XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

MARCOS LEITE GARCIA

IARA PEREIRA RIBEIRO

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem social e Econômica [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Iara Pereira Ribeiro; Marcos Leite Garcia – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-579-9
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Globalização. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, GLOBALIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM SOCIAL E ECONÔMICA

Apresentação

No primeiro evento presencial após os anos de restrições sanitária em razão da pandemia do Covid-19, o XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI realizado nos dias 13 e 14 de outubro de 2022, na cidade de Santiago, no Chile, foi marcado pela alegria do reencontro e pela oportunidade de debater pesquisas que se debruçaram na análise crítica da situação atual e na sinalização de caminhos que congregue o desenvolvimento e a justiça social. Os artigos apresentados no GT Desenvolvimento Econômico Sustentável, Globalização e Transformações na Ordem Social e Econômica I versaram sobre a Agenda 2030 da ONU, sobre os desafios da regulação setorial em geração de energia, saneamento, cabotagem, resíduos sólidos, propriedade intelectual, mídia digital e grandes conglomerados e sobre a atenção com a desindustrialização e a reflexão crítica em relação aos incentivos ao desenvolvimento empresarial para exigir o compromisso com os direitos humanos, com o incentivo ao trabalho, à educação e à democracia para a superação das desigualdades sociais, como, por exemplo, o uso de técnicas para uma linguagem mais acessível. As relações de consumo também foram objetos de análises com artigos sobre superendividamento, cláusulas abusivas nos contratos de plano de saúde, caso fortuito e força maior no CDC e ajuizamento de ações contra contratos bancários.

TRAJETÓRIA E PERSPECTIVAS PARA A REGULAÇÃO DA CABOTAGEM NO BRASIL

PATHWAY AND PERSPECTIVES FOR THE REGULATION OF CABOTAGE IN BRAZIL

Gustavo Assed Ferreira
Guilherme Adolfo dos Santos Mendes
Carolina Assed Ferreira

Resumo

O objetivo do trabalho é analisar a trajetória da regulação da cabotagem no Brasil e determinar perspectivas para reforma no setor trazida pelo programa "BR do Mar". Inicialmente, pretende-se compreender a histórica importância da cabotagem para o transporte de cargas no país e como, esta, tem sido regulada até então, na seara do direito marítimo e comercial. Em seguida, serão observadas as transformações do setor de cabotagem, tendo em vista o desenvolvimento da modalidade de transporte aquaviário, seus pontos fortes e fracos em termos de mercado e, de fato, como estes exercem suas influências sobre o ordenamento jurídico brasileiro, no que tange a medidas de incentivo e óbices à sua maior utilização no contexto da matriz de transportes. Por fim, voltar-se-á à análise do programa "BR do Mar", pretendendo fornecer perspectivas futuras para a regulação e desenvolvimento econômico do setor de cabotagem. Assim sendo, esse artigo contribui para o debate sobre o tema e, consequentemente, colabora para a aceleração do desenvolvimento brasileiro e para o desenvolvimento regional das regiões portuárias.

Palavras-chave: Cabotagem, Transporte marítimo, "br do mar", Regulação marítima, Política regulatória

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of the work is to analyze the trajectory of cabotage regulation in Brazil and determine prospects for reform in the sector brought by the "BR do Mar" program. Initially, the intention is to understand the historical importance of cabotage for cargo transportation in the country and how, until now, it has been regulated in the area of maritime and commercial law. Then, the transformations of the cabotage sector will be observed, in view of the development of the waterway transport modality, its strengths and weaknesses in terms of the market and, in fact, how these exert their influences on the Brazilian legal system, regarding incentive measures and obstacles to its greater use in the context of the transport matrix. Finally, it will turn to the analysis of the "BR do Mar" program, aiming to provide future perspectives for the regulation and economic development of the cabotage sector. Therefore, this article contributes to the debate on the subject and, consequently, contributes to the acceleration of Brazilian development and the regional development of port regions.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Cabotage, Maritime transport, “br do mar”, Maritime regulation, Regulatory policy

1 INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste trabalho se volta à análise das discussões sobre a proposta de reforma da regulamentação de cabotagem no Brasil, que ganhou destaque na segunda década do século XXI, a partir do chamado Programa "BR do Mar". A trajetória dos debates e políticas implementadas deram origem à Lei N.º 9.437/97 cuja proposta de reforma será contrastada com o cenário estrutural anterior da política brasileira de incentivo e regulação da prática.

A primeira parte deste trabalho se volta à trajetória das medidas de regulação da cabotagem implementadas no Brasil, remontando estratégias e propostas adotadas desde o período em que o país era organizado em capitanias hereditárias, passando para a gestão Imperial, abarcando, em seguida, o período de República Velha, Estado Novo, Primeira Redemocratização, Regime Militar até a retomada democrática a partir do final da década de 1980, início da década de 1990. Daremos destaque à Lei N.º 8.630/93, chamada Lei dos Portos, e à alteração do regime jurídico da navegação mercante em 1997, que abriu a possibilidade de empresas brasileiras afretarem embarcações estrangeiras para a prática de cabotagem.

Na segunda seção pretende-se apresentar o mercado de cabotagem, seus pontos fortes e fracos, bem como as medidas de incentivo e óbice à utilização do modal no contexto da matriz de transportes às quais o Brasil se submete, a fim de que se possa realizar a análise de adequação da pretendida reforma do setor em âmbito nacional no que diz respeito à pratica de navegação mercante. Pretende-se verificar se o intuito da reformulação observada pelo Programa "BR do Mar" tem caráter efetivo e eficiência, na medida em que altera a qualidade regulatória da prática de navegação mercante. Destaca-se, aqui, que, para atender à crescente demanda de serviços de cabotagem, o mercado tem testemunhado um aumento no número de empresas de cabotagem. Ainda que, de acordo com a Constituição Federal de 1988, apenas as companhias marítimas brasileiras, mesmo que tenham sido constituídas com capital estrangeiro, podem atender o mercado de cabotagem e as embarcações devem pavimentar o pavilhão brasileiro, pela Emenda Constitucional N.º 7, de 15 de agosto de 1995, as mesmas empresas podem afretar em embarcações estrangeiras desde que atendam às condições estabelecidas na Lei . Além

disso, sob certas condições, as empresas de navegação que operam navios estrangeiros podem ser autorizadas a utilizar parte de seus slots para movimentar cargas de cabotagem.

A terceira seção, propriamente, se volta ao debate da reforma no setor de cabotagem brasileiro a partir das reformas propostas pelo programa "BR do Mar", analisando o papel desempenhado pelo Estado diante das atuação de empresas nacionais e estrangeiras, bem como os potenciais conflitos e desafios a serem enfrentados com o advento da regulação alterada. Tratamos, enfim, dos potenciais benefícios a serem trazidos para o desenvolvimento da economia nacional a partir da reforma setorial em pauta, bem como das medidas de incentivo que possam fortalecer a utilização da navegação mercantil em relação aos demais meios de transporte de cargas.

Ao final, em sede de conclusão, buscaremos destacar que as considerações finais deste trabalho não são impositivas, ainda que seguras, sob um ponto do pesquisador que logrou a demonstração do estudo inscrito nas linhas anteriores, nas quais se desenham os posicionamentos principais, suficientes para o que aparecerá ao fim: a resposta à questão reitora, que fixam fundamento sobre as controvérsias periféricas que surgiram ao longo da pesquisa, bem como apontam a necessidade de que outros estudos, futuros, revisitem autores cujo trabalho tem muito a contribuir com as ciências jurídicas e sociais aplicadas da atualidade.

2 A TRAJETÓRIA REGULATÓRIA DO SETOR DE CABOTAGEM NO BRASIL

O desenvolvimento dos serviços de transporte marítimo doméstico de curta distância, mais conhecido como cabotagem, ao longo da costa brasileira tem chamado a atenção de atores econômicos e políticos desde o início de 1800, quando o mercado interno brasileiro estava em desenvolvimento. (FONSECA, 2015).

Em 1997, sujeito à Lei dos Portos de 1993, responsável pela modernização do regime jurídico aplicável à estrutura portuária nacional, o governo federal adotou um novo marco regulatório para a prestação de serviços de cabotagem, o que resultou em uma situação não competitiva decorrente de restrições de capacidade e operacionais. (MAEGIMA; INCIRILO; DO NASCIMENTO, 2019).

Essa situação é um grande desafio, principalmente depois de 2003, quando o Brasil testemunhou grande crescimento econômico. No entanto, a cabotagem chegou à vanguarda da indústria de pesquisa e desenvolvimento e inúmeros estudos e trabalhos de

natureza industrial e acadêmica foram apresentados e publicados nacionalmente. Identifica-se, hoje, que a cabotagem enfrenta inúmeras fragilidades e apresenta um conjunto de soluções, que só podem ser resolvidas e implementadas a médio e longo prazo, respetivamente, que requerem elevados investimentos e alterações regulatórias. (PEIXOTO; RIBEIRO, 2016).

Caio Prado Junior (1972) observa que, durante o período colonial, o transporte fluvial abastecia os colonialistas com os produtos da metrópole colonial internacional, relegando o desenvolvimento do mercado interno para um segundo plano. Nesse contexto, foi dada prioridade à navegação de longo curso e os serviços de cabotagem existiam para o apoiar, porque os numerosos núcleos populacionais se localizavam ao longo da costa. (CORRÊA, 2017).

Esta situação perdurou até ao início do século XIX, altura em que a Corte portuguesa se mudou para o Brasil, obrigando os portos a abrirem e demandando a construção e desenvolvimento de infraestruturas portuárias e acessos ao interior mais vigorosos para auxiliar a expansão do mercado interno. (NOVAES; GONÇALVES; COSTA; SANTOS, 2006).

O desenvolvimento da frota brasileira que atendia ao mercado de cabotagem e outros negócios em âmbito nacional, teve início de forma mais vigorosa a partir de 1833, com a promulgação do Decreto-Lei N.º 60, de 8 de outubro de 1833, por meio do qual o governo foi autorizado a contratar armadores nacionais ou estrangeiros para movimentar mercadorias nos rios e nas bacias do Império. (SOUTO; DE CASTRO JÚNIOR, 2020).

Compreende-se que essa situação durou até setembro de 1860, quando foi editado o Decreto-Lei N.º 2.647, revogando o de 1833, fazendo com que as embarcações nacionais passassem a ter exclusividade para oferecer serviços de cabotagem subsidiados. (PEIXOTO; RIBEIRO, 2016).

Essa proteção política durou seis anos e, em 1866, os serviços de cabotagem foram reabertos ao transporte marítimo estrangeiro por um período que durou vinte e cinco anos. Esta medida aumentou a dependência do Brasil de embarcações estrangeiras, as quais, por sua vez, cresceram em número, o que, aos poucos aboliu, os planos de expansão e desenvolvimento das companhias marítimas brasileiras. (MOURA; BOTTER, 2012).

A implementação da República, em novembro de 1889, introduziu novas alterações na legislação de cabotagem existente e a Constituição de 1891 determinou que os serviços de cabotagem deveriam ser realizados por embarcações de bandeira brasileira. (CORRÊA, 2017).

Até a década de 1930, a cabotagem era um dos principais meios de transporte e, apesar da reduzida frota mercante, respondia por 27,5% da participação modal brasileira em 1951 (CARVALHO, 2009).

A implantação da indústria automobilística e a necessidade de contar com uma infraestrutura de transporte rodoviário capaz de absorver a crescente demanda dos serviços de transporte, levou o Governo Juscelino Kubitschek a mudar a política geral de transportes. Uma política de transporte rodoviário foi adotada e reforçada pela interiorização das atividades econômicas, da qual Brasília é um exemplo. (NOVAES; GONÇALVES; COSTA; SANTOS, 2006).

A cabotagem quase se extinguiu e, para inverter esta tendência e a crescente procura de serviços de transporte rodoviário, foram promovidas alterações pelo existente Fundo da Marinha Mercante (FMM), e foram introduzidas medidas dos órgãos sociais para dinamizar a indústria naval, melhorar as infraestruturas portuárias recursos, estabelecer serviços de transporte marítimo regular e adquirir frota a ser sinalizada no pavilhão brasileiro. (MAEGIMA; INCIRILO; DO NASCIMENTO, 2019).

No entanto, essas medidas tiveram êxito apenas parcial, devido aos problemas políticos que afetaram a economia brasileira, entre eles a crise internacional do petróleo ocorrida em meados dos anos setenta. Eles deterioraram a capacidade financeira do país com graves consequências para o setor de transportes. (ROBERTO et. al., 2020).

Além disso, o grave processo inflacionário fechou as empresas da indústria naval brasileira e contribuiu para uma atividade portuária ineficiente decorrente de altos custos de manuseio e baixa produtividade. (MOURA; BOTTER, 2012).

Durante as décadas de 1980 e 1990, o país operava seus serviços de transporte em uma infraestrutura construída durante as décadas de 1950 e 1960, que foi atualizada em 1979 com a promulgação da Lei N.º 5.917/73, o chamado Plano Nacional de Viação. (PEIXOTO; RIBEIRO, 2016).

No entanto, o Brasil perdeu um plano de transporte mais geral que abrangia a rede geral de transporte e as infraestruturas operacionais de transporte necessárias. Esta lacuna manteve-se até 2007, quando foi apresentado o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), quase quinze anos após a lei de modernização portuária de 1993, e agravou as dificuldades existentes derivadas de questões técnicas, econômicas e financeiras na execução de projetos de infraestruturas de transporte. (CORRÊA, 2017).

A cabotagem, conforme definida pela Lei N.º 9.432/97, seria promovida como serviço alternativo de transporte no âmbito da lei de modernização portuária de 1993, no contexto da liberalização comercial brasileira no âmbito do Acordo do Mercosul firmado em 1991, cuja zona de comercialização entrou em vigor em 1995, e no âmbito da legislação de segurança no trânsito aquaviário, especificamente, da Lei N.º 9.537/97. (SOUTO; DE CASTRO JÚNIOR, 2020).

Em 2001, a Lei N.º 10.233/01, criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), agência reguladora que tem como escopo a implementação de políticas formuladas pelo Ministério da Infraestrutura, de acordos com os princípios e normas gerais determinados pela legislação específica, sendo responsável pela regulação, supervisão e fiscalização das atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária. A ANTAQ atua sobre: (i) a navegação fluvial, lacustre e de travessia; (ii) a navegação de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; (iii) os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas; (iv) os terminais de uso privado; (v) as estações de transbordo de carga; (vi) as instalações portuárias públicas de pequeno porte; e (vii) as instalações portuárias de turismo. (DE PAULA; AVELLAR, 2008).

Esse panorama histórico mostra que o desenvolvimento do transporte aquaviário brasileiro foi, desde o início, fortemente influenciado pelas decisões políticas daqueles que dominam os principais fluxos de comércio, que acabam afetando a cabotagem. Consequentemente, qualquer estudo realizado sobre o transporte aquaviário brasileiro enfrenta uma imensa contradição entre as características topográficas naturais favoráveis do país e a situação geral de todo o sistema de transporte, que depende dos movimentos rodoviários. (ROBERTO et. al., 2020).

Os volumes de carga movimentados pelos diferentes tipos de revelam que a carga de cabotagem tem aumentado desde 1999, cuja tendência ocorre desde 1921. Porém, a

cabotagem perdeu participação de mercado em relação aos demais tipos de navegação. Enquanto, em média, representou uma participação de 24% entre os anos de 1999 e 2012, no último ano do intervalo a cabotagem representou 22% contra uma participação de mercado de 28% em 1999, devido a um crescimento notável no comércio de alto mar. (CASACA et. al., 2017).

A carga movimentada pelo transporte aquaviário em pauta é dividida em granéis líquidos, granéis sólidos e carga geral; o último inclui carga fracionada, madeira e contêineres. No âmbito da carga geral, os potenciais usuários dos serviços de contêineres de cabotagem incluem os setores econômicos de produtos químicos, atacado, montagem e fabricação de automóveis, componentes eletroeletrônicos, equipamentos e máquinas, metalurgia e alimentos e bebidas. (MAEGIMA; INCIRILO; DO NASCIMENTO, 2019).

O volume de carga movimentada pela cabotagem está distribuído por diversos portos brasileiros. Dos cento e trinta e quatro portos marítimos, vinte e nove portos públicos estão envolvidos no tráfego de cabotagem, dos quais vinte e oito são classificados como portos organizados, e que foram responsáveis, na década de 2010, por 90% de toda a carga de cabotagem. (MAEGIMA; INCIRILO; DO NASCIMENTO, 2019).

Considerando a movimentação total de cargas transportadas pela cabotagem, pode-se inferir que o principal da carga está concentrado em terminais de uso privativo, em sua maioria terminais de granéis líquidos. A implantação de autoestradas do mar, ainda que em nível nacional, para granéis sólidos e carga geral requer mais estudos para identificar quais portos poderiam atuar como portas de entrada para corredores de carga. (FONSECA, 2015).

Por fim, anota-se que a cabotagem brasileira sofre com o comércio desequilibrado, onde o volume de carga rumo ao norte é maior do que ao sul, o que gera problemas operacionais com o reposicionamento de contêineres e contribui para aumentar o custo de transporte e o tamanho dos navios de cabotagem. (ROBERTO et. al., 2020).

3 O MERCADO DE CABOTAGEM NO BRASIL

A dimensão geográfica brasileira, o fato dos portos marítimos brasileiros serem as principais portas de entrada e saída de mercadorias comercializadas internacionalmente e o fato de haver uma grande densidade demográfica ao longo do a linha de costa até

quinhentos quilômetros para o interior, onde por volta de oitenta porcento da população vive em uma faixa de duzentos quilômetros da costa, destacam o potencial para o desenvolvimento de serviços de cabotagem de passageiros e carga. (FELIPE JUNIOR, 2019).

Semelhante a outras áreas geográficas, a cabotagem permite a movimentação de grandes volumes de carga, proporcionando economia de escala. Os ciclos de vida dos navios são mais altos quando comparados aos caminhões e os ciclos de vida de manutenção dos portos são menos intensos do que os das estradas. (CUTRIM; BOTER; ROBLES, 2018).

Em relação ao transporte rodoviário, a cabotagem se beneficia de vários fatores. O número de acidentes com a carga e a embarcação e o número de furtos de cargas é menor no mercado de cabotagem; quando ocorrem, são decorrentes da natureza inerente ao processo logístico. (SCHYRA, 2019).

Além dos portos, os navios não precisam de um determinado tipo de infraestrutura porque o mar é aberto a todos. A estrada precisa de uma infraestrutura cara e que leva tempo para ser construída devido à dimensão do país, e que tem altos requisitos de manutenção que precisam ser executados regularmente. (FELIPE JUNIOR, 2017).

A cabotagem é mais amiga do ambiente, pois aumenta a eficiência energética e diminui o número de emissões de gases para a atmosfera, embora em determinados segmentos de mercado, como é o caso do roll-on-roll-off do mercado marítimo, são mais poluentes do que outros que se dedicam ao comércio de alto mar devido à natureza inerente das suas operações. (CRUZ et. al., 2019).

No entanto, a combinação rodovia-marítima no Brasil partiu de procedimentos muito básicos, como o estabelecimento de horários fixos de navios e diferentes preparações de cargas para cumprir os prazos dos embarcadores. Essas mudanças impactaram as cadeias logísticas das empresas brasileiras, uma vez que as companhias marítimas foram obrigadas a promover mudanças em sua estrutura de atendimento para oferecer uma solução de transporte porta a porta em igualdade de condições com o nível de serviço oferecido pelos transportadores. (BARRETO; RIBEIRO, 2020).

Do ponto de vista do serviço, os navios de cabotagem são reduzidos em número, embora os navios estrangeiros possam ser fretados sob certas condições. Isso evita o

desenvolvimento de rotas adicionais de comércio de cabotagem que poderiam ser exploradas, aumentando a frequência das viagens e atendendo aos níveis crescentes de demanda. (FELIPE JUNIOR, 2019).

A redução do número de embarcações gera incertezas quanto à contratação de serviços de cabotagem, obrigando os embarcadores a buscarem o transporte rodoviário como alternativa. Destaca-se, também, que faltam informações sobre o tamanho ótimo do navio de cabotagem em termos de capacidade de porte bruto para os diferentes tipos de cargas e comércios (BARRETO; RIBEIRO, 2020).

A renovação da frota parece ser uma questão complexa e, embora a frota mercante brasileira se beneficie de dois programas de incentivos, eles não conseguem atender às necessidades do mercado. Os armadores são impedidos de usar o FMM na compra de embarcações estrangeiras. Os processos burocráticos demoram muito e, na hora da entrega dos navios, o mercado pode estar perdido. (CUTRIM; BOTER; ROBLES, 2018).

A aquisição de embarcações estrangeiras está sujeita a taxas de importação muito elevadas, o que desencoraja a entrada de novos operadores de cabotagem e a aquisição de novas embarcações pelos operadores existentes num mercado em crescimento. (FERNANDES et. al., 2017).

O custo de exploração dos navios de cabotagem é alto, o que implica em altas taxas de frete. No que diz respeito aos custos com tripulação, os operadores de cabotagem têm de cumprir a legislação laboral em vigor e fazer face ao mercado de trabalho devido à escassez de funcionários e classificações, que impedem a expansão da atividade. Os custos de bunker representam um percentual muito elevado e o não cumprimento da legislação vigente resulta em um bunker custo maior para navios de cabotagem do que para navios de alto mar e mais caro do que os bunkers pagos pelos transportadores rodoviários. (SCHYRA, 2019).

As altas taxas de frete também derivam dos impostos adicionais. O Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) representa 10% do valor do frete registrado no conhecimento de embarque cujo valor é utilizado para financiar o FMM. A taxa de utilização do estabelecimento é cobrada para a emissão do número do conhecimento de embarque e suporta o sistema eletrônico de controle da cobrança do AFRMM. (FELIPE JUNIOR, 2017).

A estrutura portuária existente é inadequada para atender o mercado de cabotagem. A falta de terminais dedicados para acomodar os navios de cabotagem implica que eles terão que esperar até que haja berços disponíveis para realizar as operações de carga. Via de regra, o tempo médio de espera pela atracação é alto, pois os portos priorizam os navios de alto mar. Os navios de cabotagem são impedidos de entregar seus serviços conforme programado, o que representa um custo adicional, uma vez que quanto mais tempo um navio permanece no porto, maiores são os custos portuários dos navios. (SCHYRA, 2019).

Outros gargalos operacionais incluem o elevado tempo despendido nas operações de carga devido à baixa velocidade de movimentação em terminais públicos, que é adequada em terminais públicos de uso privado, e elevada para terminais de uso privado. (FERNANDES et. al., 2017).

Os acessos rodoviários e ferroviários aos portos são inadequados, o que impede a definição de corredores estratégicos de frete, embora haja exceções como é o caso do porto de Santos. Muitas vezes os acessos ferroviários são inexistentes porque a população vive perto das zonas portuárias. De uma perspectiva multimodal, os sistemas de transporte marítimo-rodoviário são escolhidos em detrimento dos sistemas de transporte marítimo-ferroviário que diminuem o impacto da estrada no meio ambiente. (FELIPE JUNIOR, 2017).

Os serviços portuários também são questões delicadas no comércio de cabotagem. Os custos de pilotagem podem ser considerados relativamente elevados, ao passo que noutros mercados, como o da União Europeia, não ultrapassam em média 8% a 9% dos custos portuários totais dos navios; além disso, a pilotagem é obrigatória e os navios não podem beneficiar de certificados de isenção de pilotagem. Outros itens como serviços de rebocador e trabalhadores portuários avulsos contribuem para o alto custo dos navios no porto. (AMAR JOULI; ANIS ALLOUCHE, 2016).

Existem, também, discrepâncias de horário de trabalho entre os diferentes atores que participam do negócio portuário. Enquanto a Polícia Federal, a Capitania dos Portos e as Autoridades Portuárias trabalham 24 horas por dia, outros têm horário normal de expediente, o que é uma desvantagem para uma indústria que trabalha 24 horas por dia, 7 dias por semana e 365 dias por ano. Além disso, a burocracia portuária ainda é elevada

quando comparada à rodoviária, o que contribui para aumentar o tempo de trânsito das cargas e limitar a demanda dos serviços de cabotagem. (BARRETO; RIBEIRO, 2020).

Anota-se que a cabotagem tem recebido apoio governamental indireto por meio de diversas medidas do setor marítimo-portuário. A lei de modernização portuária de 1993 mudou a forma como os portos eram administrados; ao definir os conceitos de portos organizados e não organizados, criou o ator operador portuário e promoveu a competição portuária. (CRUZ et. al., 2019).

Em 2013, a Lei dos Portos de 1993 foi revogada e substituída pela Lei N.º 12.815/13, que trata da exploração direta e indireta de portos e instalações portuárias e da atividade dos operadores portuários. Espera-se que o aumento da concorrência portuária reduza os encargos portuários e terminais e melhore esses serviços. (SIQUEIRA, 2017).

A Lei N.º 9.611/98, que regulamenta o transporte multimodal e define a entidade do operador de transporte multimodal, e o Decreto N.º 3.411/00, que regulamenta a forma como as operações multimodais ocorrem, contribuem para melhorar o sistema de transporte brasileiro; facilitam a integração dos diferentes modos de transporte, o que reduz o custo total de transporte incorrido pelos clientes de cabotagem. (VIEIRA; FIALHO, 2020). Os bunkers de cabotagem ficaram dispensados do financiamento do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da importação do PIS/PASEP, da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e da Cofins-importação, nos termos da Lei N.º 11.774/08. (CUTRIM; BOTER; ROBLES, 2018).

Atualmente, duas propostas pretendem desempenhar um papel importante sobre o desenvolvimento do mercado de cabotagem brasileiro. O 'Porto Sem Papel' visa integrar toda a informação e dados relativos a cargas e embarcações numa única plataforma que resulte em economia de tempo e custos. (BARROS; CAVALINI; CASSETARI, 2017). Por sua vez, o inicialemente conhecido como "Projeto de Incentivo à Cabotagem", atualmente designado "Programa BR do Mar", pretende promover a circulação de cargas nos portos públicos marítimos, alguns dos quais com capacidade portuária disponível não utilizada; aproximar todos os atores que participam do processo de transporte porta a porta; a criação de uma grande comunidade portuária e; a utilização de um sistema de comunidade portuária dedicado ao apoio à cabotagem.

4 O PROGRAMA "BR DO MAR"

Como visto no decorrer deste trabalho, a navegação de cabotagem é compreendida como aquela que se vale de vias interiores e costeiras entre portos no território nacional, ao redor da costa. Sobre esse modal de transporte aquaviário, apontou-se que o Brasil apresenta um grande potencial para o desenvolvimento de operações portuárias, ainda que, hoje, esta, tenha pouca representatividade na matriz de transporte, dentre os vários motivos, por conta da burocratização das atividades em termos de controle e fiscalização de mercadorias; da falta de uma estrutura logística moderna; e engarrafamento no tráfego de embarcações entre os portos.

O Programa BR do Mar, Projeto de Lei de N.º 4.199/20, que promoverá medidas de estímulo ao transporte aquaviário por cabotagem, foi aprovado na Câmara de Deputados em 7 de dezembro de 2020. Foram 324 votos a favor e 114 contra. A principal novidade trazida ao programa seria a autorização para uso de embarcações estrangeiras por empresas de navegação que atuam no Brasil. O Projeto de Lei seguiu para o Senado Federal para ser debatido no dia posterior. Espera-se que até o final do primeiro semestre de 2021 ele seja votado. (REDAÇÃO, 2020).

Dentre as várias propostas do BR do Mar, tem-se: (i) a redução de custos de transporte; (ii) o aumento da eficiência logística; e (iii) a melhora da conectividade entre os demais modais de transporte. Ainda que, como visto, haja a preferência, em termos de matriz de transportes, pela utilização do rodoviário, a cabotagem atuaria de modo complementar, proporcionando investimentos em prol da modernização do modal aquaviário no país. (SUCENA, 2021).

Destacam-se, entre os objetivos do Programa: (i) o incremento de oferta e qualidade do transporte; (ii) a ampliação da disponibilidade de frota em âmbito nacional; (iii) o incentivo à concorrência e à competitividade e à formação, capacitação e qualificação dos marítimos brasileiros; (iv) a revisão da vinculação das políticas de transporte aquaviário com as de construção naval; (v) o estimulo ao desenvolvimento da indústria naval, às operações de cabotagem e aos investimentos decorrentes da instalação de portos para atendimento de cargas em termos de tipo, rota ou mercados ainda não existentes ou consolidados no mercado brasileiro de cabotagem; e (vi) a otimização de recursos provenientes da arrecadação de AFRMM. (FERRAZ JUNIOR, 2020).

Dentre as emendas propostas por deputados da Câmara, visando à mudança de aspectos do Programa, dá-se destaque à da deputada Carla Dickson do Pros do Rio Grande do Norte, que observa (i) a permissão de afretamento da tonelagem máxima no que tange às embarcações brasileiras; e (ii) a atribuição do Ministério da Infraestrutura na definição de cláusulas essenciais para contratos de transporte de longo prazo. Também há que se falar da emenda proposta pelo deputado Sérgio Souza, do MDB do Paraná, que direciona 10% (dez porcento) dos recursos do FMM ao total financiamento de projetos de drenagem de canais de navegação, hidrovias e portos, conquanto apresentados por operadores e arrendatários de terminais privados. Ambas as emendas foram aprovadas. (REDAÇÃO, 2020).

Em meio as várias críticas feitas ao Programa, anota-se a preocupação em relação medidas que afetam a reserva de marcado para mão de obra e os custos do combustível, por mais que se pretenda a flexibilização do aluguel de embarcações estrangeiras, independente da manutenção da bandeira do país de origem. O Projeto de Lei, atualmente, prevê a obrigatoriedade de uma tripulação composta por, no mínimo, dois terços de brasileiros, com a negociação dos contratos de trabalho realizada nos termos da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). (FERRAZ JUNIOR, 2020).

Além disso, no setor de transporte rodoviário, um segmento da classe de caminhoneiros questiona que, com a aprovação do Programa, (i) motoristas autônomos serão prejudicados, com o incentivo à utilização da cabotagem; (ii) não haverá tratamento igualitário entre autônomos e motoristas de empresas no que tange à tributação; e (iii) a atuação de empresas estrangeiras desrespeitaria a previsão constitucional de exclusividade brasileira. (COSTA, 2020).

O Programa BR do Mar emerge a partir da necessidade de os navios de cabotagem reduzirem seus custos operacionais, de revisão e redução dos impostos adicionais sobre as taxas de frete existentes e da promoção do uso de serviços de cabotagem a fim de que ocorra uma mudança modal da estrada para o mar.

Pretende-se que as companhias marítimas tradicionais de cabotagem se tornem, a longo prazo, operadoras de transporte multimodal, o que requer a introdução de novas medidas estratégicas e operacionais para integrar o transporte aquaviário com os demais modais de superfície, incluindo hidrovias interiores. Essa integração se apresenta ao Programa como uma tarefa desafiadora porque os diferentes modais de transporte

possuem diferentes capacidades de transporte e, portanto, demandam diferentes estratégias logísticas. (MACHADO; SOUTO, 2021).

A relação porto-cidade, nesse contexto, demanda uma revisão a fim de que possam ser removidos os gargalos portuários existentes que atrasam o fluxo de mercadorias, mesmo que haja casos em que sejam difíceis de resolver, mesmo no longo prazo, a menos que novos portos sejam construídos fora áreas da cidade. (SUCENA, 2021).

O Brasil busca definir seus corredores estratégicos de frete e os portos marítimos que os atendem, promovendo consolidação da carga e redução do desequilíbrio das trocas que frequentemente impedem as operações de cabotagem. (MACHADO; SOUTO, 2021). De maneira geral, a cabotagem brasileira apresenta inúmeras fragilidades, cuja remoção só pode ocorrer no médio e longo prazo; algumas delas requerem altos investimentos e mudanças regulatórias, como a proposta pelo Programa. Diante disso, mudanças de natureza econômica e política precisam ser realizadas nos níveis da indústria e do governo.

5 CONCLUSÃO

Como visto, durante a exposição feita neste trabalho, a navegação mercantil de cabotagem, além de ter sido uma das primeiras a movimentar a economia do Brasil, protagonizou, por séculos, o transporte de mercadorias no país, sendo, hoje, novamente, pauta de debate, no que tange à sua modernização e desenvolvimento a partir do Programa "BR do MAR".

Observou-se, a partir de resgate histórico da trajetória da prática de cabotagem no país que, inicialmente, a ocupação territorial brasileira concentrou-se em áreas de litoral, o que favoreceu o desenvolvimento de uma infraestrutura portuária. Ainda hoje, observa-se que a maioria da população brasileira, por volta de oitenta porcento, reside em um território que abrange até duzentos quilômetros da costa litorânea, o que demarca o potencial do transporte mercantil por meio da cabotagem no país.

Entretanto, a despeito da crença de que pareça natural que seja utilizada a navegação de cabotagem para o transporte de cargas no Brasil, ora pelo seu contexto histórico; ora pela própria concentração da atividade em proximidade territorial costeira, abarcando praticamente toda a extensão do litoral brasileiro, hoje, calculado em aproximadamente sete mil e quatrocentos quilômetros; o modelo predominante de

transporte de cargas no país é outro: o rodoviário. Hoje, se observa que menos de onze porcento da carga mercantil do país é transportada por meio da navegação de cabotagem, ainda que este seja um meio de transporte mais competitivo, com menor grau de poluição do meio ambiente e número de acidentes envolvendo seres humanos.

A navegação de cabotagem é uma atividade intrínseca do país, que esteve presente desde a colonização. Ela desempenhou papel relevante no transporte de mercadorias durante séculos. Porém, nas últimas décadas, perdeu importância relativa em comparação a outros meios de transporte de mercadorias, como o rodoviário, apesar de ser o meio de movimentação de carga mais competitivo, menos poluente e com o menor número de acidentes.

A despeito do crescimento da utilização da navegação de cabotagem na última década, como apontado neste artigo, nesta modalidade o que predomina de fato é o transporte de petróleo entre o continente e as plataformas marítimas. No caso, tem-se portanto, que o aumento da utilização do transporte de cabotagem está diretamente relacionado ao crescimento da produção de petróleo offshore nos últimos anos, o que dá ênfase ao grande potencial de desenvolvimento da cabotagem enquanto modal de tráfego mercantil no sistema de transporte de cargas brasileiro, tornando-o, assim, mais eficiente, menos poluente a mais equilibrado às necessidade socioeconômicas.

Atualmente, tem-se que as principais embarcações que são utilizadas para a cabotagem são de grande porte e custo elevado, sendo, a principal fonte de recursos voltados à construção desses navios o Fundo da Marinha Mercante, normalmente, sendo desenvolvida em estaleiros de grande porte, tendo em vista complexidade do trabalho e a elevada monta de capital. No entanto, observa-se que, no país, uma série de empresas atuam no ramo da cabotagem, sendo, a maioria, especializada em apenas um modal de embarcação. Detalhe para o fato de que todas as embarcações que realizam atividade econômica no país, obrigatoriamente, devem lastrear a bandeira brasileira, salvo exceções previstas em lei específica.

Acredita-se, por fim, que cumpre à reforma do setor de cabotagem, por meio do Programa “BR do Mar” resolver algumas óbices ao desenvolvimento do setor no país, dentro os quais, se destacam as elevadas tarifas no setor, no que tange ao carregamento, descarregamento e armazenamento de mercadorias, em contraste com a ineficiência portuária; a desburocratização de operações em portos; a complexidade tributária por trás

do tráfego de cargas por meio do transporte aquaviário; a necessidade de aumento da quantidade e da frequência de rotas regulares; e a adequação da infraestrutura portuária em prol de viabilizar a integração para com outras modalidades de transporte de cargas.

REFERÊNCIAS

AMMAR JOUILI, Tahar; ANIS ALLOUCHE, Mohamed. Impacts of seaport investment on the economic growth**. Promet-Traffic&Transportation**, v. 28, n. 4, p. 365-370, 2016.

BARRETO, Roberto Carlos Pessanha; RIBEIRO, Antonio José Marinho. LOGÍSTICA NO BRASIL: UMA ANÁLISE DO PANORAMA DOS MODAIS RODOVIÁRIOS E FERROVIÁRIOS NO CENÁRIO NACIONAL DEMONSTRANDO AS VANTAGENS E DESVANTAGENS DAS REFERIDAS MODALIDADES. **Revista Livre de Sustentabilidade e Empreendedorismo**, v. 5, n. 3, p. 145-176, 2020.

BARROS, Guilherme; CAVALINI; Flavia Cristina; CASSETARI, Adriana. O IMPACTO DO PROJETO PORTO SEM PAPEL NO PORTO DE SANTOS. **Revista Perspectiva em Educação, Gestão & Tecnologia**, vol. 6, nº.12, p. 1-10, julho-dezembro/2017.

CARVALHO, Renata de Oliveira. **Logística integrada na prestação de serviços de cabotagem de porto-a-porto a porta-a-porta**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica de Santos, Santos, Brasil, 2009.

CASACA, Ana Cristina Paixão et al. The Brazilian cabotage market: a content analysis. **International Journal of Shipping and Transport Logistics**, v. 9, n. 5, p. 601-625, 2017.

CORRÊA, Edson José Maués. UMA PROPOSTA DE REFLEXÃO SOBRE A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL A PARTIR DE UM SISTEMA DE FLUXOS E FIXOS AQUAVIÁRIOS VOLTADOS PARA A FLUIDEZ TERRITORIAL. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros** Seção Três Lagoas, p. 132-162, 2017.

COSTA, Rodolfo. O que líderes de caminhoneiros pensam da BR do Mar, projeto do governo que rachou a categoria. **Gazeta do Povo**, Economia, Transporte, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-lideranças-caminhoneiros/>. Acesso em 6 de fevereiro de 2021.

CRUZ, Cassia Maria Santos et al. Modais de transporte no Brasil. **Revista Pesquisa e Ação**, v. 5, n. 2, p. 1-27, 2019.

CUTRIM, Sérgio Sampaio; BOTTER, Rui Carlos; ROBLES, Leo Tadeu. Proposta de um novo modelo de governança portuária para o Brasil. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, n. 0I, p. 200-221, 2018.

DE PAULA, Germano Mendes; AVELLAR, Ana Paula. Reforms and infrastructure regulation in Brazil: The experience of ANTT and ANTAQ. **The Quarterly Review of Economics and Finance**, v. 48, n. 2, p. 237-251, 2008.

FELIPE JUNIOR, Nelson Fernandes. A dinâmica recente do transporte marítimo de cabotagem e longo curso no Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, n. 20, p. 33-65, 2019.

FELIPE JUNIOR, Nelson Fernandes. O setor portuário sergipano e sua dinâmica recente: transporte de cargas e gargalos infraestruturais. **Sociedade e Território**, v. 29, n. 2, p. 30-48, 2017.

FERNANDES, Renato Leite et al. Avaliação da eficiência dos terminais que movimentam contêineres no brasil: uma abordagem combinada. **Revista Produção Online**, v. 17, n. 3, p. 1045-1068, 2017.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Projeto de Lei deve expandir transporte marítimo de cargas no Brasil. **Jornal da USP**, Atualidades, Campus Ribeirão Preto, 21 dez. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/br-do-mar-pode-trazer-eficiencia-ao-transporte-por-cabotagem/>. Acesso em 6 de fevereiro de 2021.

FONSECA, Rafael Oliveira. A navegação de cabotagem de carga no Brasil. **Mercator** (Fortaleza), v. 14, n. 1, p. 21-46, 2015.

MACHADO, Maykon Fagundes; SOUTO, Sabine Müller. A BR do Mar como incentivo à economia nacional pela navegação de cabotagem. **Opinião Conjur**, 7 jan. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-jan-07/souto-machado-br-mar-navegacao-cabotagem#_ftn5>. Acesso em 6 de fevereiro de 2021.

MAEGIMA, Felipe Hissao; INCIRILO, Lorena Balduino; DO NASCIMENTO, Marcus Vinícius. O ESTUDO DA EFICIÊNCIA DO TRANSPORTE POR CABOTAGEM NO BRASIL. **CIMATech**, v. 1, n. 6, p. 315-325, 2019.

MOURA, Delmo Aves; BOTTER, Rui Carlos. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidades para intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. Produção Online: **Revista Científica Eletrónica de Engenharia de Produção**, Vol. 11, Nº 2, p. 595–617, 2012.

NOVAES, Antônio Galvão; GONÇALVES, Brunno Santos., COSTA, Maria Beatriz; SANTOS, Silvio dos. Rodoviário, ferroviário ou marítimo de cabotagem? O uso da técnica de preferência declarada para avaliar a intermodalidade no Brasil. **Revista Transportes**, Vol. 14, Nº. 2, p. 11–17, 2006.

PEIXOTO, Mariana Marinho da Costa Lima; RIBEIRO, Uila Loyola. FATORES ESTRATÉGICOS DETERMINANTES PARA A OPERAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL. **REVISTA DE TRABALHOS ACADÊMICOS UNIVERSO–SÃO GONÇALO**, v. 1, n. 1, p. 168-184, 2016.

PRADO JUNIOR, C. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense, Colônia, 1972.

REDAÇÃO. Senado vai analisar BR do Mar, projeto que estimula navegação de cabotagem. **Senado Notícias**, Agência Senado, 9 dez. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/12/09/senado-vai-analisar-br-do-mar-projeto-que-estimula-navegacao-de-cabotagem>. Acesso em 6 de fevereiro de 2021.

ROBERTO, Emerson Gaio et al. COMÉRCIO MARÍTIMO BRASILEIRO: BUSCA DE PAÍSES REFERÊNCIA PARA DESENVOLVER A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 13, n. 2, p. 239-268, 2020.

SCHYRA, Lukas. DIVERSIFICAÇÃO DOS MODAIS DE TRANSPORTE NO BRASIL. **ARTEFACTUM-Revista de estudos em Linguagens e Tecnologia**, v. 18, n. 1, p. 1-10, 2019.

SIQUEIRA, Anna Carolina Arena. Trabalho e cuidado: concepções de portuários sobre a lei de modernização dos portos brasileiros 8630/93 1. **Cadernos de Terapia Ocupacional da UFSCar**, v. 25, n. 4, p. 765-777, 2017.

SOUTO, Sabine Mara Müller; DE CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino. MODAIS DE TRANSPORTE, CABOTAGEM E A TRANSNACIONALIZAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO. **Anais de Constitucionalismo, Transnacionalidade e Sustentabilidade**, v. 7, n. 1, p. 305-325, 2020.

SUCENA, Marcela. A "NOVA" CABOTAGEM DA BR DO MAR PODE STIMULAR TRANSPORTE POR CONTÊINER?. **FGV Transportes**, 4 jan. 2021. Disponível em: <https://transportes.fgv.br/opinioes/nova-cabotagem-da-br-do-mar-pode-estimular-transporte-por-conteiner>. Acesso em 6 de fevereiro de 2021.

VIEIRA, João; FIALHO, Gilberto Olympio Mota. MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PORTUÁRIA E PLANEJAMENTO OPERACIONAL INTEGRADO. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 13, n. 0I, p. 196-224, 2020.