

# A CABOTAGEM BRASILEIRA: UMA ANÁLISE DO MERCADO DE CARGA CONTEINERIZADA\*

CLÁUDIA PIO BORGES MARIANO DA FONSECA\*\*  
PEDRO CELSO RODRIGUES FONSECA\*\*\*

---

## SUMÁRIO

Introdução  
Unitizando a carga: o contêiner e seu mercado  
O Estado e o desenvolvimento da regulação da navegação marítima  
    A evolução da regulação nos setores de navegação de cabotagem: 1970-1985  
    Desregulamentação e reformas regulatórias: 1985-2001  
A cabotagem brasileira: cenário atual e perspectivas  
Conclusões

## INTRODUÇÃO

A invenção do contêiner revolucionou o setor de logística, introduzindo um novo paradigma, especialmente para a na-

vegação marítima. Devido a esta nova forma de unitização da carga, o transporte de mercadorias tornou-se mais ágil, elevando a escala de movimentação dos portos e, consequentemente, incentivando a amplia-

---

\* O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não reflete necessariamente a opinião da Antaq.

\*\* Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

\*\*\* Especialista em Regulação de Transportes Aquaviários da Antaq. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

ção da capacidade de transporte das embarcações. Destaca-se que esse processo ocorreu justamente no período de ampliação sem precedentes do comércio entre as nações.

A balança de serviços brasileira sempre foi deficitária, e o mesmo ocorre no seu item de transportes. Neste artigo, não analisaremos todos os modais de transporte, apenas o mercado de contêineres na cabotagem e sua participação neste item, tendo em vista que tanto o contêiner quanto a navegação de cabotagem são muito importantes para o desenvolvimento do País. Para atingirmos o nosso objetivo apresentamos o impacto da containerização no mercado de transporte mundial, em especial nas empresas de navegação e terminais portuários, e quais são as tendências desse mercado. A seguir, iniciamos a discussão sobre o Brasil, realizando um breve histórico da regulação da navegação marítima. Para a compreensão de qualquer mercado, é indispensável entender a sua regulação e as políticas subjacentes.

Por fim, analisamos especificamente o mercado de contêineres na cabotagem brasileira, identificando as principais empresas e as perspectivas do mercado, incluindo aqui o debate sobre inovações regulatórias. Em seguida, resumimos as conclusões obtidas neste artigo.

## UNITIZANDO A CARGA: O CONTÊINER E SEU MERCADO

No imaginário popular, normalmente visualiza-se o porto como o local onde operam diversos trabalhadores (estivadores) ovando e desovando as embarcações. En-

tretanto, essa imagem faz parte da história da navegação e não de sua realidade. Isso se deve, principalmente, à adoção dos processos de unitização da carga.

A unitização consiste na “transformação de mercadorias com dimensões menores em uma única unidade com dimensões padronizadas” (Goebel, 1996, p. 15). Dentre as diversas formas de unitização, a mais difundida é o contêiner<sup>1</sup>, que pode ser reconhecido como equipamento de transporte e não apenas como uma forma de acondicionamento da carga.

O primeiro navio a realizar uma viagem carregando contêineres foi o SS *Ideal X*, que zarpu de Newark (Nova Iorque) para Houston em 26 de abril de 1956. Tal embarcação pertencia à empresa de navegação Sealand, cujo proprietário era Malcolm McLean, o inventor do contêiner (Marcogliano, 2006). A adoção dessa nova forma de unitização da carga foi gradual, sendo que diversos tipos de contêineres foram utilizados até 1961, ano em que o International Standart Committee (ISC) padronizou as medidas dos contêineres, as quais são: a) *twenty-foot equivalent unit* (TEU) = 20 pés(’) de comprimento, 8’ de largura e 8,5’ de altura; b) *forty-foot equivalent unit* (FEU) = 40’ de comprimento, 8’ de largura e 8,5’ de altura.

As padronizações das medidas do contêiner constituíram o passo inicial para a difusão do contêiner, mas, como observa Marcogliano (2006), essa nova forma de unitização só se popularizou após a Guerra do Vietnã. Durante esse confronto, o Military Sea Transport Service contratou a Sealand para transportar os suprimentos ne-

1 Outras formas de unitização da carga são: a) paletes: “plataformas de madeira, com dimensões padronizadas, sustentadas por vigas de madeira, nas quais as mercadorias são empilhadas”; b) *marinings*: “cintas de material sintético que formam uma rede, com dimensões padronizadas, geralmente utilizadas para sacaria”; c) *big-bag*: “sacos de material sintético, com fundo geralmente circular ou quadrado, utilizados frequentemente para produtos industrializados em grãos e pós, em substituição à sacaria” (Goebel, 1996, p. 15 e 16).

cessários ao Exército americano, a qual passou a utilizar em ampla escala o contêiner.

O sucesso do contêiner como forma de unitização da carga não se deve ao que ele se constitui (basicamente uma caixa de metal), mas sim à forma como é utilizado (Levinson, 2006). O contêiner consiste em um sistema automatizado de mover bens a custo mínimo. Isso devido às seguintes características que possui: a) é resistente o suficiente para permitir utilização repetida<sup>2</sup>; b) é facilmente ovado e desovado; c) é facilmente transportado de um modal para o outro; c) reduz significativamente o tempo de carregamento e descarregamento das embarcações.

Não é difícil observar que, dado o novo paradigma, as empresas de navegação e os portos tivessem de se adaptar à inovação. As primeiras, buscando reduzir o frete de viagem de cada TEU, adotaram as seguintes mudanças: 1) utilização de embarcações especializadas para o transporte de contêineres; 2) aumento do porte das embarcações; 3) redução do número de atracções em cada viagem; 4) redução do tempo em que o navio se mantém atracado; 5) utilização de sistemas de propulsão com redução de combustível etc. Os portos, por sua vez, passaram a substituir os diversos trabalhadores por máquinas adaptadas à movimentação de contêineres, auxiliados por sistemas informatizados que organizam o carregamento e o descarregamento dos mesmos de modo a maximizar a redução do tempo de atracção nas próximas escalas da embarcação (Levinson, 2006).

A facilidade que o contêiner tem de ser transportado de um modal de transporte para outro e a constante ampliação das embarcações porta-contêineres (para ob-

ter ganhos de escala, como pode ser observado na Tabela 1) resultaram no surgimento dos *hub ports*<sup>3</sup>, isto é, portos concentradores de carga, diferenciando estes dos demais portos, os regionais. Diante desse cenário, os portos perceberam que nos transporte de contêineres não se pode afirmar que há uma carga natural para cada porto. Pelo contrário, os mesmos observaram a necessidade de constantes investimentos de modo a tornar o porto atraente às empresas de navegação.

**Tabela 1 – Ampliação da capacidade dos porta-contêineres**

Anos	Geração	TEUs
1964-67	1º	1.000
1967-72	2º	1.500
1972-84	3º	3.000
1984-95	4º	4.500
1995 em diante	5º	6.000

Fonte: Culline, K & Khanna, M, 1997 (*apud* Trace, 2002)

O acirramento da competição entre os armadores fez com que surgissem não apenas inovações estruturais, mas também novas estratégias logísticas com o intuito de otimizar a utilização da frota disponível. Assim, tem-se: a) a criação de novos serviços, como o *round the world*, *pendulum* e *multi-string*<sup>4</sup>; b) redução do número de portos em cada linha; c) desenvolvimento dos serviços *feeder*, ligando os *hub ports* aos portos

2 A vida útil do contêiner é de no mínimo oito e no máximo 12 anos. (Goebel, 1996).

3 No Brasil ainda não é possível identificar um porto a ser caracterizado como *hub port*, cujos principais exemplos são Shanghai, Cingapura, Long Beach, Le Havre, Hamburgo etc.

4 Estes são os serviços de volta ao mundo, leste-oeste e multilinhas.

regionais; e d) ampliação das alianças estratégicas e as fusões (Trace, 2002).

Para melhor compreendermos o último item acima, cabe destacar que, simplificada, **a logística do transporte marítimo é composta por três grandes setores: o das atividades marítimas, o das atividades portuárias e o dos serviços na retroárea.** Dada a sua independência, o “bom” funcionamento de cada setor é essencial para desenvolvimento da cadeia sem aparecer gargalos (Van de Voorde e Vaneslander, 2008).

Assim, a dinâmica do mercado ampliou as integrações horizontais e verticais das empresas. Durante a década de 1980 e primeira metade da década de 1990, a estratégia dominante foi a formação de alianças entre os armadores. Nestas, as empresas participantes operam um conjunto comum de navios cujos espaços disponíveis são alocados entre elas.

A partir da segunda metade da década de 1990, as aquisições ou fusões entre as empresas predominaram, visto que as alianças se demonstraram instáveis e de duração limitada<sup>5</sup>. A Tabela 2 apresenta um *ranking* comparativo dos anos de 1992,

2001 e 2008, com as cinco maiores empresas de navegação, suas frotas e capacidades de movimentação de contêineres.

No início do século XXI, o movimento de integrações horizontais arrefeceu-se, cedendo lugar às integrações verticais, ocorrendo fusões entre algumas empresas de navegação e terminais portuários. Esta estratégia visa à constante otimização da cadeia logística (Van de Voorde e Vaneslander, 2008).

Pela Tabela 2, observa-se que a frota de porta-contêineres mundial aumentou significativamente e, com a crise econômico-financeira a partir de 2008, seguida da consequente redução no comércio mundial, verificou-se um profundo desequilíbrio entre a demanda por transporte marítimo de carga e a oferta de capacidade das empresas. Segundo Trace (2002), esse desequilíbrio deve-se aos subsídios fiscais concedidos aos armadores, os quais estimularam a ampliação da frota e a entrada de novas empresas no mercado<sup>6</sup>. Consideramos que este argumento poderia ser válido nos mercados de cabotagem<sup>7</sup>, mas, no mercado global, como visto nas tabelas acima, poucas empresas adentraram no gru-

**Tabela 2 – Principais armadores**

1992			2001			2008		
Empresa	Frota	TEUs	Empresa	Frota	TEUs	Empresa	Frota	TEUs
Sealand	84	136.729	Maersk	273	663.245	Maersk	544	2.041.000
Evergreen	68	132.386	P & O Nedlloyd	140	367.415	MSC	432	1.437.000
Maersk	57	117.194	MSC	143	266.293	CMA CGM	387	986.000
NYK	67	110.198	APL	94	253.892	Evergreen	175	626.000
MOL	64	95.764	Evergreen	66	215.946	Hapag Lloyd	132	496.000

Fonte: Dyana Liners (*apud* Trace, 2002, e Van de Voorde e Vaneslander, 2008)

5 Lacerda, Sander (2004).

6 “(...) the achievement of equilibrium has also been delayed because governments have chosen to subsidize their shipping and shipbuilding industries” (Trace, 2002, p. 4).

7 Como Brooks (2009) observa, na maioria dos países o transporte de cabotagem é reservado aos armadores nacionais. Na próxima parte analisaremos os incentivos governamentais concedidos aos armadores na cabotagem brasileira.

po dos grandes armadores, e as que se promoveram foi devido às estratégias de fusão ou aquisição.

Apesar da identificação de sobre capacidade, a retomada do crescimento do comércio mundial a partir de 2009, estimulado principalmente pelo *trade* Ásia, Europa e América do Norte, fez com que as empresas continuassem adquirindo novas (e maiores) embarcações. Na Tabela 1, mostramos que a quinta geração de porta-contêineres é composta por embarcações capazes de carregar mais de 6.000 TEUs. Hoje, podemos definir a sétima geração de porta-contêineres, capazes de carregar entre 9.000 e 15.000 TEUs.

No guia marítimo<sup>8</sup> de 23 de março de 2011, temos uma resenha das recentes encomendas realizadas por diversos armadores a estaleiros. Estas são: a) a Seaspán contratou uma série de 10.000 TEUs; b) a OOCL encomendou dez embarcações de 13.000 TEUs; c) a Hamburg Sud encomendou seis navios de 9.600 TEUs; d) a Maersk encomendou dez navios de 18.000 TEUs; e) a NOL planeja encomendar navios de 13.000 TEUs.

Dado o risco de sobre capacidade, torna-se interessante descobrir o motivo pelo qual as empresas de navegação continuam ampliando a sua frota. Uma explicação poderia ser a própria competição entre os grandes *players*, pois, dado que a tendência é o aumento da frota, aquele que não realizar isso poderá perder mercado e ser absorvido. Outra interpretação, apresen-

tada por Voorde e Vaneslander (2008), é a redução dos riscos. Ou seja, seria interessante que a empresa tivesse acesso a uma vasta frota de modo a reduzir custos em todas as linhas por ela operadas<sup>9</sup>.

Como em qualquer estratégia, o risco de insucesso existe:

Analistas vêm se perguntando se todo este cenário está começando a se tornar uma repetição de 2007, quando a ordem de compra subiu para níveis nunca vistos, o que, sem dúvida, contribuiu para o colapso que se seguiu depois, quando a capacidade não deu conta do volume de cargas (*Guia Marítimo*, 2011).

Observa-se que, para o mercado de contêineres global, a principal fonte de crise é a possibilidade de excesso de capacidade.

Veremos que essa apreensão é inexistente para a cabotagem brasileira, mas antes discutiremos o desenvolvimento da regulação da navegação marítima no Brasil.

## O ESTADO E O DESENVOLVIMENTO DA REGULAÇÃO DA NAVEGAÇÃO MARÍTIMA

Existem algumas acepções para o termo regulação, frequentemente associado às fortes intervenções estatais implementadas a partir da década de 1930 nos Estados

**Para o mercado de contêineres global, a principal fonte de crise é a possibilidade de excesso de capacidade, mas essa apreensão é inexistente para a cabotagem brasileira**

<sup>8</sup> Portal da internet com notícias sobre o transporte marítimo.

<sup>9</sup> Por exemplo, nas linhas *round the world*, embarcações da sétima geração provavelmente apresentaram custos menores do que as da sexta geração. No entanto, dificilmente o mesmo pode ser afirmado no serviço *multi-string*.

Unidos, durante a política do New Deal<sup>10</sup>. A regulação em sentido amplo, por exemplo, refere-se à totalidade das ações legislativas do Estado, à regulação social, às matérias de cunho social, enquanto que a regulação econômica refere-se à legislação atuante sobre a atividade econômica.

Segundo Campos (2008), a tradução do termo *regulation* para o português seria “regulamentação”, o qual possui um significado jurídico específico – o de detalhar a aplicação de uma norma de cunho abstrato e geral. Desta forma, em que pesem os possíveis significados dos termos, para fins da análise feita neste artigo, cujo foco é a perspectiva econômica, será adotado o conceito proposto por Aragão:

A regulação estatal da economia é o conjunto de medidas legislativas, administrativas e convencionais, abstratas ou concretas, pelas quais o Estado, de maneira restritiva da liberdade privada ou meramente indutiva, determina, controla ou influencia o comportamento dos agentes econômicos, evitando que lesem os interesses sociais definidos no marco da Constituição e orientando-os em direções socialmente desejáveis. (*apud* Castro Junior, 2009, p. 255).

No início da década 1990, a regulação no País estava marcada pelo nascimento de um novo conceito de Estado. Pregava-se a redução do papel interventor na economia e o desenvolvimento de novas funções, principalmente as de induzir e orientar comportamentos, de modo a refletirem os interesses sociais subjacentes às políticas públicas. A internalização deste novo conceito na administração pública e no arcabouço jurídico do País desenvolveu-se lentamente, ao passo

que o abandono das antigas estruturas foi relativamente rápido, pressionado pela escassez de recursos do Estado. Nesse ínterim, entre o efetivo nascimento do novo marco regulatório e a morte das antigas estruturas, criou-se um vácuo institucional que, embora tenha sido parcialmente mitigado por algumas ações, dificultou o desenvolvimento adequado da infraestrutura de transportes do País, particularmente dos portos e dos serviços de transportes aquaviários.

Referente a esse setor, a Constituição de 1988 atribuiu à União a competência de explorá-lo diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, conforme estabelecido no artigo 21. Outro aspecto fundamental trazido pela nova Constituição Federal para a ordem econômica foi o tratamento dado ao capital estrangeiro.

No artigo 171 distinguia-se empresa brasileira de empresa brasileira de capital nacional. A primeira caracterizava-se pela sede e administração no País, e a segunda pelo fato de o controle efetivo estar sob titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno. Sendo que o controle efetivo da empresa deveria ser entendido pela maioria do capital votante e exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades. Essa distinção tinha como objetivo favorecer o capital nacional, por exemplo, por meio da concessão de proteção e de benefícios especiais temporários no desenvolvimento de atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País.

A Emenda Constitucional nº 6 de 15 de agosto de 1995 eliminou esse favorecimento com a revogação do artigo 171. Além disso, a

10 O New Deal foi uma série de programas implementados durante o governo de Franklin Delano Roosevelt, cujo objetivo principal era recuperar a economia americana da depressão após a crise de 29. Como consequência do New Deal, foram criadas diversas agências federais para regular as atividades econômicas.

edição da Emenda nº 7 da mesma data alterou a redação do artigo 178 e eliminou a reserva da navegação de cabotagem às embarcações de bandeira brasileira. De acordo com a redação original, a navegação de cabotagem e interior seria privativa de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública<sup>11</sup>. A nova redação do artigo trouxe a possibilidade de emprego de embarcações estrangeiras, destinando à lei a tarefa de detalhar as condições aplicáveis, tema que trataremos nas próximas subseções.

### *A evolução da regulação nos setores de navegação de cabotagem: 1970-1985*

O Estado esteve muito presente na navegação, tanto por meio de empresas estatais operando no longo curso e na cabotagem quanto pelo tipo de regulamentação exercida, que controlava as operações, definindo rotas, quotas das empresas e fretes nas conferências de frete<sup>12</sup>. Além do controle exercido sobre a concessão de linhas e do nível de fretes, o Estado também defendia e estimulava a frota nacional mediante respectivamente a reserva da cabotagem à bandeira nacional e uma política de incentivos à construção naval, baseada na criação do Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mer-

cante (AFRMM). Trata-se da imposição de tributo cobrado sobre os fretes de cabotagem com uma alíquota de 10% para financiar a construção e o reparo de navios nos estaleiros nacionais.

O resultado obtido com a regulamentação protecionista da cabotagem e dos investimentos estatais feitos na construção naval durante a década de 1970 foi o crescimento expressivo da frota em tonelagem de porte bruto (tpb)<sup>13</sup>, com taxas de crescimento anual de 5,1% e 11,3%, respectivamente para os períodos de 1970-75 e de 1975-80 (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – Geipot, 1999).

A partir da década 1980, o cenário reverteu-se, pois, devido à alta inflação, a competitividade do modal

aquaviário reduziu-se diante dos modais aéreo e rodoviário, mais rápidos, uma vez que os ganhos financeiros eram muito maiores que qualquer eficiência de um sistema logístico<sup>14</sup>. Consequentemente, a taxa de crescimento anual em tpb para o período de 1980-85 caiu para 8,2%.

**A partir da década 1980, devido à alta inflação, a competitividade do modal aquaviário reduziu-se diante dos modais aéreo e rodoviário**

aquaviário reduziu-se diante dos modais aéreo e rodoviário, mais rápidos, uma vez que os ganhos financeiros eram muito maiores que qualquer eficiência de um sistema logístico<sup>14</sup>. Consequentemente, a taxa de crescimento anual em tpb para o período de 1980-85 caiu para 8,2%.

### *Desregulamentação e reformas regulatórias: 1985-2001*

A desregulamentação do setor, de acordo com o Geipot (1999), vinha ocorrendo desde

11 Havia ainda, na redação original do artigo nº 178 da Constituição Federal, a exigência de que armadores, proprietários, comandantes e pelo menos 2/3 da tripulação fossem brasileiros para que a embarcação fosse considerada brasileira.

12 O mercado dos fretes marítimos se organizava por conferências de frete, isto é, associações de transportadores que estabeleciam acordos para atuarem de forma coordenada, com poder de cobrar uma tarifa comum.

13 A frota mercante aqui mencionada se refere a todas as embarcações nacionais utilizadas na cabotagem: petroleiros, graneleiros, carga geral etc.

14 Ramos (2010).

meados da década de 1980 devido a pressões do mercado – tanto dos exportadores que queriam ter acesso a outros armadores quanto dos próprios armadores privados nacionais<sup>15</sup>. A partir do governo de Fernando Collor, em 1990, sua política econômica liberalizante acelerou esse processo.

Com o fim do regime de concessão de linhas, a atuação por meio de regras para autorização de funcionamento das empresas de navegação ganhou relevância. As exigências feitas a partir de 1993 para a entrada no mercado eram: ser empresa brasileira de capital nacional, especificar as características operacionais do serviço pretendido, identificar as embarcações a serem utilizadas, dispor de capital mínimo adequado à modalidade de navegação e elaborar estudo econômico da rentabilidade prevista na atividade econômica pretendida. A eliminação da discriminação diante do capital estrangeiro em 1995 configurou um mercado bastante aberto, em que o critério de eficiência da operação prevalecia sobre o antigo objetivo de aumentar a participação da bandeira brasileira com capital nacional, estabelecido no final da década de 1960.

A reordenação do setor somente ocorreu com a Lei 9.432 de 1997, em um contexto de mercado aberto ao capital externo e reduzida expressão da frota nacional. A participação da bandeira brasileira na frota mundial total caiu pela metade em dez anos, representando apenas 0,80% em 2000, segundo

dados da United Nations Conference on Trade and Development (Unctad).

A lei retoma a perspectiva política que demonstra o interesse em preservar o conceito de bandeira brasileira, reservando a ela o mercado de cabotagem, mas excluindo o de longo curso. Para serem consideradas embarcações brasileiras, a lei exige que as embarcações estejam inscritas no Registro de Propriedade Marítima, de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de empresa brasileira ou que sejam afretadas a casco nu por empresa brasileira de navegação, com suspensão provisória da bandeira no país de origem. Nas embarcações de bandeira brasileira, é necessário que o comandante, o chefe de máquinas e dois terços da tripulação sejam brasileiros.

A lei busca incentivar o desenvolvimento da Marinha Mercante nacional de duas formas: 1) reduzindo a concorrência predatória das bandeiras de conveniência por meio do Registro Especial Brasileiro (REB), o qual concede incentivos fiscais<sup>16</sup>; 2) reserva de mercado às embarcações nacionais, não apenas na cabotagem, como vimos, mas também no apoio marítimo e no apoio portuário. Tendo em vista que o mercado não poderia ser integralmente suprido pela frota nacional, há a previsão da participação das embarcações estrangeiras afretadas por empresas brasileiras de navegação.

A lei permite o afretamento de embarcações estrangeiras por viagem<sup>17</sup>, por tem-

15 Os armadores privados nacionais estavam descontentes com o predomínio da Docenave no setor de graneis (Geipot 1999, p. 56).

16 Entre os incentivos, cabe destacar: financiamento oficial para a construção, conversão, modernização e reparação de embarcações com taxas de juro semelhantes às da embarcação para exportação; contratação da cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil no mercado internacional, desde que o mercado interno não ofereça tais coberturas ou preços competitivos; e equiparação dos preços de combustíveis cobrados às embarcações de longo curso.

17 O afretamento por viagem consiste no contrato em que o fretador se obriga a colocar o todo ou parte de uma embarcação, com tripulação, à disposição do afretador para efetuar o transporte em uma ou mais viagens.

po<sup>18</sup> e a casco nu<sup>19</sup>. O órgão competente ficaria responsável pela autorização dos afretamentos, excetuando-se apenas os afretamentos a casco nu de embarcações estrangeiras<sup>20</sup>, que, como visto, requerem a suspensão da bandeira.

Esses afretamentos são permitidos nos seguintes casos: a) inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira de tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido; b) existência de interesse público devidamente justificado; c) em substituição a embarcação em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia<sup>21</sup>, enquanto durar a construção, por período máximo de 36 meses, até o limite da tpb, para embarcações de carga, ou da arqueação bruta, para embarcações destinadas ao apoio.

Nem todas as previsões legais do REB foram implementadas, como, por exemplo, a equiparação dos preços de combustíveis cobrados às embarcações de longo curso. Dessa forma, existem evidências de que o objetivo de redução do custo operacional das embarcações não impactou no crescimento da frota própria, provavelmente devido à pe-

quena redução dos custos operacionais. Lachmann e Castro Júnior (2009) mostraram que houve uma forte redução da frota mercante nacional, apesar do REB.

A autoridade competente para implementar a nova legislação somente foi instituída em 2001, pela Lei nº 10.233, que criou a Antaq. Ou seja, a liberalização precedeu a regulação, fragilizando, assim, as diretrizes políticas adotadas pelo setor.

As agências reguladoras possuem, como traço essencial que justifica a sua

**Para as agências, o fundamental é preservar sua autonomia, implementando as políticas públicas por meio do caráter técnico de suas decisões, baseado no conhecimento do mercado**

criação, a independência em relação ao Poder Executivo para exercerem as funções de regulação e fiscalização das atividades das empresas atuantes no setor. A independência em relação ao Poder Executivo central se baseia nos seguintes fatores, estabelecidos nas suas respectivas leis de criação:

competências regulatórias, procedimento especial de nomeação dos membros do seu colegiado diretor<sup>22</sup>, autonomia orgânica traduzida pela nomeação dos dirigentes por prazo determinado, sendo vedada a exoneração *ad nutum* e sem prévio contraditório e autonomia funcional, já que constitui a última instância administrativa,

18 O afretamento por tempo consiste no contrato no qual o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado.

19 Contrato em virtude do qual 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, sendo a remuneração do fretador estipulada *pro rata tempore*.

20 Sob a responsabilidade de autorizar os afretamentos a casco nu pelo órgão competente, ficaria apenas o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu para a navegação de apoio portuário.

21 Para que o contrato esteja em eficácia, é necessário que o primeiro evento físico e financeiro do cronograma de construção tenha sido realizado e que não haja atraso acumulado superior a 20% do tempo previsto para a construção, salvo motivo de força maior. (Normas nºs 493, 494, 495 e 496 da Antaq).

22 O chefe do Poder Executivo indica os nomes dos dirigentes, e o Senado Federal aprova os dirigentes mediante sabatina.

vedando-se a anulação ou a revogação dos seus atos pelo Poder Executivo central.

Para as agências, o fundamental é preservar sua autonomia, implementando as políticas públicas por meio do caráter técnico de suas decisões, baseado no conhecimento do mercado. Tratando-se disso, a seguir, discutimos o mercado de carga containerizada na cabotagem brasileira.

## **A CABOTAGEM BRASILEIRA: CENÁRIO ATUAL E PERSPECTIVAS**

Preliminarmente, é importante distinguir a navegação de cabotagem de outras situações que ocorrem no mercado de transporte de carga containerizada. É usual as empresas transbordarem contêineres

de um navio para outro, devido a restrições na infraestrutura portuária, para receber navios de maior porte. Assim, a navegação de carga proveniente do exterior transbordada para outras embarcações não se caracteriza como cabotagem, visto que a carga não é nacional. Para que seja considerada navegação de cabotagem, a carga precisa ser nacionalizada. O transbordo, combinado à nacionalização de cargas, pode distorcer as estatísticas de transporte ou movimentação na cabotagem, sendo alvo de críticas<sup>23</sup> por alguns agentes participantes do mercado.

### **Os armadores nacionais seguiram a tendência internacional, de fusões e aquisições, principalmente após a introdução das leis de modernização dos portos e de reordenação do transporte aquaviário**

O transporte de contêineres na cabotagem brasileira atualmente é exercido por seis empresas brasileiras de navegação: Aliança Navegação e Logística Ltda, Comercial Marítima e Oceânica, Mercosul Line Navegação e Logística Ltda, Log-In Logística Intermodal, Companhia Libra de Navegação e Maestra Logística.

A frota nacional<sup>24</sup> de porta-contêineres corresponde a 22 embarcações, sendo dez

da Aliança, três da Mercosul Line, cinco da Log-In, uma da Libra e duas da Maestra. A Comercial Marítima não possui embarcação nacional e atua afretando embarcações estrangeiras, conduzindo suas operações sob autorização judicial. Como é possível observar em seus nomes de fantasia, to-

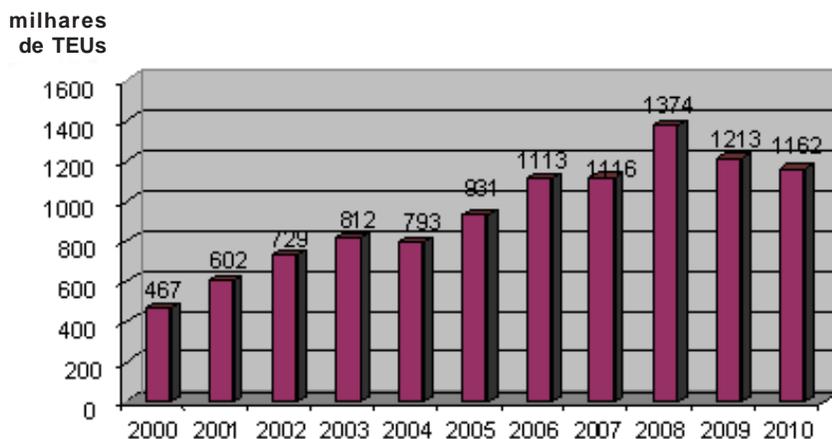
das elas são empresas de logística, que buscam oferecer uma ampla gama de opções de transporte aos seus clientes, entre estes, e principalmente, o serviço regular de transporte aquaviário na cabotagem.

Os armadores nacionais seguiram a tendência internacional, como já citado, de fusões e aquisições, principalmente após a introdução das leis de modernização dos portos e de reordenação do transporte aquaviário<sup>25</sup>. A empresa Aliança foi adquirida em 1998 pelo grupo Oetker, proprietário da empresa de navegação Hamburg Sud.

23 Segundo Henrique Germano Zimmer, ex-presidente da Cia Docas do Espírito Santo: “Há uma falsa cabotagem. Hoje se fala em cabotagem, mas o que se faz é transbordo”. Em *Marinha Mercante* de 27/5/09.

24 Para tornar-se uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN), a norma de outorga da Antaq (Resolução nº 843) exige no mínimo uma embarcação de bandeira nacional apta a executar o serviço pretendido ou o registro de uma embarcação brasileira afretada a casco nu.

25 Trata-se da Lei nº 8.630, de 25/2/1993, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e da Lei nº 9.432, de 8/1/1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário.

**Gráfico 1: Movimentação Geral de Contêineres – Cabotagem**

Fonte: Panorama Aquaviário e Anuário Estatístico da Antaq

A Mercosul Line, em 2006, tornou-se parte do grupo A. P. Moller – Maersk. A Companhia Libra, em 1999, foi adquirida pela Companhia Sud Americana de Vapores (CSAV) e, em 2003, uniu-se à Uruguayan Company Montemar Marítima S.A. Assim, **hoje, o Brasil possui apenas duas empresas brasileiras de navegação cujo capital nacional é majoritário: Log-In e Maestra.**

A respeito do processo de verticalização, cabe destacar a participação da Aliança no terminal portuário de Itapoá, denominado Tecon Santa Catarina, inaugurado este ano, e o fato de o terminal portuário de Vila Velha (TVV) pertencer ao grupo Log-In.

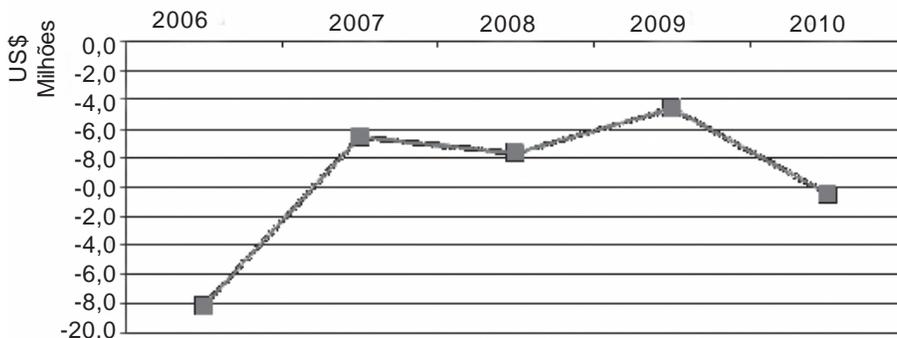
O Gráfico 1 apresenta o crescimento da movimentação de contêineres na cabotagem de 2000 a 2010. Vale ressaltar a distinção entre total movimentado e total transportado: a movimentação pode incluir o embarque e o desembarque da mesma carga entre dois portos, enquanto o total transportado refere-se ao volume ou peso efetivamente transportado entre dois portos.

A queda da movimentação de contêineres nos dois últimos anos demonstra que o mercado não apresenta restrições de oferta, dado que é capaz de absorver o montante de 2008. Além disso, infere-se que o comércio interestadual de bens manufaturados, os mais movimentados em contêineres, está se reduzindo<sup>26</sup>.

Outro aspecto importante no mercado de cabotagem refere-se aos gastos incorridos pelo País com o afretamento de embarcações estrangeiras. Historicamente, nosso país é deficitário na conta de serviços e rendas do balanço de pagamentos, e o item de transportes corresponde a aproximadamente 10% nos últimos anos (Banco Central do Brasil, 2011).

A respeito das despesas com transportes (todos os modais) no total do item de serviços e rendas, no período de 2006 a 2010, os gastos totais com afretamento no Brasil permaneceram entre 20 e 30%. Destes, apenas 1% corresponde ao afretamento de porta-contêineres na cabotagem. Apesar de o

26 Este resultado coaduna (em menor escala) com o efeito da crise no comércio mundial. De acordo com os relatórios da Unctad sobre comércio marítimo desde o início da crise no final de 2007, a movimentação de contêineres tem se reduzido.

**Gráfico 2: Gastos com Afretamentos de Porta-Contêineres na Cabotagem**

Fontes: Panorama Aquaviário da Antaq de 2010 e Anuário Estatístico da Antaq

montante ser pouco significativo dentro dos gastos que o País incorre com o transporte marítimo, o Gráfico 2 mostra que a tendência de queda dos gastos foi revertida. Ou seja, apesar de a movimentação de contêineres ter se reduzido de 2009 para 2010, os gastos com afretamento de porta-contêineres elevaram-se.

Para o ano de 2010, por meio do Anuário Estatístico da Antaq, podemos analisar com mais detalhes o mercado de afretamento na navegação de cabotagem<sup>27</sup>. Do total de autorizações concedidas, 73,8% correspondem a afretamento por espaço, 8,6% por tempo, 17,6% por viagem e 0% a casco nu. Essa distribuição decorre da predominância dos

afretamentos de porta-contêineres, 73%, no total de autorizações confirmadas, nos quais prevalece o afretamento de *slots* (espaço dentro da embarcação).

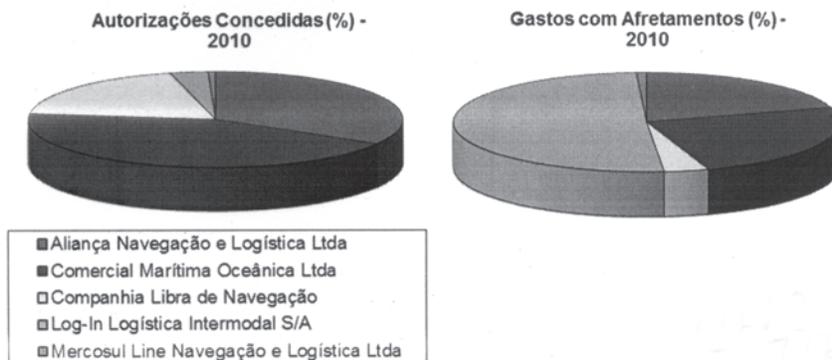
**Apesar da queda registrada na movimentação de contêineres, no Gráfico 1, as perspectivas para o setor não são de retração ou estagnação do mercado. Pelo contrário, são promissoras: reconhece-se a capacidade de recuperação do mercado, no mínimo ao patamar atingido em 2008**

A respeito das empresas brasileiras de navegação que atuam no transporte de contêineres, o Gráfico 3 apresenta estimativas das distribuições em quantidades de autorizações e em valores gastos nos mesmos<sup>28</sup>. Observa-se que a maior afretadora em quantidade é a Comercial Marítima Oceânica, que não dispõe de frota própria, e em segundo lugar situa-se a Aliança. Quanto

aos gastos, percebe-se que a Log-In ocupa a primeira posição. Provavelmente em função de não pertencer a nenhum grupo

27 Os dados do Anuário estão agregados para todos os tipos de carga.

28 Os dados disponíveis no Anuário Estatístico Aquaviário não estão segregados por empresa e tipo de carga. Os dados apresentados foram obtidos por meio da seleção das empresas que atuam no mercado de carga containerizada sem segregar as cargas.

**Gráfico 3: Participações em quantidade e valor – afretamentos de porta-contêineres**

internacional, seus gastos com afretamento são superiores aos das demais empresas<sup>29</sup>.

Apesar da queda registrada na movimentação de contêineres, mostrada no Gráfico 1, as perspectivas para o setor não são de retração ou estagnação do mercado. Pelo contrário, são promissoras: reconhece-se a capacidade de recuperação do mercado, no mínimo ao patamar atingido em 2008.

Observando os *players* do mercado, percebe-se a expectativa de crescimento deste. A Log-In, por exemplo, colocou em operação este ano um novo porta-contêiner e possui mais três em construção (Portal Marítimo, 2011), e o novo *player*, a Maestra Logística, entrou este ano no mercado de cabotagem com duas embarcações. Dadas essas perspectivas, não se deve esperar para o mercado de contêineres na cabotagem brasileira a ocorrência de sobre capacidade<sup>30</sup>, como ocorre ciclicamente no mercado mundial de porta-contêineres.

A respeito das alterações necessárias à atual regulação vigente de modo a incenti-

var o desenvolvimento do mercado de cabotagem, não há consenso. Lacerda (2004) e Dias (2009) defendem inovações regulatórias que diminuam as restrições de afretamento de embarcações estrangeiras para a cabotagem. Ambos acreditam que a liberação dos afretamentos ampliaria a oferta de transportes de carga, estimulando a competitividade dos níveis de frete.

Aliada a esta proposta, estes autores também defendem que seja desvinculada, em determinado grau, a política de incentivo à construção naval via recursos arrecadados com o AFRMM da regulação da Marinha Mercante. Lacerda (2004) defende a desvinculação total, propondo a isenção do AFRMM sobre a navegação de cabotagem, como forma de reduzir os custos, já que, em grande parte, os valores são repassados aos usuários dos serviços. A proposta de Dias (2009) se apoia na ideia de que o mercado de cabotagem precisa ter livre acesso à aquisição de navios no exterior sem a incidência de imposto de importação<sup>31</sup>.

29 É comum as empresas brasileiras que pertencem a grupos internacionais afretarem embarcações de suas controladoras, podendo obter taxas de afretamento mais competitivas.

30 De acordo com a Tabela 1, temos que os porta-contêineres brasileiros estão entre a 2ª e a 3ª geração.

31 A Anut Transporte Marítimo defende a flexibilização temporária e a título precário do modelo marítimo brasileiro, suprimindo o imposto de importação para navios novos construídos no estrangeiro.

De modo geral, esses autores afirmam que os preços dos serviços não estão em nível que atraia os usuários, sobretudo em função da falta de oferta. Nesse sentido, a proposta é dar um choque de oferta, com a desvinculação entre construção naval e o setor de navegação na aquisição de embarcações, liberar os afretamentos de embarcações estrangeiras e desonerar as importações de embarcações. Estas medidas seriam mais eficazes no sentido de garantir preços módicos aos usuários, o que estimularia a demanda. O viés dessa proposta é claramente liberalizante.

Por outro lado, existem estudos que defendem inovações regulatórias que flexibilizem as regras atuais, sem, entretanto, alterar o núcleo essencial da regulação da navegação de cabotagem, isto é, sua reserva de mercado. A respeito desta, Nóbrega (2008) argumenta que “não se vislumbram benefícios para o País com sua eliminação” e há evidências de que a queda dos níveis de frete com a liberalização não se mantém no médio prazo<sup>32</sup>. No entanto, cabe destacar que a reserva da cabotagem em si pode prescindir da vinculação à política de incentivo à construção naval. Para os autores, essa vinculação prejudica o desempenho desse setor da navegação<sup>33</sup>.

Tratando-se de mecanismos que fortaleçam a reserva da cabotagem, é consenso entre os seus defensores a urgência de aperfeiçoamento do REB<sup>34</sup>. No Fórum de Transporte Multimodal de Cargas, realizado em 2010, a Antaq apresentou algumas propostas de melhorias do REB, entre as quais se

destacam: equiparação dos preços dos combustíveis e lubrificantes das embarcações inscritas no REB aos autorizados nas operações de exportação, desoneração das empresas brasileiras dos custos com encargos sociais dos tripulantes de navios do REB e desoneração e simplificação da importação de navipeças sem similar nacional para navios inscritos no REB.

Consideramos fundamental implementar inovações regulatórias que flexibilizem as normas atuais sem a eliminação da reserva da cabotagem às empresas brasileiras de navegação, pois o País não deve se expor às oscilações do mercado de frete internacional a médio prazo. A reserva de mercado deve continuar incluindo as embarcações “rebiadas”, o que é uma forma de flexibilização do conceito de embarcação brasileira, pois o fundamental é garantir a independência do País nos fluxos de comércio interno. Como visto, a maioria dos países que possuem expressão no mercado internacional de navegação protege suas bandeiras, e o Brasil não pode prescindir desta política para desenvolver sua cabotagem.

## CONCLUSÕES

O transporte aquaviário é altamente sensível aos ciclos de expansão da oferta e, em particular, no caso da carga containerizada, o principal risco é a existência de sobrecapacidade. No mercado mundial, isto se verificou com a deflagração da crise nos Estados Unidos em 2008. No

32 Lima e Velasco (1998) compararam os níveis de frete do segmento de granéis cobrados de países da América do Sul com os valores pagos pelos países desenvolvidos. As importações dos países da América do Sul custam o dobro, 8% do valor CIF (custo, seguro e frete), contra uma média pouco superior a 4% pagos pelos países desenvolvidos.

33 “O principal fator determinante para o seu mau desempenho é a pequena e desatualizada frota mercante brasileira, resultado da política estabelecida para o setor, que define como embarcação brasileira aquela construída no Brasil em estaleiro nacional, vinculando a operação da Marinha Mercante à construção naval.” (Nóbrega, 2008, p. 13)

34 De acordo com os registros da Antaq e do Tribunal Marítimo, apenas quatro porta-contêineres estrangeiros encontram-se no REB.

caso da navegação de cabotagem brasileira, não deveria existir uma relação direta com o mercado mundial, pois teoricamente a movimentação de contêineres na cabotagem depende do volume de comércio entre os estados da federação.

Não existem dados disponíveis para identificar a participação do transbordo de cargas no total registrado como movimentação de contêineres, mas uma possível explicação para as reduções observadas em 2009 e 2010 seria sua influência no total, refletindo, ainda, a queda do comércio internacional. Por outro lado, existem boas perspectivas para o setor, no qual se observa a entrada de novos *players* e a ampliação da frota de bandeira nacional.

Apesar de a quantidade representada pelo transporte de contêineres na cabotagem ser ínfima no total de gastos com afretamentos, observou-se uma reversão da tendência de queda em 2010. É importante acompanhar a trajetória destes gastos e realizar esforços para entender o real significado do aumento. Nesse ano, vimos que a empresa Log-In incorreu na maior parte dos gastos

com afretamento – dado que ela possui o maior número de embarcações em construção, é possível que esses gastos não ocorram nos próximos anos quando as suas novas embarcações brasileiras estiverem em operação.

Tratando-se da política/regulação para o setor de navegação, vimos que também oscilou, sendo inicialmente fortemente protecionista, seguida por

um processo de liberalização e retornando à regulamentação com viés protecionista no final da década de 1990. Este viés concretizou-se sobre novas bases, principalmente após as Emendas nºs 6 e 7 de 1995, que eliminaram a distinção entre empresa brasileira de navegação de capital nacional e estrangeiro. Portanto, a nova legislação assumiu o risco de reservar o mercado de cabotagem a empresas cujo capital majoritário é internacional.

Assim como o mercado, a legislação deve continuar modificando-se de modo a concretizar as perspectivas positivas para o setor. Isto é, inovações regulatórias precisam ser implementadas, mantendo a reserva de mercado e aperfeiçoando o REB.

**Assim como o mercado, a legislação deve continuar modificando-se de modo a concretizar as perspectivas positivas para o setor. Isto é, inovações regulatórias precisam ser implementadas, mantendo a reserva de mercado e aperfeiçoando o Registro Especial Brasileiro**

#### CLASSIFICAÇÃO PARA ÍNDICE REMISSIVO:

<PODER MARÍTIMO>; Cabotagem; Legislação da Marinha Mercante; Transporte (carga); Política Nacional; Empresa de Navegação; Sistema portuário;

## REFERÊNCIAS

- ARAGÃO, Alexandre Santos de. “Agências reguladoras e governança no Brasil”. In: SALGADO, L. H, MOTTA, R. S.  *Marcos Regulatórios no Brasil. O que foi feito e o que falta fazer*. Rio de Janeiro: Ipea, 2005, p. 125-161.
- BROOKS, M. “Liberalization in Maritime Transport”. Discussion Papers nº 2009-2, In: International Transport Forum, dez., 2008, p. 31.
- CAMPOS, Humberto Alves de. “Falhas de mercado e falhas de governo: uma revisão da literatura sobre regulação econômica”. In: *Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial*, Brasília, v. 5, nº 2, jul./dez, 2008, p. 341-370.
- CASTRO JR, Osvaldo Agripino de. *Direito Regulatório e inovação nos transportes e portos nos Estados Unidos e Brasil*. Florianópolis, Editora Conceito Editorial, 2009, p. 253-316.
- COELHO, André Luis Souto de. “O Desenvolvimento da Navegação de Cabotagem”. In: Fórum de Transporte Multimodal de Cargas, 2010.
- DIAS, José Ribamar Miranda Dias. “Fatores que inibem o desenvolvimento da cabotagem – visão do usuário”. In: Seminário Sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira, Brasília, 2009.
- GEIPOP. *Política Governamental e Competitividade da Marinha Mercante Brasileira*. Brasília, 1999, p. 41-67 e p. 120-156.
- Guia Marítimo. Portal da internet disponível em: <<http://www.guiamaritimo.com.br>>.
- GOEBEL, Dieter. Logística – Otimização do transporte e estoques na empresa. *Estudos em Comércio Exterior*, v. 1, jul-dez, 1996, p. 45.
- LACERDA, Sander Magalhães. “Navegação de cabotagem: regulação ou política industrial?” *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, nº 19, mar., 2004, p. 49-66.
- LACHMANN, Marianne Von; CASTRO JR, Osvaldo Agripino de. “A Navegação de cabotagem na visão dos transportadores”. In: Seminário Sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira, Brasília, 2009.
- LIMA, Eriksom Teixeira; VELASCO, Otávio Marques de. “Marinha Mercante do Brasil: Perspectivas no Novo Cenário Mundial”, *Revista do BNDES* nº 8, Rio de Janeiro, dez. 1997.
- LEVINSON, M. *The box: how the shipping container made the world smaller and the world economy bigger*. 1 ed., Princeton University Press, 2006.
- MARCOGLIANO, S. “The Container Revolution”. *Sea History*, nº 114, primavera, 2006, p. 8-11.
- NÓBREGA, Elisabeth. “Evolução e perspectivas de desenvolvimento da Marinha Mercante brasileira”. *Consultoria Legislativa do Senado Federal – Coordenação de Estudos*, Textos para Discussão 45, Brasília, agosto, 2008.
- POGGIO, Guilherme. Brasil não tem cabotagem, tem transbordo. Disponível em: <<http://www.naval.com.br>> em Marinha Mercante, 27/05/09, acessado em 15/04/11.
- RAMOS, José Carlos da Rocha. “A cabotagem e os armadores estrangeiros”. *Revista Portos e Navios*, disponível em: <<http://www.portosenavios.com.br>>, acessado em 20/04/11.
- TRACE, K. “Globalisation of Container Shipping: Implications for the North-South Liner Shipping Trades”. In: XII World Congress of Economic History, jul., 2002, p. 29.
- VANESLANDER, T. and VAN DE VOORDE, E. “Market Power and Vertical and Horizontal Integration in the Maritime Shipping and Port Industry”. Discussion Papers nº 2009-2, In: International Transport Forum, dez., 2008, p. 28.