

MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE

RENATA MUNHOZ DE ALBUQUERQUE

**A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL: Sua história, entraves e possíveis
medidas para sua recuperação.**

RIO DE JANEIRO

2014

RENATA MUNHOZ DE ALBUQUERQUE

**A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL: Sua história, entraves e possíveis
medidas para sua recuperação.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Orientador: Professor Orlando Carlos Souza da Rocha

RIO DE JANEIRO

2014

RENATA MUNHOZ DE ALBUQUERQUE

**A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL: Sua história, entraves e possíveis
medidas para sua recuperação.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador:

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

Dedico esse trabalho aos meus pais, por seu amor, dedicação, apoio constante e por serem meu exemplo não só no âmbito profissional, mas também exemplos de força e determinação, que foram fundamentais para que eu conseguisse atingir meus objetivos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, pois sem sua benção não teria conquistado meus sonhos. Aos meus pais, Samuel e Claudia, pela grande ajuda e aconselhamento. Aos meus amigos que contribuíram cada um ao seu modo para a realização deste trabalho. Ao Professor Orlando e Euridice, pela orientação e paciência para me ajudar na realização deste trabalho.

O insucesso é apenas uma oportunidade para recomeçar com
mais inteligência.
(Henry Ford)

RESUMO

A atividade em nossa costa sofreu, ao longo dos anos, franca redução por parte das empresas de navegação nacionais. Este fator afetou imensamente a marinha mercante do país e, com esta queda, fez-se necessária a análise desta situação para uma possível recuperação do que já foi um dos principais modais utilizados neste território. O estudo, inicialmente, traz uma retrospectiva histórica sobre navegação de cabotagem brasileira desde seus primórdios até os dias atuais, apontando seus momentos favoráveis e desfavoráveis. Em seguida serão identificados os principais entraves que inibem o desenvolvimento do transporte de cabotagem e possíveis medidas que possam contribuir para uma melhor eficiência deste transporte. Este trabalho tem como objetivo expor, através de pesquisas bibliográficas, as características do transporte de cabotagem e divulgar este modal de modo a conscientizar os armadores nacionais sobre sua importância.

Palavras-chave: Retrospectiva. Cabotagem. Entraves. Eficiência.

ABSTRACT

The activity in our coast has suffered, during the years, a several decrease by the national navigation companies. This factor have a huge influence in our Brazilian Merchant Marine and, with this fall, it became necessary to make an analysis of this situation to find a way for a possible recovery of this modal that once was one of the main used in our territory. This study initially brings an historic retrospective about brazilian cabotage navigation since its creation until nowadays, enlighting its good and bad moments. Further, this study will identify the main hindrance that inhibit the development of the cabotage transport and the possible attitudes that can contribute to a more efficient transport. This paper have as its objective to exhibit, using bibliographic research, the characteristics of the cabotage transport and to publicize this modal aiming the awareness of the national shipowners about its importance.

Key-Words: Retrospective. Cabotage. Hindrances. Efficiency.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Portos Brasileiros	12
Figura 2	Comparação em relação a capacidade de carga	13
Figura 3	Vantagens da cabotagem	13
Figura 4	Sequência dos procedimentos necessários para entrada e saída de portos brasileiros.	22
Figura 5	<i>Consumo de combustível para transportar uma tonelada de carga por 1000 km em cada modal</i>	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Empresas associadas ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima.	18
Tabela 2	Idade média da frota de cabotagem por tipo de embarcação	19
Tabela 3	Comparativo de custos com combustíveis	24

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
FMM – Fundo da Marinha Mercante
CMM – Comissão da Marinha Mercante
SUNAMAM – Superintendência Nacional da Marinha Mercante
DMM – Departamento da Marinha Mercante
ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviário
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PIS – Programa de Integração Social
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
ICMS – Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
SISCOMEX – Sistema Integrado de Comércio Exterior
NORMAM – Normas da Autoridade Marítima
DPC – Diretoria de Portos e Costas
CNT – Confederação Nacional de Transporte
EBN - Empresas Brasileiras de Navegação
DNIT - Departamento Nacional de InfraEstrutura em Transportes
DUV - Documento Único Virtual

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	UM PANORAMA DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	16
3	FATORES QUE INIBEM O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO BRASIL	20
3.1	Má administração dos portos	20
3.2	Excesso de burocracia	21
3.3	Avançada idade da frota nacional	22
3.4	Preço elevado do combustível	23
3.5	Baixa integração modal	25
4	POSSÍVEIS MEDIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO BRASIL	27
4.1	Medidas para combater a má administração dos Portos	27
4.1.1	Porto sem papel	27
4.1.1.1	Projeto Concentrador de Dados Portuários	27
4.1.1.2	Projeto Portal de Informações Portuárias	27
4.1.1.3	Projeto de Implantação de Sistemas de Apoio ao Gerenciamento da Infraestrutura Portuária	27
4.1.1.4	Projeto Cadeia Logística Inteligente	28
4.1.1.5	Projeto Vessel Traffic Management System	28
4.2	Medidas para combater a burocracia	28
4.2.1	Lei de Modernização dos Portos	28
4.2.2	Hub Ports e Feeder Ports	29
4.3	Medida para favorecer a modernização da frota	30
4.4	Medida para combater o preço do combustível	30
4.5	Medida para ampliar a integração modal	31
4.6	Divulgação da Cabotagem	31
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33

1 INTRODUÇÃO

A navegação de cabotagem, segundo definição da Confederação Nacional de Transporte (CNT), ocorre entre portos de um mesmo país, podendo ser ambos os portos costeiros ou um porto costeiro e o outro fluvial. Ao longo de aproximadamente 7.400 km de costa, o Brasil possui mais de 30 portos organizados e terminais de uso privativo como ilustrado na figura 1.

Figura 1 - Portos Brasileiros



Fonte: Modificado do Ministério dos transportes

A grande extensão da costa brasileira e o fato de as principais cidades e centros comerciais se localizarem próximos ao mar ou aos rios navegáveis faz com que o transporte de cabotagem se torne bastante atrativo. Em se tratando de longas distâncias, a cabotagem apresenta algumas vantagens em relação aos demais modais de transporte. Nesse tópico, a capacidade de carregamento merece um destaque especial. É dado concreto que uma embarcação de 5.000 toneladas é capaz de transportar o equivalente a 72 vagões ou 143 carretas ilustrado na figura 2. Dessa forma, a maior utilização da cabotagem para fluxos

internos possibilitaria a redução do volume de veículos nas rodovias, reduzindo o desgaste da malha rodoviária e contribuindo para a redução do custo total do frete dos produtos movimentados no país.

Figura 2 – Comparação em relação a capacidade de carga



Fonte: http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

São consideradas, ainda, como vantagens: o reduzido registro de acidentes aquaviários, resultando maior segurança da carga, menor risco de avarias e um menor custo de seguro, menor consumo de combustível por tonelada transportada, melhor armazenagem da carga e uma menor emissão de poluentes. A figura 3 ilustra as vantagens competitivas da cabotagem.

Figura 3 - Vantagens da cabotagem



Fonte: http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

Porém, mesmo com os fatores favoráveis mencionados, a navegação de cabotagem não consegue ampliar de maneira significativa sua participação na matriz de transporte de carga no Brasil, representando, segundo dados da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), apenas cerca de 1/3 da carga nacional brasileira transportada, perdendo de longe para o modal .

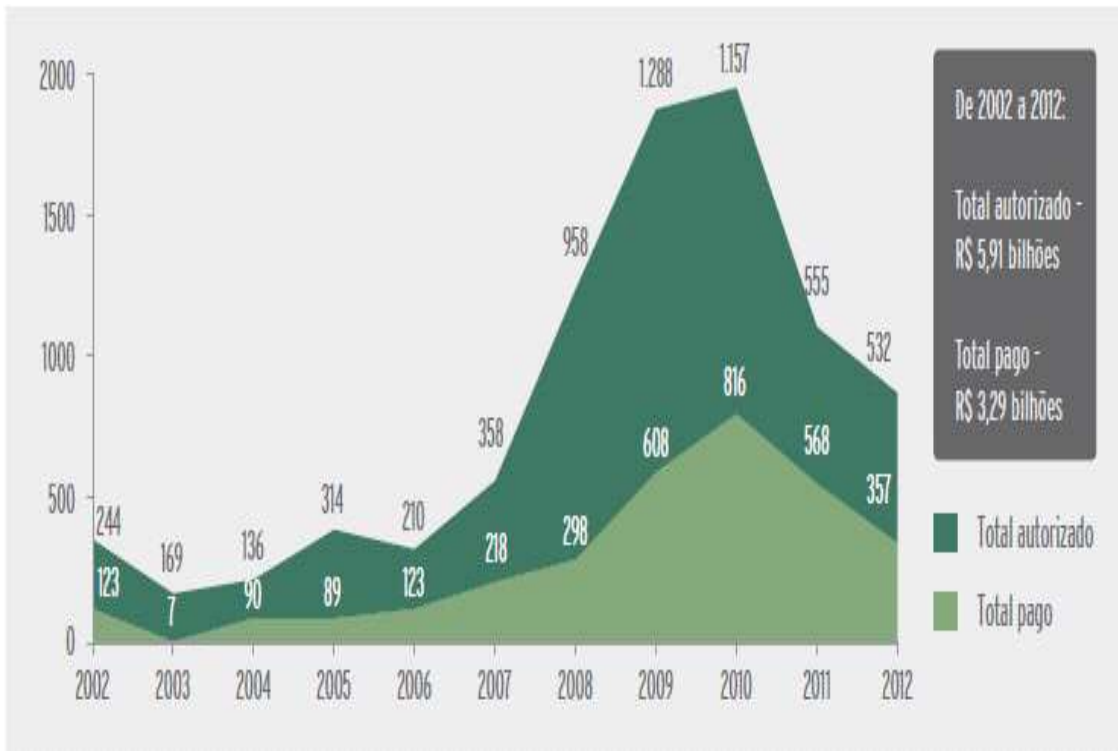
Segundo Renata de Oliveira Carvalho em sua dissertação de mestrado ‘Logística Integrada na prestação de serviços de cabotagem’,

O transporte de cabotagem já movimentou 27,5% da produção de cargas do país em 1951, mas ao longo das décadas teve a sua participação reduzida, atingindo o seu ponto mínimo em 1994 com 10% da produção de transportes do Brasil. (CARVALHO, 2009, 133).

Apesar das vantagens da cabotagem, o Brasil não utiliza todo o potencial do transporte marítimo enfrentando inúmeros problemas os quais impedem o desenvolvimento do setor. O alto custo de abastecimento na costa brasileira, o elevado tempo de espera para atracação da embarcação, a morosidade e burocracia nos processos aduaneiros, a idade avançada da frota e a falha na integração modal fazem com que as empresas produtoras prefiram o transporte rodoviário pela rapidez e a ramificação inerente a frota de caminhões.

Alguns investimentos são feitos por parte do governo, como visto no Gráfico 1, além de financiamentos para construções de navios destinados à cabotagem e aplicação de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) , que dedica um de seus capítulos a revitalização da indústria naval. Por outro lado, a má administração dos portos se apresenta como um grande empecilho ao crescimento da cabotagem, dificultando qualquer medida governamental tomada. O gráfico seguinte registra o montante de investimento público no setor aquaviário.

Gráfico 1 - Valor autorizado e investimento anual do orçamento fiscal da União para transporte marítimo entre 2002 e 2012



Fonte: http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

A presente monografia está dividida em três capítulos. O capítulo 2 apresenta um breve histórico da navegação de cabotagem no Brasil, destacando os principais fatos que marcaram a evolução desse modal ao longo da história do Brasil. O capítulo 3 expõe os principais fatores que inibem o desenvolvimento da cabotagem nacional, buscando identificar os principais gargalos e os principais entraves do setor. No capítulo 4 são apontadas as principais soluções que vem sendo adotadas tanto pelo governo federal quanto pelo setor privado na busca de soluções para os problemas levantados no capítulo anterior. Por último, na Conclusão, são apresentadas as considerações finais do trabalho, sendo vislumbrado um futuro promissor para a cabotagem brasileira.

2 UM PANORAMA DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

A história da navegação de cabotagem no Brasil se confunde com a história do país. O seu surgimento se dá com a chegada dos portugueses em 1500 e avança com o processo de colonização. Nessa fase, a cabotagem representava a única forma de interligar as cidades brasileiros para a realização das atividades comerciais internas. Cabe destacar o monopólio do comércio e da navegação por embarcações portuguesas. Essa rotina foi alterada com a vinda da família real portuguesa para o Brasil.

Com a promulgação do Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas em 1808, estabeleceu-se o fim do monopólio comercial de Portugal, propiciando o desenvolvimento da indústria naval e a expansão da própria navegação de cabotagem, uma vez que o setor deixou de ser monopolizado pelos portugueses.

Com a independência do Brasil em 1808, a navegação se desenvolveu apoiada nas demandas de mercado, tendo que enfrentar o modal ferroviário que era beneficiado pela política governamental que pretendia promover a interiorização do povoamento e do comércio no território nacional. Com o tempo, o Governo Imperial passou a implantar algumas linhas regulares de cabotagem para o transporte de passageiros e de correspondências públicas ou particulares, incentivando a concessão dessas linhas às empresas que possuíam navios a vapor, mais velozes que os navios à vela, impulsionando a modernização da frota mercante.

Em 1860, por meio do Decreto que nº 2.647 que dispõem sobre o Regulamento das Alfândegas e Mesas de Rendas do Império foi assegurado às embarcações nacionais a realização do transporte de cabotagem. Porém, em 1866, o segmento foi aberto novamente às embarcações estrangeiras com o argumento de que a circulação de mercadorias era insatisfatória e não atendia à demanda quando realizada apenas por brasileiros.

Foi no século XIX que ocorreu a primeira iniciativa de normatizar o setor por meio do Decreto nº 5.585/1874 o qual manda executar o regulamento para a caixa econômica, dando garantia aos navios nacionais de realizar o transporte de cabotagem. Também nesse período deu-se a ampliação da frota mercante a partir de encomendas de navios a estaleiros estrangeiros, uma vez que a indústria naval brasileira estava obsoleta em virtude da falta de investimentos no setor.

No começo do século XX, a navegação mercante passou a ser regulada e fiscalizada pela Inspeção Federal de Navegação, órgão vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas. As décadas seguintes foram marcadas por iniciativas insuficientes para desenvolvimento do setor, fato que levou à deterioração da frota mercante brasileira.

A partir de 1947, foram observados alguns incentivos à renovação da frota mercante como:

- a) plano de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (SALTE) elaborado pelo Governo Dutra, em 1947, teve como um dos seus objetivos o reaparelhamento da frota da Lloyd Brasileiro, principal armadora nacional criada na década de 80;
- b) projeto de Reaparelhamento da Frota de Cabotagem Nacional; e
- c) plano de Metas do Governo Kubitschek, elaborado para o período 1956-1961, teve duas metas relacionadas à navegação: a Meta 11, dedicada à Marinha Mercante, e a Meta 28, dedicada à implantação da indústria naval. Destacam-se, ainda, outras iniciativas como a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e do Fundo da Marinha Mercante (FMM), que abrandaram os entraves relativos aos financiamentos e à falta de crédito ao setor.

Na década de 1960, vale dar relevo a algumas ações governamentais como a elaboração do Plano de Emergência para Construção Naval e a promulgação do Decreto nº 64.125/1969, que transformou a Comissão da Marinha Mercante (CMM) na Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), com o objetivo de centralizar e fortalecer as políticas públicas voltadas para a Marinha Mercante e para a indústria naval. Graças aos impulsos institucionais citados, a frota mercante brasileira apresentou um crescimento significativo na década de 70 até meados da década de 80.

Os anos 90 foram marcados por reduzidos investimentos em infraestrutura logística, porém houve um avanço na área regulatória com a promulgação da Lei dos Portos, que contribuiu para favorecer a modernização e aumentar a produtividade e a competitividade do setor aquaviário a partir da diminuição da atuação do Estado e ampliação das ações da iniciativa privada. Também foi promulgada a Lei nº 9.432/1997 dispoendo sobre a ordenação do transporte aquaviário e outras providências que promoveu alterações no regime jurídico da navegação mercante brasileira, permitindo o afretamento de embarcações estrangeiras para o serviço de cabotagem por empresas nacionais. Nesse período, o setor naval passou por um processo de esvaziamento e de extinção de empresas estatais, fato que causou dificuldades de gestão por causa da não continuidade de planejamentos e as ações setoriais. Muitos órgãos federais foram extintos e outros criados com caráter apenas fiscalizador e normativo, como o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, substituído pelo Departamento da Marinha Mercante (DMM). Uma das medidas mais questionadas e que teve maior efeito foi a abertura a qualquer tráfego marítimo pelas linhas autorizadas. Esse cenário propiciou uma decadência das empresas de navegação sob bandeira brasileira com um gradativo

desaparecimento das mesmas, decorrente da entrada de empresas de capital estrangeiro em rotas até então exclusivas a empresas nacionais.

Mais recentemente, nos anos 2000, foi criada a ANTAQ, em substituição ao DMM, para atuar na regulação e fiscalização do setor. Também foram ampliados os investimentos na navegação mercante e na indústria naval, bem como as linhas de financiamento destinadas ao segmento. Atualmente, 14 empresas estão associadas ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima sendo habilitadas para a realização da navegação de cabotagem, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 - Empresas associadas ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima.

Empresa de navegação de cabotagem	
Aliança Navegação e Logística Ltda.	NorsulMax Navegação S.A.
Companhia de Navegação Norsul	Locar Guindastes e Transporte Intermodais
Companhia Libra de Navegação	LOG-IN - Logística Intermodal S.A.
Empresa de Navegação Elcano S.A.	Lyra Navegação Marítima Ltda.
NTL Navegação e Logística S.A.	Tranship Transportes Marítimos Ltda.
Pancoast Navegação Ltda.	Vessel Log - Cia. Bras. de Nav. e Logística S.A.
Flumar Transp. Quím.Gases Ltda.	Mercosul Line Navegação e Logística Ltda.

Fonte : http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

Quanto à disponibilidade de navios, podemos ver na tabela 2 que a frota de cabotagem é composta por 155 embarcações, segundo dados da ANTAQ, número considerado insuficiente para atender à demanda existente (assim favorecendo o uso de outros modos de transporte).

Tabela 2 - Idade média da frota de cabotagem por tipo de embarcação

Tipo de embarcação	Quantidade de embarcações	Idade média
Balsa	10	10,9
Barcaça	29	8,6
Bote	1	39,0
Cargueiro	13	23,0
Flutuante	1	38,0
Gases liquefeitos	9	22,8
Graneleiro	12	16,9
Lancha	2	3,0
Multi-propósito	1	13,0
Navio cisterna	1	37,0
Petroleiro	37	22,4
Porta-contêiner	14	12,8
Rebocador/empurrador	19	10,9
Roll-on/roll-off	2	31,5
Tanque químico	1	2,0
Outras embarcações	3	28,7
Total geral	155	16,5

Fonte: http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

Nos dias atuais, a cabotagem ainda não conseguiu consolidar a importância que tinha no início do século XIX. O setor enfrenta diversos empecilhos ao seu desenvolvimento, como a má administração dos portos, idade nacional, elevado preço do combustível para a cabotagem, a grande burocracia nos procedimentos administrativos de porto e a reduzida integração modal e também a dificuldade de financiamento para a construção naval. Esse assunto será apresentado no âmbito dos capítulos seguintes.

3 FATORES QUE INIBEM O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO BRASIL

De acordo com a ANTAQ, entre os anos de 2006 e 2013, houve um acréscimo na demanda pelo transporte de cabotagem devido a ações governamentais recentes, como a Política de Desenvolvimento Produtivo do Ministério da Indústria, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Nacional de Logística e Transportes, do Ministério dos Transportes.

Porém, apesar dos esforços realizados, o setor enfrenta diversos empecilhos os quais dificultam o desenvolvimento da cabotagem.

3.1 Má administração dos portos

Todos os portos nacionais possuem como ente regulador a Agência Nacional de Transportes Aquaviários que por sua vez é supervisionada pelo Ministério dos Transportes, o qual também tem a responsabilidade de programar os investimentos em infraestrutura (dragagem, ampliação de instalações portuárias, etc.), cuja execução está a cargo do Departamento Nacional de InfraEstrutura em Transportes (DNIT).

Embora as operações portuárias e a administração dos terminais sejam realizadas pelo setor privado, a responsabilidade da administração da infraestrutura, do calendário de arrendamento e concessões de terminais público/privados, bem como os investimentos em acessos terrestres e aquaviários aos portos é do setor público. A incapacidade de o setor público realizar o que lhe compete tornam os serviços portuários ineficientes, impondo limitações ao desenvolvimento e prejudicando o comércio externo, já que este se realiza principalmente via portos. Dentre as maiores dificuldades enfrentadas pelos portos brasileiros estão as restrições às operações de grandes navios, devido às dragagens insuficientes dos canais de acessos aos portos, assim como a falta de investimentos na logística portuária, prejudicando tanto os acessos terrestres quanto aquaviários.

Segundo pesquisa da ANTAQ, os principais entraves portuários que afetam a navegação marítima, são de modo geral:

- a) a dificuldade de atracação, que representa perdas de produtividade por causa do tempo de espera;
- b) o excesso de burocracia no tratamento das mercadorias; e
- c) a baixa produtividade de alguns portos na operação de contêineres, por falta de equipamentos adequados.

Cabe destacar que a cabotagem termina recebendo baixa prioridade de acesso aos portos em comparação com o longo curso, pois usualmente a navegação de longo curso

apresenta um valor transportado maior, com cargas de maior valor agregado. Devido a essa característica, em alguns portos, o terminal portuário dá preferência ao atracamento internacional, restando à cabotagem “disputar” pela atracação em berço com navios vindos de outros países, dificultando a regularidade das escalas da navegação de cabotagem.

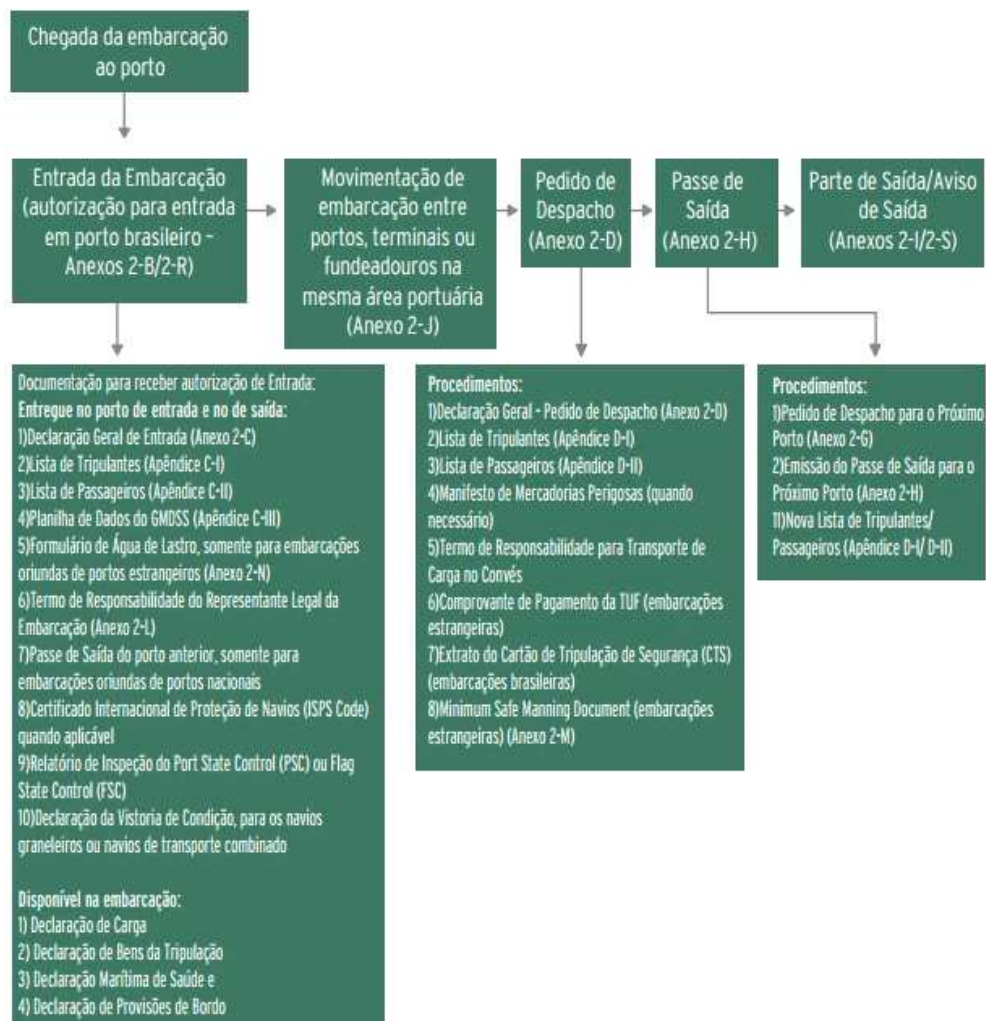
3.2 Excesso de burocracia

A navegação de cabotagem é equiparada à navegação de longo curso no que se refere à maioria das exigências legais, a exemplo dos procedimentos de despacho da carga e da quantidade de documentos necessários, superiores às exigidas nos transportes rodoviário e ferroviário. O excesso de procedimentos relativos ao controle da cabotagem acaba desmotivando o embarcador. As regras sanitárias e medidas de segurança, apesar da sua grande importância, tem seu processo extremamente lento e oneroso.

Além das exigências relativas ao controle da navegação, existem os procedimentos de verificação de carga. No fim de 2007, foi instituído o Sistema Integrado de Comércio Exterior (Siscomex) que é o módulo da Receita Federal que registra eletronicamente o controle de entrada e saída de embarcações e da movimentação de mercadorias nos portos brasileiros. Esse novo sistema antecipa para as aduanas as informações fiscais sobre os produtos embarcados. Porém os armadores precisam recolher os canhotos de notas fiscais de todos os produtos transportados, pois a ausência de um canhoto pode impossibilitar o fechamento do livro de bordo da viagem, reduzindo assim a velocidade de operação do transporte.

Apesar de a sua característica de transporte local, a cabotagem necessita da mesma documentação e segue as mesmas regras que a navegação de longo curso, que ocorre entre diferentes países. É necessário manter nas embarcações, no mínimo, 44 documentos distintos para operação de cabotagem no país. Além desses, exigidos pela Marinha e pela Autoridade Sanitária, outros nove certificados podem ser demandados conforme a característica da carga movimentada. Logo, fica claro o excesso de processos burocráticos para a realização do transporte. A figura 4 mostra a sequência dos procedimentos necessários para entrada e saída de portos brasileiros os quais estão detalhados na NORMAM/DPC nº 8 e da Vigilância Sanitária.

Figura 4 - sequência dos procedimentos necessários para entrada e saída de portos brasileiros.



Fonte: http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9

Além da posse dos documentos, existe a exigência de diversos procedimentos rígidos para entrada e saída dos portos no país. Esses procedimentos, apesar de importantes para garantir a segurança da cabotagem, reduzem a eficiência do transporte. Esses procedimentos elevam o tempo necessário para a execução do serviço de transporte por cabotagem. Com isso, tem-se a perda de competitividade do modal e o encarecimento do serviço.

3.3 Avançada idade da frota nacional

De acordo com pesquisas realizadas pela ANTAQ, a frota brasileira de cabotagem tem 155 embarcações disponíveis para o transporte, operadas por 14 empresas associadas ao Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima. A idade média da frota nacional de cabotagem é cerca de 16,5 anos, encontrando-se em avançado estado de desgaste. É certo

que um navio, ao longo dos anos, perde suas qualidades, por mais que reformas sejam feitas, respondendo assim de maneira diferente ao mau tempo, esforços causados pela carga e descarga e impactos com ondas e ventos. Outro fato que tem ajudado a precariedade da frota é a ausência de reposição dos navios que deixam de operar, ocasionando a redução da frota.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) contém um programa para a revitalização da indústria naval. Com esse programa, o Governo Federal busca consolidar a retomada da indústria naval, com o financiamento de estaleiros e embarcações nacionais. Visa ainda assegurar o atendimento da demanda da Petrobrás por embarcações de carga e de apoio à plataformas. No PAC 1 foram contratados financiamentos para 301 embarcações e 5 estaleiros. Para dar continuidade à retomada da indústria naval brasileira. O PAC 2 prevê investimentos de R\$ 31 bilhões para financiamentos a estaleiros e embarcações de carga, de passageiros, de pesca, de apoio à navegação e de apoio à plataforma.

Mesmo com o incentivo do PAC, a renovação da frota enfrenta grande dificuldade devido aos critérios de financiamento impostos pelo governo brasileiro. Os estaleiros, para obterem tais empréstimos junto ao BNDES necessitam apresentar uma série de garantias que atestem sua saúde financeira. Porém, grande parte dos estaleiros estão em frágil situação financeira e não conseguem se enquadrar no rol de exigências demandadas para o financiamento. Segundo o BNDES, os estaleiros devem ter um patrimônio líquido de 130% do empréstimo e um seguro de 30% do valor da obra, no que se refere ao “seguro garantia” e que seria utilizado para garantir a entrega nos casos de erro do orçamento, baixa qualidade da entrega e atrasos.

O BNDES quer exigir participação do armador no risco do empréstimo à construção de embarcações, o que cria impasse já que eles têm fortes receios com relação à situação financeira dos estaleiros. Quando o processo acontece é porque o armador assumiu o risco do estaleiro, como no caso da Petrobras, que investiu US\$100 bilhões na indústria naval brasileira. Se mantida a precária linha de financiamento de embarcações, a situação de envelhecimento dos navios tenderá a aumentar, provocando a redução da frota existente e, por consequência, o enfraquecimento da frota nacional.

3.4 Preço elevado do combustível

O alto custo do combustível marítimo imposto à frota de cabotagem na costa brasileira é justificado pelo pagamento do Programa de Integração Social (PIS), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), saindo em média 30% mais caro em relação ao

rodoviário e 37% mais que o usado na navegação de longo curso. O elevado custo do combustível é um empecilho muito grande para o transporte de cabotagem, desestimulando investimentos por parte dos armadores. Falta implementar o incentivo previsto na Lei nº 9.432, de 1997. Segundo essa lei, são extensivos às embarcações que operam na navegação de cabotagem e nas navegações de apoio portuário e marítimo os preços de combustível cobrados às embarcações de longo curso. O combustível para longo curso é isento de tributação. Já para cabotagem, é cobrado PIS (1,65%) mais COFINS(7,6%) além de ICMS(17%). Através da tabela 3, podemos comparar o custo do combustível entre 3 tipos de transportes.

Tabela 3 - Comparativo de custos com combustíveis



Comparativo de custos com combustíveis

(Valor Base = Santos)	Armador estrangeiro		Armador nacional - Longo Curso		Armador nacional - Cabotagem	
	IFO 380 (1)	MGO (2)	IFO 380	MGO	IFO 380	MGO
Preço Base (USD/Ton)	450	840,5	450	840,5	450	840,5
Impostos incidentes (Usd):						
ICMS (18%IFO e 12%MGO)	0	0	0	0	111,33	134,05
PIS (1,65%)	0	0	8,18	15,28	10,21	18,43
COFINS (7,60%)	0	0	37,69	70,39	47,01	84,90
CIDE (R\$ 82,60)	0	0	0	0	0	49,80
Preço Final (USD/Ton)	450	841	496	926	619	1128
Diferenças de preço						
(em relação ao armador estrangeiro)	Armador estrangeiro		Armador nacional - Longo Curso		Armador nacional - Cabotagem	
	IFO 380	MGO	IFO 380	MGO	IFO 380	MGO
	-	-	10%	10%	37%	34%

(1): Óleo pesado

(2): Óleo diesel

Combustível cabotagem = combustível longo curso + 37%

ÓLEO DIESEL	R\$/l	US\$/ton	Impostos	R\$/ton
RODOVIÁRIO	1,70	-	-	1.451,64
MARÍTIMO CABOTAGEM	-	840,50	1,37	2.015,10
DIFERENÇA RODOVIÁRIO x MARÍTIMO	-	-	-	(563,46)

Combustível cabotagem = combustível rodoviário + 30%

Fonte: Aliança Navegação

Fonte: <http://www.tecon.com.br/site/content/apresentacoes/ilos.pdf>

Figura 5 - Consumo de combustível para transportar uma tonelada de carga por 1000 km em cada modal.



Fonte: http://www.oceanica.ufjf.br/deno/prod_academic/relatorios/2011/Fernando%20Barreto%20e%20Zied%20Zaror/relat1/Relatorio.htm

3.5 Baixa integração modal

A escassez de itinerários e a baixa frequência de viagens também são carências encontradas no setor da navegação de cabotagem. Em função disso, outros potenciais usuários do transporte de cabotagem não o utilizam sendo um dos motivos que levam os embarcadores para o transporte rodoviário. A frequência de saída dos caminhões para determinadas rotas e a facilidade de conseguir um caminhão para uma rota qualquer, mesmo que esta não estivesse previamente planejada chama atenção do embarcador, o mesmo não acontece com o transporte de cabotagem. Dessa forma, a maior parte do transporte de mercadorias no Brasil é realizada pelo transporte rodoviário, em função da sua alta disponibilidade e flexibilidade de rotas, oferecendo ainda o serviço de entrega porta a porta de mercadorias.

Como a cabotagem ficou às escuras por um bom tempo, condicionou-se a saída dos navios à quantidade de carga a ser transportada e essa mentalidade continua até os dias de hoje, mesmo a demanda sendo grande. Talvez por medo de prejuízos, alguns armadores ainda preferem ter a quantidade de carga certa para então combinar a saída do navio ou manter rotas com saídas bastante espaçadas. Ambas as atitudes são retrógradas e não condizem com a demanda atual da cabotagem. A falta de linhas regulares não inspira confiança nos usuários, que precisam de certeza de datas para fechamento de seus negócios, sem poder esperar.

É indispensável que o modal de transporte aquaviário apresente uma regularidade confiável, assim como possua uma integração com o modal terrestre de tal forma que garanta ao embarcador programar seus negócios de maneira mais eficiente possível, evitando falhas de planejamentos na entrega das mercadorias ao seu cliente final.

No capítulo seguinte serão apresentadas as possíveis medidas que, uma vez adotadas pelas partes envolvidas, contribuam para o desenvolvimento da cabotagem no Brasil.

4 POSSÍVEIS MEDIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO BRASIL

4.1 Medidas para combater a burocracia

4.1.1 Porto sem papel

Existem diversos procedimentos rígidos para entrada e saída dos portos no país reduzindo assim a eficiência do transporte.

Seria interessante a simplificação do processo burocrático para que se otimize a operação do transporte por cabotagem, uma vez que isso se constitui um dos principais fatores que desestimulam o seu uso.

Uma alternativa viável e eficiente nesse sentido seria a simplificação dos processos e do volume de documentos necessários. O modelo para essa simplificação já existe, sendo conhecido pelos profissionais do ramo como Porto Sem Papel.

O PAC 2 implantou o Porto Sem Papel, que elimina a necessidade da entrega, em papel, de mais de cem documentos, reduzindo assim a burocracia na atracação, liberação e desatracação de navios nos portos brasileiros. Isso acontece porque o agente de navegação disponibiliza todos os dados em um portal de informação portuária, substituindo os documentos em papel por apenas um Documento Único Virtual (DUV) , que pode ser verificado em qualquer porto inserido no processo. Completam a concepção do macroprojeto Porto Sem Papel, os seguintes projetos:

4.1.1.1 Projeto Concentrador de Dados Portuários

Consiste em um sistema que armazena todos os dados dos demais sistemas que compõe o projeto Porto Sem Papel. Centralizando esses dados, o sistema controla totalmente as estadia das embarcações, dados de carga, tripulantes, passageiros, provisões de bordo etc.

4.1.1.2 Projeto Portal de Informações Portuárias

É um sistema de interface entre os diversos intervenientes do setor portuário, o qual permite o acesso às informações e aos demais sistemas no âmbito do Porto Sem Papel.

4.1.1.3 Projeto de Implantação de Sistemas de Apoio ao Gerenciamento da Infraestrutura Portuária

A carência dos portos em infraestrutura, impossibilita uma gestão eficiente dos recursos e causa impacto na prestação de serviços de qualidade. Foi previsto o desenvolvimento centralizado de sistemas de apoio à gestão portuária (planejamento orçamentário e financeiro, gestão de contratos, fiscalização operacional, entre outros).

4.1.1.4 Projeto Cadeia Logística Inteligente

Um problema recorrente nos portos é a precariedade no controle dos fluxos de cargas, veículos e pessoas que acessam, por via terrestre, o porto, ocasionando uma concentração de caminhões nas vias de acesso ao porto em determinados horários e longo tempo de permanência das cargas nos terminais. Isso gera ineficiência e custos adicionais aos usuários dos portos. Com o intuito de corrigir tais imperfeições, o esse projeto visa a implantação do monitoramento de cargas desde sua origem e sequenciamento de acesso de veículos, buscando melhorar a segurança e a eficiência das cadeias logísticas dependentes da atividade portuária.

4.1.1.5 Projeto Vessel Traffic Management System (VTMS)

Visando dar à Autoridade Portuária mecanismos de gestão sob a área “molhada” do porto, foi previsto o projeto do VTMS, que consiste em munir o porto de um sistema, composto por modernos equipamentos de radar, Automatic Identification System (AIS), câmeras de longo alcance, sensores meteorológicos, circuito fechado de TV, sistema de rádio, marégrafos, anemômetros etc. Com esse projeto será possível a identificação, visualização e comunicação com qualquer embarcação na área do porto, garantindo a segurança dos navios e prestando serviços de auxílio à navegação além de se integrar ao controle de estadia das mesmas, pois alimentará o sistema automaticamente e em tempo real com informações do posicionamento das embarcações.

O projeto Porto sem Papel teve total apoio da alta direção da Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/ PR) e de outros órgãos de governo, tendo passado também pelo crivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que analisou a iniciativa e os custos envolvidos e o incluiu no rol de projetos PAC. De acordo com o último balanço do PAC 2, desde maio de 2012, o Porto Sem Papel está em operação plena nos portos de Salvador, Aratu e Ilhéus, na Bahia, nos portos de Fortaleza e Pecem, no Ceará, e também nos portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória. Mas, como foi apontado pela Pesquisa CNT do transporte Marítimo 2013, sua efetivação ainda está aquém do necessário para impulsionar o setor marítimo e alavancar o desenvolvimento da cabotagem no país.

4.2 Medidas para combater a má administração dos Portos

4.2.1 Lei de Modernização dos Portos

A Lei de Modernização dos Portos, lei de número 8.630, sancionada em 25 de fevereiro de 1993, dispõe sobre o regime jurídico de exploração dos portos se propondo a promover as mudanças necessárias dos portos a fim de alcançar os parâmetros mínimos internacionais de movimentação de carga. Através de investimentos e concessões privadas,

visa proporcionar grandes melhorias aos portos e terminais brasileiros, aumentando a produtividade e diminuindo as tarifas de movimentação e taxas portuárias.

O decreto número 8.033 de 27 de Junho de 2013 permite a concessão de portos à pessoa jurídica de direito público ou privado. Dessa forma, será admitido que a administração portuária seja feita por entes privados e, por conseguinte, tenha toda a gestão de portos realizada pela iniciativa privada, permitindo que ocorram maiores investimentos em infraestrutura. No entanto, ainda aguardase da Secretaria Especial de Portos uma portaria que regulamente o decreto, a qual terá como resultado a contribuição para um maior grau de competitividade e, por conseguinte, maior eficiência econômica.

Dentre os principais objetivos e expectativas da Lei podem ser destacados os seguintes:

- a) permitir a exploração da operação de movimentação portuária pelo setor privado;
- b) promover investimentos em superestrutura, a modernização das operações com a aquisição de equipamentos novos e mais produtivos pelo setor privado;
- c) reduzir o tempo de espera e de permanência dos navios nos portos;
- d) permitir a exploração de cargas de terceiros em terminais de uso privativo, antes limitados às cargas próprias;
- e) promover a concorrência entre terminais e entre portos, por meio do arrendamento das instalações e dos terminais a empresas privadas; e
- f) adequar a quantidade de mão-de-obra na operação portuária levando em consideração os novos processos tecnológicos e produtivos.

Sendo sanado o problema da gestão todos os problemas causados por ela serão também sanados tais como burocracia; infraestrutura; informatização; equipamentos adequados, serviços como praticagem, estiva e capatazia e tantos outros serão resolvidos como consequência, já que todos foram causados por anos seguidos de má administração e descaso.

Os portos possuem um grande papel no transporte de cabotagem, podendo ser a verdadeira alavanca do fortalecimento e crescimento da cabotagem se suas operações forem eficientes e baratas.

4.2.2 Hub Ports e Feeder Ports

Os Hub Ports são portos dotados de infraestrutura apropriada, com grandes profundidades, canais de acesso, bacias de evolução e atracação adequadas com capacidades para atender navios de grande porte. Sua posição geográfica também é estratégica, tornando ele concentrador de cargas de contêineres da navegação de longo curso. Dessa forma, as

cargas seriam reembarcadas para navios menores, para serem enviadas para portos secundários.

Já os Feeder Ports são portos secundários com menores profundidades e menor número de equipamentos. Esse tipo de porto seria fundamental para a distribuição de produtos desembarcados nos hubs ports, levando a uma redistribuição da cabotagem no Brasil de acordo com as novas demandas.

Com a inserção de Hub Ports no Brasil, seria possível ter um crescimento considerável no volume de movimentação de cargas, uma vez que esse tipo de porto tem uma área de abrangência continental. Diante desse quadro, ocorreria um aumento da navegação de cabotagem em função do crescimento da demanda oriunda dos navios de longo curso e do comércio internacional associado.

4.3 Medidas para favorecer a modernização da frota

O grande problema da frota brasileira é o fato de o Brasil estar tentando proteger algo que não tem de fato. Comparada com outros países, de extensão costeira muito menor, nossa frota apresenta valores bem menos significativos. O excesso de exigências por parte do BNDES para financiamento de novos navios, visto no capítulo anterior, desanima a ampliação da frota nacional.

A solução não é permitir o contrato de novos navios para estaleiros estrangeiros e, sim, que o BNDES diminua suas exigências, diminuindo o patrimônio líquido requerido das empresas de 130% para, pelo menos 100%; aceitando o casco do navio como garantia dos estaleiros e diminuindo o seguro que garante a entrega do navio. Tal abrandamento por parte do BNDES poderia não remediar totalmente o problema da construção naval brasileira, mas com certeza seria um grande passo, acelerando o processo de encomenda por parte de muitas empresas, que encontram-se atadas ao atual processo. Assim, não seria necessário prestigiar a construção naval de outros países, sendo todos os lucros para os estaleiros nacionais.

4.4 Medidas para combater o preço do combustível

A equiparação do preço do combustível da cabotagem com o de longo curso tornaria a cabotagem mais atrativa para os armadores e diminuiria o frete. Com fretes mais baixos, com certeza mais empresas se interessariam pelo transporte de cabotagem para suas mercadorias.

Desonerar os preços dos combustíveis, por meio do estabelecimento do mesmo tratamento tributário das embarcações de longo curso para os navios que operam na cabotagem, conforme estabelece a Lei no 9332, parágrafo 12, artigo 12, de 1997, seria o primeiro passo para o afloramento da navegação na costa brasileira.

4.5 Medidas para ampliar a integração modal

A maior parte do transporte de mercadorias no Brasil é realizada pelo transporte rodoviário, devido sua alta disponibilidade e flexibilidade de rotas. É preciso garantir a regularidade dos serviços ofertados na cabotagem para que os embarcadores possam fazer uma programação, contribuindo para a ampliação da utilização do modal. Sendo um importante desafio da navegação de cabotagem inserir-se no contexto da oferta de serviço de transporte multimodal, provendo, para o maior número de clientes possível, serviços integrados de logística. Atualmente, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) já ofertam serviços porta a porta. Todavia, esse tipo de transporte ainda não atende toda a demanda, além disso, a maior parte das operações realizadas hoje com a participação da cabotagem está mais atrelada à combinação com o modal rodoviário, além de algumas ações de alinhamento às ferrovias. A navegação de cabotagem ofertada no contexto multimodal tem fundamental importância para que se consiga oferecer um nível de serviço adequado a baixos custos para o embarcador. Diante disso, faz-se necessário promover e ampliar oferta do transporte de cabotagem inserida em um serviço multimodal porta a porta, sob cobertura de um único conhecimento de embarque, garantindo condições competitivas com o modo rodoviário

4.6 Divulgação da Cabotagem

Utilizar o transporte marítimo engloba muitas mudanças para os embarcadores e, por falta de uma melhor divulgação, muitas vezes só as características ruins chegam ao conhecimento dos mesmos. Há uma familiarização muito grande com os procedimentos utilizados pelo transporte rodoviário como burocracia, possíveis problemas, tempos, prazos, etc. Desta forma, o cliente se sente muito mais a vontade com a segurança do que é conhecido, sempre receoso de investir em algo ainda obscuro.

Com todas as vantagens da cabotagem, é necessário apenas que ela seja mais bem divulgada no meio industrial para que consiga ganhar força. Com a conscientização de todas as vantagens do transporte marítimo, os usuários passarão a confiar mais em nossa cabotagem. Para tanto é necessária a criação de um programa de divulgação por parte do governo ou até mesmo dos armadores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho apresentou um panorama da navegação de cabotagem e possíveis estratégias para seu desenvolvimento, também foram identificados os entraves que impedem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país, relacionados à carência de infraestrutura portuária adequada, à elevada idade da frota de embarcações, ao excesso de burocracia, ao alto custo do combustível e falta de integração modal.

Entre as principais ações propostas, para minimizar ou ainda sanar os gargalos existentes, destacam-se: Porto sem papel, a lei de modernização dos portos, incentivo à integração modal, renovação e ampliação da frota mercante e desoneração dos preços do combustível. Além das medidas citadas, a evolução da cabotagem também passa pela conscientização acerca do seu uso. A pouca divulgação dos benefícios desse tipo de navegação contribuem para a adoção de outras modalidades de transporte, mesmo em rotas em que a cabotagem seria mais vantajosa.

A adoção de uma política pública que privilegie ações que alimentem o crescimento e o desenvolvimento da navegação de cabotagem certamente promoverá uma solução para aprimorar os sistemas de transporte no País. Dessa forma, a desburocratização do setor e a realização de investimentos com a finalidade de fortalecer a cabotagem no Brasil contribuirá de forma decisiva para a geração de emprego, para o barateamento das mercadorias e para o desenvolvimento nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Transportes Aquaviários , ANTAQ. **A hora da cabotagem**. Disponível em : <www.antaq.gov.br>. Acesso em 14 de Agosto de 2014.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ANTAQ. **Navegação de cabotagem em números**. Disponível em : <www.antaq.gov.br>. Acesso em 5 de Junho de 2014.

Anuário Estatístico Aquaviário. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Anuario2012/index.htm>>. Acesso em 28 de Abril de 2014

CNT. Pesquisa CNT aquaviária: cabotagem 2013 – Brasília. Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9>. Acesso em 20 de Junho de 2014.

Coelho, André Luís Souto de Arruda (2009) - **O Desenvolvimento da Navegação de Cabotagem, Fórum de Transporte Multimodal de Cargas**.Junho, Rio de Janeiro.

Decreto nº 2.647/1860. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-2647-19-setembro-1860-541038-publicacaooriginal-76756-pe.html>>. Acesso em 24 maio de 2014.

Decreto nº 5.585/1874. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=73394&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em 15 maio de 2014.

Fonseca, Tiago Figueredo - **Desenvolvimento da cabotagem no Brasil um estudo de caso de viabilidade no setor**. São Paulo: Faculdade de Tecnologia de São Paulo, 2009 (Trabalho de Conclusão de Curso).

LACERDA, Sander Magalhães. **Navegação de Cabotagem: regulação ou política industrial?** Disponível em: <www.bndes.gov.br/conhecimento/bnset/set1903.pdf>. Acesso em 20 de Julho de 2014.

Lei nº 9.432/1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19432.htm>. Acesso em 30 de maio de 2014.

Magalhães, Janaína Ribeiro de - **A Navegação de Cabotagem no Brasil. Análise da sua situação, perspectivas e sugestões para sua recuperação**. Rio de Janeiro: Centro de Instrução Almirante Graça Aranha - CIAGA, Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante - EFOMM, 2008 (Trabalho de Conclusão de Curso).

Ministério do Transporte - **Mapa das linhas de cabotagem**. Disponível em: <<http://www2.transportes.gov.br/bit/05-mar/4-mapas-porto/mapacabotagem.pdf>>. Acesso em 8 de Março de 2014.

NÓBREGA, E. **Evolução e perspectivas de desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira**. Textos para discussão – Senado Federal, n. 45. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/senado/conleg/textos_discussao/TD45-ElisabethNobrega.pdf>. Acesso em 4 de Agosto de 2014.

Novas Rotas: **Cabotagem aposta no crescimento**. PORTOS E NAVIOS, Rio de Janeiro, RJ, v.17, p.54, out. 2003

PESQUISA, CNT. **Pesquisa CNT do Transporte Aquaviário - Cabotagem 2013**.

Disponível em: <http://www.cnt.org.br/Paginas/Pesquisas_Detalhes.aspx?p=9>. Acesso em 7 de Abril de 2014.

VELASCO, Luciano Otávio Marques de. **Navegação de Cabotagem no Brasil. Informe**

Infra-estrutura. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/infra/g7310.pdf>>

Acesso em 19 de Maio de 2014.