

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG (IM) SÉRGIO DE OLIVEIRA GUIMARÃES FILHO

O TRÁFEGO DE CARGA NA MARINHA DO BRASIL:

óbices e possibilidades para o incremento do uso da cabotagem na sua operacionalização

Rio de Janeiro

2017

CMG (IM) SÉRGIO DE OLIVEIRA GUIMARÃES FILHO

O TRÁFEGO DE CARGA NA MARINHA DO BRASIL:

óbices e possibilidades para o incremento do uso da cabotagem na sua operacionalização

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

Orientador: CMG (RM1) José Henrique Sá
G. Cardoso.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2017

AGRADECIMENTOS

À minha esposa Claudia e às minhas filhas Luíza e Fernanda, agradeço por todo o apoio e incentivo que me foram dados ao longo da realização deste trabalho.

Aos meus pais Sérgio e Sílvia, por toda a dedicação e esforço despendidos na minha formação.

Ao Capitão de Mar e Guerra José Henrique Sá G. Cardoso, pela total disponibilidade e orientação segura, aspectos fundamentais para a condução da pesquisa e conclusão do trabalho.

Ao Capitão de Mar e Guerra Marcos Luiz Portela, pelo apoio na obtenção de informações durante o desenvolvimento da pesquisa.

Ao Capitão de Fragata (IM) André Luiz Gomes de Oliveira, Diretor do Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha, e à sua tripulação, pelo fornecimento de subsídios relevantes para o estudo, referentes à condução do tráfego de carga na Marinha do Brasil.

À Escola de Guerra Naval, pelos ensinamentos transmitidos no Curso de Política e Estratégia Marítimas de 2017, que serão de grande importância no prosseguimento da minha carreira.

RESUMO

O objetivo principal deste trabalho de pesquisa é analisar o estágio atual de desenvolvimento da cabotagem no Brasil, bem como as características do tráfego de carga na Marinha do Brasil, a fim de identificar os óbices e as possibilidades para o aumento da participação do modal na matriz de transporte da Força e os benefícios advindos desse incremento. A navegação de cabotagem no Brasil passou por diferentes ciclos de desenvolvimento, vivendo períodos de crescimento, estagnação e retração, associados às diferentes formas de atuação do Estado na regulação do setor. A legislação brasileira vem se adaptando ao longo dos anos para garantir o desenvolvimento dos transportes marítimos no país. Entretanto, apesar do potencial existente para a sua expansão, a participação do modal aquaviário na matriz nacional de transporte de cargas é pouco significativa. O cenário atual é favorável ao desenvolvimento da cabotagem no país. A frota brasileira e a movimentação de cargas nos portos e terminais vêm aumentando nos últimos anos. A disponibilidade de linhas regulares também cresceu. Entretanto, a cabotagem nacional convive com dificuldades que limitam o seu pleno desenvolvimento, e que somente poderão ser superadas por meio da implantação de políticas públicas que privilegiem a integração dos diferentes modais de transporte, garantindo-lhe maior flexibilidade e capacidade de enfrentar a concorrência do transporte rodoviário. No âmbito da Marinha do Brasil, a participação do modal aquaviário no transporte de cargas do Sistema de Abastecimento da Marinha também é pouco significativa, sendo a quase totalidade do material movimentado no tráfego de carga nacional despachada pelo modal rodoviário, contribuindo para a pouca flexibilidade e a maior vulnerabilidade do sistema. O fluxo originado no Rio de Janeiro é o mais significativo do tráfego de carga nacional, uma vez que os estoques são concentrados naquela cidade e distribuídos para os Centros de Intendência regionais, motivo pelo qual o trabalho se restringe à análise de tal fluxo, com foco nas principais cidades destinatárias das cargas despachadas e no comportamento das variáveis mais relevantes no processo de seleção do modal de transporte, quais sejam o custo do frete e o prazo de entrega do material. A expansão do mercado brasileiro de cabotagem já vem se refletindo positivamente no tráfego de carga da Marinha do Brasil. Tal cenário tende a criar um ambiente cada vez mais favorável ao seu emprego, representando uma oportunidade para o aprimoramento do tráfego de carga nacional, tornando-o mais eficiente, flexível e menos dependente do uso intensivo de um único modal.

Palavras-chave: cabotagem, transporte aquaviário, matriz de transporte, tráfego de carga, Marinha do Brasil.

ABSTRACT

The main objective of this research is to analyze the current stage of development of cabotage in Brazil, as well as the characteristics of cargo traffic in the Brazilian Navy, in order to identify the obstacles and possibilities for increasing its participation in the Navy's transport matrix and the benefits of this increase. Cabotage navigation in Brazil has gone through different development cycles, experiencing periods of growth, stagnation and retraction, associated to the different forms of State action in the regulation of the sector. Brazilian legislation has been adapting over the years to ensure the development of maritime transport in the country. However, despite the existing potential for its expansion, the participation of waterway transport in the national matrix is not very significant. The current scenario is favorable to the development of cabotage in the country. The Brazilian merchant fleet and cargo handling in ports and terminals have been increasing in recent years. The availability of regular lines has also grown. However, national cabotage coexists with difficulties that limit its full development, which can only be overcome through the implementation of public policies that favor the integration of different modes of transport, guaranteeing greater flexibility and capacity to face competition from the road transport. In the context of the Brazilian Navy, the participation of maritime transport in the transportation of cargoes of the Navy's Supply System is also insignificant, since almost the totality of the material handled in the national cargo traffic is dispatched by the road transport, contributing to the lack of flexibility and to the vulnerability of the system. The flow originated in Rio de Janeiro is the most significant of the national cargo traffic, since the stocks are concentrated in that city and distributed to the regional supply centers, reason why the research is restricted to the analysis of such flow, with focus on the main destination cities of the dispatched cargoes and on the behavior of the most relevant variables in the transportation modal selection process, namely freight cost and delivery time. The expansion of the Brazilian cabotage market has already been positively reflected in the cargo traffic of the Brazilian Navy. Such a scenario tends to create a favorable environment to its use, representing an opportunity for the improvement of national cargo traffic, making it more efficient, flexible and less dependent on the intensive use of a single modality.

Key words: cabotage, maritime transport, transport matrix, cargo traffic, Brazilian Navy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 –	Matriz brasileira de transporte de cargas	38
Figura 2 –	Portos públicos do Brasil	44
Figura 3 –	Fluxo de movimentação do material no tráfego de carga	61
Gráfico 1 –	Terminais privados no país	45
Gráfico 2 –	Evolução da frota de bandeira brasileira (2010-2016)	47
Gráfico 3 –	Movimentação de cargas em portos e TUP (2011-2016)	49
Gráfico 4 –	Transporte de cargas na cabotagem (2010-2016)	50
Quadro 1 –	Portos de atuação das principais empresas brasileiras de cabotagem	53

LISTA DE TABELAS

1 –	Cargas recebidas e despachadas pelo CDAM, no país – 2015	63
2 –	Principais destinos das cargas despachadas pelo CDAM, no país – 2015	64
3 –	Tarifas em vigor para o transporte das cargas do CDAM – 2017	69
4 –	Prazos máximos de entrega das cargas despachadas pelo CDAM	71

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM –	Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante
ANEMAR –	Anuário Estatístico da Marinha
ANTAQ –	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT –	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDAM –	Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha
CDFMM –	Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CLT –	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMM –	Comissão de Marinha Mercante
CNT –	Confederação Nacional do Transporte
CONIT –	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte
DNIT –	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
ETC –	Estação de transbordo de carga
FMM –	Fundo da Marinha Mercante
IPT –	Instalação portuária de turismo
MB –	Marinha do Brasil
MPDG –	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTPA –	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
OGMO –	Órgão de gestão de mão de obra
OM –	Organização Militar
OMD –	Organização Militar Destinatária
OMS –	Organização Militar Solicitante
OMTC –	Organização Militar de Tráfego de Carga

PAC –	Programa de Aceleração do Crescimento
PCN –	Plano de Construção Naval
PCLI –	Plano Nacional de Logística Integrada
PPCN –	Plano Permanente de Construção Naval
REB –	Registro Especial Brasileiro
SAbM –	Sistema de Abastecimento da Marinha
STA –	Secretaria de Transportes Aquáticos
SUNAMAM –	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TKU –	Toneladas por quilômetro útil
TPB –	Tonelagem de porte bruto
TRANSPETRO –	Petrobras Transporte
TRMM –	Taxa de Renovação da Marinha Mercante
TUP –	Terminal de uso privado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	A EVOLUÇÃO DA MARINHA MERCANTE E DA CABOTAGEM NO BRASIL	14
2.1	Introdução	14
2.2	Da Independência à Primeira Guerra Mundial	14
2.3	O período entre guerras	16
2.4	A Comissão de Marinha Mercante (1941-1969)	17
2.5	A Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1969-1989)	18
2.6	Da década de 1990 aos dias atuais	21
2.7	Considerações finais do capítulo	23
3	O MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO	25
3.1	Introdução	25
3.2	A Constituição Federal de 1988	26
3.3	A Lei nº 9.432/97	27
3.4	A Lei nº 10.233/2001	29
3.5	A Lei nº 12.815/2013	31
3.6	Considerações finais do capítulo	34
4	O CENÁRIO ATUAL DA CABOTAGEM NO PAÍS	37
4.1	Introdução	37
4.2	Panorama do transporte de cargas no Brasil	37
<i>4.2.1</i>	<i>A matriz nacional de transporte de cargas</i>	<i>37</i>
<i>4.2.2</i>	<i>Considerações sobre os modais de transporte</i>	<i>39</i>
<i>4.2.3</i>	<i>Transporte intermodal e multimodal</i>	<i>42</i>
4.3	O sistema portuário nacional	44
4.4	A frota mercante nacional	47
4.5	A movimentação de cargas nos portos e terminais brasileiros	48
4.6	O mercado brasileiro de cabotagem	52
4.7	Óbices para o desenvolvimento da cabotagem no Brasil	53

4.8	Considerações finais do capítulo	57
5	O TRÁFEGO DE CARGA NA MARINHA DO BRASIL	60
5.1	Introdução	60
5.2	Conceituação e sistemática de funcionamento	60
5.3	A atuação do CDAM no tráfego de carga nacional	63
5.4	A terceirização do transporte	66
5.5	Considerações sobre a seleção do modal de transporte	67
<i>5.5.1</i>	<i>Custo do frete</i>	<i>69</i>
<i>5.5.2</i>	<i>Prazo de entrega</i>	<i>70</i>
5.6	Óbices e possibilidades para a expansão da cabotagem na MB	72
5.7	Considerações finais do capítulo	74
6	CONCLUSÃO	76
	REFERÊNCIAS	81

1 INTRODUÇÃO

O mar sempre possuiu papel relevante na História do Brasil, tendo sido a porta de entrada para a chegada dos descobridores portugueses no século XV. Desde então, representa uma inestimável fonte de riquezas para o país, cujas características geográficas e dimensões continentais, projetadas sobre o Atlântico Sul, constituem-se em fatores favoráveis ao desenvolvimento da mentalidade marítima nacional.

Ao tratar da importância do mar e do contexto marítimo brasileiro, Ferreira (2017) ressalta que 94% do petróleo e 76% do gás natural produzidos no país são extraídos das bacias marítimas. Salienta, ainda, que 97% do comércio exterior brasileiro, em 2016, foi escoado por meio dos diversos portos públicos e terminais privados nacionais, localizados na costa e nas hidrovias interiores do país.

Castro Junior (2014) destaca que o Brasil possui mais de 8.500 km de costa e 43.000 km de hidrovias, sendo considerado um país com forte tradição marítima. Entretanto, apesar das suas principais cidades estarem localizadas no litoral ou nas suas proximidades, concentrando a maioria da sua população, não existe ainda uma política eficaz que privilegie o uso do modal aquaviário no país.

Tal situação fica bem evidenciada por meio da análise da matriz nacional de transporte de cargas. De acordo com o último boletim estatístico da Confederação Nacional do Transporte (CNT), divulgado em fevereiro do corrente ano, o modal aquaviário participa com apenas 13,6% do total transportado no país, enquanto o rodoviário, principal meio de transporte de cargas utilizado no Brasil, alcança o patamar de 61,1% de participação.

Percebe-se, assim, que o transporte de cargas ao longo dessa extensa faixa litorânea é ainda pouco explorado, apesar dos benefícios vislumbrados com a sua utilização

em maior escala. Nesse sentido, o desenvolvimento da navegação de cabotagem¹ nacional se apresenta como uma solução natural para reduzir essa situação de desequilíbrio.

No âmbito da Marinha do Brasil (MB), a situação não é diferente, uma vez que o Sistema de Abastecimento da Marinha (SAbM)² enfrenta as mesmas dificuldades observadas no ambiente nacional. A movimentação de cargas para as Organizações Militares (OM) localizadas nos diferentes pontos do território nacional é amplamente apoiada pelo modal rodoviário, com insignificante participação do aquaviário, fato constatado a partir da análise dos dados consolidados do volume de cargas movimentadas pelo Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha (CDAM)³ no ano de 2015, extraídos do Anuário Estatístico da Marinha (ANEMAR) daquele ano, o último divulgado até a presente data.

Assim, o desequilíbrio existente na matriz de transporte de cargas da MB evidencia a carência de alternativas disponíveis ao SAbM para a movimentação das cargas sob sua responsabilidade, contribuindo para a pouca flexibilidade e a maior vulnerabilidade do sistema, que se torna dependente do emprego intensivo de um único modal de transporte.

Nesse contexto, a realização do presente trabalho se justifica pela necessidade de ampliação dos conhecimentos acerca do tema, a fim de identificar os motivos pelos quais a navegação de cabotagem é pouco explorada no país e, conseqüentemente, pouco empregada pela MB. Ao buscar alternativas que permitam ao SAbM diversificar a sua matriz de transportes, pretende-se contribuir para o aumento da sua eficiência, reduzindo os custos envolvidos e aumentando a sua flexibilidade.

¹ A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário no Brasil, estabelece, no inciso IX do seu artigo 2º, a definição de navegação de cabotagem, para os efeitos legais, como sendo “a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” (BRASIL, 1997).

² O Sistema de Abastecimento da Marinha, parte integrante do Sistema de Apoio Logístico da MB, é formado por um conjunto de órgãos, processos e recursos, interligados e interdependentes, estruturado com a finalidade de prover o material necessário à manutenção da Força em plena condição de eficiência (BRASIL, 2009).

³ O Depósito Naval no Rio de Janeiro teve sua denominação alterada para Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha por meio da Portaria nº 46/MB, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017a). É a OM responsável pelo principal fluxo do tráfego de carga nacional do SAbM, centralizando a distribuição de material do Rio de Janeiro para as demais localidades do país (BRASIL, 2009).

Dessa forma, o objetivo principal deste trabalho é analisar o estágio atual de desenvolvimento da cabotagem no Brasil, bem como as características do tráfego de carga na MB, a fim de identificar os óbices e as possibilidades para o aumento da participação do modal na matriz de transportes da Força e os benefícios advindos deste incremento.

Para tanto, após esta breve introdução do assunto, o capítulo 2 apresentará a evolução da Marinha Mercante e da cabotagem no Brasil, por meio de uma abordagem histórica que permitirá a identificação dos diversos ciclos que caracterizaram o desenvolvimento dos transportes marítimos e da indústria de construção naval no Brasil, fundamental para a análise e compreensão do cenário hoje vivido pela cabotagem nacional.

No capítulo 3, serão analisados os principais dispositivos que compõem o marco regulatório do transporte aquaviário no Brasil, a fim de possibilitar um melhor entendimento da sua importância e influência no estágio atual de desenvolvimento dos transportes marítimos no país.

Em seguida, o capítulo 4 discorrerá sobre o cenário atual da cabotagem brasileira, com base na análise do panorama do transporte de cargas no país, do sistema portuário e da frota mercante nacional, da movimentação de cargas verificada nos portos e terminais, do mercado brasileiro de cabotagem e dos óbices existentes para o seu desenvolvimento.

O capítulo 5 tratará do tráfego de carga na MB, apresentando os principais aspectos que caracterizam a sua sistemática de funcionamento, cuja análise permitirá a identificação dos óbices e possibilidades para a expansão do emprego da cabotagem no âmbito da Força, bem como os benefícios advindos da sua utilização em maior escala.

Por fim, o capítulo 6 apresentará uma conclusão que sintetizará os principais aspectos analisados no decorrer do trabalho, a fim de tornar possível a compreensão do cenário atual hoje vivenciado pela cabotagem nacional, assim como a identificação das oportunidades que se apresentam para o aprimoramento do tráfego de carga na MB.

2 A EVOLUÇÃO DA MARINHA MERCANTE E DA CABOTAGEM NO BRASIL

2.1 Introdução

Este capítulo apresentará uma abordagem histórica dos principais períodos que marcaram a evolução da Marinha Mercante brasileira e da navegação de cabotagem no país, identificando os diversos ciclos de desenvolvimento, de estagnação e de desmonte ocorridos ao longo dos anos.

Para Castro Junior (2014), o conhecimento da história do desenvolvimento da navegação de cabotagem no país é de grande relevância para a compreensão do ambiente institucional jurídico desse importante setor da economia nacional, que há muito tempo tem sido negligenciado pelos poderes públicos brasileiros. Sua pouca difusão contribui para o grande desconhecimento que existe acerca do tema no Brasil, especialmente entre os mais jovens, que muitas vezes sequer conhecem o significado da palavra cabotagem.

Dessa forma, o objetivo do presente capítulo é reunir elementos essenciais para o entendimento do processo de evolução da Marinha Mercante brasileira e de desenvolvimento dos transportes marítimos e da indústria de construção naval no Brasil, que serão importantes para a análise e compreensão do cenário atual que envolve a navegação de cabotagem no país.

2.2 Da Independência à Primeira Guerra Mundial

Segundo Burlamaqui (2007), entre a Independência do Brasil e a Primeira Guerra Mundial, a história da navegação brasileira pode ser dividida em três períodos. No primeiro período, compreendido entre os anos de 1822 e 1866, os compromissos assumidos pelo governo português durante o período colonial impuseram uma série de sacrifícios ao país. O

Brasil iniciava a sua vida independente com dificuldades, atrelado a tratados de comércio e navegação que limitavam o seu desenvolvimento econômico e impactavam diretamente a evolução dos seus transportes marítimos.

Apesar dos problemas enfrentados, destaca que a marinha de comércio do país foi capaz de superar as dificuldades impostas e a navegação de cabotagem cresceu impulsionada pelas condições favoráveis e recursos abundantes de que era dotado o Brasil. Após essa fase inicial, uma vez expirados todos os tratados e convênios firmados anteriormente, o governo ampliou a sua proteção sobre a indústria dos transportes marítimos, apoiando iniciativas particulares.

Em 1864, o governo prorroga os efeitos de uma lei editada para o período de 1863 a 1864, permitindo que as embarcações estrangeiras fizessem o serviço de transporte costeiro de gêneros e mercadorias de qualquer origem, entre portos dotados de alfândega. Sobre essa questão, Burlamaqui (2007) assevera que não era possível compreender o motivo que levou o legislador à época a decretar a livre cabotagem, em um momento em que tudo levava a crer que o governo deveria continuar a apoiar fortemente a Marinha Mercante nacional.

Prosseguindo com a sua narrativa, Burlamaqui (2007) considera que o segundo período, de 1866 a 1889, foi caracterizado pela livre cabotagem, estabelecida definitivamente por intermédio da Lei nº 2.348, de 25 de agosto de 1873, permitindo aos navios estrangeiros realizá-la sob as condições definidas nas disposições vigentes. Naquele período, as indústrias marítimas estagnaram, podendo-se até mesmo considerar que retrocederam, não se identificando nenhuma iniciativa proveitosa. Tal medida foi adotada em um momento em que novos elementos transformariam completamente a construção e o armamento navais. Assim, em vez de apoiar a indústria marítima brasileira naquele momento de transição, o governo a submeteu a uma forte concorrência estrangeira, mais bem aparelhada e dotada de recursos, o que limitou o seu desenvolvimento.

Ao tratar da história do terceiro período, compreendido entre os anos de 1889 e 1914, início da era republicana no país, Burlamaqui (2007) a divide em duas partes. Na primeira fase (1889-1906), o governo provisório amparou a fusão de todas as empresas de navegação, repetindo uma política adotada na época do Império, concentrando os serviços de transporte em uma única companhia. Originou-se, assim, o Lloyd Brasileiro, que teve seus serviços estabelecidos pelo Decreto nº 857, de 13 de outubro de 1890, com contrato inicial de 15 anos.

Na sequência, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891 restabeleceu o privilégio do regime da cabotagem para navios de bandeira brasileira. O Decreto nº 123, de 11 de novembro de 1892, regulamentou a navegação de cabotagem sob o novo regime, estabelecendo o prazo de dois anos para suas disposições terem efeito, de modo a permitir que a passagem do regime de livre cabotagem para o reservado ocorresse sem transtorno para o bem público nem dano para o interesse particular. A partir da execução efetiva do dispositivo constitucional, tem início a segunda fase (1906-1914), que correspondeu ao pleno domínio da cabotagem reservada aos navios nacionais.

2.3 O período entre guerras

No período entre guerras, as comunicações entre os principais centros do país eram feitas ao longo da costa, por intermédio da navegação de cabotagem, uma vez que as estradas de rodagem praticamente inexistiam. Segundo Guimarães (2007), o Brasil, essencialmente agrícola, era dividido em três partes: o sul, o centro, ao redor do Rio de Janeiro e São Paulo, e o norte-nordeste. Na ausência do transporte aéreo e com o modal ferroviário bastante precário, os navios eram os principais meios de transporte, o que motivou um grande surto da cabotagem, com o desenvolvimento das três grandes empresas de

navegação à época: a Companhia Nacional de Navegação Costeira, o Lloyd Brasileiro e a Companhia Comércio e Navegação.

Para Goularti Filho (2010), começa a emergir um novo padrão de acumulação após a Revolução de 1930, baseado na industrialização, o que contribuiu para o surgimento de um novo arranjo para o sistema de transporte no país. Em 1934, era aprovado o Plano Geral de Viação Nacional, documento que claramente apontava as rodovias como as novas vias integradoras do mercado nacional. Os trens e os navios iam gradativamente dando lugar aos ônibus e caminhões no transporte de passageiros e cargas e, dessa forma, as companhias de navegação de cabotagem começaram a enfrentar dificuldades.

Diante desse quadro, assegura, acertadamente, que o problema da Marinha Mercante brasileira somente poderia ser resolvido por meio da atuação do Estado, que se viu obrigado a intervir em áreas onde se percebia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital, definindo novos rumos para o setor. Assim, por intermédio do Decreto-Lei nº 1.951, de 30 de dezembro de 1939, inaugurou-se um novo regime jurídico para a navegação no país, sendo assegurado ao Estado o direito de explorar, conceder e autorizar os serviços da navegação marítima, fluvial e lacustre.

2.4 A Comissão de Marinha Mercante (1941-1969)

Em 1941, no governo Vargas, por intermédio do Decreto-Lei nº 3.100, de 7 de março, foi criada a Comissão de Marinha Mercante (CMM), uma autarquia com autonomia administrativa e financeira, com competência para definir as políticas de orientação, organização e financiamento para a navegação brasileira. Segundo Goularti Filho (2010), a criação da CMM consagra a participação do Estado no setor, que vinha em trajetória ascendente desde a criação do Lloyd Brasileiro em 1890.

Para Vidigal (2007), em termos conceituais, pode-se dizer que a Marinha Mercante brasileira nasce com a criação da CMM. Entretanto, somente em 1958, durante o governo do Presidente Juscelino Kubitschek, foram adotadas medidas concretas para o desenvolvimento de uma frota nacional, com a criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM), a ser gerenciado pela CMM, e da Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM). O FMM foi criado para ser aplicado na reposição e ampliação da frota, em investimentos e financiamentos destinados à construção e ampliação dos estaleiros de construção naval, estabelecendo-se uma forte associação entre a frota mercante nacional e a construção naval no Brasil.

Assim, Castro Junior (2014) afirma que a Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, que criou o FMM e a TRMM, pode ser considerada um marco na implantação da indústria naval no país, visando à expansão da Marinha Mercante nacional, promovendo alterações substanciais na sua política. A TRMM consistia em um adicional sobre o frete oceânico cobrado pelo transporte de qualquer carga, seja na importação, exportação ou cabotagem.

2.5 A Superintendência Nacional da Marinha Mercante (1969-1989)

Em 1969, durante o governo Costa e Silva, a CMM teve o seu nome alterado para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), o que para Goularti Filho (2010) significou a centralização e o fortalecimento das políticas voltadas para a marinha mercante e a construção naval, passando a ter o controle quase que absoluto sobre a navegação marítima e fluvial, envolvendo os fretes, as empresas de navegação, a elaboração de planos para a construção naval e a liberação de recursos.

Tal poder era garantido pelos significativos recursos que ela gerenciava junto ao FMM, inaugurando-se uma nova fase para o setor, pautada na proteção à navegação nacional,

apoio aos armadores nacionais e estímulo à indústria da construção naval, consolidando a forte associação entre a marinha mercante e a construção naval, com claros objetivos de expandir e fortalecer a economia nacional.

Segundo Vidigal (2007), no período de 1970 a 1973, durante o governo Médici, houve uma grande expansão da frota e os estaleiros tiveram suas capacidades técnicas e de produção ampliadas. Tal fato deveu-se, sobretudo, à transformação da TRMM em Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), passando de uma alíquota de 5% para 20%, e ao lançamento do I Plano de Construção Naval (PCN), que previa um investimento de US\$ 1,25 bilhão.

Ao considerar que, a partir de 1974, a crise internacional, caracterizada pela acentuada elevação das taxas de juros e dos preços do barril de petróleo, trouxe sérias consequências para o Brasil, Vidigal (2007) assevera que o gasto com fretes e com o afretamento contribuiu para que o déficit em transações correntes⁴ aumentasse, passando de US\$ 615 milhões para US\$ 1,7 bilhão no período de 1971 a 1973. Tornava-se urgente o rápido aumento da frota nacional, uma vez que a importação de navios implicaria um gasto impossível à época, o que deu origem ao II PCN.

O plano previa um investimento total da ordem de US\$ 3,5 bilhões, para a construção de 765 embarcações de alto mar, 489 para a navegação fluvial e 126 para apoio portuário. Entretanto, ficou marcado por atrasos consideráveis nos prazos de execução e os custos de construção superaram em muito o orçamento previsto. Tais atrasos, em uma economia altamente inflacionária, geravam um aumento incontrolável dos custos de produção, desestimulando o investimento industrial, iniciando um período de crise para a construção naval.

⁴ É a parte do balanço de pagamentos de um país que compreende a balança comercial, a balança de serviços e as transferências unilaterais. O balanço de pagamentos, por sua vez, destina-se a registrar todas as transações econômico-financeiras realizadas por residentes de um país com residentes dos demais países (SANDRONI, 1999).

Segundo Goularti Filho (2010), nesse cenário de incertezas, é lançado em 1980, no governo Figueiredo, o Plano Permanente de Construção Naval (PPCN). Ao contrário dos planos anteriores, nesta nova proposta as metas seriam de curto prazo e revistas anualmente. Porém, os resultados ficaram bem abaixo do esperado. O PPCN foi executado apenas nos anos de 1981 e 1982, quando foram entregues apenas 50% do planejado, instalando-se, assim, um clima de expectativas negativas para o setor, que foi se ampliando ao longo da década.

No final dos anos 70, a SUNAMAM já passava por uma fase de dificuldades financeiras, além de estar envolvida em escândalos de corrupção. Para Castro Junior (2014), a grande centralização de poderes e recursos, a carência de controle externo, a falta de critérios para avaliação de projetos e a obscuridade nas decisões que envolviam o emprego dos recursos públicos foram os principais fatores que a levaram a tal situação. Essa crise, iniciada nos anos 80, afetou sobremaneira a Marinha Mercante e a construção naval, trazendo consequências devastadoras para o setor.

Pelo Decreto nº 88.420, de 21 de junho de 1983, foi criado o Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM), órgão colegiado de caráter deliberativo, pertencente à estrutura do Ministério dos Transportes, com a finalidade de administrar, acompanhar e analisar a aplicação do FMM. Assim, segundo Vidigal (2007), as atividades da SUNAMAM ficaram restritas ao controle e fiscalização das linhas de navegação e, de modo geral, à execução da Política Nacional de Navegação e Marinha Mercante. Sobre este tema, Castro Junior (2014) menciona que as grandes dívidas da SUNAMAM ficaram com o Tesouro Nacional e a gestão financeira dos contratos do FMM passou para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1985, foi lançado o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes, com o objetivo de direcionar a aplicação dos recursos que seriam investidos no período de 1986 a 1989. Entretanto, para Castro Junior (2014), a despeito das iniciativas adotadas pelo

governo para modernizar a economia e impulsionar o setor de transportes, o transporte de cargas via cabotagem não alcançou os resultados desejados.

Por intermédio da Medida Provisória nº 27, de 15 de janeiro de 1989, no governo José Sarney, a SUNAMAM foi extinta e suas atribuições foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), reforçando o caráter apenas normativo e fiscalizador no setor da navegação. Para Goularti Filho (2010), a partir da extinção da SUNAMAM verificou-se o início de um processo de desmonte parcial do setor.

2.6 Da década de 1990 aos dias atuais

A década de 1990 inaugurava uma nova fase da economia brasileira, com o aprofundamento do endividamento externo e da crise fiscal e financeira. Segundo Goularti Filho (2010), o período foi marcado por um ajuste fiscal com privatizações, desnacionalizações, fechamento de autarquias e cortes orçamentários nos investimentos. O Lloyd Brasileiro entrou no Plano Nacional de Desestatização e o seu material foi aos poucos sendo leilado.

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, sancionada durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, estabeleceu um novo regime jurídico para a navegação nacional. Dentre as diversas mudanças introduzidas, destaca-se a criação do Registro Especial Brasileiro (REB), no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação. A navegação de cabotagem, interior e de apoio portuário foram abertas para embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação.

Em 2000, a participação de navios com bandeira brasileira caiu para 21%, segundo Goularti Filho (2010), fruto do processo de desnacionalizações que também atingiu a

Marinha Mercante, com a venda das empresas nacionais consolidadas para companhias estrangeiras. As grandes companhias de navegação multinacionais, que já dominavam o comércio mundial, passaram a atuar na cabotagem brasileira. Tal desmonte foi também observado no setor da construção naval, uma vez que, em 1980, o Brasil chegou a ser a segunda maior potência no mundo na indústria da construção naval, empregando 33.792 trabalhadores, passando em 2000 para a 15ª posição, com apenas 1.900 trabalhadores.

Para Goularti Filho (2010), somente no final de 2000, com o lançamento do Programa Navega Brasil, já no segundo mandato de Fernando Henrique, foi elaborada uma política destinada à Marinha Mercante e à construção naval. O programa previa a compra de três novos navios para a Petrobrás, com um investimento estimado de 160 milhões de reais, distribuídos para três estaleiros do Rio de Janeiro. Entretanto, considera que foi uma tentativa quase vã de reerguer o setor, uma vez que a capacidade ociosa era muito alta e não havia regras especificando o grau de nacionalização das embarcações, deixando a indústria de peças para navios à margem do processo.

Pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), entidade que integra a Administração Federal indireta como autarquia especial, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa, autonomia financeira e funcional. A ANTAQ permanece em atividade até hoje, sendo responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.

A partir de 2007, durante o governo Lula, a navegação de cabotagem apresenta relevante crescimento no mercado nacional. Para Cesar (2015), tal fato deve-se à criação de diversos dispositivos legais e infralegais para estimular o desenvolvimento das atividades portuárias, proporcionando as condições necessárias para beneficiar a sua utilização. Dentre tais iniciativas, merecem destaque a criação da Secretaria Especial de Portos, por intermédio

da Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007, ligada diretamente à Presidência da República, e o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), permitindo a realização de investimentos em importantes obras de infraestrutura no setor portuário.

No governo da Presidente Dilma Rousseff, a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, regulamentada pelo Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, trouxe significativas mudanças para o setor portuário, estabelecendo as diretrizes a serem seguidas para a exploração dos portos e instalações portuárias, a fim de aumentar a competitividade e promover o desenvolvimento do país, buscando atrair novos investimentos e incentivar a participação da iniciativa privada.

Por fim, por intermédio do Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017, assinado pelo Presidente Michel Temer, foram introduzidas novas alterações na legislação do sistema portuário, com o intuito de assegurar bases jurídicas sólidas à Administração Pública e à iniciativa privada, que possam garantir mais previsibilidade, reduzir os riscos, melhorar o ambiente de negócios e abrir caminho para novos investimentos no setor.

2.7 Considerações finais do capítulo

A despeito da vasta quantidade de recursos de que dispõe o país e das condições favoráveis à sua expansão, a navegação de cabotagem no Brasil passou por diferentes ciclos de desenvolvimento ao longo da história, vivendo períodos de crescimento, de estagnação e até mesmo de retração. Vários foram os fatores que contribuíram para a formação desse quadro, destacando-se, dentre eles, as diferentes formas de atuação do Estado na regulação do setor, implementando políticas que por vezes impulsionavam a participação do modal e, por outras, desfavoreciam o seu pleno desenvolvimento.

A importância do mar para o comércio mundial tornou o setor de transporte aquaviário estratégico para os países. Nesse sentido, a proteção do Estado mostrou-se fundamental para a sobrevivência das empresas nacionais, de modo que os períodos de maiores dificuldades para o setor estão ligados à prática de políticas menos protecionistas por parte do governo que, em determinado momento, chegou até mesmo a decretar a livre cabotagem no país, trazendo sérios impactos para o seu desenvolvimento. Ressalta-se, ainda, a concorrência interna com os demais modais de transporte, notadamente com o modal rodoviário, favorecido pela política de expansão das estradas de rodagem no Brasil, verificada a partir dos anos 30, que se constituíram nas principais vias integradoras do mercado nacional.

Não se pode deixar de considerar, ainda, o estreito relacionamento existente entre o transporte marítimo e a indústria da construção naval. É notória a existência de uma forte interdependência entre os dois ramos de atividade, de modo que não se pode pensar na possibilidade de que um deles se desenvolva sem que o outro o acompanhe, verificando-se, assim, um alto grau de associação entre estes dois importantes setores da atividade econômica do país. Assim, iniciativas voltadas para o aumento de investimentos na construção naval, como a criação do FMM, e na melhoria da infraestrutura portuária, contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento do transporte aquaviário no Brasil e devem ser constantemente incentivadas, com a participação tanto do Poder Público como da iniciativa privada.

Finalmente, o estudo dos principais fatos que marcaram a história da navegação de cabotagem no Brasil revela-se importante para uma melhor análise e compreensão do estágio atual de desenvolvimento em que esta atividade se encontra, o que contribuirá para a identificação dos principais fatores que limitam o seu pleno desenvolvimento e das possibilidades vislumbradas para a expansão do emprego deste importante modal no país.

3 O MARCO REGULATÓRIO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

3.1 Introdução

Durante a abordagem histórica realizada no capítulo anterior, verificou-se que o exercício da cabotagem no Brasil foi pautado por diferentes regimes ao longo dos anos, que lhe conferiram características próprias e a conduziram a períodos de expansão e, por vezes, de estagnação e desmonte, demonstrando a fundamental importância da existência de um arcabouço legal bem formulado para o estabelecimento de políticas voltadas para o desenvolvimento dos transportes marítimos e da construção naval no país.

Segundo Wolffenbüttel (2006), entende-se por marco regulatório o conjunto formado pelas leis, normas e diretrizes que regulam o funcionamento dos setores nos quais agentes privados prestam serviços de utilidade pública, sendo responsável pela criação de um ambiente que propicie a conciliação dos interesses das empresas prestadoras dos serviços com as exigências e as expectativas dos consumidores.

A navegação de cabotagem no Brasil é regulada por uma série de dispositivos constitucionais, legais e infralegais, que orientam a sua condução. Em função do seu grande espectro de atuação e pelo seu intrínseco relacionamento com a atividade econômica do país, a cabotagem sofre influência direta de diversas leis e de normas expedidas por diferentes órgãos e entidades.

Dessa forma, este capítulo abordará os principais aspectos regulatórios que disciplinam a matéria no país, destacando os dispositivos mais importantes que regem o setor na atualidade, não tendo a pretensão de esgotar a vasta legislação existente que exerce algum tipo de influência sobre o tema ou de se constituir em seu referencial teórico único.

3.2 A Constituição Federal de 1988

O artigo 178 da Constituição Federal foi alterado pela Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995, passando a ter a seguinte redação:

Art. 178. A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.
Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras (BRASIL, 1988).

Percebe-se, assim, que essa nova redação passa a permitir o uso de bandeiras estrangeiras na navegação de cabotagem nacional, em condições a serem estabelecidas por lei, alterando substancialmente o texto constitucional original, que definia que tanto a navegação de cabotagem quanto a interior seriam privativas de embarcações nacionais, excetuados os casos de necessidade pública dispostos em lei.

Segundo Barat (2007), em consequência da liberação da operação promovida pela edição desta emenda, as empresas brasileiras passaram a se associar com empresas estrangeiras para atuar na cabotagem, promovendo uma acentuada queda na taxa de ocupação das embarcações de bandeira nacional, além de uma redução do número de encomendas à indústria da construção naval. Esse aumento dos afretamentos de embarcações estrangeiras trouxe graves repercussões sobre a balança de serviços.⁵

No decorrer deste capítulo, ao serem abordadas as demais leis e normas que regulam a navegação de cabotagem no país, serão detalhadas as condições em que as embarcações estrangeiras poderão ser empregadas, o que permitirá uma melhor análise dos aspectos positivos e negativos desta liberação.

⁵ É parte das transações correntes, contidas no balanço de pagamentos (SCHMIDT; GIAMBIAGI, 2015).

3.3 A Lei nº 9.432/97

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, regulamentando o artigo 178 da Constituição Federal e representando um marco importante na regulação do setor, sendo suas disposições aplicadas aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações brasileiras, às embarcações estrangeiras afretadas por armadores brasileiros e aos armadores, às empresas de navegação e às embarcações estrangeiras, quando amparados por acordos firmados pela União.⁶

Dentre os principais pontos introduzidos pela lei, destaca-se o estabelecimento das condições em que as embarcações estrangeiras poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e na navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e apoio marítimo. De acordo com o seu artigo 7º, tais embarcações só poderão ser empregadas nestas atividades quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde que sejam autorizadas por órgão competente.

Adicionalmente, o artigo 9º da lei estabelece que o afretamento de embarcação estrangeira só poderá ocorrer quando se verificar a inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido, quando houver o interesse público devidamente justificado ou quando em substituição a embarcações em construção no país, em estaleiro brasileiro, enquanto durar a construção, observados os períodos máximos e demais limitações nela estabelecidos.

Assim, pode-se verificar que, a despeito da abertura promovida pela Emenda Constitucional nº 7/1995, a lei definiu as condições necessárias para que o afretamento de embarcações estrangeiras possa ser realizado, impondo restrições e salvaguardando as

⁶ Considera-se armador brasileiro a pessoa física residente e domiciliada no Brasil que, em seu nome ou sob sua responsabilidade, apresta a embarcação para sua exploração comercial. A empresa brasileira de navegação é a pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no país, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente. Já embarcação brasileira é aquela que tem o direito de arvorar a bandeira brasileira (BRASIL, 1997).

empresas brasileiras de navegação. Tais restrições buscam incentivar a utilização de embarcações de bandeira nacional e, do mesmo modo, contribuem para o desenvolvimento da indústria da construção naval no país.

Por outro lado, embora tal iniciativa contribua para o aumento das alternativas de meios de transporte disponíveis às empresas brasileiras de navegação, anteriormente limitadas às embarcações nacionais, o governo reduz a concorrência ao limitar a participação da bandeira estrangeira no setor, dificultando a competitividade do modal no país.

Para Castro Junior (2014), entretanto, a abertura dos portos para embarcações estrangeiras na cabotagem nacional não proporcionaria a redução dos fretes. Adicionalmente, traria sérios prejuízos às empresas brasileiras, pois as embarcações estrangeiras fariam o percurso apenas como um trecho da sua viagem, aproveitando-se dos benefícios concedidos, tornando a competição impossível para as embarcações nacionais.

Ressalta, ainda, que a adoção de políticas de proteção à navegação de cabotagem é prática comum no mundo. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, a proteção assume níveis bastante elevados, ao exigir que todos os navios que nela operam arvore a bandeira e tenham sido construídos em estaleiros americanos, além de possuírem 75% da tripulação nacional.

No que tange ao apoio ao desenvolvimento da Marinha Mercante, a lei instituiu o REB, no qual poderão ser registradas embarcações brasileiras, operadas por empresas brasileiras de navegação. Para Vidigal (2007), este foi o aspecto mais importante da lei e representou uma tentativa de evitar a fuga de navios brasileiros para as bandeiras de conveniência.⁷

⁷ Um navio com bandeira de conveniência é aquele que arvora a bandeira de um país diferente do seu Estado de registro, com o objetivo de obter vantagens como regulamentação mínima, taxas de registro baratas, menos impostos e liberdade de emprego de mão de obra barata do mercado de trabalho global (INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION).

De acordo com o artigo 11 da lei, o financiamento oficial à empresa brasileira de navegação, para construção, conversão, modernização e reparação de embarcação pré-registrada no REB, contará com taxa de juros semelhante à da embarcação para exportação, a ser equalizada pelo FMM. Outros benefícios foram também assegurados aos navios que se incorporarem ao registro, como a possibilidade de contratação no exterior de cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil, desde que o mercado interno não ofereça preços compatíveis, e a isenção do recolhimento de taxa para manutenção do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, dentre outros.

Cabe ainda destacar que, segundo Castro Junior (2014), um dos fatores que inibem o desenvolvimento da cabotagem no país é o valor do combustível. Embora o artigo 12 da lei estabeleça que os preços dos combustíveis cobrados às embarcações de longo curso sejam extensivos às que operam na cabotagem, verifica-se, na prática, que o combustível da cabotagem é cerca de 30% mais caro, em virtude dos impostos incidentes.

3.4 A Lei nº 10.233/2001

A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, estabelecendo os princípios gerais que devem reger o gerenciamento da sua infraestrutura e a sua operação. São criados o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT), a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

De acordo com a lei, o CONIT, vinculado à Presidência da República, tem a atribuição de propor as políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens, que propiciem a harmonização das respectivas políticas setoriais, sendo

presidido pelo Ministro de Estado dos Transportes. Sobre o papel do Conselho, Castro Junior (2014) ressalta a sua importância para a fomentação da competitividade no setor de transportes, a fim de aumentar a qualidade dos serviços prestados e reduzir fretes, custos e tarifas.

A ANTAQ, na qualidade de agência reguladora, tem por objetivo implementar as políticas formuladas para o setor aquaviário. É responsável por regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, elaborando e editando normas e regulamentos para garantir isonomia no seu acesso e uso, assegurar os direitos dos usuários e fomentar a competição entre os operadores.⁸

No que concerne à atuação das agências reguladoras, Mesquita (2005) destaca que elas surgiram no final dos anos 90, em função da ênfase que o Estado brasileiro passou a dar à sua função reguladora, interferindo indiretamente na ordem econômica, desencadeando, assim, um processo de desestatização de parte da prestação de serviços públicos. Tais agências, criadas por leis específicas, na condição de autarquias especiais, desempenham um importante papel na busca pelo equilíbrio entre os interesses dos usuários, das empresas prestadoras dos serviços concedidos e do próprio Poder Público, de forma a evitar eventuais pressões conjunturais.

Dessa forma, a ANTAQ tem competência para fiscalizar o funcionamento e a prestação dos serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, bem como para autorizar o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de cargas por empresas brasileiras de navegação, nos termos estabelecidos pela Lei nº 9.432/97. No que tange à exploração da infraestrutura

⁸ A ANTAQ tem por esfera de atuação a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso, os portos organizados e instalações portuárias, o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas e a exploração da infraestrutura aquaviária federal (BRASIL, 2001).

portuária, sua atuação será detalhada a seguir, ao serem abordados os aspectos principais da chamada “Nova Lei dos Portos”.

3.5 A Lei nº 12.815/2013

A Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, também conhecida como a “Nova Lei dos Portos”, dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias,⁹ bem como sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.¹⁰ Ela introduziu um novo marco regulatório para o setor portuário, trazendo alterações relevantes e revogando a Lei nº 8.630/93, que regia o tema.

Em seu artigo 3º, define as diretrizes que devem ser seguidas para tal exploração, quais sejam a expansão e a otimização da infraestrutura portuária, a garantia de tarifas acessíveis, bem como da qualidade dos serviços prestados e dos direitos dos usuários, o estímulo ao aprimoramento da gestão, à qualificação da mão de obra portuária e à concorrência no setor, e a promoção da segurança da navegação na entrada e na saída dos portos.

Segundo Sousa (2016), este novo marco buscou não apenas regular e normatizar o setor, mas também promover a ampliação e o desenvolvimento da exploração das instalações portuárias pela União, sobretudo na sua forma indireta, por meio de incentivos para o investimento por parte da iniciativa privada, para a modernização dos portos, para a instalação de novos terminais, para o desenvolvimento da mão de obra e para o aumento da

⁹ Entende-se por porto organizado o bem público que é construído e aparelhado com a finalidade de atender as necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, estando o seu tráfego e suas operações sob jurisdição de autoridade portuária. Por sua vez, define-se instalação portuária como sendo aquela localizada dentro ou fora da área do porto organizado, para emprego na movimentação de passageiros, na movimentação ou armazenagem de mercadorias, quando destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (BRASIL, 2013c).

¹⁰ Operador portuário é a pessoa jurídica pré-qualificada para exercer, dentro da área do porto organizado, as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, quando destinadas ou provenientes de transporte aquaviário (BRASIL, 2013c).

competitividade no setor, a fim de impulsionar a atividade econômica do país. Assim, a lei procura aumentar a eficiência do setor, reduzindo o tempo despendido nas operações portuárias e melhorando as condições de navegabilidade nos canais de acesso aos portos, minimizando os riscos à navegação e às cargas transportadas.

Dessa forma, ressalta que a lei trouxe novas perspectivas de investimentos para o setor portuário, com destaque para a implementação de programas voltados para a melhoria da infraestrutura e da logística portuária e para a ampliação e modernização das atividades nos portos brasileiros, dentre outros. Uma vez que a quase totalidade do comércio exterior brasileiro trafega pelo mar, considera necessária a existência de um sistema portuário seguro, ágil e eficiente.

No que tange à exploração indireta da atividade portuária pela União, o artigo 1º da lei estabelece que a exploração do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento, ao passo que a exploração das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização. A concessão e o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária são realizados mediante celebração de contrato, precedida de licitação. A autorização para exploração das instalações portuárias localizadas fora da área do porto será precedida de chamada ou anúncio público e, quando for o caso, processo seletivo público, compreendendo as modalidades de terminal de uso privado (TUP),¹¹ estação de transbordo de carga (ETC),¹² instalação portuária pública de pequeno porte¹³ e instalação portuária de turismo (IPT).¹⁴

Para Sousa (2016), a lei buscou, dessa forma, criar instrumentos que permitam aumentar a capacidade dos terminais portuários já existentes e impulsionar a construção de

¹¹ Instalação portuária localizada fora da área do porto organizado (BRASIL, 2013c).

¹² Instalação portuária localizada fora da área do porto organizado, destinada exclusivamente ao transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem (BRASIL, 2013c).

¹³ Instalação portuária localizada fora da área do porto organizado, destinada à movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior (BRASIL, 2013c).

¹⁴ Instalação portuária utilizada para embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, bem como de insumos para o abastecimento de embarcações de turismo (BRASIL, 2013c).

novos terminais, incentivando a participação da iniciativa privada, a fim de superar os desafios do setor, notadamente na área de infraestrutura. Destaca, ainda, outra importante alteração introduzida, qual seja a eliminação da previsão de carga, garantindo ao operador portuário liberdade para operar com qualquer tipo de carga, desde que possua capacidade. Tal iniciativa contribui para aumentar a sensação de segurança do investidor privado, uma vez que, na vigência da lei anterior, os terminais só podiam operar com os tipos de carga para os quais estavam autorizados, ficando por vezes ociosos.

Em relação ao trabalho portuário, o artigo 32 disciplina que os operadores deverão constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão de obra (OGMO) do trabalho portuário, tendo por principais finalidades administrar o fornecimento da mão de obra, manter o cadastro e o registro dos trabalhadores portuários e avulsos, promover o treinamento do trabalhador portuário e selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso.

Sobre esse tema, Sousa (2016) menciona outro relevante aspecto trazido pela nova lei. Ao passo que a legislação anterior só admitia que a contratação do trabalhador portuário fosse feita por meio do OGMO, o novo marco facultou aos terminais privados recrutar trabalhadores sem tal intermediação, com base na Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) ou de forma avulsa. Procurou-se, dessa maneira, possibilitar a diminuição dos custos e a contratação de funcionários mais capacitados e eficientes, fomentando a competitividade no setor. Ressalta-se que tal benefício não foi estendido aos portos públicos, que continuaram atrelados ao antigo modelo.

No que diz respeito à exploração da infraestrutura portuária, foram introduzidas alterações nas atribuições estabelecidas para a ANTAQ pela Lei nº 10.233/2001. Com a nova redação, a agência fica responsável por promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, por estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários e por realizar

os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias.

Cabe destacar que o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, trouxe novas atribuições para a ANTAQ, como as de analisar a transferência de controle societário ou de titularidade de contratos de concessão ou de arrendamento, analisar as propostas de realização de investimentos não previstos nos contratos de concessão ou de arrendamento e arbitrar, na esfera administrativa, os conflitos de interesses e as controvérsias sobre os contratos não solucionados entre a administração do porto e a arrendatária, dentre outras (BRASIL, 2013b).

Recentemente, o Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017,¹⁵ promoveu novas alterações no marco regulatório do sistema portuário. Dentre as principais mudanças, cabe mencionar a ampliação dos prazos contratuais e liberdade para a realização de prorrogações de contratos, o aumento da possibilidade de realização de investimentos, a simplificação de processos de autorizações e ampliações de terminais de uso privado e a consolidação de inovações já existentes em outras normas que regulam o setor, o que garante maior segurança jurídica para os técnicos que realizam as análises dos pleitos e para os investidores. Segundo o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), existe a expectativa de que o novo decreto viabilize novos investimentos na infraestrutura portuária em curto e médio prazo, contribuindo para a recuperação do crescimento econômico do país.¹⁶

3.6 Considerações finais do capítulo

A existência de um marco regulatório bem elaborado, que seja capaz de propiciar as condições necessárias à implantação de políticas destinadas ao desenvolvimento da

¹⁵ O Decreto nº 9.048/2017 introduziu alterações no Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e nas demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias (BRASIL, 2017b).

¹⁶ <http://www.transportes.gov.br/ultimas-noticias/4724-presidente-temer-edita-decreto-que-moderniza-marco-regulatorio-dos-portos.html>

atividade econômica, é fundamental para os interesses de qualquer país. Tal arcabouço legal torna-se ainda mais relevante quando se trata do transporte marítimo, responsável pela quase totalidade da movimentação de cargas no comércio mundial. Dessa forma, as leis, normas e demais diretrizes formuladas sobre o tema mostram-se importantes para a construção de um ambiente regulado, que seja favorável à expansão do setor aquaviário.

A legislação brasileira, de modo geral, vem se adaptando ao longo dos anos para garantir o desenvolvimento do transporte marítimo no país, especialmente no que se refere à cabotagem. A Lei nº 9.432/97, ao regulamentar o texto constitucional, estabeleceu as condições para a participação de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem nacional, tornando-a restrita às afretadas por empresas brasileiras de navegação, autorizadas pelo órgão competente. Assim, embora a Emenda Constitucional nº 7/1995 tenha passado a permitir o uso de bandeiras estrangeiras, a legislação protege o interesse das empresas nacionais, introduzindo restrições e iniciativas que buscam incentivar o uso de embarcações brasileiras e contribuir para a fomentação da indústria da construção naval no país, prática comum em outros países.

A liberação total do tráfego à bandeira estrangeira traria sérios prejuízos às empresas nacionais, submetendo-as à forte concorrência das grandes companhias de navegação mundiais, fato já verificado quando da decretação da livre cabotagem no período imperial. Por outro lado, ao eliminar a impossibilidade total de afretamento de embarcações estrangeiras, promove-se a flexibilidade necessária para que o transporte possa ser efetivamente realizado, mesmo nas situações em que o uso de embarcações nacionais não seja possível, proporcionando alternativas para os embarcadores.

A partir do final dos anos 90, com o processo de desestatização da prestação de serviços públicos verificado no Brasil, setores estratégicos foram privatizados. O Estado deixava, assim, de intervir diretamente na ordem econômica. Surgem as agências reguladoras,

que passam a desempenhar importante papel na regulação de tais setores, buscando a conciliação dos interesses das empresas prestadoras dos serviços, dos usuários e do próprio Poder Público. Essa medida permitiu a captação de investimentos privados para a modernização e o desenvolvimento de setores vitais para a atividade econômica do país.

A “Nova Lei dos Portos”, recentemente alterada por decreto presidencial, trouxe significativas inovações para o setor portuário, com destaque para as iniciativas destinadas à modernização da infraestrutura portuária e ao estímulo da concorrência no setor. Para tanto, foram introduzidas modificações no regime de exploração de portos e instalações portuárias, bem como na forma de contratação de mão de obra, a fim de reduzir a insegurança jurídica, incentivar a captação de investimentos na iniciativa privada e impulsionar a atividade econômica no país.

Dessa forma, espera-se melhorar a qualidade dos serviços prestados nos portos brasileiros, aumentando a qualificação dos trabalhadores portuários e reduzindo as tarifas e os tempos de operação, contribuindo, assim, para o aumento da competitividade do modal aquaviário, estimulando o fluxo comercial do país. Tais iniciativas contribuirão, sobretudo, para o desenvolvimento da cabotagem nacional.

Por fim, embora não esgote a vasta legislação existente, a análise dos principais dispositivos que regem o setor na atualidade contribuirá, da mesma forma que a abordagem histórica realizada no capítulo 2, para a formação de um quadro que permita uma melhor compreensão do cenário atual que vive a navegação de cabotagem no país, que será abordado no próximo capítulo.

4 O CENÁRIO ATUAL DA CABOTAGEM NO PAÍS

4.1 Introdução

Uma vez concluída a análise dos fatos mais relevantes que caracterizaram a história da Marinha Mercante e da navegação de cabotagem nacional, bem como dos principais dispositivos que constituem o marco regulatório que disciplina o transporte aquaviário no Brasil, será realizada, no presente capítulo, uma abordagem acerca do cenário atual que envolve a navegação de cabotagem no país.

Para tanto, será apresentada, a seguir, uma visão panorâmica dos principais aspectos que contribuem para a formação deste cenário, o que permitirá a identificação do estágio de desenvolvimento em que o modal se encontra na atualidade, bem como dos eventuais fatores que dificultam a sua expansão e das possibilidades vislumbradas para o incremento da sua utilização no fluxo de transporte de cargas realizado no país.

4.2 Panorama do transporte de cargas no Brasil

4.2.1 A matriz nacional de transporte de cargas

A despeito da extensão do litoral brasileiro, da forte tradição marítima e do potencial existente para o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país, a participação do modal aquaviário na matriz de transportes brasileira é bastante reduzida. Ao contrário do comércio exterior, que é operacionalizado quase totalmente pelo mar, o emprego do transporte marítimo na movimentação de mercadorias entre diferentes pontos do território nacional é ainda pouco significativo, sobretudo quando comparado ao modal rodoviário, cuja

participação mostra-se bem mais relevante. Tal situação fica demonstrada por meio da análise da matriz nacional de transporte de cargas (FIG. 1).

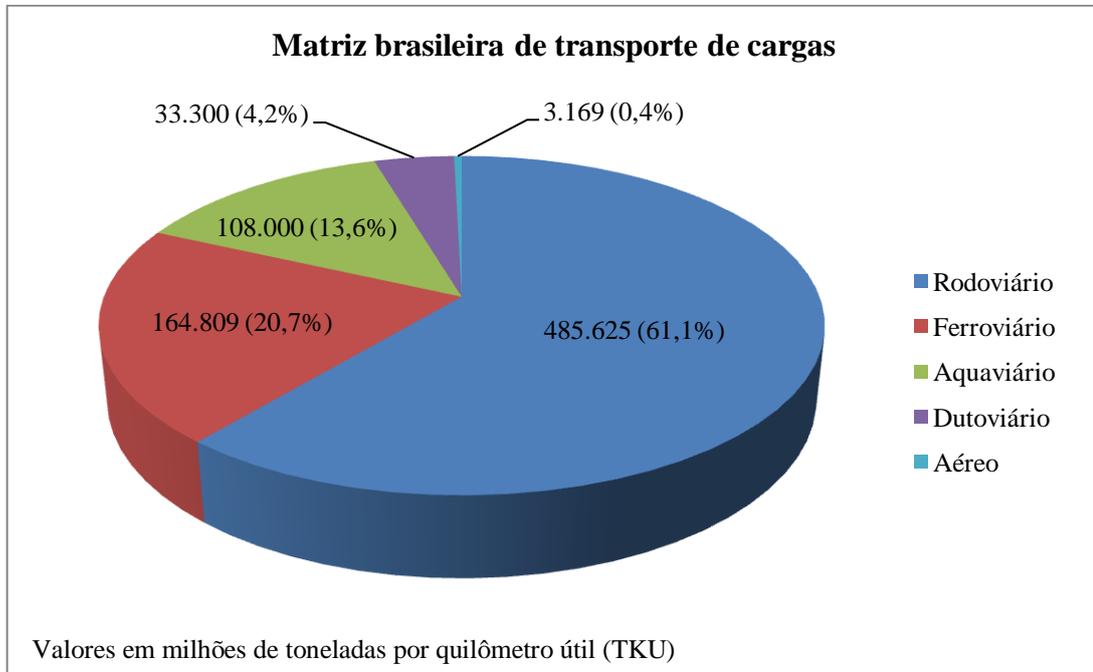


FIGURA 1 - Matriz brasileira de transporte de cargas
Fonte: CNT, 2017.

Verifica-se, dessa forma, que o modal aquaviário responde por apenas 13,6% do total transportado no país, enquanto a participação do transporte ferroviário é de 20,7% e a do rodoviário alcança o significativo patamar de 61,1%, que o consagra como sendo o principal modal utilizado no transporte de cargas no Brasil, evidenciando a sua preponderância frente aos demais. Os modais aéreo e dutoviário são empregados em menor escala.

Para Fleury (2006a), a distorção existente na matriz de transportes nacional é o principal problema que afeta o transporte de cargas no país. Enquanto em países de grandes dimensões territoriais, como os Estados Unidos, Canadá, China e Rússia, os modais ferroviário e aquaviário são predominantemente empregados, verifica-se no Brasil um domínio absoluto do transporte rodoviário, o que coloca o país em uma posição muito mais próxima de países da Europa Ocidental, de pequena dimensão territorial, resultando em baixa

produtividade no setor de transporte de cargas.

Segundo Barat (2007), o crescimento exagerado do transporte rodoviário, em um país de dimensões continentais como o Brasil, limitou o desenvolvimento de outros modais, gerando distorções na logística e nos custos de transporte. Como consequências decorrentes desse desequilíbrio, aponta o elevado custo do transporte rodoviário para cargas densas e nas longas distâncias, quando comparado com as ferrovias e a cabotagem, e a deterioração da malha rodoviária, elevando o custo operacional do transporte por caminhões.

Cabe salientar que a identificação de alternativas para otimizar o transporte de cargas no país, empregando as ferrovias, as hidrovias e a cabotagem como sistemas de alta capacidade, harmonicamente integrados à malha rodoviária, constitui-se no objetivo do Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), destinado a apresentar propostas para modernizar e integrar os diferentes modais, a fim de tornar mais eficiente a movimentação de cargas no país e contribuir para a redução das distorções hoje verificadas na matriz de transporte.¹⁷

4.2.2 Considerações sobre os modais de transporte

Conhecida a composição da matriz brasileira de transporte de cargas, torna-se necessário identificar as características mais relevantes dos principais modais utilizados no país, a fim de obter elementos que serão fundamentais para qualquer processo decisório destinado à seleção do meio adequado de transporte para uma determinada situação específica.

Ao tratar das vantagens e desvantagens dos diferentes modais, Barat (2007) destaca que o transporte rodoviário apresenta características positivas como flexibilidade, disponibilidade e velocidade, que lhe conferem melhor desempenho nos deslocamentos de

¹⁷ <http://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-integrada-pnli>

curta e média distâncias, capacidade de prestação de serviços porta a porta, reduzido manuseio de carga, pouca exigência de embalagem, facilidade na substituição de veículos e a possibilidade de atendimento à praticamente todas as regiões do país.

Por outro lado, ressalta que o modal é condicionado por um conjunto de limitações de caráter estrutural, que requerem a adoção de medidas urgentes para a sua reestruturação, apontando, dentre os principais problemas, o número excessivo de empresas atuando no setor, levando frequentemente a uma concorrência predatória, a degradação e a falta de segurança nas rodovias, aumentando a incidência de acidentes e roubo de cargas, a idade elevada da frota de caminhões, os congestionamentos observados especialmente nas regiões metropolitanas e o caráter altamente poluente do transporte rodoviário.

No que tange ao modal ferroviário, considera ser o meio adequado para a movimentação de cargas a granel nas longas distâncias, apontando como principais vantagens os baixos custos unitários de transporte e a capacidade de transportar grandes volumes de carga. Entretanto, além da concorrência imposta pelo modal rodoviário, destaca que o setor convive com uma série de dificuldades que limitam o seu desenvolvimento, como a obsolescência e a oferta insuficiente de locomotivas e vagões, a reduzida integração operacional entre concessionários, a dificuldade de integração das malhas regionais, em face da diferença de bitolas, e o elevado custo para investimentos em infraestrutura.

Em relação ao transporte aéreo, Novaes (2015) enaltece a sua capacidade de transportar cargas com velocidades superiores aos demais modais, além de apresentar baixos níveis de avarias e extravios, características que lhe conferem maior rapidez, segurança e confiabilidade. Por sua vez, Barat (2007) relembra que, apesar das vantagens apontadas, o modal possui desvantagens como a menor capacidade de carga, restrições para o transporte de cargas perigosas e elevado valor do frete, que o tornam mais indicado para o transporte de mercadorias de alto valor agregado, pequenos volumes ou que requeiram urgência na entrega.

Ao tecer considerações sobre o transporte aquaviário, o mais utilizado no comércio internacional, Barat (2007) reitera suas vantagens no que diz respeito à flexibilidade da carga e custos, apontando-o como um modal que possui maior capacidade e facilidade em transportar qualquer tipo de carga e melhor desempenho nas longas distâncias. Entretanto, ressalta que, apesar de muitas vezes parecer uma alternativa interessante, a sua efetiva escolha pode enfrentar problemas como a necessidade de transbordo, as distâncias entre os portos e os centros de produção e consumo e a exigência de embalagens apropriadas.

No que diz respeito à infraestrutura portuária, relaciona uma série de dificuldades enfrentadas pelo transporte marítimo, como os custos elevados de operação, os problemas de acesso, congestionamentos e falta de estacionamento para caminhões, a burocracia, a complexidade de procedimentos dos diversos órgãos governamentais que atuam nos portos e a baixa velocidade nas operações de carga e descarga.

Vidigal (2007) corrobora as vantagens intrínsecas da cabotagem, especialmente quando se trata do transporte de grandes volumes e peso para longas distâncias, destacando o menor custo do frete, a menor poluição, a maior segurança da carga e a eficiência energética do modal. No mesmo sentido, Durães Filho *et al.* (2011) ratificam tais vantagens, apontando-a como o meio de transporte ideal para distâncias superiores a 1.000 Km. Ressaltam, ainda, a baixa sinistralidade do modal e a consequente redução dos custos de seguro.

É inegável, portanto, que cada um dos diferentes modais de transporte possui vantagens e desvantagens, sendo o seu emprego mais ou menos recomendável para cada situação específica. A logística de distribuição torna-se mais eficiente na medida em que consegue equilibrar a sua utilização, de forma a buscar a maximização do aproveitamento das vantagens de cada modal e, por outro lado, minimizar os efeitos das suas desvantagens.

Para Novaes (2015), a melhor opção é a que apresentar o menor custo total de transporte, desde que observados os limites mínimo e máximo de tempo estabelecidos para a

entrega. Considera que haverá flexibilidade para o embarcador sempre que houver uma variedade de modais disponíveis, e que esta flexibilidade, combinada com o limite temporal, confere aos embarcadores grandes vantagens. Adicionalmente, a inexistência de modais alternativos deixa qualquer sistema de distribuição mais vulnerável, suscetível a eventuais ocorrências não previstas que possam vir a limitar a utilização do modal principal como atrasos, greves e condições meteorológicas.

4.2.3 Transporte intermodal e multimodal

Vistas as principais características dos diferentes modais de transporte, verifica-se que, em muitas ocasiões, a combinação de diversas modalidades pode representar a melhor alternativa. Nesse sentido, Novaes (2015) apresenta os conceitos de intermodalidade e multimodalidade. Em relação ao transporte intermodal, esclarece que o termo faz referência à simples integração física e operacional de duas ou mais modalidades. Já o multimodal vai além, pressupondo uma completa integração de responsabilidades e documentação, de modo que o agente de transporte, ou operador logístico, seleciona as diversas modalidades de forma integrada, levando em consideração os custos e as exigências de prazos e de segurança necessárias para cada operação.

Entretanto, ao analisar o caso do Brasil, considera que o país não tem muitas opções, uma vez que as ferrovias não oferecem uma boa cobertura integrada do território nacional e as disponibilidades de transporte marítimo também não são amplas. Assim, poucas são as possibilidades de emprego de transportes conjugados, o que leva os embarcadores ao uso intensivo do transporte rodoviário.

Para Barat (2007), o transporte multimodal tem importância fundamental para a integração de complexas cadeias logísticas, sobretudo pelo uso intensivo de contêineres, tanto

para o abastecimento interno como para o comércio exterior. Sobre essa questão, Vidigal (2007) assegura que o emprego combinado de mais de um modal favorece o desenvolvimento da cabotagem, integrando-a a um sistema de transporte porta a porta, de forma que cada modal seja utilizado nas situações em que suas vantagens sejam notadamente superiores.

Acerca do papel do transporte na formulação de uma estratégia logística, Nazário (2008) afirma que ele representa, na maior parte das organizações, a parcela mais significativa dos custos logísticos, representando, em média, cerca de 60% das despesas realizadas. Assim, menciona que muitas empresas têm tido a percepção de que aprimorando as atividades de transporte poderão obter um diferencial competitivo em relação às demais, o que tem levado ao aumento de investimentos na área, especialmente em tecnologia da informação, a fim de garantir um melhor planejamento e controle da operação. A busca por soluções intermodais, que possibilitem a redução de custos, também vem sendo incentivada.

Cabe destacar que, no Brasil, o transporte multimodal de cargas é regido pelo disposto na Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que além de pressupor a utilização de duas ou mais modalidades de transporte, enfatiza a necessidade de existir um único contrato, executado sob a responsabilidade única de um operador de transporte multimodal, para a movimentação da carga desde a origem até o destino (BRASIL, 1998).

Por fim, a partir da análise ora realizada acerca do panorama do transporte de cargas no Brasil, verifica-se que, apesar da pequena participação do modal aquaviário na matriz de transportes nacional, hoje observada, o transporte marítimo apresenta características próprias que evidenciam um potencial para a sua expansão, especialmente quando consideradas as suas vantagens nas longas distâncias, em face das dimensões territoriais e da extensão do litoral do país. Todavia, tal potencial precisa ser mais bem explorado, sobretudo por meio do incremento da sua utilização combinada com os demais modais de transporte.

4.3 O sistema portuário nacional

De acordo com a Secretaria Nacional de Portos, órgão ligado ao MTPA que tem como finalidade formular políticas para desenvolver e fomentar o setor de portos e instalações portuárias, existem 37 portos públicos organizados no país, sendo 19 administrados pela União, por intermédio das Companhias Docas, sociedades de economia mista que têm como acionista majoritário o Governo Federal, e 18 delegados a municípios, estados ou consórcios públicos.¹⁸ A FIG. 2 apresenta os portos públicos brasileiros.

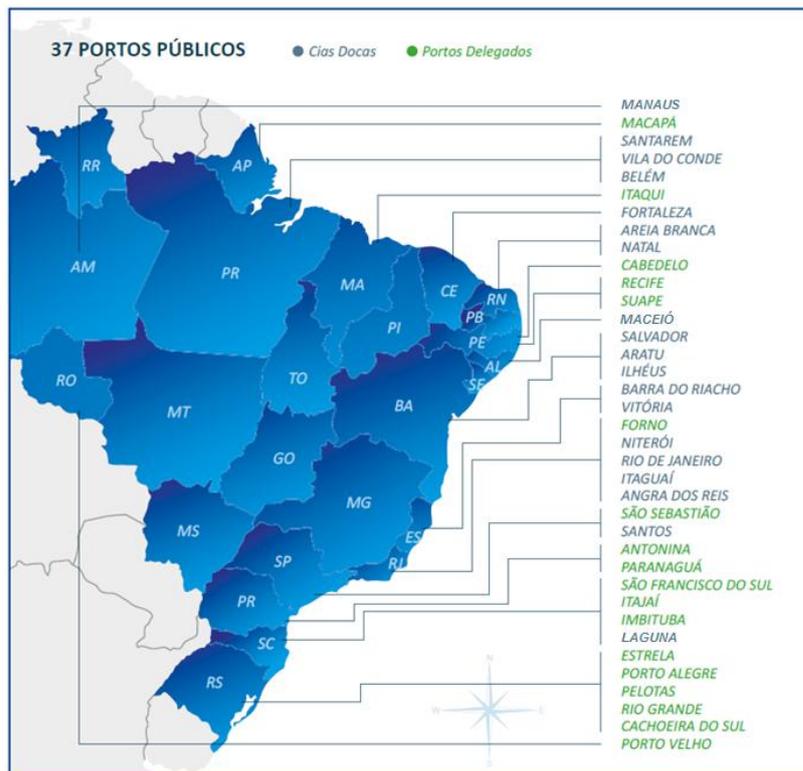


FIGURA 2 - Portos públicos do Brasil
Fonte: INFO PORTO BRASIL.

Além dos portos públicos, o sistema portuário nacional conta, ainda, com 189 terminais privados, considerando os terminais de uso privado, as estações de transbordo de carga e as instalações portuárias de turismo. Segundo dados da ANTAQ (2016b), o novo

¹⁸ <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>

marco regulatório do setor portuário, introduzido em 2013 com a edição da “Nova Lei dos Portos”, propiciou o crescimento do número de terminais privados no país, especialmente pelo fim da vedação que existia para a movimentação de cargas de terceiros e pela maior segurança jurídica proporcionada aos investidores, possibilitando a realização de investimentos da ordem de R\$ 13,5 bilhões até 2016. O GRAF. 1 demonstra o crescimento do número de terminais privados no país.

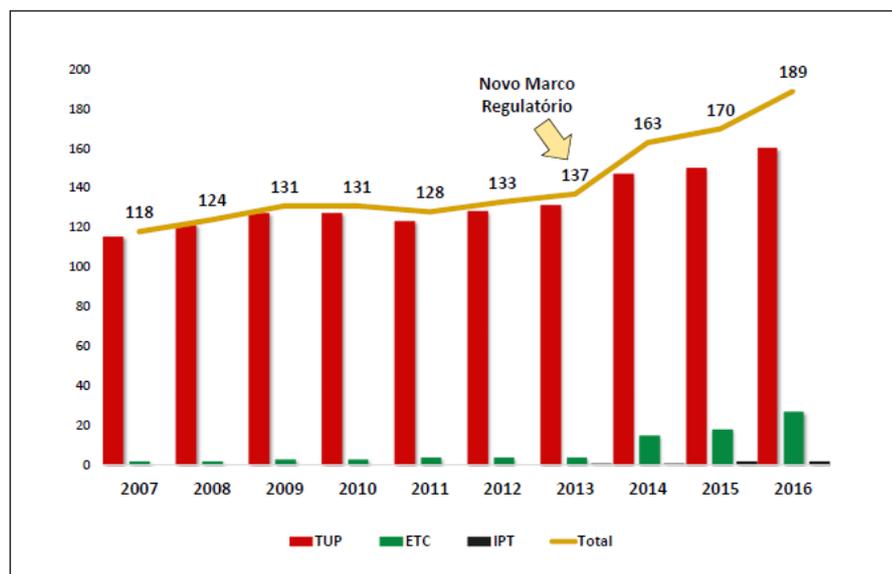


GRÁFICO 1 - Terminais privados no país
Fonte: ANTAQ, 2016b.

Verifica-se, assim, um crescimento da ordem de 38% no número de terminais privados autorizados a se estabelecer no país após a introdução do novo marco regulatório em 2013, fato favorecido pelos incentivos concedidos pela nova lei para promover a modernização da infraestrutura portuária, estimular a concorrência no setor e possibilitar a captação de novos investimentos, sobretudo na iniciativa privada.

Não se pode deixar de mencionar, ainda, os investimentos realizados no país a partir de 2007, com a criação do PAC. O programa permitiu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética,

contribuindo para a manutenção da atividade econômica e para o aumento das taxas de crescimento do país. As medidas adotadas permitiram o desenvolvimento de setores estruturantes da economia nacional, dentre eles o setor portuário, impulsionado pela ampliação do volume de investimento público e privado.¹⁹

De acordo com dados do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), os investimentos executados foram da ordem de R\$ 1,9 trilhão ao longo dos nove anos de vida do programa, sendo que os empreendimentos concluídos alcançaram a marca de R\$ 1,4 trilhão até 2015. No eixo de infraestrutura logística, os investimentos realizados na construção de portos, aeroportos, rodovias, hidrovias e ferrovias impulsionaram o desenvolvimento do país, reduzindo gargalos logísticos e proporcionando melhorias no tráfego de cargas e de passageiros. Foram concluídos 54 empreendimentos em portos brasileiros.²⁰

Atualmente, encontram-se em andamento as ações estabelecidas para o quadriênio 2015-2018, cujo quarto balanço foi recentemente divulgado pelo MPDG. Foi executado, até 31 de dezembro de 2016, 53,1% do total previsto para o período, perfazendo o montante de R\$ 386,6 bilhões. No setor portuário, os investimentos são feitos em parceria com o setor privado, que é o principal responsável pela manutenção e operação dos terminais. Entretanto, existe a forte dependência de importantes investimentos públicos que são realizados por meio do PAC, para viabilizar as grandes infraestruturas portuárias públicas, tais como dragagens, acessos terrestres e marítimos e cais de acostagem (BRASIL, 2017c).

Estão previstos 16 empreendimentos de dragagem em 12 portos. No que tange à construção, ampliação e modernização da infraestrutura portuária, existem 32 ações em 19 portos brasileiros. Na área de inteligência logística, estão previstos 17 empreendimentos destinados à melhoria da gestão portuária, diminuição da burocracia e regularização ambiental

¹⁹ <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>

²⁰ <http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>

(BRASIL, 2017c).

Dessa forma, pode-se perceber a efetiva adoção de iniciativas voltadas para a promoção da expansão e da modernização da infraestrutura portuária nacional, bem como para o aprimoramento da gestão dos portos públicos brasileiros. Tais iniciativas tornam-se ainda mais relevantes quando se considera a importância dos portos para o desenvolvimento econômico do país, uma vez que se constituem nos principais elos de ligação com o comércio exterior, estimulando a economia e gerando riquezas para o país.

4.4 A frota mercante nacional

Conforme verificado no capítulo 2, existe um estreito relacionamento entre o transporte marítimo e a indústria da construção naval, identificando-se uma forte interdependência entre os dois setores. Assim, mostra-se relevante conhecer a situação da frota nacional, o que contribuirá para o entendimento do cenário hoje vivido pela cabotagem no país. O GRAF. 2 apresenta a evolução da frota de bandeira brasileira no período compreendido entre os anos de 2010 e 2016.

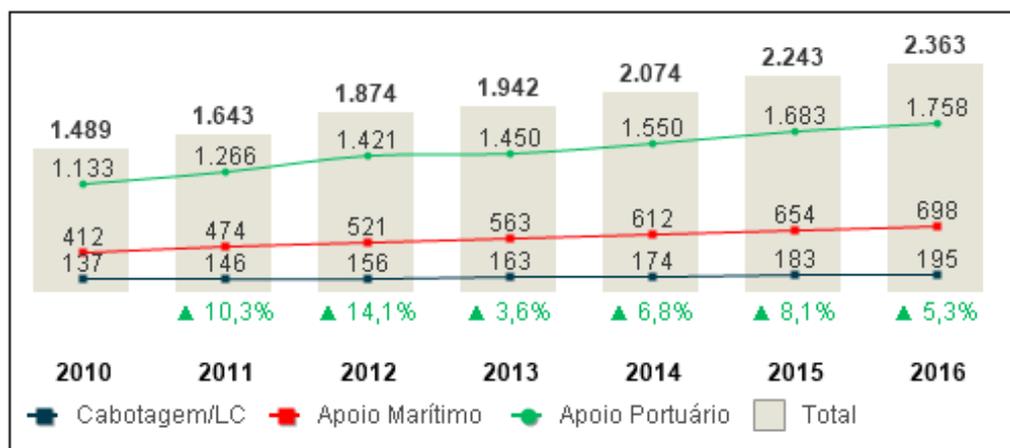


GRÁFICO 2 - Evolução da frota de bandeira brasileira (2010-2016)

Fonte: ANTAQ, 2016a.

A análise do gráfico demonstra o crescimento da frota de bandeira brasileira destinada à navegação marítima, da ordem de 58% em relação ao ano de 2010. No que tange às embarcações dedicadas ao transporte de cabotagem e longo curso, o aumento verificado foi da ordem de 42% no mesmo período, evidenciando um cenário positivo para a expansão da cabotagem no país.

França (2017) destaca que a frota brasileira possui idade média similar a das frotas de países desenvolvidos, variando de 15 anos, para as embarcações de cabotagem e longo curso, até 18 anos, para as empregadas na navegação interior. Ao abordar a situação da construção naval brasileira, salienta que, apesar dos fortes investimentos associados à exploração de petróleo e gás nos últimos 10 anos, o setor passa por um momento de dificuldade, provocada pela queda na cotação do petróleo.

Em relação aos investimentos do FMM, destinados ao financiamento de projetos da Marinha Mercante e da indústria naval, assevera que, desde 2007, foram firmados contratos que montam em cerca de R\$ 51 bilhões, tendo sido efetivamente liberados R\$ 31,7 bilhões até maio de 2017. Tais investimentos possibilitaram a entrega de 628 embarcações e 14 estaleiros, no mesmo período. Cabe, entretanto, destacar que, diferente de outros países, o Brasil não subsidia a construção naval, apenas financia a atividade, fazendo com que a indústria naval brasileira enfrente grande competição de países que aplicam recursos públicos em favor dos seus estaleiros.

4.5 A movimentação de cargas nos portos e terminais brasileiros

Como consequência das melhorias alcançadas com o aumento no fluxo de investimentos destinados à expansão e modernização da infraestrutura portuária e à indústria da construção naval no país, dentre outros fatores, o volume de cargas movimentadas por

meio do transporte aquaviário aumentou nos últimos anos. O GRAF. 3 apresenta o crescimento da movimentação de cargas em portos e TUP do país, no período de 2011 a 2016.

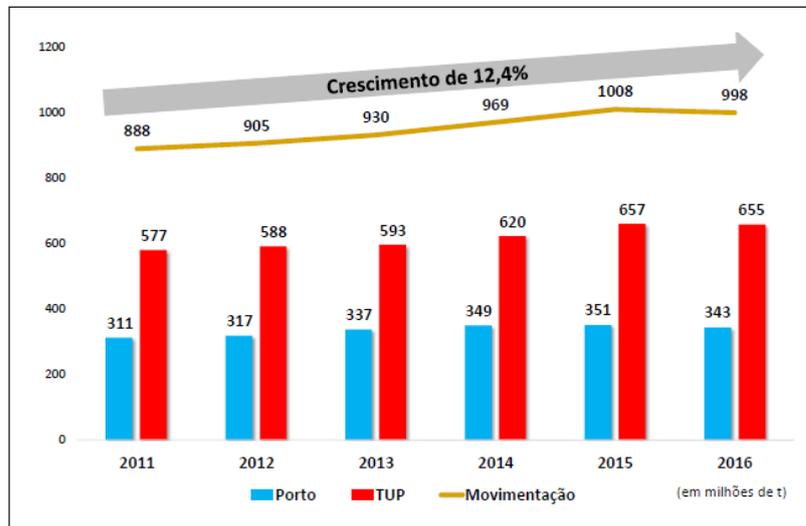


GRÁFICO 3 - Movimentação de cargas em portos e TUP (2011-2016)
Fonte: ANTAQ, 2016b.

O gráfico evidencia que o setor portuário brasileiro movimentou, em 2016, cerca de um bilhão de toneladas das mais diversas mercadorias, o que representou um crescimento de 12,4% em relação ao ano de 2011, em que pese o momento de crise econômica por que passa atualmente o país. Pode-se também verificar que uma parcela significativa da movimentação de cargas se dá nos terminais de uso privado, cerca de 65% em 2016, o que corrobora a importância das iniciativas adotadas para aumentar a captação de investimentos privados para o setor.

No mesmo sentido, o transporte de cargas por meio da navegação de cabotagem vem passando por um processo de expansão no país. Segundo Cesar (2015), alguns fatores estão sendo fundamentais para este desenvolvimento, dentre os quais ressalta o aumento do seu grau de competitividade, sendo cada vez mais considerado como alternativa ao modal rodoviário, sobretudo em função do preço dos combustíveis, das condições precárias das estradas, das restrições impostas ao tráfego de caminhões nas grandes cidades, do aumento

dos custos com as diárias pagas aos motoristas, fruto da sanção da Lei nº 12.619, de 30 de abril de 2012, que reduziu a jornada de trabalho e instituiu a obrigatoriedade de intervalos de descanso para os condutores, e por apresentar menor risco ao roubo de cargas.

Destaca, ainda, a maior produtividade e eficiência verificadas nas instalações portuárias, resultado do aumento de investimentos em infraestrutura obtido com a concessão para a exploração dos terminais portuários pela iniciativa privada, reduzindo o tempo de operação dos navios. Por fim, salienta o aumento do emprego do modal como alimentador (*feeder*) de transporte internacional, em virtude da tendência mundial de promover a reunião de cargas em portos que funcionam como concentradores (*hubs*) e da legislação brasileira restringir a atuação de operadores internacionais no transporte de cabotagem.

O GRAF. 4 apresenta a evolução no transporte de mercadorias por meio da navegação de cabotagem, observada a partir de 2010, destacando o crescimento do transporte de carga containerizada.

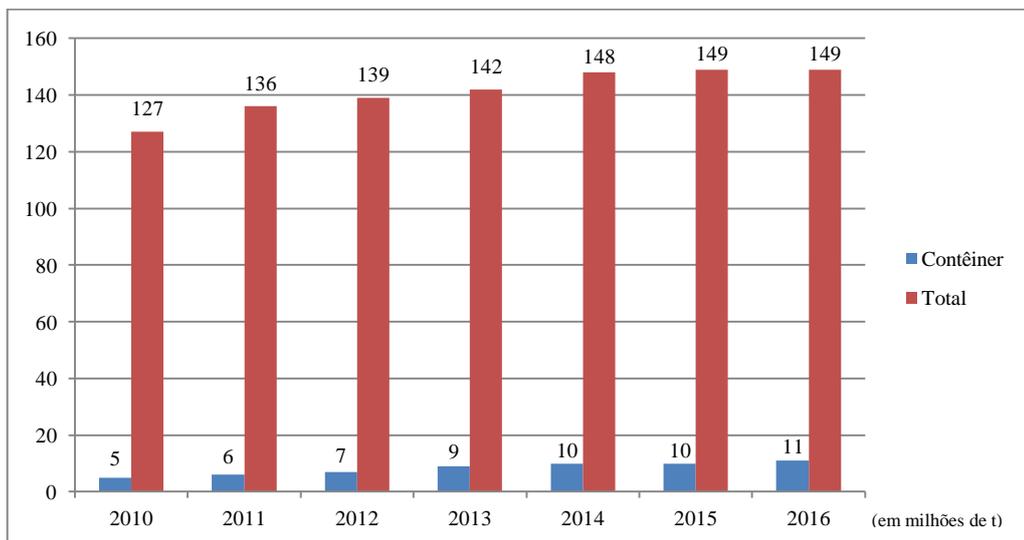


GRÁFICO 4 - Transporte de cargas na cabotagem (2010-2016)

Fonte: ANTAQ, 2016a.

Verifica-se, dessa forma, um aumento de 17,3% no total de cargas transportadas na cabotagem, em toneladas, durante o período de 2010 a 2016. Quando se trata

especificamente do transporte de mercadorias acondicionadas em contêineres, observa-se uma elevação da sua participação na cabotagem nacional nos últimos anos, passando de um percentual de 3,93% em 2010 para 7,38% em 2016. Em termos de toneladas transportadas, o crescimento foi bastante significativo, superior a 100%.

Embora venha ganhando maior destaque no cenário da cabotagem brasileira, a participação do contêiner ainda é pequena, sobretudo quando comparada ao transporte de granéis. Segundo dados da ANTAQ (2016a), o transporte de granéis líquidos e gasosos representa 77,2%, enquanto o de granéis sólidos responde por 11,4% do total transportado pela cabotagem no país, em toneladas.

Fonseca, C. e Fonseca, P. (2011) consideram que o contêiner introduziu um novo paradigma para a navegação marítima, tornando o transporte de mercadorias mais ágil, provocando o aumento da escala de movimentação dos portos e estimulando a ampliação da capacidade das embarcações. Dentre suas principais características, destacam a sua resistência, que permite a sua utilização por diversas vezes, a facilidade de ser carregado e descarregado, bem como de ser transportado de um modal para outro, aumentando as possibilidades de transporte intermodal e multimodal, e a redução significativa do tempo de carga e descarga das embarcações.

Dessa forma, pode-se dizer que o emprego do contêiner para unitização de carga representou uma revolução no mercado de transporte marítimo, desencadeando uma nova tendência pela utilização de embarcações de maior porte, dotadas de grande capacidade de carga, que possibilitarão a redução dos custos de transporte. Faz-se necessário, porém, que a infraestrutura portuária acompanhe tal evolução, de modo que os portos e terminais sejam capazes de receber navios maiores. Neste cenário, os investimentos em dragagens e na ampliação e modernização de tais instalações assumem papel ainda mais relevante.

4.6 O mercado brasileiro de cabotagem

Existem hoje 41 empresas autorizadas a operar na navegação de cabotagem do país,²¹ empregando um total de 183 embarcações.²² A maior frota brasileira é da Petrobras Transporte (TRANSPETRO), com 38 embarcações, totalizando 1.912.057 de tonelage de porte bruto (TPB), formada, principalmente, por navios petroleiros e destinados ao transporte de gases liquefeitos.²³

No que se refere ao mercado de transporte de contêineres, merecem destaque as empresas Aliança Navegação e Logística, operando com oito embarcações porta-contêiner (323.894 TPB), Log-In Logística Intermodal, com três embarcações porta-contêiner (77.389 TPB), e Mercosul Line Navegação e Logística, cuja frota conta com quatro embarcações porta-contêiner (106.028 TPB).²⁴

As principais empresas brasileiras de navegação que operam atualmente no transporte de carga geral containerizada, por meio da cabotagem, prestam serviços de transporte porta a porta, controlando toda a operação, desde a coleta da carga na origem até a entrega no destino final, utilizando em larga escala as possibilidades de integração com os demais modais de transporte.

Corroborar-se, assim, a tendência atual pela multimodalidade, de modo que seja maximizada a exploração das vantagens oferecidas por cada um dos diferentes modais, integrando-os em escala cada vez maior. Tal integração favorece sobremaneira o desenvolvimento da cabotagem, garantindo-lhe maior flexibilidade.

Cabe ressaltar, ainda, que estas principais empresas contam hoje com linhas regulares de cabotagem, cobrindo praticamente todas as regiões do país, ampliando as

²¹ <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>

²² <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaGeral.aspx>

²³ <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaPorEmpresa.aspx>

²⁴ <http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaPorEmpresa.aspx>

possibilidades de integração com os demais modais, especialmente o rodoviário e o ferroviário. O QUADRO 1 relaciona os portos da costa brasileira em que tais empresas atuam, operando linhas regulares.

QUADRO 1
Portos de atuação das principais empresas brasileiras de cabotagem

Empresa	Portos de atuação
Aliança Navegação e Logística	Manaus/AM, Vila do Conde/PA, Pecém/CE, Suape/PE, Salvador/BA, Vitória/ES, Itaguaí/RJ, Santos/SP, Itapoá/SC, Imbituba/SC e Rio Grande/RS
Log-In Logística Intermodal	Manaus/AM, Pecém/CE, Fortaleza/CE, Suape/PE, Salvador/BA, Vitória/ES, Rio de Janeiro/RJ, Itaguaí/RJ, Santos/SP, Paranaguá/PR, Itajaí/SC, Navegantes/SC e Rio Grande/RS
Mercosul Line Navegação e Logística	Manaus/AM, Pecém/CE, Fortaleza/CE, Suape/PE, Salvador/BA, Itaguaí/RJ, Santos/SP, Paranaguá/PR, Itajaí/SC, Navegantes/SC e Rio Grande/RS

Fontes: ALIANÇA, LOG-IN e MERCOSUL LINE.

Verifica-se, dessa forma, a ampla cobertura hoje proporcionada pela navegação de cabotagem no país, operando linhas regulares desde Manaus/AM até Rio Grande/RS. O aumento da oferta de serviços, bem como da frequência das partidas, contribui para elevar a confiabilidade do modal, eliminando as incertezas que o caracterizavam, sobretudo no que se refere à programação dos navios.

4.7 Óbices para o desenvolvimento da cabotagem no Brasil

Apesar do crescimento verificado nos últimos anos, bem como do cenário atual favorável à sua expansão, a navegação de cabotagem do país convive com uma série de dificuldades que limitam o seu pleno desenvolvimento, e que devem ser objeto de estudo para o estabelecimento de soluções que venham a eliminar, ou ao menos diminuir, o seu impacto

na expansão do modal.

Barat (2007) aponta a inadequação da frota nacional, o déficit elevado no mercado de fretes, o excesso de mão de obra nas operações portuárias e a baixa eficiência na movimentação de contêineres como principais obstáculos para o crescimento do transporte de cabotagem no país, motivos pelos quais ainda possui um volume incipiente dentro da matriz de transportes.

Vidigal (2007) reconhece o crescimento da cabotagem nacional, mas ressalta que fatores como a falta de competitividade dos navios brasileiros, o elevado custo dos combustíveis no país, o excesso de burocracia no ressarcimento do AFRMM aos armadores, os altos custos operacionais e o tempo de espera para atracação dos navios têm dificultado a sua expansão, em virtude de gerarem, necessariamente, aumento dos fretes.

Ao tratar dos problemas enfrentados pelo modal aquaviário, Fleury (2006a) destaca a questão dos financiamentos junto ao BNDES, salientando que a exigência de contratação de estaleiros nacionais eleva o risco e o custo de tal maneira que a construção de novos navios por parte dos armadores nacionais torna-se pouco atrativa. Ressalta, ainda, os elevados custos e a baixa eficiência operacional dos portos brasileiros, não obstante as melhorias verificadas após as privatizações.

Assim, considera que os graves problemas estruturais do transporte de cargas no país só podem ser resolvidos por meio da implantação de um conjunto de mudanças nas políticas públicas, de modo que sejam priorizados investimentos públicos no desenvolvimento dos modais ferroviário e aquaviário, mais eficientes e adequados às condições da economia brasileira.

Segundo Barbosa (2008), dentre os principais fatores que diminuem a competitividade da cabotagem em relação ao transporte rodoviário, pode-se destacar o alto custo do combustível na costa brasileira, cerca de 30% mais caro que o rodoviário e 37% mais

que o utilizado na navegação de longo curso, apesar do artigo 12 da Lei nº 9.432/97 estabelecer que os preços dos combustíveis cobrados às embarcações de longo curso devam ser extensivos às que operam na cabotagem, o que não se verifica na prática.

Destaca, ainda, dentre as principais dificuldades enfrentadas pelo modal, o diferencial de custos operacionais do navio e os altos custos portuários que incidem sobre o valor do frete, a baixa prioridade de acesso aos portos, prejudicando a regularidade das escalas, o excesso de burocracia no despacho de cargas e a dificuldade de contratação de novos navios para renovar e ampliar a frota, especialmente no que se refere às garantias e exigências dos agentes financeiros.

Dessa forma, como reflexo do sistema portuário sobre a competitividade da cabotagem, assevera que a capacidade insuficiente de terminais de contêineres e infraestrutura de acesso, bem como as profundidades limitadas nos canais de acesso, comprometem a regularidade das escalas programadas e concorrem para a utilização parcial da capacidade dos navios.

Para Durães Filho *et al.* (2011), os principais entraves ao desenvolvimento da cabotagem no país são, dentre outros, o preço do combustível, que tem custo superior se comparado à navegação de longo curso, os critérios estabelecidos para o afretamento de embarcações para cabotagem, a baixa oferta de navios, a despeito das linhas de crédito mais alongadas e com juros menores, utilizando como fonte de recursos o AFRMM, a necessidade de adequação da infraestrutura portuária, a falta de qualificação da mão de obra e os processos burocráticos que envolvem as operações de embarque e desembarque nos portos.

Em relação à ineficiência dos portos brasileiros, consideram que os portos concentradores (*hubs*) surgem como alternativa para agilizar a adequação da infraestrutura portuária, uma vez que são preparados para atender embarcações de maior e menor porte, viabilizando o emprego da cabotagem para o transporte de cargas destinadas aos terminais

alimentadores (*feeder*). Relembrem, ainda, a criação do REPORTO em 2004, um regime tributário para incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária, que isenta a cobrança de impostos para a aquisição de máquinas e equipamentos nacionais e importados.

Assim, entendem que o principal desafio das empresas de cabotagem é promover o desenvolvimento do transporte multimodal, oferecendo, para o maior número de clientes possível, serviços completos de logística porta a porta, o que possibilitará não somente o aumento da margem, mas melhores condições de enfrentar a forte concorrência imposta pelo modal rodoviário.

Para combater a burocracia nos processos de embarque e desembarque de cargas, teve início, em 2011, a implantação do Porto sem Papel, um sistema de informação que reúne, em um único meio de gestão, a documentação e informações necessárias à análise e liberação das mercadorias nos portos nacionais. O projeto já está implantado nos portos públicos brasileiros, eliminando mais de 140 formulários em papel, que foram convertidos para um único documento eletrônico. As informações necessárias para a entrada ou liberação das mercadorias são disponibilizadas via sistema e analisadas pelas autoridades portuárias e órgãos de fiscalização, conferindo maior agilidade a todo o processo.²⁵

Verifica-se, portanto, que apesar do cenário atual de crescimento apresentado pela cabotagem brasileira, existem aspectos que precisam ser analisados e efetivamente contornados para garantir o seu pleno desenvolvimento. Para tanto, considerando-se, ainda, o caráter estratégico do setor aquaviário para o Brasil, torna-se necessária a implantação de políticas públicas que permitam minimizar os efeitos adversos dos óbices apresentados à expansão do modal, estimulando a prática da multimodalidade no transporte de cargas no país, indispensável para a continuidade da expansão da cabotagem nacional.

²⁵ <http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/inteligencia-logistica/porto-sem-papel-ppsp>

4.8 Considerações finais do capítulo

Apesar das condições favoráveis e do potencial existente para a expansão da navegação de cabotagem no país, a participação do modal aquaviário na matriz de transportes nacional é ainda pouco significativa. Em um país com dimensões continentais como o Brasil, dotado de um extenso litoral, era de se esperar o emprego em maior escala dos transportes marítimo e ferroviário, a exemplo do que se observa em países com dimensões semelhantes, por apresentarem melhor desempenho nos deslocamentos de longa distância.

Entretanto, o que se verifica é a preponderância absoluta do modal rodoviário, gerando uma distorção na matriz que contribui para a baixa produtividade verificada no setor de transporte de cargas. Assim, a implementação de políticas que tenham por objetivo promover uma maior integração dos diferentes modais de transporte, maximizando o aproveitamento das vantagens de cada um deles, é fundamental para tornar a movimentação de cargas no país mais eficiente e para a formação de uma matriz mais equilibrada, reduzindo os custos logísticos e a vulnerabilidade do sistema de distribuição.

No setor portuário, os incentivos concedidos pela “Nova Lei dos Portos” para a captação de novos investimentos contribuíram para o crescimento do número de terminais privados autorizados a operar no país. Tais investimentos, associados aos de origem pública realizados para viabilizar as grandes infraestruturas portuárias públicas, vêm contribuindo sobremaneira para a expansão e modernização da infraestrutura portuária nacional, bem como para o aprimoramento da gestão dos portos públicos brasileiros, criando condições favoráveis ao desenvolvimento dos transportes marítimos no Brasil.

Da mesma forma, os investimentos do FMM destinados ao financiamento de projetos da Marinha Mercante e da indústria naval contribuíram para o crescimento da frota de bandeira brasileira destinada à navegação marítima, evidenciando um cenário positivo para

a expansão da cabotagem no país, em que pese o momento de dificuldade por que passa a construção naval no Brasil, provocada pela queda na cotação do petróleo.

No que tange à atividade nos portos e terminais brasileiros, constata-se que o volume de cargas movimentadas por meio do transporte aquaviário aumentou nos últimos anos, especialmente em função das melhorias alcançadas com o aumento no fluxo de investimentos destinados à expansão e modernização da infraestrutura portuária e à indústria da construção naval no país.

No mesmo sentido, o transporte de cargas por meio da navegação de cabotagem também vem passando por um processo de crescimento. Um dos fatores que concorrem para tal expansão é a maior participação do contêiner no cenário da cabotagem brasileira, embora ainda seja considerada pequena quando comparada ao transporte de granéis. A facilidade com que pode ser movimentado de um modal para outro aumenta as possibilidades de emprego do transporte multimodal, aumentando a sua flexibilidade e competitividade.

Desse modo, vislumbra-se a possibilidade de redução dos custos de transporte por meio da utilização de embarcações de maior porte, com capacidade para transportar uma quantidade maior de contêineres, associada à diminuição do tempo de descarga dos navios proporcionada pela unitização da carga. Faz-se necessária, porém, a manutenção do fluxo de investimentos na melhoria da infraestrutura portuária, a fim de que os portos e terminais sejam capazes de receber navios maiores.

A disponibilização de linhas regulares pelas principais empresas que operam no mercado brasileiro de cabotagem, cobrindo praticamente todas as regiões do país e ampliando as possibilidades de integração com os demais modais, bem como de serviços de logística porta a porta, tem sido fundamental para o desenvolvimento da cabotagem nacional, uma vez que permite um melhor gerenciamento dos embarques, elevando, conseqüentemente, a confiabilidade e a flexibilidade do modal.

Identifica-se, portanto, a existência de um cenário atual de crescimento que vem sendo vivenciado pela cabotagem brasileira. Entretanto, a despeito do quadro favorável à sua expansão, a navegação de cabotagem do país convive com uma série de dificuldades que limitam o seu pleno desenvolvimento, e que somente poderão ser superadas por meio da implantação de políticas públicas que privilegiem a integração dos diferentes modais de transporte, garantindo-lhe maior flexibilidade e capacidade de enfrentar a concorrência, em especial do transporte rodoviário.

Uma vez conhecido o estágio atual de desenvolvimento da cabotagem brasileira, será realizada, no próximo capítulo, uma abordagem acerca das características do tráfego de carga na MB, a fim de identificar os óbices e as possibilidades para o aumento da participação do modal na matriz de transportes da Força, bem como os benefícios advindos do seu incremento na movimentação de cargas sob a responsabilidade do SAbM.

5 O TRÁFEGO DE CARGA NA MARINHA DO BRASIL

5.1 Introdução

Após a apresentação dos principais aspectos que caracterizam o cenário atual da navegação de cabotagem no Brasil, bem como das dificuldades ainda enfrentadas para o seu pleno desenvolvimento e das possibilidades existentes para a sua expansão no mercado de transporte de cargas nacional, será realizada, no presente capítulo, uma análise das características do tráfego de carga na MB, com o objetivo de identificar os óbices e as possibilidades para o aumento da participação do modal na sua operacionalização.

Para alcançar tal objetivo, será feita uma abordagem sobre a sistemática adotada no âmbito do SABM para a movimentação das cargas sob sua responsabilidade, entre diferentes pontos do território nacional. Serão identificados, ainda, os principais fluxos de transporte de material e a composição da matriz de transportes do sistema, o que permitirá uma melhor compreensão das peculiaridades do tráfego de carga na MB.

5.2 Conceituação e sistemática de funcionamento

No âmbito da MB, tráfego de carga é “a atividade relacionada com a seleção do adequado meio de transporte e o estabelecimento de acordos para a movimentação do material, de um ponto a outro, incluindo a administração e o controle desta tarefa” (BRASIL, 2009, p. 1-6). Trata-se de uma atividade gerencial que compreende tanto o fluxo de movimentação nacional como a importação e a exportação de material da MB.

Uma vez que o objetivo principal do presente trabalho é identificar os óbices e as possibilidades para a aplicação da cabotagem em maior escala no transporte de cargas sob a

responsabilidade do SAbM, será analisada apenas a sistemática do tráfego de carga nacional, cujo processo compreende a movimentação de material entre dois diferentes pontos localizados dentro do território brasileiro.

O Subsistema Tráfego de Carga, parte integrante do SAbM, é formado por OM clientes e prestadoras do serviço de tráfego de carga. Dentre as clientes, incluem-se as Organizações Militares Solicitantes (OMS), que requisitam a movimentação das suas cargas, e as Organizações Militares Destinatárias (OMD), que se constituem no destino final das cargas despachadas pelo sistema. As OM prestadoras do serviço são as chamadas Organizações Militares de Tráfego de Carga (OMTC), responsáveis pela movimentação e controle das cargas (BRASIL, 2009). A FIG. 3 ilustra o fluxo de movimentação do material no tráfego de carga da MB.

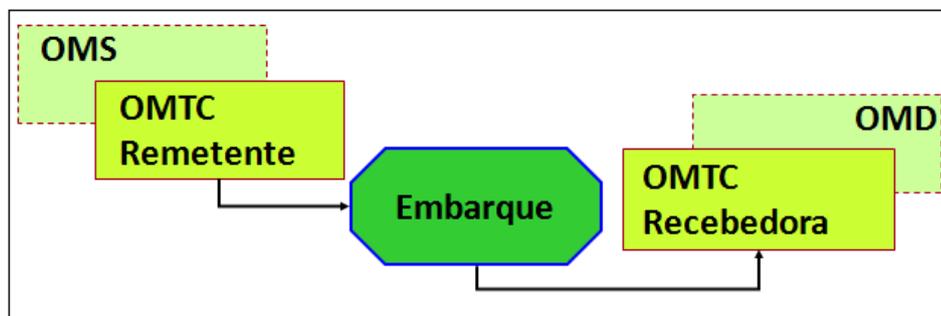


FIGURA 3 - Fluxo de movimentação do material no tráfego de carga
Fonte: BRASIL, 2009.

Verifica-se, assim, que para todo embarque de material existe uma OMTC remetente e uma recebedora. Entretanto, em alguns casos específicos, as próprias OMS e OMD podem atuar diretamente como OMTC remetente ou recebedora, respectivamente, sem a existência de intermediários, incorporando todas as atribuições e responsabilidades decorrentes.

No que tange ao tráfego de carga nacional, as principais OMTC são o CDAM, localizado na cidade do Rio de Janeiro, e os Centros de Intendência regionais, localizados nas

cidades de São Pedro da Aldeia/RJ, Salvador/BA, Natal/RN, Belém/PA, Rio Grande/RS, Ladário/MS e Manaus/AM. O CDAM é responsável pela remessa de material do Rio de Janeiro para o resto país, bem como pelo recebimento e distribuição das cargas provenientes do fluxo inverso. Os Centros de Intendência regionais atuam como OMTC recebedora, para as cargas destinadas às áreas de sua jurisdição, ou como remetente, para o despacho daquelas destinadas às demais regiões do país. Nas demais situações, não atendidas pelas principais OMTC acima mencionadas, o Comando mais antigo da área atuará como tal, tanto no envio como no recebimento de cargas (BRASIL, 2009).

No desempenho de suas atribuições, a OMTC remetente deverá efetuar a seleção do modal de transporte a ser empregado, considerando a sua adequação ao grau de urgência requerido, a conveniência econômica, a disponibilidade dos meios de transporte e a possibilidade de emprego de meios da MB ou das demais Forças. Uma vez despachada a carga, fará o acompanhamento da operação até a entrega no destino (BRASIL, 2009).

Por sua vez, a OMTC recebedora é a responsável por verificar a integridade da carga e, em caso de avaria, perda ou extravio, comunicar a ocorrência à OMTC de origem no menor tempo possível, fazendo constar todas as discrepâncias no conhecimento de embarque da transportadora. Na sequência, ao realizar a entrega da carga à OMD, encerra-se o ciclo do tráfego de carga nacional (BRASIL, 2009).

Assim, ao se efetuar a análise da sistemática anteriormente descrita, percebe-se a existência de um processo de centralização das cargas nas OMTC remetentes, para concentração e posterior despacho para as diversas regiões do país. Tal procedimento permite a formação de lotes maiores para a realização do transporte, o que proporciona um melhor planejamento dos embarques e, conseqüentemente, redução do custo do frete. Nesse contexto, a existência de modais alternativos à disposição das OMTC mostra-se importante para que se obtenha maior flexibilidade e a efetiva diminuição dos custos envolvidos.

Cabe ressaltar que, conforme será apresentado a seguir, o fluxo de transporte originado na cidade do Rio de Janeiro, sob a responsabilidade do CDAM, é o mais significativo quando se trata do tráfego de carga nacional, uma vez que os estoques do SAbM estão concentrados naquela cidade e de lá são distribuídos para os Centros de Intendência regionais. O fluxo inverso, constituído pelas movimentações de cargas oriundas das outras regiões do território nacional, é substancialmente inferior, motivo pelo qual a análise se restringirá às cargas despachadas pelo CDAM.

5.3 A atuação do CDAM no tráfego de carga nacional

Conforme verificado no item anterior, o CDAM é a OMTC responsável pela remessa de material partindo da cidade do Rio de Janeiro para as demais regiões do país, assim como pelo recebimento das cargas provenientes destas outras localidades, o chamado fluxo inverso. A TAB. 1 apresenta a movimentação de cargas efetuada pelo CDAM, no país, no ano de 2015.

TABELA 1
Cargas recebidas e despachadas pelo CDAM, no país – 2015

MODAL	CARGAS RECEBIDAS		CARGAS DESPACHADAS	
	Nº DE VOLUMES	PESO (Kg)	Nº DE VOLUMES	PESO (Kg)
Aéreo	181	3.759,00	315	4.690,56
Aquaviário	41	862,00	1.764	8.191,45
Rodoviário	10	1.019,00	100.091	1.811.967,57
Total	232	5.640,00	102.170	1.824.849,58

Fonte: BRASIL, 2015.

Da análise da tabela, percebe-se, inicialmente, que a quantidade de carga despachada pelo CDAM para as demais regiões do país, no período considerado, é substancialmente superior à recebida no fluxo inverso, corroborando que, no âmbito do

tráfego de carga nacional, o fluxo de transporte originado na cidade do Rio de Janeiro é o mais significativo.

Prosseguindo com a análise, verifica-se a utilização intensiva do modal rodoviário no transporte de cargas operacionalizado pelo SAbM, uma vez que a quase totalidade da carga, cerca de 99,3%, foi despachada por este meio. Nesse contexto, a participação do modal aquaviário no tráfego de carga nacional da MB mostra-se insignificante, evidenciando o desequilíbrio existente na matriz de transporte da Força, à semelhança da realidade observada por ocasião da análise da matriz nacional, concorrendo para a pouca flexibilidade e a maior vulnerabilidade do sistema.

A fim de possibilitar melhor conhecimento das características do transporte de cargas do SAbM, faz-se necessário um maior detalhamento do fluxo de movimentação do material, de modo a permitir a identificação dos principais destinos nacionais das cargas despachadas pelo CDAM. A TAB. 2 detalha tal movimentação, evidenciando as principais cidades destinatárias das cargas do SAbM em 2015.

TABELA 2
Principais destinos das cargas despachadas pelo CDAM, no país – 2015

DESTINO	CARGAS DESPACHADAS (KG)
Natal	361.938,11
Salvador	308.147,16
Belém	266.435,82
Rio Grande	116.249,02
Manaus	53.309,07
Florianópolis	28.440,20
Recife	23.447,64
Fortaleza	16.343,95
Vitória	11.744,86
Santos	478,83
Outras cidades	638.314,92
Total	1.824.849,58

Fonte: CDAM.

Nota: Os dados utilizados para a elaboração da tabela foram obtidos por meio de pesquisa realizada junto ao CDAM, em junho de 2017.

A tabela destaca as quantidades movimentadas para as principais cidades da costa brasileira onde a MB possui OM instaladas. Apesar de não estar situada no litoral, a cidade de Manaus/AM encontra-se destacada por ter acesso fluvial a partir do mar. Verifica-se, assim, que o fluxo de transporte para tais cidades representa cerca de 65% do total despachado por meio do tráfego de carga nacional. Ressalta-se, ainda, que as cidades que aparecem nas cinco primeiras posições são sedes de Distritos Navais, concentradoras de uma grande quantidade de OM e dotadas de Centros de Intendência regionais, sendo destinatárias de cerca de 60% das cargas despachadas pelo CDAM, a partir do Rio de Janeiro.

Percebe-se, portanto, a existência de um potencial para a expansão da participação da cabotagem na composição da matriz de transporte da MB, uma vez que, atualmente, as principais empresas brasileiras de navegação operam linhas regulares para a maior parte destas principais cidades destinatárias das cargas remetidas pelo CDAM, conforme verificado na análise do mercado brasileiro de cabotagem realizada no capítulo 4. O emprego do transporte multimodal, por meio da integração da navegação de cabotagem com o modal rodoviário, também se constitui em relevante oportunidade para viabilizar esta expansão, permitindo efetuar a ligação com as cidades que não são alcançadas diretamente pelas linhas regulares operadas na atualidade.

Adicionalmente, uma vez que os principais destinos das cargas transportadas estão situados a mais de 1.000 km de distância da cidade do Rio de Janeiro, releva mencionar as significativas vantagens advindas do emprego do modal aquaviário nos percursos de longa distância, já apresentadas anteriormente, sobretudo no que se refere ao menor custo do frete, maior capacidade de carga, maior segurança e a conseqüente redução do custo de seguro, menor poluição e maior eficiência energética do modal.

5.4 A terceirização do transporte

No capítulo anterior, ao tratar do panorama do transporte de cargas no Brasil, verificou-se que o transporte representa a parcela mais significativa dos custos logísticos, levando as empresas a buscarem soluções inovadoras para obterem um diferencial competitivo no mercado em que atuam. Muito se discute, nos dias de hoje, a questão da terceirização de serviços logísticos, dentre eles o transporte, especialmente em função do nível de complexidade que as operações alcançaram, desviando o foco das empresas do seu negócio central.

Segundo Fleury (2006b), a terceirização logística consiste no processo de transferência de parte ou da totalidade das operações logísticas de um órgão ou empresa para um ou mais provedores de serviços logísticos. Trata-se de uma prática que vem sendo bastante difundida nos dias de hoje e que vem acompanhando o processo de evolução da logística no Brasil.

Dentre as principais vantagens da terceirização, destaca a redução de ativos e do custo de mão de obra, o acesso às tecnologias mais avançadas e a possibilidade do órgão ou empresa poder se concentrar na sua atividade principal. No que tange aos serviços logísticos, assevera que a terceirização pode permitir a expansão da atividade da empresa para novos mercados, além de aumentar a eficiência da operação e o nível de serviço. Por outro lado, salienta a existência de potenciais desvantagens, como a possibilidade da empresa perder o controle da operação, não acompanhar a evolução tecnológica e piorar o seu desempenho operacional.

Nazário e Abrahão (2006) ressaltam que a terceirização logística está sendo tratada, cada vez mais, como uma alternativa estratégica para as empresas, capaz de proporcionar maior flexibilidade operacional, reduzir custos e oferecer serviços e produtos

customizados. Assim, constitui-se em importante ferramenta para torná-las diferenciadas, o que assume papel relevante em um mercado cada vez mais competitivo e exigente.

Para o desempenho de suas atribuições na execução do tráfego de carga nacional, o CDAM promove a contratação de empresas especializadas na prestação de serviços de transporte de cargas, com capacidade para movimentar o material que lhe for determinado entre diferentes pontos do território nacional, observando os requisitos de prazo e qualidade exigidos pela MB.

Atualmente, o CDAM dispõe de contratos que permitem a movimentação de cargas por intermédio dos modais aéreo, rodoviário e aquaviário, o que lhe garante maior flexibilidade para a seleção do meio de transporte, além de eliminar os elevados custos inerentes à manutenção de uma frota própria. Por outro lado, faz-se necessário destacar, como ponto negativo deste processo de terceirização, a dependência criada em relação ao prestador de serviços, que passa a ter um papel relevante para o sucesso da operacionalização da logística da Força.

5.5 Considerações sobre a seleção do modal de transporte

Conforme apresentado no item 5.2, compete à OMTC remetente selecionar o modal de transporte a ser utilizado para o embarque das cargas sob sua responsabilidade, levando em consideração, dentre outros fatores, a urgência requerida pela situação, a economia de recursos e a disponibilidade de meios, efetuando o acompanhamento de toda a operação até a chegada do material ao destino final.

Com o intuito de otimizar o tráfego de carga no país, permitindo a redução de custos e a melhoria da qualidade dos serviços prestados, além de maximizar o aproveitamento das possibilidades disponíveis em cada um dos contratos firmados para a realização dos

transportes, foi divulgado pelo CDAM um cronograma mensal para concentração de cargas, a ser cumprido pelas OMS, estabelecendo janelas para cada destino. Tal procedimento contribuiu significativamente para o melhor planejamento dos embarques e seleção do modal adequado para cada situação específica.²⁶

Os principais tipos de carga geralmente transportados pelo CDAM são, dentre outros, óleos lubrificantes, graxas, ferramentas, equipamentos, materiais de escritório e limpeza, material de consumo para processamento eletrônico de dados, bandeiras e pavilhões, baterias e pilhas, material de marinharia e combate a incêndio, uniformes, alimentos industrializados, sacarias, tintas, produtos químicos, material de salvamento e salvaguarda da vida humana no mar, lâmpadas elétricas, pneus, roupas de cama e mesa, sobressalentes, partes, peças e componentes de embarcações, navios, aeronaves e viaturas militares. Tais itens são normalmente acondicionados em caixas de papelão, embalagens plásticas e metálicas, caixas e engradados de madeira e tambores (BRASIL, 2013a).

Dessa forma, percebe-se que os tipos de carga e embalagens normalmente utilizadas no âmbito do SAbM favorecem o seu acondicionamento em contêineres, aumentando as possibilidades de emprego da cabotagem para a sua movimentação e ampliando as opções a serem consideradas por ocasião da seleção do modal adequado. Cabe também salientar as menores restrições impostas pelo modal aquaviário para o transporte de cargas perigosas,²⁷ proporcionando maior flexibilidade para o despacho de itens como óleos lubrificantes, produtos químicos e munição.

Os principais fatores a serem considerados na escolha do modal adequado para a realização do transporte são o custo do frete e o prazo para entrega do material no local de destino, de modo que a melhor opção, normalmente, é aquela que possibilite alcançar o destinatário com o menor custo, dentro do prazo estabelecido, garantindo a eficiência e a

²⁶ [http://www.depnavrj.mb/sites/default/files/Planejamento de Tráfego de Cargas Nacionais.pdf](http://www.depnavrj.mb/sites/default/files/Planejamento%20de%20Tráfego%20de%20Cargas%20Nacionais.pdf)

²⁷ Considera-se carga perigosa aquela que oferece risco ao pessoal, à estrutura do modal ou à outra carga, além de requerer precauções especiais de embalagem e transporte (BRASIL, 2016).

eficácia da operação. Assim, a análise que será realizada a seguir limitar-se-á às duas variáveis fundamentais a serem consideradas no processo de seleção do modal, sendo, para tanto, utilizadas informações obtidas por meio de pesquisa realizada junto ao CDAM, extraídas dos contratos que se encontram em vigor para o atendimento das suas necessidades de transporte.

5.5.1 Custo do frete

A TAB. 3 apresenta os valores das tarifas hoje praticadas para o transporte de material da cidade do Rio de Janeiro para os cinco principais destinos nacionais das cargas despachadas pelo CDAM. As tarifas aéreas não foram consideradas em razão da especificidade deste modal, uma vez que, em função do seu elevado custo, somente é empregado para o transporte de pequenos volumes de carga que requeiram urgência na entrega. As tarifas do modal aquaviário de cabotagem, originalmente apresentadas para o transporte de contêineres de 40 pés, foram convertidas para metro cúbico (m³), a fim de facilitar a comparação com as tarifas rodoviárias.²⁸

TABELA 3
Tarifas em vigor para o transporte das cargas do CDAM – 2017

Cidade	Rodoviário (R\$/m ³)	Aquaviário (R\$/m ³)
Natal	266,29	185,73
Salvador	309,39	103,02
Belém	267,79	263,74
Rio Grande	452,23	148,59
Manaus	694,86	312,03

Fonte: CDAM.

Nota: Os dados utilizados para a elaboração da tabela foram obtidos por meio de pesquisa realizada junto ao CDAM, em junho de 2017.

²⁸ Um contêiner de 40 pés possui a capacidade de 67,3 m³ (BRASIL, 2016).

Verifica-se, portanto, que o custo do frete para transportar as cargas da MB para os principais destinos nacionais é significativamente inferior quando empregado o modal aquaviário, variando de uma pequena redução de 1,5% no caso de Belém, em função da reduzida tarifa obtida na licitação realizada para o transporte rodoviário, até uma redução de 67,1% para a cidade de Rio Grande.

5.5.2 Prazo de entrega

Em relação aos prazos para a entrega das cargas no destino, os contratos firmados pela MB para o transporte rodoviário admitem duas modalidades de carregamento, total ou parcial. No carregamento total, o veículo transportador é utilizado exclusivamente para o transporte das cargas do CDAM, sendo faturado o valor correspondente à sua capacidade máxima, o que possibilita a sua chegada ao destino em menor prazo. Já na modalidade parcial, a empresa contratada coleta as cargas, independente do volume, e as mantém armazenadas em seus depósitos para posterior despacho, sendo permitida a agregação de cargas de outros clientes, o que lhe assegura um prazo maior para a entrega no destino (BRASIL, 2013a).

Em relação ao transporte aquaviário, o contrato em vigor estabelece a modalidade de transporte porta a porta, sendo a empresa contratada responsável por toda a operação desde a retirada dos contêineres nas instalações do CDAM até a sua entrega ao destinatário. O contêiner fornecido pela empresa é de uso exclusivo da MB, não havendo a possibilidade de agregação de cargas de outros clientes (BRASIL, 2016).

A TAB. 4 apresenta os prazos máximos para a entrega das cargas estabelecidos nos contratos de prestação de serviços de transporte em vigor, para os modais rodoviário e aquaviário. De modo análogo à análise do custo do frete, a tabela tem por foco a

movimentação de material para as cinco principais cidades destinatárias das cargas remetidas pelo CDAM, no âmbito do tráfego de carga nacional.

TABELA 4
Prazos máximos de entrega das cargas despachadas pelo CDAM

Cidade	Rodoviário (carregamento total)	Rodoviário (carregamento parcial)	Aquaviário (porta a porta)
Natal	4 dias	19 dias	16 dias
Salvador	3 dias	18 dias	15 dias
Belém	7 dias	22 dias	18 dias
Rio Grande	4 dias	19 dias	11 dias
Manaus	18 dias	33 dias	22 dias

Fonte: BRASIL (2013a, 2016).

Da análise da tabela acima, verifica-se que o transporte rodoviário, com carregamento total, é o que permite alcançar o destinatário no menor tempo, em razão da grande flexibilidade proporcionada pelo modal. Na modalidade parcial, os prazos máximos de entrega são superiores, inclusive quando comparados ao transporte aquaviário, a fim de conferir às empresas contratadas maiores possibilidades de consolidação de cargas.

Assim, constata-se que o modal aquaviário de cabotagem, por apresentar custo substancialmente inferior ao rodoviário, será o meio de transporte adequado sempre que for possível conciliar as necessidades de movimentação de material da MB com os prazos máximos de entrega estabelecidos nos contratos, o que nem sempre é tarefa simples. Nesse contexto, as atividades de planejamento para consolidação de cargas ganha importância ainda maior, devendo ser objeto de conhecimento e preocupação não apenas do CDAM, mas de todas as suas OMS clientes, que também desempenham papel relevante para o sucesso do funcionamento da sistemática como um todo.

5.6 Óbices e possibilidades para a expansão da cabotagem na MB

Apesar do cenário favorável à expansão da navegação de cabotagem no Brasil, a participação do modal no transporte das cargas do SAbM é ainda pouco significativa, conforme verificado no item 5.3. Mostra-se relevante, portanto, identificar os óbices e as dificuldades que vêm sendo enfrentadas pelas OM envolvidas no processo para que o emprego da cabotagem na MB se torne uma realidade, possibilitando o aproveitamento das inúmeras vantagens proporcionadas pelo modal, já amplamente destacadas. Para tanto, foi realizada uma pesquisa junto ao CDAM para identificar tais dificuldades, cujos principais aspectos serão apresentados a seguir.

No ano de 2015, foi realizado um processo licitatório que tinha por objeto o transporte multimodal de cargas, por via marítima e rodoviária, a fim de atender as necessidades de movimentação de material do SAbM para as principais cidades do território nacional. Entretanto, o resultado obtido não foi satisfatório, uma vez que os preços ofertados encontravam-se superiores aos praticados nos contratos de transporte rodoviário, à exceção da cidade de Manaus. Adicionalmente, o Centro de Intendência da Marinha em Manaus não dispunha de equipamentos adequados para operar com contêineres de 40 pés, o que dificultou o emprego do modal na ocasião.

A partir de 2015, percebendo uma evolução no mercado nacional de transporte por cabotagem, especialmente em termos de prazo, foi realizado um novo certame, tendo sido firmado um novo contrato em abril de 2017. Diferente da licitação anterior, os novos preços obtidos mostraram-se vantajosos na comparação com o modal rodoviário, conforme observado na TAB. 3, apresentada no item 5.5.1, o que já vem motivando, no corrente ano, um incremento do emprego da navegação de cabotagem na movimentação das cargas do CDAM no país.

Com o intuito de minimizar os problemas decorrentes da falta de equipamentos apropriados para manobrar os contêineres, o atual contrato eliminou a possibilidade de entrega porto a porto, mantendo apenas a modalidade porta a porta, com entrega direta no endereço do Centro de Intendência destinatário, sendo a empresa contratada responsável inclusive pelo descarregamento dos contêineres no local de destino, bem como pelo fornecimento dos equipamentos de manobra de peso necessários (BRASIL, 2016).

Por outro lado, cabe ressaltar que o serviço de cabotagem não possibilita o envio de cargas fracionadas, ao contrário da modalidade de carregamento parcial oferecida nos contratos de transporte rodoviário, já destacada no item 5.5.2. Dessa forma, faz-se necessária a consolidação de cargas que justifique a utilização de um contêiner, para que o transporte seja economicamente vantajoso.

Assim, quando se compara o transporte de cargas fechadas (carregamento total do veículo transportador ou contêiner) por intermédio dos modais rodoviário e aquaviário, constata-se que a cabotagem é mais econômica, mas, por sua vez, requer um tempo maior de preparação para a consolidação das cargas, bem como para a efetiva realização do transporte até o local de destino.

Verifica-se, portanto, a partir da análise do comportamento atual das variáveis fundamentais a serem consideradas pelo CDAM no processo de seleção do modal de transporte, quais sejam o custo e o prazo de entrega do material, que são boas as possibilidades para a expansão do emprego da cabotagem na operacionalização do tráfego de carga nacional.

As tarifas hoje contratadas são favoráveis, mostrando-se vantajosas na comparação com o transporte rodoviário. Assim, a adequação das necessidades de transporte da MB aos maiores prazos exigidos pela cabotagem continuará a ser o fator determinante para o seu emprego em maior escala. Nesse sentido, cabe salientar, mais uma vez, a importância da

realização de um correto planejamento, que propicie a formação tempestiva de lotes econômicos para o transporte, viabilizando a utilização do modal.

Ressalta-se, ainda, que o crescente desenvolvimento da cabotagem no país, apresentado no capítulo 4, tende a criar um ambiente cada vez mais favorável à expansão do seu emprego na MB. Com a evolução do mercado nacional, espera-se um desenvolvimento cada vez maior das empresas brasileiras de navegação, com a consequente ampliação da oferta de serviços e linhas regulares, bem como a redução dos preços hoje praticados.

Dessa forma, os prazos hoje envolvidos, principal problema enfrentado no âmbito do SAbM, tendem a se reduzir, aumentando o grau de competitividade do modal frente ao transporte rodoviário, permitindo um maior equilíbrio na matriz de transportes da Força e um melhor aproveitamento dos principais benefícios advindos do uso da cabotagem, um modal mais vantajoso economicamente, com maior eficiência energética, mais seguro e menos poluente, aspecto fundamental na atualidade.

5.7 Considerações finais do capítulo

A participação do modal aquaviário na matriz de transportes do SAbM tem se mostrado insignificante, uma vez que a quase totalidade da carga movimentada pelo CDAM, que opera o fluxo mais significativo quando se trata do tráfego de carga nacional, vem sendo despachada pelo modal rodoviário, evidenciando o desequilíbrio existente e contribuindo para a pouca flexibilidade e a maior vulnerabilidade do sistema.

Todavia, nota-se que há um potencial para a sua expansão, uma vez que, atualmente, as principais empresas brasileiras que atuam no mercado da cabotagem nacional operam linhas regulares para a maior parte das principais cidades destinatárias das cargas remetidas pelo CDAM, além de proporcionarem, por meio da integração com o modal rodoviário, a ligação com as demais cidades que não constam diretamente de tais rotas.

Para o cumprimento de suas atribuições, o CDAM terceiriza a atividade de transporte, firmando contratos com empresas especializadas que permitem a movimentação de cargas por meio dos modais aéreo, rodoviário e aquaviário, assegurando maior flexibilidade para a seleção do meio de transporte. Assim, variáveis como o custo do frete e o prazo de entrega do material no destino constituem-se nos principais fatores a serem considerados no processo de escolha do modal.

Nesse sentido, a cabotagem, por apresentar custo substancialmente inferior ao modal rodoviário, será o meio de transporte adequado sempre que for possível conciliar as necessidades de movimentação de material da MB com os prazos máximos de entrega estabelecidos nos contratos, realçando a importância das atividades de planejamento para a consolidação de cargas, desenvolvidas no âmbito das OM participantes do processo.

A navegação de cabotagem no Brasil experimenta, nos dias de hoje, um cenário favorável à sua expansão. Tal fato já vem se refletindo positivamente no tráfego de carga da MB, uma vez que a última licitação realizada para o transporte marítimo já obteve resultados satisfatórios, sobretudo quando comparados às tarifas praticadas no modal rodoviário, o que já vem permitindo o incremento da sua utilização pelo CDAM.

Assim, o atual processo de evolução da cabotagem brasileira tende a criar um ambiente cada vez mais favorável à expansão do seu emprego na MB, representando uma oportunidade para o aprimoramento do tráfego de carga nacional, tornando-o mais eficiente, flexível e menos dependente do uso intensivo de um único modal. Espera-se, com a contínua ampliação da oferta de serviços e linhas regulares, e com a consequente redução do custo do frete, diminuir os prazos hoje envolvidos e aumentar o grau de competitividade do modal frente ao rodoviário, o que possibilitará um maior equilíbrio na matriz de transportes da Força e o adequado aproveitamento dos benefícios advindos do uso da cabotagem em maior escala.

6 CONCLUSÃO

A navegação de cabotagem no Brasil passou por diferentes ciclos de desenvolvimento ao longo da história, vivendo períodos de crescimento, de estagnação e até mesmo de retração. Vários foram os fatores que contribuíram para a formação deste quadro, destacando-se, dentre eles, as diferentes formas de atuação do Estado na regulação do setor, implementando políticas que por vezes impulsionavam a participação do modal e, por outras, desfavoreciam o seu pleno desenvolvimento.

Nesse contexto, a proteção do Estado mostrou-se fundamental para a sobrevivência das empresas nacionais, de modo que os períodos de maiores dificuldades para o setor estão ligados à prática de políticas menos protecionistas por parte do governo que, em determinado momento, chegou até mesmo a decretar a livre cabotagem no país, trazendo sérios impactos para o seu desenvolvimento.

Existe uma forte interdependência entre o transporte marítimo e a indústria da construção naval, de modo que não se pode pensar na possibilidade de que um deles se desenvolva sem que o outro o acompanhe, verificando-se, assim, um alto grau de associação entre estes dois importantes setores da atividade econômica do país. Assim, iniciativas voltadas para o aumento de investimentos na construção naval e na infraestrutura portuária contribuíram sobremaneira para o desenvolvimento do transporte aquaviário no Brasil.

A existência de um marco regulatório bem elaborado, que seja capaz de propiciar as condições necessárias à implantação de políticas destinadas ao desenvolvimento da atividade econômica, é fundamental para os interesses de qualquer país. Tal arcabouço legal torna-se ainda mais relevante quando se trata do transporte marítimo, responsável pela quase totalidade da movimentação de cargas no comércio mundial. Dessa forma, as leis, normas e demais diretrizes formuladas sobre o tema mostram-se importantes para a construção de um

ambiente regulado, que seja favorável à expansão do setor aquaviário.

A legislação brasileira, de modo geral, vem se adaptando ao longo dos anos para garantir o desenvolvimento do transporte marítimo no país, especialmente no que se refere à cabotagem. A Lei nº 9.432/97, ao regulamentar o texto constitucional, estabeleceu as condições para a participação de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem nacional, tornando-a restrita às afretadas por empresas brasileiras de navegação, autorizadas pelo órgão competente. Assim, embora a Emenda Constitucional nº 7/1995 tenha passado a permitir o uso de bandeiras estrangeiras, a legislação protege o interesse das empresas nacionais, introduzindo restrições e iniciativas que buscam incentivar o uso de embarcações brasileiras e contribuir para a fomentação da indústria da construção naval no país, prática comum em outros países.

A liberação total do tráfego à bandeira estrangeira traria sérios prejuízos às empresas nacionais, submetendo-as à forte concorrência das grandes companhias de navegação mundiais, fato já verificado quando da decretação da livre cabotagem no período imperial. Por outro lado, ao eliminar a impossibilidade total de afretamento de embarcações estrangeiras, promove-se a flexibilidade necessária para que o transporte possa ser efetivamente realizado, mesmo nas situações em que o uso de embarcações nacionais não seja possível, proporcionando alternativas para os embarcadores.

A “Nova Lei dos Portos” trouxe significativas inovações para o setor portuário, com destaque para as iniciativas destinadas à modernização da infraestrutura portuária e ao estímulo da concorrência no setor. Para tanto, foram introduzidas modificações no regime de exploração de portos e instalações portuárias, bem como na forma de contratação de mão de obra, a fim de reduzir a insegurança jurídica, incentivar a captação de investimentos na iniciativa privada e impulsionar a atividade econômica, o que contribuiu para o crescimento do número de terminais privados autorizados a operar no país. Tais investimentos, associados

aos de origem pública realizados para viabilizar as grandes infraestruturas portuárias, vêm contribuindo para a expansão e modernização da infraestrutura portuária nacional, bem como para o aprimoramento da gestão dos portos públicos brasileiros, criando condições favoráveis ao desenvolvimento dos transportes marítimos no Brasil.

Entretanto, apesar das condições favoráveis e do potencial existente para a expansão da cabotagem no país, a participação do modal aquaviário na matriz de transportes nacional é ainda pouco significativa, verificando-se uma preponderância absoluta do modal rodoviário, o que gera uma distorção que contribui para a baixa produtividade do setor de transporte de cargas. Assim, a implementação de políticas que tenham por objetivo promover uma maior integração dos diferentes modais de transporte, maximizando o aproveitamento das vantagens de cada um deles, é fundamental para tornar a movimentação de cargas no país mais eficiente e para a formação de uma matriz mais equilibrada, reduzindo os custos logísticos e a vulnerabilidade do sistema de distribuição.

Os investimentos do FMM destinados ao financiamento de projetos da Marinha Mercante e da indústria naval contribuíram para o crescimento da frota de bandeira brasileira destinada à navegação marítima, evidenciando um cenário positivo para a expansão da cabotagem no país, em que pese o momento de dificuldade por que passa a construção naval no Brasil, provocada pela queda na cotação do petróleo.

O volume de cargas movimentadas por meio do transporte aquaviário nos portos e terminais brasileiros aumentou nos últimos anos, especialmente em função das melhorias alcançadas com o aumento no fluxo de investimentos destinados à expansão e modernização da infraestrutura portuária e à indústria da construção naval no país. No mesmo sentido, o transporte de cargas por meio da navegação de cabotagem também vem passando por um processo de crescimento. A maior participação do contêiner no cenário da cabotagem nacional, cuja facilidade de movimentação aumenta as possibilidades de emprego do

transporte multimodal, contribui para o aumento da sua flexibilidade e competitividade.

A disponibilização de linhas regulares pelas principais empresas que operam no mercado brasileiro de cabotagem, cobrindo praticamente todas as regiões do país e ampliando as possibilidades de integração com os demais modais, bem como de serviços de logística porta a porta, tem sido fundamental para o desenvolvimento da cabotagem nacional, uma vez que permite um melhor gerenciamento dos embarques, elevando, conseqüentemente, a confiabilidade e a flexibilidade do modal.

Por outro lado, a despeito do cenário atual de crescimento e do quadro favorável à sua expansão, a navegação de cabotagem do país convive com uma série de dificuldades que limitam o seu pleno desenvolvimento, e que somente poderão ser superadas por meio da implantação de políticas públicas que privilegiem a integração dos diferentes modais de transporte, garantindo-lhe maior flexibilidade e capacidade de enfrentar a concorrência, em especial do transporte rodoviário.

No âmbito da MB, a exemplo do cenário nacional, a participação do modal aquaviário na matriz de transportes do SAbM tem se mostrado insignificante, uma vez que a quase totalidade da carga movimentada no tráfego de carga nacional vem sendo despachada pelo modal rodoviário, evidenciando o desequilíbrio existente e contribuindo para a pouca flexibilidade e a maior vulnerabilidade do sistema.

Todavia, nota-se que há um potencial para a sua expansão, uma vez que, atualmente, as principais empresas brasileiras que atuam no mercado da cabotagem nacional operam linhas regulares para a maior parte das principais cidades destinatárias das cargas despachadas, além de proporcionarem, por meio da integração com o modal rodoviário, a ligação com as demais cidades que não constam diretamente de tais rotas.

A terceirização da atividade de transporte pelo CDAM permite a movimentação de cargas por meio dos modais aéreo, rodoviário e aquaviário, assegurando maior

flexibilidade para a seleção do meio de transporte. Assim, variáveis como o custo do frete e o prazo de entrega do material no destino constituem-se nos principais fatores a serem considerados no processo de escolha do modal.

Nesse sentido, a cabotagem, por apresentar custo substancialmente inferior ao modal rodoviário, será o meio de transporte adequado sempre que for possível conciliar as necessidades de movimentação de material do SAbM com os prazos máximos de entrega estabelecidos nos contratos. Dessa forma, propõe-se que a MB desenvolva ações no sentido de promover o contínuo aperfeiçoamento do processo de planejamento para a consolidação de cargas, realçando a sua importância no âmbito de todas as OM integrantes do sistema, a fim de viabilizar o crescimento da utilização do modal aquaviário.

A navegação de cabotagem nacional vive um cenário favorável à sua expansão, o que já vem se refletindo positivamente no tráfego de carga da MB. A última licitação realizada para o transporte marítimo obteve resultados satisfatórios, sobretudo quando comparados às tarifas praticadas no modal rodoviário, o que já vem permitindo, no corrente ano, o incremento da sua utilização pelo CDAM.

Tal cenário de evolução tende a criar um ambiente cada vez mais favorável à expansão do uso da cabotagem na MB, representando uma oportunidade para o aprimoramento do tráfego de carga nacional, tornando-o mais eficiente, flexível e menos dependente do uso intensivo de um único modal. Com a contínua ampliação da oferta de serviços e linhas regulares, e a conseqüente redução do custo do frete, espera-se diminuir os prazos hoje envolvidos e aumentar o grau de competitividade do modal, o que possibilitará um maior equilíbrio na matriz de transportes da Força e o adequado aproveitamento dos benefícios advindos do uso da cabotagem em maior escala.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Anuário estatístico aquaviário - 2016**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario2016/>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. **Apresentação do anuário estatístico 2016**. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2017/03/Apresentação-do-Anuário-Estatístico-2016.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Frota geral – analítica. Cabotagem. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaGeral.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Frota por empresa. Cabotagem. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarFrotaPorEmpresa.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS – ANTAQ. Navegação marítima – empresas autorizadas. Cabotagem. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Frota/ConsultarEmpresaAutorizada.aspx>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ALIANÇA NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA. Cabotagem. Aliança folder cabotagem. Disponível em: <http://www.alianca.com.br/alianca/media/alianca_2/documents/news_startpage/140409_Aliana_Cabotagem.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BARAT, Josef. Globalização, logística e transporte. In: BARAT, Josef (Org.) *et al.* **Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil**. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2007. cap. 1, p. 15-100.

BARBOSA, Murillo de Moraes Rego Corrêa. **A expansão da cabotagem e os reflexos na gestão da cadeia logística dos usuários de transporte**. São Paulo, 2008. Apresentação realizada na 9ª Conferência Nacional Portos Brasil, em 28 maio 2008. Disponível em: <<http://observatorio.antaq.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Mai08ConferenciaPortos.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Base de Abastecimento da Marinha no Rio de Janeiro. **Pregão eletrônico n. 20/2013**. Rio de Janeiro, 2013a. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Base de Abastecimento da Marinha no Rio de Janeiro. **Pregão eletrônico n. 31/2016**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/ConsultaLicitacoes/ConsLicitacao_Filtro.asp>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Centro de Distribuição e Operações Aduaneiras da Marinha. Orientações. Planejamento de tráfego de cargas nacionais. Disponível em: <[http://www.depnavrj.mb/sites/default/files/Planejamento de Tráfego de Cargas Nacionais.pdf](http://www.depnavrj.mb/sites/default/files/Planejamento%20de%20Tráfego%20de%20Cargas%20Nacionais.pdf)>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. Comando da Marinha. Portaria n. 46/MB de 16 de fevereiro de 2017. Altera a denominação do Depósito Naval no Rio de Janeiro (DepNavRJ). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 fev. 2017a. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=208&data=17/02/2017>>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Decreto n. 8.033 de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 jun. 2013b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D8033.htm>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Decreto n. 9.048 de 10 de maio de 2017. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 mai. 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9048.htm>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Diretoria de Administração da Marinha. **Anuário estatístico da Marinha**. 43. ed. v. 1. Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <<http://dadm2.dadm.mb/admstr/aplica/departamentais/Anemar/siteanemar2015.nsf>>. Acesso em: 29 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.432 de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9432.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.611 de 19 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o transporte multimodal de cargas e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 fev. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9611.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.233 de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jun. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 24 mar. 2017.

BRASIL. Lei n. 12.815 de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nº 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nº 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 jun. 2013c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Programa de aceleração do crescimento - PAC - 4º Balanço 2015-2018**. Brasília, 2017c. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/12c9979f887047791592a0e16c838e04.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Programa de aceleração do crescimento - PAC. Notícias. Em nove anos, investimentos executados pelo PAC somam R\$ 1,9 trilhão. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/noticia/68777baf>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Programa de aceleração do crescimento - PAC. Sobre o PAC. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Setor portuário. Temer assina decreto que destrava investimentos nos portos. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/ultimas-noticias/4724-presidente-temer-edita-decreto-que-moderniza-marco-regulatorio-dos-portos.html>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. Secretaria-Geral da Marinha. **SGM-201**: normas para execução do abastecimento. 6. rev. Brasília, 2009.

BRASIL. Secretaria Nacional de Portos. Porto sem papel - PSP. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/inteligencia-logistica/porto-sem-papel-ppsp>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

BRASIL. Secretaria Nacional de Portos. Sistema portuário nacional. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BURLAMAQUI, Armando. A Marinha Mercante brasileira. In: **HISTÓRIA da Marinha Mercante brasileira**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. v. 1. p. 13-181.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Marinha mercante brasileira**: longo curso, cabotagem e bandeira de (in)conveniência. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2014. 272 p.

CESAR, Igor Thiago de Andrade. Transporte de carga geral por cabotagem: utilização dos portos do Rio de Janeiro. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v.135, n. 01/03, p. 213-222, jan./mar. 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE – CNT. **Boletim Estatístico – CNT – Fevereiro 2017**. Brasília, 2017. Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Boletim/boletim-estatistico-cnt>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

DURÃES FILHO, Álvaro da Costa *et al.* Cabotagem uma alternativa econômica de transporte eficaz para o Brasil. **Revista científica perspectivas online; Exatas & engenharias**, Campos dos Goytacazes-RJ, v. 1, n. 1, p. 13-22, jan./jun. 2011. Disponível em: <http://seer.perspectivasonline.com.br/index.php/exatas_e_engenharia/article/view/150>. Acesso em: 10 jun. 2017.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA. Plano Nacional de Logística Integrada - PNLI. Disponível em: <<http://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-integrada-pnli>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

FERREIRA, Eduardo Bacellar Leal. **A Marinha do Brasil**. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2017. Apresentação realizada para o Curso Superior de Defesa, em 8 mar. 2017.

FLEURY, Paulo Fernando. Panorama do transporte de cargas no Brasil. In: FIGUEIREDO, Kleber Fossati; FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter (Orgs.). **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento do fluxo de produtos e dos recursos**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006a. cap. 17, p. 237-246 (Coleção Coppead de Administração).

FLEURY, Paulo Fernando. Terceirização logística no Brasil. In: FIGUEIREDO, Kleber Fossati; FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter (Orgs.). **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento do fluxo de produtos e dos recursos**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006b. cap. 24, p. 313-324 (Coleção Coppead de Administração).

FONSECA, Cláudia Pio Borges Mariano da; FONSECA, Pedro Celso Rodrigues. A cabotagem brasileira: uma análise do mercado de carga containerizada. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 131, n. 10/12, p. 84-99, out./dez. 2011.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. 255 p.

FRANÇA, Quênio Cerqueira de. **Fundo da Marinha Mercante e a construção naval no Brasil**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2017. Apresentação realizada para o Curso de Política e Estratégia Marítimas, em 6 jun. 2017.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da marinha mercante brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 247-278, 2010. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/7397/5370>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

GUIMARÃES, José Celso de Macedo Soares. História naval brasileira. v. 5. t. 2. In: **HISTÓRIA da Marinha Mercante brasileira**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha, 2007. v. 1. p. 197-223.

INFO PORTO BRASIL. Portos públicos do Brasil. Disponível em: <<http://infoportobrasil.com.br/porto/portos-publicos>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

INTERNATIONAL TRANSPORT WORKERS' FEDERATION. Flags of convenience. Disponível em: <<http://www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seafarers/in-focus/flags-of-convenience-campaign/>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

LOG-IN LOGÍSTICA INTERMODAL. Serviços. Cabotagem. Disponível em: <<https://www.loginlogistica.com.br/cabotagem>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MERCOSUL LINE NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA. Serviços. Rotas. Disponível em: <http://www.mercosul-line.com.br/servicos_rota.php>. Acesso em: 15 jun. 2017.

MESQUITA, Alvaro Augusto Pereira. O papel e o funcionamento das agências reguladoras no contexto do Estado brasileiro: problemas e soluções. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 42, n. 166, p. 23-39, abr./jun. 2005. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/428/R166-02.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

NAZÁRIO, Paulo. Papel do transporte na estratégia logística. In: FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter; FIGUEIREDO, Kleber Fossati (Orgs.). **Logística empresarial: a perspectiva brasileira**. 1. ed. 10. reimpr. São Paulo: Atlas, 2008. p. 126-132 (Coleção Coppead de Administração).

NAZÁRIO, Paulo; ABRAHÃO, Fábio. RFI como ferramenta de planejamento e controle. In: FIGUEIREDO, Kleber Fossati; FLEURY, Paulo Fernando; WANKE, Peter (Orgs.). **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento do fluxo de produtos e dos recursos**. 1. ed. 3. reimpr. São Paulo: Atlas, 2006. cap. 25, p. 325-336 (Coleção Coppead de Administração).

NOVAES, Antonio Galvão. **Logística e gerenciamento da cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação**. 4. ed. rev. atu. e ampl. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 404 p.

SANDRONI, Paulo (Org.). **Novíssimo dicionário de economia**. 1. ed. São Paulo: Editora Best Seller, 1999. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNovissimo-Dicionário-de-Economia.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

SCHMIDT, Cristiane A. J.; GIAMBIAGI, Fabio. **Macroeconomia para executivos: teoria e prática no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015. 267 p.

SOUSA, José Alexandre de Oliveira. Nova lei dos portos: desafios e perspectivas. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 136, n. 01/03, p. 203-227, jan./mar. 2016.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. O transporte aquaviário: aspectos logísticos. In: BARAT, Josef (Org.) *et al.* **Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil**. São Paulo: Editora UNESP: IEEI, 2007. cap. 2, p. 103-205.

WOLFFENBÜTTEL, Andréa. O que é? – marco regulatório. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Brasília, a. 3, n. 19, 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2093:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 29 abr. 2017.