

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE  
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM TURISMO  
DEPARTAMENTO DE TURISMO

CAROLINE ROCHA DUARTE DA FONSECA

**CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM E A  
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL**

NITERÓI

2012

CAROLINE ROCHA DUARTE DA FONSECA

**CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM E A  
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Curso de Turismo da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial de avaliação para obtenção do grau de Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Adonai Teles

NITERÓI

2012

F676 Fonseca, Caroline Rocha Duarte da  
Cruzeiros marítimos de cabotagem e a regulamentação da  
atividade no Brasil / Caroline Rocha Duarte da Fonseca  
-- Niterói: UFF, 2012.

62p.

Monografia ( Curso de Turismo )

Orientador: Adonai Teles, Dr.

1. Turismo 2. Cruzeiros Marítimos 3. Brasil 4. Regulamentação

CDD. 338.4791

**CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM E A  
REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE NO BRASIL**

por

CAROLINE ROCHA DUARTE DA FONSECA

Trabalho de conclusão de curso apresentado  
ao Curso de Turismo da Universidade  
Federal Fluminense, como requisito parcial  
de avaliação para obtenção do grau de  
Bacharel em Turismo.

Orientador: Prof. Dr. Adonai Teles

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Adonai Teles – Orientador  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. M. Sc. José Carlos Dantas  
Universidade Federal Fluminense

---

Prof. M. Sc. Renato Medeiros  
Universidade Federal Fluminense

Aprovado em: 12/06/2012.

À minha filha Beatriz, para quem eu dedico as minhas vitórias, e a Deus, o único e verdadeiro responsável por todas elas.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiro, e acima de tudo, a Deus, por me acompanhar em todos os momentos, não me deixar desistir, não importa o que acontecesse, e por tornar essa e todas as conquistas possíveis.

A todo o corpo docente do curso de Turismo da Universidade Federal Fluminense, em especial aos professores Adonai Teles e Eryl Silva pelo auxílio na elaboração desse trabalho e aos professores José Carlos Dantas e Renato Medeiros, por aceitarem participar da minha banca e pelas sugestões de melhorias ao trabalho.

Aos amigos e colegas conquistados durante os anos de faculdade, pela contribuição em minha formação pessoal e acadêmica, especialmente ao Jonathas de Oliveira, por todo o apoio e auxílio durante a organização desse trabalho.

Aos meus pais e toda minha família, pelo apoio e dedicação, não só durante o meu crescimento pessoal, como também no acadêmico e profissional e, especialmente, nos dois últimos anos da minha graduação.

À minha filha Beatriz, por ser sempre a minha maior motivação, e por me trazer os maiores sorrisos nos momentos mais difíceis.

Ao Bruno César Colaço, por ser um grande companheiro, sempre me incentivando a fazer o meu melhor e avançar em tudo.

Aos meus amigos, dos mais antigos aos mais recentes, por sempre estarem comigo, mesmo que à distância, por todo o apoio, carinho e incentivo para a conclusão de mais uma etapa.

## RESUMO

A atividade de cruzeiros marítimos de cabotagem tem se desenvolvido expressivamente no país nas últimas duas décadas, a partir da revogação da proibição à navegação de cabotagem no litoral brasileiro por embarcações estrangeiras em 1995. No entanto, as normas que regem o setor não acompanharam o mesmo ritmo de desenvolvimento, gerando insatisfação de diversos órgãos envolvidos com o setor. Este trabalho tem por objetivo apresentar as lacunas nas normas incidentes e o posicionamento que os principais envolvidos com a atividade, sejam eles as instituições do governo, os representantes dos resorts e as companhias de cruzeiro, têm a respeito dela. Também busca-se mostrar a importância desse tipo de cruzeiros na economia turística do país, mostrar como o conflito entre cruzeiros e resorts ocorre atualmente e mostrar os interesses dos envolvidos com a regulamentação da atividade. A pesquisa é de natureza qualitativa e utiliza fontes bibliográficas e documentais. Inicialmente é apresentado o contexto turístico em que a atividade está inserida, e como os cruzeiros marítimos possuem relevância no mundo e no Brasil, para então serem mostradas as normas e suas lacunas. Percebendo essas lacunas, os interessados propõem algumas melhorias, visando à correta regulamentação da atividade, que também são expostas no trabalho.

Palavras-chave: Turismo. Cruzeiros Marítimos. Brasil. Regulamentação.

## **ABSTRACT**

The coasting sea cruises activity is developing expressively the last two decades, since the revocation of prohibition to coasting navigation at Brazilian coast for foreign ships on 1995. However, the norms that rule this sector did not follow the same pace of development, causing dissatisfaction of various agencies involved with sector. This paper has the objective to present the gaps in the incident norms and the position that the main involved with the activity, whether government institutions, representatives of resorts and cruise lines, have about it. It also seeks to show the importance of this type of cruise in the touristic economy of the country, to show how the conflict between cruises and resorts currently occurs and to show the interests of those involved in the regulation of activity. The research is qualitative and uses documentary and bibliographic sources. Initially it presents the touristic context in which the activity is located, and how the sea cruises have relevance in the world and in Brazil, to then be shown the rules and their gaps. Realizing these gaps, the parties propose some improvements, looking at the correct regulation of the activity, which are also exposed at this paper.

Key-words: Tourism. Cruise Ships. Brazil. Regulation.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Principais terminais no Brasil, por quantidade de escalas de navios de cabotagem - temporada 2010/2011	25
Figura 2	Impacto total dos armadores na economia brasileira por tipo de gasto – Temporada 2010/2011 - R\$ milhões	27
Figura 3	Impactos diretos e indiretos dos cruzeiristas e tripulantes na economia brasileira por tipo de gasto – Temporada 2010/2011 - R\$ milhões	28
Figura 4	Quadro-resumo dos instrumentos normativos incidentes sobre a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil	30
Figura 5	Quadro-resumo das principais lacunas nos instrumentos normativos incidentes sobre a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil	38
Figura 6	Principais reivindicações e opiniões dos envolvidos com a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil	39

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais mercados emissores	22
Tabela 2	Quantidade de navios e cruzeiristas/temporada	26
Tabela 3	Ranking de países em quantidade de turistas transportados por cruzeiros na temporada 2010/2011	48

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABIH	Associação Brasileira da Indústria de Hotéis
ABREMAR	Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviários
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária
Brasilcruise	Associação Brasileira de Terminais de Cruzeiros Marítimos
CEO	Chief Executive Officer
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CONFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
DPF	Departamento de Polícia Federal
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FNHRBS	Federação Nacional De Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares
FOHB	Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil
II	Imposto de Importação
IMO	International Maritime Organization
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IRF	Imposto de Renda incidente na Fonte
IRPJ	Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
ISPS	International Ship's and Port's Security
LASA	Latin American Shipping Agencies
MTur	Ministério do Turismo
NCL	Norwegian Cruise Line
NORMAM	Normas da Autoridade Marítima
OMT	Organização Mundial do Turismo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIS	Programa de Integração Social
RCCL	Royal Caribbean Cruise Lines
SEVIG	Serviço de Vigilância e Controle Aduaneiro da Alfândega do Porto do Rio de Janeiro
SOLAS	Safety of Life at Sea
SRF	Secretaria da Receita Federal
STCW	Standards, Training & Certification and Wachkeeping
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UFF	Universidade Federal Fluminense

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 CRUZEIROS MARÍTIMOS: ORIGEM E EVOLUÇÃO</b> .....	14
2.1 TIPOS DE TRANSPORTE: O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO MARÍTIMO ....	16
2.2 ORIGEM DOS CRUZEIROS: O TRANSPORTE COMO ATRATIVO .....	18
2.3 CRUZEIROS MARÍTIMOS NO MUNDO.....	20
2.4 CRUZEIROS MARÍTIMOS NO BRASIL .....	22
<b>3 CRUZEIROS MARÍTIMOS: NORMAS VIGENTES PARA A ATIVIDADE E SUAS LACUNAS</b> .....	29
3.1 CONCEITOS DE DIREITO.....	29
3.2 CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO E ATUALIDADE.....	32
<b>4 PRINCIPAIS ENVOLVIDOS COM A ATIVIDADE E SEUS INTERESSES PARA A REGULAMENTAÇÃO</b> .....	39
4.1 AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS E A REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM.....	40
4.2 A HOTELARIA BRASILEIRA E A REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM: O CONFLITO <i>RESORTS</i> X CRUZEIROS .....	42
4.3 OS OPERADORES DE CRUZEIROS E A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE .....	47
4.4 REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS .....	50
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	54
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## 1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo, o segmento de cruzeiros tem apresentado acelerado crescimento, em especial no Brasil, destino cuja inclusão nos roteiros das principais companhias mundiais ainda pode ser considerada recente já que, até 1995, a Constituição Federal proibia a navegação de cabotagem no litoral brasileiro por empresas estrangeiras.

Com a revogação dessa proibição, o setor cresceu e se tornou ainda mais relevante para a economia do turismo. No momento atual do país, a atividade tem especial importância, notadamente quando obras de infraestrutura têm sido feitas por meio de investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), reestruturando diversos portos no país, visando à utilização de navios como forma alternativa de hospedagem para a Copa do Mundo de 2014 e para as Olimpíadas de 2016.

Após trabalhar por uma temporada em um cruzeiro marítimo e observar alguns aspectos da operacionalidade da atividade, a intenção inicial da autora, que também é estudante de Direito, era traçar um panorama da legislação aplicada aos transportes aquaviários marítimos, em especial a que regulamentava a atividade dos cruzeiros marítimos de cabotagem no Brasil, e analisar seus aspectos positivos e negativos. Porém, sendo iniciadas as pesquisas, observou-se um vácuo entre as necessidades do setor e a legislação existente.

Dessa forma, o foco da pesquisa foi deslocado para as brechas nas normas que regem os cruzeiros marítimos de cabotagem, e o posicionamento que os principais envolvidos com a atividade – sendo estes o poder público, os responsáveis pelos resorts e as próprias companhias de cruzeiros – têm a respeito das normas que influenciam a atividade.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo principal apresentar as lacunas nas normas incidentes sobre a atividade dos cruzeiros marítimos de cabotagem no Brasil e o posicionamento dos principais envolvidos com a atividade a respeito delas.

Como objetivos secundários busca-se destacar a importância dos cruzeiros de cabotagem na economia do turismo brasileiro, apresentar o conflito entre *resorts* e cruzeiros e como ele ocorre na atualidade e descrever os interesses de cada parte envolvida com a regulamentação dos cruzeiros marítimos de cabotagem.

A pesquisa é de natureza essencialmente qualitativa, de perfil exploratório e descritivo. São utilizadas fontes bibliográficas e documentais diversas com o intuito de estabelecer o embasamento teórico do tema, assim como as necessárias validações empíricas. Admite-se que o fato de se contar em grande parte com informações primárias, obtidas por meio de palestras e conferências promovidas por agentes públicos e privados, que contribuem com a formatação da atividade, exige certa relativização quanto aos pareceres emitidos por tais entes. Os resultados são discutidos e analisados do ponto de vista qualitativo.

O trabalho está estruturado em cinco partes principais. O capítulo 2 – Cruzeiros marítimos: origem e evolução – trata do contexto turístico em que se insere a atividade de cruzeiros marítimos, aplicando conceitos da área de transportes, rediscutindo brevemente sua origem e evolução em nível mundial, e como a atividade se desenvolveu no Brasil.

O capítulo 3 – Cruzeiros marítimos: normas vigentes para a atividade e suas lacunas – apresenta o cenário normativo em que a atividade de cruzeiros está inserida no país, sendo analisados os principais objetos normativos que regem a atividade dos cruzeiros marítimos de cabotagem no país.

Por sua vez, o capítulo 4 – Principais envolvidos com a atividade e seus interesses para a regulamentação – descreve os principais órgãos interessados na atividade, além de apresentar as propostas das instituições governamentais, dos representantes dos *resorts* e das companhias de cruzeiro para a adequada regulamentação da atividade.

Por fim, são feitas as considerações finais da autora, após análise do panorama traçado ao longo do trabalho.

## 2 CRUZEIROS MARÍTIMOS: ORIGEM E EVOLUÇÃO

Um homem precisa viajar. Por sua conta, não por meio de histórias, imagens, livros ou TV. Precisa viajar por si, com seus olhos e pés, para entender o que é seu. [...] Um homem precisa viajar para lugares que não conhece para quebrar essa arrogância que nos faz ver o mundo como o imaginamos, e não simplesmente como é ou pode ser. (KLINK, 2000, p, 77)

A reflexão de Amyr Klink não é uma constatação recente. Os deslocamentos sempre estiveram presentes na história da humanidade. Seja por motivos de sobrevivência, comerciais ou simplesmente pela busca do prazer, a necessidade de movimento é uma característica inerente à espécie humana.

Peregrinos viajavam na Idade Média em busca de locais sagrados. Jovens estudantes nos séculos XVII e XVIII realizavam o *grand-tour* para complementação da educação. Contemporaneamente, as viagens de lazer e negócios cresceram em importância, sendo o desenvolvimento dos transportes e dos meios de comunicação um fator fundamental para a compreensão desse crescimento (CASTELLI, 2005).

Segundo a Organização Mundial do Turismo – OMT, o turismo “compreende as atividades que realizam as pessoas durante suas viagens e estadas em lugares diferentes ao seu entorno habitual, por um período consecutivo inferior a um ano, com finalidade de lazer, negócios ou outras” (2001, p. 38). Essas atividades são realizadas por turistas (visitantes que pernoitam) ou excursionistas (visitantes que não pernoitam).

Considerando-se que esse entorno habitual são os espaços de tráfego rotineiro de um indivíduo, percebe-se que o aprimoramento dos veículos e infraestrutura de transporte são condições básicas para a realização do turismo. O desenvolvimento do setor de transportes é, então, fator fundamental no crescimento da atividade turística, “uma vez que, por definição, o turismo implica deslocamentos para fora do lugar de residência habitual” (OMT, 2001, p. 103).

Como destaca Palhares (2002, p. 38), o “turismo, no padrão que atualmente é conhecido no mundo inteiro, só pôde ser alcançado graças ao desenvolvimento tecnológico dos meios de transporte”. Segundo a OMT (2001, p. 105), os setores de turismo e de transportes têm um desenvolvimento “intimamente ligado e segue um processo paralelo e de muita influência”. Cabe destacar, porém, que mesmo antes destes avanços, já existiam viagens:

O interesse latente e a demanda já existiam. A riqueza na forma de renda disponível era um requisito essencial e o estilo de vida ou padrão provou ser tão importante antigamente quanto hoje. [...] No início, cada melhoria no transporte gerava rapidamente mais tráfego do que o esperado, e mais tráfego do que os novos recursos podiam suportar (LICKORISH; JENKINS, 2000, p.21).

Os meios de transportes evoluíram, e essa evolução foi acompanhada por diversos fatores, como o aumento do poder de consumo das pessoas, da melhoria da qualidade de vida e da busca pela utilização do tempo livre para repouso, principalmente com o advento das férias remuneradas, no contexto da ampliação dos direitos trabalhistas.

Esses fatores atrelados contribuíram para o aumento da demanda turística potencial e para o crescimento da quantidade de destinos ofertados, tendo em vista a possibilidade de se percorrer maiores distâncias a menores custos, já que, como destacado pela OMT, “o transporte vai abrindo novos mercados cada vez mais longínquos” (2001, p. 104).

Os transportes turísticos podem ser definidos como a atividade meio de uma viagem turística, interligando a origem e o destino, conectando destinos turísticos entre si, além de possibilitar os deslocamentos dentro dos destinos (PALHARES, 2002).

Segundo a OMT, “o desenvolvimento dos setores turístico e de transportes encontra-se intimamente ligado e segue um processo paralelo e de muita influência” (OMT, 2001, p. 105). Assim, certas transformações dos transportes e do turismo ao longo da história podem ser explicitadas.

Até a Revolução Industrial, os deslocamentos ocorriam com a utilização de transportes de tração animal (carruagens, por exemplo), ou que necessitavam de condições climáticas favoráveis (barcos à vela, por exemplo). Todavia, o volume geral dessas viagens era muito pequeno.

Com a Revolução Industrial e o surgimento do motor a vapor, os trens e os navios despontaram como novo meio de transporte. A partir de então, distâncias cada vez maiores puderam ser percorridas em menos tempo e a demanda por viagens aumentou substancialmente, transformando hábitos sociais.

Thomas Cook lançou, em 1841, as primeiras viagens organizadas (LICKORISH; JENKINS, 2000). No mesmo período, os navios a vapor se



consolidaram, cumprindo horários predeterminados, já que não dependiam dos ventos. Rotas passaram a ser realizadas nesses navios com destino ao Oriente e aos Estados Unidos, integrando mais os territórios do Império Britânico.

Impulsionadas pelo transporte de imigrantes provenientes da Europa com destino ao continente americano, no final do século XIX e início do século XX, iniciou-se o desenvolvimento do setor e, com o passar dos anos, grandes companhias surgiram, desenvolvendo as embarcações, de forma a aliar à velocidade o luxo e o conforto (PALHARES, 2002). Com a melhoria das embarcações, seu uso turístico foi ampliado (AMARAL, 2006). A seguir serão apresentados alguns conceitos relevantes sobre esse tipo de transporte.

## 2.1 TIPOS DE TRANSPORTE: O TRANSPORTE AQUAVIÁRIO MARÍTIMO

Os transportes turísticos podem ser classificados de acordo com a via utilizada, podendo esta ser natural – como o ar e a água –, ou artificial – como as estradas e ferrovias. A partir dessa classificação, os estudiosos do assunto subdividem os transportes em modos: aéreo, terrestre ou aquaviário.

Os transportes aquaviários, por sua vez podem ser marítimos, fluviais ou lacustres. É o tipo de transporte mais antigo existente, juntamente com os de tração animal. Cabe destacar que não é o tipo de embarcação que define essa classificação, mas sim a via que está sendo utilizada. Neste modo, destacam-se os serviços de transporte regular de passageiros como cruzeiros, *ferry-boats*, embarcações e lanchas esportivas e fretamento (BADARÓ, 2005; TORRE, 2002).

A navegação também pode ser dividida em interior ou exterior. A interior é aquela que acontece nos rios e lagos, enquanto exterior é a que ocorre em oceanos e mares. A navegação exterior pode ser dividida em navegação de longo curso e de cabotagem, sendo a primeira “realizada em alto-mar, através dos oceanos, unindo portos de vários países” e a segunda “praticada próxima a costa” (RONÁ, 2002, p. 128), entre dois ou mais portos de um mesmo país.

Os transportes aquaviários marítimos, aqueles que se utilizam do mar como via natural, têm como terminal os portos, “locais abrigados do mar por entrada navegável, com profundidade adequada para permitir a ancoragem segura de navios visando à transferência de carga, passageiros ou suprimentos e à execução de

obras de reparo” (RONÁ, 2002, p. 130). O porto também pode ser natural ou artificial.

No início do século XX, o uso de navios era o meio de transporte exclusivo no deslocamento entre os continentes europeu e americano, e as embarcações seguiam seu desenvolvimento. Depois de um intervalo durante a Segunda Guerra Mundial, os navios retornaram às atividades e por algum tempo ainda se mostravam absolutos nas travessias oceânicas. Porém, em 1958, com a oferta pela Pan American da primeira travessia transatlântica no Boeing 707, partindo de Nova Iorque à noite e chegando à Paris pela manhã, foi simbolicamente decretada a sentença de morte para o transporte transatlântico de passageiros em navios.

Grandes distâncias passaram a ser percorridas em períodos bem menores de tempo, e seguiu-se a decadência dos navios para transporte internacional de passageiros, posto que, além de mais rápidos, os aviões ofereciam passagens mais baratas (RONÁ, 2002; DICKSON; VLADIMIR, 1997).

Como destaca Torre (2002), o transporte aquaviário oferece como principais vantagens comodidade, capacidade e segurança, enquanto tem como desvantagens lentidão, pouca flexibilidade e alto valor de investimento. Dessa forma, o transporte marítimo se torna uma alternativa interessante para o transporte de cargas, visto que pode transportar grandes quantidades de forma segura e a um custo reduzido. Como simples transporte de pessoas, especialmente pelo fator tempo de deslocamento, pode não ser a melhor escolha.

Às companhias de navegação de passageiro coube uma nova análise de mercado e uma reestruturação das suas atividades. Assim, as funções dos navios tiveram que ser adaptadas. Os cruzeiros marítimos se tornaram, pois, opção de transporte que já oferecia entretenimento durante o deslocamento.

O fator transporte passou a ficar em segundo plano, sendo o principal objetivo dos cruzeiros o desfrute das atividades a bordo por parte do passageiro. Resumindo, a alternativa encontrada foi dedicar o uso dos navios para o lazer, transformando-os em resorts flutuantes de alto padrão, ampliando o uso dos cruzeiros marítimos (PALHARES, 2002) e possibilitando a expansão do setor.

Tendo sido apresentadas as características do transporte aquaviário marítimo, em seguida será abordada a origem dos cruzeiros e a transformação desse tipo de transporte em um atrativo turístico.

## 2.2 ORIGEM DOS CRUZEIROS: O TRANSPORTE COMO ATRATIVO

Como destaca Amaral, com o aperfeiçoamento dos aviões e seu uso para transporte de passageiros, por volta da década de 1960, “surge um momento decisivo na história dos transportes com a necessidade de se quebrar o paradigma da função e da atuação das empresas do setor” (2006, p. 1) de navegação. Em busca da sobrevivência, as companhias de navegação tiveram que criar soluções para se manter no mercado. Muitas optaram pelo transporte exclusivo de cargas, principalmente em contêineres, algumas buscaram aliar as atividades de transportes de carga e passageiros, e outras investiram no segmento de cruzeiros marítimos.

A opção por cruzeiros marítimos altera a definição básica de transporte turístico, que o considera “a atividade meio que interliga a origem de uma viagem turística a um determinado destino (e vice-versa)” (PALHARES, 2002, p. 27). No caso dos cruzeiros marítimos, assim como nos trens panorâmicos, o transporte constitui o centro da experiência turística (PAGE, 2001). As companhias

deixam de ser meras transportadoras para atuar como fornecedoras de serviços turísticos em modalidade ampliada, extrapolando os aspectos iniciais para concentrar-se em aspectos como entretenimento, gastronomia e outros que delineavam a atividade de ponto de vista do turista, e não mais do viajante que buscava o deslocamento de um ponto a outro (AMARAL, 2006, p. 1).

Quando uma pessoa decide sair de seu entorno habitual para viajar em um navio de cruzeiro, a escolha do navio, a companhia e os serviços oferecidos a bordo, é tão importante quanto a escolha da rota que ele irá seguir. O transporte deixa de ser simplesmente o meio de deslocamento para o destino. Utilizando como base a definição de Beni, para quem atrativo turístico é “todo lugar, objeto ou acontecimento de interesse turístico que motiva o deslocamento de grupos humanos para conhecê-los” (2007, p. 331), o próprio navio se torna o atrativo.

A OMT destaca que “quando o transporte é [...] uma das principais partes do produto turístico (por exemplo, cruzeiros) [...] não resta dúvida de que estamos falando de oferta turística” (2001, p. 46). Assim, os cruzeiros marítimos são atividade fim, um equipamento de entretenimento, já que o roteiro não é o único fator determinante para a escolha da companhia e do navio, mas sim as opções de lazer e entretenimento que são oferecidas por eles:

Os cruzeiros se definem como uma fórmula de férias que combinam numerosas atividades de diversão a bordo [...]. Estão dirigidos a todo tipo de cliente, têm uma ampla variedade de destinos, com tudo incluído no preço (alimentação, espetáculos, entretenimento, etc.), com a comodidade de não ter que fazer e desfazer malas e poder visitar diferentes pontos turísticos num único meio (OMT, 2001, p. 111).

No século XXI, quando se pensa em cruzeiro marítimo esse pensamento está associado a uma viagem em um local de entretenimento, com muito conforto, vários serviços à disposição e uma boa dose de luxo. Mas um retrospecto da história dos navios mostra que a utilização deles em viagens de cruzeiro, ao longo dos anos, passou por algumas importantes transformações.

Inicialmente, as atividades de navegação em cruzeiro ou excursões eram oferecidas em navios antigos e nos períodos de inverno do Hemisfério Norte, mas aos poucos as companhias foram remodelando seus navios para se adaptarem a essa nova proposta. A princípio as formas das adaptações eram bem simples, como pintando o exterior de branco, para refletir os raios solares e diminuir a temperatura interna, visando à navegação no calor do Caribe ao invés do frio do Atlântico Norte, característica que persiste até hoje nos navios de cruzeiro (DICKSON; VLADIMIR, 1997).

A lei seca dos Estados Unidos foi a propulsora para a criação de cruzeiros temáticos entre o país e o Canadá, com participantes bebendo livremente sem o perigo de serem detidos (AMARAL, 2009), mas os responsáveis por tornar atraentes os cruzeiros em locais de temperatura elevada foram os italianos, ao incluir nas rotas Europa – Estados Unidos alguns dias em portos do Mediterrâneo e construir navios mais abertos e com mais aparência de *resort* (DICKSON; VLADIMIR, 1997). Até então, as companhias de navegação eram europeias. Os Estados Unidos somente entraram nesse mercado de navegação a partir da década de 1950 (DICKSON; VLADIMIR, 1997).

Todos os indícios eram de que a indústria de navegação seguiria crescendo, e as companhias continuariam investindo em navios novos. Porém, com o lançamento do Boeing 707 e a travessia do Atlântico acontecendo em voo sem escalas, o mercado de navegação transatlântica entrou em declínio, conforme mencionado anteriormente. Os navios construídos a partir da década de 1960 deveriam ser projetados visando a utilização para cruzeiros marítimos. As

companhias que insistiram nas travessias transatlânticas não puderam resistir no mercado (RONÁ, 2002).

Após abordagem da origem dos cruzeiros, a seguir será mostrado um histórico da atividade e como ela se ocorre atualmente a nível global.

### 2.3 CRUZEIROS MARÍTIMOS NO MUNDO

A precursora do modelo atual de cruzeiros marítimos foi a Norwegian Caribbean Lines, que, em 1966, iniciou a oferta de minicruzeiros partindo da Flórida, Estado Unidos. Com campanhas de marketing englobando todo o país, e não somente a região da Flórida, como era comum, a NCL transformou o mercado de cruzeiros na região, com navios modernos e adequados ao clima local (DICKSON; VLADIMIR, 1997).

A partir de então, surgiram os competidores, como a Royal Caribbean Cruise Lines (que mudaria de nome em 1997 para Royal Caribbean International), com suas saídas semanais de Miami para o Caribe, e a Princess Cruises, que operava e inovava ao realizar saídas em cruzeiros na Costa Oeste mexicana e também no inverno local.

No final da década de 1970, uma série de TV – The Love Boat – foi gravada a bordo de um transatlântico da Princess. A série foi um sucesso de audiência e possibilitou ao grande público a visualização de como são as viagens em cruzeiro, além de tornar a Princess a empresa de cruzeiros mais conhecida dos Estados Unidos (DICKSON; VLADIMIR, 1997).

Pode-se destacar também a importância da Costa Crociere, ao decidir tomar como porto principal de seu navio o porto de San Juan, em Porto Rico, navegando pelo Caribe. Para essa mudança funcionar, era preciso que o público cruzeirista se deslocasse até lá para embarcar em seus cruzeiros, iniciando a venda associada de bilhetes aéreos e navios, criando verdadeiros pacotes de viagem, que incluíam até hospedagem em hotéis da região quando necessário (DICKSON; VLADIMIR, 1997).

A ideia deu tão certo que a Carnival Cruises chegou a comprar aviões para se assegurar que o transporte dos seus passageiros ao porto seria realizado (AMARAL, 2006). Essa venda associada de passagens aéreas e cruzeiros marítimos ainda é muito presente, sendo responsável por grande parte do sucesso da atividade.

Já a partir da década de 1980, houve uma alteração no modelo de negócios adotado pelas companhias, buscando a expansão de mercado. O tamanho dos navios aumentou (AMARAL, 2009), e cada companhia buscava uma vantagem competitiva frente às outras (AMARAL, 2006).

No início da década de 1990, surgiu o conceito de navios-destino com cada vez mais opções de entretenimento a bordo. No ano de 1999, o lançamento do navio Voyager of the Seas, da Royal Caribbean, trouxe o novo conceito de cidades flutuantes, incluindo dentro de um navio uma avenida, lojas elegantes, um enorme teatro e diversas outras opções de entretenimento. As companhias continuaram desenvolvendo seus navios, aumentaram as possibilidades de geração de receitas a bordo e tornou-se possível ver os maiores navios atuando em todos os continentes do mundo (AMARAL, 2009).

Em outubro de 2009, foi iniciada mais uma etapa no desenvolvimento dos cruzeiros marítimos, com o lançamento do navio Oasis of the Seas, também da Royal Caribbean. O navio, que apresenta 72 metros acima do nível do mar, 360 metros de comprimento, calado de 9 metros e capacidade para 5400 passageiros, possui limitada opção de portos para atracação, já que sua estrutura é maior do que a dos navios existentes até então.

Parte da estratégia de lançamento incluiu o investimento no porto de Port Everglade para transformá-lo em seu porto base, não somente adaptando os locais de atracação como também os terminais de embarque e desembarque, para estarem aptos a realizar essas operações para a quantidade de passageiros permitida pela embarcação com eficiência.

Com relação aos destinos, a região do Caribe se destaca como principal destino de cruzeiros marítimos do mundo, seguida pela região do Mediterrâneo e, com um pouco mais de distância, por outras regiões da Europa e pelo Alasca, segundo dados de Dan Hanrahan, presidente e CEO da Celebrity Cruises, no Sea Trade de 2008 (AMARAL, 2009).

O maior mercado consumidor é o norte-americano, conforme pode ser observado na tabela 1, que destaca a quantidade de hóspedes originários da América do Norte, da Europa e dos outros países do mundo, comparativamente. De acordo com esses dados, a participação dos cruzeiristas norte-americanos é maior do que todos os outros mercados juntos, embora possa ser percebido um aumento no consumo do produto cruzeiro marítimo nos outros países do mundo.

Tabela 1: Principais mercados emissores (em milhões de passageiros)

Região	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>América do Norte</b>	9,96	10,38	10,45	10,29	10,40	11,11
<b>Europa</b>	3,15	3,44	4,05	4,46	5,00	5,54
<b>Resto do Mundo</b>	1,21	1,29	1,37	1,45	2,18	2,25
<b>Total</b>	14,32	15,11	15,87	16,20	17,58	18,80

Fonte: ECC, 2011

Dentre as principais companhias de cruzeiro do mundo podem ser destacadas Royal Caribbean International, Carnival Cruises, Celebrity Cruises, Costa Crociere, MSC Crociere, Princess Cruises.

As companhias de cruzeiro norte-americanas, além de continuar investindo em seu mercado, já consolidado, têm buscado novos destinos. Em discurso na nomeação do navio *Celebrity Silhouette*, o presidente e CEO da Royal Caribbean International, Richard Fain, declarou que a maior parte da nova capacidade da companhia é dedicada a procurar novos destinos. O também presidente e CEO da Celebrity Cruises, Dan Hanrahan, declarou em entrevista à TV Panrotas no final de 2011, que sua empresa planeja iniciar uma operação no mercado brasileiro a partir de 2013/2014.

Tendo sido apresentado um panorama da atividade no mundo, pode-se melhor acompanhar o modo como os cruzeiros marítimos se desenvolveram no território brasileiro.

## 2.4 CRUZEIROS MARÍTIMOS NO BRASIL

Como o Brasil também era uma opção de destino no período de migração europeia, a navegação de passageiros funcionava principalmente para o transporte de imigrantes, além do transporte de pessoas entre os estados do país. Somente a partir da década de 1960 passou a existir a ideia de viagens em navio com o objetivo de entretenimento e lazer a bordo.

Visando incentivar a navegação de cabotagem e os cruzeiros marítimos pelo país, o governo brasileiro adquiriu, para a Companhia Nacional de Navegação, em 1961, quatro transatlânticos da Iugoslávia e da Espanha, os chamados Cisnes Brancos – Anna Nery, Princesa Leopoldina, Princesa Isabel e Rosa da Fonseca. Os

navios, que possuíam ar condicionado em todas as cabines, salões para entretenimento e piscinas, traziam em seu interior decorações de estilo europeu, e eram sinônimos de requinte e elegância (PALLADINO, 2010).

No ano seguinte, um fretamento do navio Anna Nery pelas agências Exprinter e Touring Club, saindo do porto de Santos, iniciou uma nova etapa no segmento de cruzeiros marítimos na história do país (PALLADINO, 2010). Mas o grande nome da navegação de cruzeiros no Brasil nessa época era o da agência Agaxtur. Iniciando suas atividades nesse ramo em 1963, com o fretamento do navio Rosa da Fonseca, de bandeira brasileira, para um cruzeiro de 26 dias do Rio de Janeiro a Manaus, a agência se tornou referência para o setor no país, comercializando 16 cruzeiros em navios nacionais até o ano de 1968 (AMARAL, 2009).

Posteriormente, sentindo o peso da concorrência com os setores aeronáutico e rodoviário, a Companhia Nacional de Navegação foi adquirida pela Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, empresa estatal de navegação, visando a contenção de gastos. Porém, por problemas financeiros, a partir de 1968 a maioria de seus navios foi vendida, dando fim aos cruzeiros em embarcações nacionais (PALLADINO, 2010).

Embora proibidos por lei, a partir de 1969, a Agaxtur tornou possível a entrada de navios de bandeira italiana na navegação de cabotagem do Brasil, realizando fretamentos de navios da *Costa Armatori (Linea C, posteriormente Costa Crociere)*. A parceria foi iniciada com o navio Andrea C. em cruzeiro de réveillon no ano de 1969, rumo a Buenos Aires, e foi traduzida em 71 fretamentos até dezembro de 1998 (AMARAL, 2009).

Visando a captação de recursos da atividade e justificada pela falta de concorrência nacional, em 1995, a Emenda Constitucional nº 7 liberou a atividade de cruzeiros de cabotagem no litoral brasileiro por navios de bandeira estrangeira, abrindo os portos para o recebimento de navios, especialmente no período do verão, correspondente ao inverno do hemisfério norte, período no qual os navios ficavam ociosos naqueles mares. Como as companhias programam suas temporadas com cerca de 2 anos de antecedência, os primeiros efeitos dessa liberação foram sentidos somente em 1997 (SAAB, 2000).

Desde então, os grandes navios de cruzeiro se tornaram parte da paisagem litorânea brasileira. Inicialmente, eram mais presentes na região sudeste, com os portos de Santos e do Rio de Janeiro, mas a região nordeste vem crescendo em



importância, possuindo roteiros específicos e navios que navegam exclusivamente nessa região durante toda a temporada.

Cabe destacar que, já no ano 2000, a Royal Caribbean trouxe ao Brasil o navio *Splendour of the Seas*, “um navio superior, em todos os sentidos, aos que, até então, exploravam o mercado cruzeirista brasileiro” (AMARAL, 2006, p. 230). Ele alterou o padrão de qualidade da época e “estabeleceu uma nova referência em cruzeiros marítimos no Brasil” (AMARAL, 2006, p. 230), que, até então, recebia no máximo os navios de médio porte da Costa Cruzeiros.

A Island Cruises, que operava no Brasil por meio da representante da Royal Caribbean, Sun & Sea, também teve uma participação muito relevante na expansão recente do setor, surgindo em 2002 com a proposta de informalidade a bordo e flexibilização dos horários de refeições. Posteriormente, implantou diversos cruzeiros temáticos dirigidos a públicos específicos e com características adaptadas especialmente a cada um deles. Além disso, a possibilidade de parcelamento, não só da viagem bem como das despesas a bordo, também foi um diferencial muito bem aceito pelos consumidores brasileiros (AMARAL, 2009).

Atualmente, quatro empresas de cruzeiro possuem escritório no Brasil: MSC Cruzeiros, Royal Caribbean, Costa Cruzeiros e Pullmantur. Até a temporada 2010/2011, a Pullmantur operava no Brasil por meio de fretamentos da CVC, que agora se torna vendedora dos cruzeiros da companhia. A Ibero Cruzeiros atua no Brasil por meio do escritório da Costa Cruzeiros, assim como a Aida Cruises, que é uma empresa alemã do mesmo grupo, que também realiza saídas do Brasil, porém com uma proposta diferenciada. Seu público alvo é a comunidade alemã, o principal idioma a bordo é o alemão e as vendas de seus roteiros estão atreladas a pacotes aéreos de ida e volta para a Alemanha.

Segundo dados da Associação Brasileira de Cruzeiros Marítimos (ABREMAR), obtidos no estudo “Cruzeiros marítimos - Estudo de perfil e impactos econômicos no Brasil” encomendado à Fundação Getúlio Vargas (FGV) em 2011, o principal porto do Brasil é Santos, seguido pelo Rio de Janeiro, com mais de 200 escalas em cada um (figura 1). Também têm importância os portos de Salvador, e os terminais de Búzios e Ilhabela, além dos portos de Recife, Ilhéus e Maceió. Cabe destacar que, mesmo recebendo elevada quantidade de escalas, em Búzios e Ilhabela são utilizados terminais sem atracação, o que dificulta a operação nessas localidades.



Figura 1: Principais terminais do Brasil, por quantidade de escalas de navios de cabotagem na temporada 2010/2011  
Fonte: ABREMAR, 2011

Além disso, conforme pode ser observado na tabela 2, em seis anos a quantidade de cruzeiristas no país aumentou mais do que 500%. Isso se deve não só ao aumento da quantidade e da capacidade dos navios, como também à maior oferta de mini-cruzeiros. Tal fator pode ser observado entre as temporadas

2008/2009 e 2009/2010, quando um aumento de dois navios repercutiu em quase 200 mil passageiros a mais.

Tabela 2: Quantidade de Navios e Cruzeiristas / Temporada

<b>Temporada</b>	<b>Quantidade de Navios</b>	<b>Quantidade de Cruzeiristas</b>
2010/2011	20	792.752
2009/2010	18	720.621
2008/2009	16	521.983
2007/2008	14	396.119
2006/2007	11	300.017
2005/2006	09	225.178
2004/2005	06	139.430

Fonte: ABREMAR, 2011

Embora até então o número de navios fosse sempre crescente, na temporada 2011/2012 esse número foi menor. Realizaram saídas do litoral 17 navios de seis diferentes companhias, com três navios a menos que na temporada anterior.

O número de navios e cruzeiristas no país movimenta altas quantias na economia do turismo brasileiro, o que pode ser visto por meio de números recentes. Segundo dados da ABREMAR (2011), na temporada de 2010/2011, os gastos dos armadores no país foram de 893 milhões de reais, sendo 291,7 milhões de reais gastos em combustíveis, 215,2 milhões de reais gastos em taxas portuárias e impostos, 133,5 milhões de reais gastos com fornecedores de alimentos e bebidas, 122,9 milhões de reais referentes a gastos com comissões a agências e operadoras, 102,1 milhões de reais com gastos em marketing, excursões e despesas de escritórios, e 28,1 milhões de reais em gastos com água e lixo, conforme pode ser observado na figura 2.

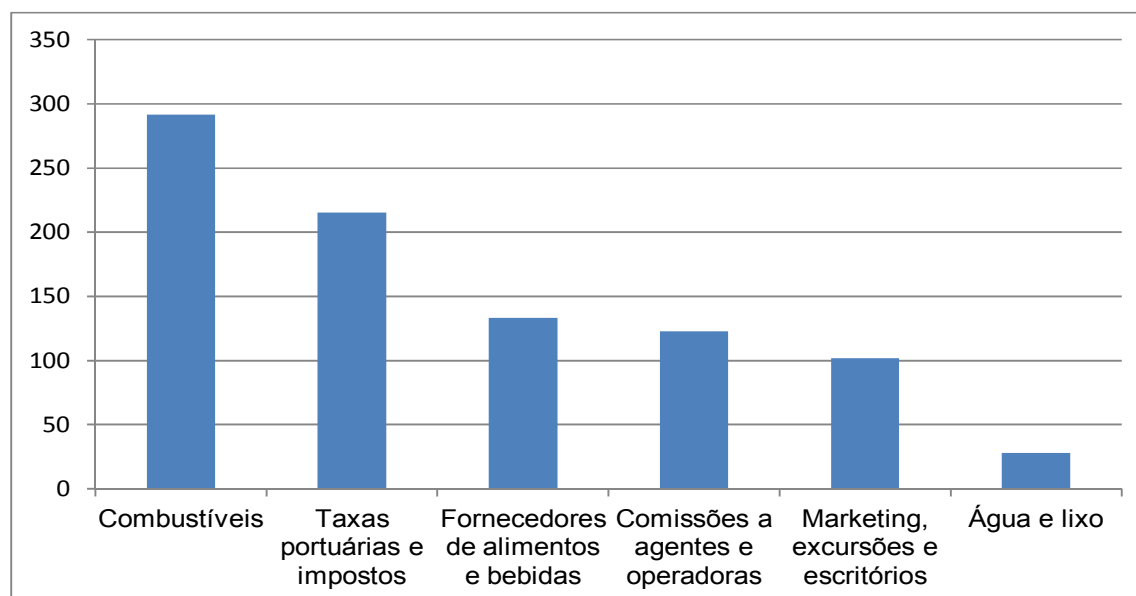


Figura 2: Impacto total dos armadores na economia brasileira, por tipo de gasto – Temporada 2010/2011 – R\$ milhões  
 Fonte: ABREMAR, 2011

Já os gastos dos cruzeiristas e tripulantes na temporada brasileira de 2010/2011, também com base nos dados da ABREMAR, foram de 522,5 milhões de reais, sendo 172,6 milhões de reais gastos com o comércio varejista, 155,1 milhões de reais gastos com alimentos e bebidas, 80,3 milhões de reais gastos com transportes antes ou depois da viagem, 67,6 milhões de reais gastos com passeios turísticos, 30,5 milhões de reais gastos com transportes nas cidades de escala, e 16,4 milhões de reais gastos com hospedagem antes ou após a viagem, como destacado na figura 3.

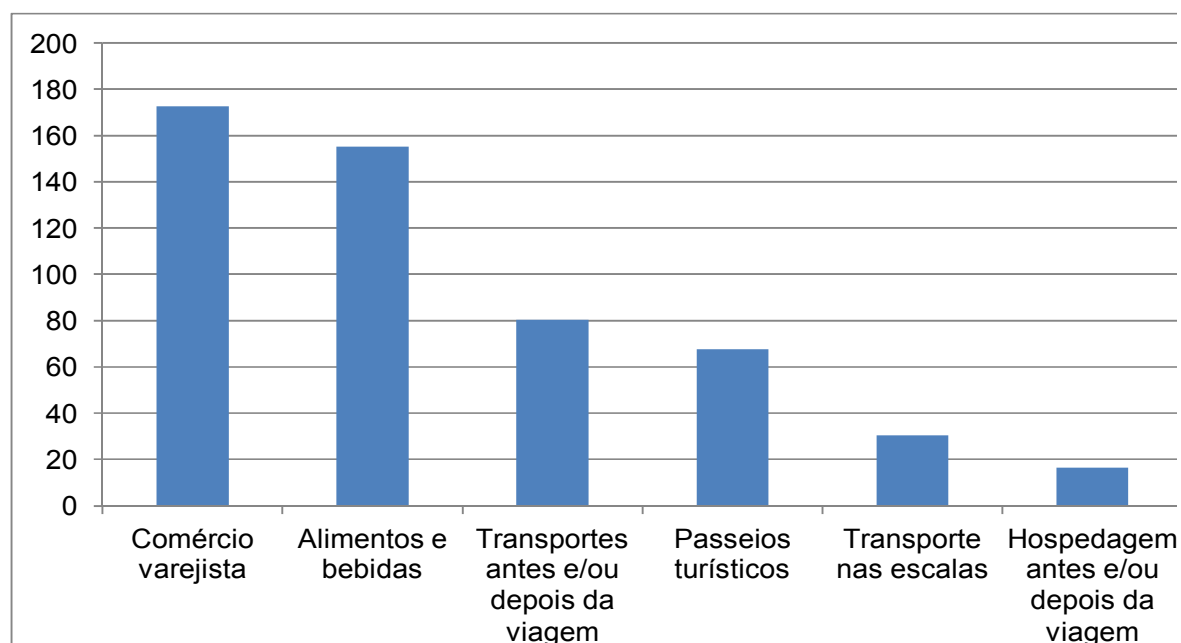


Figura 3: Impactos diretos e indiretos dos cruzeiristas e tripulantes na economia brasileira, por tipo de gasto – Temporada 2010/2011 – R\$ milhões

Fonte: ABREMAR, 2011

As informações disponíveis até o presente momento ainda são incompletas, mas a temporada 2012/2013 promete muitas novidades. A MSC Cruzeiros, empresa líder em vendas no Brasil, promete trazer navios maiores e mais modernos, como o MSC Fantasia, maior navio construído para um armador europeu, e o MSC Magnífica, o segundo mais novo da frota, lançado em 2010, assim como a Costa Cruzeiros, que promete trazer o navio Costa Favolosa, lançado em 2011.

Tendo sido mostrado o contexto turístico da atividade, tratando da origem e evolução dos cruzeiros marítimos no mundo e de como a atividade tem se desenvolvido no Brasil, a seguir serão expostos os principais instrumentos normativos que regem o setor e as lacunas que eles apresentam.

### **3 CRUZEIROS MARÍTIMOS: NORMAS VIGENTES PARA A ATIVIDADE E SUAS LACUNAS**

Para melhor entendimento das normas que regem a atividade dos cruzeiros marítimos de cabotagem, primeiramente faz-se necessária uma rápida explicação de alguns conceitos específicos do Direito, possibilitando uma melhor compreensão do assunto tratado.

#### **3.1 CONCEITOS DE DIREITO**

Como cenário normativo, compreende-se o conjunto de instrumentos normativos que ditam determinado tema. No caso do presente trabalho, engloba as normas que regem a atividade de cruzeiros marítimos.

Essas normas são expressas em instrumentos normativos, que são meios formais de apresentação da norma, estando englobadas, hierarquicamente, normas constitucionais, leis, decretos, resoluções e instruções normativas. Todos possuem características vinculantes, sendo, portanto, de cumprimento obrigatório pelos envolvidos, porém, para serem considerados como lei, precisam ser elaborados pelo poder Legislativo e sancionados pelo poder Executivo, sejam estes federais, estaduais ou municipais (CARVALHO, 1998).

As normas constitucionais são as principais, ocupam o topo da hierarquia legislativa, e nenhuma outra norma pode ser contrária a elas. Para alterações em seu texto, por meio de Emendas Constitucionais, é preciso aprovação por maioria qualificada, ou seja, 3/5 do quórum da Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal, em votação de dois turnos, além desta alteração ter que ser sancionada pelo Presidente da República. Já para criação de leis infraconstitucionais, que são aquelas não incluídas na Carta Magna, é necessária apenas aprovação por maioria simples ou absoluta dos votos (BRASIL, 1988).

Os decretos diferem das leis, pois são atos administrativos elaborados diretamente pelo Chefe do Executivo. Em razão disso, não podem criar direitos ou obrigações, mas podem ser utilizados para regulamentar as leis, tratando de especificidades que levem à melhor compreensão delas, e possibilitem que elas sejam aplicadas da maneira como foram previstas pelo legislador (CARVALHO, 1998).

Da mesma forma, também são atos administrativos as resoluções e as instruções normativas. Resoluções são elaboradas pelo Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, responsável somente pelos decretos), ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, visando matéria específica de sua competência. Já instruções normativas são expedidas pelas autoridades administrativas para execução de leis e decretos (CARVALHO, 1998).

Cabe destacar que a regulamentação tem por objetivo esclarecer detalhes da norma e mostrar como deve ser feita sua aplicação. Pode ser feita por meio de decretos, resoluções ou instruções normativas.

No Brasil, diversos tipos de instrumentos normativos exercem influência sobre a atividade de cruzeiro marítimo, como normas constitucionais, leis, decretos e instruções normativas. Os principais estão destacados no quadro a seguir (figura 4) e serão explicados de forma mais detalhada posteriormente.

<b>Norma</b>	<b>Origem</b>	<b>Conteúdo</b>
Emenda Constitucional nº 05  15/08/1995	Poderes Executivo e Legislativo Federal	Revoga proibição para navegação de cabotagem no litoral do país
Lei nº 10.233  05/06/2001	Poderes Executivo e Legislativo Federal	Cria a ANTAQ e determina suas funções
Lei nº 11.771 - Lei Geral do Turismo  17/09/2008	Poderes Executivo e Legislativo Federal	Atribuições do Ministério do Turismo e definição dos considerados "prestadores de serviço turístico"
Decreto nº 7.381  02/12/2010	Poder Executivo Federal	Regulamenta Lei Geral do Turismo, define os tipos existentes de cruzeiros e determina que os roteiros devem ser apresentados ao Ministério do Turismo
Norma da Autoridade Marítima 04  16/03/2003	Marinha do Brasil	Determina os procedimentos para navegação em águas nacionais
Norma da Autoridade Marítima 24  11/10/2007	Marinha do Brasil	Regulamenta cursos de salvatagem obrigatórios para profissionais não-tripulantes

Norma	Origem	Conteúdo
Instrução Normativa 137 23/11/1998	Secretaria da Receita Federal	Determina que os armadores de navios estrangeiros que navegarem na costa brasileira devem constituir pessoa jurídica no país para representá-los e ser responsável pelo cálculo e pagamento dos impostos devidos, sendo eles Imposto de Renda (IRPJ), Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), contribuição ao PIS/PASEP e à CONFINS e Imposto de Renda Incidente na Fonte (IRF). Dispõe também sobre o controle aduaneiro sobre as mercadorias vendidas a bordo.
Instrução Normativa 285 14/01/2003	Secretaria da Receita Federal	Regulamenta o regime de admissão temporária, de forma geral

Figura 4: Quadro-resumo dos instrumentos normativos incidentes sobre a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos mencionados.

A atividade de cruzeiros marítimos é regida, primordialmente, pelas normas de Direito Internacional, já que por muitas vezes navegam em águas internacionais. Os navios devem atender às exigências globais dos códigos da *International Maritime Organization* (IMO), tendo como principais o *International Safety Management*, que estabelece padrões internacionais para regras e procedimentos de controle de segurança operacional; o *Safety of Life at Sea* (SOLAS), existente desde 1914 e reeditado em 1997, que determina e regulamenta procedimentos e equipamentos de segurança a bordo, como coletes salva-vidas e sinalização; o *International Ship's and Port's Security* (ISPS), vigente desde o atentado de 2001 às Torres Gêmeas norte-americanas, que é voltado para combate a ações terroristas e de roubo de cargas dos navios; e o *Standards, Training & Certification and Watchkeeping* (STCW), que regulamenta o treinamento obrigatório de todos os tripulantes de um navio (LEITÃO, 2009).

Porém, ao entrar no mar territorial<sup>1</sup> de qualquer país, é preciso respeitar e seguir às normas daquela localidade para a atividade. Em prosseguimento, serão apresentadas as principais regras a serem cumpridas quando um navio navega em cabotagem pelo território brasileiro.

<sup>1</sup> Mar territorial é a "faixa de mar contínua ao território (parte terrestre), na qual o Estado exerce sua soberania e jurisdição." (JusBrasil <[www.jusbrasil.com.br](http://www.jusbrasil.com.br)>, acesso em: 31 jan 2012). É definido em acordos de Direito Internacional.



### 3.2 CENÁRIO NORMATIVO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO E ATUALIDADE

No Brasil, conforme os artigos 1º e 2º da lei nº 8.617/1993, entende-se como mar territorial a faixa contínua de 12 milhas a partir do litoral do país, sendo o país soberano no mar e também nas vias aéreas e submarinas dessa extensão.

A Constituição Federal é a lei suprema brasileira, e até o ano de 1995 havia um artigo que proibia a navegação de cabotagem por navios de bandeira estrangeira no litoral do país. Como desde a década de 1960 não existiam mais navios de passageiros de bandeira nacional, a cabotagem não acontecia, com exceção dos fretamentos por empresas brasileiras, como citado no capítulo 2.

O parágrafo 3º do artigo 178 da Constituição Federal trazia em sua redação que “a navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei” (BRASIL, 1988). No entanto, a partir de 15 de agosto de 1995, a Emenda Constitucional nº7 revogou a restrição previamente imposta para esse tipo de navegação por navios de bandeira internacional. Porém, a nova redação do texto constitucional não menciona em seu texto a navegação de passageiros:

Art. 178

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (BRASIL, 1995)

Embora tenha sido aberta uma brecha legal para o desenvolvimento da atividade, com o fim da proibição, não foi prevista pelo texto constitucional sequer a criação de uma lei visando regulamentar o transporte de passageiros por navegação de cabotagem em águas brasileiras. Pode-se dizer que a abertura para a atividade foi baseada no princípio jurídico de que tudo que não é proibido, em tese, é permitido, determinando que se não houver barreiras legais, não há porque impedir o desenvolvimento da atividade.

Assim iniciou-se o processo de inclusão do Brasil no roteiro das principais companhias de cruzeiros marítimos do mundo. A partir dessa data, a chegada de navios estrangeiros foi possibilitada e pôde-se perceber um crescimento da quantidade de navios nos portos brasileiros ano a ano (PALHARES, 2002).

Entretanto, o que aconteceu foi uma abertura dos portos, sem preocupação com a estipulação dos deveres e responsabilidades das companhias de navegação.

Em janeiro do ano de 1997, foi sancionada a lei nº 9.432/97, que primordialmente dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário. Em seu artigo 7º estão presentes as condições para a realização de navegação de cabotagem por embarcações estrangeiras:

Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10.

Parágrafo único. O governo brasileiro poderá celebrar acordos internacionais que permitam a participação de embarcações estrangeiras nas navegações referidas neste artigo, mesmo quando não afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes (BRASIL, 1997).

Porém, no parágrafo único do artigo 1º, o texto da lei exclui de sua aplicabilidade as embarcações de turismo. Dessa forma, a mencionada lei, chamada de Lei do Transporte Aquaviário, excetua os cruzeiros marítimos de cabotagem, mantendo a abertura irrestrita.

Em junho de 2001, foi sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso a lei nº 10.233, que teve como um de seus objetos a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), subordinada ao Ministério dos Transportes e vinculada à Secretaria dos Transportes. A ANTAQ tem como funções a implementação das políticas ministeriais relacionadas à área e a supervisão das “atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros” (BRASIL, 2001).

Como explicou o Sr. Bruno Pinheiro, gerente de estudos e desenvolvimento portuário da ANTAQ, em palestra realizada na Confederação Nacional do Comércio (CNC) em 2011, a agência é responsável pela elaboração de normas para todo o setor aquaviário e pela liberação de autorização de funcionamento para os portos organizados e terminais privativos (PINHEIRO, 2011).

Até 2006, as atribuições da ANTAQ se restringiam ao transporte de cargas, mas a alteração na Lei dos Portos em julho daquele ano incluiu em seu texto as

instalações de uso privativo de turismo, que são usadas exclusivamente para movimentação de passageiros.

Embora a lei 10.233/01 tenha definido como competência da ANTAQ a liberação de autorização do uso dos terminais portuários privativos e das Estações de Transbordo de Cargas (inciso III), os requisitos para solicitar a autorização e a forma como ela seria feita não haviam sido regulamentados. Para isso foi criada, pela ANTAQ, a Resolução nº 1.556, em 11 de dezembro de 2009, que definiu que essa liberação seria concedida por ato administrativo, formalizado por Contrato de Adesão entre a ANTAQ e a pessoa jurídica, autorizando a “construção, exploração e ampliação de terminal portuário de uso privativo de turismo” (ANTAQ, 2009), conforme requisitos presentes na resolução.

Além disso, pouco antes, em 17 de setembro de 2008, foi sancionada a lei nº 11.771, conhecida como Lei Geral do Turismo. Ela determinou as atribuições do Ministério do Turismo e definiu nos incisos do artigo 21 quem são considerados prestadores de serviços turísticos. Porém, no rol das atividades incluídas, não há nenhuma que se adeque aos cruzeiros marítimos. A definição de prestador de serviço mais próxima está listada no inciso III – as transportadoras turísticas –, mas a descrição presente no artigo 28 não é totalmente apropriada para o serviço de cruzeiros:

Art. 28. Consideram-se transportadoras turísticas as empresas que tenham por objeto social a prestação de serviços de transporte turístico de superfície, caracterizado pelo deslocamento de pessoas em veículos e embarcações por vias terrestres e aquáticas, compreendendo as seguintes modalidades:

I - pacote de viagem: itinerário realizado em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual ou internacional que incluam, além do transporte, outros serviços turísticos como hospedagem, visita a locais turísticos, alimentação e outros;

II - passeio local: itinerário realizado para visitação a locais de interesse turístico do município ou vizinhança, sem incluir pernoite;

III - traslado: percurso realizado entre as estações terminais de embarque e desembarque de passageiros, meios de hospedagem e locais onde se realizem congressos, convenções, feiras, exposições de negócios e respectivas programações sociais; e

IV - especial: ajustado diretamente por entidades civis associativas, sindicais, de classe, desportivas, educacionais, culturais, religiosas, recreativas e grupo de pessoas físicas e de pessoas jurídicas, sem objetivo de lucro, com transportadoras turísticas, em âmbito municipal, intermunicipal, interestadual e internacional.

Buscando regulamentar essa lei, foi elaborado o decreto 7.381, em 2 de dezembro de 2010, que nos artigos de nº 37 a 41 trata das embarcações turísticas, inclui definições dos vários tipos de “cruzeiro marítimo” e determina que os roteiros dos cruzeiros devem ser apresentados ao Ministério do Turismo.

Quanto às questões de controle sanitário da atividade, a atribuição recai sobre a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), órgão regulador subordinado ao Ministério da Saúde, cabendo a esta executar ações de fiscalização em portos e nas embarcações, além de fiscalizar a comercialização de serviços e as instalações em que esses serviços são prestados, observando, inclusive, a forma e os materiais utilizados nas atividades.

Neste aspecto, como forma de facilitar o entendimento sobre as normas da Agência, foi elaborado em 2011 o Guia Sanitário para Navios de Cruzeiro. Entre as informações presentes no guia, possui procedimentos padronizados para controle sanitário a bordo, além de oferecer orientações para a forma de agir em casos de suspeita de doenças durante as viagens.

A Marinha do Brasil também possui certa competência sobre a atividade de cruzeiros marítimos. Subordinada ao Ministério da Defesa, suas atribuições são garantir a segurança da navegação, da vida humana no mar, a prevenção da poluição ambiental por parte das embarcações e o ordenamento do espaço aquaviário, no que concerne à segurança. Suas regras são baseadas nas normas da IMO, e são chamadas de Normas da Autoridade Marítima (NORMAM).

Duas delas, em especial, são de grande relevância para o setor de cruzeiros: a NORMAM-04, publicada em dezembro de 2003, que determina quais procedimentos administrativos são necessários para embarcações de bandeira estrangeira navegarem em águas nacionais; e a NORMAM-24, de 2009, que regulamenta o credenciamento de cursos de salvatagem para profissionais não-tripulantes, aqueles que prestam serviços de hotelaria a bordo.

Quanto às questões tributárias, em 23 de novembro de 1998 foi publicada, no Diário Oficial da União, a Instrução Normativa SRF nº 137, que trata especificamente da navegação de cabotagem, e dispõe que o navio de bandeira estrangeira, ao entrar ou se movimentar em território brasileiro, passa a ser submetido às regras tributárias estabelecidas nessa instrução normativa, caso esteja em viagem de cruzeiro com escalas nos portos do país.

Entre outras resoluções, ficou estabelecido que “o armador estrangeiro deverá constituir representante legal no País” (BRASIL, 1998) para ser responsável pelo cálculo e pagamento dos impostos devidos, que a entrada do navio deve ser realizada no regime de admissão temporária, e que devem ser apresentados relatórios sobre as mercadorias estrangeiras a serem vendidas a bordo tanto na chegada quanto na saída do país. Também deu permissão à autoridade aduaneira para ir a bordo a qualquer momento para verificar as informações fornecidas.

Os impostos a serem pagos são o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), o Imposto de Importação (II), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto de Renda incidente na Fonte (IRF) e contribuições ao Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (CONFINS).

O texto dessa instrução normativa apresenta conceituações confusas que criam problemas de entendimento. Segundo declaração, em palestra da CNC, do Sr. Ricardo Figueiredo, chefe do Serviço de Vigilância e Controle Aduaneiro da Alfândega do Porto do Rio (SEVIG), estão sendo elaboradas, há três anos, mudanças em seu texto, mas ainda não há prazo para que essas mudanças sejam homologadas (FIGUEIREDO, 2011).

Já a instrução normativa SRF nº 285 trata do regime de admissão temporária. Como está previsto em seus artigos 4º e 5º, e como explicou o Sr. Ricardo Figueiredo, os navios de grande porte têm admissão automática ao entrar no Brasil, sendo necessário somente se apresentarem em um porto alfandegado sob controle aduaneiro. Há o controle, mas não é necessário nenhum procedimento especial.

Outro órgão que também afeta a atividade é o Ministério Público do Trabalho. Uma resolução normativa de muita relevância para a atividade é a de número 71, de 5 de setembro de 2006, que libera o estrangeiro empregado em embarcação de turismo do requerimento de visto de entrada no país, caso ele possua a Carteira de Identidade Internacional de Marítimo. Essa norma também prevê que a partir do 31º dia de operação das embarcações em águas jurisdicionais brasileiras, é necessário contar com o número mínimo de 25% de brasileiros na tripulação.

Além disso, em 2010, foi elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, juntamente com o Ministério Público do Trabalho, um Termo de Ajuste de Conduta (TAC), firmado pelas companhias MSC Cruzeiros, Costa/Ibero Cruzeiros e Royal Caribbean, atuantes no mercado nacional, a fim de estabelecer melhores condições

para o trabalhador a bordo. Como principais determinações desse acordo podem ser destacadas a proibição do desconto no salário de materiais fornecidos para o trabalho (por exemplo, uniformes), médico e enfermeiro brasileiros a bordo, controle de jornada de trabalho por folha de ponto (BRASIL, 2010).

Cabe destacar também as atribuições, expressas no artigo 144, com especial relevância do parágrafo 1º, inciso III, do texto Constitucional, no qual está prevista a função da Polícia Federal como Polícia Marítima. O Departamento de Polícia Federal (DPF) exerce controle, por exemplo, sobre questões imigratórias, além de impedir a entrada ilegal de drogas, armas e contrabando no país.

Pode-se compreender, portanto, que os órgãos com competência para influenciar na atividade de cruzeiros marítimos são o Ministério do Turismo, o Ministério dos Transportes, por meio da ANTAQ, o Ministério da Defesa, por meio da Marinha do Brasil, o Ministério Público do Trabalho, a Polícia Federal, a ANVISA e a Receita Federal.

A análise do cenário normativo brasileiro permite perceber que, embora existam várias normas de diversos órgãos que englobem a atividade, não existe uma legislação específica para os cruzeiros marítimos, em especial os de cabotagem. Algumas vezes estes são expressamente citados no texto legal, mas, ainda assim, pode-se perceber certo desconhecimento por parte do legislador sobre os cruzeiros, posto que muitas vezes o texto da lei não deixa claro a qual tipo de navegação ela se refere, criando lacunas para sua interpretação.

O quadro a seguir (figura 5) apresenta exemplos dessas lacunas em algumas normas incidentes sobre a atividade no Brasil, e apresenta as ações tomadas pelos órgãos governamentais para que elas fossem preenchidas ou, caso ainda não tenham sido, sugestões para o seu preenchimento.

<b>Norma</b>	<b>Lacuna</b>	<b>Ações</b>
Emenda Constitucional nº 05 15/08/1995	Não determina que norma infraconstitucional deva regulamentar transporte de passageiros na cabotagem.	Sugestão: Criação de norma infraconstitucional regulamentando o transporte de passageiros nesse tipo de navegação.
Lei nº 10.233 05/06/2001	Restringia-se ao transporte de cargas.	Alterada em julho de 2006, passando a englobar o transporte de passageiros.
Lei nº 11.771 - Lei Geral do Turismo 17/09/2008	Não engloba os cruzeiros marítimos.	Decreto nº 7.381/2010 regulamentou a lei e trouxe definições sobre a atividade de cruzeiros.
Norma da Autoridade Marítima 04 16/03/2003	Não é específica para cruzeiros marítimos.	Sugestão: Criação de norma específica para embarcações turísticas, englobando os cruzeiros, atentando para suas necessidades e especificidades para que haja segurança e qualidade.
Instrução Normativa SRF 137 23/11/1998	Possui redação confusa, com conceito de cabotagem menos claro que o da ANTAQ; não inclui em seu texto a tributação sobre a venda de passagens, deixando subentendido; fiscais tem liberdade ao apurar a arrecadação, podendo dar pareceres controversos.	Sugestão: Reformulação do texto dessa instrução normativa, adequando os conceitos, deixando expressa qual a forma de tributação adequada e definindo o cálculo dos tributos incidentes.

Figura 5: Quadro-resumo das principais lacunas nos instrumentos normativos incidentes sobre a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil

Fonte: Elaboração própria com base nos documentos mencionados.

Pode ser percebido que a Lei nº 11.771 foi complementada por decreto, enquanto a Lei nº 10.233 sofreu uma alteração em seu texto para incluir o transporte de passageiros. Ainda assim, em áreas importantes, como na questão tributária e da segurança da navegação, as lacunas seguem presentes, dificultando a forma de operação da atividade.

No quadro são apresentadas sugestões iniciais, como reformulação da Instrução Normativa SRF nº 137 e criação de Normam específica para embarcações turísticas, porém é preciso que seja criada uma norma infraconstitucional para regulamentar o transporte de passageiros na cabotagem, passo inicial do processo de regulamentação dos cruzeiros marítimos no Brasil.

Após a exposição dos instrumentos normativos que regem a atividade, no próximo capítulo serão mostradas as principais entidades com ela envolvidas e qual seu posicionamento com relação à regulamentação dos cruzeiros marítimos de cabotagem no Brasil.

#### 4 PRINCIPAIS ENVOLVIDOS COM A ATIVIDADE E SEUS INTERESSES PARA A REGULAMENTAÇÃO

Percebendo os problemas existentes nas normas atualmente em vigor, muito se discute sobre a necessidade da criação de uma legislação própria para os cruzeiros marítimos, o que interessa a diversas instituições no país. Abaixo estão apresentadas as principais reivindicações, sob o ponto de vista de cada um dos envolvidos (figura 6).

	<b>Tributação</b>	<b>Tripulantes brasileiros</b>	<b>Legislação trabalhista</b>
<i>Resorts</i> ( <i>Resorts</i> Brasil)	Redução dos impostos dos resorts e esclarecimento da tributação sobre os navios	Aumento do número mínimo durante a temporada brasileira de 25% para 50%	Regras para jornada de trabalho dos funcionários dos resorts deveriam ser iguais aos dos cruzeiros
Cruzeiros (ABREMAR)	Simplificação do processo de apuração dos impostos a serem cobrados	Setor não acredita na capacidade do mercado brasileiro em fornecer essa quantidade de trabalhadores	Trabalhador contratado por toda a temporada fica submetido a contrato internacional, sendo diferente daquele que trabalha somente na temporada brasileira
Poder público	Representante da Receita Federal aponta necessidade de reforma da Instrução Normativa nº 137	Projeto de lei nº 4.843/09, do deputado Bruno Rodrigues (PSDB-PE), visando aumentar para 50% a quantidade de tripulantes brasileiros durante a temporada brasileira, foi arquivado na Mesa Diretora da Câmara em 2011.	Elaboração, pelo Ministério Público do Trabalho, de TAC para melhorar as condições de trabalho a bordo.

Figura 6: Quadro descritivo das principais reivindicações e opiniões dos envolvidos com a atividade de cruzeiros marítimos no Brasil

Fonte: Elaboração própria com base em AMARAL, 2011; RÉGIS, 2011; FIGUEIREDO, 2011;

Pode-se observar que nem todos os pontos são divergentes, alguns deles são complementares entre si. A revisão da forma de tributação, por exemplo, é vista como necessária por todas as entidades, muito embora nem sempre as propostas caminhem de mãos dadas. A seguir, serão analisados os interesses dos principais atores, que são agentes importantes para o segmento, e suas proposições para o desenvolvimento dessas normas.



#### 4.1 AS INSTITUIÇÕES GOVERNAMENTAIS BRASILEIRAS E A REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM

O governo brasileiro atua na esfera do turismo por meio do Ministério do Turismo (MTur) e do Instituto Brasileiro de Turismo (EMBRATUR). O MTur tem o objetivo de fomentar e desenvolver o turismo como atividade econômica de forma sustentável, buscando a inclusão social. Já as atribuições da EMBRATUR estão relacionadas com a divulgação e o marketing do destino Brasil no exterior.

Uma observação dos Planos Nacionais de Turismo, elaborados pelo MTur entre os anos de 2003 e 2010, mostra uma tendência à descentralização da gestão turística do país, contemplando tópicos como a regionalização e a segmentação do turismo. Dessa forma, foram lançados diversos cadernos de segmentação, materiais explicativos, elaborados de forma conjunta aos profissionais especializados nas áreas, com o objetivo de divulgar informações atualizadas para orientar os profissionais envolvidos com o desenvolvimento, divulgação e comercialização do turismo brasileiro (BRASIL, 2010).

O MTur lançou o caderno Turismo Náutico: Orientações básicas, pelo qual busca explicar o setor e seus conceitos fundamentais, além de estabelecer as bases para o desenvolvimento do segmento. A intenção do governo era de tornar mais clara a percepção sobre o chamado turismo náutico, porém, por ser uma segmentação muito ampla, que inclui atividades muito diferenciadas, isso causa certa confusão por parte dos agentes desse tipo de turismo.

Na publicação, há a divisão entre o turista náutico de cruzeiros e o turista náutico de recreio e esporte. Os dois tipos utilizam instalações diferenciadas e viajam com finalidades também diferenciadas, o que justificaria a análise de ambas as atividades de forma separada. Por exemplo, enquanto os cruzeiros utilizam portos, as embarcações de recreio e de esporte utilizam fundamentalmente marinas. Cada um necessita de uma infraestrutura de apoio específica, e tem interesses distintos na localidade visitada.

Além disso, as autoridades competentes também são diferentes. A ANTAQ, por exemplo, tem competência sobre os portos e terminais, utilizados por navios de cruzeiro, mas não sobre as marinas utilizadas pelas embarcações de passeio. As normas da Receita Federal são diferentes para cada tipo de embarcação, assim como o tipo de autorização de entrada e os procedimentos para solicitá-la.

O MTur tem realizado debates no grupo de trabalho GT Náutico, nos quais estão representados o MTur, a Polícia Federal, a Secretaria Especial de Portos, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Marinha, a Receita Federal e empresas e organizações do setor, como a Abremar, por exemplo. Nesses debates, discutem-se as questões pertinentes ao setor, ouvindo os principais envolvidos e buscando soluções para os gargalos da atividade.

Um exemplo recente de decisão do grupo foi a elaboração de um projeto para criação de um sistema de monitoramento de cruzeiros, chamado Torre de Controle, com o objetivo de adaptar as escalas dos navios de acordo com a capacidade dos portos dos destinos, para melhor organização portuária, e para aumentar a facilidade de circulação das informações, o que é muito importante para fiscalização das atividades praticadas pelos navios (MORAES, 2012).

O debate sobre a regulamentação também ocorre nas reuniões do GT Náutico. A 15ª sessão, realizada em Brasília no início do mês de janeiro deste ano, na qual o assunto principal era a legislação e a regulamentação do turismo náutico, contou com a participação da alta cúpula do MTur. O ministro Gastão Vieira chegou a declarar que eles estavam presentes para “manifestar a importância estratégica do Turismo Náutico” (BRASIL, 2012).

Embora o termo turismo náutico ainda seja muito amplo, pode-se perceber o interesse por parte do MTur em ouvir os envolvidos para se tentar chegar a um consenso sobre o que é preciso ser alterado ou criado em termos legislativos.

A Marinha do Brasil tem um posicionamento claro quanto às suas atribuições, no que se refere especificamente à atividade de cruzeiros marítimos. Em palestra realizada na CNC, o Vice-Almirante Eduardo Bacellar Ferreira, Capitão dos Portos do Rio de Janeiro, declarou:

“para a marinha faz pouca diferença se a embarcação de passageiros é para o turismo ou para o transporte. (...) o cruzeiro marítimo é uma embarcação especial? Sim, são embarcações enormes, com todo conforto. Só que o turismo é muito mais do que o cruzeiro marítimo. (...) O turismo náutico é muito maior do que os cruzeiros marítimos. O que define a embarcação e as normas é o fato de ele carregar pessoas que têm as seguintes características: (...) não são especialistas no mar; pagaram para fazer isso e confiam que quem os está transportando está fazendo isso com segurança. (...) Sempre sou questionado sobre o porquê de não haver uma normatização especial para o turismo. Até agora, não sentimos essa necessidade. (...) a posição da Marinha, até o momento, é essa” (FERREIRA, 2011, p. 5).

Percebe-se que, quanto ao assunto da regulamentação dos cruzeiros marítimos, a Marinha não se vê como parte integrante. Para essa instituição, não há necessidade de criação de uma NORMAM específica, pois as exigências de segurança de um passageiro de navio de cruzeiro são as mesmas de um passageiro de qualquer outra embarcação de transporte de pessoas.

O senhor Ricardo Figueiredo, auditor fiscal da Receita Federal, também em palestra na CNC, comentou sobre as normas existentes. Segundo ele, é preciso rever as Instruções Normativas incidentes sobre a atividade, a de nº 137 (vide página 36), em especial, para evitar controvérsias quanto ao seu entendimento. O que muitas vezes ocorre é que “o fiscal, quando vai analisar o caso, dá o entendimento dele e acabou” (FIGUEIREDO, 2011, p. 25), por isso ele sinaliza a necessidade de reorganização conceitual dessa Instrução Normativa, tornando mais clara a forma como deve ser feita a tributação sobre a atividade.

Tendo sido apresentado o posicionamento do poder público sobre a regulamentação dos cruzeiros, a seguir, serão analisados os interesses dos meios de hospedagem, em especial dos representantes dos *resorts*, com relação à regulamentação dos cruzeiros marítimos de cabotagem.

#### 4.2 A HOTELARIA BRASILEIRA E A REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS MARÍTIMOS DE CABOTAGEM: O CONFLITO *RESORTS* X CRUZEIROS

A relação entre a hotelaria e os cruzeiros marítimos no Brasil nunca pôde ser considerada amigável. Desde a chegada dos navios estrangeiros ao litoral brasileiro, existiram divergências e desentendimentos por parte dos responsáveis pelos meios de hospedagem com as companhias de cruzeiros, especialmente dos *resorts*, por ser um produto turístico com características similares (SANTOS, 2009).

Segundo Chon e Sparrowe (2003, p. 287), o conceito de *resort* é “um lugar que oferece diversão e entretenimento, especialmente a turistas em férias”. Paralelamente, como já foi previamente mencionado, os cruzeiros são considerados *resorts* flutuantes. Ambos reúnem diversas opções de lazer e entretenimento, e suas instalações são consideradas o principal motivo da viagem.

O publicitário Ricardo Freire escreve que *resorts* e cruzeiros são variáveis de um mesmo tema, dizendo que “cruzeiro é um *resort* que se move. *Resort* é um

cruzeiro ancorado. Com raras exceções, pouco importa onde o *resort* está ou para onde o cruzeiro vai; ambos constituem destinos em si próprios” (FREIRE, 2008, p. 40).

Ambas atividades têm suas peculiaridades. Enquanto os *resorts* permitem maior liberdade aos hóspedes, e podem se beneficiar por terem mais áreas disponíveis ao ar livre, os cruzeiros possuem como vantagem o fato de também oferecerem os deslocamentos entre diferentes localidades. Entretanto, algumas pessoas não se sentem confortáveis nas cabines fechadas dos navios, ou se sentem mareadas, sensações que não existem nos *resorts*.

Pode-se perceber, então, que os gestores desse tipo de meio de hospedagem passaram a se sentir ameaçados com a entrada do Brasil no roteiro dos grandes navios internacionais, para a navegação de cabotagem. Segundo Amaral (2006), o embate entre as atividades foi iniciado em 1999, quando os empreendedores do setor se reuniram na associação *Resorts* Brasil, e iniciaram diversas campanhas e ações promocionais de forma a se posicionar frente aos navios de cruzeiro e disputar a demanda potencial.

Segundo o ex-presidente da *Resorts* Brasil (gestão 2010-2011), Rubens Augusto Régis, hoje em dia esse conflito não está mais no campo do litígio, mas no da procura pela igualdade de competição. Ainda segundo ele, embora no momento atual a competição não seja direta, já que a política de preços utilizada pelos cruzeiros aproxima mais seu serviço da hotelaria três estrelas do que do padrão cinco estrelas buscado pelos *resorts*, é preciso manter o foco no futuro, vislumbrando o mercado que está sendo desenvolvido a longo prazo (RÉGIS, 2011).

Cabe destacar que a divergência dos *resorts* com os cruzeiros se restringe àqueles que navegam na cabotagem. Os cruzeiros de longo curso são aprovados e estimulados, já que seu público é, majoritariamente, de estrangeiros, que viajam em busca da chamada experiência de Brasil, e não de uma escala específica, mas que, após a visita do navio, pode conhecer a localidade e retornar para desfrutá-la com maior tranquilidade.

Uma das queixas do mercado de *resorts* está relacionada com as estratégias de marketing dos cruzeiros de cabotagem. Enquanto na Europa grande parte dos cruzeiristas é de americanos, no Brasil esse produto turístico se restringe ao público doméstico ou da Argentina e do Uruguai, países nos quais alguns desses cruzeiros

fazem escala (RÉGIS, 2011). Não parece haver muita divulgação dos cruzeiros de cabotagem pela costa brasileira nos outros países do exterior.

Soma-se a isso o fato de que, enquanto os *resorts* são construídos com capital nacional e taxas de juros locais, os navios são construídos no exterior, com recursos externos e maiores vantagens, o que dificulta a equidade de competição entre os dois tipos de empreendimentos (RÉGIS, 2011), se tornando mais difícil para esse tipo de hotelaria flexibilizar suas tarifas, pois isso atrapalharia o tempo de retorno do empreendimento.

Outro fator que é muito criticado pelo mercado de *resorts*, assim como por vários outros setores da economia, é a questão tributária. Embora a Instrução Normativa SRF nº 137 da Receita Federal estabeleça as formas de tributação das embarcações, nem sempre são aplicadas de forma padronizada, pois, como comentado anteriormente, o texto dessa instrução normativa é confuso. Assim, segundo declarações do senhor Rubens Régis à CNC, essa incerteza se torna fonte de corrupção, quando cabe ao fiscal determinar o valor final a ser cobrado de imposto (RÉGIS, 2011).

Por fim, o fator mais criticado são os custos trabalhistas. No Brasil, existe uma carga de impostos incidentes sobre a folha de pagamentos, que não se aplica aos funcionários dos navios de cruzeiro. Além disso, os funcionários da hotelaria brasileira são protegidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), que, entre outras determinações, estabelece que os trabalhadores não podem ultrapassar uma jornada de trabalho de oito horas, com máximo de duas horas extras por dia, além de uma folga semanal, sendo necessariamente uma em um domingo por mês.

Já nos navios de cruzeiro, somente a partir de 2010 se começou a ter algum tipo de controle sobre a questão trabalhista dos funcionários brasileiros, após a elaboração do TAC para trabalhadores brasileiros nessas embarcações. Ficou estabelecido que o trabalhador poderia trabalhar 12h por dia, não sendo necessário que essas horas fossem cumpridas linearmente. Um garçom, por exemplo, poderia trabalhar no café da manhã e no almoço, com folga durante a tarde, retornando no horário do jantar. Além disso, não há exigência de folgas aos finais de semana, nem pagamento de hora extra.

Enquanto isso, nos *resorts*, o funcionário deve cumprir as oito horas diárias de forma linear. Não é permitido que ele tire sua folga no meio do dia para voltar ao

trabalho à noite (RÉGIS, 2011). Esse seria um fator facilitador para o empregador dos cruzeiros marítimos frente aos empregadores dos *resorts*.

Além disso, conforme explicou Rubens Régis, ainda existia outro fator complicador, que levaria profissionais a se beneficiarem das duas formas de trabalho:

“Foi criada uma indústria de profissionais que falam mais de um idioma, o que é raro. É difícil achar um garçom ou uma camareira que fale inglês. Mas o que faziam esses profissionais? Trabalhavam no resort de março a novembro. Em novembro, eles brigavam com o supervisor para serem demitidos. Eram demitidos, pegavam o seguro desemprego e faziam um contrato de quatro meses com um navio. Então, eles ficavam quatro meses ganhando no navio e recebendo o seguro desemprego aqui” (RÉGIS, 2011, p. 7).

Esse tipo de atitude era prejudicial aos resorts, pois reduzia a mão de obra capacitada justamente durante a alta temporada, os meses do verão. Atualmente, no entanto, após o TAC, essa conduta foi reduzida. Rubens Régis destacou, também, o cassino e o *free shop* como diferenciais dos cruzeiros, com os quais não se poderia competir diretamente.

Como explicou Alexandre Sampaio de Abreu, presidente da Federação Nacional de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares (FNHRBS), em palestra na CNC, grande parte do desentendimento pode estar relacionado ao fato de existirem exigências específicas para a implementação de *resorts* que elevam o custo de operação. Os cruzeiros podem não ter benefícios, mas os obstáculos enfrentados pelos resorts dificultariam tanto sua operação, que muitas mudanças seriam necessárias para que pudesse existir maior equiparação entre os dois setores (ABREU, 2011). Como destacou o presidente da *Resorts* Brasil, Dilson Jatahy Fonseca Jr, em entrevista à Revista Hotéis, “o mercado é o mesmo e não pode haver diferenciações de tratamento. Defendemos a isonomia na legislação” (2012, s. p.).

Dessa forma, a Resorts Brasil, juntamente com a Associação Brasileira da Indústria de Hotéis (ABIH), apresentam três propostas de alterações nas normas para os cruzeiros marítimos. A primeira é o aumento da porcentagem mínima necessária de trabalhadores brasileiros a bordo durante a temporada brasileira, de 25% para 50% da tripulação (RÉGIS, 2011).

A segunda é que seja definida e exposta de forma mais clara e específica a carga tributária dos navios, ao mesmo tempo em que seja reduzida a carga tributária incidente sobre os *resorts*. Já que a flutuação do câmbio, favorecendo a atividade de cruzeiros, é um fator com o qual não se pode concorrer, a redução dos impostos pagos pelos *resorts* promoveria uma competição mais justa entre os dois empreendimentos, e a definição da tributação sobre os cruzeiros organizaria melhor a atividade no país (RÉGIS, 2011).

A terceira é que as companhias promovam no exterior os cruzeiros de cabotagem no Brasil, para que possam trazer estrangeiros e de fato auxiliar na promoção do país como destino turístico. Embora os turistas americanos possam ter como fator complicador a exigência do visto para entrada no território brasileiro, existe um grande público de cruzeiristas europeus que poderia viajar pelo litoral brasileiro, conhecer novos destinos e prolongar sua estada no país após o término dos cruzeiros (RÉGIS, 2011).

Um estudo mais aprofundado sobre esse conflito foi realizado no ano de 2009 por Verônica dos Santos, em trabalho de conclusão de curso apresentado à Universidade Federal Fluminense (UFF). Naquele ano, ela apontava a regulamentação da atividade dos cruzeiros como necessária para o desenvolvimento de ambos os setores. De lá para cá, pouco se evoluiu no aspecto regulatório.

No final do ano de 2011, um acordo assinado entre o Fórum de Operadores Hoteleiros do Brasil (FOHB) e a Abremar deu um novo alento para o entendimento entre as duas atividades. O FOHB “é uma entidade associativa sem fins lucrativos, que representa importantes redes hoteleiras, nacionais e internacionais, com atuação no país” (FOHB, 2012), enquanto a Abremar é uma associação representante dos interesses das companhias de cruzeiro que atuam no país.

O acordo, firmado entre os presidentes das duas instituições, Roberto Rotter (FOHB) e Ricardo Amaral (Abremar), tem o objetivo de desenvolver o *trade* turístico do país como um todo, e suas principais diretrizes são a capacitação e a qualificação de profissionais da área, especialmente no nível técnico e operacional, a comercialização e a promoção dos produtos de forma atrelada e o acompanhamento junto ao poder público do andamento de projetos que afetem a atividade turística em geral (FOHB, 2012).

Conforme declaração de Roberto Rotter ao Jornal de Turismo, foi dado “apenas um primeiro passo na aproximação dos setores e ainda devemos abrir muitos horizontes, tanto em frentes de trabalho quanto em associações parceiras” (FOHB, 2011, s. p.), o que significa que esse acordo pode ser o início de um melhor entendimento entre os dois ramos, esperando-se que possa atingir a hotelaria como um todo, inclusive os *resorts*.

#### 4.3 OS OPERADORES DE CRUZEIROS E A REGULAMENTAÇÃO DA ATIVIDADE

Quando as empresas do setor hoteleiro se uniram contra a atividade dos cruzeiros marítimos, as companhias de navegação perceberam a necessidade de unir forças para resistir no mercado brasileiro. Dessa forma, foi fundada em 2006 a Abremar, com o objetivo de ser a representante institucional do setor, num primeiro momento como forma de resposta às pressões da hotelaria, mas também buscando atuar para o desenvolvimento da atividade no Brasil (AMARAL, 2009).

Conforme mencionado anteriormente, o setor de cruzeiros tem crescido no país. Entretanto, o avanço nas mudanças nas esferas governamentais não acontece com a mesma velocidade. Embora nos últimos anos o debate sobre a atividade dos cruzeiros tenha sido ampliado, ainda é preciso que sejam feitos muitos investimentos nesse setor. Quando se fala sobre o serviço prestado nas viagens de cruzeiro, questões como a infraestrutura portuária também exercem grande influência sobre a percepção de qualidade do serviço pelo cliente.

No Brasil, as instalações portuárias estão muito longe dos padrões internacionais. À exceção dos portos do Rio de Janeiro e de Santos que, apesar das deficiências, possuem maior capacidade para a recepção dos navios, os portos do Brasil têm, segundo a Abremar, “uma estrutura ‘caótica’ e ‘à base de improvisos’ para receber os passageiros” (RITTNER, 2011, s. p.). Segundo declarações da coordenadora de infraestrutura da associação, Márcia Leite, nos portos do Nordeste, “os turistas desembarcam literalmente entre contêineres” (RITTNER, 2011).

Mesmo com esses problemas, o Brasil encontra-se na quinta colocação na quantidade de turistas transportados por temporada (tabela 3), e a expectativa da Abremar é que o país alcance a quarta colocação no futuro próximo. Conforme declaração do presidente da associação, Ricardo Amaral, à revista Mercado e



Eventos, “teríamos potencial para crescer ainda mais, não fosse o Custo Brasil, que tem deixado nosso país menos competitivo” (AMARAL, 2011, s. p.).

Tabela 3: Ranking de países em quantidade de turistas transportados por cruzeiros na temporada 2010/2011

Posição	País	Quantidade de turistas transportados
1º	Estados Unidos	10.000.000
2º	Inglaterra	1.500.000
3º	Alemanha	1.200.000
4º	Itália	889.000
5º	Brasil	792.000
6º	Espanha	645.000

Fonte: Portal Brasil, 2012

Esta é a principal crítica dos responsáveis pelas companhias de cruzeiro ao operar no país. Amaral argumenta que, para elas, os custos de operação no Brasil chegam a ser três vezes superiores aos na Europa (AMARAL, 2011), embora a infraestrutura de apoio à atividade não seja adequada.

Um estudo da Abremar de 2010 apresenta as taxas portuárias do Brasil de forma comparativa a outras cidades do mundo e confirma essa informação. Além disso, com base em pesquisa da *Latin American Shipping Agencies* (LASA), Amaral apresentou um comparativo com outros portos da América Latina, como Buenos Aires e Punta Arenas, que mostram que o custo portuário nos portos do Rio de Janeiro e Santos são cerca de 40% maiores, o que pode influenciar as empresas a buscarem novos portos para suas operações (AMARAL, 2009).

Podem ser somadas a isso as incertezas sob as quais a atividade se dá no país. Não há muita clareza com relação aos tributos que as embarcações em viagens de cruzeiro de cabotagem devem pagar, e o processo de apuração dessas taxas é muito difícil. Amaral chega a afirmar que “as companhias prefeririam pagar mais taxas, mas com um processo um pouco mais viável” (AMARAL, 2011, p. 11).

Associada a isso, existe também a insegurança jurídica, já que muitas vezes as regras operacionais são alteradas, e o prazo para início de vigência dessas mudanças não são adequados ao planejamento das escalas dos navios. Como exemplo, pode-se citar a alteração, por parte da prefeitura, dos pontos de atracação em Búzios, limitando-a de quatro para dois navios por dia, com base na alegação de que os navios atrapalhariam a vida marinha dos corais no fundo da baía (DAFLON,

2011). Essa alegação foi contestada pela Abremar, que afirma que estudos mostram que o fundo da baía é composto por lodo (CAPITANIA, 2011).

Sem entrar no mérito da validade do motivo alegado, o fato é que o assunto foi decidido sem que os envolvidos na atividade fossem consultados. O diretor da Associação Brasileira de Terminais de Cruzeiros Marítimos (Brasilcruise), Ernesto Santiago, em carta enviada à Capitania dos Portos, declarou que nem a sua entidade nem a Abremar haviam sido convidadas a participar da reunião que levou a essa decisão, e que não foram apresentados estudos que a validassem (DAFLON, 2011). Além disso, a decisão foi tomada quando as companhias já haviam realizado grande parte do planejamento para a temporada seguinte, tendo que alterá-lo e repensar itinerários e escalas.

Frente à exposição desses fatores, percebe-se que, para os operadores de cruzeiro, é preciso que seja discutida e elaborada uma legislação que regulamente a atividade e traga maior clareza sobre as normas que devem ser seguidas e a maneira como a atividade deva ser operacionalizada no país. Como está explicitado na página da instituição na internet, “a Abremar se empenha pela regulamentação do setor de Cruzeiros Marítimos, na crença de que normas claras evitam múltiplas interpretações” (ABREMAR, 2012, s. p.).

tanto o Brasil quanto as empresas de cruzeiros marítimos têm todo interesse na correta regulamentação da legislação de cabotagem na costa brasileira, através de um debate amplo considerando as peculiaridades da atividade e o interesse no desenvolvimento futuro, estabelecendo uma transição para um formato que contemple e ajude o desenvolvimento futuro no Brasil (AMARAL, 2009, p. 83).

A Abremar defende o debate para que se tente encontrar um equilíbrio entre todas as partes interessadas. Entretanto, o presidente da instituição faz algumas ressalvas quanto a algumas propostas que têm sido elaboradas.

Um exemplo é a que tem por objetivo ampliar a quantidade mínima de trabalhadores a bordo durante a temporada brasileira, dos atuais 25% para 50%. Existe mão de obra capacitada em quantidade suficiente para suprir essa demanda que surgiria, ou faltariam profissionais para atender toda a indústria da hospitalidade? (AMARAL, 2011)

Quanto aos conflitos com os resorts, Amaral afirma que esse setor da hotelaria deve buscar seu posicionamento de mercado para se destacar frente ao

seu público alvo (AMARAL, 2009) e, ao invés de serem criados mais conflitos, que as atividades busquem sua complementaridade. Um exemplo de sucesso, nos Estados Unidos, é a parceria entre a Royal Caribbean e o Universal Orlando Resort, que proporcionam uma experiência de férias completa, com venda associada das duas atividades e ainda acrescentando outros serviços, como traslados e ingressos para os parques da Universal (REIS, 2012).

Para a Abremar, é preciso que haja a regulamentação, mas é preciso, primordialmente, que os setores político-governamentais do Brasil percebam a importância não só dos cruzeiros, mas de toda a indústria do turismo. Dessa forma, a atividade pode ser desenvolvida buscando um equilíbrio nos interesses de todos os envolvidos.

#### 4.4 REGULAMENTAÇÃO DOS CRUZEIROS: ANÁLISE DOS PRINCIPAIS ASPECTOS

Com base nos fatores expostos até então, pode-se compreender não só o cenário normativo em que a atividade dos cruzeiros de cabotagem está inserida, mas também como os envolvidos com a atividade percebem essas normas. De uma forma geral, pode-se perceber que as críticas são muitas, mas também que as melhorias têm acontecido, embora não na velocidade esperada por todos.

O Brasil tem um grande potencial turístico, já que possui em seu território diversos tipos de clima e paisagens, além de várias festividades e atrações culturais. Considerando-se que o país tem um litoral de mais de 7000 km de extensão, o turismo marítimo apresenta-se como uma oportunidade não só para a geração de riquezas, mas também como estímulo ao turismo doméstico, mantendo os recursos no país e movimentando a economia local.

Porém, o Brasil não se utiliza de forma adequada desse potencial. Como escreveu Caio Luiz de Carvalho, então presidente da EMBRATUR, “a atividade ainda não deixou de ser encarada como um setor menor da economia produtiva” e, portanto, “o fenômeno turístico [...] é precariamente compreendido no país” (BENI, 2007, p. 9).

Uma simples observação das políticas do Ministério do Turismo pode confirmar essa afirmação. Vivendo um momento de crescimento econômico, grandes eventos sendo sediados no território brasileiro e diversos investimentos do

governo federal em infraestrutura, o Plano Nacional de Turismo 2011 – 2014 sequer foi elaborado. É difícil imaginar que qualquer setor individual possa ser organizado se a atividade, de forma geral, não tem definidas quais são suas principais políticas e metas.

Dessa forma, podem ser percebidas falhas no desenvolvimento, de maneira geral, da atividade turística no território nacional. Especificamente no caso dos cruzeiros marítimos, um exemplo claro disso é a falta de infraestrutura de apoio.

As instalações portuárias não são suficientes para o atual estágio da atividade no país, “são antigas e ineficientes e as adaptações são sempre adaptações, ou seja, uma estrutura reformada, porém com base em algo antigo e mundialmente desatualizado” (AMARAL, 2009, p. 84). Os navios são cada vez maiores e transportam mais passageiros, mas a estrutura portuária não acompanha essa evolução. Em dias de embarque e desembarque, é comum ocorrerem atrasos e filas, com muito desconforto para os passageiros.

No aspecto legislativo também podem ser percebidas deficiências. As leis, por serem muitas vezes elaboradas sem que os envolvidos sejam consultados, acabam sendo incompletas. Interesses políticos se sobrepõem às reais necessidades do setor, criando mais empecilhos do que soluções aos problemas existentes. Além disso, a tão conhecida burocracia também é um complicador, atrasando o desenvolvimento e execução de projetos (AMARAL, 2011).

A observação da emenda constitucional nº 07 de 1995, de liberação da cabotagem, já permite compreender parte do problema. Havia uma proibição à navegação de cabotagem por navios estrangeiros, mas esta, simplesmente, foi revogada. Não houve qualquer tipo de planejamento, análise de impactos econômicos ou oitiva dos envolvidos com o turismo para verificação do que seria necessário controlar no processo de abertura portuária. Apenas foi definido que lei inferior regularia a navegação de cabotagem para o transporte de cargas, sequer sendo mencionado o uso turístico dessa navegação.

Não sendo estabelecidas regras, gerou-se uma situação de liberdade para as companhias agirem da forma que melhor lhes conviesse. Da mesma forma, levou ao descontentamento da indústria hoteleira, que por sua vez está submetida a muitas regras.

Com o passar dos anos, soluções foram sendo buscadas para compensar todos os possíveis prejudicados e aumentar as vantagens, especialmente

econômicas, para o país. O grande problema é que ao invés da situação ser analisada como um todo, cada órgão vai buscando soluções para problemas específicos, criando, nas palavras do advogado Paulo Wiedmann, conselheiro da CNC, um “emaranhado de legislações” (PINHEIRO, 2011, p. 19) de diferentes órgãos, não necessariamente coesas entre si.

Não bastassem as diferenças entre as normas dos diversos órgãos em âmbito federal, existem ainda especificações de cada porto, especialmente quanto às tarifas de operação. Cada localidade tem a liberdade de definir alguns critérios próprios, o que gera ainda mais complicações no entendimento e planejamento da operacionalização, e abrindo espaço para interesses políticos individuais de cada estado se sobreponem aos interesses do país.

No entanto, o momento atual do país é o ideal para que a regulamentação seja melhor planejada. Os investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) têm contemplado diversos portos no país, visando inclusive a Copa do Mundo de 2014, com o intuito de trazer navios para servirem de hospedagem durante os jogos. Os recursos para as construções já estão sendo liberados e, embora nenhuma armadora tenha se manifestado de forma oficial sobre o assunto, já existe o interesse de uma companhia mexicana, confirmado pelo presidente do grupo Mundomex (SANTOS, 2012).

Os investimentos nas cidades de Salvador, Recife, Fortaleza e Natal são para a construção de terminais de passageiros, inexistentes em toda a região nordeste, principal ponto de chegada de navios em viagens transatlânticas. Os portos de Santos e Rio de Janeiro também receberão investimentos para obras de melhoria nas condições de recepção de navios de passageiros (RITTNER, 2011). Com melhor estrutura, acredita-se que os custos de operação serão justificáveis, sendo necessário somente adequar a legislação existente.

Existem diversas propostas para que a atividade de cruzeiros possa ocorrer de forma equitativa, e algumas foram citadas anteriormente, mas em todas pode ser percebida a influência direta dos interesses da parte autora da proposta.

Pode ser destacada, como exemplo, a proposta do Embaixador João Clemente Baena Soares, em palestra à CNC. Segundo ele, o princípio da reciprocidade deveria tanger a navegação de cabotagem, mas como o Brasil não possui navios, é difícil aplicar esse princípio. No entanto, o Brasil poderia exigir a

reciprocidade imperfeita, negociando uma compensação em outra área das relações comerciais (FERREIRA, 2011).

Algumas alternativas podem ser avaliadas como positivas, mesmo sendo propostas por setores específicos. Por exemplo, o aumento da divulgação dos cruzeiros de cabotagem no Brasil no exterior pode trazer benefícios para os diversos envolvidos, direta ou indiretamente, com o setor, mesmo sendo uma proposta dos responsáveis pelos *resorts*. Já a revisão das Instruções Normativas da Receita Federal é um fator apontado como necessário por todas as entidades atuantes no setor, inclusive pelos representantes da própria Receita.

Muitas são as propostas, no entanto é preciso agir. Os grupos interessados precisam alinhar suas ideias, de acordo com seus objetivos próprios e, de forma conjunta, preparar a elaboração do projeto de regulamentação. O importante é que esse projeto seja feito de forma colaborativa entre todos os grupos envolvidos, para que possa, de fato, trazer melhorias para o setor turístico como um todo.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A abertura dos portos brasileiros aos navios estrangeiros para a navegação de cabotagem foi realizada sem preocupações com o estabelecimento de regras para que o funcionamento da atividade ocorresse conforme padrões previamente estabelecidos. Dessa forma, foi configurado um cenário de liberdades para as empresas armadoras operarem no Brasil.

Isso gerou o inconformismo dos representantes dos *resorts*, já que esse setor apresenta uma série de exigências para seu funcionamento e, como produto turístico, apresenta um formato similar ao dos cruzeiros marítimos. O grupo, então, se uniu para reivindicar do poder público a redução das exigências sobre o seu setor e o aumento do controle sobre a operação dos navios de cruzeiro em navegação de cabotagem pelo litoral do país.

O poder público, por meio de suas instituições, iniciou o processo de criação de normas para organização da atividade. Porém, além desse processo não ter avançado com a agilidade esperada pelos envolvidos com o setor, não foi desenvolvido de forma unificada, tendo sido criadas normas parciais de determinados órgãos, sem que fosse avaliada a implicância dessas normas na atividade como um todo.

Os armadores dos cruzeiros, por sua vez, apesar de perceberem a redução das liberdades durante a operação no mar territorial brasileiro, também sentem a necessidade de que haja melhor organização das normas para evitar alterações imprevistas e para que sejam esclarecidas quais as regras que devem ser seguidas e de que maneira a atividade deve operar.

Com base no que foi exposto neste trabalho, é possível perceber que as normas em vigor atualmente no Brasil não são suficientes para atender às demandas da atividade, sendo necessária a correta regulamentação para que o setor de cruzeiros marítimos possa ser desenvolvido de forma mais equitativa e organizada.

Embora ainda existam divergências entre as partes envolvidas sobre o que é preciso ser reformulado, é um consenso entre os atores da atividade que deve ocorrer um planejamento da regulamentação para que ela ocorra o mais breve possível. As lacunas nos instrumentos normativos e os conceitos dúbios nos textos

legais geram insegurança jurídica para os envolvidos, tornando mais complexa e passível de erros a forma como a atividade é executada.

Para que possa ser decidido o que deve ser transformado, ainda é necessário que haja mais debate entre os envolvidos e o governo. Os canais de comunicação com os órgãos governamentais devem ser expandidos, aumentando a importância do grupo de trabalho GT Náutico, por exemplo, mas também incluindo nas negociações representantes do poder legislativo, na busca por soluções para o setor.

Paralelamente a isso, é preciso encontrar saídas para auxiliar a melhoria da operação enquanto a reformulação das normas não acontece. Um primeiro passo poderia ser a criação de um guia com a compilação de todos os instrumentos normativos já existentes, padronizando conceitos comuns e auxiliando os agentes da atividade a compreender as normas às quais ela está submetida, podendo ser anexado algum material explicativo para pontos que ainda causassem algum tipo de confusão, assim como foi feito, com limitações, neste trabalho.

Esse guia poderia, inclusive, ser um material similar ao Livro Náutico do Ministério do Turismo, porém com suas orientações voltadas especificamente para os cruzeiros marítimos, ou uma publicação semelhante ao “Guia Sanitário para Navios de Cruzeiro”, da ANVISA, mas incluindo todas as normas, e não somente as de controle sanitário.

Além disso, é muito importante que as normas sejam padronizadas em todo o território nacional, evitando diferenciações regionais, a menos quando se tratar de questões específicas da localidade, que precisam ser avaliadas de forma especial. Dessa maneira, seriam evitadas discrepâncias infundadas por parte de governos locais, possibilitando que o planejamento e a operação ocorressem de forma um pouco mais objetiva.

No entanto, essas sugestões são apenas para o momento inicial. Enquanto os cruzeiros marítimos de cabotagem não forem plenamente regulamentados, a atividade continuará ocorrendo, mas ainda gerando insatisfações de todos os grupos envolvidos, e dando espaço para irregularidades e improvisos, o que deve ser evitado quando se busca a prestação de um serviço de qualidade.

Esse estudo contemplou apenas parte da vasta gama de pesquisas necessárias para a melhor compreensão do tema. Espera-se que ele possa



contribuir para a discussão deste importante setor do sistema turístico e ser utilizado em pesquisas futuras sobre a atividade.

## REFERÊNCIAS

ABREMAR. **Cruzeiros marítimos**: Estudo de perfil e impactos econômicos no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

\_\_\_\_\_. **Entidades fazem aliança**. São Paulo, 25 out. 2011. Disponível em: <<http://www.abremar.com.br/pdf/25-10-11%20Entidades%20fazem%20alianca.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Guia para cruzeiristas**. Disponível em: <[http://media.royalcaribbean.com.br/content/pt\\_BR/pdf/guiacruzeirista.pdf](http://media.royalcaribbean.com.br/content/pt_BR/pdf/guiacruzeirista.pdf)>. Acesso em: 07 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Infraestrutura portuária no Brasil**. Disponível em: <[http://www.globalgarbage.org/turmapontocom/downloads/ABREMAR%20Estudos%20dos%20Portos%20FINAL\\_2011.pdf](http://www.globalgarbage.org/turmapontocom/downloads/ABREMAR%20Estudos%20dos%20Portos%20FINAL_2011.pdf)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **O cruzeiro marítimo no Brasil**. Disponível em: <[www.abremar.com.br](http://www.abremar.com.br)>. Acesso em: 11 jan. 2012.

ABREU, Alexandre Sampaio de; AMARAL, Ricardo. Painel: A chegada de novos capitais aos setores de hospedagem e de turismo náutico. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 10 ago. 2011. Disponível em: <[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur-2011-08-10\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur-2011-08-10_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2012.

ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Dicionário Acadêmico de Direito. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 1999.

AGAXTUR. **História**. Disponível em: <<http://agaxtur.com.br/viagens/aagaxtur>>. Acesso em: 24 jan. 2012.

AMARAL, Ricardo Costa Neves. **Cruzeiros marítimos**. 2. ed. Barueri: Manole, 2006. 270 p.

\_\_\_\_\_. Ricardo Amaral fala sobre o potencial econômico do setor de cruzeiros. **Mercado & Eventos**, 14 set. 2011. Disponível em: <<http://www.mercadoeventos.com.br/site/noticias/view/76205>>. Acesso em: 03 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Uma análise do mercado de cruzeiros marítimos**: Evolução, expansão e previsão no Brasil e no mundo. 2009. 180 f. Tese (Doutorado) - Usp, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27148/tde-10112010-114947/pt-br.php>>. Acesso em: 13 set. 2011.

ANTAQ. **Agência Nacional De Transportes Aquaviários**. Resolução 1556, 11 dez. 2009. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/portal/pdfSistema/publicacao/0000001978.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

BADARÓ, Rui Aurélio de Lacerda. **Direito do turismo: História e legislação no Brasil e no exterior**. 2. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2005. 342 p.

BENI, Mário Carlos. **Análise estrutural do turismo**. 11. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2007.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 4.843/2009**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=426341>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 07**, 15 ago. 1995. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc07.htm)>. Acesso em: 28 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **GT de Turismo Náutico se reúne em Ilhabela**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20100328.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20100328.html)>. Acesso em: 28 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.771**, 17 set. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11771.htm)>. Acesso em: 19 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **NORMAM 04: Normas da Autoridade Marítima para operação de embarcações estrangeiras em águas jurisdicionais brasileiras**. Disponível em: <[https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N\\_04/normam04.pdf](https://www.dpc.mar.mil.br/normam/N_04/normam04.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. ANVISA. **Guia sanitário para navios de cruzeiro**. Disponível em: <[http://www.anvisa.gov.br/hotsite/cruzeiros/documentos/2011/Outubro/Guia\\_Sanitario/GUIA\\_SANIT%C3%81RIO\\_NAVIOS\\_DE\\_CRUZEIRO\\_V2011\\_2012\\_V.portugues\\_.pdf](http://www.anvisa.gov.br/hotsite/cruzeiros/documentos/2011/Outubro/Guia_Sanitario/GUIA_SANIT%C3%81RIO_NAVIOS_DE_CRUZEIRO_V2011_2012_V.portugues_.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério do Turismo. **Encontro ressalta importância do GT Náutico**. Disponível em: <[http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas\\_noticias/20120111-2.html](http://www.turismo.gov.br/turismo/noticias/todas_noticias/20120111-2.html)>. Acesso em: 28 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **País é o quinto do mundo no mercado de cruzeiros marítimos**. Portal Brasil, 16 mar. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/03/16/pais-e-o-quinto-do-mundo-no-mercado-de-cruzeiros-maritimos>>. Acesso em: 21 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Portal do Ministério do Turismo**. Disponível em: <<http://www.turismo.gov.br/turismo/home.html>>. Acesso em: 24 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **Termo de ajuste de conduta beneficia marinheiros brasileiros em cruzeiros na costa brasileira**. Portal Brasil, 26 out. 2010. Disponível em:

<<http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2010/10/26/termo-de-ajuste-de-conduta-beneficia-marinheiros-brasileiros-em-cruzeiros-na-costa-brasileira>>. Acesso em: 17 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Turismo náutico**: orientações básicas. 3 ed. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Turismo no Brasil**: 2011-2014. Brasília: Ministério do Turismo, 2010.

CAPITANIA dos Portos reduz paradas de cruzeiros em Búzios. **A Tribuna**, Santos, 11 mai. 2011. Disponível em:

<<http://www.atribuna.com.br/noticias.asp?idnoticia=92781&idDepartamento=10&idCategoria=76>>. Acesso em: 1 mai. 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 14 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CASTELLI, Geraldo. **Hospitalidade**: Na perspectiva da gastronomia e da hotelaria. São Paulo: Saraiva, 2005. 229 p.

CHON, Kye-Sung (Kaye); SPARROWE, Raymond T. **Hospitalidade**: Conceitos e aplicações. São Paulo: Cengage Learning, 2003.

DAFLON, Rogério. Búzios só poderá receber dois transatlânticos por vez. **O Globo**, Rio de Janeiro, 14 mar. 2011. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/rio/buzios-so-podera-receber-dois-transatlanticos-por-vez-2811064>>. Acesso em: 27 mar. 2012.

D'ALMEIDA, Larissa. Abremar prevê Brasil em 4º lugar em cruzeiros marítimos.

**Mercado & Eventos**, 12 mar. 2012. Disponível em:

<<http://www.mercadoeventos.com.br/site/noticias/view/82295>>. Acesso em: 24 mar 2012.

DICKINSON, Bob; VLADIMIR, Andy. **Selling the sea**: An inside look at the cruise industry. Hoboken: John Wiley Trade, 1997.

EUROPEAN CRUISE COUNCIL. **ECC Report 2011/2012**. Disponível em:

<<http://www.europeancruisecouncil.com/content/ecc.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2012.

FERREIRA, Eduardo Bacellar Leal; SOARES, João Clemente Baena. Painel:

A Marinha Brasileira e os Marcos Regulatórios do Setor Marítimo que influenciam o Turismo Náutico. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 27 abr. 2011. Disponível em:

<[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur\\_-\\_2011-04-27\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur_-_2011-04-27_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2012.

FIGUEIREDO, Ricardo Fonseca Poppe. Painel: Operações do Turismo Náutico – Tendências e Perspectivas. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 08 jun. 2011. Disponível em:

<[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur\\_-\\_2011-06-08\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur_-_2011-06-08_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2012.

FOHB. **Institucional**. Disponível em: <<http://www.fohb.com.br/#>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

FOHB e Abremar firmam parceria histórica. **Jornal de Turismo**, 27 out. 2011. Disponível em: <<http://www.jornaldeturismo.com.br/noticias/hotelaria/43121-fohb-e-abremar-firmam-parceria-historica.html>>. Acesso em: 19 mar. 2012.

FONSECA JR, Dilson. Entrevista com Dilson Jatahy Fonseca Jr., o novo comandante da Resorts Brasil. **Revista Hotéis**, São Paulo, n. 107, s. p., 07 fev. 2012. Disponível em: <<http://www.revistahoteis.com.br/materias/5-Entrevista/6238-Entrevista-com-Dilson-Jatahy-Fonseca-Jr-o-novo-comandante-da-Resorts-Brasil>>. Acesso em: 30 abr. 2012.

FREIRE, Ricardo. **100 dicas para viajar melhor**. São Paulo: Globo, 2008.

KLINK, Amyr. **Mar sem fim: 360° ao redor da Antártica**. São Paulo: Cia das Letras, 2000. 308 p.

LEITÃO, Comte. Newton Ferreira. **Curso básico de segurança de navios para profissionais não tripulantes**. Rio de Janeiro: Rio Shipmanager, 2009.

LICKORISH, Leonard J.; JENKINS, Carson L.. **Introdução ao turismo**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MAIOR navio do mundo zarpa no mar Báltico para viagem inaugural. **Veja**, 30 out. 2010. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/maior-navio-do-mundo-zarpa-no-mar-baltico-para-viagem-inaugural>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

MOESCH, Ricardo Martini; BRITO FILHO, Luís. Macrotema: turismo náutico – busca da regulamentação dos cruzeiros marítimos. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 24 mar. 2011. Disponível em: <[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur\\_-\\_2011-03-24\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur_-_2011-03-24_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 30 jan. 2012.

MORAES, Marcelo de. Brasil estuda rede de monitoramento para cruzeiros. **O Estado de S. Paulo**, Brasília. 22 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,brasil-estuda-rede-de-monitoramento-para-cruzeiros-,825607,0.htm>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

MSC CRUZEIROS. **América do Sul: Novembro 2012 – abril 2013**. Disponível em: <<http://www.slideshare.net/MSCCruzeiros/msc-cruzeiros-temporada-20122013-10481553>>. Acesso em: 01 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. **MSC Cruzeiros anuncia a vinda do MSC Magnifica ao Brasil**. Disponível em: <<http://diariodebordomsc.com.br/msc-cruzeiros-anuncia-a-vinda-do-msc-magnifica-ao-brasil/>>. Acesso em: 31 jan. 2012.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (OMT). **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

PAGE, Stephen. **Transporte e turismo**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

PALHARES, Guilherme Lohmann. **Transportes turísticos**. 2. ed. rev. São Paulo: Aleph, 2002. 347 p. (Turismo).

PALLADINO, Iêda Lúcia Pereira. **Crescimento dos cruzeiros marítimos no Brasil, na última década**. Programa de Desenvolvimento Gerencial – PDG Ministério do Turismo. UFF, Rio de Janeiro, 2010.

PINHEIRO, Bruno de Oliveira. Paineis: Turismo Náutico - Gargalos e Perspectivas. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 29 jun. 2011. Disponível em: <[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur-2011-06-29\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur-2011-06-29_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 01 fev. 2012.

PRINCESS CRUISES. **About Princess Cruises**. Disponível em: <<http://www.princess.com/aboutus/home/index.jsp>>. Acesso em: 09 fev. 2012.

RÉGIS, Rubens Augusto. Paineis: Os cruzeiros marítimos e sua relação com a hotelaria. In: PALESTRA DA REUNIÃO DO CONSELHO DE TURISMO. Rio de Janeiro, 06 abr. 2011. Disponível em: <[http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur\\_-\\_2011-04-06\\_-\\_reduzida.pdf](http://www.cnc.org.br/sites/default/files/arquivos/ctur_-_2011-04-06_-_reduzida.pdf)>. Acesso em: 12 mar. 2012.

REIS, Savia. Royal Caribbean faz parceria com Universal Orlando Resort. **Panrotas**, 15 mar. 2012. Disponível em: <[http://www.panrotas.com.br/canais/redacao/plantao/portal\\_reader\\_noticia.asp?cod\\_not=76457&rss=1](http://www.panrotas.com.br/canais/redacao/plantao/portal_reader_noticia.asp?cod_not=76457&rss=1)>. Acesso em 28 mar. 2012.

RITTNER, Daniel. Copa serve como pretexto para governo modernizar portos. **Valor Econômico**, Brasília, 03 out. 2011. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/1030706/copa-serve-como-pretexto-para-governo-modernizar-portos>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

RONÁ, Ronaldo Di. **Transportes no turismo**. São Paulo: Manole, 2002.

SAAB, William George Lopes; RIBEIRO, Rodrigo Martins. **Breve panorama sobre o mercado de cruzeiros marítimos**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, nº 17, jun-2000. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/get4is17.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/setorial/get4is17.pdf)>. Acesso em: 30 abr. 2012.

SANTOS, Lyne. Grupo mexicano trará dois navios para Santos na Copa do Mundo. **A Tribuna**, 24 jan. 2012. Disponível em: <<http://www.atribuna.com.br/imprimir.asp?idnoticia=133064&idDepartamento=10&idCategoria=0>>. Acesso em: 26 mar. 2012.

SANTOS, Verônica Anjo dos. **Turismo brasileiro contemporâneo: o conflito entre cruzeiros e resorts**. UFF: Niterói, 2009.

TORRE, Francisco de la. **Sistemas de transporte turístico**. São Paulo: Roca, 2002.

TV PANROTAS. **Entrevista com Dan Hanrahan**. Disponível em:  
<[http://www.panrotas.com.br/tv-panrotas/cruzeiros/a-tv-panrotas-conversou-com-o-presidente-e-ceo-da-celebrity-cruises-dan-hanrahan-que-falou-sobre-a-companhia-o-mercado-brasileiro-e-os-planos-para-o-brasil\\_2264.html](http://www.panrotas.com.br/tv-panrotas/cruzeiros/a-tv-panrotas-conversou-com-o-presidente-e-ceo-da-celebrity-cruises-dan-hanrahan-que-falou-sobre-a-companhia-o-mercado-brasileiro-e-os-planos-para-o-brasil_2264.html)>. Acesso em: 02 fev. 2012.