



## OPÇÕES DE POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM BRASILEIRA

Eliane Arêas Fadda\*

### Resumo

Este trabalho contém um conjunto de políticas que visa a retomada do desenvolvimento da cabotagem brasileira, com ênfase no segmento de carga geral. Essas opções de política são o resultado de um estudo detalhado, recentemente concluído, sobre o passado, presente e o futuro da cabotagem brasileira.

Duas pesquisas deram suporte ao estudo. A primeira, a "Pesquisa de Previsão Delphi", contou com a participação de especialistas do setor de transportes, e a segunda, a "Pesquisa da Preferência do Usuário de Transportes", contou com a participação de um grupo de usuários do sistema de transportes que são alguns dos representantes do Setor Industrial Manufatureiro do país. Realizou-se uma análise minuciosa do declínio, do transporte marítimo de cabotagem de carga geral, no Brasil desde 1956. Investigou-se as principais causas desse declínio, procurando explicar porque a cabotagem de carga geral, no país, perdeu competitividade em relação a outros modais.

Quanto ao futuro da cabotagem de carga geral, e para que haja mudança em seu cenário atual, o estudo procurou identificar os principais objetivos desse sistema - como um importante redirecionamento da cabotagem brasileira de carga geral. Uma forma de orientar a conquista e a preservação desses objetivos se dá através da implementação de políticas adequadas. Espera-se que as opções de políticas sugeridas pelo estudo, se implementadas, venham contribuir para que os objetivos do sistema sejam alcançados.

### 1. Introdução

Caso o transporte marítimo de cabotagem de carga geral (TMCCG), na costa brasileira, apresente para os próximos anos uma tendência positiva de crescimento a partir de 1995, quando foram transportadas 82 mil toneladas (vide Figura 1), poder-se-á afirmar que esse segmento terá finalmente iniciado a retomada de seu desenvolvimento. De acordo com os especialistas[1,2] de transportes que participaram da Pesquisa de Previsão Delphi[3], em 1992 e 1993, é esperado que o declínio da cabotagem de carga geral (*pallets*, contêineres e veículos principalmente), no Brasil, possa ser revertido no período 1995-1999.

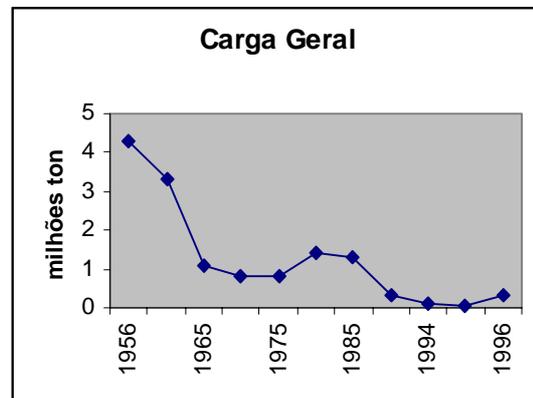


Figura 1 A Evolução do TMCCG no Brasil

Segundo esses especialistas, as principais causas do declínio foram: (i) a ineficiência e a obsolescência do sistema portuário brasileiro, (ii) os elevados custos das operações portuárias, (iii) o anacronismo da legislação trabalhista portuária, (iv) a renovação da frota mercante sem considerar o avanço tecnológico \* de manuseio de cargas - a containerização, (v) a excessiva intervenção governamental na indústria do transporte marítimo como um todo por meio de controle de fretes, forte regulamentação e protecionismo, (vi) a concentração dos investimentos em infraestrutura rodoviária, e finalmente (vii) as elevadas taxas de inflação. Todos esses fatores conjugados contribuíram para a baixa produtividade e os elevados custos dos serviços de transporte marítimo de cabotagem de carga geral na costa brasileira, o que fez com que a cabotagem de carga geral declinasse de 4,5 milhões de toneladas em 1956 para 302 mil toneladas em 1996. Portanto, a inexistência de uma mentalidade competitiva tanto na cabotagem quanto nos portos, contribuiu muito para que não houvesse nenhuma razão para que a indústria do transporte marítimo demandasse uma melhor performance do sistema portuário brasileiro. Esse pode ter sido, na realidade, um motivo porque os portos brasileiros permaneceram tão ineficientes. Conseqüentemente, os usuários passaram a dar maior importância ao modal rodoviário que estava não só isento do controle de fretes, mas também da forte regulamentação sobre a operação dos serviços ofertados, além do diesel ter sido altamente subsidiado.

\* Eliane Arêas Fadda, PhD em Transportes pela Universidade de Wales; DMM/MT.

Entretanto, outros fatores foram também determinantes para que os usuários não utilizassem a cabotagem no transporte de seus produtos. Representantes dos diversos setores da indústria manufatureira, no Brasil, participaram da Pesquisa da Preferência do Usuário de Transportes[4] em 1993 e, segundo eles, foram quatro os fatores determinantes: (i) fator nível de serviço, (ii) fator custo, (iii) fator geográfico, e (iv) fator mercado. O primeiro refere-se à qualidade dos serviços ofertados pelos sistemas da cabotagem e portuário. Os participantes evidenciaram no que diz respeito à cabotagem a falta de pontualidade na entrega de seus produtos, a falta de regularidade e rapidez, além do baixo índice de frequência e longo tempo das viagens, pouca flexibilidade de transporte, excessivas escalas e pouca publicidade dos serviços marítimos; e quanto aos portos nacionais, ressaltaram os saques e danos causados às cargas, e a falta de confiança nas operações portuárias.

O segundo fator refere-se ao elevado custo total de transporte da origem ao destino final. Na realidade, a combinação de qualquer modal com o transporte marítimo de cabotagem, tanto na origem quanto no destino, vinha apresentando um custo total de transporte muito próximo daquele custo efetuado apenas por rodovia em todo percurso. A vantagem da última modalidade sobre a primeira estava demonstrada pela oferta de transporte rápido com alta frequência e serviço porta-a-porta.

O terceiro fator determinante refere-se à localização das plantas produtivas geralmente dispersas pelo Brasil, porém concentradas principalmente ao longo de grandes eixos viários, principalmente de rodovias. Uma evidência dessa dispersão está na tendência de desconcentração geográfica da atividade econômica desde a década de 70. Conforme destaca Castro[5], a região Sudeste perdeu aproximadamente nove pontos percentuais de participação no PIB entre 1970 e 1990, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste aumentaram suas participações na produção nacional, no mesmo período. A região Sul, entretanto, manteve-se estável. Uma recente pesquisa[6] mostra que a desconcentração econômica prossegue, embora em ritmo mais lento. Porém, as hipóteses centrais do estudo apontam para mudanças significativas nos anos que se seguem. As intenções de investimentos reafirmam a tendência para a desconcentração e, conseqüentemente para uma melhoria nos desequilíbrios regionais. O estudo aponta o deslocamento da indústria, principalmente, para as cidades de porte médio que tenham infraestrutura, e fiquem perto da malha de transportes e distante dos problemas crônicos das grandes metrópoles. Para o Nordeste, não só estão se deslocando indústrias intensivas em mão-de-obra como também surgindo indústrias novas. Essa região concentra os investimentos em calçados, vestuários e

têxtil, e em material elétrico, móveis, papel e celulose, instrumentos hospitalares e material plástico. As regiões Sul e Sudeste detêm as atenções nos segmentos mais importantes da metal-mecânica, como máquinas e equipamentos, autopeças e veículos automotivos. As cidades de São Paulo e Manaus ficam com a parte de eletrônica e material de comunicação, enquanto o estado de São Paulo divide com Espírito Santo a indústria de informática. Os investimentos direcionados à indústria química se distribuem em função dos pólos já existentes no Sudeste, Nordeste (Bahia) e Sul.

Por fim, o quarto fator determinante diz respeito ao tamanho dos mercados, normalmente fragmentados, requerendo baixos volumes de transações. Na realidade, o transporte de pequenos lotes de carga fracionados com frequência elevada, por rodovia, foi considerado mais atrativo pelos participantes da pesquisa, devido a ambiência econômica da época. Os elevados custos financeiros e inflacionários desestimulavam a formação de estoques de produtos, principalmente daqueles de alto valor agregado, levando-os à rápida comercialização. E, neste caso, o meio de transporte mais atrativo foi o rodoviário pelas vantagens já mencionadas. Porém, numa economia com estabilidade de preços, aumenta-se o poder de competição do modal mais lento - o aquaviário.

É importante ressaltar aqui que o grande eixo longitudinal de transportes do país, que abrange as regiões Sul, Sudeste e Nordeste, apresentou, em 1992 - período de forte recessão e elevada inflação[7], o movimento total de comércio interestadual da ordem de 166 milhões de toneladas, correspondendo a 82% das cargas movimentadas no comércio interestadual global do país. Porém, entre essas três macroregiões foram transportadas cerca de 77 milhões de toneladas, gerando um momento de transporte de quase 120 bilhões de toneladas-quilômetro, cerca da metade do comércio interestadual global do Brasil. A distância média de transporte inter-regional no eixo Sul-Sudeste-Nordeste foi de 1.558 km[8]. Diante da densidade de fluxo de cargas e das longas distâncias médias de transporte nesse eixo, verifica-se a existência de um mercado de transporte potencial para a cabotagem.

No entanto, a matriz de transporte de carga apresentou para os modais rodoviário, ferroviário e aquaviário (inclui-se a navegação interior) a seguinte composição percentual: em 1992, obteve-se respectivamente 58,7%, 20,6% e 17,2%[9] e, atualmente, tem-se uma ligeira alteração nesta composição, ou seja passou respectivamente para 57,6%, 21,2% e 17,4%[10]. Trata-se, portanto, da baixa participação do modal aquaviário na movimentação total de cargas no país. No que diz respeito à carga geral, a ferrovia e a cabotagem detêm juntas apenas cerca de 7% do mercado total de transporte de carga geral[11]. Nota-

se, portanto, a ausência quase absoluta do modal aquaviário nos fluxos de carga geral de longa distância. Isto pode ser também ilustrado, através da insignificante participação de 0,5% da movimentação de carga geral no total de cargas transportadas pela cabotagem em 1996. Já os granéis líquidos e granéis sólidos participaram respectivamente com 79,7% e 19,8%.

Para os representantes da indústria manufatureira, a forma de tornar a cabotagem de carga geral eficiente e atrativa, compreende a execução das seguintes medidas:

- (i) rápida implementação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8630/93).
- (ii) estabelecimento de uma política de transportes que promova o uso dos serviços de transporte marítimo de cabotagem.
- (iii) criação do Operador de Transporte Multimodal - OTM, e remoção das dificuldades inerentes às operações multimodais, no que tange à integração física e operacional nos corredores de transportes.
- (iv) estabelecimento de condições para a modernização e ampliação da frota de navios especializados para o transporte de carga unitizada na pequena e grande cabotagem.

É importante assinalar que o presente texto está sendo desenvolvido após quase cinco anos de vigência da chamada Lei dos Portos, e da realização da Pesquisa da Preferência do Usuário de Transportes pela autora. Desde então, o governo vem transferindo para o setor privado a prestação de serviços portuários e arrendando áreas e instalações, associados à meta de redução de custos e melhoria de qualidade dos serviços para o usuário, estimulando a concorrência entre e intra portos. Com respeito à carga geral, os terminais de contêineres já arrendados (RS: Tecont; RJ: Tecon 1 e 2; SP: Tecon 1 - o maior da América do Sul e Terminal 37, o primeiro privatizado) vem apresentando reduções nos custos de operação. Por exemplo: em Santos, o THC (*Terminal Handling Charge*) por contêiner era da ordem de US\$ 500, hoje US\$ 350, com previsão de US\$ 150 em 1999[12]; no Rio de Janeiro, o THC/contêiner custava US\$ 268, hoje no Tecon 1 custa US\$ 75 e no Tecon 2 US\$ 60. Comparativamente, em Buenos Aires esse serviço custa US\$ 155, em Miami US\$ 142, em Hamburgo US\$ 130 e em Rotterdam US\$ 95[13]. Para o segundo semestre de 1998, estão sendo previstas novas licitações para arrendamento dos terminais de contêineres em Santos (Tecon 2) e Sepetiba (Tecon).

Entretanto, tem-se observado e a experiência demonstrado que não basta privatizar as operações portuárias e as instalações, e equipar os portos com equipamentos modernos para a movimentação de contêineres, se a implementação das disposições da

lei dos portos no que se refere às particularidades das complexas relações trabalhistas vigentes na atividade portuária vem ocorrendo de forma muito lenta. Apesar da existência em todos os estados do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), do Operador Portuário (categoria empresarial para cuidar dos serviços do cais), e do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), este último não tem conseguido exercer sua atribuição de estabelecer normas para o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especificamente de contêineres e do sistema roll-on roll-off, porque, na realidade, os serviços de estiva e de capatazia ainda vem sendo realizados separadamente com os respectivos sindicatos controlando as "fainas" (métodos ou processos de manuseio) e os "ternos" (quantidade de trabalhadores requeridos por cada faina).

Por outro lado, a implementação das disposições da lei dos portos no que se refere à normatização e fiscalização das atividades portuárias pela polícia e fiscais da Receita Federal, atuando através das alfândegas e serviços aduaneiros vem mostrando muita ineficácia. Segundo uma pesquisa de avaliação do processo aduaneiro brasileiro[14], existe uma ineficiência relacionada com o excesso de burocracia e morosidade para a liberação de cargas e documentação; a inexistência de tecnologia adequada, informatização ou de equipamentos; a insuficiência de funcionários; e, também, com a corrupção verificada na fiscalização. Além disso, observa-se ainda os altos custos de armazenagem, as despesas com praticagem para a cabotagem, o pouco rigor no cumprimento de horários, tanto por parte dos funcionários da fiscalização quanto pelos do porto, elevado índice de ociosidade da mão-de-obra em um ritmo de trabalho descontínuo no porto, e Receita Federal funcionando somente durante as horas ordinárias de serviços. Em resumo, o aumento de produtividade nos portos está fortemente relacionado com a quebra do monopólio da mão-de-obra através da unificação dos trabalhos de estiva e capatazia, sob o comando operacional único, e com portos e Receita Federal operando com regime de 24 horas por dia. Estas foram as opiniões obtidas junto aos especialistas que participaram da Pesquisa Delphi.

A segunda medida para tornar a cabotagem brasileira de carga geral eficiente e atrativa está coerente com a ambiência globalizante dos mercados, no qual se observa mudanças radicais na reestruturação dos processos industriais com a verticalização das estruturas produtivas atravessando fronteiras. Esse fato, aliado à estabilização de preços na economia, ao aumento da competição de mercado, e à saturação e os elevados custos do transporte rodoviário, estão criando condições para que se promova o uso adequado dos serviços da cabotagem como uma das alternativas mais econômicas para a movimentação da carga unitizada. Neste caso, as vantagens residem

principalmente na garantia dos prazos programados de entrega, na movimentação de grandes volumes em longas distâncias, e como sistema alimentador de cargas do transporte marítimo internacional, além de contribuir para a melhoria do trânsito nas rodovias e diminuição dos índices de poluição e ruído.

Quanto à terceira medida, finalmente entrou em vigência a Lei nº 9611/98 que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e cria o OTM, que é a "pessoa jurídica contratada como principal para a realização do Transporte Multimodal de Cargas da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros". Entretanto, segundo o governo, esta lei não será implementada neste ano, dependendo, em grande parte da reforma tributária. Em 1994, aprovava-se o "Acordo sobre Transporte Multimodal Internacional do MERCOSUL" que veio a ser convalidado para sua aplicação no Brasil pelo Decreto nº 1563/95, criando a atividade ou categoria econômica de OTM. Em 1996, três empresas brasileiras recebiam os primeiros Certificados de Habilitação e Registro como OTM de cargas no âmbito do MERCOSUL[15]. Entretanto, é o Conhecimento de Transporte Multimodal (CTM) o documento único que de fato formaliza o contrato de transporte multimodal e que rege toda a operação, desde o recebimento da carga, sob custódia do OTM, até sua entrega no destino mencionado no referido CTM.

Entretanto, para que a multimodalidade se torne uma realidade é necessário remover as dificuldades inerentes às operações multimodais no que diz respeito à integração física - reforçando a infraestrutura de transportes, e operacionais quanto ao transporte marítimo - facilitando os procedimentos aduaneiros e de transbordo para as cargas *feeder*. A lei que cria o transporte multimodal traz um conjunto de medidas que tem por objetivo tornar mais barato e eficiente o sistema de transportes no país, através da utilização racional dos vários modais. Espera-se que, através dos corredores estratégicos de transportes, ainda em desenvolvimento, haja uma maior otimização dos processos de distribuição física das cargas e que esta incida diretamente na competitividade dos produtos brasileiros nos mercados internacionais. O multimodalismo pode vir a ser uma excelente solução para se reduzir os custos de transportes no país.

No que diz respeito à quarta medida, novas condições estão sendo estudadas para estimular e viabilizar investimentos em embarcações modernas, desde que seja adotado um novo modelo de empresa organizada. Vê-se como única solução para os problemas do subsetor de transporte marítimo, a criação de uma "empresa nacional" suficientemente forte para enfrentar a concorrência internacional, pois a Lei nº 9432/97 abre a navegação de longo curso às

empresas de navegação e às embarcações de todos os países, observados os acordos firmados pela União, atendido o princípio de reciprocidade.

A intensificação do comércio mundial, uma função do aumento das relações de trocas comerciais, baseia-se não só na eliminação ou atenuação das barreiras comerciais, como também na profunda e dinâmica reestruturação nos processos produtivos. A integração econômica mundial sugere uma maior internacionalização da navegação, principalmente aquela voltada para o mercado de cargas unitizadas (contêineres e veículos). Neste cenário, exige-se a presença de operadores globais provenientes ou não de "*global alliances*" (isto é, *joint ventures* de empresas de navegação para a formação de um "*super consortia*" que oferece seus serviços mundialmente), cuja razão principal é ofertar serviços competitivos pelo menor custo. É, portanto, neste cenário altamente competitivo, que deverá se formar o novo modelo de empresa nacional de navegação, com uma estrutura de logística que permita fazer parte da cadeia mundial de distribuição.

As empresas ou a empresa que operar na cabotagem deverá oferecer serviços *feeder* ao transporte marítimo internacional, ligando os *container hub ports* aos demais portos da região. Essa foi apontada como uma perspectiva de retomada de desenvolvimento da cabotagem de carga geral pelos especialistas que participaram da Pesquisa Delphi. Por outro lado, a Pesquisa da Preferência do Usuário de Transportes concluiu que a indústria manufatureira seria usuária dos serviços de TMCCG somente se, futuramente, os portos nacionais apresentarem serviços e preços competitivos, e a cabotagem também apresentar serviços competitivos e fretes reduzidos, desde que integrada à cadeia de transporte multimodal. Entretanto, enquanto os problemas mencionados persistirem, os produtos industrializados ou de grande valor agregado continuarão sendo transportados por rodovias, chegando aos portos sem condições de competir no mercado internacional. E a meta de elevar as exportações brasileiras para US\$ 100 bilhões em 2002 poderá não ser alcançada.

## 2. Objetivos do Sistema

Para que haja mudança no cenário atual do transporte marítimo de cabotagem de carga geral, objetivos de longo prazo do sistema - aqueles que dão um sentido desejado - precisam ser alcançados. Esses foram estabelecidos ao se interpretar os interesses e aspirações da cabotagem de carga geral. Uma forma de orientar a conquista e a preservação desses objetivos se dá através da implementação de políticas - orientações preestabelecidas para a tomada de decisões no sentido dos objetivos, que são:

1- Prover um elevado nível de qualidade de serviço e baixo preço para o TMCCG no Corredor Marítimo Costeiro.

2- Aumentar a eficiência e a competitividade para minimizar custos e maximizar lucros.

3- Recuperar a confiança do usuário potencial da cabotagem de carga geral.

4- Alcançar uma participação significativa na distribuição interna de carga geral, tendo em vista a elevada eficiência energética do transporte marítimo e seu reduzido efeito poluidor ambiental.

5- Assistir o tráfego internacional e interregional de contêineres na geração e distribuição interna, formando redes secundárias que serão servidas por pequenas embarcações *feeder* como extensão de linhas de grandes operadoras (mega-carries).

6- Assumir um papel importante na cadeia de transporte multimodal.

7- Desenvolver o sistema da cabotagem de carga geral através da adoção de novas tecnologias, moderno gerenciamento de empresas, e de efeitos combinados de inovações de produto (serviço de transporte) e processo (reorganização da navegação).

### 3. Políticas para a Retomada do Desenvolvimento

A necessidade de planejar o futuro de um sistema está fortemente relacionado com a necessidade de implementar políticas adequadas para o seu desenvolvimento. O maior impacto sobre a ambiência da TMCCG é no sentido de influenciar atores para remover obstáculos, além de adaptar o atual estágio do sistema da cabotagem a uma nova situação com base nos objetivos traçados. Um conjunto de opções de políticas para a retomada do desenvolvimento da cabotagem brasileira de carga geral será apresentado a seguir. O estudo dessas políticas terminou em 1996, portanto, antes da aprovação da Lei nº 9432/97 que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, e antes do Decreto nº 2256/97 que regulamenta o Registro Especial Brasileiro (REB) de que trata a referida lei. As opções de política são adicionais e muitas podem ser implementadas simultaneamente. Elas não são alternativas, porém consistentes e dão suporte umas as outras.

#### Política 1

*Dissociação da Política de Navegação da Política de Construção Naval através da reforma da Política Nacional de Marinha Mercante (PNMM).*

A PNMM foi desenvolvida numa ambiência protecionista internacional assistida pela United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)[16]. Reserva de carga e subsídio (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante - AFRMM) foram dois tipos de protecionismo que formaram a base para a expansão da frota mercante nacional, que atingiu o máximo de 9,9 milhões de tpb em 1986. A partir de então, tem-se início um processo de redução da frota mercante de longo curso, que cai de 8,2 milhões de tpb em 1986 para 3,9 milhões de tpb em fevereiro de 1998. Neste período, a frota mercante nacional chegou a 8,3 milhões de tpb, tamanho aproximado da frota de longo curso em 1986. Quanto à frota mercante de cabotagem, os dados revelam crescimento devido à compra de novos navios pela Petrobrás.

Esse é o resultado do processo de desregulamentação do setor de forma não planejada, atingindo as empresas privadas que não foram preparadas para a nova ambiência altamente competitiva e desreguladora. Com (i) a liberação do tráfego, (ii) a existência de poucas cargas prescritas, (iii) o fim da preferência de embarcações nacionais, (iv) as constantes mudanças na política do Fundo de Marinha Mercante (FMM), e (v) os elevados preços das embarcações construídas em estaleiros brasileiros, que não apresentam competitividade internacional, as empresas privadas de navegação nacional deixaram de investir em novas embarcações, visto que os baixos níveis de fretes praticados as impedem de obter rentabilidade econômica e financeira. Na realidade, os instrumentos de política protecionista, principalmente o de reserva de carga, perderam o poder estimulador de crescimento de frota numa ambiência altamente competitiva e desreguladora. Por outro lado, a PNMM tem se mostrado ineficaz para o aumento de eficiência da navegação. No passado, as necessidades e exigências da indústria de construção naval orientaram a política de navegação. Hoje, numa economia globalizada, onde as forças de mercado atuam fortemente, tanto a indústria de navegação - uma indústria de serviços - quanto a indústria de construção naval - uma indústria de bens de capital - devem definir independentemente suas próprias estratégias de desenvolvimento, pois, embora sejam indústrias complementares, possuem objetivos distintos. Portanto, a dissociação das duas políticas parece oportuna, pois dará condições a cada indústria de indicar o seu próprio caminho. Quanto à indústria de navegação, e em particular, a de cabotagem de carga geral, dois critérios precisam ser observados:

- a) as medidas políticas devem levar em consideração as diferentes naturezas de cargas (granéis líquidos, granéis sólidos, e carga geral).
- b) a nova política deve conter um capítulo específico para a carga geral, no qual a cabotagem pode ser também entendida como um

sistema *feeder* e um sistema integrado à cadeia de transporte multimodal.

### Política 2

*Abertura da Cabotagem Brasileira de Carga Geral para empresas estrangeiras baseada no princípio de reciprocidade.*

A importância dessa política é gerar uma ambiência competitiva entre os operadores nacionais e estrangeiros, com o propósito de elevar a qualidade de serviço ofertado e reduzir seu preço, e conseqüentemente restaurar a crença dos usuários de transportes na cabotagem de carga geral no Brasil. Considerando que com a modernização do sistema portuário brasileiro, os portos vão passar a operar com maior eficiência e custos baixos, a referida política contribuirá para aumentar a competição entre os transportes marítimo e terrestre e, assim, elevar significativamente a participação da cabotagem na movimentação interna de carga geral no país. Esta política, leva em consideração também o processo de integração econômica na América Latina e a possibilidade de criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), onde certamente haverá um grande comércio na costa dos países envolvidos. A Lei nº 9432/97, em seu Capítulo V - Dos Regimes da Navegação, no parágrafo único, do Art. 7º, dá condições para abertura com reciprocidade, como pode-se observar a seguir.

*O governo brasileiro poderá celebrar acordos internacionais que permitam a participação de embarcações estrangeiras nas navegações referidas neste artigo, mesmo quando não afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes.*

### Política 3

*Criação do Registro Brasileiro Internacional para estimular a competição entre os operadores brasileiros e estrangeiros.*

Diante da internacionalização da navegação numa ambiência competitiva e desreguladora, esta política contribuiria para uma rápida redução dos custos operacionais (taxas, impostos, custo de tripulação, encargos sociais, etc.) das empresas de navegação, levando-as a se tornarem mais competitivas. A lei citada anteriormente criou o Registro Especial Brasileiro (REB), regulamentado pelo Decreto nº 2256/97. No que diz respeito à cabotagem, o REB pouco contribui, pois não participa de várias isenções de que trata este decreto. Sabe-se que o governo vem estudando a possibilidade de criação de um subsídio operacional para os armadores brasileiros sobre o custo de capital das embarcações incluídas no REB, a

exemplo do que existe em muitos países com tradição marítima. Espera-se então, neste caso, que a navegação de cabotagem seja também beneficiada.

### Política 4

*Criação do Corredor Marítimo Costeiro para estabelecer rotas potenciais de cabotagem de carga geral para serviços feeder e serviços integrados à cadeia de transporte multimodal.*

O principal propósito de criação de um corredor marítimo costeiro é desenvolver a TMCCG no Brasil, através de um sistema de transporte eficiente e de baixo custo, que enfatize suas principais vantagens competitivas em termos de: custo-eficácia, alta eficiência energética por ton/km transportada, menor impacto ambiental, redução do tráfego de caminhões pesados, e conseqüentemente redução dos custos de reparo e manutenção das rodovias. A implementação dessa política requer algumas medidas importantes como as sugeridas a seguir:

- a) identificar os padrões dos *trades* costeiros potenciais, em princípio são eles:
  - *trade* doméstico costeiro para a cabotagem como *feeder service*,
  - *trade* doméstico costeiro para a cabotagem de longas distâncias,
  - *trade* doméstico costeiro para serviço porta-a-porta com envolvimento de outros modais dentro do conceito logístico *just-in-time*.
- b) avaliar o mercado potencial dos modais alternativos.
- c) Implementar definitivamente a Lei dos Portos no país.
- d) Estudar a potencialidade dos portos nacionais quanto à movimentação de cargas unitizadas, segundo critérios pré-estabelecidos.
- e) Estabelecer o EDI (*Electronic Data Interchange*) – um sistema de redes para gerar elevado nível de serviço da TMCCG na cadeia de transporte multimodal.

### Política 5

*Desenvolvimento do Transporte Multimodal no Brasil.*

A globalização e o processo de internacionalização da economia requerem um crescimento rápido do *trade* internacional para conectar todas as economias nacionais num sistema econômico mundial. Isto ocorre via rotas mundiais, nas quais poucos portos de águas profundas (*hurb ports*) serão escalados. Diante desse quadro, espera-se que a demanda pelos serviços alimentadores (*feeder service*) da TMCCG no Brasil cresça significativamente ao longo da Costa Atlântica. Entretanto, o transporte multimodal encontrará dificuldades para se desenvolver, caso os portos brasileiros permaneçam ineficientes e negligenciados pelas autoridades quanto a sua posição chave na

complexa rede de produção/transporte/distribuição e, ainda se sua importante posição para o desenvolvimento local, regional e nacional continuar desconsiderada. Portanto, para se desenvolver o transporte multimodal no Brasil, e para se fazer uso do potencial da cabotagem de carga geral na cadeia de transporte multimodal, algumas medidas necessitam ser adotadas:

- a) implementação da Lei 9611/98 que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e cria o OTM,
- b) afiliação do Brasil na convenção internacional de transporte multimodal,
- c) investimento em novos tipos de embarcações apropriadas para o transporte multimodal,
- d) desenvolvimento de potenciais terminais multimodais, investindo em instalações, equipamentos modernos e simplificação e rapidez nos sistemas alfandegados de desembaraço de cargas, e
- e) desenvolvimento de um sistema EDI (Electronic Data Interchange) de rede para portos e operadores multimodais.

Política 6 *Facilidades para a importação temporária de embarcações de Segunda-mão modernas e especializadas.*

Somente em caso de implantação rápida de linha marítimo, visto que existe uma demanda reprimida pelos serviços específicos de TMCCG. Identificando-se novos padrões potenciais de *trade* ao longo da Costa Atlântica, como por exemplo: rotas para embarcações rápidas, rotas que justifiquem embarcações com carregamento automático, ou qualquer outra rota que requeira imediatamente embarcações com tecnologia avançada e impossibilitadas de serem construídas em estaleiros nacionais.

Política 7 *Estímulo para modernização dos terminais portuários com vista à adaptação de exigências para operação de embarcações tecnologicamente avançadas.*

Esta política está diretamente relacionada com as opções 4 e 5 mencionadas anteriormente. A criação de um Corredor Marítimo Costeiro e o desenvolvimento do transporte multimodal depende da modernização dos portos brasileiros, não somente para adaptação das exigências de embarcações modernas, mas também para o desenvolvimento do sistema da TMCCG com base no conceito estratégico **sistema complementar-cooperativo** e, portanto caracterizado pelos *feeder service* e serviço marítimo integrados à cadeia de transporte multimodal.

Política 8 *Estímulo para uso adequado e racional de rodovias por veículos de carga.*

O uso inadequado e pouco racional das rodovias brasileiras vem afetando indiretamente o transporte marítimo costeiro de carga geral, principalmente devido à cobrança de fretes baixos em virtude do excedente de carga transportada, e às vezes frete zero para as cargas de retorno, transferindo a carga geral deste para aquele setor. As normas não vem sendo observadas pelos operadores do transporte rodoviário de cargas. Normalmente, os veículos de carga excedem sua capacidade limite de transporte, e as cargas são, de forma geral, mal distribuídas em seus compartimentos de cargas por falta de uma melhor fiscalização nas estradas. Esses fatos contribuem não só para a deterioração do veículo, como também para a deterioração das estradas, aumento significativo dos custos com conservação e reparos, e aumento da falta de segurança dos usuários nas estradas. Além disso, a falta de manutenção dos veículos de carga (provocando um aumento do monóxido de carbono na atmosfera), as condições inadequadas de trabalho dos motoristas (por exemplo: excesso de horas trabalhadas) e, conseqüentemente elevadas taxas de acidentes nas estradas contribuem para aumentar o impacto causado pelo uso inadequado das estradas pelos veículos de carga, elevando dessa maneira os custos para a sociedade como um todo. A implementação desta política consiste da execução de algumas medidas, tais como:

- a) rever e aperfeiçoar a regulamentação do uso de veículos de carga nas estradas do país, levando em consideração o padrão do MERCOSUL,
- b) fazer cumprir o mínimo de exigências necessárias para melhorar as condições de trabalho do motorista rodoviário de cargas,
- c) estabelecer uma infra-estrutura moderna de pesagem de veículos de carga nas estradas de forma a reduzir os efeitos de sobrecarga na pavimentação. No Brasil, por exemplo, de acordo com os dados de 1995 do IBGE, existem 73 balanças de pesagem, das quais apenas 27, ou 37% do total estariam em condições de operação, e
- d) rever os *designs* e projetos dos veículos de carga, limitando sua capacidade máxima, melhorando a distribuição de eixos, além de elevar o número deles.

Política 9 *Desenvolvimento de um planejamento de longo prazo para o Setor de Transportes*

A importância do planejamento de longo prazo para todo o Setor de Transportes é prover os tomadores de decisão de informações básicas de forma dinâmica para que eles possam decidir antecipadamente o que será feito, quando será feito, como será feito, e quem

fará o que, de forma a influenciar o futuro dos transportes no Brasil na direção de desenvolvimento orientado. Numa ambiência onde as mudanças estão acelerando em direção à desregulamentação, privatização e competição global, a função do planejamento de longo prazo é encorajar a economia de mercado no Setor de Transportes como um todo, trazendo-lhe maior eficiência e eficácia ao sistema integrado.

#### 4. Conclusão

As opções de política sugeridas no presente trabalho tiveram o propósito de indicar as orientações e medidas que possam contribuir para a retomada do desenvolvimento do transporte marítimo de cabotagem de carga geral no Brasil. Com a implementação dessas políticas, espera-se que o sistema da cabotagem de carga geral terá finalmente alcançado os seus principais objetivos.

Observa-se que o ambiente em que a cabotagem de carga geral está inserida hoje, é favorável ao seu desenvolvimento. Assim, (i) a estabilidade econômica com maior controle da inflação, (ii) o processo de modernização dos portos, (iii) os elevados custos do transporte rodoviário, (iv) a desconcentração econômica e a melhoria nos desequilíbrios regionais, (v) a perspectiva da economia brasileira voltar a crescer a taxas mais elevadas, são as principais condições para a implementação das políticas sugeridas neste trabalho.

Embora algumas medidas já tenham sido tomadas, tais como a aprovação das Leis dos Portos, da Navegação, e do Transporte Multimodal, é necessário que estas sejam de fato implantadas, para juntamente com as políticas sugeridas aqui possam, na realidade, mudar o rumo da cabotagem de carga geral no Brasil.

#### 5. Referências Bibliográficas

- [1] Tersine, R.J., e Riggs, W.E. (1976), "The Delphi Technique: A Long-Range Planning Tool", Business Horizons, Volume 19, Number 2, Abril, pages 51-56.
- [2] Farmer, R.N., e Richman, B.M. (1970), Comparative Management and Economic Progress, Cedarwood Publishing Co., Bloomington, Indiana.
- [3] Fadda, E.A. (1997), Brazilian Coastal Shipping in 2010: Qualitative Scenarios Through the Application of the Delphi and Scenario Writing Methods, Tese de Doutorado, Junho, University of Wales, Reino Unido.
- [4] Fadda, E.A. (1997), op. cit.
- [5] Castro, N. de (1995), 'Intermodalidade, Intramodalidade e o Transporte de Longa Distância no Brasil', Texto para Discussão nº 367, IPEA, Fev.
- [6] Pacheco, C. A. (1998), 'Novos Padrões de Localização Industrial: Tendências Recentes dos Indicadores da Produção e do Investimento Industrial', Texto para Discussão ainda em elaboração, segundo Visor/IPEA, Ano III, Número 2, Junho de 1998.
- [7] Análise - Banco de Dados, Estatística Básica da Economia, Suplemento Especial, Nova Análise Editora, 1992.  
No período 89/92, o PIB decresceu 4,2%, e em 1992 a inflação foi de 1.157,94%.
- [8] Castro, N. de (1995), op. cit.
- [9] GEIPOT (1993), Anuário Estatístico dos Transportes, GEIPOT/MT.
- [10] Padilha, E. (1998), 'Transportes: Estratégicos no Processo de Desenvolvimento', palestra proferida pelo Ministro dos Transportes na Conferência Intermodal South America 98, 14-16 de Abril, São Paulo.
- [11] Luft, R. (1998), 'O Impacto da Privatização das Ferrovias sobre o setor Rodoviário: Perspectivas do Rodoferroviário', palestra proferida pelo presidente da NTC na Conferência Intermodal South America 98, 14-16 de Abril, São Paulo.
- [12] O' Mahony, H. (1998), 'Brazil grasps the nettle', Cargo Systems - Latin America Supplement, Volume 25, Number 3, March, pages 15-18.
- [13] Klien, R. (1998), 'A Nova Logística do Brasil', palestra proferida pelo vice-presidente da Transroll na Conferência da AEB em 12 de Março, Rio de Janeiro.
- [14] Global (1998), 'Pesquisa Mostra Insatisfação dos Importadores', Global - Comércio Exterior e Transporte, Ano 1, Número 7, Julho, páginas 56-58.
- [15] Campos, J.R. de S. (1998), 'A Multimodalidade Diante da Lei 9611, de 19

de Fevereiro de 1998', palestra proferida pelo vice-presidente do Grupo Mesquita na Conferência Intermodal South America 98, 14-16 de Abril, São Paulo.

- [16] Goss, R.O. e Marlow, P.B. (1993), 'Internationalism, Protectionism and Interventionism in Shipping', Current Issues in Maritime Economics, Gwilliam (ed.), Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1993, pp.6, 49-50.