

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CURSO DE POLÍTICA E ESTRATÉGIA MARÍTIMAS

C-PEM 2019

AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA:
EVOLUÇÃO, ATUALIDADE, PERSPECTIVAS E SUA INTERAÇÃO COM A
SOCIEDADE E OUTRAS AUTORIDADES QUE ENGLOBALAM O PODER
MARÍTIMO.

Rio de Janeiro

2019

CEPEM 2019

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

Orientador: CMG (RM1) Marcos
Antônio Nobrega Rios.
Coorientador: Dra. Bianca
Rodrigues Calenzo.

Rio de Janeiro

Escola de Guerra Naval

2019

RESUMO

Desde o descobrimento do Brasil até os presentes dias a Marinha exerce a função de Autoridade Marítima Brasileira, o que possibilitou o aprimoramento contínuo dessa Força nas atribuições referentes às funções de Autoridade Marítima. Entretanto, observa-se que, diferentemente do que ocorreu desde o século XVI até os últimos anos do século XX; onde as leis que referenciavam o tráfego marítimo perduravam por décadas sem nenhuma alteração; a quantidade de novas legislações nos últimos anos impactam e alteram de forma ampla o seguimento marítimo brasileiro, assim como a criação de novos órgãos governamentais e autarquias vem se multiplicando em número e em velocidade de transformação nunca antes observada.

Essa nova realidade traz consigo novos desafios para a Marinha do Brasil, que necessita acompanhar na mesma velocidade as mudanças na legislação e o convívio com novos órgãos governamentais e autarquias que muitas das vezes se entrelaçam na missão da Autoridade Marítima.

Palavras-chave: Autoridade Marítima, Autoridade Portuária, Histórico da Marinha do Brasil como Autoridade Marítima.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

AutMar – Autoridade Marítima Brasileira

AutPor – Autoridade Portuária Brasileira

DGN – Diretoria Geral de Navegação

DPC – Diretoria de Portos e Costas

CP – Capitania dos Portos

CAPUT – Capítulo

CCMM – Centro de Capitães da Marinha Mercante

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EGN – Escola de Guerra Naval

EMA – Estado Maior da Armada

EUA – Estados Unidos da América

END – Estratégia Nacional de Defesa

FAB – Força Aérea Brasileira

LESTA – Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário

NORMAM – Norma da Autoridade Marítima

MB – Marinha do Brasil

MD – Ministério da Defesa do Brasil

PEM – Planejamento Estratégico da Marinha

RTM – Regulamento para o Tráfego Marítimo

SUB-CAPUT – Sub-capítulo

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO	6
2. EVOLUÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA	10
2.1 ESTRUTURAÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA: CRIAÇÃO DAS CAPITANIAS DOS PORTOS E DA DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS (DPC)	12
2.2 A MIGRAÇÃO DO RTM PARA A LESTA	15
2.3 A DISPUTA PELA SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO	22
2.4 VISIBILIDADE DA MARINHA DO BRASIL COM A LESTA	30
2.5 ESTÁGIO PREPARATÓRIO PARA PRAÇAS DESIGNADAS PARA CAPITANIAS, AGÊNCIAS E DELEGACIAS	37
2.6 ESTÁGIO PREPARATÓRIO PARA OFICIAIS DESIGNADOS PARA CAPITANIAS, AGÊNCIAS E DELEGACIAS	39
2.7 HABILITAÇÃO DE EMBARCAÇÕES DE ESPORTE E RECREIO	42
2.8 TRIBUNAL MARÍTIMO E OS INQUÉRITOS ENVIADOS PELAS CAPITANIAS DOS PORTOS	44
3. A AUTORIDADE PORTUÁRIA	48
3.1 A FORMAÇÃO DOS TÉCNICOS DA AUTORIDADE PORTUÁRIA	52
4. O FUTURO DA INTERAÇÃO ENTRE A AUTORIDADE MARÍTIMA E A AUTORIDADE PORTUÁRIA	54
4.1 O EFEITO NEGATIVO DE UMA REGULAÇÃO MAL ELABORADA PARA O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO	55
4.2 O CENÁRIO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	56
4.3 A PREPARAÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA	58
4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL	59
4.5 VISIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES	65
5 CONCLUSÃO	69
6. REFERÊNCIAS	72

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Marinha do Brasil pela formação que obtive durante minha vida acadêmica e profissional. Tenho grata satisfação de afirmar que os conceitos que me nortearam e virtudes que tenho foram forjados pela Marinha do Brasil.

Sou a oitava geração ininterrupta de homens do mar, e em quase um século e meio em que meus antepassados e eu passamos singrando os mares ou laborando para o aperfeiçoamento do poder marítimo, sempre tivemos a Marinha do Brasil ao nosso lado.

Agradeço também ao Diretor, aos Oficiais e professores da Escola de Guerra Naval que me acolheram durante esse ano acadêmico de forma profissional, generosa e com paciência e, por último, agradeço aos meus colegas de curso que me apoiaram incondicionalmente durante esse ano.

1 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Em que pese ser o conceito e atribuições de Autoridade Marítima variável de um país para outro, observa-se que a regulação da navegação é uma preocupação comum a todos os Estados que possuem vias navegáveis. No que tange ao Brasil, a figura da Autoridade Marítima surgiu com a abertura dos Portos, por meio do decreto de D. João VI, datado de 28 de janeiro de 1808, que fez surgir no País a noção de controle da navegação marítima. Posteriormente, por meio do Decreto 358, de 14 de agosto de 1845, o Governo do Império estabeleceu uma Capitania em cada Província Marítima. Tais capitánias contavam com as atribuições específicas de polícia naval, conservação dos portos, inspeção e administração dos faróis, balizamento, matrícula do pessoal marítimo, praticagem, entre outros assuntos que eram de competência da Autoridade Marítima. Essas primeiras Capitánias eram subordinadas diretamente ao Ministro da Marinha do Império, dando corpo a ideia de caber à Marinha o papel de Autoridade Marítima até os dias de hoje.

Destaque-se que a existência de uma Autoridade Marítima militar não era, então, um conceito novo. De fato, desde a época dos fenícios¹, os Estados já empreendiam controle sobre o transporte marítimo. Tal controle devia-se, principalmente, à necessidade de aplicação de impostos sobre a produção e comercialização, estendendo até o presente e garantindo há séculos o controle do tráfego marítimo, não existindo, assim, evasão de divisas da nação que o aplica.

No contexto do Brasil, mister se faz ressaltar que o Príncipe Regente, que proclamou a independência do país, era o herdeiro direto do trono de Portugal, sem jamais renunciar ao trono e assumindo-o de fato. Dessa maneira, a independência, proclamada em 07 de setembro de 1822, foi, na verdade, um acordo comercial entre Brasil, Portugal

¹ Referência: A História Marítima – Diretoria de Portos e Costas – Ensino Profissional Marítimo

e Reino Unido. Pelo acordo, firmado pelo Tratado da Amizade entre Brasil e Portugal, o “novo” país se comprometeu a pagar uma indenização substancial ao seu então colonizador, além de assinar um tratado de comércio extremamente desvantajoso com o Reino Unido a título de pagamento por sua atuação como mediador nas negociações para a independência.

O modelo de controle pelas Capitânicas dos Portos (CP) espalhadas pelo território nacional foi adotado pelo Brasil e permanece até hoje. Foi, porém, somente após a proclamação da República que as CPs foram desligadas da subordinação do Ministro da Marinha para tornarem-se subordinadas à Inspeção de Portos e Costas, mediante Decreto 6.509, de 11 de junho de 1907, que criou o Regulamento da Inspeção de Portos e Costas e que, por seus 38 artigos, subordinou todas as Capitânicas existentes no País à recém-criada Inspeção, posteriormente houve uma alteração no nome, suprimindo a palavra Inspeção tornando-se Superintendência.

Em 1923, por meio do Decreto 16.237, de 5 de dezembro, o Ministério da Marinha sofreu nova reorganização administrativa e a então Superintendência passou a ser denominada de Direção de Portos e Costas, mantendo as atribuições da antiga Inspeção e da, à época existente, Superintendência de Portos e Costas. Essa nova Direção era diretamente subordinada ao Ministério da Marinha.

Vários regulamentos determinaram como seria o tráfego de embarcações em águas brasileiras, tendo destaque o Regulamento para o Tráfego Marítimo posto em vigor pelo Decreto 87.648, de 24 de setembro de 1982, e alterado pelo Decreto 511, de 27 de abril de 1992.

Após a eleição indireta para Presidente da República de 1985, o Regulamento do Tráfego Marítimo (RTM) foi alvo de diversas contestações judiciais que questionavam a legitimidade da Marinha do Brasil como Autoridade Marítima Brasileira. A questão foi

sanada com a elaboração da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário – LESTA (Lei 9.537, de 11 de dezembro de 1997), que nomeou a Marinha do Brasil como Autoridade Marítima Brasileira, delegando competência ao preposto da Autoridade Marítima para regular o setor. Dessa forma, o preposto nomeado, DPC, tornou-se o responsável por publicar as Normas da Autoridade Marítima.

O modelo de uma Autoridade Militar normatizando um setor civil, no Brasil, não se ateve apenas à Marinha. No século XX, pôde-se observar a aviação surgir e evoluir a passos largos. Essa nova realidade impôs ao governo brasileiro a necessidade de criar a Força Aérea Brasileira, tornando-se a nova Força responsável por normatizar o setor aéreo, controlando o espaço aéreo e interagindo com a sociedade civil em toda a sua extensão. Entretanto, diferentemente do que ocorreu com a Marinha do Brasil, na segunda metade da década de 1990, com a criação das agências reguladoras, a FAB acabou por afastar-se da interação com a aviação civil, mantendo o controle do tráfego aéreo, mas sem a possibilidade de criação de regras para o setor civil.

Apesar de a LESTA claramente delegar as funções de Autoridade Marítima para a Marinha do Brasil, as agências reguladoras também foram investidas de poderes legais, inclusive de normatização. Assim, a Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ, que detinha a regulação dos portos, passou também a regular o setor da navegação comercial (Marinha Mercante), diretamente e indiretamente, mediante delegação às Companhias Docas, que eram designadas como Autoridade Portuária.

Com leis distintas, mas referenciando o mesmo setor (tráfego marítimo), ocorreu uma sobreposição de autoridades. Dessa forma, a LESTA, de 11 de dezembro de 1997, e a Lei dos Portos (Lei n.º 12.815, de 2013) davam autonomia à autoridades distintas: respectivamente, à Marinha do Brasil, delegando à DPC e ao Ministério dos Transportes, delegando para a ANTAQ, para regulação do setor do transporte e tráfego marítimo. Não

tardou para as empresas e usuários do setor entenderem que não havia uma harmonia completa entre as autoridades.

De um lado, encontrava-se a Autoridade Marítima Brasileira, com suas Capitânicas dos Portos, Delegacias dos Portos e Agências, sendo comandadas por Oficiais da Marinha do Brasil, com formação peculiar e voltada principalmente para defesa, operação de navios de guerra, hidrográficos e de transporte; do outro lado, encontrava-se a Autoridade Portuária, com funcionários públicos, concursados ou não, usualmente sem nenhuma formação afim, ocupando cargos comissionados e indicados principalmente por partidos políticos.

No meio desse emaranhado de regulação e de autoridades sobrepostas, encontra-se o transporte marítimo brasileiro, responsável, segundo o Instituto Brasil Logístico, por mais de 90% (noventa por cento) das importações e exportações do país.

Com uma regulação clara, mas com notória sobreposição, é possível observar que o país está se distanciando dos países mais evoluídos em quesitos simples de escala de navios, carga, descarga; incrementando o custo nacional, atualmente conhecido pela sociedade civil como *custo Brasil*².

Assim, considerando que o transporte marítimo é o grande responsável pelo comércio nacional e internacional do país, entende-se primordial a perfeita interação entre a Autoridade Marítima e a Autoridade Portuária em prol do desenvolvimento da sociedade brasileira.

² Termo que designa os custos de produção, ou despesas incidentes sobre a produção, que tornam difícil ou desvantajoso para o exportador brasileiro colocar seus produtos no mercado internacional, ou então tornam inviável ao produtor nacional competir com os produtos importados

2 EVOLUÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA

A Abertura dos Portos às Nações Amigas, em de 28 de janeiro de 1808, foi o primeiro Decreto emitido por D. João VI após chegada ao Brasil da família real portuguesa. Na prática o Decreto assinado descontinuou o Pacto Colonial³ até então vigente. A partir daquele momento o Brasil não mais estava obrigado a tomar a rota de Portugal, ou a permanecer submetido ao controle daquele país para as suas ações de comércio exterior. A metrópole portuguesa deixava de operar como base logística exclusiva na distribuição dos bens transportados por navios, seja na exportação de produtos, na importação direta de produtos portugueses; ou na importação por meio da intermediação de um comerciante português.

A Lei de Abertura dos Portos acabou com o monopólio criado pelo Pacto Colonial. Entretanto, na ocasião, a Europa estava em guerra e a França avançava sobre solo português. A necessidade de Portugal da proteção da Grã-Bretanha resultou em um novo monopólio de importação e exportação para o Brasil, agora um monopólio britânico. Pelo Decreto assinado por D. João VI, os produtos britânicos entrariam no Brasil com taxas alfandegárias de 15%, enquanto as taxas alfandegárias aplicadas a todos os demais países que comerciavam com o Brasil eram de 24%. Essa diferença de alíquota aplicada aos produtos britânicos, aliada à invasão francesa ao território de Portugal na Europa, acabou por tornar o Brasil extremamente dependente da Grã-Bretanha.

De fato, a entrada maciça de produtos britânicos no Brasil retardou consideravelmente a instalação de indústrias no país. Aos potenciais produtos brasileiros

³ O Pacto Colonial ou Exclusivo Comercial Metropolitano era um sistema de leis e normas que as metrópoles impunham às suas colônias durante o período colonial.

seria inviável concorrer com os produtos industrializados britânicos, que possuíam não só vantagens alfandegárias – a Grã-Bretanha ainda detinha a exclusividade no transporte transatlântico da importação e exportação brasileira. A dependência que o Brasil tinha dos produtos britânicos só cessou com a Proclamação da República, já em 1889. Naquele momento, o presidente, Marechal Deodoro da Fonseca, determinou a expulsão da família real portuguesa das terras brasileiras e ordenou a implementação do projeto de autoria do Almirante Jaceguay. Em 1886, o Almirante solicitara ao governo imperial brasileiro autorização para dar início às atividades de uma companhia de navegação, a Empresa Transatlântica Brasileira. O objetivo era implementar serviços transatlânticos regulares para a Europa, o que diminuiria a dependência do Brasil dos navios britânicos para o transporte de cargas. O projeto do Almirante Jaceguay deixa claro que a preocupação da Autoridade Marítima do Brasil era anterior à Proclamação da República.

Foi no cenário de modernização criado pela recente Proclamação da República que o Marechal Deodoro da Fonseca sancionou, por Decreto-Lei, em 19 de fevereiro de 1890, a implementação praticamente na íntegra do projeto criado pelo Almirante Jaceguay. A única alteração ao projeto seria no tocante ao nome da empresa, que se chamaria Lloyd Brasileiro, em clara demonstração de independência dos britânicos, que permaneceram por 82 anos detentores, com exclusividade quase total, do comércio marítimo internacional do Brasil⁴.

⁴ Referência: História Marítima – DPC – MAIA, Prado. A Marinha de Guerra do Brasil na Colônia e no Império. Rio de Janeiro Livraria José Olympio.

2.1 ESTRUTURAÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA: CRIAÇÃO DAS CAPITANIAS DOS PORTOS E DA DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS (DPC)

Dentro da estrutura vigente na atualidade a Autoridade Marítima Brasileira é exercida pelo Comandante da Marinha, e possui competência legal para o trato dos assuntos relacionados às Atribuições Subsidiárias da Marinha do Brasil, definidas conforme abaixo pelo Art. 17 da Lei Complementar n 97, de 09 de junho de 1999:

I – Orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;

II – Prover a segurança da navegação aquaviária;

III – Contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; e

IV – Implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo Federal e Estadual quando se fizer necessário, em razão de competências específicas.

Cabe, aqui, mencionar que as Atribuições Subsidiárias são aquelas conferidas legalmente à Marinha e que não são relacionadas ao preparo e emprego do Poder Naval para a defesa da Pátria, para garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e para apoio à política externa (Art. 142, capítulo II, da Constituição Federal).

Para o cumprimento e execução das tarefas atinentes à Autoridade Marítima, ou seja, às suas Atribuições Subsidiárias, o Comandante da Marinha conta atualmente com uma estrutura baseada na Diretoria de Portos e Costas, na qualidade de Diretoria Técnica, dos Comandos dos Distritos Navais distribuídos nas diversas regiões do país, bem como com a rede de Capitania dos Portos com as suas Delegacias e Agências.

A estruturação da Autoridade Marítima para o cumprimento de suas tarefas é iniciada no Brasil por meio do Decreto 358, de 14 de agosto de 1845, quando o Governo do Império estabeleceu a criação de uma Capitania em cada Província Marítima, destinadas às tarefas de polícia naval, conservação dos portos, inspeção e administração dos faróis, balizamento, matrícula do pessoal marítimo e praticagem. As Capitânicas eram diretamente subordinadas ao Ministro da Marinha do Império e respondiam também por quaisquer outros assuntos relacionados às atividades marítimas, denotando assim claramente o emprego do conceito de Autoridade Marítima dos dias atuais no cumprimento do seu papel.

Já no período da república, em 11 de junho de 1907, por meio do Decreto nº 6.509 foi então criada a Inspetoria de Portos e Costas, com a atribuição de inspecionar, fiscalizar e coordenar os serviços das Capitânicas dos Portos, a Marinha Mercante e os Serviços de Praticagem no País. As Capitânicas dos Portos deixaram então de ser subordinadas diretamente ao Ministro da Marinha passando à subordinação da Inspetoria de Portos e Costas.

Ao longo do tempo, a Inspetoria de Portos e Costas teve sua denominação alterada para Superintendência de Portos e Costas. Em 1923, pelo Decreto 16.237, de 5 de dezembro, o Ministério da Marinha sofreu nova reorganização administrativa e a Superintendência passou a ser denominada de Diretoria de Portos e Costas, mantendo as atribuições da antiga Inspetoria e da, então existente, Superintendência de Portos e Costas. Era diretamente subordinada ao Ministério da Marinha.

Posteriormente, em 1931, a Diretoria de Portos e Costas teve sua denominação alterada para Diretoria de Marinha Mercante, voltando à denominação de Diretoria de Portos e Costas por meio da lei nº 1.658, de 4 de agosto de 1952, mantendo a sua denominação até os dias atuais.

A DPC tem hoje suas atividades e organização estruturadas pela Portaria nº 013, de 30 de dezembro de 1997, do Diretor-Geral de Navegação, sendo responsável por:

- Elaborar normas no âmbito das suas atribuições como representante da Autoridade Marítima Brasileira;
- Atuar na área de Segurança do Tráfego Aquaviário;
- Atuar no Sistema de Ensino Profissional Marítimo;
- Normatizar e supervisionar a gestão ambiental das OM da MB;
- Acompanhar as políticas marítimas e as resoluções emanadas da Organização Marítima Internacional (IMO); e
- Efetuar a gestão de processos das Capitânicas, Delegacias e Agências espalhadas pelo território nacional.

É possível observar que o modelo inicial de atuação da Autoridade Marítima, no exercício das suas atribuições, por meio das Capitânicas dos Portos espalhadas pelo território nacional permanece sem alterações significativas, desde a sua criação, em função principalmente do seu alcance e eficácia para a fiscalização e o controle das atividades marítimas relacionadas às Atribuições Subsidiárias da Marinha.

Outro aspecto a destacar é que, na medida em que as demandas e a complexidade das tarefas foi se acentuando, houve a percepção clara e as ações necessárias, por parte das autoridades governamentais, no sentido da criação de um órgão capaz de normatizar, supervisionar, e coordenar as ações da Autoridade Marítima no exercício das tarefas da sua responsabilidade, culminando na estruturação da Diretoria de Portos e Costas nos moldes atuais.

2.2 A MIGRAÇÃO DO RTM PARA A LESTA

No que tange à regulamentação do tráfego de embarcações em águas brasileiras, um grande número de regulamentos foi criado a partir da Lei de Abertura dos Portos às Nações Amigas, em 1808. Dentre os regulamentos, destaca-se o Regulamento para o Tráfego Marítimo, que entrou em vigor por força do Decreto 87.648, de 24 de setembro de 1982, assinado pelo então presidente João Baptista de Oliveira Figueiredo e alterado pelo Decreto 511, de 27 de abril de 1992, assinado pelo então presidente Fernando Collor de Melo.

O Regulamento para o Tráfego Marítimo determinava os princípios gerais para o tráfego marítimo, fluvial e lacustre e para a segurança da navegação em águas sob jurisdição brasileira. Estabelecia já em seu Artigo Primeiro, Parágrafo Único, que estavam sob jurisdição brasileira para efeito do regulamento as águas e seus leitos, federais, estaduais e municipais, constituídas pelas águas marítimas até o limite exterior da zona econômica exclusiva e águas dos rios, lagos, lagoas e canais. Em seu Artigo Segundo, determinava que aplicar-se-iam ao tráfego marítimo, fluvial e lacustres as leis, demais disposições trabalhistas, aduaneiras, fiscais, sanitárias de imigração de polícia marítima, além das normas nacionais e internacionais pertinentes, objetivando um transporte rápido, seguro, econômico e eficiente.

O Regulamento para o Tráfego Marítimo abrangia as embarcações brasileiras – salvo as pertencentes à Marinha do Brasil, quando em águas sob jurisdição nacional ou em alto-mar, em águas estrangeiras, respeitadas, nesse caso, a soberania do Estado ribeirinho e as normas constantes dos atos internacionais ratificados pelo Brasil –, as embarcações estrangeiras quando em águas sob jurisdição nacional, os navios de guerra estrangeiros nos casos previstos nas regras para visitas, estabelecidas em legislação específica; as embarcações empregadas nos serviços públicos federal, estadual e

municipal; os hidroaviões quando na superfície da água; os veículos anfíbios quando na superfície da água; os veículos que navegam sobre colchão de ar; as plataformas tripuláveis; os veículos submarinos; os estaleiros, carreiras, diques e oficinas de reparos e de construção naval; o pessoal da Marinha Mercante e os amadores, conforme discriminado no regulamento; as obras sob, sobre e às margens das águas; e a extração de minerais às margens ou no leito das águas.

Em seu Artigo Sexto, o Regulamento para o Tráfego Marítimo atribuía ao Ministério da Marinha a segurança da navegação e a segurança nacional, a Marinha Mercante Nacional e demais organizações e atividades correlatas, inclusive a formação e os requisitos profissionais dos seus tripulantes; a segurança da navegação aquaviária; realização da praticagem militar e supervisão da praticagem civil no que interessa à segurança da navegação e à defesa nacional; a polícia naval, visando à fiscalização do contido no regulamento, normas decorrentes, convenções e acordos internacionais sobre navegação ratificados pelo país, e da poluição das águas causadas por embarcações e terminais marítimos, fluviais e lacustres; bem como também a patrulha costeira objetivando, principalmente, controlar, no que interessa à defesa nacional, o uso das águas sob jurisdição nacional e o uso da plataforma continental.

Nesse sentido, uma análise atenta e detalhada do Regulamento para o Tráfego Marítimo revela que o legislador tentou ao máximo esgotar o assunto do tráfego marítimo em águas jurisdicionais brasileiras, bem como em embarcações brasileiras, ainda que em mar aberto ou em águas internacionais. Buscou esmiuçar todos os aspectos que pudessem ser pertinentes ou relevantes, de alguma forma, para o Brasil, utilizando-se, para tanto, da experiência adquirida pela Marinha do Brasil desde a época do Império para legislar sobre o Poder Marítimo⁵ de forma ostensiva e pragmática.

⁵ Poder Marítimo: Poder Marítimo, na concepção do Almirante Flores (1972), se constitui na integração dos meios relacionados com o mar, para fazer uso deste, visando ao progresso, desenvolvimento e segurança de um país e abrange

Alfred Mahan defende em seu famoso livro, *The Influence of Sea Power Upon History*, que o Poder Marítimo é uma expressão do Poder Nacional, resultante de uma série de condicionantes geográficas, históricas e sociais, as quais fazem com que determinadas nações se tornem mais capacitadas do que outras a se fazerem presentes nos mares.

Após a eleição indireta para Presidente da República de 1985, o RTM foi alvo de diversas contestações judiciais que questionavam a legitimidade da Marinha do Brasil como Autoridade Marítima Brasileira.

Naquele momento, surgia no Brasil um forte movimento para desmilitarização do setor público, que, naturalmente, levou a própria Marinha do Brasil a questionar sua capacidade e recursos para o exercício da função de Autoridade Marítima do país.

Nesse diapasão, na matéria intitulada Transferência de Responsabilidade, publicada pela Revista Portos e Navios, em novembro de 1991, pôde-se observar com clareza as tratativas entre a Marinha do Brasil e o Governo Federal no sentido de retirar da primeira a atribuição de Autoridade Marítima Brasileira. Para a matéria, foi entrevistado o Vice-Almirante Sérgio Tavares Doherty, então Diretor de Portos e Costas, que declarou que [...]a sociedade civil deve assumir, cada vez mais, a responsabilidade pela manutenção da segurança no mar, deixando para a Marinha de Guerra, as funções referentes à defesa [...].

O próprio ministro da Marinha, Almirante Mário Cesar Flores, manifestou a mesma opinião, dizendo que alguns países latino-americanos já adotaram esse modelo.

Na mesma matéria, o Vice-Almirante Doherty prosseguiu, revelando que a DPC estava articulando um convênio com o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia –

todos os recursos: sua parcela do Poder Militar no mar por meio da Marinha de Guerra, a Marinha Mercante, as indústrias de construção e reparos navais, os portos, as indústrias de pesca e os meios de exploração e preservação dos recursos do mar.

CONFEA – órgão que reúne, em nível nacional, todos os Conselhos Regionais de Engenharia, Arquitetura e Agronomia –, com o objetivo de estabelecer um trabalho conjunto. O Diretor de Portos e Costas afirmava haver falta de recursos e de pessoal pela DPC para realizar fiscalização em toda a costa brasileira. Nesse sentido, considerava que, caso o convênio se concretizasse, o problema poderia ser atenuado. Outra sugestão levantada à época pelo DPC era a de aproveitar marítimos desempregados no auxílio às vistorias. Por essa proposta, que já havia sido encaminhada ao Centro de Capitães da Marinha Mercante, os marítimos realizariam vistorias técnicas, sem o poder, entretanto, para a emissão de certificados.

Pela análise da entrevista publicada na matéria supramencionada, depreende-se que a Marinha, naquela ocasião, julgava não possuir as condições e recursos necessários para o exercício da função de Autoridade Marítima e, diante daquela realidade, buscava recursos externos que lhe permitissem atuar de forma mais incisiva e eficaz na função. Pode-se observar que a questão, para o Diretor de Portos e Costas, era obter recursos materiais e humanos para o exercício da função, mas não abrangia a legitimidade da Marinha enquanto Autoridade Marítima. Para o DPC, conforme reportagem na mesma revista Portos e Navios,

o convênio com os CREAs (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura) não seria uma delegação de competência a esses conselhos, mas de troca de informações sem, no entanto, descartar a possibilidade de que técnicos desses órgãos possam acompanhar vistorias promovidas pela DPC.

De fato, observa-se, na entrevista, que a Marinha julgava não ter as condições materiais necessárias ao exercício da atividade de Autoridade Marítima e empenhava-se em buscar recursos externos na forma de convênios como medida para sanear a questão, sem, contudo, delegar sua competência legal a outrem. Nesse sentido, o então DPC faz a declaração anterior.

No entender do Vice-Almirante Doherty, os convênios poderiam ser o início de um processo de transferência de responsabilidade pela segurança no mar para a sociedade civil – estratégia que considerava, ainda, a possibilidade da participação da SOBENA (Sociedade Brasileira de Engenharia Naval). Lembrou ainda que, na Argentina, a *Prefectura Naval* (órgão semelhante à DPC no Brasil) não é vinculada à Marinha desde 1983; e que no Chile, apesar de a fiscalização permanecer a cargo da Marinha, os profissionais encarregados têm formação específica com as funções que exercem.

Nesse sentido, o Diretor de Portos e Costas reforça que a desvinculação entre o Poder Naval e a Autoridade Marítima já havia acontecido em nações vizinhas ao Brasil, o que lhes havia trazido uma melhoria no que tangia à fiscalização naval. A grande rotatividade de pessoal e o quadro numérico insuficiente de engenheiros para a fiscalização dos estaleiros foram apontadas como grandes dificuldades da DPC à época e a solução apresentada pelo Diretor seria o aproveitamento de Oficiais da Marinha Mercante desempregados – número que superava o meio milhar, com cerca de 350 oficiais de náutica e uns 200 de máquinas – no auxílio às vistorias.

Não deixa dúvidas, portanto, que, no início dos anos 1990, para o Diretor de Portos e Costas, como representante da Marinha do Brasil, as atividades da Autoridade Marítima deveriam ser delegadas a um órgão civil, inclusive com a possibilidade de serem desenvolvidas por um órgão não governamental – como a participação da SOBENA, por exemplo. Tal delegação traria, com efeito, vantagens para a sociedade civil e para a própria Marinha, no entender do DPC à época.

Outrossim, além do problema da falta de pessoal preparado para atuar no auxílio à Autoridade Marítima, apontou ainda o DPC para problemas de estruturação, evidenciado pela falta de controle da Marinha do número total de embarcações que estavam, então, registradas no Brasil. O número apresentado era apenas estimado,

baseado em cálculos não confiáveis, atribuindo a dificuldade de controle, entre outros motivos, à duplicidade de nome de registro de muitos barcos. A medida para a solução do problema de controle das embarcações que estavam registradas no Brasil, seria, para o DPC, um acordo que estava em negociação entre Marinha e Receita Federal, que facilitaria o monitoramento desses barcos.

No fim da entrevista, o Diretor declarou que se encontrava em estudo uma nova Lei de Segurança na Navegação, que substituiria o RTM, [...] ainda estão em mãos do ministro da Marinha [...], que teria por finalidade não apenas normatizar a questão da segurança, mas também estabelecer responsabilidades e medidas efetivas para o pleno controle da navegação em embarcações e em águas nacionais.

No que concerne à matéria, restou evidenciada a intenção da Marinha do Brasil de abrir mão da investidura de Autoridade Marítima. Um par de soluções e alternativas foram apresentadas pelo Diretor de Portos e Costas aos problemas de fiscalização e controle enfrentados pela DPC naquele momento; entretanto, todas as soluções apresentadas envolviam órgãos externos – a nenhuma solução interna –, que proporcionariam à Marinha do Brasil as ferramentas necessárias ao exercício das atividades de Autoridade Marítima de forma mais eficiente, tais como: aumento do efetivo de servidores militares na DPC, aquisição de sistemas e computadores que melhorariam o controle das vistorias e do registro de embarcações, entre outros. Evidencia-se a já tomada de decisão interna pela Marinha de não investir na DPC, delegando as atribuições da Autoridade Marítima a algum outro órgão civil, o que deveria ocorrer com a criação da nova Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário.

No que tange à questão da atribuição de competência da Autoridade Marítima, esta foi sanada quando entrou em vigor a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário (Lei n.º 9.537, de 11 de dezembro de 1997), que estabeleceu a Marinha do Brasil como

Autoridade Marítima Brasileira e que delegou ao preposto desta Autoridade, na figura do Diretor de Portos e Costas, a competência para regular o setor marítimo brasileiro e regulamentá-lo por meio das Normas da Autoridade Marítima (NORMAM).

O modelo de uma Autoridade militar normatizando um setor civil, no Brasil, não se ateve apenas à Marinha. Na esteira da gigantesca evolução tecnológica experimentada pelo mundo no século XX, o Brasil pôde observar a aviação surgir e evoluir a passos largos. Foi diante da então nova realidade de transporte de bens e pessoas que o governo brasileiro acabou por criar a Força Aérea Brasileira. A nova Força tornou-se responsável por normatizar o setor aéreo, controlando o espaço aéreo e interagindo com a sociedade civil em toda a sua extensão. Entretanto, diferentemente do que ocorreu com a Marinha do Brasil, na segunda metade da década de 1990, com a criação das agências regulamentadoras, a FAB acabou por afastar-se da interação com a aviação civil, mantendo o controle do tráfego aéreo, mas sem a atribuição de normatizar o setor civil.

A LESTA surge buscando estabelecer conceitos importantes para o setor – como a segurança do tráfego aquaviário, a regulação das embarcações de bandeira estrangeira em águas jurisdicionais brasileiras –, estabelecer as atribuições da Autoridade Marítima e definindo critérios para a delegação dessas atribuições.

De fato, no contexto da segurança do tráfego aquaviário em águas jurisdicionais brasileiras, a LESTA dispõe, no § 1º do Art. 1º que

as embarcações brasileiras, exceto as de guerra, os tripulantes, os profissionais não-tripulantes e os passageiros nelas embarcados, ainda que fora das águas sob jurisdição nacional, continuam sujeitos ao previsto nesta Lei, respeitada, em águas estrangeiras, a soberania do Estado costeiro.

O Parágrafo Segundo do mesmo Artigo estabelece que “as embarcações estrangeiras e as aeronaves na superfície das águas sob jurisdição nacional estão sujeitas, no que couber, ao previsto na própria LESTA”.

Ao estabelecer as atribuições da Autoridade Marítima, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário determina

que cabe à Autoridade Marítima promover a implementação e a execução desta lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

Entretanto, ressalva no Parágrafo Único do Artigo que “no exterior, a autoridade diplomática representa a autoridade marítima, no que for pertinente à LESTA”.

Em que pese ter a Lei estabelecido ao antigo Ministério da Marinha o exercício da Autoridade Marítima, estabeleceu também, em seu Artigo Sexto, a possibilidade de delegar algumas de suas atribuições aos municípios. De fato, vejamos:

Autoridade Marítima poderá delegar aos municípios a fiscalização do tráfego de embarcações que ponham em risco a integridade física de qualquer pessoa nas áreas adjacentes às praias, quer sejam marítimas, fluviais ou lacustres.

Nesse diapasão, a Lei de Segurança do tráfego Aquaviário chegou não só para regulamentar a segurança do tráfego aquaviário, mas também para atribuir à Marinha do Brasil, definitivamente, a função de Autoridade Marítima brasileira, estabelecendo suas competências, poderes e limites de atuação e encerrando quaisquer dúvidas que ainda pairassem sobre o assunto.

2.3 A DISPUTA PELA SEGURANÇA DO TRÁFEGO AQUAVIÁRIO

Não obstante haver a Lei de Segurança do tráfego Aquaviário estabelecido, em seu Art. 39, as funções da Autoridade marítima à Marinha do Brasil, as agências reguladoras do Governo Federal também foram investidas de poderes legais, inclusive de normatização, sobre o setor. Assim, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que detinha a regulação dos portos, passou também a regular o setor da navegação comercial – Marinha Mercante –, direta e indiretamente, por meio das Companhias Docas, que eram designadas como Autoridade Portuária.

No cenário de criação das agências reguladoras e levando em consideração os rumos diferentes seguidos pela Marinha do Brasil e pela Força Aérea Brasileira há mais de vinte anos, poder-se-ia entender pela necessidade de estabelecer uma comparação dos caminhos escolhidos e suas causas e efeitos para as Forças envolvidas, para a sociedade civil e para o país como um todo. De fato, a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira possuíram, por mais de cinquenta anos, legislações semelhantes no que tange ao controle marítimo e ao controle aéreo, respectivamente. Nos últimos anos do século XX, porém, tomaram rumos totalmente distintos nas questões de normatização do setor público. De um lado, vimos a FAB deixando a aviação civil nas mãos da Agência Nacional de Aviação Civil e, do outro lado, assistimos à Marinha do Brasil repartindo o controle do setor marítimo entre Diretoria de Portos e Costas e da Agência Nacional de Transportes Aquaviário.

A priori, considerando os diferentes rumos adotados pela Marinha do Brasil e pela Força Aérea Brasileira, pode-se buscar estabelecer uma comparação a fim de estabelecer qual conduta mostrou-se mais vantajosa para as Forças militares e para o país: a manutenção ou o abandono do poder de normatização das questões civis relativas à segurança da navegação. Entretanto, a criação da ANTAQ e a sobreposição dos poderes regulatórios e normatizadores dessa agência aos poderes da DPC quebram os parâmetros de comparação, tornando-a inócua.

Diante desse cenário, a Autoridade Marítima Brasileira, no início da década de 1990, e considerando um contexto de um ainda recém-nascido governo civil, cria que havia na Marinha do Brasil uma falta de material humano e logístico que impossibilitava a atuação da Força na regulação da segurança do tráfego aquaviário. Acreditava, então, que outras instituições da sociedade civil estariam mais preparadas para o exercício dessa atividade. Ocorre que o legislador pátrio, auxiliando-se da atuação e pesquisa de

diferentes instituições da sociedade civil organizada, apurou que, por sua atuação histórica no setor, a Marinha do Brasil era, de fato, a entidade mais preparada para atuar e regular a segurança da navegação. A própria dúvida que a Marinha do Brasil demonstrava acerca de sua capacidade para atuar como Autoridade Marítima demonstra que a Força Armada era, de fato, a mais preparada para o exercício da atividade. Em realidade, qualquer entidade que não questione suas próprias qualidades e capacidades incorre em erro, caindo certamente em um espiral de falta de autoavaliação, de capacidade de reorganização e reestruturação, deixando de enxergar o ambiente e as necessidades ao redor. Nesse sentido, apesar da visão distorcida da realidade que a própria Marinha do Brasil tinha à época, o fato é que ela trabalhava com o material recebido naquele contexto histórico e que representava uma sombra da realidade. Ao questionar as próprias habilidades, manteve, porém, a coragem intelectual para descobrir a sua capacidade em atuar com maestria na regulação do setor marítimo.

Nesse sentido, Elza Rodrigues aponta, acerca da Alegoria da Caverna, de Platão, que esta “é uma apologia a coragem intelectual, o ato de descobrir a si mesmo, renegando a cópia das coisas como se fossem verdadeiras e conduzindo-se a um processo de autoconhecimento”.⁶

Ocorre que, ao delegar à Marinha do Brasil os encargos de Autoridade Marítima por meio da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, o legislador pátrio não estabeleceu um paralelo entre os rumos adotados pela MB e pela FAB, optando pela análise histórica dos fatos. De fato, em 1997, quando da entrada em vigor da LESTA, a Marinha já atuava como Autoridade Marítima há cento e oitenta e nove anos. O que se buscava, então, era

⁶ RODRIGUES, Elza Maria. *Um breve estudo sobre a educação na República de Platão*

experiência para atuar na legislação marítima, o que não se podia encontrar facilmente em setores da sociedade civil, ainda que, pela sugestão da própria Autoridade Marítima, se tratassem de Oficiais de Náutica e Máquina da Marinha Mercante, do CREA, da SOBENA ou do Centro de Capitães da Marinha Mercante. Mesmo que alguns interagissem diretamente com as necessidades marítimas, muito pouco acrescentariam às necessidades normativas do setor.

Em que pese a sensatez do legislador pátrio em nomear a Marinha do Brasil como Autoridade Marítima, o Governo Federal já havia criado as Agências Reguladoras e, a partir da entrada em vigor da LESTA, o transporte marítimo no Brasil passou a ser regulado por duas entidades autônomas, de um lado a MB e, de outro lado, a ANTAQ. A princípio, a MB ficou com a parte que poderia causar dano à vida humana no mar, assuntos pertinentes à segurança da navegação e das vias navegáveis, enquanto a ANTAQ ficaria com a regulação comercial e administrativa do transporte marítimo.

Com efeito e conforme preceituado no Art. 37, inciso XIX, da Carta Magna de 1988, autarquias são pessoas jurídicas de direito público, criadas por lei específica, que dispõem de patrimônio próprio e realizam atividades típicas do Estado, de forma descentralizada e, sendo a ANTAQ uma Autarquia Federal, não seria uma novidade no direito administrativo brasileiro que diferentes autarquias regulassem o mesmo setor da sociedade civil. Entrementes, ao dividir a função reguladora do setor marítimo entre uma autarquia e a mais antiga das Forças Armadas nacional, que atua na defesa e regulação das águas marítimas e fluviais nacionais desde o século XVIII, o legislador e a sociedade civil não tardaram a sentir os efeitos de normatizações dúbias e, por vezes, antagônicas e sobrepostas, de tal sorte que muitos ruídos afetaram e ainda afetam a interação entre a Autoridade Marítima (MB) e a ANTAQ, agora Autoridade Portuária.

Nesse sentido, na página institucional do *website* da ANTAQ⁷, depreende-se que a própria Agência Reguladora coloca entre as suas finalidades a regulação, a supervisão e a fiscalização das atividades do transporte aquaviário, dedicando-se à segurança nas vias aquaviárias brasileiras. Efetivamente:

A ANTAQ tem por **finalidade** implementar as políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na legislação. **É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário** e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. **A Agência dedica-se a tornar mais econômica e segura a movimentação de pessoas e bens pelas vias aquaviárias brasileiras**, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas. Arbitra conflitos de interesses para impedir situações que configurem competição imperfeita ou infração contra a ordem econômica, e harmoniza os interesses dos usuários com os das empresas e entidades do setor, sempre preservando o interesse público. (Grifos Nossos).

Por sua vez, a Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, estabelece, em seu Art. 3º, que

Cabe à autoridade marítima promover a implementação e a execução desta Lei, com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana e a segurança da navegação, no mar aberto e hidrovias interiores, e a prevenção da poluição ambiental por parte de embarcações, plataformas ou suas instalações de apoio.

E nomeia a Marinha do Brasil como Autoridade Marítima brasileira.

Ante o exposto, está constatada a sobreposição de poderes e autoridades entre a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e a Marinha do Brasil, ambas imbuídas na função de regular e normatizar a segurança do tráfego aquaviário no país.

No contexto da sobreposição dos poderes das autoridades marítima e portuárias que se apresenta na regulação da segurança do tráfego aquaviário, o que se observa e, considerando a larga experiência e eficiência extrema com a qual a Marinha do Brasil

⁷ Referência: Agencia Nacional de Transportes Aquaviário – ANTAQ. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/institucional/a-antaq/>. Acesso em maio de 2019

conduziu e conduz suas atividades, é que foi natural que a ANTAQ tentasse ocupar um espaço que não era de sua competência, buscando agregar valor na prestação de um serviço já estabelecido, cuja infraestrutura já estava pronta e para o qual bastaria dar continuidade.

Ocorre que a sobreposição de autoridades traz problemas de grandes proporções à sociedade brasileira como um todo e, em especial às empresas brasileiras de navegação e aos próprios técnicos que compõem as estruturas administrativas públicas e privadas, além de ser catastrófica à soberania do país. Regras confusas geram instabilidade jurídica e administrativa ao empresariado e à sociedade brasileira. De fato, havendo duas autoridades legislando sobre o mesmo assunto e de forma independente, as normatizações podem, e verdadeiramente acontece, ser contraditórias, repetitivas, interdependentes ou independentes; o que mais que duplica as chances de uma empresa se perder no emaranhado de legislações e normatizações sobrepostas e ser penalizada por isso. Nesse cenário, resta às empresas contratar mais pessoas, outras empresas e consultorias a fim de mitigar o risco do não cumprimento das diversas legislações ambíguas em vigor ou trabalhar sob o risco de não cumprimento de norma ou legislação vigentes. Ambas as possibilidades têm por consequência o aumento do custo do frete, aumento do custo do reparo naval e o aumento do custo das instalações portuárias e marítimas e, no mesmo sentido, a presunção de maiores riscos implicam o aumento da margem de lucros para arcar com possíveis penalizações, e a soma de todos esses fatores implica, consequentemente, o aumento do custo do transporte marítimo e dos assuntos do Poder Marítimo.

De fato, sendo o Estado uma pessoa jurídica, ainda que de direito público, pode-se estabelecer um paralelo entre sua atuação na consecução de seus interesses com o da atuação de uma empresa – pública ou privada – na consecução de seus próprios interesses,

invariavelmente, o lucro. Os problemas enfrentados pelo transporte marítimo, mais particular pelas empresas brasileiras de navegação, e que colocam em risco suas possibilidades de lucro, são trazidos, principalmente, pela dúvida acerca de quem seguir, ou seja, se é a Autoridade Marítima na parte da segurança do tráfego aquaviário ou a Autoridade Portuária no mesmo quesito. Dessa forma, aplicando as regras estratégicas do General Sun Tzu, em sua ontológica obra *A Arte da Guerra*, o empresariado entende os riscos que significam ao seu negócio a instabilidade e sobreposição de autoridades, além de servir para imobilizar o poder público. Sobre essa insegurança, o General preconiza:

Assim pois existem três maneiras pela qual um príncipe leva o exército ao desastre. Quando um príncipe, ignorando as ações, ordena avançar aos seus exércitos ou retirar-se quando não devem fazê-lo; a isso se chama imobilizar o exército. Quando um príncipe ignora os assuntos militares, porém compartilha em pé de igualdade o mando do exército, aos soldados acabam confusos. Quando o príncipe ignora como levar a cabo as manobras militares, porém compartilha por igual sua direção, os soldados estão vacilantes. Uma vez que os exércitos estão confusos e vacilantes, iniciam os problemas procedentes dos adversários. A isso se chama perder a vitória por transtornar o aspecto militar.

De fato, há muitas décadas, as grandes empresas multinacionais e corporações vêm aplicando as táticas desenvolvidas por Sun Tzu; em especial, no que se refere à conquista de terrenos, sendo o termo “terreno” aqui interpretado como a efetiva área de atuação da empresa. Nessa corrente de interpretação, as grandes empresas consideram o ganho de terreno como o efetivo aumento da área de atuação, mediante a expansão de seu mercado sobre o mercado da concorrência. Verdadeiramente, ao tomar um mercado de uma concorrente, seja por meio da compra ou de quaisquer outras táticas de mercado, como fusão, por exemplo, a empresa estará entrando em um mercado consumidor já consolidado, não precisando perder tempo com sua conquista e com reduzidas chances de fracasso. Com as autarquias governamentais, o princípio aplicado foi e se mantém o mesmo: ao invadir a área de atuação da Marinha do Brasil, segurança do tráfego aquaviário, a ANTAQ garante uma qualidade de prestação de serviço já consolidada e de excelência reconhecida pela sociedade, com o mínimo de esforço.

Nesse mesmo sentido, e corroborando com a teoria do General Sun Tzu, que preceitua a necessidade de conquista dos terrenos-chaves, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários não menciona em nenhum lugar de seu *website* que, entre suas atribuições, está o combate ao roubo armado de embarcações. Na esfera de atuação da Polícia Federal, é algo extremamente malvisto pela sociedade e que abala sobremaneira a visibilidade do Brasil ao comércio exterior. De fato, a Agência cirurgicamente escolhe agregar às suas atribuições a segurança do transporte aquaviário ao combate ao roubo armado, entendendo que o primeiro “terreno” é vantajoso para instalar seu “acampamento”, embora ainda ocupado pelo “inimigo”, a Marinha do Brasil. De fato, vejamos o que diz o General acerca dos “terrenos disputados”:

Chamo de **disputados** os lugares convenientes para os dois exércitos, onde tanto o inimigo quanto nós mesmo estaremos em vantagem, onde se pode instalar um acampamento cuja posição, independentemente de sua utilidade própria, pode prejudicar o adversário, e impedir-lhe a visibilidade. Esses lugares podem e devem ser disputados. São **terrenos-chave** (Grifos Nossos).

A importância do transporte marítimo no Poder Marítimo é fundamental para uma nação, e mitigar a sobreposição de regras é essencial e estratégico ao desenvolvimento econômico e social do país. O grau estratégico do transporte marítimo é amplamente tratado por *Alfred Thayer Mahan*, que buscou demonstrar em suas pesquisas históricas a importância que o mar tinha para o desenvolvimento das nações; compreender os princípios que governavam a guerra do mar desde a antiguidade e despertar na classe política dos Estados Unidos da América a centralidade das políticas navais para o seu desenvolvimento.

Destarte, para *Mahan*, está o transporte marítimo abrangido pelo Poder Marítimo, que se caracteriza por sua amplitude e se concretiza na capacidade política, econômica e militar de um país em usar o mar; enquanto o Poder Naval é mais restrito e se manifesta como poder especificamente militar.

Efetivamente, apesar do prejuízo da tradução dos termos Poder Marítimo e Poder Naval, o contexto da divisão de responsabilidades dessas instituições seria, para *Mahan*, baseado em uma trindade de aspectos político-econômicos essenciais, quais sejam: uma forte economia produtiva, posto que a “capacidade de produzir bens” para troca e comercialização trariam consequente desenvolvimento ao país; o “transporte marítimo”, por meio da Marinha Mercante com os recursos obtidos ao realizar o transporte de bens; e a “existência de outros países”, de forma a haver o comércio. Nesse aspecto, pode-se observar que os países que dependem do mar acabam conduzindo suas políticas e legislando ao encontro das teorias de Mahan⁸. No Brasil, Dom João VI nomeia a Marinha do Império como Autoridade Marítima, determinando que essa controlasse a trindade, suportando, de todas as maneiras, o poder marítimo brasileiro. Posteriormente, com o surgimento do Regulamento do Tráfego Marítimo (RTM), substituído pela LESTA, a Marinha do Brasil se mantém como sustentáculo à trindade de Mahan, porém, sujeita à forte sobreposição da ANTAQ e das Autoridades Portuárias locais.

2.4 VISIBILIDADE DA MARINHA DO BRASIL COM A LESTA

Em palestra ministrada na Escola de Guerra Naval, no dia 27 de fevereiro de 2019, o Almirante de Esquadra, Leonardo Puntel, Diretor Geral de Navegação, ressaltou que a metodologia adotada pelo Brasil ao concentrar o Poder Marítimo e o Poder Naval sob a responsabilidade da Marinha do Brasil foi assunto de apreciação do Secretário-Geral da Organização Marítima Internacional (IMO). Para o Secretário Geral da IMO, Sr. Kitack Lim, o Brasil seria um dos mais importantes Estados-Membros da Organização, composta por cento e setenta e quatro países, e contribui significativamente para as decisões políticas definidas pela Organização.

⁸ Referencia: MAHAN, ALFRED – *The Influence of Sea Power Upon History 1660 - 1783* - . Publicado por Ditactic Press 2013.

Seguindo na direção de apresentar sua Diretoria, o Almirante Puntel traçou um paralelo entre Brasil e Estados Unidos da América, demonstrando que a área de atuação da Marinha do Brasil equivale à área de atuação de cinco diferentes instituições norte-americanas, quais sejam: US Navy, com dever de atuação militar; US Marine Corps, equivalente aos fuzileiros navais brasileiros; US Coast Guard, a guarda costeira americana, com função de patrulhar a costa americana e coibir atos ilícitos e proteção ao território; NOA (National Oceanic and Atmospheric Administration) – equivalente à DHN (Diretoria de Hidrografia e Navegação) – e MARAD (Maritime Administration) – equivalente à Marinha Mercante Brasileira.

No mesmo sentido, foi exposto que navegam diariamente em águas jurisdicionais brasileiras cerca de 1.600 embarcações, das quais aproximadamente sessenta e dois por cento são barcos pesqueiros, com cerca de 100 de arqueação bruta. As demais embarcações são navios mercantes cargueiros, em sua grande maioria, e navios especiais na lavra, exploração e pesquisa de hidrocarbonetos na plataforma continental brasileira. A vigilância e o monitoramento dessas embarcações são realizados diuturnamente pela Marinha do Brasil. Cumpre salientar que, além da navegação marítima, o Brasil possui dezenas de vias interiores navegáveis, importantes para o transporte de cargas e passageiros, subsistência de populações ribeirinhas (pesca e irrigação de seu micro lavoura de subsistência), geração de energia e irrigação, com rica biodiversidade e que também requer as mesmas ações de segurança.

Dados divulgados no Relatório sobre Vias Economicamente Navegáveis, da ANTAQ, de março de 2018, apontam que o Brasil possui 41.994 km de trechos de vias interiores navegáveis, dos quais 19.464 Km constituem vias economicamente navegadas⁹; servindo os números como um pequeno indicativo da magnitude da atuação

⁹ Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/navegacao/interior/>. Acesso em maio de 2019

e interação da Marinha do Brasil com a sociedade brasileira, apenas possível pela promulgação da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário.

Numa analogia considerando o triângulo de Eric Grove¹⁰ e a necessidade por este apresentado de balanço entre as independentes bases de uso do mar – diplomacia, política e força militar –, nota-se a forte presença da Marinha do Brasil em todos os seus aspectos: na força militar, por meio de seus recursos de guerra; na diplomacia, mediante sua representação permanente na Organização Marítima Internacional; e na política, pelo poder de normatização da Diretoria de Portos e Costas.

Nesse sentido, faz-se importante destacar o entender de Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz, em sua trindade paradoxal – forças armadas, povo e governo –, especialmente no que tange ao fenômeno da guerra, bem como destacar o entender de Mahan no que concerne aos aspectos políticos e econômicos para o desenvolvimento do poder marítimo. Ambos os autores concordam que os assuntos políticos deveriam ser tratados por políticos e, por outro lado, entendiam que a guerra era assunto de seus comandantes militares. Para Clausewitz, o elo que uniria a trindade paradoxal seria um controle único e coerente. Dessa forma, a atuação da Marinha do Brasil em todas as áreas – política, reguladora e militar –, de forma eficaz, merece especial destaque pelo esforço e corrobora com o elogio do Secretário-Geral da IMO.

Como Autoridade Marítima brasileira, a Marinha do Brasil tem a oportunidade de representar todas as convenções marítimas internacionais, que aqui cabem destacar:

– International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS) – estrutura, compartimentagem, estabilidade, máquinas, instalações elétricas, proteção, detecção e extinção de incêndio; meios de salvamento e de sobrevivência, meios de comunicação,

¹⁰ Fonte: Sea Control 148 - United Kingdom Maritime Strategy with Dr. Eric Grove.

segurança de navegação, transporte de mercadorias perigosas e gerenciamento de segurança;

– International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW/1978), emendado em 2010 – Emendas de Manila – estabelece padrões de instrução, certificação e serviço de quarto para marítimos/gente do mar); e

– International Convention for the Prevention of Pollution from Ships – (MARPOL) – poluição por óleo, poluição por substâncias líquidas nocivas, substâncias perigosas embaladas, poluição por esgoto, poluição por lixo e poluição atmosférica.

Além dos limites da Organização Marítima Internacional, a Marinha do Brasil atua diretamente junto à Organização Internacional do Trabalho, com a sujeição dos navios de bandeira brasileira à Maritime Labor Convention¹¹ – MLC/2006, em vigor desde 2013. No que pese não ser o Brasil signatário da MLC/2006, cabe à MB garantir sua aplicação sempre que os navios nacionais estiverem operando em portos de países signatários.

Em que pese haver a LESTA retirado da MB a autoridade para legislar sobre assuntos laborais de pessoal embarcado, o que de fato já foi função da Marinha do Brasil determinado pelo RTM até 1997, cabe destacar que a assinatura do MLC/2006¹² pelo Brasil delegará à MB o poder de fiscalização sobre o pessoal embarcado no que tange às questões laborais (novamente), ampliando, ainda mais, os poderes desta Força e sua visibilidade.

¹¹ Convenção sobre o Trabalho Marítimo.

¹² A Convenção sobre o Trabalho Marítimo (MLC 2006) foi adotada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 07/02/2006, e entrou em vigor, internacionalmente, no dia 20/08/2013. Ela tem como propósito garantir à gente do mar condições de trabalho em harmonia com as regras universais da dignidade humana, sem representar obstáculo ao transporte marítimo mundial. A Convenção é aplicável aos navios de arqueação bruta igual ou superior a 500, que realizam viagens internacionais ou que arvoram a bandeira de um Estado-Membro e que operam a partir de um porto, ou entre portos, em outro país.

Porém, entre todas as funções exercidas pela Marinha do Brasil, a que destaca mais visibilidade, segundo o Diretor Geral de Navegação, é a posição de Autoridade Marítima (palestra de 27 de fevereiro de 2019 – Escola de Guerra Naval). De fato, a enorme importância da função da Marinha enquanto Autoridade Marítima é sustentada pela representação desta em todas as questões marítimas internacionais, de sua responsabilidade em território nacional, somada com a interlocução que ocorre entre a Autoridade Marítima local por meio das Capitânicas dos Portos, Delegacias dos Portos, Agências dos Portos e Agências Fluviais com toda a sociedade brasileira. Em verdade, quanto maior a interação da Marinha do Brasil com a sociedade brasileira, maior será a visibilidade da força perante o povo e, nesse aspecto, a Marinha do Brasil leva vantagem sobre as demais forças armadas (Exército e Aeronáutica).

Com efeito, à exceção das questões de acionamento da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), em uma situação de paz, não há nenhum outro ato ou atribuição que possa trazer tanta visibilidade para as forças armadas como a representação dada a Marinha do Brasil como Autoridade Marítima brasileira.

Com uma atuação célere, a Marinha do Brasil pode se tornar a instituição de maior visibilidade do poder Executivo brasileiro, considerando que cerca de 95%¹³ por cento das importações e exportações de cargas brasileiras passam pelos portos nacionais. Em verdade, o Brasil depende do comércio marítimo para o equilíbrio da balança comercial. Soma-se o fato de que a maior parte das reservas de hidrocarbonetos – recurso essencial para a sobrevivência do povo brasileiro –, no Brasil, encontram-se em solo marinho ou ribeirinho, cabe, então, à Marinha do Brasil a regulação da vertente econômica sobre a

¹³ Fonte: Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/institucional/a-antaq/>. Acesso maio de 2019.

exploração e aproveitamento sustentável dos recursos vivos e não-vivos; a regulação da vertente ambiental no uso racional do mar e à preservação do meio ambiente; a regulação da vertente científica que trata sobre o conhecimento e a vertente da soberania na esfera da segurança e defesa.

Diante da abrangência de suas atuações, observa-se que a Marinha do Brasil atende aos mais diversos setores sociais, regulando áreas que abrangem desde grandes Sociedades Empresariais ao usuário de uma pequena embarcação de esporte e recreio, por exemplo. Enquanto Autoridade Marítima, é preciso estabelecer critérios diferentes de atuação diante de diferentes representantes da sociedade, a fim de garantir que todos tenham suas necessidades e anseios atendidos prontamente. Nesse sentido, é preciso que a MB enxergue os diferentes atores do Poder Marítimo, desenvolvendo ao máximo suas diversas competências¹⁴.

Sendo assim, Jose Carlos Moreira, pioneiro dos estudos de marketing industrial no Brasil, sustenta que a empresa que se coloca ao lado do cliente (giro de 180 graus) passa a analisar a perspectiva dele, consegue fugir da comodidade danosa do foco induzido pelo próprio cliente, permitindo que tenham acesso ao que nem imaginavam precisar, superando expectativas e melhorando resultados. E é esta visão que, segundo o autor:

Revela a paisagem que os olhos e sentidos do cliente registram e que compõem a base sutil que está delineando as suas verdadeiras necessidades muito antes delas estarem prontas para serem verbalizadas por ele mesmo. É um dos mais inteligentes e eficazes processos para anteciparmos o que é importante para o cliente, trazendo à sua vista, de maneira inusitada, o que ele sempre quis e não soube pedir.

Dessa forma, sustenta que o foco no cliente representa uma mudança na cultura, o começo e a alavanca para o fortalecimento mercadológico da instituição. Para o autor,

Quando conseguimos fazer o foco da instituição ser o mesmo do cliente, a estrutura se torna mais sólida e os resultados tendem a acontecer de forma mais rápida.

¹⁴ Referencia: Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA

E no mesmo diapasão e a avaliação do vice-presidente da ABRH-RS¹⁵, Ério Nascimento, integrante do Comitê Organizador do CONGREGARH¹⁶ 2015 que declarou que há necessidade de uma mudança cultural na gestão das instituições, na prática seria enxergar a relação não entre as instituições não como uma estrutura de competição, mas sim de alta colaboração e integração de conceitos, modelos, processos e principalmente de pessoas.

Com efeito, José Carlos Moreira estabelece ainda que a área de gestão de pessoas dentro das organizações tem papel fundamental em sustentar a estratégia, não permitindo minimizar apenas em processos e produtos, mas influenciar nas atitudes da instituição materializadas por todas as pessoas que a integram.

Dessa forma, é preciso que a Marinha do Brasil, enquanto Autoridade Marítima, direcione seus esforços para atuar junto a um cidadão usuário de uma embarcação de esporte e recreio, que sempre necessitará de um produto ou serviço, bem como para atuar junto às empresas, onde as competências empresariais tornam-se o grande foco.

No contexto do marketing industrial, a empresa que interage com a Autoridade Marítima tem noção de que ela faz parte do Poder Marítimo e, por isso, não quer ser tratada como mera “cliente” pela MB, mas sim como “coautora”, buscando cooperação e esperando que compartilhem seu sonho de futuro.

A fim de atingir os objetivos de eficácia no atendimento aos diferentes atores, alguns desafios devem ser considerados, dentre os quais o autor destaca o desenvolvimento dos colaboradores; nesse caso, os Oficiais da Marinha do Brasil, que estão em contato com o cliente, que passam a ser os responsáveis pela observação e organização dos sinais que deverão compor as futuras ofertas de valor da instituição para

¹⁵ Associação Brasileira de Recursos Humanos – Rio Grande do Sul.

¹⁶ Congresso da Associação Brasileira de Recursos Humanos do ano de 2015.

este cliente, no caso, usuário; inverter o sentido de olhar de toda a organização do “de dentro pra fora” para “o de fora para dentro”; redesenhar o sistema de gestão, que deve passar a não só considerar os aspectos quantitativos (como as metas de curto prazo), mas também os aspectos qualitativos (o que o cliente/usuário pode representar no longo prazo).

Ante o exposto, considerando a enorme visibilidade que a LESTA trouxe à Marinha do Brasil enquanto Autoridade Marítima, faz-se necessária a manutenção da excelência de suas atividades, bem como o aprimoramento dela, a fim de destacar essa atuação aos olhos da sociedade brasileira.

2.5 ESTÁGIO PREPARATÓRIO PARA PRAÇAS DESIGNADAS PARA CAPITANIAS, AGÊNCIAS E DELEGACIAS

Com o intuito de qualificar a praça que servirá nas funções de representante da Autoridade Marítima, a Marinha do Brasil formulou o Estágio Preparatório para Praças Designadas para Capitancias, Delegacias e Agências – ESPRAC. O estágio tem modalidade semipresencial e é conduzido pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA), sob coordenação da Diretoria de Portos e Costas – DPC.

O estágio em referência é composto por uma primeira fase à distância – online –, que pode ser cursado em até cinquenta dias – noventa e duas horas – e uma segunda fase, presencial, que preferencialmente será realizada na Capitania a qual a praça foi designada. Entretanto, por questões de economia de recursos, a fase presencial também pode ser realizada na Capitania mais próxima de onde a praça esteja servindo.

O ESPRAC, é dividido em suas duas fases, sendo a maior delas, cerca de setenta e oito por cento, realizado à distância. Apenas vinte horas são cursadas na modalidade presencial, com requisitos aos tutores que são pré-estabelecidos pela Diretoria de Portos e Costas para garantir a boa qualificação da praça.

Em uma análise detalhada do currículo, observa-se que há uma ampla diversidade dos assuntos a serem estudados e aos quais a praça deve ser qualificada. Não obstante a importância da qualificação da praça, chama a atenção a questão do tempo de qualificação, ou seja, o número de horas para a qual a praça é destinada a ser qualificada.

Ainda em análise ao currículo do estágio de preparação da praça que servirá nas Capitânicas, Delegacias e Agências, chama a atenção o pouco tempo destinado para o estudo de cada matéria. Como exemplo, no currículo ESPRAC, no que tange ao Serviço de Atendimento ao Público¹⁷, são reservadas exatamente vinte horas aula, à distância, para estudo de vinte e duas capacitações. Em uma divisão aritmética simples, sem levar em consideração a complexibilidade das matérias, sobrarão cinquenta e quatro minutos para o estudo de cada um dos itens nos quais pretende-se gerar qualificação à praça. Destaca-se que as disciplinas presentes no item em destaque são de extrema relevância para a forma como a sociedade percebe a Marinha do Brasil, ou seja, para a visibilidade da MB.

Nesse sentido, salienta-se que a praça que realizará o atendimento ao público é, por vezes, a única pessoa que representa a Marinha do Brasil com quem o cidadão terá contato, ou seja, a praça para o cidadão é a Marinha do Brasil.

Em comparação ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, que ministra cursos de atendimento ao cliente, considerando as horas de formação do ESPRAC, este seria disponibilizado através de *workshop*¹⁸. Destaca-se que os cursos de preparação e capacitação do SENAC, para receberem a designação de “curso”, devem possuir quantidade muito superior de horas/aula do que aquelas exigidas no currículo em referência, em resumo, o ESPRAC não seria considerado um curso ou estágio, para o

¹⁷ ESPRAC, p. 16, Módulo dois de E, item 1.

¹⁸ Referência: SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial). Disponível em: <https://www.rj.senac.br/cursos/administracao-e-gestao/tecnicas-basicas-de-atendimento-ao-cliente-workshop/>. Acesso em maio 2019.

SENAC, mas sim um *workshop* devido ao número de horas aula destinado.

Observa-se, aqui, um elevado grau de exposição da imagem da Marinha do Brasil devido à formação disponibilizada à praça que deverá interagir com a sociedade brasileira.

2.6 ESTÁGIO PREPARATÓRIO PARA OFICIAIS DESIGNADOS PARA CAPITANIAS, AGÊNCIAS E DELEGACIAS

Em consonância com o estágio destinado às praças, a Marinha do Brasil formulou estágio preparatório para os Oficiais Designados para Capitânicas, Delegacias e Agências – ESPOC. O estágio, também na modalidade semipresencial, é conduzido pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA) e está sob a coordenação da Diretoria de Portos e Costas (DPC). Não há dúvidas que o currículo do estágio ESPOC é muito mais robusto do que o do ESPRAC.

O estágio conta com duas fases: a primeira à distância, com duração máxima de noventa dias, e a segunda presencial, com duração de treze dias. O currículo prevê visitas e palestras ao Tribunal Marítimo, à Procuradoria Especial da Marinha e à Escola de Guerra Naval.

Em que pese a formação do Oficial da Marinha, bem como o suporte técnico e assessoramento disponível na rede da DPC e na Marinha do Brasil, a complexidade e diversidade dos assuntos tratados envolvem um nível de conhecimento técnico cada vez mais elevado, em especial para o Decisor, no caso do Capitão dos Portos, Delegado ou Agente, pois as decisões tomadas em nome da Autoridade Marítima são invariavelmente relevantes para as atividades econômicas locais e para a sociedade de uma maneira geral.

É certo que as demandas relacionadas às Capitânicas, Delegacias e Agências crescem em volume e complexidade, seja pela superposição de normas e regulamentos, conforme já mencionado, ou pelo número de atores e instituições envolvidas na atividade

marítima, ou mesmo por uma maior visibilidade que é exigida das instituições nos dias atuais.

Apesar da credibilidade adquirida pela Marinha no seio da sociedade brasileira, e a qualidade dos serviços que vem sendo prestados pela Autoridade Marítima, o esforço contínuo no sentido de aperfeiçoar os métodos e sistemas relacionados às suas tarefas, com comprometimento e objetivos bem definidos, sempre foi e permanecerá sendo uma preocupação constante da Marinha na elaboração de suas políticas com uma visão voltada para o futuro. Ainda neste sentido é notório que a Marinha conta com diversos Corpos e Quadros de Oficiais e Praças, de qualificações diversas, primando pela seleção e formação do seu pessoal invariavelmente por meio de processos seletivos rigorosos.

Considerando então a relevância e a complexidade crescente do papel da Autoridade Marítima para o País, conforme já amplamente discorrido, e as exigências relacionadas ao nível de preparo de todo o pessoal envolvido, que seria recomendável elaborar uma política a ser conduzida, analisando os recursos humanos existentes e as necessidades atuais e futuras.

As atividades marítimas sabidamente envolvem uma gama de conhecimentos extensa, a exemplo de legislação internacional, normas técnicas, engenharia naval, ciências náuticas, mecânica, cartografia, dentre outras. A Marinha conta com recursos humanos capacitados em praticamente todas as áreas mencionadas¹⁹, a exemplo do Corpo de Engenheiros formados nas diversas especialidades, dos advogados pertencentes ao seu Quadro Técnico, de Oficiais Hidrógrafos do Corpo da Armada para as atividades relacionadas a hidrografia e oceanografia, e com Praças das mais diversas especialidades. Cabe avaliar se não haveria espaço nos seus efetivos para o preparo de um Grupo específico de Oficiais e Praças, com formação voltada às as demandas relacionadas às

¹⁹ (referência Lei dos Corpos e Quadros da Marinha)

tarefas atribuídas à Autoridade Marítima. Além da formação normal em Corpos e Quadros a serem selecionados de acordo com as habilitações requeridas, bem como da experiência prévia adquirida na diversas comissões na Marinha, num determinado ponto da carreira o pessoal selecionado complementaria os conhecimentos por meio de cursos e treinamentos sob orientação da DPC e em entidades externas à Marinha, quando necessário, de modo a compor um grupo de especialistas. A rotatividade desse grupo seria um fator a ser analisado e harmonizado de acordo com os requisitos de carreira. Cabe também mencionar que a Marinha conta ainda com a possibilidade de recrutar Oficiais de diversas formações e habilitações para o seu Quadro Técnico, complementando sua especialização no decorrer da carreira conforme as necessidades da Força.

Não obstante, comparativamente ao Programa de Ensino Profissional Marítimo para Aquaviários (PREPOM)²⁰, especificamente o curso de Aperfeiçoamento para Oficiais de Náutica (APNT) nota-se que, por exemplo, apenas para a aula acerca de “seguro e sociedade classificadora”²¹, é previsto um tempo presencial de oito horas/aula, enquanto que no estágio ESPOC, na segunda fase do curso, presencial, no item IX, “vistoria e sociedade classificadora”, são previstos quatro horas/aula.

Observa-se que a sociedade classificadora é a entidade reconhecida pela Marinha do Brasil para endossar diversos certificados de navegação das embarcações de bandeira brasileira e bandeira estrangeira, inclusive o próprio Certificado de Segurança da Navegação (CSN). No Brasil, a Diretoria de Portos e Costas, por meio da Norma da Autoridade Marítima número seis (NORMAM 06)²², descreve as normas para o reconhecimento de sociedades classificadoras e certificadoras (entidades especializadas)

²⁰Referência: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha – Ensino Profissional Marítimo. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/ciaga/sites/www.marinha.mil.br/ciaga/files/Inscri%C3%A7%C3%A3o/PREPOM-aquaviarios2019_alt%2028.pdf. Acesso em maio de 2019

²¹ Item 15.8 – V.

²² Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/normas>. Acesso em maio de 2019

para atuarem em nome do governo brasileiro.

Estabelecendo um paralelo entre importância e a relevância dos profissionais que são designados para realizarem os cursos de ESPOC e APNT, observa-se ser deveras mais relevante o conhecimento para o futuro representante da Autoridade Marítima do que para o Oficial da Marinha Mercante que tripulará um navio. Entretanto, o curso APNT possui o dobro do número de aulas do que o curso ESPOC. Ambos os cursos são realizados na mesma instituição, CIAGA, onde espera-se que haja uma razoabilidade no ensino. Destaca-se que não há como acelerar a capacitação de um profissional a ponto de que um curso consiga gerar a mesma capacitação em metade do tempo.

Dessa forma, há que se considerar que, embora muito bem detalhado, o curso ESPOC deveria ser mais extenso a fim de capacitar o Oficial da Marinha de uma forma onde seja gerada mais capacitação²³ para exercer o cargo de representante da Autoridade Marítima.

2.7 HABILITAÇÃO DE EMBARCAÇÕES DE ESPORTE E RECREIO

A Autoridade Marítima Brasileira normatiza a habilitação de pessoas para navegarem em embarcações de esporte e recreio por meio da Norma da Autoridade Marítima de número três (NORMAM 03).

Conforme redação em corpo, a NORMAM 03 objetiva:

estabelecer normas e procedimentos sobre o emprego das embarcações de esporte e/ou recreio empregadas exclusivamente em atividades não comerciais, visando à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana e à prevenção da poluição ambiental por parte dessas embarcações no meio aquaviário.

Além das embarcações que constituem o Poder Marítimo, o Brasil foi agraciado com mares relativamente calmos e diversas vias navegáveis de beleza incomensuráveis. Dessa forma, era claro o interesse da população em buscar nos esportes aquáticos uma

²³ EMA – capacitação é a geração de competência ao profissional que exercerá uma determinada função.

opção de laser. De fato, o Brasil possui milhares de embarcações de esporte e recreio de diversos tipos, tamanhos e formas, que abrangem desde pequenos barcos à vela, moto-aquáticas, lanchas e grandes iates, todos frequentando as águas brasileiras.

Nesse sentido, a NORMAM 03 estabelece, de forma estruturada, uma profunda interação entre a Marinha do Brasil e os governos municipais e estaduais, além de regular também o relacionamento da Marinha do Brasil com outras entidades civis, tais como clubes náuticos e marinas. Para tanto, a NORMAM delega às Capitânicas, Delegacias e Agências a responsabilidade por esta interação.

A NORMAM 03 estabelece ainda a forma de habilitação dos condutores das embarcações de esporte e recreio, que pode ser obtida na Autoridade Marítima local ou ainda em locais delegados pela Autoridade Marítima. Essa forma mista descreve uma profunda interação entre entidades civis e a Autoridade Marítima Local.

Nesse aspecto, a forma de interação entre a Marinha do Brasil e o usuário, nesse caso o amador, é o fornecimento de um produto ou serviço. O amador não faz parte do Poder Marítimo, para ele a utilização das vias navegáveis está diretamente ligada ao lazer pessoal e familiar, de tal forma que a interação com a Autoridade Marítima deve ser consideravelmente diferente daquela utilizada pela MB para lidar com uma empresa que faz parte do Poder Marítimo, atendendo ao preceituado por José Carlos Moreira.

A correta interação entre a Autoridade Marítima local, através da NORMAM 03, com os moradores dos municípios e estados pela Autoridade representados, trará visibilidade positiva para a instituição, proporcionando vantagens para toda a Marinha do Brasil.

2.8 TRIBUNAL MARÍTIMO E OS INQUÉRITOS ENVIADOS PELAS CAPITANIAS DOS PORTOS

Pela análise do Tribunal Marítimo, no início da década de 1930, o crescente aumento de acidentes da navegação em águas brasileiras evidenciava a necessidade de se criar no Brasil um órgão técnico, voltado para a avaliação das causas e circunstâncias dos acidentes de embarcações nacionais, onde quer que estivessem, e estrangeiras, quando em águas jurisdicionais brasileiras, de maneira a não ficar à mercê das decisões dos tribunais marítimos estrangeiros. Havia, portanto, uma questão de soberania em pauta.

Em 21 de dezembro de 1931, por meio do Decreto n. 20.829, criava-se a Diretoria de Marinha Mercante, subordinada diretamente ao Ministério da Marinha. Da mesma forma, em seu art. 5º, foram criados os tribunais marítimos administrativos, subordinados a essa nova Diretoria. Entretanto, o Decreto autorizou apenas a implementação e o funcionamento do Tribunal Marítimo Administrativo do Distrito Federal, enquanto as necessidades do serviço e os interesses da navegação não demonstrassem a conveniência da divisão do território nacional em circunscrições marítimas. Posteriormente, em julho de 1933, o Decreto n. 22.900 desvincula o Tribunal da Diretoria da Marinha Mercante, passando a ser diretamente subordinado ao Ministro da Marinha. Um ano mais tarde, o Decreto n. 24.585, de 5 de julho de 1934, aprovou o Regulamento do Tribunal Marítimo Administrativo, data considerada como a de efetiva criação do Tribunal. Nesse Regulamento, abandona-se a ideia de divisão do território nacional em circunscrições marítimas, sendo confirmada a existência de apenas um Tribunal Marítimo, com sede, na então, capital federal, Rio de Janeiro.

O Tribunal Marítimo, conforme preceitua o artigo 1º, da Lei n. 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, é um órgão autônomo, com jurisdição em todo o território nacional, auxiliar do Poder Judiciário, vinculado ao Comando da Marinha, e tem como atribuições

aquelas previstas no artigo 13 desta mesma Lei, sendo elas: julgar os acidentes e fatos da navegação, deferindo-lhes a natureza e determinando-lhes as causas, circunstâncias e extensão, indicando os responsáveis e aplicando-lhes as penas estabelecidas nesta lei, e propondo medidas preventivas e de segurança da navegação. O Tribunal Marítimo também deve manter o registro geral da propriedade naval; da hipoteca naval e demais ônus sobre embarcações brasileiras; e dos armadores de navios brasileiros.

Posteriormente, em 08 de janeiro de 1997, por meio da Lei n. 9432, o Tribunal Marítimo ficou responsável, também, pelo Registro Especial Brasileiro (REB), constituindo-se em uma medida de apoio e estímulo à Marinha Mercante nacional e à Indústria Naval Brasileira.

O registro no Tribunal Marítimo é fato de sublime importância para o Poder Marítimo Brasileiro. É o Tribunal Marítimo que outorga uma empresa do Brasil a ser um Armador Brasileiro, por meio do Certificado de Título de Armador, emitido conforme preconizado no parágrafo único do artigo dezoito da Lei n. 7.652, de 03 de fevereiro de 1988, bem como conforme o artigo primeiro da portaria dezoito do Tribunal Marítimo, de 28 de outubro de 2002. As empresas brasileiras compõem juntamente com seus navios brasileiros o Poder Marítimo. O Tribunal Marítimo ainda é o órgão que registra todas as embarcações nacionais, ou seja, de bandeira Brasileira.

Quando um acidente ou fato da navegação ocorre, imediatamente é instaurado um inquérito pela Autoridade Marítima Local, que pode ser uma Capitania, Delegacia ou Agência; que deverá seguir o fluxograma do inquérito administrativo, partindo da comunicação do fato, seguindo a ordem cronológica para o encarregado do inquérito, escrivão/peritos, exame pericial, depoimentos/acareações, juntada de documentos (esses últimos três conhecidos como fase de instrução); seguindo para o relatório, conclusão da Capitania dos Portos, notificação do indiciado, defesa prévia do indiciado, Tribunal

Marítimo e Procuradoria. O procedimento é válido para todo e qualquer fato da navegação, que necessariamente seguirá o mesmo trâmite, de tal forma que, independentemente do tipo de embarcação – mercante, esporte e recreio ou militar –, todos estarão sujeitos ao mesmo rito.

Os inquéritos do Tribunal Marítimo são mais uma oportunidade de visibilidade positiva para a Marinha do Brasil. De fato, além de estar subordinado à Marinha do Brasil, o Tribunal vem realizando um trabalho excepcional, conforme descrito na revista do Tribunal Marítimo em matéria realizada com o presidente do Centro dos Capitães da Marinha Mercante em quinze de maio de 2019. Na revista, o presidente do CCMM, Comodoro José Álvaro de Almeida Junior, declara abertamente que, na visão do Centro de Capitães da Marinha Mercante, o Tribunal Marítimo é uma instituição que goza de profunda admiração pelo Poder Marítimo, que auxilia sobremaneira a serenidade do transporte marítimo brasileiro, pois as empresas e os comandantes responsáveis pelo transporte, quando em navios brasileiros ou quando navegando em águas jurisdicionais brasileiras, são sabedores que possuem um órgão técnico de excelência para cuidar de eventualidades que são inerentes à aventura marítima.

Dado ao levantamento realizado, a MB exerceu e continua exercendo a atividade de Autoridade Marítima desde o Brasil colônia até o momento atual, sua atividade é de extrema importância para a soberania do país e a Marinha evoluiu conforme a necessidade da sociedade brasileira, passando inclusive por períodos que houveram questionamentos internos a respeito se a MB deveria ser a Autoridade Marítima Brasileira, entretanto a própria sociedade decidiu que a Autoridade Marítima Brasileira deveria continuar sendo a Marinha do Brasil. Diante desse fato e dada a complexidade da delegação imposta pela LESTA, a Marinha do Brasil deve se preparar de forma a criar a capacitação em seus

Oficiais e Praças para exercerem a função de representantes da Autoridade Marítima Brasileira, o que vem ocorrendo, mas de forma incipiente e pouco explorativa.

A atividade de Autoridade Marítima realizada pela Marinha do Brasil é a atividade que gera a maior visibilidade da Força perante a sociedade brasileira²⁴, dessa forma, a Marinha do Brasil deve destacar especial atenção e esforços para atender aos anseios da sociedade brasileira e do Poder Marítimo do Brasil.

²⁴ Referência: Palestra do Almirante-de-Esquadra Ilques Barbosa Junior, palestra Escola de Guerra Naval, Março de 2019.

3 A AUTORIDADE PORTUÁRIA

A figura da Autoridade Portuária surgiu na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que, em seu artigo 21, inciso XII, alínea *f*, estabeleceu como competência da União o poder para a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres do país, quer seja de forma direta, ou ainda por meio de autorização, concessão ou permissão.

Em 1993, entrou em vigor a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93), que tinha como objetivo incrementar, por meio da modernização dos terminais, os portos brasileiros e, conseqüentemente, trazer investimentos privados como forma de aquecer a economia nacional.

Foi por força da Lei de Modernização dos Portos, que sucedeu a divisão dos portos, havendo, desde então, as instalações portuárias que se localizam dentro dos portos organizados, diretamente explorados pela União (ou por delegação, ou concessão desta a outrem); e as instalações portuárias que se localizam fora dos portos organizados, exploradas pela iniciativa privada.

De fato, este é o entendimento de Artur Miranda, servidor público, advogado e ex-presidente do Conselho da Comunidade do Distrito Federal:

Os portos organizados são os portos públicos, que podem ser explorados diretamente pela União ou indiretamente, através de delegação a estados, municípios ou sociedades de economia mista, ou até mesmo concessão a empresas privadas. Ocorre, porém, que desde 1993 nenhum porto organizado foi concedido à iniciativa privada.

Já as instalações portuárias localizadas fora de portos organizados são os Terminais de Uso Privado (denominação utilizada na Lei nº 12.815/2013, enquanto que na Lei nº 8.630/93 a denominação era “Terminal de Uso Privativo”), explorados pela iniciativa privada.

Desde o início da vigência da Lei nº 8.630/93, pode-se observar um aumento significativo no que tange à burocracia do funcionamento dos terminais de uso privado. Valendo-se do argumento de concorrência desleal contra os portos organizados, os terminais de uso privado foram obrigados, por exemplo, a movimentar maior volume de

carga própria do que de terceiros, o que de forma alguma atinge a intenção da lei. Dessa forma, para se cumprir com a burocracia, deveria se manter ocioso um terminal em plena capacidade de funcionamento, diminuindo sobremaneira o interesse da iniciativa privada nesses terminais.

A solução, ainda que parcial, para o imbróglio acerca do volume de carga terceirizada movimentada em terminais privados, veio com a Medida Provisória nº 595/2012, posteriormente convertida na Lei nº 12.815/2013 e que, atualmente, regula o setor portuário, que acabou com a obrigatoriedade da movimentação de carga própria nesses terminais, reestabelecendo a concorrência entre portos organizados e terminais de uso privado.

Dessa forma, tem-se, de um lado, o porto organizado, administrado pelo Poder Público, pela Autoridade Portuária; e de outro lado têm-se os terminais privados, cujas administração e gestão são exercidas pelo setor privado, embora ainda sujeitos à regulação do poder público, e é essa divisão das responsabilidades administrativas que gera, em muitos casos, dificuldade de compreensão do sistema às partes envolvidas. Ou seja, os terminais privados podem deter as responsabilidades administrativas, mas a Autoridade Portuária continuará com as responsabilidades governamentais sobre o terminal privado. As responsabilidades públicas da Autoridade Portuária são intransferíveis para o setor privado.

Os atos de gestão ou de administração necessários ao perfeito funcionamento dos terminais, aplicam-se em igual medida, quer para o porto organizado, quer para os terminais privados. São os casos dos atos necessários à administração financeira, procedimentos operacionais e logísticos, ou seja, qualquer ato que esteja de fato diretamente ligado a execução operacional do terminal ou porto. Entretanto, determinados atos são inerentes e exclusivos à administração pública.

A existência de portos públicos e portos privados, possivelmente no mesmo complexo portuário ou na mesma baía ou rio, leva o usuário e por vezes até mesmo outras Autoridades, como a Marítima, por exemplo, a confundir os atos administrativos da gestão privada ou mista com os atos públicos da efetiva Autoridade Portuária.

No sentido de dirimir as dúvidas que por ventura surgissem dessas relações, foi criado o Conselho da Autoridade Portuária, presidido por um representante da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), agência criada pela Lei Ordinária 10.233, de 05 junho de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviários e terrestres, criou o Conselho Nacional de Integração e Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

Neste sentido, o Art. 12 da Lei dispõe acerca das

diretrizes gerais do gerenciamento da infraestrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre, destacando em seu inciso primeiro a necessidade de, sempre que possível, descentralizar as ações, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão²⁵.

Em análise, observa-se que o legislador, por um lado, estabelece lei com objetivo de descentralizar as ações, visando incrementar a competição e, por outro lado, estabelece a Presidência do Conselho da Autoridade da Portuária como incumbência da ANTAQ, centralizando os poderes junto à Agência reguladora.

Essa variedade de entidades que se auto investem na figura de Autoridade Portuária, privilegiadas pela lei que tinha em vista a descentralização da atividade do Governo Federal, mas que, na prática, apenas incluíram mais atores, levou a um profundo desequilíbrio das relações entre as entidades envolvidas e o conseqüente aumento dos

²⁵ Referência: Lei Ordinária 10.233, de 05 junho de 2001

custos da cadeia produtiva, por vezes inviabilizando o setor econômico do Poder Marítimo.

De fato, da página da Autoridade Marítima local do Espírito Santo²⁶ na internet, por exemplo, consta que, para exercer atividade de apoio portuário, auxiliando na infraestrutura capixaba, a empresa privada interessada deverá obter uma série de licenças e outorgas, com destaque para o título de armador (vide capítulo sobre Tribunal Marítimo). Entretanto, do *website* da Capitania dos Portos do Espírito Santo, link referente ao registro de armador, documentação necessária, letra *i*²⁷; constata-se como obrigatório o contrato de afretamento ou arrendamento, ou outra forma de cessão de posse de embarcação ou contrato de armação, para obtenção do registro de armador. Como terceiro elemento da mixórdia, encontra-se na página da ANTAQ, no que tange ao afretamento²⁸, a obrigatoriedade da empresa interessada possuir a outorga de apoio portuário emitida pela própria Agência, devendo para tanto a interessada possuir registro de armador.

Diante desse quadro, consta-se que a obtenção de um documento está vinculada à obtenção de outro documento e vice-versa; de forma que a obtenção de quaisquer dos dois documentos torna-se uma disputa entre a ANTAQ, seguindo suas próprias regras e regulamentos internos e a Capitania dos Portos do Espírito Santo, também seguindo suas Normas e Procedimentos da Capitania dos Portos do Espírito Santo (NPCP-ES).

Nesse diapasão, no Relatório de Auditoria Operacional da Fiscalização do Tribunal de Contas da União n. 280, mediante ato originário do Ministro Relator (TC 012.799/2018-1 Ministro Bruno Dantas), o relatório fez duras críticas ao Ministério dos

²⁶ (Capitania dos Portos do Espírito Santo)

²⁷ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/cpes/>. Acesso maio de 2019

²⁸ Disponível em: <https://antag.wordpress.com/2016/03/10/resolucao-normativa-no-05-23022016/>. Acesso maio de 2019.

Transportes e à ANTAQ. Houve, nos últimos anos, a criação de um grande número de regras, tanto pela Agência quanto pelas Autoridades Portuárias locais, cujo atendimento pelas empresas que compõem o Poder Marítimo é praticamente impossível, enfraquecendo sobremaneira o transporte marítimo, deixando um rastro de evasão das empresas de navegação brasileiras do país ou ainda o simples desaparecimento das empresas brasileiras em prol das empresas estrangeiras, não sujeitas às mesmas regras e regulamentos que as empresas brasileiras.

De fato, observa-se que até o início da década de 1990, a maior parte do transporte marítimo nacional era feito por empresas brasileiras e por navios que arvoravam bandeira brasileira. Entretanto, após a Constituição de 1988 e a Lei de Modernização dos Portos, o que se constata é que mais de noventa por cento do transporte marítimo brasileiro é atualmente realizado por empresas e navios estrangeiros – conforme ANTAQ –, com única exceção para o transporte de hidrocarbonetos.

3.1 A FORMAÇÃO DOS TÉCNICOS DA AUTORIDADE PORTUÁRIA.

No Brasil, existem duas formas de se ocupar cargo no funcionalismo público, sendo uma por indicação à cargo de confiança da administração pública e outra por meio de concurso público, aplicando-se as mesmas regras aos técnicos que ocupam os cargos de Autoridade Portuária.

No que tange aos cargos de confiança *lato sensu*, esses estão à disposição de membros específicos dos três poderes do País e são, normalmente, ocupados por pessoas ligadas a partidos políticos, principalmente naqueles disponíveis ao Legislativo e ao Executivo. No que diz respeito aos cargos de Autoridade Portuária *stricto sensu*, estes estão sob a tutela do Poder Executivo, que faz a indicação direta de pessoa ao cargo de confiança, sem vinculação a nenhum tipo de formação que qualifique o indicado.

Por outro lado, no que diz respeito à ocupação de cargo mediante concurso público, mesmo aqueles que exigem nível superior, também não se verifica nenhuma vinculação à formação específica, bastando um diploma genérico de formação superior.

Em 2014, a ANTAQ, pela primeira vez desde a criação da Agência²⁹, realizou concurso público destinando duas vagas para bacharéis em Ciências Náuticas. Entretanto, no que pese a boa qualificação para navegação, os bacharéis em Ciências Náuticas não possuem nenhum tipo de formação específica em direito internacional do mar, comércio internacional com ênfase marítima, ou quaisquer outras habilidades que, de fato, os qualifique para regular os portos e terminais aquaviários. Pode-se concluir, pela análise curricular da formação de um nauta que, pouco ou quase nada pode ser empregado na Agência que deve regular o setor aquaviário do país.

Ante todo o exposto, conclui-se que, conforme o entendimento de Otto Eduard Leopold Von Bismark, um dos maiores estadistas do Século XIX, o despreparo técnico ao exercício de função é, de fato, ainda mais prejudicial e maléfico ao setor do que leis mal escritas e falhas. De fato, à hostilidade da lei, se suportada e amparada por técnicos qualificados, o setor marítimo sobreviverá apoiado em sua magnitude e importante abrangência. Entrementes, às leis esmeradas e técnicos incapacitados, o setor marítimo, a exemplo de qualquer outro setor, sucumbirá.

O setor público brasileiro adotou, depois de 1988, um sistema com grande geração de legislação para atuar no setor marítimo, os órgãos que emitem a regulação da indústria marítima, incluindo o transporte marítimo, vem atuando de forma latente a derrocada do poder Marítimo brasileiro, com decréscimo da indústria naval, da Marinha Mercante e falência de portos e terminais. A Marinha do Brasil por meio de suas Capitânicas, Agências e Delegacias, devem conviver diariamente com esses atores governamentais que por

²⁹ Disponível em: <https://biblio.cartacapital.com.br/concursos-publicos/>. Acesso maio de 2019

vezes criam dicotomia no transporte Marítimo. Dessa forma os representantes da Autoridade Marítima devem trabalhar cientes de que pouco pode-se confiar nos demais setores governamentais que legislam ou normatizam o transporte Marítimo brasileiro. A capacitação do Oficial da Marinha que ocupa e ocupará a posição de representante da Autoridade Marítima é de extrema importância para que dentro da latente sobreposição de leis e legislações a Marinha do Brasil permaneça como o alicerce forte do Poder Marítimo a quem a indústria e as empresas marítimas podem solicitar a interveniência em todo esse contexto envolvendo os atores governamentais.

4 O FUTURO DA INTERAÇÃO ENTRE A AUTORIDADE MARÍTIMA E A AUTORIDADE PORTUÁRIA

Fazendo uma breve análise histórica da legislação brasileira desde o Pacto Colonial emitido no século XVI, passando pela Abertura dos Portos as Nações Amigas no ano de 1808, criação das Capitanias dos Portos de 1845, criação da Lei do Lloyd Brasileiro de 1890, criação da Diretoria de Portos e Costas de 1923, criação do Regulamento do Tráfego Marítimo de 1982 e 1992, Lei da Modernização dos Portos de 1993, Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário de 1997, lei 10.233 de 2001, na Lei nº 12.815/2013, somadas a todas as demais leis afins que permearam e ainda permeiam o Poder Marítimo, conclui-se que até o final do século XX, as modificações conceituais nas leis chegavam a levar séculos, mas observa-se que o intervalo entre as alterações da legislação do Brasil vem diminuindo sensivelmente, culminando nos últimos vinte anos a períodos inferiores a dez anos para cada modificação.

Baseando-se no triângulo de Eric Grove, onde as bases do uso do mar são galgadas na diplomacia, política e força militar, deve existir um equilíbrio permanente entre as bases do triângulo, caso contrário, se uma das bases não estiver consolidada, o uso do mar

ficará comprometido.

Ainda na analogia do triângulo de Eric Grove, a parte do Poder Marítimo que envolve o transporte marítimo necessita de profunda estabilidade para ter um negócio perene. Conforme matéria elaborada pelo Instituto Brasileiro de Rebocagem, a vida útil de um navio mercante gira em torno de vinte anos, levando-se cerca de quinze anos para que haja a plena depreciação da embarcação, em outras palavras uma empresa, usualmente, estima que o navio necessita de quinze anos para ser pago, quando o Estado legisla em períodos muito curtos, alterando suas leis em períodos inferiores ao tempo médio para o pagamento dos navios, ocorre uma derrocada do transporte marítimo, e consequentemente gerando o enfraquecimento do Poder Marítimo.

4.1 O EFEITO NEGATIVO DE UMA REGULAÇÃO MAL ELABORADA PARA O PODER MARÍTIMO BRASILEIRO

Segundo reportagem conferida pela Associação Brasileira de Apoio Marítimo, órgão que representa os armadores de apoio marítimo encarregados da lavra de hidrocarbonetos no leito marinho (entrevista concedida a revista Portos e Navios dezoito de março de 2019), dos 326 navios de apoio marítimo brasileiros, 70 estavam parados, ou seja, 21,5% da frota de navios de apoio marítimo brasileiro parados, sendo a idade média dessas embarcações inferior a dez anos.

O motivo de um percentual tão elevado foram as alterações na legislação pertinente do país, mudando conceitos estabelecidos, para novos e inviabilizando por parte do legislador a operação das embarcações construídas com bandeira brasileira.

Com o Poder Marítimo fragilizado, o uso do mar passa a ser opção dos países estrangeiros, abalando não só a soberania nacional, como também a balança comercial brasileira, cabe ressaltar que a legislação pertinente dos países com vocação ao transporte marítimo e a construção naval a exemplo da Dinamarca, Grécia, Itália, entre outros,

possuem pouca mudança em sua legislação, garantindo as empresas de navegação perenidade em seu negócio.

4.2 O CENÁRIO DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Mostra-se então que o cenário das legislações brasileiras tende a crescer, conforme apresentado no primeiro parágrafo desse capítulo, com o surgimento de novas leis e regras, impactando o Poder Marítimo. Nesse aspecto, a Autoridade Marítima, apesar de manter-se há mais de vinte e dois anos regida por apenas uma lei de 1997 e atuando dentro do preconizado no seu papel constitucional, também sofrerá os impactos negativos da sobrepujança das regras da Autoridade Portuária.

A metodologia adotada pelas Autoridades Portuárias para nomeação de seus técnicos é, como já abordada no capítulo anterior, deveras passíveis a problemas de regulação.

A nomeação dos diretores da agência reguladora ocorre por indicação política realizada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, seguindo os ritos constitucionais que regem essa matéria; já a nomeação dos técnicos da agência ou das Autoridades Portuárias locais, em sua maioria, ocorre por meio de concurso público, em que não há necessidade de comprovação ou formação afim relativa à operação portuária.

Fazendo um paralelo aos maiores portos do mundo como Rotterdam, onde o Estado possui universidades, destacando-se a chamada ERASMUS, com programas de graduação e pós-graduação voltados para a operação portuária; não obstante, seguindo rumo semelhante aos holandeses, nos portos dos Estados Unidos da América, existem universidades com programas de graduação e pós-graduação aplicados pela MARAD (Maritime Administration), destacando-se, nesse caso, a academia de Kings Point³⁰.

³⁰ Disponível em: <https://www.usmma.edu/>. Acesso em maio 2019.

Ainda no Oriente, existe na China formação específica para a área portuária.

Cabe salientar que todos países citados possuem comércio marítimo pujante e que mantêm o triângulo de Eric Grove devidamente equilibrado por meio de um Poder Marítimo estruturado.

Fazendo uso da famosa frase de James Russell Lowell, “Educar a inteligência é dilatar o horizonte dos seus desejos e das suas necessidades”. A solução para uma interação que gere divisas para o país entre a Autoridade Marítima e a Autoridade Portuária está na formação adequada dos técnicos das instituições que regulam o Poder Marítimo. Atualmente, a Autoridade Portuária está órfã de técnicos capazes de regular o setor com a eficiência e a particularidade de que necessita, como mencionou Etienne Bonnot de Condillac: o verdadeiro órfão é aquele que não recebeu educação.

4.3 A PREPARAÇÃO DA AUTORIDADE MARÍTIMA BRASILEIRA

Como já visto no capítulo 2 desse trabalho, a Autoridade Marítima está em um patamar superior em referência à eficiência quando comparada com a Autoridade Portuária, entretanto, mesmo ocupando um patamar superior ainda existe grandes desafios no cumprimento de suas atribuições como Autoridade Marítima.

No dia 15 de fevereiro de 2019, em almoço realizado pelo Centro de Capitães da Marinha Mercante no Iate Clube do Rio de Janeiro, o Almirante de Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, ex-comandante da Marinha do Brasil, declarou em discurso acerca das dificuldades da função de Autoridade Marítima: “[...] de todas as funções que ocupei em minha carreira incluindo a de Comandante da Marinha, a mais desafiadora foi ser capitão dos portos [...]”.

Os altos escalões da MB se esforçam para manter o triângulo de Eric Grove equilibrado, entretanto, conforme mencionado anteriormente, os Oficiais da Marinha também não possuem uma formação específica a respeito da labuta como Autoridade

Marítima.

A capacitação dos técnicos que exercerão as funções delegadas por suas instituições (Autoridade Marítima e Autoridade Portuária) metodologicamente contribuirá na criação de uma interação propícia entre as entidades e por consequência o crescimento do Poder Marítimo, gerando harmonia entre os normatizadores do setor.

Com técnicos preparados de forma exemplar, mesmo que haja sobreposição do legislador, os técnicos saberão interpretar as regras para propiciar a melhor solução para o Poder Marítimo brasileiro (Otto Eduard Leopold von Bismarck Schönhausen, p. 53)³¹. Seguindo esse paralelo, a solução está na formação dos técnicos que ocuparão as posições de Autoridade do setor.

4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA MARINHA DO BRASIL

Steven Fink declarou que “é uma lei imutável que na batalha campal entre a percepção e a realidade a percepção sempre vence”³². A Marinha do Brasil vem se preparando há vários anos para desenvolver da melhor forma possível o dever de Autoridade Marítima Brasileira. Atualmente, cerca de dez por cento de todo o contingente de recursos humanos da Marinha do Brasil³³ está envolvido diretamente ou indiretamente como representante da Autoridade Marítima, servindo desde uma pequena delegacia ou agência até no Comando da Marinha do Brasil, nessa questão não basta a MB entender que está realizando um serviço exemplar como Autoridade Marítima, porque o que de fato prevalecerá será a percepção da sociedade brasileira.

³¹ Otto Eduard Leopold von Bismarck Schönhausen, foi um nobre, diplomata e político prussiano e uma personalidade internacional de destaque do século XIX, conhecido como o chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX – proclamou que com leis ruins e funcionários bons, ainda é possível governar. Mas com funcionários ruins as melhores leis não servem para nada.

³² FINK, STEVEN – *Crisis Communications*. McGraw Hill Education eBooks.

³³ Referência: Tabela Mestre de Força de Trabalho da Marinha do Brasil.

De fato, a Autoridade Marítima é o representante legal do país, no que tange aos assuntos da navegação em águas nacionais, bem como no que tange aos assuntos das embarcações nacionais em águas estrangeiras. Nesse sentido, Luciano Melo Ribeiro³⁴ afirma que

a Autoridade Marítima é o representante legal do país, responsável, entre outras atribuições pelo ordenamento e regulamentação das atividades da Marinha Mercante, cabendo a ela promover a implementação e a execução da Lei de Segurança do tráfego Aquaviário (LESTA), com o propósito de assegurar a salvaguarda da vida humana no mar; a segurança da navegação em mar aberto e hidrovias interiores; e a prevenção da poluição (hídrica) por parte de embarcações plataformas ou suas instalações de apoio.

No que concerne ao exercício da Autoridade Marítima, este cabe ao Comandante da Marinha, que tem competência para o trato dos assuntos que cabem à Marinha do Brasil como atribuições subsidiárias, enquanto ao que concerne à sua estrutura, essa é composta por assessores, que são designados pela MB e por representantes da Autoridade Marítima para que tratem dos assuntos da segurança da navegação e do meio ambiente; daqueles relativos à Marinha Mercante; relativos à segurança do tráfego aquaviário; dos relacionados aos organismos internacionais; os de investigação científica marinha e bens submersos; e para os assuntos da Antártica e recursos do mar.

No que tange à Cabotagem brasileira, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários divulgou³⁵ que, apenas no exercício de 2018, este tipo de navegação teria crescido 2,98%, transportando mais de cento e sessenta e um milhões de toneladas de carga pelos portos das costas brasileira.

Entretanto, observa-se que o aumento no volume do transporte da cabotagem no Brasil apresentado pela Agência está, na realidade, mascarado pelo aumento do número de navios na costa brasileira.

³⁴ Marinha do Brasil Protegendo Nossas Riquezas, Cuidando da Nossa Gente, 2017, ed. Action, p. 112.

³⁵ Referência: Agência Nacional de Transporte Aquaviário – ANTAQ. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/2019/02/18/aumenta-o-transporte-no-longo-curso-e-na-cabotagem/>. Acesso em 2019.

Ocorre que, após a abertura das novas eclusas do Canal do Panamá, houve um considerável aumento nas dimensões dos navios *Porta Containers*. No período anterior à construção das novas eclusas, os navios que passavam pelo Canal do Panamá eram conhecidos como “Panamax” e suas dimensões eram vinculadas ao tamanho máximo das eclusas disponíveis à época e, portanto, consideravelmente menores que as atuais dimensões. Atualmente, os navios classe “Panamax” estão em fase de paralização, sendo progressivamente desativados, com menos encomendas desse tipo de navios aos estaleiros mundiais do que o seu percentual navegando ao redor do mundo.

No contexto da considerável queda no número de navios “Panamax”, a Universidade Federal de Santa Catarina, em cumprimento ao Plano Nacional de Logística Portuária – PNL P, do Ministério dos Transportes, encomendou ao Instituto Brasileiro de Rebocagem estudo, que teve por base os dados obtidos do Institute of Shipping Economics and Logistic³⁶. O estudo apurou que a frota de navios “Panamax” ao redor do mundo representava cerca de vinte e quatro por cento dos navios mercantes, enquanto que as encomendas de novos navios classe “Panamax” aos estaleiros construtores representavam menos de treze por cento do total das encomendas. Matematicamente, houve uma redução de quarenta e cinco por cento nas encomendas de navios “Panamax”, o que representa uma queda acentuada na atuação desses tipos de navios ao redor do mundo.

Nesse aspecto, uma projeção linear da evolução da construção de navios conteneiros no mundo, considerando a vida média de vinte anos para um navio da classe

³⁶ Referência: Institute of Shipping Economics and Logistics (Instituto Econômico e Logístico de Transporte Marítimo) possui o maior acervo de construção naval e amplamente utilizado para obtenção de dados relativos ao desenvolvimento da indústria naval. Seus estudos são amparados por verbas governamentais e da iniciativa privada O ISL foi fundado em março de 1954 e é uma entidade sem fins lucrativos com o único propósito de realizar pesquisas científicas na área da navegação mundial. Disponível em <https://www.isl.org/en>. Acesso em maio de 2019.

“Panamax”, mostra que em 2036 haverá um número superior de navios da classe “Pós-Panamax” do que os navios “Panamax” navegando entre os portos mundiais.

Diante do quadro de aumento das dimensões dos navios e de aumento do volume de carga destes, as empresas de navegação, por razões financeiras, optaram por utilizar esses novos navios, que transportam mais cargas e estão aptos a atravessar o Canal do Panamá. Entretanto, a Autoridade Portuária do Brasil não se preparou para o aumento nas dimensões dos novos navios e, atualmente, dos trinta e seis principais portos brasileiros com terminais conteneiros, apenas três conseguem receber essa nova classe de navio “Pós-Panamax” ou “Neo-Panamax”.

Ocorre que o Brasil, devido às suas dimensões, não comporta um porto *Hub Port*³⁷, concentrador de carga. Por questões de logística econômica, a escala dos navios deve ser porto a porto, o que era regular com os navios classe “Panamax”, com navios de longo curso, escalando de cinco a oito portos brasileiros por viagem. Entretanto, no que tange aos navios classe “Pós-Panamax”, estes, devido às suas dimensões, estão impossibilitados de escalar na maioria dos portos brasileiros. Dessa forma, as empresas de navegação optaram por colocar pequenos navios porta *containers* para realizar a aglutinação de carga em dois ou três portos brasileiros que comportam os navios “Pós-Panamax”, de onde zarpam para o exterior.³⁸

Diante desse quadro, analisando de forma superficial, a aglutinação de carga de um porto brasileiro para outro porto brasileiro cria a impressão da existência de uma cabotagem. Entretanto, a realidade é que se trata de cargas de exportação e importação, que estão sendo deslocadas de um porto ao outro por ineficiência logística do próprio

³⁷ *Hub port* consiste em um porto concentrador de cargas e de linhas de navegação

³⁸ Referencia: Global Maritime Hub. (Concentrador de Carga Global) é um órgão internacional de análise do mercado marítimo da navegação, onde busca apresentar as maiores eficiências para o transporte marítimo separado por tipo de navegação e carga.

porto. Cada carga é transportada por no mínimo dois navios do seu porto de origem até o seu porto de destino final, o que encarece o transporte marítimo.

De fato, há necessidade de realizar o transporte de uma carga, que anteriormente era transportada por um navio, utilizando dois ou mais navios, o que representa um acréscimo significativo no custo de exportação e importação das cargas brasileiras.

Dessa forma, enquanto a ANTAQ celebra o aumento do transporte da cabotagem brasileira, o custo Brasil dificulta a importação de bens de consumo e a exportação de bens industrializados para o exterior.

Cabe aqui mencionar que a estrutura atual não tem proporcionado a eficiência necessária, posto que o Conselho da Autoridade Portuária (CAP) não foi capaz de prever a alteração ocorrida no transporte marítimo em nível mundial nem preparar a nossa estrutura neste sentido, mesmo que tais alterações tenham sido fruto de negociações entre os diversos países dentro da Organização Marítima Internacional, e que tenham sido implementadas somente após uma das maiores obras de infraestrutura realizadas nos últimos dez anos em nível mundial, ou seja, a ampliação do Canal do Panamá.³⁹

Ainda no contexto de reforçar a necessidade do aprimoramento na qualificação dos representantes da Autoridade Portuária, pode ser observado que em 4 de junho de 2019, o Superintendente de Regulação da ANTAQ proferiu palestra sobre a Regulação do Transporte Marítimo na Escola de Guerra Naval. No currículo do palestrante consta a formação de 2º Sargento Especialista da Aeronáutica e de engenheiro formado pela Universidade de Manaus. Em teoria a sua formação, por si só, não possui correlação com

³⁹ Referência: Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS) onde demonstra o estudo a respeito dos modais brasileiros em comparação aos Estados Unidos levando em consideração o transporte por quilômetro útil (TKU), onde o custo do transporte por quilômetro útil brasileiro por meio marítimo é de trinta dólares americanos enquanto o custo do transporte marítimo nos Estados Unidos é de apenas onze dólares.

o trabalho executado por aquela Agência, e em teoria não o habilitariam para atuar na regulação do transporte marítimo.

Dessa forma, discrepâncias como o ilusório aumento da cabotagem brasileira são celebrados como conquistas, enquanto na realidade representa mais um gargalo para o transporte marítimo de cargas no País. Assim entende-se que a falta de uma habilitação e de capacidade técnica dificultam sobremaneira o desenvolvimento do setor marítimo e o uso do mar.

Ainda de acordo com a publicação EMA-418 (Mod 1) Portfólio Estratégico da Marinha 217, o desenvolvimento do comércio e das atividades marítimas no Brasil, na última década, intensificaram as atividades nas Águas Jurisdicionais Brasileiras, impulsionando um aumento de tarefas realizadas pelas Organizações Militares com atribuições no Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário (SSTA). Desta forma, depreende-se com facilidade que o grau de dificuldade para execução das fainas desses representantes tende a se intensificar. A mesma publicação menciona ainda que o Pessoal é o maior patrimônio da Marinha do Brasil e um dos alicerces fundamentais para que a Força exerça com primazia seu papel como Autoridade Marítima.

No que concerne à missão da Marinha, a quem cabe preparar e empregar o Poder Naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria, esta é reconhecidamente uma tarefa gigantesca para a Instituição num cenário de dimensões continentais como o Brasil, envolvendo vultosos recursos financeiros para a obtenção dos meios e do adestramento necessários ao seu cumprimento. Por outro lado, no que concerne ao papel da Autoridade Marítima, as suas tarefas presumem o emprego de recursos relativamente menores, que se resumem basicamente ao preparo técnico do pessoal envolvido.

Ante o exposto, considerando que Autoridade Marítima é a posição de maior visibilidade da Marinha do Brasil perante a sociedade Brasileira⁴⁰ e, considerando ainda que os recursos necessários para investir em treinamento são significativamente menores que aqueles necessários para investir em equipamentos, faz-se imperioso que a MB volte seus esforços ao treinamento de pessoal que atuará na área responsável por trazer maior visibilidade à instituição.

Nesse sentido, o Capitão de Mar e Guerra Norte Americano, D. Michael Abrashoff⁴¹, estabelece que as melhores práticas inovadoras de gestão devem considerar e conhecer seus atores, dispensando a cada um o tratamento específico e direcionado, de forma a atender seus anseios e necessidades. Pelo Capitão de Mar e Guerra, os aspectos que levaram o USS “BENFOLD” a tornar-se o melhor navio de guerra da Marinha Norte Americana foi seu conceito de gestão, considerando as peculiaridades dos mais diversos atores, este conceito posteriormente foi estendido à toda Marinha Americana.

Ante todo o exposto, pode-se considerar que quanto melhor a Marinha do Brasil desempenhar suas atividades de Autoridade Marítima, maior a visibilidade desta perante a sociedade. Resta a Força desempenhar o papel com todo o afinco e determinação, auxiliando o Brasil na melhora de seu desempenho econômico. Para que a Marinha esteja preparada para fornecer a sociedade brasileira, o melhor serviço possível é mandatário que os representantes da Autoridade Marítima estejam preparados para assumir as questões que são particulares aos anseios da sociedade. Para tanto, se faz necessário uma formação especial no corpo da Armada da Marinha.

⁴⁰ Referência: Palestra do Comandante de Operações Navais da Marinha do Brasil, Almirante de Esquadra Leonardo Puntel – Palestra EGN - curso C-PEM 2019

⁴¹ Autor do livro “*It’s Your Ship*” e ex-secretário de Defesa dos Estados Unidos da América.

4.5 VISIBILIDADE DAS INSTITUIÇÕES

A visibilidade positiva é um dos requisitos mais importantes para a perenidade e sucessos de uma instituição, seja esta uma instituição estatal, privada ou religiosa. Os patamares de prosperidade de uma instituição serão impreterivelmente ligados à percepção que a sociedade tem desta. Em contrapartida, a visibilidade negativa implica necessariamente a derrocada da prosperidade e o encolhimento, se não imediato, mas certamente a longo prazo de uma instituição que seja malvista pela sociedade.

Nesse sentido, pode-se estabelecer uma análise comparativa entre duas instituições estaduais militares, sendo a primeira o Corpo de Bombeiros Militar e a segunda a Polícia Militar; constatando-se com clareza as questões mercadológicas da percepção da sociedade acerca de ambas.

No que tange à Polícia Militar, esta tem como missão a proteção da sociedade brasileira, garantindo a manutenção da lei e da ordem no estado que serve. Cada Polícia Militar estadual possui uma visão e missão próprias, mas com resultados muito semelhantes. Isso porque, embora cada Estado tenha suas especificidades e idiosincrasias, a função primordial de todas as Polícias Militares é basicamente a mesma: defender a sociedade e garantir a ordem. Nesse sentido, destaca-se a missão da Polícia Militar de São Paulo de proteger as pessoas, fazer cumprir as leis, combater o crime e preservar a ordem pública.

No que diz respeito ao Corpo de Bombeiros Militar, a lógica se repete e, respeitadas as necessidades próprias de cada região, suas designações são todas muito semelhantes de um estado a outro, cabendo à instituição a proteção à vida e o patrimônio particular, público e ambiental. Nesse sentido, destaca-se a missão do Corpo de Bombeiros de proteger a vida, o patrimônio e o meio ambiente para o bem-estar da sociedade.

Nesse contexto, ao aplicar a taxonomia de Bloom nas missões da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros, verifica-se a semelhança irrefutável dessas. De fato, a semelhança entre as missões das instituições é estreita de forma que, em alguns Estados Brasileiros, ambas se fundem como braços diferentes de uma única instituição, como nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Paraná, por exemplo. Entretanto, a percepção da sociedade brasileira, no que tange à Polícia Militar, é totalmente diferente da percepção daquela que tange ao Corpo de Bombeiros. Segundo pesquisa feita pelo Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística – IBOPE, para a sociedade, o Corpo de Bombeiros Militar é a instituição mais confiável do Brasil⁴². Em contrapartida, segundo estudo realizado pelo o Índice de Confiança na Justiça no Brasil – ICJBrasil, que retrata sistematicamente a confiança da população no Poder Judiciário, a Polícia Militar no mesmo período teve seu índice de aprovação em trinta e seis por cento, cerca de quarenta e nove pontos percentuais abaixo do índice de confiabilidade do Corpo de Bombeiros Militar. Constata-se, ainda, no estudo em referência que a Polícia Militar auferiu o quinto pior índice dos órgãos medidos; perdendo apenas para Poder Judiciário, Governo Federal, Congresso Nacional e Partidos Políticos.

Ainda nesse sentido, no Índice de Confiança Social – ICS, medido pelo IBOPE, o Corpo de Bombeiros figura há cinco anos consecutivos a frente de todas as demais instituições brasileiras, incluindo a igreja católica e Forças Armadas, no que diz respeito à confiança da sociedade. Ainda segundo o IBOPE, das dezoito instituições avaliadas; tanto públicas quanto privadas e ainda aquelas representativas da sociedade civil organizada, destaca-se o índice de aprovação pela sociedade do Corpo de Bombeiros, que alcançou setenta e três por cento de aprovação; encontrando-se, em segundo lugar, a

⁴² Referência: Governo do Brasil. Disponível em <http://www.brasil.gov.br/noticias/seguranca-e-justica/2015/07/ibope-corpo-de-bombeiros-e-a-instituicao-mais-confiavel-do-brasil>. Acesso maio de 2019

Igreja Católica, com sessenta e seis por cento de aprovação, e, em terceiro lugar, as Forças Armadas, com sessenta e dois por cento de índice de aprovação pela sociedade.

Em primeira análise, poderia se considerar que a Polícia Militar, por ser um agente cerceador da liberdade, teria naturalmente sobre si uma percepção negativa da sociedade. Entretanto, observa-se que, em cidades litorâneas do Estado de São Paulo, por exemplo, onde o Corpo de Bombeiros atua incisivamente cerceando a liberdade de banhistas, não há comprometimento da visão positiva que a sociedade tem da instituição, de forma que não é de fato a possibilidade de cerceamento de liberdade que torna positivo o conceito e grau de confiabilidade que a sociedade terá em uma instituição.

Com efeito, a percepção positiva que a sociedade brasileira tem do Corpo de Bombeiros é tão forte que os municípios e estados do país cobram tributo da modalidade taxa, qual seja, a Taxa de Bombeiro, para serviço de segurança pública, com fulcro exclusivo nesta percepção positiva que a sociedade tem da instituição, ou seja, a sociedade aceita que o estado imponha mais imposto, baseado única e exclusivamente na percepção positiva da instituição.

É no contexto da atuação do Corpo de Bombeiros, com relação a sua imagem perante a sociedade, que a Marinha do Brasil, por meio da Autoridade Marítima, deve se espelhar. As funções da Autoridade Marítima permeiam a sociedade de forma muito próxima à missão do Corpo de Bombeiros e da Polícia Militar, porém, é a opção de como a Marinha do Brasil exercerá a sua missão de Autoridade Marítima que trará uma percepção positiva ou negativa da sociedade para a Força.

Nessa dimensão, entendendo que uma visão positiva da sociedade pode trazer benefícios em forma de aumento de verbas à Força, faz-se imperioso que a Marinha do Brasil prepare os seus Oficiais que serão agentes da Autoridade Marítima Brasileira, a

fim de que interajam de forma positiva com a sociedade civil organizada, gerando dessa forma uma percepção positiva da sociedade *latu sensu*.

De fato, para o Capitão de Mar e Guerra, D. Michael Abrashoff, na obra *Este Barco Também é Seu – It's Your Ship*, ao tratar do assunto da visibilidade positiva, coloca que, diferentemente do que a maioria das pessoas acredita, o fato de se punir quem está errado não gera visibilidade negativa. Na verdade, o que gera visibilidade negativa é a forma como a punição é imposta. É nesse aspecto que o Corpo de Bombeiros Militar se destaca, navegando de forma singela e com bastante eloquência, punindo quando necessário, cerceando a liberdade dos banhistas quando necessário, mas de forma que a percepção da sociedade continue positiva junto a instituição.

5 CONCLUSÃO

A missão imposta à Marinha do Brasil de atuar como Autoridade Marítima brasileira está longe de ser uma tarefa simples e, no contexto recente do excesso de normatização e de criação de leis, regras e normas pelos poderes brasileiros, deve-se tornar ainda mais árdua nos próximos anos.

De fato, considerando que nas últimas décadas o número de legislações que regulam e regulamentam o setor do transporte marítimo dobrou em relação ao existente nos últimos trezentos anos no Brasil, é imperioso que se trabalhe arduamente na formação daqueles Oficiais que atuarão na representação da Autoridade Marítima, a fim de que alcancem o objetivo de visibilidade positiva e mitiguem a sobreposição de autoridade marítima e portuária,

Nesse diapasão, no dia 15 de fevereiro de 2019, em almoço realizado pelo Centro de Capitães da Marinha Mercante no Iate Clube do Rio de Janeiro, o Almirante de

Esquadra Eduardo Bacellar Leal Ferreira, ex-comandante da Marinha do Brasil, declarou em discurso acerca das dificuldades da função de Autoridade Marítima: “[...] de todas as funções que ocupei em minha carreira incluindo a de Comandante da Marinha, a mais desafiadora foi ser capitão dos portos [...]”. Ora, não havendo dúvida a respeito do brilhantismo necessário para qualquer oficial general se torne comandante de uma Força militar do Brasil, cabe aqui reflexão mais profunda acerca da declaração do Almirante de Esquadra, dado pois que o tamanho do desafio de um profissional está intrinsecamente ligado à sua preparação para a execução de uma tarefa ou missão.

Quanto mais preparado o profissional estiver, com mais facilidade ele executará a sua missão.

De fato, a capacitação de um profissional é a geração de competência e, institucionalmente, é prioridade da Marinha do Brasil. No EMA 134 – Geração de Competência, a Marinha do Brasil esforça-se ao máximo em demonstrar a necessidade de gerar competência para toda a Força. Essa necessidade foi reforçada na palestra ministrada pelo Diretor da Escola de Guerra Naval, Contra Almirante Edgar Luiz Siqueira Barbosa, que ocorreu no dia 18 de junho de 2019 na EGN. Na palestra em referência, o Diretor da EGN afirmou que a prioridade da Marinha do Brasil é a capacitação do pessoal da Marinha.

Cabe destacar que gerar Competência significa capacitar seus representantes para ocuparem a função designada para o cumprimento da missão. Entretanto, atualmente os cursos de preparação dos Oficiais da Marinha do Brasil que servirão como Autoridade Marítima, estão aquém da necessidade de capacitação da própria Marinha e da importância para a visibilidade da Marinha do Brasil perante a sociedade.

Cabe destacar, ainda, que a correta formação e preparação dos Oficiais da Marinha do Brasil que ocuparão as posições de agentes da Autoridade Marítima é de extrema

importância para a criação e fortalecimento da visibilidade da Força, servindo ainda para mitigar a sobreposição de autoridades.

O correto ensinamento, com metodologia adequada, garantirá que o Oficial da Marinha trate aos usuários que necessitam da Autoridade Marítima aplicando o devido discernimento, percebendo que as empresas de navegação, portos, terminais são parte do Poder Marítimo e que os praticantes de esportes aquáticos, detentores ou não de embarcações de esporte e recreio, são usuários das vias navegáveis e devem ser tratados de forma distinta. Assim, tem-se reafirmado que o militar pode ser louvado ou desprezado pela sociedade no exercício de tarefas semelhantes, dependendo exclusivamente da capacitação dada pela instituição ao qual pertence o militar – caso Bombeiro e Polícia Militar.

Nesse sentido, há necessidade premente dos agentes da Autoridade Marítima terem profundo conhecimento da história das leis, dos tipos de navegação e particularidades dos navios, da formação do transporte marítimo, assim como das necessidades dos usuários praticantes de esportes náuticos – é a razão que leva países como Holanda, China, Estados Unidos, Chile, entre outros, a dispensarem anos na formação acadêmica específica daqueles que desempenharão as funções inerentes à Autoridade Marítima.

Diante do exposto, a formação complementar dos Oficiais da Marinha do Brasil, após a conclusão do curso de Formação de Oficiais, durante o curso de aperfeiçoamento específico e a ser criado, seria a forma mais rápida e eficaz de preparar os futuros representantes da Autoridade Marítima para enfrentarem os desafios que surgirão em suas carreiras.

No que tange ao aprimoramento da interação com a Autoridade Portuária, além de uma formação mais robusta dada por um curso de aperfeiçoamento específico a ser

implementado, é imperioso a redação de uma nova Norma da Autoridade Marítima (NORMAM), que normatize as questões que envolvam o tráfego de embarcações ou navios administrados pela Autoridade Portuária, submetendo as questões em referência à assinatura de um representante do tipo da Associação Brasileira de Hidrografia⁴³.

Considerando que os representantes da Associação Brasileira de Hidrografia são, necessariamente, Oficiais da Marinha do Brasil da ativa ou da reserva, não resta dúvidas de que, a partir da vigência da nova NORMAN proposta, a Autoridade Portuária terá em seu corpo técnico pessoas com formação necessária a atribuição a eles estabelecida pela lei brasileira; de forma a melhorar sobremaneira a interação entre a Autoridade Marítima e Portuária, coibindo o regramento descoordenado emitido pela Autoridade Portuária, melhorando o desempenho do Poder Marítimo brasileiro e utilização do mar como ligação do Brasil com os demais países do mundo.

⁴³ Associação Brasileira de Hidrografia, encontra-se em fase de implementação e pretende reunir os profissionais hidrógrafos em uma associação para auxiliar na normatização dos serviços de hidrografia no Brasil.

6 – REFERÊNCIAS

ABRASHOFF, MICHAEL D. – *Este Barco Também é Seu*. Tradução Henrique A. R. Monteiro, editora CULTRIX, São Paulo.

BOOTH, Ken. *Aplicação da lei, da Força e Diplomacia no Mar*. Tradução de José Maria do Amaral de Oliveira. Rio de Janeiro, EGN. 1989. 266p.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988. Disponível em: <<https://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 27 mar. 2018.

CLAUSEWITZ, CARL VON – *Da Guerra*. Tradução para o inglês Michael Howard e Peter Paret, tradução para o português CMG (RRm) Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle. Disponível em: <http://almanaquemilitar.com/site/wp-content/uploads/2014/02/Da-Guerra-Carl-Von-Clausewitz.pdf>

CONDILLAC, ETIENE BONNOT DE – *Commerce and the Government Considered in Their Mutual Relationship*. Tradução Shelagh Eltis.

FINK, STEVEN – *Crisis Communications*. McGraw Hill Education eBooks.

GROVE, ERIC - *Sea Control 148* – United Kingdom Maritime Strategy. Disponível em: <http://cimsec.org/sea-control-148-united-kingdom-maritime-strategy-dr-eric-grove/36733>

GROVE, ERIC – *The Future of Sea Power* – US Naval Institute Press – Abril 1990. ISL. Institute of Shipping Economics and Logistic. Disponível em: <https://www.infoline.isl.org/>.

LEI DOS PORTOS. Lei número 12.815 de 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm.

LESTA. Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/default/files/ssta/legislacao/Lei/lesta.pdf>

MAIA, Prado. *A Marinha de Guerra do Brasil na Colônia e No Império*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio

MAHAN, ALFRED – *The Influence of Sea Power Upon History 1660 - 1783* - . Publicado por Ditactic Press 2013.

MOREIRA, JOSÉ CARLOS TEXEIRA – *Foco do Cliente*. Editora Gente, primeira edição, São Paulo janeiro de 2009.

NORMAM. Normas da Autoridade Marítima. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/normas>.

PNLP. Plano Nacional de Logística dos portos de 2018. Disponível em: <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/pnpl/plano-nacional-de-logistica-portuaria>

RELATÓRIO DE AUDITORIA OPERACIONAL DA FISCALIZAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO Nº 280 DE 2018 – Biblioteca do Centro de Capitães da Marinha Mercante.

REVISTA PORTOS E NAVIOS. Disponível em: <https://bit.ly/2GizEb7>. – abril de 1992.

REVISTA PORTOS E NAVIOS. Disponível em: <https://bit.ly/2GizEb7>. – abril de 2019.

RIBEIRO, António. Mahan e as Marinhas como Instrumento Político. *Revista Militar*, Portugal, mai. 2010. Disponível em: < <https://www.revistamilitar.pt/artigo/569> > Acesso em 26 mar. 2019.

RUSSELL, JAMES LOWELL – *The Complete Poetical Works of James Russell Lowell* – Cambridge Edition. Hardcover – 1897.

TZU, SUN – *A Arte da Guerra*. Tradução Ralph D. Sawyer, Martins Fontes 2012 São Paulo.

WEBER, MAX. *Entre duas Vocações* – Ciência e Política Duas Vocações – Ed. CULTRIX.