

Navegação de cabotagem: regulação ou política industrial?

Sander Magalhães Lacerda

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: REGULAÇÃO OU POLÍTICA INDUSTRIAL?

Sander Magalhães Lacerda*

* Economista da Área de Infra-Estrutura do BNDES.

TRANSPORTES

Resumo

O artigo apresenta a evolução recente do transporte através da navegação de cabotagem no Brasil e discute a regulação e a política industrial atualmente em vigor para esse setor. Especial atenção é conferida às questões relacionadas ao transporte de carga geral e contêineres, devido ao grande crescimento desse segmento nos últimos anos e ao seu potencial de expansão.

A navegação de cabotagem – o transporte aquaviário entre portos dentro de um território nacional – foi responsável por 14% do total da produção de transportes no Brasil em 2001.¹ A maior parte das cargas transportadas entre os portos do país são combustíveis e minérios, sendo que a participação da carga geral é de apenas 4,5% do total da tonelage transportada.

A grande extensão do litoral brasileiro e a concentração da atividade econômica próxima à costa, dado o padrão histórico de ocupação do espaço territorial, favorecem o transporte de cargas através da navegação de cabotagem, cujo potencial é evidente, considerando-se que as maiores cidades do país e as capitais da maioria dos estados com acesso ao mar são próximas de grandes portos: Porto Alegre, Florianópolis (a 100 km do porto de Itajaí), Curitiba (a 90 km do porto de Paranaguá), São Paulo (a 60 km do porto de Santos), Rio de Janeiro, Vitória, Salvador, Aracaju, Maceió, Recife, Natal, Fortaleza, São Luís, Belém, Macapá, Manaus e Porto Velho.

A navegação de cabotagem é também favorecida pelas escassas alternativas dos modais dutoviário e ferroviário entre os estados ao longo da costa brasileira. Existe apenas uma linha ferroviária entre o Nordeste e o Sudeste, não havendo ligação ferroviária entre o Norte e o restante do país. As malhas ferroviárias do Sul e do Sudeste são operadas por diferentes concessionárias e o tráfego entre elas é reduzido.

Em 1951, a navegação de cabotagem era responsável por 27,5% da produção de transportes no Brasil. Ao longo das décadas seguintes, porém, sofreu grande diminuição de sua importância na matriz de transportes, atingindo seu ponto mínimo em 1994, quando respondeu por apenas 10% da produção de transportes no país.

Desde 1997, o transporte de carga geral na cabotagem tem apresentado crescimento de 29% ao ano, e entre as causas dessa tendência estão os aumentos dos custos do transporte rodoviário, devido aos roubos de cargas, ao estado precário das rodovias e aos custos dos pedágios. Segundo pesquisa da Confederação Nacional dos Transportes, a principal razão apontada para a contratação dos serviços de navegação de cabotagem foi o custo do frete, vindo a seguir a segurança da carga, tendo sido também destacada a menor avaria das mercadorias em relação a outros modais.

¹A produção de transportes é o produto da quantidade transportada pela distância percorrida.

Por outro lado, as melhorias nos portos e a redução de custos de embarque e desembarque de contêineres têm contribuído para a retomada do transporte de carga geral na cabotagem. Os principais problemas apontados pelos usuários da navegação de cabotagem foram a carência de linhas regulares, o grande número de tarifas, a ineficiência portuária, o elevado custo da estiva e o excesso de burocracia.

Existem dois elementos conflitantes nas políticas para o setor que atualmente estão em vigor. A legislação busca promover a modicidade tarifária, isto é, a oferta de serviços de navegação de cabotagem a preços acessíveis, assim como criar demanda para a construção naval, pelo direcionamento, aos estaleiros nacionais, da demanda por navios para a cabotagem. No entanto, a aquisição de navios nos estaleiros nacionais impõe custos aos usuários dos serviços de navegação de cabotagem, como, por exemplo, na forma de um adicional de 10% sobre o valor do frete. O operador de transporte é responsável por realizar o pagamento do adicional, mas é o usuário do transporte que acaba por pagar pelos custos do adicional, incorporado ao valor do frete.

Outro custo, possivelmente maior, é o estrangulamento da oferta de embarcações para a navegação de cabotagem. No segmento de carga geral, as altas taxas de crescimento do transporte de cabotagem estão ameaçadas, pois a oferta de navios fabricados no país não consegue acompanhar a demanda por transporte de cabotagem.

A indústria naval não está, no presente, produzindo em condições de preços, qualidade e prazos compatíveis com o mercado internacional e, portanto, a aquisição de navios fabricados no país acontece a custos superiores aos de sua importação. A aquisição de navios, por outro lado, nem sempre é a melhor alternativa para os operadores de transporte, pois representa um grande investimento. Muitas vezes, torna-se comercialmente mais interessante o afretamento de embarcações, o que pode resultar em menores custos aos usuários dos serviços de transporte. No entanto, o afretamento de embarcações estrangeiras é limitado pela legislação em vigor.

As próximas seções abordam o ambiente regulatório da navegação de cabotagem, contrapondo a política industrial vigente para o setor às necessidades de expansão da frota de cabotagem no segmento de carga geral e contêineres. Em seguida, são apresentados dados a respeito da movimentação de cargas entre os portos brasileiros. Os valores dos fretes praticados na cabotagem são comparados com os fretes de longo curso. A seção final apresenta as conclusões.

Os operadores do transporte de cabotagem estão sujeitos às normas e aos regulamentos da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq) e da Agência Nacional do Petróleo (ANP), além das normas da Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil.

A estrutura regulatória do setor de transportes foi modificada pela Lei 10.233, de junho de 2001, que criou a Antaq,² transferindo-lhe algumas das atribuições que até então estavam na esfera do Ministério dos Transportes. Segundo a referida lei, a formulação de políticas para o setor de transportes é feita pelo Conit³ e pelo Ministério dos Transportes, cabendo à Antaq a implementação das políticas para o setor aquaviário.

A Antaq também adquiriu as funções de regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes aquaviários exercidas por terceiros. Fazem parte da sua esfera de atuação: as navegações fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas; os portos organizados e os terminais portuários privativos; e a exploração da infra-estrutura aquaviária federal (artigo 22 da Lei 10.233). A atividade de transporte de combustíveis é sujeita, além das regulações da Antaq, à autorização da ANP.⁴ As empresas devem ainda utilizar embarcações detentoras de Declaração de Conformidade emitida pela Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil.

No âmbito da navegação de cabotagem, cabe à Antaq elaborar e editar regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte, fomentando a competição entre os operadores, e fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços pelas empresas de navegação. A Antaq também é responsável por autorizar as empresas brasileiras de navegação de cabotagem e propor ao Ministério dos Transportes um plano geral de prestação de serviços de transporte aquaviário.

A Lei 10.233 estabelece como objetivo da Antaq a garantia de que o transporte de bens aconteça sob padrões de modicidade de tarifas e fretes (artigo 20) e que constitui diretriz geral do gerenciamento da infra-estrutura e da operação do transporte aquaviário a repressão a fatos e ações que configurem ou possam configurar competição imperfeita ou infrações da ordem econômica (artigo 12).

A regulação da navegação de cabotagem, ao estabelecer como seus objetivos o fomento da competição entre operadores, a modicidade tarifária e a ênfase na repressão a infrações da ordem econômica, tem como foco principal o bem-estar dos usuários dos serviços de transporte de cargas no setor. A política industrial para a navegação de cabotagem, por outro lado, tem como foco principal o fomento à construção naval, conforme será argumentado nas próximas seções.

Regulação

²Foram também criados o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit), o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (Dnit) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

³O Conit, órgão vinculado à Presidência da República e que tem por atribuição propor medidas que propiciem a integração nacional dos diferentes tipos de transporte, é presidido pelo ministro dos Transportes e tem como membros os ministros da Defesa, da Justiça, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, além do secretário especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

⁴Segundo a Lei 9.478, de 6 de agosto de 1995, qualquer empresa ou consórcio de empresas pode receber autorização da ANP para efetuar qualquer modalidade de transporte de petróleo, de seus derivados e de gás natural para suprimento interno. A Portaria ANP nº 170, de setembro de 2002, regulamenta a atividade de transporte a granel de petróleo, seus derivados e gás natural por meio da navegação de cabotagem.

Política Industrial

⁵A navegação interior refere-se ao transporte aquaviário realizado em rios e lagoas.

⁶No afretamento por viagem o afretador recebe a embarcação com a tripulação para efetuar transporte em uma ou mais viagens, enquanto no afretamento por tempo o afretador recebe a embarcação com tripulação para operá-la por tempo determinado.

⁷A construção em estaleiro brasileiro pressupõe “contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite da tonelage de porte bruto contratada, para embarcações de carga.” O afretamento de embarcação estrangeira é também permitido “quando verificado interesse público, devidamente justificado.”

⁸O afretamento é a casco nu quando o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação.

⁹É dispensada do requisito de patrimônio líquido a pessoa jurídica cujo pleito tenha por objeto operar na navegação de cabotagem exclusivamente embarcações de porte bruto inferior a mil TPBs.

¹⁰E também o compromisso de encaminhar à Antaq, trimestralmente, relatório firmado pelo representante legal da requerente informando a evolução do estágio da construção e o andamento da execução financeira, ficando estabelecido que o atraso superior a 25% do prazo de construção previsto no cronograma, limitado esse prazo a 36 meses, determinará o cancelamento da autorização e a conseqüente interrupção da operação das embarcações afretadas, salvo motivo de força maior, devidamente comprovado.

A Constituição de 1988 estabelecia (artigo 178) que a navegação de cabotagem e a navegação interior⁵ eram privativas de embarcações construídas no país. Em agosto de 1995, a Emenda Constitucional nº 7 abriu a possibilidade de quebra do monopólio das embarcações nacionais para a navegação de cabotagem, ao estabelecer que, “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.”

A Lei 9.432, de janeiro de 1997, estabeleceu as condições para o afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de cabotagem, as quais dependem da modalidade de afretamento, que pode ser por viagem ou por tempo⁶ e só poderá ocorrer quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira de tipo e porte adequados para o transporte ou o apoio pretendidos, ou ainda em substituição a embarcações em construção no país.⁷

O afretamento de embarcação estrangeira a casco nu⁸ para a navegação de cabotagem, com suspensão de bandeira, não depende de autorização, mas as embarcações afretadas são limitadas ao dobro da tonelage de porte bruto (TPB) das embarcações de tipo semelhante que a empresa de navegação encomenda a estaleiro brasileiro instalado no país.

A Resolução Antaq nº 52, de novembro de 2002, alterada pela Resolução nº 112, de 8 de setembro de 2003, definiu as condições para a outorga de autorização para pessoa jurídica brasileira operar como empresa nacional de navegação na cabotagem. Segundo a resolução, a fim de instruir o pedido de outorga de autorização, a pessoa jurídica deverá comprovar três condições: ser proprietária de pelo menos uma embarcação de bandeira brasileira; apresentar boa situação econômico-financeira (caracterizada por ter patrimônio líquido mínimo de R\$ 6 milhões); e ter índice de liquidez corrente igual ou superior a 1.⁹

Alternativamente, a pessoa jurídica poderá obter autorização mediante as seguintes condições: com a apresentação de contrato de afretamento a casco nu, por prazo superior a um ano, de embarcação inscrita no Registro de Propriedade Marítima do Tribunal Marítimo, celebrado com o proprietário da embarcação; com a apresentação de contrato e cronograma físico e financeiro da construção de embarcação adequada à navegação pretendida e a comprovação de que 10% do peso leve da embarcação estejam edificadas em estaleiro brasileiro, em sua área de lançamento;¹⁰ e com a finalidade específica de obter financiamento junto ao Fundo de Marinha Mercante (FMM) para fins de construção de embarcação em estaleiro brasileiro, nesse caso sem direito de afretamento de embarcação.

A Resolução nº 52 ainda prevê que a “empresa brasileira de navegação deverá manter aprestada e em condição de operação comercial, no mínimo, uma embarcação e, no caso de uma paralisação eventual superior a 90 dias contínuos, apresentar justificativa devidamente comprovada para apreciação e decisão pela Antaq.” Existiam, em outubro de 2003, 36 empresas autorizadas pela Antaq para operar na navegação de cabotagem, sendo seis devido a decisões judiciais.

As empresas que operam na navegação de cabotagem contam com um sistema de tributação negativa, segundo o qual elas recebem recursos públicos para seus investimentos através do FMM, cujos recursos têm origem no Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), que incide sobre os fretes de cabotagem com uma alíquota de 10% sobre o valor do frete.

Os recursos arrecadados com o AFRMM na navegação de cabotagem são integralmente depositados em contas das empresas de navegação e somente podem ser movimentados para o pagamento de reparos e conversões de embarcações usadas ou para o pagamento de financiamento da construção de novas embarcações.¹¹

O adicional de frete permite, dessa forma, a redução do custo de capital das empresas de navegação, como contrapartida pela obrigação de que elas adquiram seus navios nos estaleiros locais, possivelmente a custos maiores do que os prevalecentes no mercado internacional. A política industrial é desenhada para a construção naval, enquanto a navegação de cabotagem é um instrumento para fomentar a demanda por novos navios.

Os prazos de pagamento dos financiamentos para a construção de navios para a cabotagem nos estaleiros nacionais são de até 20 anos após a entrega da embarcação pelo estaleiro ao operador de transporte. Para realizar os pagamentos das prestações do financiamento, o proprietário do navio conta com as receitas do adicional de frete que o navio financiado gera ao longo de sua vida útil.

Os armadores são responsáveis pelo recolhimento do valor do AFRMM, mas o tributo é repassado, através dos valores dos fretes, aos preços dos serviços de transporte da navegação de cabotagem. A estrutura financeira do FMM é tal que o usuário do serviço de transporte é responsável não apenas por um frete mais alto no presente, devido ao adicional de frete, mas também pelo adicional de frete durante toda a vida útil do navio – condição para que os pagamentos futuros das prestações do navio sejam viabilizados.

Política Industrial e Subsídio ao Produtor

¹¹ Segundo o item “II c” do artigo 8º da Lei 10.206, de 23 de março de 2001.

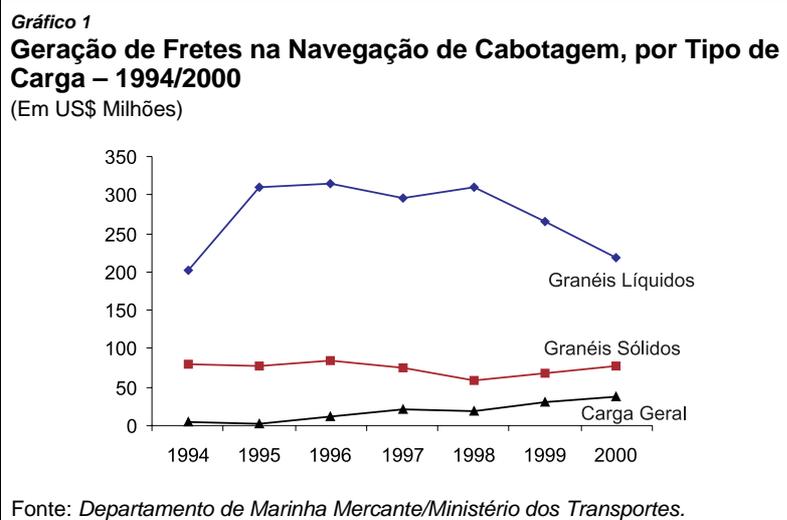
A Lei 9.432 estabeleceu (artigo 17) que por um prazo de 10 anos (entre janeiro de 1997 e janeiro de 2007) o AFRMM não incide sobre as mercadorias cuja origem ou cujo destino final seja um porto localizado no Norte ou Nordeste do país. Porém, a não incidência do AFRMM nos portos dessas regiões significaria que os armadores que neles operam deixariam de receber as receitas do tributo em suas contas. A mesma lei então determinou a responsabilidade do FMM em depositar para as empresas de navegação os valores do AFRMM que elas deixaram de recolher nas suas operações nos portos do Norte e Nordeste.¹²

Assim, os usuários do transporte aquaviário das outras regiões do país subsidiam os armadores que operam nos portos do Norte e Nordeste. Esse subsídio cruzado tem baixo impacto sobre os usuários do transporte de cabotagem nessas regiões se não é acompanhado de medidas que garantam o repasse da isenção do adicional de frete aos usuários do transporte, pois de outra forma os recursos podem ser capturados pelos operadores de transporte.

Frete

Em 2000, a navegação de cabotagem gerou US\$ 336,5 milhões em fretes, o que correspondeu a 7% do total de fretes gerados na navegação de longo curso. A maior parte dos fretes de cabotagem (64,6%) foi gerada no segmento de granéis líquidos, enquanto os granéis sólidos representaram 23% da geração de fretes e a carga geral ficou com 11,4%.

Conforme mostra o Gráfico 1, a geração de fretes na carga geral tem crescido continuamente desde 1995, mas ficou estagnada no segmento de granéis sólidos e decresceu no segmento de granéis líquidos.



¹²No rio Amazonas e seus afluentes, o AFRMM incide somente sobre cargas de granéis líquidos, com alíquota de 40%.

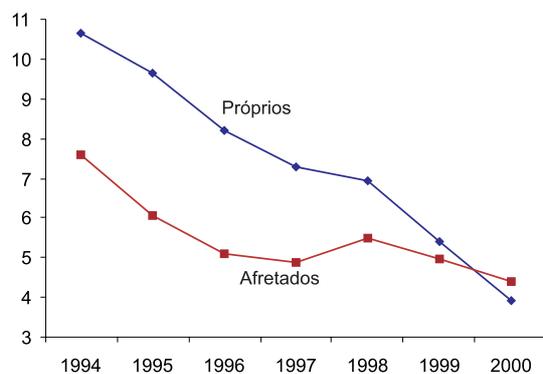
Entre 1994 e 2000, enquanto os fretes para granéis líquidos no longo curso aumentaram de US\$ 13,30 para US\$ 15,34 a tonelada, os fretes na cabotagem diminuíram de US\$ 9,90 para US\$ 4 a tonelada. No mesmo período, os fretes cobrados por navios próprios aproximaram-se daqueles praticados por navios afretados, conforme mostra o Gráfico 2. É possível que a redução do frete de granéis líquidos na cabotagem e a convergência dos valores observados em navios próprios e afretados sejam conseqüência da maior abertura do mercado de transporte de granéis líquidos.

Os fretes de granéis sólidos em navios próprios diminuíram de US\$ 8 por tonelada em 1994 para US\$ 7 em 2000. Os fretes em navios afretados, por outro lado, aumentaram de US\$ 7 por tonelada para US\$ 7,50 no mesmo período, conforme mostra o Gráfico 3.

Gráfico 2

Granéis Líquidos: Fretes Médios – 1994/2000

(Em US\$/t)

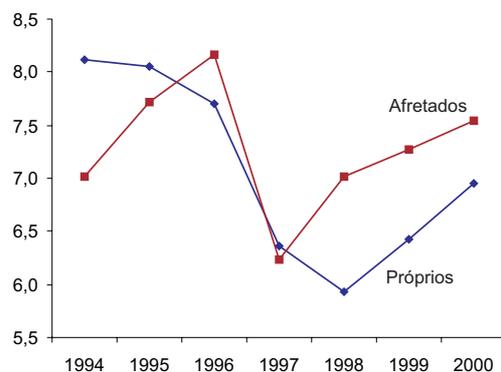


Fonte: Departamento de Marinha Mercante/Ministério dos Transportes.

Gráfico 3

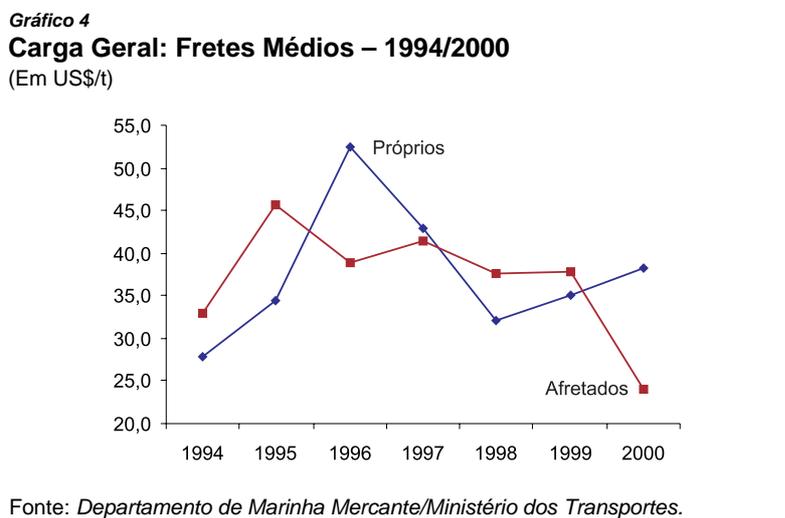
Granéis Sólidos: Fretes Médios – 1994/2000

(Em US\$/t)



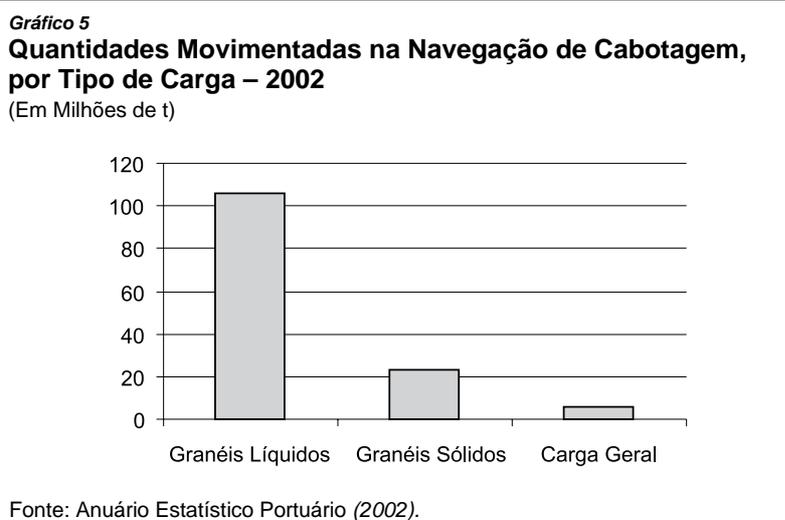
Fonte: Departamento de Marinha Mercante/Ministério dos Transportes.

Os fretes de carga geral na cabotagem não apresentaram tendência definida entre 1994 e 2000. Nesse último ano, observou-se forte diminuição do frete em navios afretados, conforme mostra o Gráfico 4. O frete, em navios próprios, estava em US\$ 38 por tonelada e, em navios afretados, US\$ 24.



Movimentação de Cargas

Em 2002, foram movimentadas nos principais portos do país que operam na navegação de cabotagem 135 milhões de toneladas. Desse total, 78% corresponderam a graneis líquidos, principalmente combustíveis, enquanto os graneis sólidos e a carga geral tiveram participação de, respectivamente, 17,5% e 4,5%, conforme mostra o Gráfico 5.



A tabela a seguir, construída a partir de dados disponíveis em Vasconcelos (2001), mostra o valor do comércio interestadual para alguns estados e regiões do país que teriam a navegação de cabotagem como uma importante opção de transporte. Os principais fluxos são entre estados do Sudeste (São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo) e do Norte e Nordeste, que correspondem a 14,4% do fluxo de comércio interestadual no país. Somado aos fluxos entre o Nordeste/Norte e o Sul e entre Rio de Janeiro/Espírito Santo e Rio Grande do Sul/Santa Catarina, resulta em 19,6% do total do comércio interestadual. Esse seria, numa primeira aproximação, o mercado potencial para a navegação de cabotagem.¹³

Valor do Comércio Interestadual entre Regiões e Estados – 1998

REGIÕES	R\$ MIL	%
São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo/Nordeste	36.142.483	9,6
Amazonas e Pará/Sudeste	17.948.457	4,8
Nordeste/Sul	8.852.463	2,4
Rio de Janeiro e Espírito Santo/Rio Grande do Sul e Santa Catarina	7.678.312	2,0
Norte menos Tocantins/Sul	3.162.402	0,8
Total	73.784.117	19,6

Fonte: Vasconcelos (2001).

A seguir, são apresentados dados a respeito da movimentação de cargas entre os portos brasileiros e informações sobre os principais portos que operam na navegação de cabotagem.

A Petrobras é a maior transportadora marítima de granéis líquidos do país, tanto no longo curso quanto na cabotagem, devido tanto à regulação desse mercado, que provia à estatal o monopólio do transporte de petróleo e seus derivados,¹⁴ quanto à sua escala de operações. As atividades de transporte de petróleo, de seus derivados e de gás natural pela Petrobras são realizadas por sua subsidiária Transpetro,¹⁵ e a movimentação de granéis líquidos é feita principalmente em terminais privativos, dedicados à movimentação e estocagem de combustíveis.

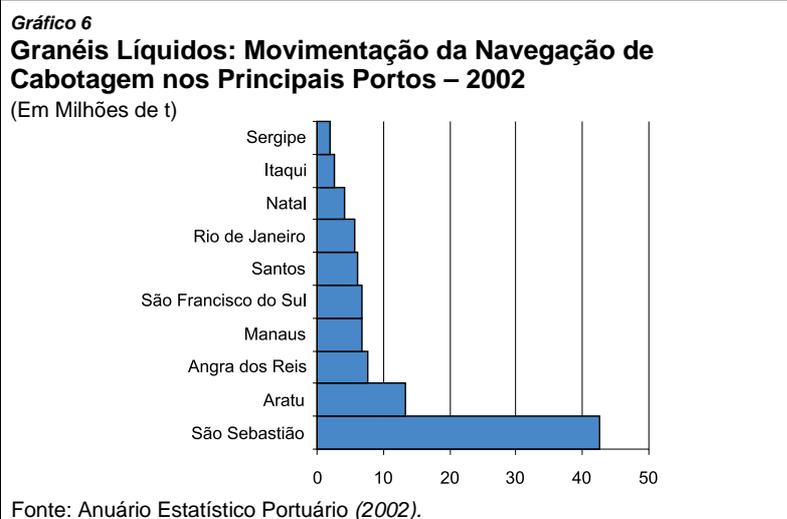
O terminal da Petrobras em São Sebastião (São Paulo) é o principal movimentador de granéis líquidos na navegação de cabotagem, operando principalmente com desembarque de petróleo. Cerca de 80% dos granéis líquidos movimentados no terminal provêm da navegação de cabotagem. O terminal recebe, através de navios, o petróleo extraído na Bacia de Campos, que é então enviado para as refinarias no Estado de São Paulo por meio de dutos.

¹³Os dados referem-se a transações em bens e serviços, enquanto a medida mais adequada para o dimensionamento do mercado para a navegação de cabotagem é o comércio interestadual de bens, apenas.

¹⁴A Constituição de 1988 estabelecia o monopólio da União no transporte marítimo de petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no país. A Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995, abriu a possibilidade de a União contratar com empresas privadas o transporte de petróleo e de seus derivados produzidos no país.

Granéis Líquidos

¹⁵A Transpetro foi criada atendendo à Lei 9.478, segundo a qual a "Petrobras deverá constituir uma subsidiária com atribuições específicas de operar e construir seus dutos, terminais marítimos e embarcações para transporte de petróleo, seus derivados e gás natural, ficando facultado a essa subsidiária associar-se, majoritariamente ou minoritariamente, a outras empresas."



O segundo principal porto na movimentação de granéis líquidos é o de Aratu (Bahia), que opera no suporte ao Pólo Petroquímico de Camaçari e movimenta granéis líquidos tanto no cais público quanto nos terminais privativos da Dow Química e da Petrobras. A maior parte da movimentação de granéis líquidos do porto na navegação de cabotagem é realizada pela Petrobras no desembarque de óleo cru, que em 2002 movimentou 12 milhões de toneladas no terminal.

O terminal da Petrobras em Angra dos Reis opera exclusivamente com granéis líquidos e movimentou, na navegação de cabotagem, 7,6 milhões de toneladas em 2002. Já o movimento de granéis líquidos na cabotagem no porto de Santos é realizado no cais público e no terminal da Dow Química, tendo sido movimentadas 6,1 milhões de toneladas em 2001, a maior parte no cais público.

O porto do Rio de Janeiro movimenta granéis líquidos na cabotagem tanto no cais público quanto nos terminais localizados na Baía de Guanabara. Em 2002, os terminais da Petrobras na Ilha d'Água e na Ilha Redonda movimentaram cinco milhões de toneladas. No cais público e nos demais terminais – incluindo os terminais da Esso e da Shell – foram movimentadas 770 mil toneladas.

Granéis Sólidos

Os granéis sólidos movimentados na navegação de cabotagem incluem principalmente minérios, que correspondem a 83,5% do total, e grãos agrícolas, que têm participação de 12%. Outros granéis sólidos movimentados são fertilizantes e sal. Alguns portos são dedicados à movimentação de minérios, como o terminal de Trombetas e os portos de Vila do Conde, Itaqui e Praia Mole. Outros

movimentam principalmente produtos agrícolas e fertilizantes, tais como Rio Grande, Porto Velho e Porto Alegre.

Os principais movimentadores de granéis sólidos na cabotagem são o terminal de Trombetas e o porto de Vila do Conde, ambos no Estado do Pará. O porto de Vila do Conde movimenta a bauxita proveniente do terminal de Trombetas e com destino às instalações da Alunorte, onde o produto é transformado em alumina. Em 2002, foram embarcadas 7,3 milhões de toneladas de bauxita no terminal de Trombetas e desembarcadas mais de quatro milhões em Vila do Conde.

O porto de Itaqui, em São Luís (Maranhão), movimenta na navegação de cabotagem minério de ferro, minério de manganês, bauxita, alumina e alumínio, tanto no cais público quanto nos terminais de Ponta da Madeira e no terminal da Alumar. Em 2002, foram movimentadas 3,4 milhões de toneladas de granéis sólidos no porto, a maior parte (três milhões de toneladas de bauxita e de alumina) no terminal da Alumar.

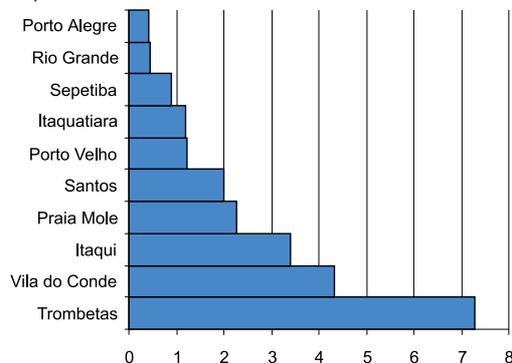
O porto de Praia Mole, no município de Vitória (Espírito Santo), é formado por um píer de propriedade da Companhia Vale do Rio Doce e um cais pertencente a um consórcio de usinas siderúrgicas (CST, Usiminas e Acesita). Em 2002, foram desembarcadas no porto 2,3 milhões de toneladas de granéis sólidos – a maior parte minério de ferro – na navegação de cabotagem.

O porto de Santos (São Paulo) movimentou dois milhões de toneladas de granéis sólidos na navegação de cabotagem, sendo basicamente desembarque de minérios, tanto no cais público quanto no terminal da Cosipa.

Gráfico 7

Granéis Sólidos: Movimentação da Navegação de Cabotagem nos Principais Portos – 2002

(Em Milhões de t)



Fonte: Anuário Estatístico Portuário (2002).

O porto-ilha de Areia Branca (Rio Grande do Norte) localizado a 14 km da costa, movimenta exclusivamente sal, tanto para a exportação quanto para o mercado doméstico, tendo como origem as salinas do estado, principalmente as de Macau, Mossoró e Areia Branca. Em 2002, foram embarcadas para o mercado doméstico 1,6 milhão de toneladas de sal.

O porto de Sepetiba (Rio de Janeiro) movimenta minérios na navegação de cabotagem principalmente através do terminal da MBR, que em 2002 embarcou 703 mil toneladas de minério de ferro. Foram desembarcadas no cais público 184 mil toneladas de alumina.

A movimentação de granéis sólidos na navegação de cabotagem no porto de Rio Grande é concentrada no embarque de produtos agrícolas – arroz, soja em grão e farelo de soja – e desembarque de fertilizantes, tendo sido movimentadas 2,3 milhões de toneladas em 2002. O movimento de granéis sólidos na cabotagem no porto de Porto Alegre também é concentrado em produtos agrícolas – soja em grão, farelo de soja e trigo –, alcançando um total de 412 mil toneladas em 2002.

O porto de Porto Velho movimenta principalmente produtos agrícolas e fertilizantes. Em 2002, foram embarcadas 1,1 milhão de toneladas de soja em grão na área do cais público.

Carga Geral

A grande maioria da movimentação de carga geral na navegação de cabotagem acontece nos cais públicos, ao contrário dos granéis líquidos e sólidos, que muitas vezes são movimentados em terminais privativos fora da área do porto organizado. A movimentação de carga geral na navegação de cabotagem tem apresentado crescimento acelerado desde 1997, conforme mostra o Gráfico 8: em 1996, eram movimentadas apenas 1,4 milhão de toneladas, número que subiu para 6,2 milhões, incluindo contêineres, em 2002, com crescimento de 354% no período.

O porto de Manaus é o maior movimentador de carga geral na navegação de cabotagem, devido principalmente às mercadorias provenientes ou com destino à Zona Franca. O movimento de carga geral tem apresentado grande crescimento em Manaus, passando de 95 mil toneladas em 1997 para 911 mil em 2002.

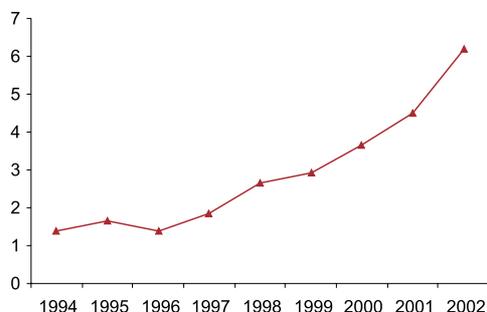
No porto de Santos, a maior parte da carga geral movimentada na navegação de cabotagem acontece no cais público e uma pequena parcela no terminal da Cosipa.

O porto de Porto Velho movimenta carga geral principalmente através do embarque e desembarque de carretas (conhecido

Gráfico 8

Carga Geral: Evolução da Movimentação de Cargas na Navegação de Cabotagem – 1994/2002

(Em Milhões de t)



Fonte: Anuário Estatístico Portuário (2002).

como *ro-ro caboclo*). Também são movimentados contêineres, milho e cimento, com as cargas sendo transportadas pelo rio Madeira.

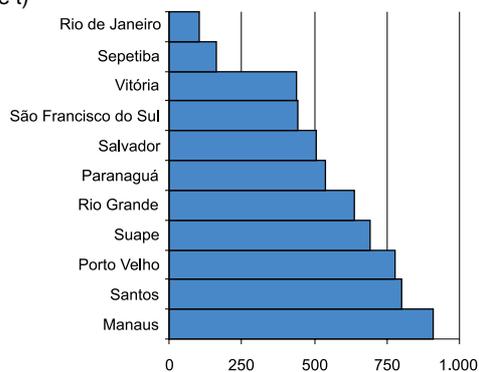
O porto de Suape tem apresentado crescimento ainda mais acelerado na movimentação de carga geral na navegação de cabotagem, passando de apenas nove mil toneladas em 1997 para 838 mil em 2002.

O porto de Rio Grande movimenta carga geral tanto na navegação de cabotagem quanto na navegação interior. A movimentação total em 2002 foi de um milhão de toneladas. Desse total, 38% tiveram como origem ou destino a hidrovia do Sul, formada pelas lagoas dos Patos e Mirim, o canal de São Gonçalo, que as interliga, o rio Jacuí e seu afluente Taquari e uma série de rios de menor porte.

Gráfico 9

Carga Geral: Movimentação dos Principais Portos na Navegação de Cabotagem – 2002

(Em Milhares de t)



Fonte: Anuário Estatístico Portuário (2002).

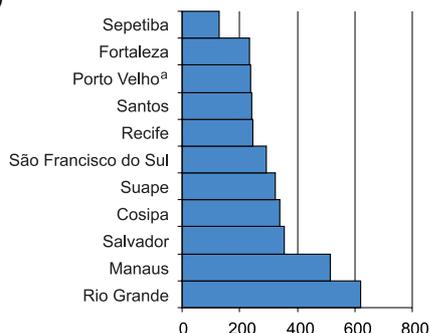
Contêineres

Em 2001, as maiores movimentações de contêineres aconteceram nos portos de Rio Grande, Manaus e Salvador, conforme mostra o Gráfico 10. Alguns portos, em 2000, tinham mais de 50% de sua movimentação de contêineres na navegação de cabotagem, como os de Maceió, Porto Velho, Sepetiba, Recife, Manaus, Cabedelo e Natal, enquanto os de Santos e do Rio de Janeiro, por outro lado, tinham apenas 2,5% e 2,7%, respectivamente.

O fluxo de contêineres na navegação de cabotagem é bastante desbalanceado. Segundo dados do *Anuário Estatístico Portuário* de 2001, a maior oscilação entre embarque e desembarque aconteceu na região Sul, onde 82% da movimentação de contêineres aconteceram no embarque (ver Gráfico 11). Na região Nordeste, por outro lado, o embarque correspondeu a 42,5% da movimentação de contêineres, enquanto nas regiões Norte e Sudeste os embarques e desembarques foram equilibrados.

Gráfico 10
Principais Portos na Movimentação de Contêineres na Navegação de Cabotagem – 2001

(Em Milhares de t)

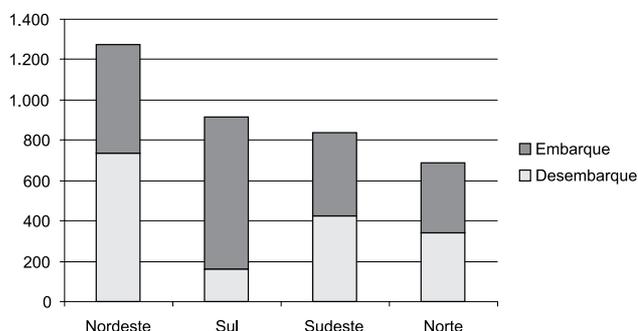


Fonte: Anuário Estatístico Portuário (2001).

^aInclui navegação interior.

Gráfico 11
Embarque e Desembarque de Contêineres na Navegação de Cabotagem, por Região do País – 2001

(Em Milhares de t)



Fonte: Anuário Estatístico Portuário (2001).

Conclusões

No Brasil, as alternativas de modais de transporte para a movimentação doméstica de cargas são limitadas, visto que há apenas uma única linha ferroviária entre o Nordeste e o Sudeste e que não existem ferrovias interligando a região Norte às demais regiões. Mesmo nas regiões Sul e Sudeste, onde existe extensa malha ferroviária, as cargas não transitam por grandes distâncias, visto que a interconexão entre as concessionárias ferroviárias é reduzida. Por outro lado, as regiões costeiras do país mais a rede hidroviária amazônica oferecem uma oportunidade de transporte eficiente e a baixo custo, principalmente nas médias e longas distâncias.

A participação da navegação de cabotagem no total da produção de transportes do país já foi de 28% na década de 1950, mas atualmente se encontra em 14%. As principais cargas hoje transportadas por meio da navegação de cabotagem são combustíveis e minérios, produtos com baixo valor agregado e cujo transporte rodoviário não é economicamente viável em médias e longas distâncias. Os outros tipos de cargas, que incluem a maior parte da produção industrial e agrícola, correspondem apenas a 7% da tonelagem movimentada pelo setor.

O virtual desaparecimento do transporte de carga geral na navegação de cabotagem passou a ser revertido a partir de 1997. Desde então e até 2002, esse transporte tem crescido a uma taxa média de 29% ao ano. No entanto, alguns obstáculos podem retardar esse crescimento.

A necessidade de aquisição de navios para a navegação de cabotagem nos estaleiros locais tem se mostrado uma barreira ao aumento da oferta de navios para os segmentos de carga geral e de contêineres.

Os serviços de cabotagem são encarecidos pela incidência de um adicional de 10% sobre os valores dos fretes, que em grande parte é repassado aos usuários dos serviços de transporte de cabotagem, enquanto a arrecadação é integralmente transferida às empresas de navegação. Dessa forma, os usuários subsidiam o custo de capital das empresas.

Grandes avanços podem ser obtidos, no curto prazo, para fomentar a navegação de cabotagem no Brasil, sem necessidade de recursos públicos, através de inovações regulatórias e de política industrial que permitam o aumento da oferta de embarcações (com diminuição das restrições à operação de embarcações afretadas) e a redução de custos (com isenção do adicional de frete incidente sobre a navegação de cabotagem).

Referências Bibliográficas

- BNDES. Navegação de cabotagem no Brasil. *Informe Infra-Estrutura*, Rio de Janeiro, n. 10, 1997.
- CNT. *Pesquisa CNT aquaviária: portos, cabotagem e navegação interior*. 2002.
- CNT/COPPEAD. *Transporte de cargas no Brasil: ameaças e oportunidades para o desenvolvimento do país – diagnóstico e plano de ação*. 2002.
- GEIPOT. *Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira*. 1999 (Estudos Básicos, v. 3).
- ONO, R. T. *Estudo de viabilidade do transporte marítimo de contêineres por cabotagem na costa brasileira*. São Paulo: Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- VASCONCELOS, J. *Matriz de fluxos de comércio interestadual de bens e serviços no Brasil – 1998*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, 783).