

**MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO PARA OFICIAIS DE NÁUTICA-APNT**

YURI HANNES NOUSIAINEN

**A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL:
SUA HISTÓRIA, CENÁRIO ATUAL E IMPORTÂNCIA COMO UMA DAS
ALTERNATIVAS EFICAZES PARA O FUTURO DO TRANSPORTE DE CARGAS
NO BRASIL**

**Rio de Janeiro
2018**

YURI HANNES NOUSIAINEN

**A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL:
SUA HISTÓRIA, CENÁRIO ATUAL E IMPORTÂNCIA COMO UMA DAS
ALTERNATIVAS EFICAZES PARA O FUTURO DO TRANSPORTE DE CARGAS
NO BRASIL**

Apresentação de monografia ao Centro de Instrução Almirante Graça Aranha como condição prévia para a conclusão do Curso de Aperfeiçoamento para Oficiais de Náutica (APNT) da Marinha Mercante.

Orientador: Prof. Comte. Orlando Rocha.

**Rio de Janeiro
2018**

**CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA
CURSO DE APERFEIÇOAMENTO PARA OFICIAIS DE NÁUTICA - APNT**

AVALIAÇÃO

PROFESSOR ORIENTADOR (trabalho escrito): Prof. Comte. Orlando Rocha.

NOTA: _____

BANCA EXAMINADORA (apresentação oral):

Professor (nome e titulação)

Professor (nome e titulação)

Professor (nome e titulação)

NOTA: _____

DATA: _____

NOTA FINAL: _____

Dedico esta monografia à minha esposa, Daniele Jardim Albertani, que sempre esteve ao meu lado me apoiando e me incentivando, estando presente durante grande parte de minha trajetória na Marinha Mercante.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus que me permitiu chegar até onde cheguei e a realizar um dos meus maiores sonhos; à minha mãe que sempre me incentivou a buscar meus objetivos por mais simples ou grandiosos que fossem.

RESUMO

A presente monografia tem como objetivo estudar o panorama atual e as perspectivas futuras da navegação de cabotagem no Brasil, estabelecendo uma conexão com seu histórico intimamente ligado com o desenvolvimento das cidades litorâneas e do Brasil, desde os primeiros séculos, após o descobrimento, expondo a situação presente, em que existe um subaproveitamento de seu potencial, apesar das condições que o país apresenta com portos naturais e sua extensa costa navegável. São apresentados os problemas que impedem o crescimento da navegação como a pouca eficiência portuária, o preço do combustível marítimo, que na cabotagem tem custo mais elevado, o grande número de empresas de navegação estrangeiras realizando, indevidamente, a cabotagem na costa brasileira, bem como a burocracia e até mesmo a cultura rodoviária do país, que foi criada na década de 1930 do século passado, no governo do então Presidente Washington Luís. Além disso, também é abordada a importância da Petrobras na cabotagem com seu grande número de embarcações em operação e o volume de mercadorias transportadas. O trabalho conclui apresentando soluções para o aumento da navegação de cabotagem no Brasil, como a necessidade de serem criadas conexões entre modais diferentes, repensar a política de tratamento fiscal das empresas de navegação, a criação de "*Hub Ports*" para a distribuição de cargas, as vantagens de se utilizar a navegação de cabotagem, em conjunto com outros modais, no que se chama de multimodalidade e a importância de promover um esforço de conscientização do Poder Público acerca da importância da navegação de cabotagem.

Palavras-chave: Navegação de cabotagem. Navegação costeira. Portos e hidrovias brasileiras.

ABSTRACT

The present monograph aims to study the current overview and future perspective of Brazil's cabotage navigation, establishing a connection with its history closely linked with the development of coastal cities and Brazil since the first centuries after the discovery with its current situation where its potential is under utilised despite the natural conditions that our country presents such natural ports and extensive navigable coast. It is presented the problems that impede its growing such as low efficiency of ports, the bunker price which on cabotage has a higher cost, the great number of foreign shipping companies using improperly our coast for cabotage as well as the burocracy involved and even the the road culture of our country which was created on decade of 30 of last century during the government of President Washington Luís. Besides this, it is discussed the importance of Petrobrás on the cabotage with her big number of vessels operating and the volume of cargoes transported. The work is concluded presenting some solutions for the increase of cabotage in Brazil, such as the creation of connections between different modals, rethink the tax treatment of navigation companies, the creation of "Hub Ports" for the distribution of cargoes and the advantages of using this transport modal together with other modals in the process called multimodality and the importance to promote a consciouness effort of public power regarding the importance of cabotage navigation.

Key-words: Cabotage navigation. Coastal navigation. Ports and brazilian waterways.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Capitania de São Vicente.....	18
Figura 2 – Bandeiras dos séculos XVII e VXIII	19
Figura 3 – Galeão Padre Eterno	20
Figura 4 – Estaleiro Ponta da Areia em Niterói - RJ	21
Figura 5 – Embarque de café no Porto de Santos	24
Figura 6 – Fluxograma do Porto Sem Papel	36
Figura 7 – Fila de caminhões no Porto de Santos	37
Figura 8 – Navio Tanque Dragão do Mar	40
Figura 9 – Comparativo da malha ferroviária brasileira com a de outros países	47
Figura 10 – Operação de transporte porta a porta	48

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Densidade populacional do Brasil	13
Gráfico 2 – Linha do tempo: fatores históricos e políticos que influenciaram o desenvolvimento da cabotagem.....	25
Gráfico 3 – Evolução na movimentação portuária brasileira - 1993 - 2012	28
Gráfico 4 – Distribuição da matriz de transporte brasileira	30
Gráfico 5 – Movimentação de contêineres no período de 2010 a 2015.....	32
Gráfico 6 – Evolução dos portos públicos e privados no período de 2010 a 2017	34
Gráfico 7 – Idade média da frota de cada empresa x idade média da frota total.....	43

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da movimentação portuária no Brasil - 1839-1901.....	23
Tabela 2 – Cabotagem no Brasil por natureza de cargas em milhões de toneladas.	31
Tabela 3 – Lista de prioridades concedidas em dezembro de 2017 pelo FMM.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANEEL	Agência Nacional de Energia Elétrica.
ANP	Agência Nacional do Petróleo.
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário.
ANTT	Agência Nacional de Transporte Terrestre.
ANVISA	Agência Nacional de Vigilância Sanitária.
CNI	Confederação Nacional das Indústrias.
CODESP	Companhia de Docas do Estado de São Paulo.
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social.
CONIT	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte.
DPDN	Departamento Nacional de Portos de Navegação.
DUV	Documento Único Virtual.
EFOMM	Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante.
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.
FMM	Fundo de Marinha Mercante.
GNL	Gás Natural Liquefeito.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICMS	Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços.
ILOS	Instituto de Logística e Supply Chain.
IMO	Organização Marítima Internacional.
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação.
PIS	Programa de Integração Social.
PROMEF	Programa Nacional de Modernização e Expansão da Frota.
PROREFAM	Programa Nacional de Modernização e Expansão da Frota de Apoio Marítimo.
PSP	Porto Sem Papel.
REPORTO	Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária.
RJ	Rio de Janeiro.
SNPP	Serviço de Navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará.
SNP	Secretaria Nacional de Portos.
SUNAMAN	Superintendência Nacional da Marinha Mercante.

SYNDARMA Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima.
TEU Twenty feet equivalent unit.
TKU Tonelada transportada por quilômetro útil.
TUP Terminal de Uso Privado.

SUMÁRIO

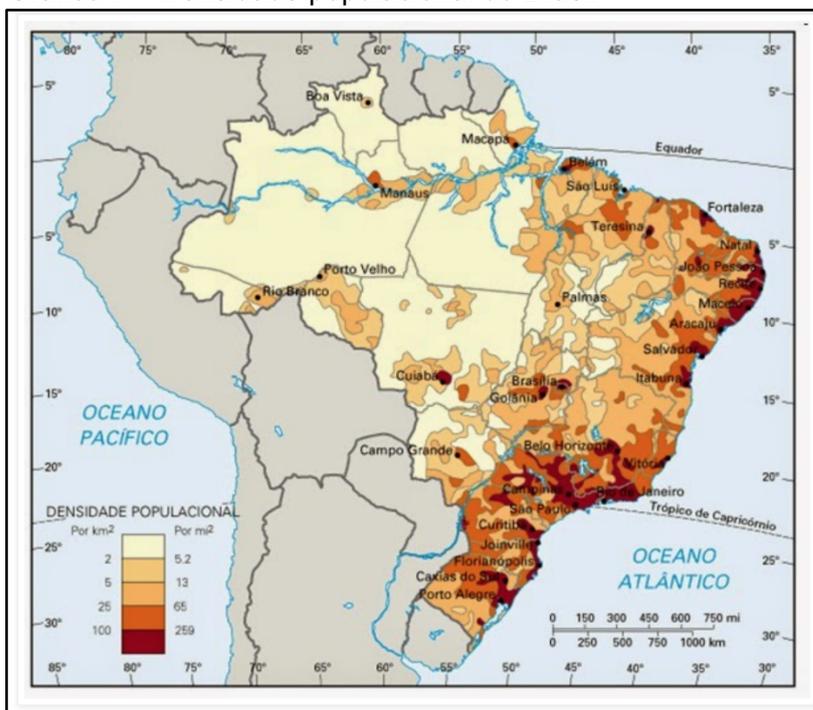
1	INTRODUÇÃO	13
2	HISTÓRIA DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	17
2.1	OS PRIMÓRDIOS DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL.....	17
2.2	A CHEGADA DA FAMÍLIA REAL AO BRASIL ATÉ O FINAL DO SÉCULO XIX	20
2.3	INÍCIO DO SÉCULO XX ATÉ O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.....	23
2.4	A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ O PRESENTE	25
3	PANORAMA ATUAL DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	30
3.1	A INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA NO BRASIL.....	33
3.2	A CABOTAGEM E OS ARMADORES ESTRANGEIROS	38
3.3	A IMPORTÂNCIA DA PETROBRAS NA CABOTAGEM BRASILEIRA	39
3.4	O PREÇO DO COMBUSTÍVEL	41
3.5	IDADE DA FROTA MERCANTE NACIONAL	42
4	SOLUÇÕES PARA A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	44
4.1	A QUESTÃO DA FALTA DE INFRAESTRUTURA E INEFICIÊNCIA PORTUÁRIAS.....	44
4.2	A QUESTÃO DA FALTA DE CONEXÃO COM OUTROS MODAIS.....	46
4.3	A QUESTÃO DOS ARMADORES ESTRANGEIROS NA CABOTAGEM	48
4.4	A QUESTÃO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL.....	50
4.5	A QUESTÃO DA IDADE DA FROTA MERCANTE NACIONAL	50
5	O FUTURO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	53
6	CONCLUSÃO	56
	REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que ocupa uma posição estratégica na América do Sul, na qual o território é caracterizado por possuir dimensões continentais, com uma considerável extensão territorial de norte a sul, além de um litoral que apresenta mais de oito mil quilômetros de costa. Seu vasto litoral apresenta vários portos naturais como o Porto de Santos, o Porto do Rio de Janeiro e o Porto de Vitória, entre outros, que favorecem o transporte de cargas pela via marítima.

Apesar dessa grande extensão territorial, a ocupação demográfica do país é caracterizada por uma concentração populacional litorânea com vastas extensões costeiras continuamente ocupadas, nas quais se encontram aglomerações de expressiva densidade populacional (MORAES, 2007) e a maioria das principais cidades, polos industriais e centros consumidores do país. O gráfico 1 abaixo exemplifica essa densidade populacional com grande concentração litorânea:

Gráfico 1 – Densidade populacional do Brasil



Fonte: Estudos Avançados Interdisciplinares (2014)

Essa ocupação litorânea tem sua origem no processo de colonização do território realizado por Portugal, que acabou por estabelecer uma estrutura de povoamento no sentido do litoral para o interior, priorizando os espaços costeiros e, conseqüentemente, as áreas naturalmente favoráveis e/ou propícias às atividades

portuárias. A própria característica marítima do colonizador impôs tal lógica ocupacional sobre o território brasileiro (MORAES, 2000), promovendo uma poderosa unidade territorial via oceano, minimizando a princípio a necessidade de utilização de outros modais em larga escala, apesar de ocasionar inúmeras dificuldades para a integração econômica das áreas interioranas do território (SILVA, 1941).

Esta dinâmica territorial, intrinsecamente ligada ao litoral, não ocorre exclusivamente no Brasil, pois a circulação através do modal aquaviário, seja de mercadorias ou de informações, faz parte da história da humanidade. Há séculos, as regiões portuárias atuam como importantes centros das redes comerciais em seus diferentes níveis, reunindo economias locais, regionais, nacionais e internacionais, muitas vezes, em um mesmo ponto do território.

Além disso, o mar foi o caminho para que o homem tivesse conhecimento de todas as terras emersas do Planeta, até porque essas não são plenamente conectadas. Portanto, foi pela via marítima que ocorreu a integração social da humanidade em escala global e, desse modo, o transporte marítimo foi um dos primeiros modais a serem utilizados comercialmente pelo homem em larga escala (NETO, 2010).

Por conseguinte, o Atlântico foi o caminho mais viável para o Brasil promover a fluidez de grande parte das mercadorias entre os portos do país, de correntes migratórias diversas, mais especificamente durante o século XIX, mas também de diversas correntes do pensamento, ou seja, foi um meio fundamental de circulação material e imaterial pelo território. A rede urbana brasileira, em seu princípio, era uma sucessão de núcleos litorâneos, cada uma estruturando eixos de penetração na hinterlândia (CRUZ, 2006), nesse contexto emerge a importância das navegações por cabotagem, que formavam a verdadeira espinha dorsal do sistema de viação do Brasil (PRADO JR., 1977 [1942]),

O termo cabotagem é utilizado há séculos, sendo encontrado em diversos idiomas, na etimologia há inúmeras explicações para o termo, mas frequentemente se sucedem basicamente duas: a primeira faz referência à ideia do transporte marítimo costeiro de cabo a cabo (penínsulas); a segunda se refere a Sebastião Caboto, italiano, navegador do século XVI, que explorava terras pelas “margens”, prática que ficou conhecida como “cabotagem”.

No Brasil, o vocábulo cabotagem faz referência a uma modalidade de transporte aquaviário, seja nos órgãos oficiais ou em trabalhos acadêmicos, mas há

algumas diferenças em relação à definição desse modal ser nacional ou internacional, bem como em relação ao período histórico no qual o mesmo é citado.

Para o presente estudo será adotada a definição considerada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que se baseia na Lei nº 10.893/04, em que a cabotagem é definida como aquela navegação realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as interiores, ou seja, é todo transporte aquaviário nacional que se realiza, totalmente ou parcialmente, pela via marítima costeira.

Essa mesma lei também define as outras duas modalidades aquaviárias sob a tutela da Antaq: navegações de longo curso, aquelas realizadas entre portos brasileiros e portos estrangeiros, sejam marítimos, fluviais ou lacustres, ou seja, é todo transporte aquaviário internacional seja ele realizado em lagos, rios, mares ou oceanos; e as navegações interiores, aquelas realizadas, exclusivamente, entre portos brasileiros usando somente as vias interiores, ou seja, é todo transporte aquaviário nacional, que se realiza em lagos e rios sem perpassar pelo mar.

Portanto, no Brasil, a navegação de cabotagem faz parte do sistema de circulação aquaviário da marinha mercante nacional e foi elemento fundamental da era pré-técnica do território colonial brasileiro, tendo como características principais: sob a perspectiva econômica, o baixo custo relativo e uma grande capacidade de carga; sob a perspectiva temporal, não priorizar a velocidade em seus deslocamentos (CONTEL, 2001); sob a perspectiva técnica, demandar a existência de sistemas de engenharia complexos que possibilite as operações de transbordo nas embarcações.

Historicamente, o transporte de cabotagem foi um dos principais modais utilizados no Brasil até primeira metade do século XX, quando as malhas ferroviárias estavam voltadas, predominantemente, para a interiorização do território e, sobretudo, as malhas rodoviárias ainda se encontravam em formação. A matriz de transporte que se consolida, no Brasil, após esse período, deixa os modais aquaviários em uma posição marginal em relação aos principais modais terrestres, já que os governos que se sucederam priorizaram o investimento em estradas. Nesse contexto, cita-se, por exemplo, o governo do Presidente Washington Luiz (1926-1930), que teve o lema: "Governar é construir estradas".

Apesar de o foco da matriz de transporte brasileira ter sido direcionada para as estradas, a cabotagem, porém, não fica estagnada e se insere no contexto de um novo padrão de organização do território posto ao Brasil frente à dinâmica das

mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas na maior parte do mundo nas últimas décadas. Um padrão pautado, dentre outros fatores, na busca pela maior racionalidade e fluidez territorial devido à intensificação dos fluxos de cargas decorrentes de uma inserção cada vez mais vigorosa do país no mercado capitalista mundializado.

Apesar disso, segundo apontam dados do Ministério dos Transportes se percebe que, atualmente, há um uso excessivo do modal rodoviário, o qual se apresenta saturado e não eficientemente conectado aos portos e ferrovias, de forma que não consegue absorver por completo a circulação de mercadorias que o país demanda, surgindo assim gargalos em diversos setores da infraestrutura nacional impedindo, com isso, o crescimento econômico do Brasil em seu pleno potencial.

Nesse contexto, este trabalho se propõe analisar alguns aspectos da navegação de cabotagem no Brasil, destacando: os primórdios da navegação de cabotagem no país e seu papel na circulação de cargas e pessoas, bem como sua importância na estruturação do território, tendo em vista que em um primeiro momento sua utilização era uma mandatória, dado a inexistência de estradas e/ou ferrovias, que ligassem as províncias e, futuramente, os estados de forma eficiente; pelo panorama atual, no qual a cabotagem continua a crescer já como uma opção economicamente viável dado sua competitividade se comparada a de outros modais, apesar de problemas como a infraestrutura portuária, a idade da frota mercante nacional, o preço do combustível marítimo praticado no Brasil comparado ao mercado internacional e a burocracia portuária. Além disso, serão dadas sugestões para consolidar a navegação de cabotagem como um dos modais mais eficazes no transporte de cargas no Brasil atuando, em conjunto, com outros meios de transporte com foco em corrigir a matriz de transporte brasileira. O trabalho conclui apresentando estimativas para o futuro da navegação de cabotagem no Brasil, na qual se espera sua expansão para diferentes tipos de mercados e tamanhos de indústria.

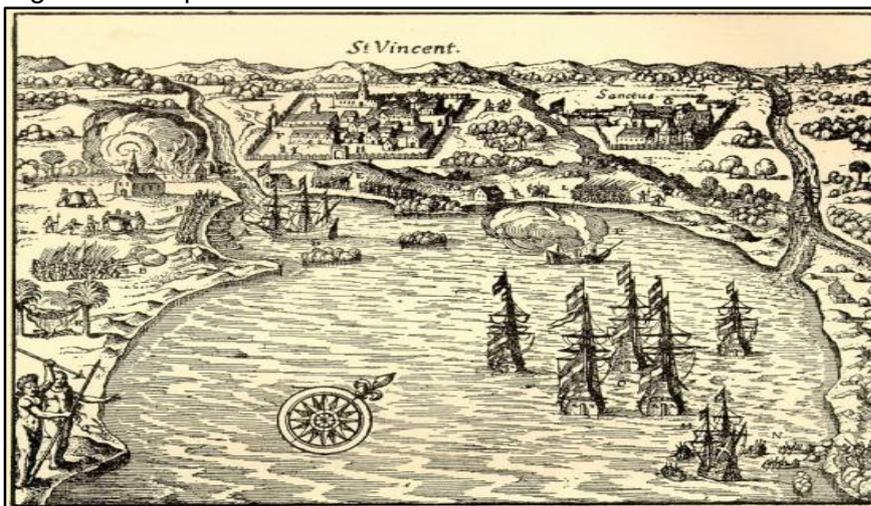
2 HISTÓRIA DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

A história da navegação de cabotagem no Brasil está intimamente ligada ao processo de crescimento econômico do país, desde o início do século XVI, com o descobrimento do Brasil pelos portugueses, em que a navegação, tanto costeira como a realizada através dos rios, era o único meio de transporte a longas distâncias, o que tornava seu uso obrigatório e teve papel crucial no desenvolvimento de cidades litorâneas e na interiorização do país, até os dias presentes em que a mesma é novamente vista através de outra perspectiva, como um meio economicamente viável de transporte de cargas a longas distâncias por um custo menor se comparado, por exemplo, ao modal rodoviário.

2.1 OS PRIMÓRDIOS DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Os primórdios da navegação de cabotagem no Brasil surgem com o descobrimento do Brasil, no início do século XVI, quando Pedro Álvares Cabral e suas naus chegaram nessas terras em 22 de abril de 1500, em um processo que pode ser nominado como a primeira operação de transporte nas "Terras de Santa Cruz". Com a criação das Capitânicas Hereditárias, foram surgindo pequenos núcleos portuários nos quais se destaca, principalmente, a Capitania Hereditária de São Vicente (figura 1), dada as condições naturais de se realizar o transporte de mercadorias por via marítima pelo ainda rudimentar Porto de Santos. Houve outros importantes núcleos portuários, como os de Itamaracá e o de Porto Seguro que, a partir daquele momento, começaram a fomentar o transporte costeiro de mercadorias e de pessoas.

Figura 1 – Capitania de São Vicente



Fonte: Blog Caiçara (2010)

Outro fator importante foi o transporte fluvial pelo Rio São Francisco, que se iniciou com o avanço da criação de gado para o interior da colônia em direção à linha de Tordesilhas. Durante essa fase, houve a necessidade de abastecer esses locais com os mais variados gêneros alimentícios havendo, conseqüentemente, um intenso transporte de mercadorias entre esses núcleos de criação de gado e as capitânicas e seus rudimentares portos costeiros.

Já no Sudoeste do Brasil, cabe ressaltar que os Bandeirantes tiveram importante papel no início do uso dos rios (figura 2), principalmente, na utilização do Rio Tietê como via de transporte de mercadorias já que durante a procura de metais preciosos e caça ao índio houve a natural utilização dos rios para seus desbravamentos.

Figura 2 – Bandeiras dos séculos XVII e XVIII



Fonte: O Historiante (2013)

Nesse período, o único meio de ligação de transporte marítimo entre os portos do Brasil e as cidades litorâneas era a cabotagem. Esse passou a ser utilizado com frequência, estimulando também a navegação de longo curso que tinha que ser, invariavelmente, realizada pelas Naus Portuguesas para escoar as riquezas do Brasil colônia para Portugal e para outras nações europeias.

Diante desses estímulos, em 1659, o Governador Salvador de Sá iniciou a construção no Rio de Janeiro do Galeão Padre Eterno (figura 3), que na época foi considerado o maior navio do mundo. Lançado ao mar em 1663, chegou a Lisboa dois anos depois, materializando a importância do comércio, por via marítima, utilizando embarcações maiores que tivessem grande capacidade de carga. É importante citar que com a criação do Arsenal de Marinha no Rio de Janeiro, no ano de 1763, houve um gradual estímulo à construção de embarcações de cabotagem a longo curso.

Figura 3 – Galeão Padre Eterno



Fonte: Solaris (2002)

2.2 A CHEGADA DA FAMÍLIA REAL AO BRASIL ATÉ O FINAL DO SÉCULO XIX

Com a chegada da família real ao Brasil, em 1808, houve outro grande estímulo à navegação de cabotagem e de longo curso por ocasião da lei de abertura dos portos às nações amigas de Portugal, no dia 28 de janeiro de 1808. Nesse período, houve a necessidade de se transportar para as províncias afastadas do Rio de Janeiro e de Salvador todo o tipo de mercadoria, que vinha da Inglaterra e que seria enviada para nações amigas de Portugal, estimulando o transporte dessas pela cabotagem e pelo longo curso.

É importante ser citado que, nessa época, a frota naval no Brasil era composta por navios da Coroa e de comerciantes estrangeiros, que frequentavam os diversos portos ao longo da costa do Brasil.

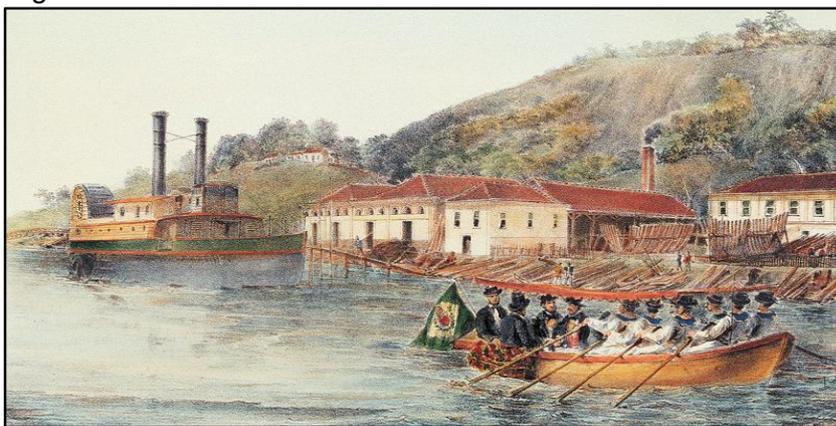
Ainda, no período Regencial foi criada a primeira linha de navegação a vapor no país ligando o Porto do Rio de Janeiro a Niterói. O decreto de 22 de abril de 1826 aprovou o contrato com a casa Terrand Thomas para a formação do que seria a primeira empresa de navegação de cabotagem ligando o Rio de Janeiro ao Pará, com escalas na Bahia, em Pernambuco, no Ceará e no Maranhão.

Na primeira metade do século XIX, o fluxo mercantil entre as cidades do litoral ainda era pequeno, mas como o início da navegação de cabotagem, esse cenário

começou aos poucos a se reverter. Com a ampliação das atividades econômicas do Império, dentro da formação dos complexos agroexportadores regionais, iniciou-se um processo de estímulo e de apoio à criação de um sistema de transporte pautado na navegação a vapor e nas ferrovias.

O segundo império foi marcado pelo grande avanço nos transportes fluviais, de cabotagem e longo curso devido, entre outros aspectos, à situação econômica favorável que passava o Brasil na época, com o aumento das exportações de café para o mercado Europeu. Nessa mesma época surge a figura do iminente Irineu Evangelista de Souza, mais conhecido como Barão de Mauá (Patrono da Marinha Mercante Brasileira), que foi o responsável pelo desenvolvimento da Marinha Mercante Nacional que, em 1846, inaugurou o primeiro estaleiro do país (figura 4), em Ponta da Areia, Niterói (RJ) sendo esse considerado, na época, um marco do processo de industrialização do país. De um modo geral, no que diz respeito à construção naval, grande parte dos estaleiros brasileiros era pequena e mal aparelhada se comparada ao Estaleiro Ponta da Areia.

Figura 4 – Estaleiro Ponta da Areia em Niterói - RJ



Fonte: Cultura Niterói (2013)

Já em 1852, o Barão de Mauá obteve uma concessão do Governo Imperial para a criação de uma companhia de Navegação a Vapor chamada de "Imperial Companhia de Navegação a Vapor", dando assim estímulo à navegação de cabotagem no Brasil.

Nessa época, o Brasil mantinha estreitas ligações diplomáticas e comerciais com a Inglaterra e esta, por sua vez, conhecedora da importância da navegação de cabotagem no Brasil, incumbiu o Embaixador Inglês William Douglas Christie a

negociar com o Governo Imperial Brasileiro a abertura da navegação de cabotagem para embarcações estrangeiras.

Em consequência dessa solicitação e da pressão de grandes empresários europeus da época, a cabotagem brasileira foi aberta às empresas estrangeiras de navegação no período de 1866 a 1891, baseada na alegação de que a frota mercante nacional não tinha condições de atender por completo à crescente demanda do processo de articulação comercial que estava ocorrendo na economia do império. Essa articulação comercial abria novas oportunidades para a expansão da Marinha Mercante Brasileira, mesmo com a presença de embarcações estrangeiras cobrindo parte do território e atendendo os principais portos brasileiros.

Em 1858, o governo Imperial deu outra concessão ao ramo privado, desta vez, para realizar a exploração da ligação entre Montevideu e Cuiabá à companhia de navegação do Alto Paraguai. Esta companhia enfrentou grandes dificuldades políticas em decorrência das rivalidades entre o Brasil e o Paraguai, que levaram a um confronto militar entre os dois países (Guerra do Paraguai), paralisando a navegação naquela hidrovia enquanto perdurou o conflito armado. No Norte e no Nordeste do País, o Governo tornou livre, em 1866, o tráfego de navios estrangeiros nos rios Amazonas, Negro, Madeira, Tapajós, Tocantins e São Francisco, aumentando naquelas regiões a presença de navios estrangeiros nas rotas fluviais. Para estimular a iniciativa privada a investir em infraestrutura portuária, foi sancionada a Lei nº 1746 de 1869, que concedia a exploração, durante 90 anos, para as empresas nacionais ou estrangeiras que construíssem instalações para atracação de navios nos portos nacionais.

A navegação de cabotagem continuou a crescer ao longo da segunda metade do século XIX, acompanhando o ritmo de crescimento do mercado interno brasileiro. A constituição de centros comerciais regionais e o aumento da demanda de produtos de subsistência pelos centros maiores, como Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador e Recife, intensificaram o fluxo de mercadorias no país.

Diante deste quadro de crescimento no transporte aquaviário, as condições portuárias exigiam iniciativas de modernização para ampliarem suas instalações visando o comércio de cabotagem e internacional, sendo exemplo, o Porto de Recife, que passou por uma grande reforma nas décadas iniciais no século XX. Na tabela 1, é possível constatar o crescimento constante da atividade portuária no Brasil, entre 1839 e 1901, que se acelera ao final do século XIX.

Tabela 1 – Evolução da movimentação portuária no Brasil - 1839-1901

ANOS	EMBARQUES E DESEMBARQUES
	(1 000t)
1839	703
1840	795
1841	741
1842	764
1843	848
1869	2 586
1870	2 883
1871	3 454
1872	4 050
1873	4 294
1879	4 351
1880	3 902
1881	4 242
1882	4 869
1883	4 404
1901	7 795

Fonte: IBGE (2011)

No setor marítimo, durante o período Republicano, após a encampação das companhias existentes, as empresas estatais: Lloyd Brasileiro, criadas em 1890, e a Companhia Nacional de Navegação executavam, respectivamente, os serviços transoceânicos e de cabotagem. No que diz respeito a esses últimos, eles se estendiam para o norte, até Manaus, e para o sul até Montevideu, onde se efetuava o transbordo para a navegação interior que circulava na bacia dos Rios Paraná e Paraguai, a qual constituía o principal acesso ao estado de Mato Grosso.

A República trouxe assim outra mudança para o setor da navegação de cabotagem: o monopólio das companhias nacionais de navegação. No parágrafo único do artigo 13, da Constituição de 1891, estava expresso que a navegação de cabotagem marítima, fluvial e lacustre deveria ser feita apenas por navios nacionais. Essa era a posição dos republicanos, que defendiam o fortalecimento do capital nacional e a formação de um sistema nacional de economia.

2.3 INÍCIO DO SÉCULO XX ATÉ O FIM DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

No final do século XIX e início do século XX ocorreu o processo de modernização dos portos devido, entre outros aspectos, à necessidade de atender a oferta de café ao mercado externo, sendo possível exemplificar, o Porto de Santos (figura 5) que passou por mudanças estruturais para melhorar o atendimento de exportações. O café era escoado pelo Porto de Santos, através da São Paulo Railway Company, que era a Estrada de Ferro que ligava o interior de São Paulo ao cais

Santista. Nessa época, já se tinha em mente a importância da ligação entre diferentes modais, o que mais tarde ficou conhecido como multimodalidade.

Figura 5 – Embarque de café no Porto de Santos



Fonte: Acervo pessoal de Francisco Carballa (2013)

Com o ciclo da borracha, os Portos de Manaus e de Belém receberam investimentos e inovações tecnológicas, tais como: em 1903, a construção de um cais flutuante e obras complementares (teleférico). Houve uma estreita ligação entre a modernização dos portos e o estímulo para a navegação de cabotagem e de longo curso.

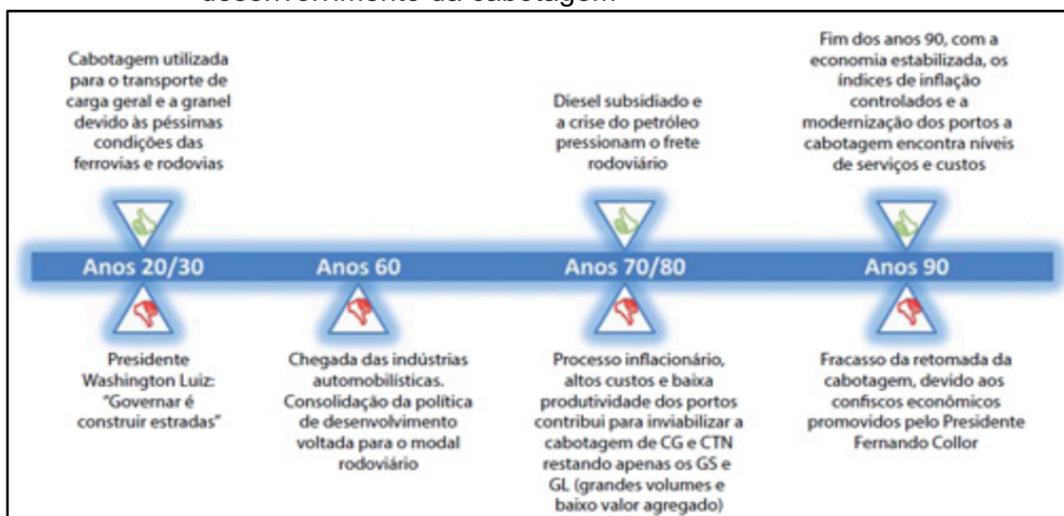
Durante um longo tempo, a navegação de cabotagem foi abundante no país, na metade da década de 1920, a cabotagem era feita pelos navios Ita's, os quais transportavam cargas e passageiros do norte ao sul do país. Esses navios pertenciam à Companhia de Navegação Costeira (NAVIOS E PORTOS, 2012).

De acordo com Rodrigues (2007), com a extinção da Companhia de Navegação Costeira, a qual operava com cabotagem, o setor passou a ser sustentado por grupo de empresários, sendo essa atividade o alvo de uma imensa carga burocrática, visto que os empresários não recebiam os mesmos incentivos e financiamentos oferecidos ao modal rodoviário para a construção de navios.

O transporte de cabotagem foi muito utilizado na década de 1930 do século passado, no transporte de cargas a granel, sendo o principal modal de transporte utilizado quando as malhas ferroviárias e rodoviárias apresentavam condições precárias para o transporte. Nesse contexto, se insere a cultura rodoviária do país, uma vez que após a eleição do Presidente da República Washington Luiz, cujo slogan

era: "Governar é construir estradas", os investimentos foram direcionados para a construção de estradas, deixando a navegação de cabotagem em segundo plano. O gráfico 2 abaixo estabelece uma linha do tempo, na qual se observam os fatores históricos e políticos que influenciaram a navegação de cabotagem a partir da época citada acima.

Gráfico 2 – Linha do tempo: fatores históricos e políticos que influenciaram o desenvolvimento da cabotagem



Fonte: Ilos (2013)

No período entre 1930 e 1945 foi criado o Departamento Nacional de Portos de Navegação (DNPN), que passou a tratar dos assuntos relativos à Marinha Mercante, bem como aos transportes marítimos, fluvial e aos portos. O transporte fluvial também apresentou fatos marcantes nesse período, como: o confisco pelo Governo da empresa Amazon River Steam Navigation e da Port of Pará, por constatação de fraude contra o Tesouro Nacional, daí resultando a criação do serviço de navegação do Amazonas e Administração do Porto do Pará SNPP.

Paralelamente a tudo isso, a marinha mercante brasileira veio a perder 33 navios durante a 2ª Guerra Mundial, atacados pelos submarinos do eixo, contabilizando um total de 1081 mortos e 1686 sobreviventes.

2.4 A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM APÓS A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL ATÉ O PRESENTE

O setor marítimo brasileiro voltou a crescer após os estragos produzidos pela Segunda Guerra Mundial na frota mercante brasileira. O período da redemocratização

e após a Segunda Grande Guerra apresentou alguns fatos marcantes, dos quais se destacam a criação da Cia. do Vale de São Francisco, em 1946, tendo importante papel no desenvolvimento e na navegação fluvial desta região, através da regularização do fluxo das águas, possibilitada pela construção da barragem de Três Marias. No setor marítimo se destacam: a inauguração do Porto de Itajaí, a criação do Fundo Portuário Nacional e da Taxa de Melhoramento dos Portos e a implantação da Indústria de Construção Naval.

No ano de 1956, o presidente Juscelino Kubitschek intensificou a fase de desenvolvimento do país, uma vez que no início do seu mandato foi criado o Plano de Metas, o qual visava crescer 50 anos em 5. Esse plano teve direta influência no setor de transportes, já que propunha a intensificação da reestruturação da matriz de transportes com investimentos na melhoria dos portos e da frota nacional. Somente o incremento portuário respondeu por, aproximadamente, 57 % de conclusão mediante o projeto apresentado.

Nesse período, a política de desenvolvimento da indústria naval brasileira tem seu ponto de partida com a Lei nº 3.381, de abril de 1958, conhecida como a Lei do Fundo de Marinha Mercante (FMM), cujo enfoque se centrou em: prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional; evitar a importação de navios; diminuir despesas com o fretamento de navios estrangeiros; assegurar a continuidade das encomendas de navios e estimular a exportação de embarcações. A navegação de cabotagem ganhou novo fôlego por meio da criação do FMM.

A partir de 1964, foram inaugurados os Portos de Mucuri (CE), Itaquí (MA), Aracajú (SE) e o terminal salinero do Rio Grande do Norte, possibilitando com que o nordeste fosse capaz de ampliar seu comércio com o mercado interno e externo. Na área do transporte fluvial tem início a operação da hidrovia Tietê – Paraná na região sudeste, com 1600 Km, ligando São Paulo a Guairá, no Paraná. Fato esse que veio a dinamizar a economia local proporcionada pelos fretes mais baratos em relação aos outros modais.

Com a chegada das indústrias automobilísticas houve uma escassez de recursos para o transporte aquaviário e, conseqüentemente, a cabotagem passou a perder espaço. Entre as décadas de 1960 e 1970 houve a construção de rodovias ao longo do litoral, a abertura do transporte marítimo de longo curso para empresas privadas, incentivos e subsequente aumento da construção naval no país e aumento da navegação de cabotagem com o incremento aos granéis. O transporte de cargas

de graneis líquidos e sólidos foi o que restou para a cabotagem, visto que grande parte das cargas eram transportadas pelo modal rodoviário (FIESP, 2010).

A expansão da movimentação portuária, que ocorreu a partir dos anos 1970, fez com que o governo criasse, em 1975, a empresa Portos Brasileiros S.A. (Portobras), órgão fiscalizador que tinha como principal tarefa a unificação jurídica do sistema portuário nacional, seu aparelhamento e um alcance de uma utilização mais eficiente da mão de obra portuária. Em 1969, o governo transformou a Comissão da Marinha Mercante na Superintendência de Marinha Mercante (SUNAMAN).

Em função das crescentes despesas com o afretamento de navios estrangeiros e da relativa participação da bandeira brasileira na navegação marítima, o Governo decidiu lançar o segundo programa de construção naval, alcançando o objetivo desejado com o aumento da participação do País para 40% na repartição do transporte.

Nesse período, a construção naval brasileira teve seus dias de glória: o Brasil tornou-se o terceiro maior construtor naval do mundo, estando somente atrás dos chineses e coreanos. Destaca-se a construção de super petroleiros no Estaleiro Ishikawajima, além de outros navios graneleiros e de carga geral. Somente no Rio de Janeiro, a construção naval chegou a empregar 40 mil pessoas, movimentando de forma positiva a economia do estado.

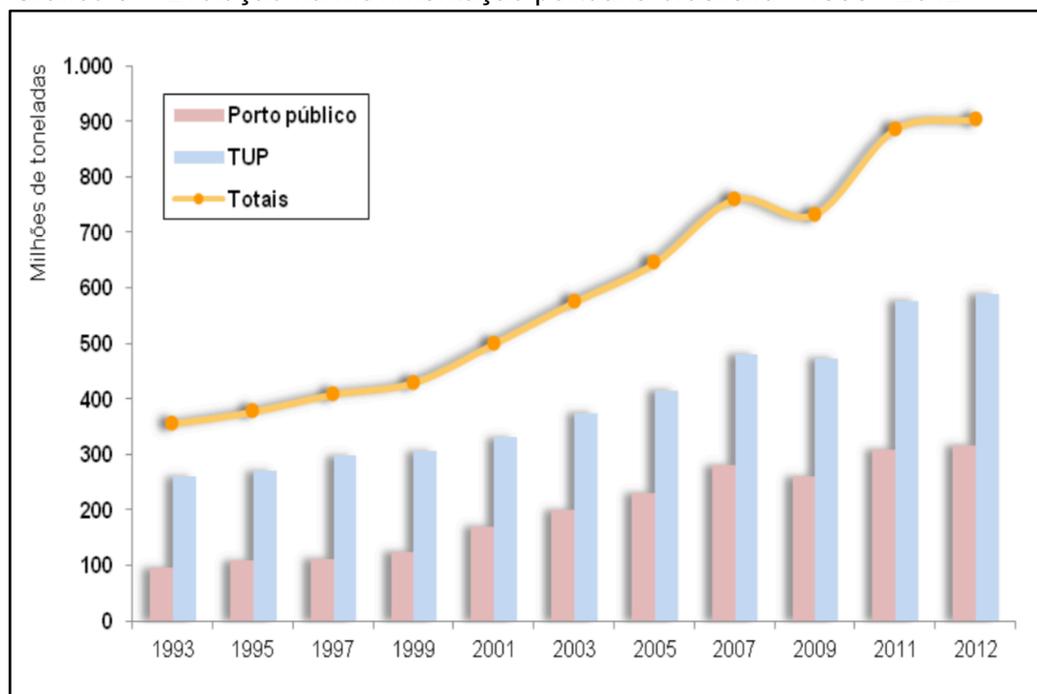
Durante os anos 1980, a matriz de transporte brasileira era predominantemente rodoviária, a qual operava, à época, com elevados níveis de frete em consequência do aumento dos pedágios e da privatização das rodovias.

O início dos anos 1990, no Brasil, foi marcado por diversas crises econômicas no país, envolvendo greves nos setores portuário e marítimo, controle e congelamento dos valores de frete ocasionando prejuízos às empresas brasileiras de navegação e de cabotagem. As políticas governamentais errôneas para o setor quase levaram à extinção da cabotagem, o que levou empresas tradicionais a venderem suas frotas.

Nos anos 1990, o governo pôs em prática o processo da exploração comercial privada da infraestrutura portuária no Brasil, por intermédio do Programa Nacional de Desestatização. No setor portuário, após a dissolução da Portobras, houve o arrendamento de terminais, entre esses o do Porto de Santos, o qual permitiu a iniciativa privada controlar e modernizar silos e armazéns, aumentando a otimização dos estoques de produtos agrícolas.

O gráfico 3 abaixo mostra claramente a evolução da movimentação portuária no Brasil, no período 1993 a 2012, no qual se observa um crescimento significativo das movimentações de cargas nos terminais de uso privado (TUP) se comparado aos portos públicos devido ao início do processo de privatização portuária ocorrido no início dos anos 1990, conforme citado anteriormente.

Gráfico 3 – Evolução na movimentação portuária brasileira - 1993 - 2012



Fonte: ANTAQ (2012)

Observa-se também, nesse período, a viabilização do transporte marítimo de contêineres, pela cabotagem, já que os custos com o transporte rodoviário se mostravam caros devido ao aumento de pedágios e de privatizações. As indústrias encontraram na cabotagem um meio de transporte menos oneroso.

Nesse período, três empresas de navegação operavam por meio da cabotagem: Mercosul *Line*, Aliança Navegação e Docenave. Houve incremento de operações de transporte via cabotagem, principalmente, na linha Santos-Manaus, o modal respondia por 10% do total da produção de transportes no Brasil.

A partir de 1999, a navegação de cabotagem passou por um processo de recuperação. As empresas Docenave e Frota Oceânica se associaram promovendo um serviço contínuo de transporte de cargas na cabotagem. Nessa mesma fase, a empresa Mercosul *Line* organizou um serviço regular de cabotagem, aumentando significativamente a frequência de visita aos portos (CASTRO JÚNIOR, 2011).

Segundo dados dos Syndarma, no ano de 2000, houve a movimentação de aproximadamente 90 mil contêineres na navegação de cabotagem, reflexo da necessidade de expansão do comércio exterior, da concentração dos setores produtivos ao longo da costa e do potencial de crescimento do setor.

Do ponto de vista institucional, com passagem da operação, da construção e da manutenção de importante infraestrutura de transportes para o setor privado, o Governo Federal criou, em 2001, através da Lei nº 10.233, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que é um órgão regulador e fiscalizador das concessionárias privadas e que também supervisiona e fiscaliza as atividades de transporte aquaviário.

A estabilidade econômica associada às taxas de câmbio favoráveis tornaram a navegação de cabotagem extremamente competitiva se comparado ao modal rodoviário. O transporte na cabotagem aumentou expressivamente nos anos de 2000 a 2005, em que houve um aumento de 20.000 *TEUs* para 374.000 *TEUs*, evitando aproximadamente meio milhão de viagens de caminhões em estradas brasileiras (BARAT, 2007).

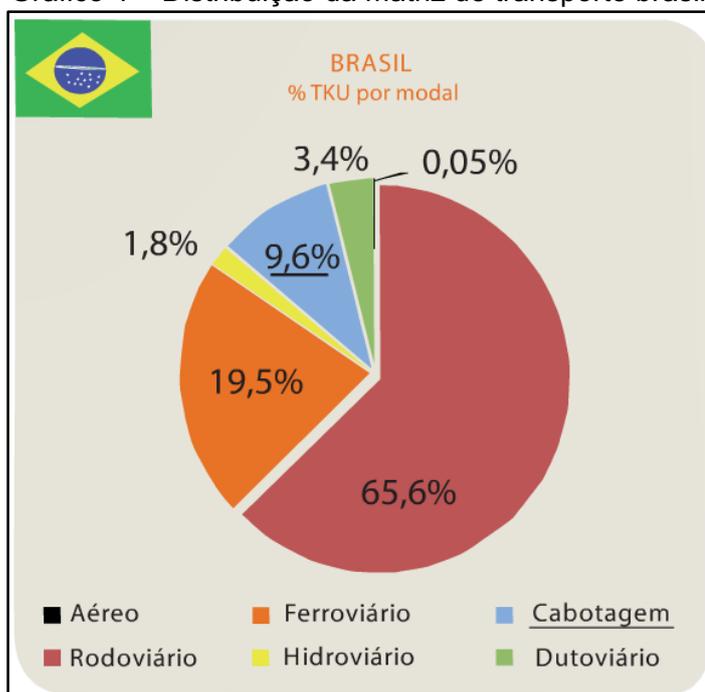
Mesmo com esse aumento expressivo de cargas sendo transportadas nos últimos anos na cabotagem, o modal ainda enfrenta vários desafios como, por exemplo, a falta de infraestrutura portuária, o uso indevido da cabotagem por navios estrangeiros de passagem por portos brasileiros, bem como o preço do combustível marítimo para navios empregados na cabotagem que têm valor acima do praticado para navios empregados no longo curso. Além disso, o Brasil ainda apresenta um desbalanceamento da matriz de transportes que impõe limitações à expansão e ao crescimento econômico do país.

A navegação de cabotagem é peça fundamental para a circulação de mercadorias no Brasil, sendo a importância ligada com a intermodalidade, geração de empregos e, claro, na redução do tráfego de caminhões nas estradas.

3 PANORAMA ATUAL DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

O uso da cabotagem no transporte de cargas, no Brasil, quando comparado a outros meios de transporte tem crescido discretamente nos últimos dez anos. Conforme o gráfico 4 abaixo, calcula-se que, aproximadamente, 65,6% da produção nacional são escoados através do modal rodoviário, o que significa custos mais elevados, altos índices de roubo de cargas e uma distribuição menos eficiente quando comparados à navegação de cabotagem. Essa concentração de cargas transportadas pelo modal rodoviário revela o espaço ainda disponível para o crescimento da navegação de cabotagem no Brasil.

Gráfico 4 – Distribuição da matriz de transporte brasileira



Fonte: Bureau of Transportation Statistics (2013)

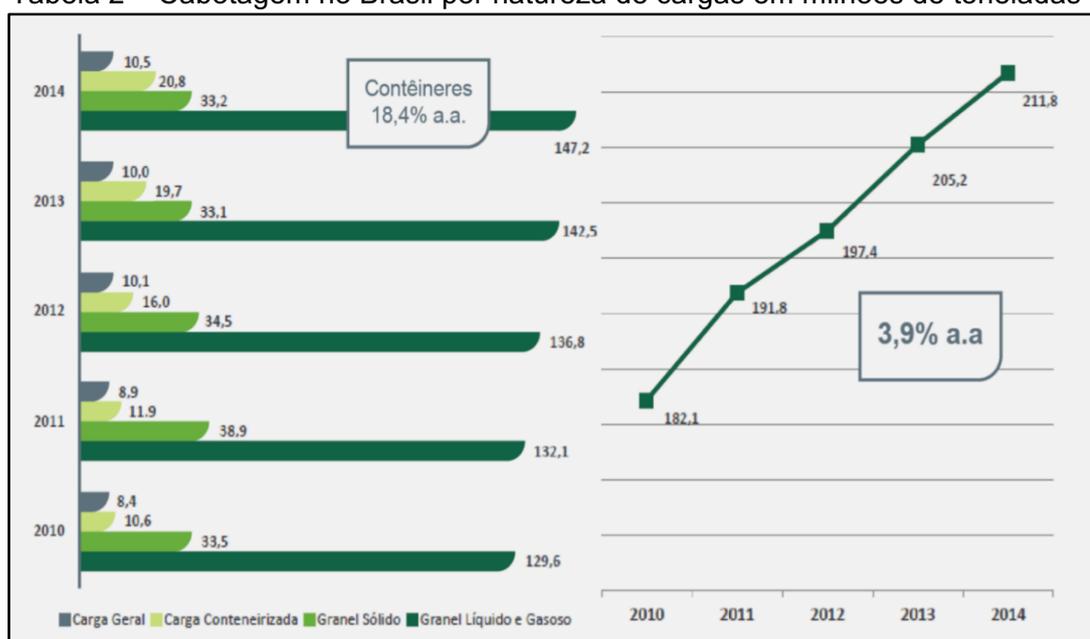
Com o crescimento do agronegócio brasileiro observado nos últimos anos, os agricultores têm buscado outros meios para que suas mercadorias possam ser escoadas para os centros de distribuição e de consumo, notadamente, nas regiões Sudeste e Nordeste. Com o déficit da malha rodoviária e a falta de investimentos na infraestrutura e logística de uma forma geral, a cabotagem vem sendo usada, em partes, para driblar esses empecilhos e permitir que parte da produção agrícola do país possa chegar até seus destinos. Cita-se como exemplo o embarque de arroz em contêineres do Porto de Rio Grande para o Nordeste.

O quadro atual da estrutura de transportes brasileiro, notadamente a cabotagem, apresenta importantes limitações em relação à expansão do crescimento econômico do país. Tal cenário é uma realidade reconhecida pelas autoridades brasileiras e, principalmente, pelo setor produtivo, o qual depende da infraestrutura de transportes para escoar suas mercadorias.

Existe um consenso entre as autoridades acerca da necessidade de se elevar o volume de cargas transportadas na cabotagem, no entanto, a infraestrutura e eficiência portuária ainda é um grande entrave a ser solucionado. A privatização de terminais portuários tem contribuído para a melhora da eficiência nas operações de cargas e de descarga de navios.

Mais especificamente, a navegação de cabotagem no Brasil se resume, atualmente, aos seguintes tipos de cargas transportadas: carga geral, cargas containerizadas, granéis sólidos e o transporte de granéis líquidos e gasosos. No período de 2010 a 2014, observou-se a cabotagem brasileira sendo em grande parte impulsionada pelo transporte de granéis líquidos e gasosos, conforme a tabela 2 abaixo:

Tabela 2 – Cabotagem no Brasil por natureza de cargas em milhões de toneladas



Fonte: ANTAQ (2014)

O transporte de cargas por contêineres é composto, em sua grande maioria, de mercadorias com maior valor agregado e com maiores quantidades de linhas no Brasil. O primeiro semestre de 2017 apresentou um crescimento de 8,2% para

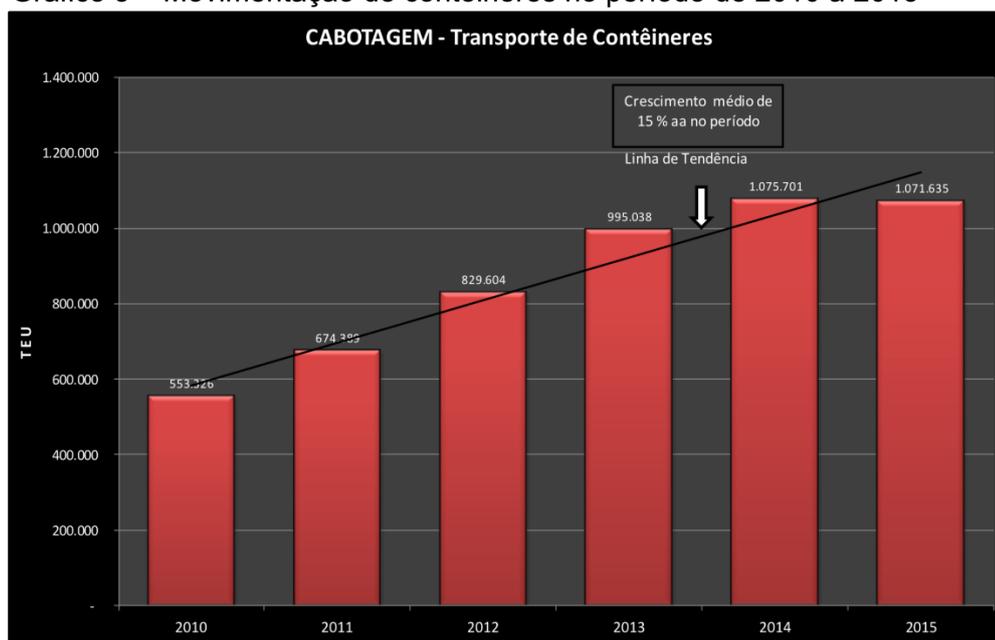
contêineres (em toneladas) se comparado ao mesmo período de 2016, no qual houve um crescimento de 1,25%.

O Instituto de Logística e Supply Chain (Ilos) estimou, em 2015, com base em pesquisas, que para cada contêiner transportado, pela cabotagem, ainda existem 6,5 com potencial para migrar das rodovias para os navios. Em períodos de crise, como o ocorrido recentemente no Brasil, acentua-se nas empresas a necessidade de redução de custos e busca por eficiência. Em 2015, cerca de 450.000 *TEUs* foram transportados via cabotagem.

Com base no crescimento dos últimos anos e nesse potencial de migração, investimentos importantes vêm sendo feitos pelos armadores presentes no setor, como o investimento em novos navios projetados especialmente para o tráfego em águas brasileiras, levando-se em consideração as peculiaridades dos portos, canais de navegação e de rios.

No período de 2010 a 2015, conforme o gráfico 5 abaixo, houve um crescimento de cerca de 15% ao ano na movimentação de *TEUs* no período.

Gráfico 5 – Movimentação de contêineres no período de 2010 a 2015



Fonte: ANTAQ (2015)

Com o crescimento da demanda por combustíveis e a dificuldade patente de expandir a infraestrutura no país, o abastecimento de combustíveis para o mercado brasileiro começa a se tornar uma preocupação, principalmente, pelo caráter altamente estratégico destes produtos.

A cabotagem tem sido, em parte, uma solução para esse gargalo devido ao grande volume transportado pelos navios ao serem comparados aos caminhões, ajudando a manter estoques adequados de combustíveis nas distribuidoras. A Transpetro, subsidiária da Petrobras, tem executado papel fundamental no transporte de combustíveis entre os grandes centros consumidores do Brasil, já que possui terminais estrategicamente situados, próximo a esses centros de consumo e de distribuição, bem como tem estimulado a navegação de cabotagem com sua grande frota em operação. Podem ser citadas também outras companhias, como: a Elcano e a Flumar, essas últimas engajadas no transporte de granéis líquidos e produtos químicos entre os vários portos brasileiros.

3.1 A INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA NO BRASIL

Em 1993 foi sancionada a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630), que modernizou a gestão portuária, por meio da criação do Conselho de Autoridades Portuárias CAP e do Órgão de Gestão de Mão de Obra – OGMO, e transferiu a operação de terminais para o setor privado.

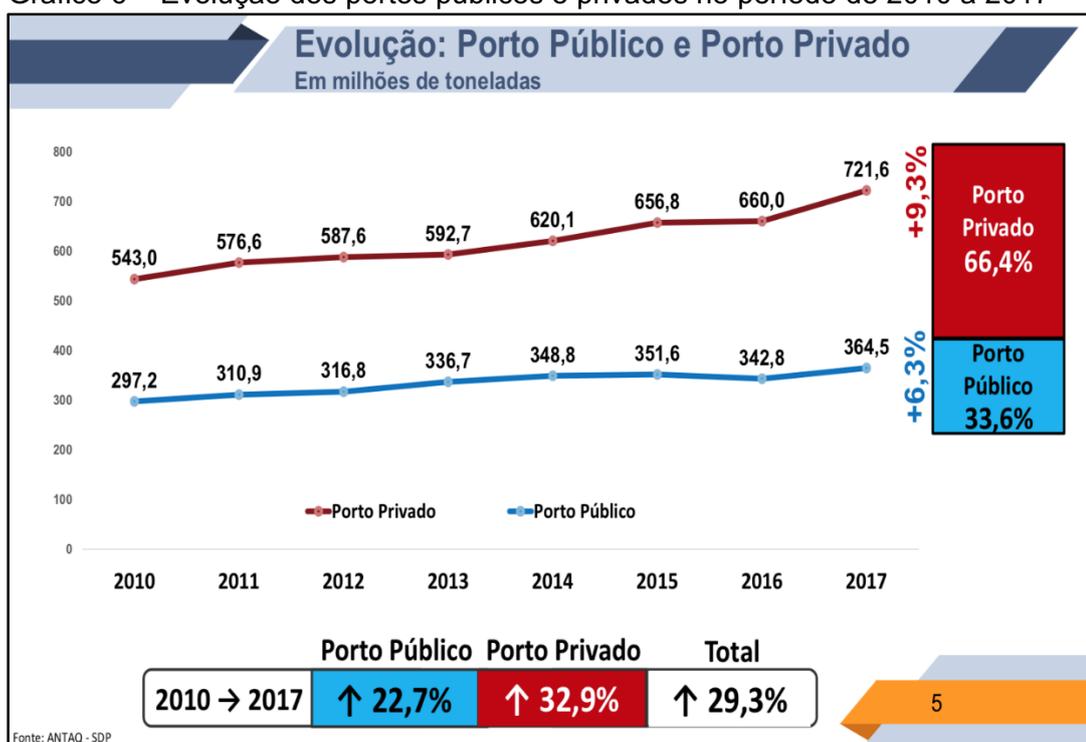
O resultado desse processo, iniciado pela Lei dos Portos, foi o surgimento de novos e consistentes investimentos em infraestrutura e melhoria do desempenho operacional dos portos, com a consequente redução dos custos portuários. A navegação de cabotagem foi beneficiada da mesma maneira com que foi todo o transporte marítimo, em particular, portos eficientes para a movimentação de contêineres, por ser tal condição fundamental para que esse tipo de carga seja atraída para a cabotagem. Contudo, se é correto afirmar que houve redução de custos nos principais portos, também é correto afirmar que o sistema portuário brasileiro ainda não atinge níveis de produtividade e de tarifas portuárias semelhantes àqueles praticados nos portos estrangeiros (FADDA, 2007).

Mesmo com os benefícios alcançados pela Lei dos Portos, os terminais portuários ainda apresentam custos elevados, sendo possível citar, como exemplo, o Porto de Santos, no qual a movimentação de um contêiner custa cerca de 200 Dólares, enquanto na China, a movimentação de um contêiner custa em média 85 Dólares. O preço da praticagem, isto é, o valor cobrado para a atracação e a desatracação de um navio é cerca de 1000% acima dos valores pagos na Europa.

Apesar dos investimentos realizados nos portos, conforme citado anteriormente, existe a questão da não utilização do total do dinheiro disponibilizado, principalmente, nos portos públicos, o que gera entraves para o desenvolvimento da cabotagem e da navegação de longo curso. Entre 2003 e 2013, os portos gastaram apenas 47% dos recursos previstos. “Nesse período, também o governo autorizou investimentos públicos totalizando R\$ 19,46 bilhões, mas apenas R\$ 9, 29 bilhões foram usados”, afirma o presidente da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), Wilen Manteli. “Entraves burocráticos impediram que o dinheiro fosse aplicado em melhorias. Há um excesso de órgãos, que não trabalham no mesmo sentido e com o mesmo objetivo”.

No período de 2010 a 2017 houve um crescimento de 22,7% de movimentação nos portos públicos, em milhões de toneladas e de 32,9% de movimentação nos portos privados, conforme o gráfico 6 abaixo. Essa diferença entre os dois tipos de portos ocorre em parte como decorrente da ineficiência dos portos públicos e a não alocação da verba disponível para a modernização da infraestrutura portuária pública, conforme já expresseo.

Gráfico 6 – Evolução dos portos públicos e privados no período de 2010 a 2017



Fonte: ANTAQ (2017)

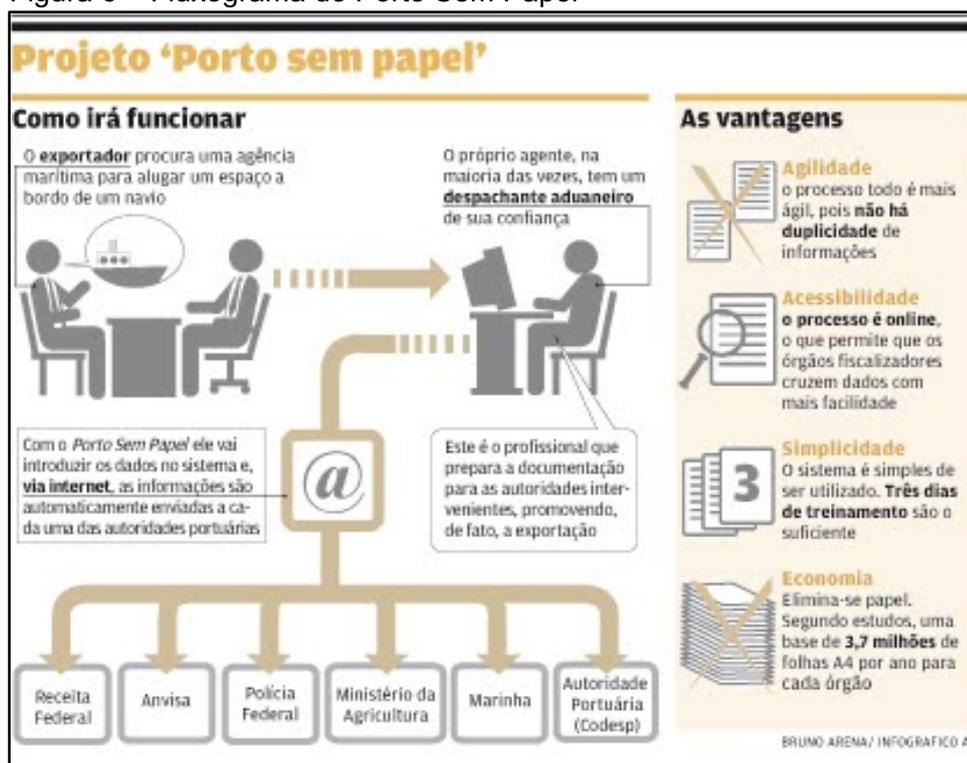
A retomada do crescimento econômico tem sido uma preocupação do governo, que tem acenado com a possibilidade de investir mais, descentralizar, privatizar e incrementar o Programa de Investimentos em Logística, tendo já anunciado a abertura de licitações para nove portos no Brasil, que serão administrados pela iniciativa privada.

Uma das medidas para diminuir a burocracia portuária foi a criação do Porto Sem Papel, sendo tal forma implantada em trinta e cinco portos públicos do Brasil. O Programa Porto sem Papel é um sistema de informação que tem como objetivo principal reunir, em um único meio de gestão, as informações e a documentação necessárias para agilizar a análise e a liberação das mercadorias no âmbito dos portos brasileiros.

Criada pela Secretaria Nacional de Portos (SNP), e vinculada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação (MTPA), a interface também é utilizada pelos órgãos anuentes, incluindo a Anvisa.

Seguindo recomendações da Organização Marítima Internacional (IMO), o sistema atua como uma ferramenta de janela única portuária, na qual o responsável pela embarcação, o armador ou a agência de navegação, disponibiliza as informações obrigatórias e necessárias para a entrada ou liberação das mercadorias, em uma única base de dados, conforme a figura 6 abaixo:

Figura 6 – Fluxograma do Porto Sem Papel



Fonte: PMG&E (2011)

A partir desse programa é possível a análise, com antecedência, por parte da autoridade portuária e órgãos públicos, o que resulta, na prática, em anuências de atracação e de operação de navios mais rápidas nos portos.

O sistema é utilizado de forma obrigatória em todas as estadias de navios nos portos públicos brasileiros e tem as informações agregadas em um Documento Único Virtual (DUV), com 935 itens, que são transmitidas eletronicamente pelo sistema a todos os envolvidos no processo.

Outra vantagem do programa é que as embarcações constam do Cadastro Nacional Portuário do PSP, facilitando a recuperação automática das informações.

Além de diminuir o tempo gasto nas liberações dos portos, o Programa reduziu a burocracia que dominava o setor, gerou padronização dos processos, baixou os custos do governo e obteve melhoria da prestação de serviço pelos anuentes.

Em 2004, o Governo brasileiro implantou o Reporto, um regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária, que isenta a cobrança de impostos para a compra de máquinas e de equipamentos nacionais e importados, visando melhoria tecnológica das instalações portuárias.

Os grandes portos brasileiros estão saturados. Observam-se grandes filas de caminhões esperando algum espaço para descarregar nos pátios dos armazéns, sendo tal situação o reflexo da baixa infraestrutura rodoviária de acesso aos terminais e aos armazéns. O Porto de Santos é o exemplo mais emblemático desse problema, conforme demonstra a figura 7 abaixo:

Figura 7 – Fila de caminhões no Porto de Santos



Fonte: Lopes Junior (2014)

As autoridades responsáveis pelo Porto de Santos, maior porto da América Latina, criaram um novo sistema de agendamento de caminhões para evitar essas filas de caminhões e a confusão em torno dos armazéns de carga e descarga. Os terminais de produtos agrícolas e de outros tipos de carga devem enviar à Codesp, autoridade portuária de Santos, seus agendamentos de chegada de cargas de modo a otimizar a logística dos caminhões. Apesar dessa ação, toda a região portuária de Santos ainda enfrenta problemas de congestionamentos de caminhões, notadamente, nos períodos de safra.

Não há crescimento econômico sustentável da navegação de cabotagem sem que haja uma infraestrutura portuária adequada atrelada à correta conexão com outros modais, que servem para transportar as mercadorias dos centros produtores para os portos e vice-versa.

3.2 A CABOTAGEM E OS ARMADORES ESTRANGEIROS

Com o aquecimento da navegação de cabotagem está crescendo no país a incidência de práticas conhecidas como "venda de bandeira" e "empresas de papel", pelas quais brechas na legislação são usadas para baratear em até 75% o custo do frete marítimo, por meio de embarcações estrangeiras, que são usadas na cabotagem. As principais empresas de navegação brasileiras estão preocupadas com esse avanço das empresas estrangeiras, que usam seus navios "de passagem" pelos portos brasileiros para abocanhar as cargas transportando-as de um porto a outro dentro do Brasil e, conseqüentemente, criando um ambiente de insegurança para novos investidores interessados nesse setor.

A legislação restringe às empresas constituídas no Brasil, mesmo que de capital estrangeiro, a atividade de cabotagem. Para receber a outorga e operar as cargas, as companhias devem ser detentoras de ao menos uma embarcação registrada no país, ou seja, de bandeira brasileira. Muitas empresas, contudo, não usam a outorga para movimentar cargas com seus próprios navios. Dessa forma, funcionam como intermediários para o afretamento de embarcações estrangeiras, em operação conhecida como "venda de bandeira".

Mesmo com as limitações legais, o afretamento de barcos estrangeiros é permitido para algumas situações. Uma delas ocorre quando a demanda para o transporte de carga não encontra embarcação nacional disponível na rota, no horário ou nos portos pretendidos. Outra exceção coberta pela legislação ocorre durante o período de construção do navio do próprio armador brasileiro. Acontece que muitas empresas dizem que estão construindo a embarcação, mas não a constroem e ficam afretando embarcações estrangeiras, utilizando a brecha legal relatada anteriormente.

Outra prática, cada vez mais frequente, tem sido a de empresas que monitoram as rotas e horários dos navios para demandar o serviço justamente nos momentos em que não há embarcação nacional disponível. São as "empresas de papel". Essas obtêm autorização da Antaq para afretar um navio estrangeiro e, depois, negociam o documento. Há também casos de empresas que possuem embarcações próprias, mas não as operam e aproveitam os custos menores das estrangeiras. Tal prática cria uma situação de instabilidade para que armadores sérios invistam em novas embarcações.

Na indústria de navegação é comum ver tremular em navios as bandeiras de países de economia pouco relevante, como: Libéria e Panamá. São as chamadas "bandeiras de conveniência". Essa estratégia é muito utilizada por grandes armadores, especialmente europeus, por conta dos baixos custos trabalhistas e tributários. Para efeitos de comparação, nos navios de bandeira brasileira existe a necessidade de um maior número de tripulantes e, conseqüentemente, as empresas têm de arcar com custos trabalhistas mais elevados, o que torna a operação mais cara. O frete de um navio de bandeira de conveniência pode custar até quatro vezes menos que um similar nacional. Esse menor custo operacional estimula as empresas estrangeiras a procurarem brechas legais para operar na cabotagem brasileira, utilizando o espaço, momentaneamente ocioso, de navios de longo curso de passagem pelos portos brasileiros, sem compromissos e obrigações assumidas pelos seus proprietários.

3.3 A IMPORTÂNCIA DA PETROBRAS NA CABOTAGEM BRASILEIRA

A Petrobrás, criada em 1953, é na atualidade uma sociedade anônima de capital aberto, cujo acionista majoritário é o Estado Brasileiro. A companhia atua nos setores de exploração e de produção, refino, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis, outras fontes renováveis de energia, comercialização, e transporte de óleo e gás natural. Está entre as maiores companhias do mundo, em valor de mercado, atuando em mais de vinte e oito países, sendo reconhecida mundialmente por sua tecnologia de exploração de petróleo em águas ultra profundas.

A Transpetro, criada em 1988, é uma subsidiária da Petrobras e atende as demandas relacionadas às atividades de transporte e de armazenamento de petróleo e de derivados, etanol, biocombustíveis e gás natural, unindo as áreas de produção, de refino e de distribuição do sistema Petrobras, inclusive nos processos de importação e de exportação. A subsidiária tem a Petrobras como seu principal cliente, mas também presta serviços para diversas distribuidoras e indústrias petroquímicas, sendo a maior armadora da América Latina e está entre as principais empresas de logística e de transporte do país.

Dessa forma, em se tratando de navegação de cabotagem, verifica-se que a Petrobras é o principal agente na dinâmica das circulações que perpassam essa

modalidade de transporte aquaviário. Além disso, atualmente, a companhia está inserida na maior parte das iniciativas que visam realavancar o setor da indústria naval nacional, com a contratação de quase duzentas embarcações, através do Programa de Modernização e de Expansão da Frota (PROMEF) e do Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (PROREFAM), que integra o PAC e, na atualidade, o PAC-2. A empresa conta, hodiernamente, com navios ultramodernos, como o Navio Tanque Dragão do Mar, com capacidade de transportar até um milhão de barris de petróleo, conforme a figura 8 abaixo:

Figura 8 – Navio Tanque Dragão do Mar



Fonte: Transpetro (2014).

A Petrobras possui quarenta e duas embarcações autorizadas a operar na navegação de cabotagem, o que representa 26% do total da frota brasileira de cabotagem composta, atualmente, por cento e cinquenta e três embarcações. Quando se considera a capacidade de transporte, esta frota contabiliza um total de 1,3 milhão de Tonelagem de Porte Bruto (TPB), isso representa 47% do total, ou seja, quase metade da capacidade de transporte da frota brasileira de cabotagem. A maior parte dos navios vinculada a essa modalidade é de petroleiros com trinta e três embarcações, havendo ainda seis embarcações para o transporte de gases liquefeitos e um navio cisterna.

A companhia transportou, em 2011, em seus terminais de uso privativo, aproximadamente, 108 milhões de toneladas. Esse montante representa 72% de toda movimentação realizada em TUPs, através da cabotagem brasileira no mesmo ano, e

56% se considerada a movimentação total da cabotagem brasileira, incluindo os terminais e os portos organizados.

Destaca-se, assim, o papel da companhia na cabotagem brasileira, apesar de a mesma possuir milhares de quilômetros de dutos, a navegação de cabotagem é relevante para suas operações com uma movimentação acima de cem milhões de toneladas. A Petrobras sozinha movimenta mais da metade da tonelagem de cargas na navegação de cabotagem do Brasil.

A importância da companhia para a navegação de cabotagem brasileira e, atualmente, também para a indústria naval é evidente, seja na quantidade de embarcações em operação ou devido a seus imensos fluxos materiais, que alimentam uma das matrizes energéticas do Brasil, que é o petróleo.

3.4 O PREÇO DO COMBUSTÍVEL

Outro fator que impede que a navegação de cabotagem alcance sua plenitude é o preço dos combustíveis utilizados pelas embarcações empregadas na cabotagem. A redução do preço do combustível marítimo para a cabotagem é reivindicação de todos os armadores de transporte marítimo no Brasil há muito tempo.

A mudança na política de custos, equilibrando os valores com o combustível para a navegação de longo curso necessita de aprovação unânime no Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), o que está longe de acontecer. Para efeitos de comparação, o combustível utilizado na navegação de cabotagem paga PIS/Cofins e ICMS, o que ocasiona, em média, um aumento de cerca de 37% no custo do combustível marítimo se comparado ao preço praticado para os navios engajados no longo curso, que não pagam esses impostos.

Essa delicada discussão fiscal não encontra acordo dentro do Confaz e entre os estados interessados, conseqüentemente, isso faz com que a cabotagem não avance na velocidade que deveria avançar. Embora não apresente solução imediata, a redução do preço do combustível marítimo é importante para que o país atenda a demanda e tenha uma economia maior nos custos dos fretes internos, além de utilizar em maior escala o transporte aquaviário, que é ambientalmente mais amigável. É necessário que o preço do combustível marítimo utilizado na navegação de longo curso tenha um maior equilíbrio com o preço do combustível utilizado na cabotagem.

Outro fator não menos crítico é a indisponibilidade de fornecimento de combustível marítimo em alguns portos nacionais de menor tamanho, atualmente a Petrobras, única empresa autorizada a comercializá-lo, disponibilizando o fornecimento desse combustível somente em catorze portos nacionais. Essa baixa disponibilidade, muitas vezes, ocasiona uma procura maior pelo combustível em portos maiores como o Porto de Santos e Rio de Janeiro, fazendo com que o preço seja mais elevado devido à lei da oferta e procura.

Além do exposto acima, as usinas termoelétricas consomem praticamente o mesmo combustível utilizado pelas embarcações e, conseqüentemente, durante períodos de estiagem, a Petrobras prioriza o atendimento e eleva o fornecimento para essas usinas, o que já causou a redução da oferta do combustível marítimo, como, por exemplo, o ocorrido em agosto de 2017. As empresas de navegação de cabotagem são as que mais sofrem, pois não conseguem abastecer seus navios fora do Brasil.

O preço elevado do combustível marítimo na cabotagem, sua disponibilidade de fornecimento muitas vezes restrita a grandes portos, bem como seu fornecimento por uma única empresa (Petrobrás), compromete o setor produtivo do Brasil já que os navios são essenciais para transportar insumos básicos como o trigo e bens para a indústria em geral.

3.5 IDADE DA FROTA MERCANTE NACIONAL

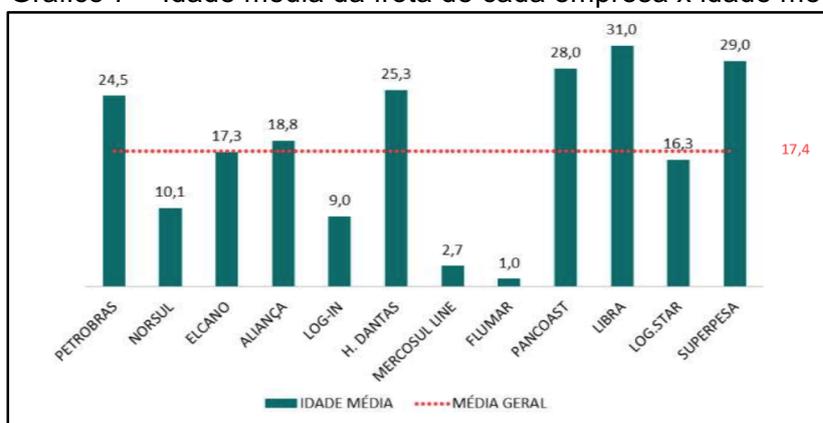
A frota de embarcações brasileiras que operam na cabotagem não atende completamente o crescimento da demanda, principalmente, no mercado de contêineres. Pouco se tem feito para alavancar de forma permanente a construção de navios mercantes, que venham a suprir essa demanda de cargas na navegação de cabotagem.

A idade média da frota mercante nacional é de 17,4 anos, valor esse muito acima se comparado, por exemplo, com a Noruega que apresenta uma média de 4 anos para sua frota mercante. O gráfico 7 elenca a idade média da frota mercante brasileira por empresa.

Essa idade avançada da frota mercante brasileira ocasiona uma defasagem nos padrões de eficiência e de custos operacionais necessários ao desenvolvimento do mercado. Grande parte do incremento observado na frota de cabotagem decorre

da transferência de embarcações, que operavam no longo curso e que se tornaram inadequadas, diante da necessidade de modernização desse segmento para fazer face à competição internacional.

Gráfico 7 – Idade média da frota de cada empresa x idade média da frota total



Fonte: ANTAQ (2017)

O PROMEF (Programa de Modernização e Expansão da Frota) realizado pela Petrobras para renovar sua frota de navios tanque, no Governo do então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, conseguiu ajudar em parte na renovação da frota mercante brasileira, no entanto, no que tange a outros tipos de navios de outras empresas de navegação não houve uma expressiva quantidade de construção de novos navios.

Outro ponto que dificulta a contratação de novos navios no país para atender a renovação e a ampliação da frota em operação, na cabotagem, são as exigências de agentes financeiros para que a aprovação para compra ou construção de navios seja efetivada.

Caso não haja ações sólidas, por parte do Governo Federal, a frota mercante brasileira de navios empregados na cabotagem tende a envelhecer cada vez mais, o que trará a longo prazo a extinção da frota. Essa perda trará diversos problemas para a economia do país, já que mais embarcações estrangeiras irão ocupar essa lacuna deixada.

4 SOLUÇÕES PARA A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Apesar de todos os problemas discutidos anteriormente, a cabotagem brasileira vem crescendo ano após ano, à medida que as empresas atuando na cabotagem, notadamente, aquelas de transporte de cargas em contêineres, que oferecem maior oferta de destinos, maior frequência de atracação, maior confiabilidade e maior segurança no transporte de cargas. O governo vem aos poucos, juntamente com os operadores de terminais privados, oferecendo menores custos portuários, o que proporciona maior interesse das indústrias nesse modal.

Contudo, essas melhorias ainda estão longe de colocar a navegação de cabotagem na posição correta na matriz dos transportes, na qual essa se insere como a responsável por transportar um maior volume de cargas por distâncias mais longas. A navegação de cabotagem no Brasil ainda tem muito que se desenvolver se comparada a países de economia desenvolvida.

4.1 A QUESTÃO DA FALTA DE INFRAESTRUTURA E INEFICIÊNCIA PORTUÁRIAS

O excesso de burocracia na operação dos portos brasileiros custa caro para o país. A ineficiência portuária representa gastos adicionais ao setor produtivo de até R\$ 4,3 bilhões anuais, conforme levantamento da Confederação Nacional das Indústrias (CNI). São custos referentes ao desvio de tempo e de recursos para atividades improdutivas relacionadas à demora na liberação da carga e à documentação requerida pelos órgãos públicos intervenientes nos portos. Os números mostram, também, que os constantes atrasos nas obras de infraestrutura deixam de gerar mais de R\$ 6,3 bilhões de caixa aos investidores.

Espera-se que, com a recente fusão de ministérios do setor, o planejamento se torne mais eficiente e viabilize a intermodalidade. A solução para as administrações portuárias passa pela adoção de um programa de concessão das companhias docas para o setor privado, nos mesmos moldes do que foi feito com os grandes aeroportos do Brasil. Vários terminais privados estão rendendo os frutos de concessões passadas.

Outra medida a ser tomada é criar uma isenção de impostos mais ampla, que abranja todo o maquinário utilizado nas instalações portuárias, que não se limite somente aos guindastes de grande porte como, por exemplo, no caso dos portêineres.

Os entraves relacionados à infraestrutura poderiam ser solucionados com uma maior celeridade do governo em prosseguir com a nova definição de áreas de portos organizados, denominadas de poligonais. A lei dos portos estabeleceu que novos terminais privados só fossem autorizados a operar fora das poligonais e fixou, em 2013, prazo de um ano para o governo revisá-las. No entanto, até o momento, apenas doze portos tiveram o decreto de definição das poligonais publicado.

Outra medida que precisa ser colocada em prática é a abrangência em todos os portos brasileiros, sejam esses privados ou não, do Porto Sem Papel (PSP). A instalação nos portos ainda não cobertos pelo sistema geraria menor carga burocrática e, conseqüentemente, traria agilidade nas operações portuárias.

Além disso, outra medida seria fazer com que as instituições portuárias públicas funcionassem administrativamente, do mesmo modo que empresas privadas no país, com técnicas de gestão do setor privado, porém preservando o interesse público. É o que se chama de corporatização portuária. Isso reduziria a interferência política do setor e melhoraria, significativamente, a gestão e a alocação de verba disponível para a melhora da infraestrutura portuária.

O preço do serviço de praticagem precisa ser readequado à realidade internacional, por meio de intervenção da Antaq nessa questão. Atualmente, quando há quaisquer litígios é a Marinha quem intercede como Autoridade Marítima Brasileira. Os preços poderiam ser fixados através de uma média dos portos da América Latina, de modo que o preço não fique nem acima nem abaixo do praticado fora do Brasil.

Ainda custa muito caro a movimentação de contêineres no Brasil. É necessário, principalmente, reduzir a burocracia dos navios empregados na navegação de cabotagem, cita-se, como exemplo, a situação atual dessas embarcações, uma vez que existe a vistoria da Anvisa, em todas as escalas, nos portos nacionais. Seria necessário simplificar o processo de liberação pela Anvisa removendo a necessidade de inspeção em todos os portos nacionais.

As cargas dos navios empregados na cabotagem seguem o mesmo procedimento aduaneiro da Receita Federal Brasileira para as cargas de longo curso. Seria necessário existir uma segregação das cargas com destino nacional, de modo a simplificar o processo de liberação das mesmas, de modo a reduzir o tempo das

embarcações nos terminais o que, conseqüentemente, reduziria os custos dos terminais. A criação de áreas de armazenamento de cargas específicas dentro dos terminais privados destinadas às cargas de cabotagem ajudaria a diminuir o problema.

Portos modernos e eficientes não resolverão a questão portuária no Brasil por completo. É preciso ter uma visão holística e readequar as vias de acesso, estradas e ferrovias que ligam os portos às cidades e aos centros de produção criando verdadeiros “corredores de transporte” de modo a segregar o fluxo de caminhões e de carros, o que infelizmente não ocorre atualmente no Brasil.

A malha ferroviária brasileira é antiquada e pequena se comparada a países desenvolvidos. O Governo precisa direcionar investimentos para esse setor também estratégico para a readequação da malha de transportes brasileira. O trem tem papel semelhante às embarcações, isto é, transporta também grandes quantidades de cargas em médias e em longas distâncias a um custo mais baixo.

4.2 A QUESTÃO DA FALTA DE CONEXÃO COM OUTROS MODAIS

O Brasil possui extensas bacias hidrográficas e rios navegáveis. Infelizmente, a utilização desse meio de transporte e sua interconectividade com os portos é muito pequena. Um fator que contribui para isso é a cobrança feita por tonelada no embarque e no desembarque, que gera custo de até cinco vezes o valor dos transportes em relação aos países desenvolvidos.

Outro ponto são os rios de planalto que, naturalmente, dificultam a navegação, caso dos Rios Tietê, São Francisco, Paraná e Grande, por exemplo.

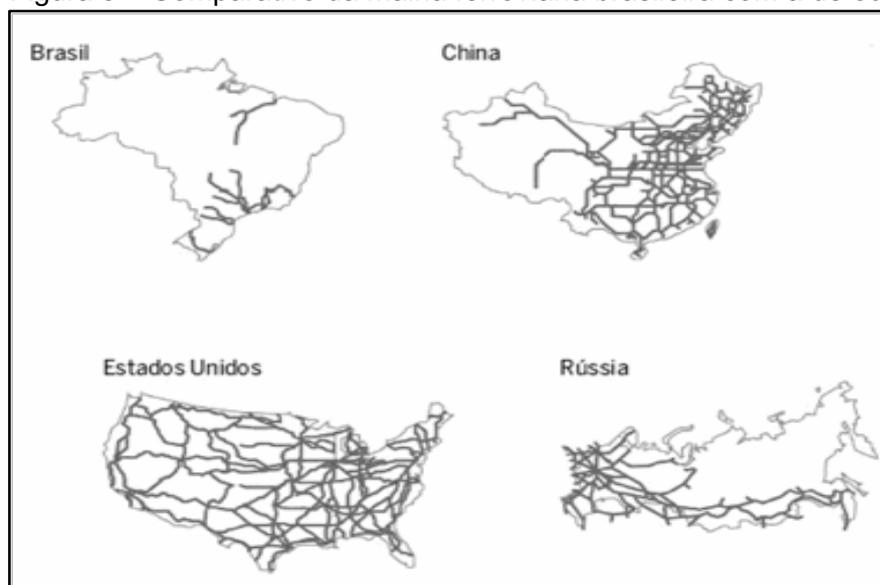
Muitos projetos já foram criados com a finalidade de melhor aproveitamento das hidrovias e dos portos no país. O projeto de ligação da Bacia Amazônica à Bacia do Paraná, por exemplo, traria um grande avanço. Por meio da hidrovia de Contorno há a possibilidade de conectar a região Norte do Brasil às regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Também é necessário adequar o custo de embarque e de desembarque de cargas nas hidrovias, de modo a tornar o sistema de transporte aquaviário mais competitivo como um todo. Dessa forma, mais uma vez se expõe que a cabotagem, por si só, não trará a readequação da matriz de transporte.

Um exemplo emblemático do problema de falta de conexão entre modais diferentes é o do Porto de Santos, onde as estradas e ruas que dão acesso aos armazéns são antiquadas e estão em péssimo estado de conservação e,

conseqüentemente, causam congestionamentos na entrada da Baixada Santista. Seria necessário a criação de vias exclusivas, os chamados corredores de exportação e de importação, que teriam a função de segregar o fluxo de caminhões destinados ao Porto de Santos de carros de passeio, que acessam a Baixada Santista.

Conforme já citado anteriormente, a malha ferroviária do Brasil precisa ser replanejada de maneira a melhor atender ao fluxo de cargas para os Portos, de modo a tirar das estradas aquelas cargas que precisam ser transportadas por distâncias médias. Tal ação, além de fomentar o desenvolvimento da malha ferroviária brasileira, iria desafogar o fluxo de caminhões nas estradas. A extensão das ferrovias no país é mínima se comparada ao de outros países, conforme a figura 9 abaixo:

Figura 9 – Comparativo da malha ferroviária brasileira com a de outros países



Fonte: Revista ISTOÉ (2012)

Não obstante, é necessário o investimento na criação de centros de consolidação e de distribuição de cargas nas regiões Norte e Nordeste (Belém e Recife/Suape, por exemplo), conectados aos principais portos das regiões industriais do Sul e Sudeste. Tais ações contribuiriam, de fato, para colocar em prática o conceito de multimodalidade no transporte de cargas.

Muitas empresas ainda têm receio de transportar suas cargas pela cabotagem, pois não sabem que é possível combinar o transporte de mercadorias se utilizando o modal rodoviário e marítimo. É preciso desmistificar para o cliente o transporte de mercadorias por contêineres no serviço chamado porta a porta. Além disso, enfatiza-se que a cabotagem não irá roubar cargas dos caminhões e sim atuar

em conjunto, de modo a otimizar o transporte de mercadorias da origem ao destino final, conforme a figura 10 abaixo:

Figura 10 – Operação de transporte porta a porta



Fonte: Login (2016)

4.3 A QUESTÃO DOS ARMADORES ESTRANGEIROS NA CABOTAGEM

Embora tenha como costume adotar modelos internacionais para gerir setores estratégicos do país, o Governo Brasileiro parece estar desatento à tendência mundial para o desenvolvimento da cabotagem. Os países que contam com volumes expressivos nessa modalidade de transporte têm como lema proteger o mercado interno e não deixar a cabotagem ser dominada por grandes empresas internacionais. Os Estados Unidos, por exemplo, só autorizam a utilização de bandeira norte-americana na cabotagem, com a obrigatoriedade de 75% de mão de obra local entre os tripulantes. As grandes empresas que realizam rotas passando pelo Brasil aproveitam os espaços vazios em seus navios e realizam o transporte de cargas de um porto brasileiro a outro, não cumprindo qualquer regra de tripulação mínima.

Enquanto os Estados Unidos e nações europeias reservam sua fatia nesse mercado, o Brasil registra preocupante crescimento no afretamento de navios estrangeiros na cabotagem. Infelizmente, é fato concreto que o Brasil não possui uma frota mercante adequada para suprir a demanda interna gerada pela cabotagem.

Esse panorama pode ser revertido com a implantação de um programa de incentivos para a ampliação e a renovação da frota nacional de navios de cabotagem, que não se aplicasse somente a Transpetro, mas que abrangesse outros tipos de navios como porta contentores e navios graneleiros. Além disso, seria necessário que o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), juntamente com a Antaq, trabalhasse para coordenar essa mudança na direção da cabotagem do país.

O Governo, por meio da Antaq, poderia mais bem fiscalizar as embarcações estrangeiras, fazendo escalas em vários portos brasileiros, exigindo em casos constatados um percentual mínimo de mão de obra local (tripulação) a bordo desses navios, o que permitiria gerar, diretamente e indiretamente, uma grande quantidade de empregos, principalmente, para os alunos recém-formados nas EFOMM, que aguardam atualmente períodos superiores a um ano para realizar a praticagem e possuem esperanças mínimas de empregabilidade após formados.

A prática da "venda de bandeira" poderia ser desestimulada por meio de medidas que incentivassem grandes empresas internacionais de navegação a construir ou afretar embarcações com bandeira brasileira, por meio da redução de impostos ou com a redução de encargos trabalhistas. Também seria necessário suspender, temporariamente, o imposto de importação para navios novos construídos em estaleiros estrangeiros.

A Antaq, juntamente com o Governo Brasileiro, poderia oferecer fretes mais baratos para o transporte de cargas na cabotagem para os navios de bandeira nacional de modo a incentivar as empresas a transportarem suas mercadorias em navios nacionais. Isso coibiria a prática das "empresas de papel".

Essas mudanças criariam um cenário de estabilidade para que armadores sérios investissem em novas embarcações de bandeira brasileira.

Por fim, é fato concreto que o uso de embarcações de bandeiras de conveniência não será abolido do mercado de navegação marítima mundial. É preciso que os armadores se sintam interessados em operar e tripular embarcações registradas no Brasil, mediante a redução de impostos relativos ao registro local e incentivos em contratar mão de obra local para seus navios, mediante a isenção de encargos trabalhistas.

4.4 A QUESTÃO DO PREÇO DO COMBUSTÍVEL

A cabotagem precisa se tornar atrativa para os armadores, uma das medidas que incentivaria a mesma seria a equiparação do preço do combustível marítimo praticado fora do Brasil com o preço local. Essa equiparação dos preços poderia se tornar viável com a isenção de impostos como o PIS/Cofins e ICMS. É importante salientar que um dos custos mais altos no gerenciamento comercial de uma embarcação é o do combustível. Para efeitos de comparação, o transporte de uma mercadoria de Curitiba, via Porto de Paranaguá, para a região Norte do país custa cerca de dez vezes mais que a mesma operação para a Ásia, sendo entre outros fatores, devido ao custo do combustível e aos altos impostos, que incidem sobre essa ação. Baixos preços do combustível poderiam até estimular navios de passagem pela costa Brasileira a abastecer em portos brasileiros nos mesmos moldes que ocorre no Estreito de Gibraltar.

Recentemente, o aumento do preço do combustível para o modal rodoviário poderá, indiretamente, beneficiar a cabotagem, por deixar ainda mais evidente o preço competitivo do modal em rotas com mais de 1,5 mil quilômetros.

É necessário que todos os portos possuam facilidades de fornecimento de combustível marítimo aos navios e, para isso, é necessário a construção de mais barcas de combustível e navios de abastecimento de pequeno porte, que operam a contrabordo dos navios recebedores. Esses mesmos navios de pequeno porte iriam estimular a cabotagem e a construção naval.

A competição no fornecimento de combustível iria reduzir o preço final ao comprador. Empresas do setor de petróleo e seus derivados poderiam competir com a Petrobras no fornecimento de combustíveis aos navios, aumentando a oferta e a disponibilidade do mesmo. Esse mesmo aumento de oferta não iria causar conflitos com o fornecimento de combustível para as termelétricas nos períodos de estiagem.

4.5 A QUESTÃO DA IDADE DA FROTA MERCANTE NACIONAL

Durante os últimos anos, a indústria naval brasileira teve grande parte de suas encomendas voltadas para o segmento de petróleo e de gás. Foram construídos petroleiros, com destaque para o Programa de Modernização Expansão da Frota (PROMEF), realizado pela Petrobras, além de navios gaseiros, embarcações de apoio

marítimo, sondas de perfuração e plataformas de produção de petróleo. Comparativamente, não houve investimentos significativos na renovação da frota mercante nacional de navios convencionais, o que aumentou ainda mais a idade já avançada da frota mercante brasileira.

O quadro atual da construção naval brasileira não é nada animador já que com a recente crise no setor de Petróleo, em conjunção com a crise política e econômica, somados aos efeitos causados pela Operação Lava Jato fez com que muitos estaleiros fechassem suas portas.

Mesmo com a crise econômica pela qual o Brasil passou recentemente, houve o gradual aquecimento da navegação de cabotagem e a demanda de navios aumentou proporcionalmente. A frota mercante brasileira está aquém dessa demanda de navios, ocasionada pelo aumento da navegação de cabotagem. Essa defasagem de navios precisa ser sanada com a criação de mecanismos econômicos para estimular a construção naval. Além disso, as políticas de renovação da frota mercante precisam estar alinhadas com os processos de desburocratização do acesso às linhas de crédito e de redução do número de etapas para acesso aos recursos do FMM.

Os estaleiros nacionais precisam se tornar competitivos em relação aos estaleiros europeus e asiáticos para atrair e manter uma carteira sustentável de construção de embarcações e de navios visando renovação da frota mercante. Essa competitividade poderá se tornar realidade, por meio de preços alinhados ao mercado internacional de construção naval, através de incentivos do Governo Federal e de redução de encargos trabalhistas.

É necessário criar um programa de modernização da frota mercante nacional que não se restrinja somente a navios voltados ao transporte do petróleo, seus derivados e às embarcações de apoio marítimo, podendo citar, por exemplo, a pequena frota de navios graneleiros que temos atualmente. O Governo Brasileiro poderia criar o chamado “Programa Nacional de Renovação da Frota Mercante”.

A tabela 3 abaixo mostra a lista de prioridades concedidas em dezembro de 2017 pelo Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante:

Tabela 3 – Lista de prioridades concedidas em dezembro de 2017 pelo FMM

Prioridades Concedidas			
Tipo	Projeto	Quantidade	R\$ (Milhões)
Conversão	Conversão de embarcações tipo PSV em OSRV	2	29
	Conversão de embarcações tipo PSV em OSRV	1	15
Apoio Marítimo	Suplementação para construção de Embarcações do tipo UT-4000	6	2
	Construção de PSV 4500	3	507
Carga	Produção de Navios Graneleiros	2	402
	Construção de Navio 482DWT	1	7
	Construção de Navio Suezmax	5	3.177
	Suplementação para construção de Navios Suezmax	2	34
Reparo	Reparo de PSV e OSRV	3	11
Passageiros	Construção de embarcações do tipo Catamarã	2	7
	Construção de Ferry Boat	2	50
Apoio Portuário	Alteração de projeto com alteração de valor - Construção de Rebocador Tri Azimutal	1	20
Estaleiro	Construção de Estaleiro de Reparo	1	294
	Construção de Estaleiro de Reparo	1	2.153
Alteração de estaleiro	Alteração de Estaleiro para docagem e reparo de PSV (sem alteração de valor)	1	-
Total		33	6.708

Fonte: Ministério dos Transportes (2017)

Por fim, enfatiza-se que a criação e a aplicação de uma política de transportes voltada para a navegação de cabotagem precisa vir ao encontro de uma política de renovação da frota mercante brasileira, de modo que essa última possa acompanhar, de maneira sustentável, o crescimento da navegação de cabotagem.

5 O FUTURO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

O futuro da navegação de cabotagem no Brasil é de expansão para diferentes tipos de mercados e de tamanhos de indústria. Caso a tendência de crescimento da cabotagem seja mantida, ao longo dos anos será possível observar a entrada, cada vez maior, de empresas de pequeno e médio porte no setor. Estudos apontam para um crescimento superior a 7% ao ano até 2021. Fatores como sustentabilidade, otimização de custos para distâncias acima de mil km, menos manuseio da carga e menores riscos de roubos e de avarias da carga garantem o futuro deste modal. A recente crise econômica no Brasil fez com que muitos empresários reanalisassem os modais envolvidos na cadeia de suprimentos, dando destaque para a cabotagem devido às vantagens dessa como o custo mais interessante frente aos outros modais.

Com a recente retomada da economia se estima que a cabotagem tenha papel crucial no transporte de bens de consumo, de material de construção e supermercadista. A tendência é que os clientes desses segmentos ampliem a utilização do modal marítimo, com base na experiência positiva que eles vêm tendo, principalmente, no que diz respeito à redução de custos.

Nesse contexto de expansão e de retomada da economia se insere o potencial do uso do contêiner no transporte de cargas, dada sua versatilidade e possibilidade de transporte porta a porta, conforme mencionado anteriormente, para cada contêiner transportado, ainda existe o potencial de transferir 6,5 contêineres das rodovias para a cabotagem. O cenário ideal seria de navios de grande porte trazendo contêineres de vários lugares do mundo para portos brasileiros preparados para receberem esses navios, nesse ponto, exalta-se a necessidade de um plano de dragagem permanente para o país, que permitisse a atracação dessas embarcações de maior calado. Os navios de cabotagem fariam a redistribuição dessas cargas nos portos brasileiros, atuando como embarcações tipo "*feeder*".

Empresários são unânimes em dizer que o Governo Federal precisa investir em ferrovias, em hidrovias e na navegação de cabotagem para tonar a matriz de transporte brasileira mais eficiente e equilibrada. A cabotagem, por si só, não irá alavancar a economia brasileira, seu papel ocorre como peça fundamental na intermodalidade, em que ferrovias, hidrovias e rodovias irão fazer parte de uma cadeia de transporte de mercadorias, na qual a navegação de cabotagem será responsável pelo transporte de grandes volumes em longas distâncias, o que traria redução de

custos para as indústrias nacionais e, ainda, reduziria a emissão de gases poluentes na atmosfera.

O investimento em rodovias é tão importante quanto o investimento em hidrovias e na navegação de cabotagem já que aquelas se apresentam como parte fundamental da malha logística de qualquer país, pois ampliam a sua capilaridade e permitem com que os produtos cheguem às portas das casas e das empresas, dessa forma, fechando o ciclo do transporte em que a cabotagem atuaria como protagonista.

Em um cenário de mudança de cultura rodoviária para aquaviária se teria, no futuro, um movimento que permitiria a redução de custos logísticos da cadeia de transporte, eficiência ambiental e segurança para as cargas e as estradas, o que beneficiaria o consumidor final com a redução de preços, o que fomentaria a economia brasileira como um todo.

A cabotagem não é mais vista como uma aventura por muitos empresários, mas algo concreto que só tende a crescer ano após ano na matriz logística brasileira.

O próprio crescimento de políticas de sustentabilidade poderá impactar, positivamente, a cabotagem, uma vez que esse modal emite menos gases de efeito estufa que os outros meios de transporte, como o rodoviário e o ferroviário.

Atualmente, o serviço de carga fracionada (todo lote de carga que completo, não ocupa o espaço de um contêiner) ainda apresenta uma parcela ínfima das cargas transportadas por contêineres, mas tem grande potencial no futuro da cabotagem. Seu uso na cabotagem poderia simplesmente duplicar o movimento de contêineres dos armadores. Ainda existe muito preconceito por parte do cliente final em relação ao transporte de cargas fracionadas pela cabotagem. Para essa concretização será necessário reproduzir a mesma estrutura do modal rodoviário para o transporte desse tipo de carga já existente há mais de setenta anos. Além disso, será necessário um maior planejamento entre a venda e a entrega do produto, levando-se em consideração que os prazos para que o produto chegue ao cliente final são um pouco mais longos utilizando o modal marítimo.

Com o crescimento do uso de energias alternativas e a estimativa da continuação da implantação de parques eólicos, no sul e nordeste do Brasil, estima-se que a cabotagem terá papel crucial no transporte de todo o maquinário necessário para a instalação desses parques.

Um projeto muito aguardado pelos empresários é a instalação de uma usina térmica movida a gás dotada de uma unidade de regaseificação flutuante na cidade

de Rio Grande, localizada no sul do Rio Grande do Sul. Essa usina utilizaria gás natural liquefeito (GNL) para a geração de energia, que seria transportada por navios gaseiros para abastecê-la, estimulando a cabotagem. Infelizmente, o projeto está atrasado devido aos problemas de liberação por parte da ANEEL.

As recentes descobertas dos campos do pré-sal no Brasil têm estimulado a navegação de cabotagem entre várias cidades litorâneas do Brasil e os portos de Santos e Rio de Janeiro. Todo o maquinário e peças necessários para a execução do projeto de perfuração dos poços marítimos são, em grande parte, transportados pela cabotagem. Estima-se no futuro um aumento ainda maior do uso da cabotagem dado às novas contratações de plataformas, após os últimos leilões de campos petrolíferos realizados pela ANP em 2018.

Espera-se, no futuro, a entrada de um maior número de empresas na navegação de cabotagem. Atualmente, existem poucas empresas nesse setor. O grau de competição irá reduzir o valor do frete, além de aumentar o número de escalas semanais e incentivará a criação de melhores produtos para os clientes. Com isso, o modal irá se tornar ainda mais atrativo.

Diante dos fatos expostos, conclui-se que a cabotagem no Brasil possui um futuro promissor, no entanto, ainda é necessária uma atuação conjunta por parte dos empresários, dos armadores e do Governo no sentido de reduzir as tarifas e impostos, de modo que a cabotagem continue se tornando uma alternativa competitiva de transporte frente aos outros modais.

6 CONCLUSÃO

A história do Brasil está intimamente ligada à navegação de cabotagem. O desenvolvimento do país e das cidades litorâneas, nos primeiros séculos, após o descobrimento ocorreu em parte graças ao fluxo das embarcações empregadas na navegação costeira que transportava pessoas, mercadorias e as riquezas do Brasil colônia. Seu uso como meio de transporte era obrigatório em função da precariedade e/ou inexistência de estradas que ligassem as cidades. Várias cidades de grande expressão econômica surgiram nas proximidades dos portos, nos quais os navios empregados na cabotagem e no longo curso realizavam e realizam, atualmente, as operações de carga e de descarga.

No contexto atual do século XXI, a cabotagem surge como uma alternativa eficiente de transporte de mercadorias com valores de frete competitivos frente aos outros modais e que proporciona o transporte de grandes volumes em grandes distâncias se comparado com outros meios de transporte. A cabotagem possui também grande importância na geração de empregos diretos e indiretos.

Apesar de todos os desafios que a cabotagem brasileira enfrenta atualmente, verifica-se ano após ano o crescimento de cargas sendo transportadas por esse modal. É inegável seu potencial na redução de custos e na melhoria da segurança das cargas transportadas ajudando a redefinir, de forma correta, a matriz de transportes brasileira. Novamente, a cabotagem não deve ser vista de forma isolada em comparação com outros modais, mas sim como parte essencial da matriz de transportes atuando como um modal de baixo custo e alta capacidade de transporte.

O Brasil não deve apenas investir na infraestrutura de um determinado tipo de transporte, mas sim investir em vários modais, de forma planejada e objetiva, analisando as necessidades do país como um todo e focando na interligação entre modais, conforme citado anteriormente. Esse pensamento, de forma integrada, garantiria o correto escoamento de mercadorias tão afetado pela ineficiência dos transportes no Brasil.

A implantação de um modelo multimodal de transportes conectando portos, cidades e indústrias permitiria, uma vez funcionando plenamente, reduzir custos, agilizar o envio dos produtos e reduzir o nível de risco das cargas, entre outros benefícios, o que conseqüentemente diminuiria o preço das mercadorias ao consumidor final e faria a economia crescer como um todo.

A fabricação de novos navios e a utilização desses no transporte de cabotagem, assim como o aumento da frequência de rotas atendidas e do transporte fracionado de cargas tende a reduzir os empecilhos que hoje existem na utilização desse modal via costa brasileira. Por outro lado, constata-se também que o crescimento do comércio internacional brasileiro traz consigo perspectivas de implantação de portos concentradores ou "*hub ports*" e portos distribuidores ou "*feeder ports*", os quais intensificariam as operações de transbordo com navios menores estimulando a cabotagem.

Embora a navegação de cabotagem demonstre claramente uma tendência de crescimento, ainda se faz necessário transpor várias barreiras que demonstram ser de difícil solução, principalmente no curto prazo, tais como: ineficiência dos portos se comparados a outros países; elevados percentuais de encargos sociais e burocracia pública.

Por fim, é necessário promover um esforço de conscientização do Poder Público acerca da importância da navegação de cabotagem, em um processo de correção da matriz de transporte brasileira, que beneficiaria a nação como um todo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Diego. **Burocracia no setor portuário custa até R\$ 4,3 bilhões por ano para o Brasil**. 12 set. 2016. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2016/09/burocracia-no-setor-portuario-custa-ate-r-43-bilhoes-por-ano-para-o-brasil/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- ALMEIDA, Karina. **Conheça a cabotagem no Brasil e seus procedimentos aduaneiros**. 1. Disponível em: <<https://estudosaduaneiros.com/cabotagem/>>. Acesso em: 14 abr. 2018.
- ARAÚJO, João Guilherme Mattos Eyer de. **Um retrato da navegação de cabotagem no Brasil**. 28 maio 2014. Disponível em: <<http://www.tecnologistica.com.br/portal/artigos/66018/um-retrato-da-navegacao-de-cabotagem-no-brasil/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BLOG NAVAL UNIVALI. **Cabotagem é a solução para os gargalos logísticos?** 20 maio 2014. Disponível em: <<https://navalunivali.wordpress.com/2014/05/20/cabotagem-e-a-solucao-para-os-gargalos-logisticos/>>. Acesso em: 03 abr. 2018.
- BNDES. **Navegação de cabotagem no Brasil**. Informe Infra-Estrutura. Rio de Janeiro, n. 10, 1997.
- BORGES, Jonathas. **Quais as principais características da urbanização brasileira?** 01 jun. 2016. Disponível em: <<https://descomplica.com.br/blog/geografia/quais-as-principais-caracteristicas-do-processo-de-urbanizacao-brasileiro/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.
- BUSSINGER, Frederico. **Porto de Santos! Que Venga El Toro!** São Paulo: Instituto de Desenvolvimento, Logística, Transporte e Meio Ambiente (IDELT), Set. 2003.
- CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; SANTOS, Marília de Barros. **Perspectivas do crescimento de transporte por cabotagem no Brasil**. Brasília: IPEA, Out. 2005.
- CECATTO, Cristiano. **A Importância do Transporte Marítimo no Brasil**. Disponível em: <http://www.ecivilnet.com/artigos/transporte_maritimo_importancia.htm>. Acesso em: 16 maio 2008
- CEGN. **Legislação de cabotagem no Brasil: Oportunidades e entraves para a indústria de construção naval**. São Paulo, out. 2007.
- CNT. **Pesquisa CNT aquaviária: Portos, cabotagem e navegação interior**. Rio Janeiro, 2002.

CNT/COPPEAD. **Transporte de cargas no Brasil**: Ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país. Diagnóstico e plano de ação, Navegação e Portos no Transporte de Contêineres, Revista do BNDES, 2002.

CONSELHO DE INFRA-ESTRUTURA. **A infra-estrutura do Brasil em 2005**. Set. 2005.

COSTA, Affonso. **A abertura dos portos e a cabotagem**. Disponível em: <<http://www.navioseportos.com.br/web/index.php/historia/89-comissao-de-1910/273-a-abertura-dos-portos-e-a-cabotagem>>. Acesso em: 12 abr. 2018

DONATO, Kamila. **O futuro do transporte no Brasil**: Qual modal tem mais chances no combate com o rodoviário? 18 ago. 2016. Disponível em: <<http://www.guiamaritimo.com.br/noticias/cabotagem/o-futuro-do-transporte-no-brasil>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ERVILHA, Renata de A. **Impacto da Lei 8630 sobre a infraestrutura de terminais de contêineres e na viabilização da navegação de cabotagem de carga geral no Brasil**. Rio de Janeiro: IBMEC, abr. 2006.

FELIPE JR., Nelson. **O transporte marítimo de cabotagem e longo curso e sua importância para a economia brasileira**. Presidente Prudente, 2012. 311 p. Tese. (Doutorado em Geografia) – UNESP - Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista.

FONSECA, Rafael O. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**: Um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez territorial. São Paulo, 2012. 188p. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia.

GUIMARÃES, José Carlos de Macedo Soares. **Navegar é preciso** (Crônicas de muitas lutas). v. 2, Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1996.

INTERMODAL. **Cabotagem é uma das alternativas para o futuro do transporte de cargas no Brasil**. 16 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.intermodal.com.br/pt/blog/989-cabotagem-e-uma-das-alternativas-para-o-futuro-do-transporte-de-cargas-no-brasil>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação de cabotagem: Regulação ou política industrial? **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 19, p. 49-66, 2004.

LIMA, Eriksom Teixeira. Diretrizes estratégicas para os portos do Nordeste. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 10, p. 349-378, set. 1999.

MACHADO, Gustavo. **Na mídia**: Governo importa sistema para estimular cabotagem no Brasil. 06 jan. 2012. Disponível em: <http://www.sindifisconacional.org.br/index.php?option=com_content&view=article&i

d=15763:governo-importa-sistema-para-estimular-cabotagem-no-brasil&catid=45&Itemid=73>. Acesso em: 01 abr. 2018.

MACHADO, Isabela Silveira. **O porto de Santos e a revolução dos contêineres**. São Paulo, 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Universidade de São Paulo.

MEDINA, Afonso Celso et al. **Análise da competitividade da indústria marítima brasileira e um panorama do setor de cabotagem no Brasil e no exterior: Uma visão da indústria da construção naval brasileira e seus principais atores**. São Paulo: Iglu, 2010.

MENDES, Diogo. **5 desafios e características do transporte de cargas futuro**. 31 out. 2017. Disponível em: <<http://transportemundial.com.br/5-transporte-futuro/>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

MUNIZ, Ricardo. **Cabotagem: Nosso Futuro**. 15 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.webartigos.com/artigos/cabotagem-nosso-futuro/137705>>. Acesso em: 03 abr. 2018.

OLIVEIRA, Ramon Gabriel; PINHEIRO, Rodrigo Fernando. **Oportunidades e desafios da atividade de cabotagem no Brasil: Um levantamento do potencial da cabotagem voltado a integração entre modais e seus respectivos gargalos através de componentes logísticos operacionais**. 2016. 17 p. Estudo (Encontro Nacional de Engenharia de Produção) - UEPA, UEPA, João Pessoa, 2016.

ONO, Ricardo Terumichi. **Estudo de viabilidade do transporte marítimo de contêineres por cabotagem na costa brasileira**. São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.

PIRES, Luciano Alves de. **Brasil e sua evolução a conta-gotas em logística e transportes**. 17 abr. 2014. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/brasil-e-sua-evolucao-a-conta-gotas-em-logistica-e-transportes/76837/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

PORTOGENTE. Qual o futuro da nossa cabotagem? 28 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.portogente.com.br/noticias/dia-a-dia/86871-qual-o-futuro-da-nossa-cabotagem>>. Acesso em: 31 mar. 2018.

RIBEIRO, Assis. **Crescimento do transporte por cabotagem**. 20 ago. 2012. Disponível em: <<https://jornalggn.com.br/blog/luisnassif/o-crescimento-do-transporte-por-cabotagem>>. Acesso em: 01 abr. 2018.

THOMAS, Julian. **'Desenvolvimento da cabotagem no Brasil'**. Palestra Câmara Brasil Alemanha e Aliança Navegação e Logística. Rio de Janeiro, mar. 2005.

VELASCO, Luciano Otávio Marques; LIMA, Eriksom Teixeira. **Marinha mercante do Brasil: Perspectivas do novo cenário mundial**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.