

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CMG FÁBIO DA SILVA ANDRADE

MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: ÓBICES E PERSPECTIVAS DE
CRESCIMENTO.

Marinha Mercante Brasileira: perspectivas de crescimento da navegação de cabotagem.

Rio de Janeiro

2018

CMG FÁBIO DA SILVA ANDRADE

MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: ÓBICES E PERSPECTIVAS DE
CRESCIMENTO.

Marinha Mercante Brasileira: perspectivas de crescimento da navegação de cabotagem.

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

Orientador: CMG (RM1) Manoel de Oliveira
Neto

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2018

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela oportunidade de realizar este importante trabalho.

À minha querida e amada esposa, Mariane, filhos Fabrício e Fabiane, pela compreensão, incentivo e apoio incondicional, que me permitiram realizar este trabalho.

À Turma CPEM 2018.

Ao Capitão de Mar e Guerra (RM1) Manoel de Oliveira Neto, pela fidalguia e orientações acadêmicas relevantes, que contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

A terra é quase sempre um obstáculo, o mar, quase todo, uma planície aberta. Uma Nação capaz de controlar essa planície, por meio do poder naval, e que ao mesmo tempo consiga manter uma grande Marinha Mercante, pode explorar as riquezas do mundo.

(MAHAN, 1912)

RESUMO

O desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil interage intrinsecamente com o processo histórico do país. Apesar de o Brasil dispor de um grande potencial para o incremento da navegação de cabotagem, ainda não atentou para os benefícios proporcionados por esse tipo de transporte, sendo sua participação abaixo do aceitável na matriz de transportes do país. A navegação de cabotagem apresenta vantagens significativas, não só em termos de competitividade na esfera do desenvolvimento socioeconômico do país, mas também em questões energéticas e ambientais. Vislumbra-se que o estímulo à interação entre os modais de transportes, valendo-se das vantagens inerentes a cada um deles, contribuirá para o crescimento da participação da navegação de cabotagem na matriz de transportes do país. Ressalta-se a importância do implemento de ações regulamentadoras em forma de incentivos que preserve a navegação de cabotagem das assimetrias internas e externas no âmbito do setor de transportes do país, essas potencializadas em forma de óbices ao crescimento da navegação de cabotagem. Apesar das iniciativas implementadas pelo Governo Federal, por meio de Políticas Públicas de fomento ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes do país, as mesmas não favoreceram o incremento da navegação de cabotagem. Quanto ao papel da Marinha do Brasil, ressalta-se a sua preocupação a nível estratégico ao fomentar o fortalecimento do Poder Marítimo Brasileiro e, por conseguinte, a importância do incremento da navegação de cabotagem para efeitos de mobilização em proveito da Defesa Nacional, assim como no exercício de suas atribuições subsidiárias de orientação e controle da Marinha Mercante, principalmente na responsabilidade pela formação e capacitação de recursos humanos no atendimento às necessidades da Marinha Mercante. Este trabalho tem como objetivo apresentar a necessidade de implementar mecanismos que proporcionem condições técnicas e financeiras, de modo a eliminar os óbices ao crescimento da navegação de cabotagem no Brasil. Para a consecução desse propósito e, em complemento à pesquisa bibliográfica que fundamentou o estudo, foram realizadas consultas às Empresas de Navegação que atuam no segmento da navegação de cabotagem e aos Órgãos reguladores e fiscalizadores do transporte aquaviário no país. O trabalho permitiu concluir que persiste a necessidade de implementar ações exclusivas, por meio de instrumentos legais, para o incremento da navegação de cabotagem, de forma a permitir a eliminação dos óbices que restringem o seu crescimento, possibilitando ser mais competitiva perante a matriz de transportes do país e, conseqüentemente, contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país.

Palavras-chave: Marinha Mercante, navegação de cabotagem, Marinha do Brasil.

ABSTRACT

The development of cabotage navigation in Brazil interacts intrinsically with the country's historical process. Although Brazil has great potential for increasing cabotage shipping, it has not yet considered the benefits of this type of transport, and its participation is not acceptable in the country's transport matrix. Cabotage navigation has significant advantages, not only in terms of competitiveness in the country's socioeconomic development sphere, but also in energy and environmental issues. It is hoped that stimulating the interaction between transport modes, taking advantage of the inherent advantages of each, will contribute to the growth of the participation of cabotage navigation in the country's transport matrix. The importance of the implementation of regulatory actions in the form of incentives that preserve the cabotage navigation of the internal and external asymmetries within the scope of the country's transport sector is emphasized, these being potentialized in the form of obstacles to the growth of cabotage navigation. Despite the initiatives implemented by the Federal Government, through Public Policies to foster the development of the country's transport infrastructure, they did not favor the increase of coastal navigation. Regarding the role of the Brazilian Navy, it is important to highlight its strategic concern in promoting the strengthening of the Brazilian Maritime Power, and consequently the importance of increasing the navigation of cabotage for the purposes of mobilization for the benefit of the National Defense, as well as in the exercise of its subsidiary duties of orientation and control of the Merchant Navy, mainly in the responsibility for the training and the training of human resources in attending to the needs of the Merchant Navy. This paper aims to present the need to implement mechanisms that provide technical and financial conditions in order to eliminate the obstacles to the growth of cabotage navigation in Brazil. In order to achieve this purpose, and in addition to the bibliographical research that founded the study, consultations were held with the shipping companies operating in the coastal navigation segment and with regulators and inspectors of waterway transport in the country. The study allowed to conclude that there is a need to implement exclusive actions through legal instruments for the increase of cabotage navigation, in order to eliminate obstacles that restrict its growth, making it possible to be more competitive in the country's transport matrix and, consequently, contribute to the economic development of the country.

Key words: Merchant Marine, cabotagenavigation, BrazilianNavy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa da navegação de cabotagem.....	21
Gráfico 1 – Idade média da frota nacional de cabotagem	22
Gráfico 2 – Cargas movimentadas por tipo de navegação	23
Figura 2 – Tipos de cargas transportadas pela cabotagem	24
Gráfico 3 – Matriz origem /destino das cargas transportadas pela navegação de cabotagem	25
Figura 3 – Vantagens da navegação de cabotagem	27
Figura 4 – Capacidade de carregamento pela navegação de cabotagem.....	28
Figura 5 – Consumo de combustível tonelada/km por modal de transportes.....	29
Gráfico 4 – Matriz de transporte de carga do país	29

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM –	Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante
AJB –	Águas Jurisdicionais Brasileiras
AM –	Autoridade Marítima
AMB –	Autoridade Marítima Brasileira
ANTAQ –	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ANTT –	Agência Nacional de Transportes Terrestres
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAMR –	Centro de Sinalização Náutica e Reparos Almirante Moraes Rêgo
CC-PR –	Casa Civil da Presidência da República
CDFMM –	Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CF –	Constituição Federal
CIABA –	Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar
CIAGA –	Centro de Instrução Almirante Graça Aranha
CIDE –	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMM –	Comissão da Marinha Mercante
CNT –	Confederação Nacional do Transporte
CO2–	Dióxido de Carbono
COFINS –	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONIT –	Conselho Nacional de Integração das Políticas de Transporte
DPC –	Diretoria de Portos e Costas
EBN –	Empresa Brasileira de Navegação
EPM –	Ensino Profissional Marítimo
FDEPM–	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
FMM –	Fundo da Marinha Mercante
GEE –	Gases de Efeito Estufa
GT –	Grupo de Trabalho
ICMS –	Imposto sobre Circulação de Mercadorias
IMO –	Organização Marítima Internacional
MB –	Marinha do Brasil

MD –	Ministério da Defesa
MF –	Ministério da Fazenda
MP –	Medida Provisória
MDIC –	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MPOG –	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
MT –	Ministério dos Transportes
MTPA –	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
NORMAM –	Normas da Autoridade Marítima
OC –	Órgão Central do Sistema do Ensino Profissional Marítimo
OE –	Órgão de Execução do Sistema do Ensino Profissional Marítimo
OM –	Organização Militar
PIS –	Programa de Integração Social
PL –	Projeto de Lei
PNLT –	Plano Nacional de Logística e Transportes
PNMC –	Política Nacional sobre Mudanças do Clima
PNT –	Política Nacional de Transportes
PPA –	Plano Plurianual
PPP –	Parceria Pública Privada
PSP –	Porto Sem Papel
PSTM –	Plano Setorial de Transporte e de Modalidade Urbano para Mitigação da Mudança do Clima
REB –	Registro Especial Brasileiro
AC-PR –	Secretaria de Aviação da Presidência da República
SEPM –	Sistema de Ensino Profissional Marítimo
SEP-PR –	Secretaria Especial de Portos da Presidência da República
SIMOMAR –	Sistema de Mobilização Marítima
STA –	Secretaria de Transportes Aquáticos
STA –	Segurança do Tráfego Aquaviário
SUNAMAM –	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TRMM –	Taxa de Renovação da Marinha Mercante
VTS –	Informação do Tráfego de Embarcações

VTMIS – Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	14
2.1	Histórico	14
2.2	Características da navegação de cabotagem	20
2.3	Situação atual do setor da navegação de cabotagem	23
2.4	Aspectos relevantes para utilização da navegação de cabotagem.....	26
2.4.1	Econômicos	26
2.4.2	Ambientais.....	30
3	ATUAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGENTES PÚBLICOS REGULADORES E POLÍTICAS REFERENTES À NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM	32
3.1	Agentes Públicos reguladores da navegação de cabotagem.....	32
3.1.1	Comissão da Marinha Mercante (CMM).....	32
3.1.2	Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM)	33
3.1.3	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA).....	35
3.1.4	Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)	36
3.1.5	Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (CONIT)	38
3.2	Políticas referentes à Navegação de Cabotagem.....	40
3.2.1	Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)	40
3.2.2	Política Nacional de Transportes (PNT).....	42
4	PRINCIPAIS ÓBICES E SOLUÇÕES PARA O CRESCIMENTO DA NAVE- GAÇÃO DE CABOTAGEM	44
5	O PAPEL DA MARINHA DO BRASIL	61
6	CONCLUSÃO	67
	REFERÊNCIAS	71

1 INTRODUÇÃO

O Brasil dispõe de uma costa marítima de 7.367 km¹ extremamente favorecida para a navegação de cabotagem por suas condições naturais e distribuição demográfica, com mais de 30 portos organizados e inúmeros terminais privados. Oitenta por cento da população vive entre as regiões litorâneas e a até 200 km da costa, com uma forte concentração dos setores produtivos e consumidores estabelecidos nessas regiões litorâneas do país.

No entanto, no decorrer dos anos, o Estado Brasileiro tem abdicado desse potencial, que não é explorado de forma efetiva e eficiente pelo setor de transporte do país, sendo caracterizado por apresentar uma matriz desbalanceada quanto à distribuição de mercadorias entre os modais de transportes, principalmente no que se refere à participação da navegação de cabotagem.

Comparativamente aos modais terrestres de transportes, o rodoviário e o ferroviário, a navegação de cabotagem, segmento do modal de transporte aquaviário, apresenta vantagens significativas quando confrontada com os demais modais. Todavia, é necessário superar os entraves existentes para que se possa incrementar a utilização desse tipo de modal para o transporte de cargas no território brasileiro. A melhoria de serviços prestados nos portos nacionais e pelos demais participantes da cadeia logística de transporte brasileira é imprescindível para aumentar a atratividade do uso da navegação de cabotagem.

O objetivo deste trabalho é apresentar quais Políticas Públicas a nível federal devem ser implementadas no país, de modo a eliminar os óbices existentes ao incremento da navegação de cabotagem.

O trabalho foi desenvolvido em seis capítulos. O capítulo que se segue expõe um panorama da navegação de cabotagem no Brasil, sua evolução associada aos fatos

¹ “Costa marítima de 7.367 Km”. Disponível em: < biblioteca.ibje.gov.br >.

históricos, características peculiares da navegação de cabotagem, percentuais de movimentação e de transporte de cargas e aspectos econômicos e ambientais relevantes, no que se refere à competitividade com os demais modais de transporte do país, em especial com o modal rodoviário.

O terceiro capítulo discorre sobre a atuação dos Agentes Públicos reguladores da navegação de cabotagem, com destaque para as atribuições e competências dos mesmos em ações de fiscalização do setor da navegação de cabotagem, assim como as principais Políticas Públicas implementadas em proveito do desenvolvimento do transporte aquaviário e seus respectivos impactos para o incremento da navegação de cabotagem.

No quarto capítulo, é apresentada uma perspectiva do setor da cabotagem diante dos principais óbices existentes, ao mesmo tempo em que são sugeridas soluções para eliminação dos entraves que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem.

O quinto capítulo destaca a participação da Marinha do Brasil (MB) para o incremento da navegação de cabotagem, levando em consideração a sua contribuição para o desenvolvimento de uma Marinha Mercante em proveito do fortalecimento do Poder Marítimo, assim como no cumprimento de suas atribuições subsidiárias.

O último capítulo apresenta uma conclusão que converge para a importância em implementar medidas, por meio da criação de instrumentos legais, para eliminar os óbices existentes ao crescimento da navegação de cabotagem.

2 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Por definição legal, a navegação de cabotagem no Brasil é aquela realizada entre pontos ou portos do território brasileiro, utilizando a via aquaviária (marítima, fluvial e lacustre) (BRASIL, 1997b). Contextualizando o segmento da navegação de cabotagem, neste capítulo serão apresentados: um histórico; características e situação atual do setor da navegação de cabotagem em relação ao transporte e movimentação de cargas em portos nacionais, assim como os aspectos econômicos e ambientais relevantes em termos de competitividade com os demais modais de transportes, principalmente em relação ao modal de transporte rodoviário, por ser esse de participação mais expressiva na matriz de transporte do país.

2.1 Histórico

A concepção de navegação de cabotagem no Brasil tem um forte vínculo com a história do país. Sua origem remonta à chegada dos portugueses e está intimamente relacionada com a extensa faixa litorânea brasileira, especialmente com o processo de colonização realizado a partir de um movimento de povoamento do litoral para o interior, a princípio com o estabelecimento de feitorias e, em seguida, com a implementação do sistema de capitanias hereditárias. Coube à navegação de cabotagem, à época, ser a única maneira de interligar os portos coloniais para a realização das atividades comerciais internas.

O período Colonial, em sua grande parte, é marcado pela estagnação econômica, de reduzidos investimentos em infraestruturas, com políticas que restringiam o crescimento da navegação de cabotagem. Contudo, a promulgação do “Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas”, em 1808, consolidou o término do monopólio comercial português sobre o

Brasil possibilitando o livre comércio internacional. Apartir desses benefícios, a autonomia e as perspectivas econômicas favoráveis, advindas do Decreto supracitado, propiciaram o incremento da indústria naval e a expansão da navegação de cabotagem no Brasil.

Após as primeiras décadas de uma independência consolidada no mar, a navegação comercial no Brasil se desenvolveu apenas em atendimento às demandas do mercado interno brasileiro. Todavia, a necessidade de garantir a agilidade da comunicação e da disseminação de informações fez o Governo Imperial estabelecer algumas linhas regulares de cabotagem para o transporte de passageiros e de correspondências públicas ou particulares.

Assim, foram criadas duas grandes Companhias de Navegação, a “Companhia Brasileira de Navegação a Vapor” e a “Companhia Nacional de Navegação a Vapor”, que promoveram as ligações do Sul e do Norte com o Centro, esse sede da vida pública do país. Em 1850, com a necessidade de regular e fiscalizar o transporte marítimo imperial, é promulgado o primeiro Regulamento das Capitânicas dos Portos, atividades antes realizadas pelas supracitadas Companhias de Navegação (BRASIL, 2007a).

A partir daí, iniciam-se os questionamentos sobre a possibilidade de abertura da navegação de cabotagem a empresas estrangeiras de navegação (FONSECA, 2012). Em 1860, a promulgação do Decreto nº 2.647² assegura às embarcações nacionais a exclusividade na realização do transporte de cabotagem (BRASIL, 2007a).

Entretanto, a Lei nº 1.177³ de 1862, promulgada para o exercício dos anos 1863 e 1864, autoriza o Governo a alterar disposições até então vigentes para a navegação de cabotagem, permitindo embarcações estrangeiras a realizarem o serviço de cabotagem entre portos do Império possuidores de Alfândegas, transportando gêneros e mercadorias de

² Decreto nº 2647|1860 – declara em seu artigo 486 que a cabotagem é privilégio exclusivo das embarcações nacionais.

³ Lei nº 1.117|1862 – Estabelecia o orçamento para o período 1863-1864, em seu artigo 23 declara que o governo está autorizado a alterar as disposições vigentes acerca da navegação de cabotagem, permitindo as embarcações estrangeiras fazer o serviço de transporte costeiros entre portos do Império em que houver Alfândegas, prorrogando por mais tempo os favores anteriormente concedidos. *Esta foi a lei que permitiu, em caráter provisório, vigência da livre cabotagem.*

procedências diversas, porém somente em 1864 a supracitada Lei foi regulamentada por meio do Decreto nº 1.198 (BRASIL, 2007a).

Em 1866, sob a argumentação de que a deficitária circulação de mercadorias não satisfazia à demanda do mercado quando praticadas por empresas nacionais, a promulgação do Decreto nº 3.631 estabelece a abertura da navegação de cabotagem às embarcações estrangeiras (FONSECA, 2012).

Impulsionada principalmente pela produção do café, algodão e do cacau, a economia brasileira, no fim do século XIX, passa a traçar novos rumos, com a alocação de investimentos destinados à ampliação da malha ferroviária e do número de portos, atendendo, assim, à demanda de exportações dos produtos supracitados, sendo o período marcado por avanços significativos para a navegação de cabotagem.

A promulgação, em 1874, do Decreto nº 558, segundo Fonseca (2012), constituiu o primeiro grande marco da normatização da Marinha Mercante nacional, da construção naval e do comércio realizado pela navegação de cabotagem. Coube à Constituição Federal (CF) de 1891⁴ devolver aos navios nacionais o direito de exclusividade na realização da navegação de cabotagem.

O balanço do período supracitado foi o crescimento da frota mercante nacional, a partir de encomendas de navios a estaleiros estrangeiros para a realização da navegação de cabotagem, uma vez que a escassez de investimentos tornava o setor da construção naval obsoleto, em função das dificuldades enfrentadas para alcançar os avanços técnicos e científicos nos processos industriais ocorridos na segunda metade do século XIX.

No início do século XX, com a atribuição de regular e fiscalizar o setor do transporte aquaviário, cria-se a Inspeção Federal de Navegação, órgão vinculado ao Ministério da Viação e Obras Públicas, responsável pela segregação da navegação mercante

⁴ CF de 1891 -Conferiu à União competência exclusiva para decretar medidas, processar e julgar questões sobre: a) o comércio internacional e dos estados entre si; b) entradas e saídas de navios; c) criação e manutenção de Alfândegas; d) Direito Marítimo e Navegação no oceano, bem como nos lagos e rios do país.

do segmento militar. Em 1941, a criação da Comissão da Marinha Mercante (CMM), pelo Decreto-Lei nº 3.100, consolida uma política nacional para a navegação mercante e a indústria naval (FONSECA, 2012).

A despeito das adversidades enfrentadas, principalmente pelos impactos econômicos causados pela “crise de 1929”⁵, a navegação de cabotagem se sustentou até meados da década de 1930, como um dos principais segmentos utilizados no transporte de cargas no Brasil. Contudo, apesar de esforços despendidos no sentido de prover o crescimento do setor do transporte aquaviário, as décadas subsequentes evidenciam uma perceptível deterioração da frota mercante brasileira no universo da conjuntura política desfavorável ao setor aquaviário, provocado principalmente pelo crescimento do modal rodoviário (CNT, 2013).

O apoio e a proteção governamental foram fundamentais para a implantação de medidas de estímulo à navegação e à construção naval a partir do final da década de 1950. O ponto de partida foi a criação, no ano de 1958, do Fundo da Marinha Mercante (FMM), este de natureza contábil, com o intuito de prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional e para o incremento da construção naval no país (BRASIL, 2018a), reduzindo, assim, despesas adicionais com a encomenda embarcações em estaleiros no exterior e os afretamentos de navios estrangeiros por Empresas Brasileiras de Navegação (EBN).

Segundo Ferreira (2015), o grande momento na política nacional, para a Marinha Mercante, foi a criação, em 1969, da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), por meio da qual o governo assumiu amplo controle do setor. À SUNAMAM, cabia administrar o FMM, exercendo uma gestão baseada na proteção à navegação nacional, apoiar os armadores nacionais e fomentar a indústria da construção naval, sendo operíodo

⁵ “Crise de 1929” – Quebra da Bolsa de Nova York - crise de ordem financeira, com a queda generalizada da produção industrial em todo o mundo. Fonte: “A crise de 1929”; GAZIER, BERNARD.

caracterizado pela centralização e fortalecimento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Marinha Mercante.

Impulsionado pelos significativos subsídios proporcionados pelo Governo Federal, o período compreendido entre as décadas de 1970 e meados da de 1980 é marcado por medidas de proteção à Marinha Mercante Nacional e de estímulo à construção naval brasileira, experimentando um crescimento relevante da frota mercante do país. Entretanto, fatores adversos como a consolidação do modal rodoviário como matriz do transporte de cargas no país, apesar da crise do setor petrolífero, provocaram o declínio da navegação de cabotagem no país.

A extinção da SUNAMAM, em 1989, substituída pela Secretaria de Transportes Aquáticos (STA), essa de atribuição apenas restrita à normatização e fiscalização do setor, deu início a um processo de redução das intervenções estatais voltadas para o desenvolvimento da navegação de cabotagem.

A década de 1990, influenciadas pelos efeitos da globalização⁶, é marcada pela ampla política de privatizações e abertura econômica para o mercado internacional e, por conseguinte, pela queda gradativa dos investimentos em infraestruturas logísticas no país, cedendo lugar a uma agenda econômica que priorizava a estabilidade monetária e o controle da inflação.

Por outro lado, a promulgação da Lei dos Portos⁷, em 1993, propiciou um ambiente favorável ao crescimento do modal de transporte aquaviário, principalmente no que tange as atividades portuárias, a partir da redução da intervenção estatal e do aumento das ações da iniciativa privada, gerando expectativas de incremento da navegação de cabotagem em termos de produtividade e de competitividade junto aos demais modais de transportes em

⁶ globalização – fenômeno marcado pela acelerada evolução tecnológica e da intensificação das trocas internacionais, alterando as características da produção industrial a partir dos anos 1980 (BARAT, 2007).

⁷ Lei dos portos: Dispõe sobre a exploração direta ou indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013. Disponível em: <planalto.gov.br>.

razão dos benefícios advindos da modernização e da reestruturação dos portos nacionais.

Alterações relevantes no regime jurídico da navegação mercante nacional, em especial a navegação de cabotagem, são implementadas com a promulgação, em 1997, das Leis 9.432⁸ e 9.537⁹ e do Decreto 2.256¹⁰. Dentre as alterações destacam-se a autorização concedida às embarcações estrangeiras afretadas por EBN a realizarem a navegação de cabotagem e a criação do Registro Especial Brasileiro (REB)¹¹ para embarcações.

A virada do século evidenciou sinais de recuperação do transporte marítimo brasileiro e, principalmente, da construção naval, sendo muito deles consequência dos resultados obtidos por medidas implementadas em proveito da modernização dos portos nacionais. O período também contempla o surgimento de agentes reguladores da Administração Pública Federal, assim como de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento do setor de transportes nacional, que vão impactar diretamente na navegação de cabotagem.

Nesse contexto, em 2001, com o intuito de regular as atividades do transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária brasileira, cria-se, por intermédio da Lei nº 10.233¹², a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) (BRASIL, 2001). Em seguida, em 2007, com a competência de definir políticas, diretrizes e investimentos públicos para o sistema portuário nacional, por intermédio da Lei nº 11.518¹³, foi criada a Secretaria

⁸ Lei nº 9.432|1997 – Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em:<planalto.gov.br>.

⁹ Lei nº 9537|1997 - Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Disponível em:<planalto.gov.br>.

¹⁰ Decreto nº 2.256|1997 - Regulamenta o Registro Especial Brasileiro - REB, para embarcações de que trata a Lei nº 9.432|1997. Disponível em:<planalto.gov.br>.

¹¹ O Registro Especial Brasileiro (REB), instituído por intermédio da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, constituindo-se em uma medida de apoio e estímulo à Marinha Mercante nacional e a Indústria Naval Brasileira. Disponível em:<marinha.mil.br>.

¹² Lei nº 10.233|2001 - Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em:<planalto.gov.br>.

¹³ Lei nº 11.518|2007 - Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de

Especial de Portos da Presidência da República (SEP-PR) (BRASIL, 2007b).

Em paralelo, visando viabilizar a retomada do crescimento do setor de transportes no país, em 2007, o então Ministério dos Transportes (MT) lança o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT), esse elaborado em conjunto com o Ministério da Defesa (MD), com objetivo de tornar-se um Plano de Estado e multimodal, abrangendo toda a cadeia logística de transporte do país e seus respectivos custos envolvidos (BRASIL, 2007c).

Pode-se constatar que, ao longo dos anos, a navegação de cabotagem brasileira passou por momentos auspiciosos e por momentos de estagnação, ocasionados por crises financeiras, a globalização e, principalmente, a prioridade atribuída ao transporte rodoviário. Todavia, nos últimos anos, a navegação de cabotagem no Brasil vem experimentando um processo de crescimento contínuo, em que o incremento da produção por parte de seus principais clientes, associado às ações do governo para a inserção da navegação de cabotagem no contexto setor de transportes do país, tem concorrido para o aumento na demanda por este segmento do modal de transporte aquaviário.

2.2 Características da navegação de cabotagem

O Brasil é possuidor de uma grande faixa litorânea interligada ao interior do território por meio de extensas bacias hidrográficas, revelando condições propícias à navegação. Associado a essa extensa faixa litorânea, existem locais abrigados que a natureza permitiu a instalação de portos, que confere um grande potencial para a realização da navegação de cabotagem, como podese constatado na FIG. 1, onde são visualizadas as linhas utilizadas pela navegação de cabotagem no país.

2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Disponível em: <planalto.gov.br>.



Figura 1 – Porto de navegação de cabotagem.

Fonte: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA).

Por ser considerada estratégica, a navegação de cabotagem possui reserva de mercado, só podendo ser praticada por navios de EBN, conforme preconizado na Lei nº 9.432/1997, essa segundo Martins (2013) conhecida como a “Lei da Cabotagem”.

Todavia, em razão da crise vivida pela navegação de cabotagem e o assédio exercido pelos grandes transportadores mundiais de mercadorias, nessa conjuntura de mundo globalizado, o Governo Federal, por intermédio do Decreto nº 2.256/1997, implementou o REB, como medida de apoio e estímulo à Marinha Mercante Nacional e a Indústria Naval Brasileira (BRASIL, 1997a).

Segundo dados atualizados pela ANTAQ, em seu anuário de 2017, quanto à disponibilidade de navios, hoje a frota de cabotagem nacional está limitada a 200 embarcações (ANTAQ, 2018), com idade média de 17 anos, conforme o GRAF.1. Por oportuno, cabe ressaltar que a vida útil das embarcações de grande porte é próxima dos 20 anos (BRASIL, 1998).

GR6.11 - Idade Média da Frota por Outorga da EBN



Gráfico 1 – Idade média da frota por outorga da EBN.
Fonte: ANTAQ

A criação do REB teve como objetivo resguardar e fomentar o desenvolvimento da frota mercante nacional e, ao mesmo tempo, evitar a evasão de navios brasileiros para as bandeiras de conveniência.

Apesar de prever uma diversidade de incentivos fiscais e administrativos, como financiamentos, seguro, entre outros benefícios, o REB não surtiu o efeito desejado de estímulo à navegação de cabotagem, necessitando passar por um processo de revisão, uma vez que a não implementação de alguns dos incentivos previstos se transformaram em óbices ao crescimento da navegação de cabotagem.

Diante da crescente demanda para o transporte de mercadorias em escala mundial e no mercado interno, há uma expectativa de incremento do serviço prestado pela navegação de cabotagem. Todavia, a fim de evitar a procura por outros modais de transportes, ainda é necessária a adoção de outros mecanismos que viabilizem a ampliação e a renovação da frota da navegação de cabotagem, apesar das ações governamentais já implementadas, por meio de instrumentos legais a exemplo do REB.

2.3 Situação atual do setor da navegação de cabotagem

Após discorrer sobre o percurso da navegação de cabotagem no Brasil, por meio de uma construção histórica e suas características, este autor apresentará um perfil da tonelagem de cargas movimentadas e transportadas por esse seguimento do transporte aquaviário, analisado a partir de dados estatísticos disponibilizados pela ANTAQ.

Tomando como base o ano de 2017, a navegação de cabotagem movimentou em portos nacionais 221,8 milhões de toneladas, volume 3,9% superior ao ano de 2016, e 22,9% acima do percentual registrado em 2010, que foi de 171 milhões de toneladas (GRAF. 2), enquanto que o volume de cargas transportadas pela navegação de cabotagem ultrapassou os 150 milhões de toneladas. Vale mencionar que “carga transportada” é aquela transportada porto a porto e “carga movimentada” representa, além do transporte, a movimentação interna no porto. Diante dos números apresentados, a navegação de cabotagem cresceu 10% na última década, sendo que, somente no primeiro semestre de 2018, segundo dados disponibilizados pela ANTAQ, o setor atingiu o percentual de 13% de crescimento em relação ao ano anterior (ANTAQ, 2018).

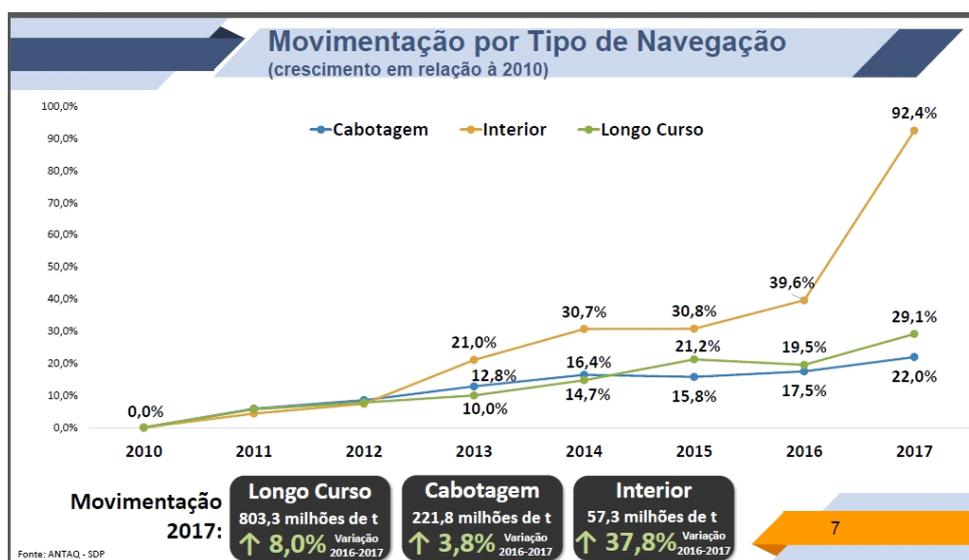


Gráfico 2 – Movimentação por tipo de navegação.

Fonte: ANTAQ – SDP.

Desse montante, 75,3% corresponderam a cargas de granéis líquidos (combustíveis, óleos minerais e derivados), o que retrata a relevância do transporte desse tipo de carga na navegação de cabotagem brasileira. Quanto aos granéis sólidos (minérios em especial a bauxita) e às cargas contêinerizadas¹⁴, também apresentaram percentuais significativos, correspondendo a aproximadamente 13,6% e 7,6%, respectivamente, do total transportado (FIG. 2) (ANTAQ, 2018).



Figura 2: Tipos e cargas transportadas pela cabotagem.
Fonte: Ministério do Trabalho, Portos e Aviação (MTPA).

Ao visualizar a matriz origem/destino das cargas transportadas pela navegação de cabotagem, conforme oGRAF. 3, constata-se que, devido às atividades ligadas ao setor do petróleo, a maior concentração do local de origem das cargas referentes aos granéis líquidos se faz por plataformas marítimas, chegando a apresentar números que ultrapassam mais de 50% do volume transportado. Em relação ao destino das cargas da navegação de cabotagem, a representatividade dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, como importantes centros consumidores, fez desses Estados destino majoritário das cargas transportadas pela navegação de cabotagem, seguidos dos Estados do Maranhão, Bahia, Santa Catarina, Pernambuco, Rio

¹⁴Cargas contêinerizadas: Utiliza-se a denominação cargas contêinerizada para designar a carga geral acondicionada em contêineres intermodais. Fonte: <portogente.com.br>.

Grande do Sul e Ceará.

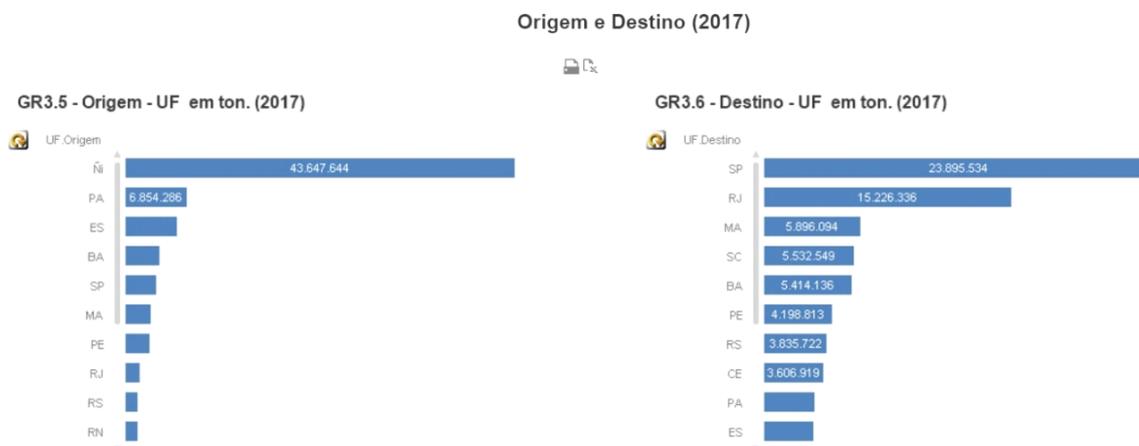


Gráfico 3 – Matriz origem / destino das cargastransportadas pela navegação de cabotagem.
Fonte: ANTAQ

Ao apresentar os dados estatísticos do setor da navegação de cabotagem, em percentuais de volume de cargas movimentadas e transportadas, observa-se um crescimento anual contínuo desse segmento do modal de transporte aquaviário.

Quanto ao tipo de carga transportada pela navegação de cabotagem, as atividades do setor petrolífero são determinantes para o transporte em números significativos das cargas referentes a granéis líquidos, uma vez que uma grande parte dessas cargas é oriunda de plataformas marítimas e destina-se aos grandes centros processadores e consumidores do petróleo e seus derivados, mais especificamente, os Estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Em relação aos granéis sólidos, evidencia-se o transporte de cargas, principalmente a bauxita e os demais minérios, oriundos do Estado do Pará com destino ao Estado do Maranhão e, a partir daí, serão direcionadas para o atendimento das demandas do mercado interno brasileiro e para a exportação. Quanto ao transporte de cargas contêinerizadas, esse se realiza entre os portos nacionais fornecedores e consumidores de mercadorias e produtos de uma atividade econômica específica (eletrodomésticos, gêneros frigorificados, entre outras).

Face ao exposto, comprova-se a importância do transporte de cargas pela

navegação de cabotagem no processo de abastecimento dos grandes centros produtores e consumidores de mercadorias do país e no transporte de cargas a serem destinadas à exportação por navios da navegação de longo curso.

2.4 Aspectos relevantes para utilização da navegação de cabotagem

Parte integrante da cadeia produtiva de bens comercializáveis, o transporte em um sistema moderno e integrado é fundamental para a garantia da competitividade entre mercadorias e o crescimento da economia. Vislumbrando a possibilidade de incremento da navegação de cabotagem no Brasil, utiliza-se da argumentação de suas vantagens associadas à extensa faixa de costa marítima com a proximidade dos grandes centros produtores e consumidores ao litoral. Neste subitem, serão apresentados os ganhos decorrentes da escolha pela utilização da navegação de cabotagem, referentes aos aspectos econômicos e ambientais relevantes.

2.4.1 Econômicos

Diante dos números referentes à movimentação e ao transporte de cargas do setor da navegação de cabotagem apresentados no subitem anterior, percebe-se que uma grande parte dos benefícios econômicos da navegação de cabotagem, segundo a pesquisa realizada pela CNT (2013), está relacionada aos ganhos de escala, ou seja, vinculada à elevada capacidade de movimentação de cargas, fazendo com que os custos da navegação de cabotagem no transporte de um volume maior de carga sejam distribuídos por toda a carga embarcada, por conseguinte, proporcionando um valor a menor por unidade de carga.

Dentre as vantagens à utilização da navegação de cabotagem, além da argumentação mencionada anteriormente, referente à vantagem da localização geográfica associada à proximidade dos centros produtores e consumidores de mercadorias, estão relacionadas à elevada capacidade de carregamento, ao número reduzido de acidentes, ao custo reduzido do seguro e ao menor consumo de combustível por tonelada transportada (FIG. 3). Em contrapartida, quando comparada aos modais terrestres, apresenta desvantagens em termos de restrições de velocidade e de regularidade do transporte, de maior custo de implantação e de maior burocracia (CNT, 2013).



Figura 3 - Vantagens da navegação de cabotagem.
Fonte: Confederação Nacional do Transporte (CNT)

Ao analisar a capacidade de carregamento por modal de transportes, de acordo com a FIG. 4, observam-se as vantagens atribuídas à navegação de cabotagem em termos comparativos com os modais rodoviário e ferroviário. Assim, comparada ao modal rodoviário, a opção pelo uso da navegação de cabotagem para fluxos internos viabilizaria a diminuição do volume de veículos transitando em rodovias no país, reduzindo o desgaste da malha rodoviária, o número de ocorrências de acidentes, assim como a probabilidade de roubo de cargas, tornando esses fatos uma das principais características que garante a confiabilidade na escolha pela navegação de cabotagem.



Figura 4 – Capacidade de carregamento pela navegação de cabotagem.
Fonte: Confederação Nacional do Transporte (CNT)

A reduzida probabilidade da ocorrência de sinistros e de roubo de cargas no transporte realizado pela navegação de cabotagem está estreitamente relacionada com cumprimento pela navegação de cabotagem no Brasil das regras nacionais e internacionais de segurança do transporte marítimo, assegurando embarcações e tripulações devidamente capacitadas e qualificadas para a realização do serviço, impactando em custos menores atribuídos às exigências de apólices de seguro, tanto para as embarcações quanto para as cargas transportadas (CNT, 2013).

Ainda, relacionado à grande capacidade de carregamento por tipo de transporte (navio, caminhão ou trem), de acordo com a FIG. 5, a navegação de cabotagem contempla um consumo menor de combustível por tonelada-quilômetro, de acordo com dados disponibilizados pela ANTAQ. Para deslocar uma tonelada por 100 quilômetros, um navio gasta 4,1 litros de óleo diesel, um trem 5,7 litros e um caminhão 15,4 litros, por conseguinte, um menor custo por tonelada transportada de combustível. Assim, valendo-se da soma das vantagens apresentadas, existe, também, a possibilidade da queda do custo total do frete da carga movimentada em função da redução das despesas operacionais com a escolha pela utilização da navegação de cabotagem. Segundo Silveira Júnior (2016), cada vez mais os diversos segmentos do setor produtivo brasileiro têm observado as vantagens da navegação de cabotagem sobre os demais modais de transporte.



Figura 5 – Consumo de combustível tonelada/km por modal de transportes.
Fonte: ANTAQ

A despeito de todas as vantagens econômicas apresentadas pela navegação de cabotagem, sua participação, quando comparadas aos demais modais de transportes, está abaixo do desejável para o equilíbrio da matriz de transporte de cargas no país, conforme o GRAF.4. Contudo, uma maior integração entre os modais de transporte viabilizaria o emprego de cada modal, de acordo com suas vantagens econômicas, em que a navegação de cabotagem e o modal ferroviário seriam empregados no transporte de grandes tonelagens por longas distâncias, cabendo ao modal rodoviário a concentração em menores distâncias e fluxos mais rápidos.

MATRIZ BRASILEIRA DE TRANSPORTE

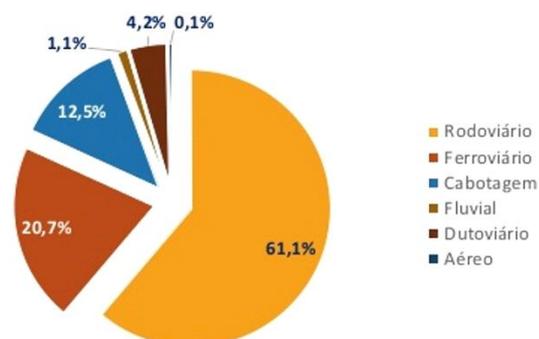


Gráfico 4 – Matriz de transporte de carga no país.
Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV).

2.4.2 Ambientais

Segundo informações disponibilizadas pela pesquisa da CNT (2013), atualmente Estados e sociedades vêm se esforçando em busca da otimização da eficiência energética, bem como na estabilização das concentrações de Gases de Efeito Estufa (GEE), causadores das mudanças climáticas. Em 2009, o governo brasileiro assumiu o compromisso nacional de reduzir as emissões de GEE em relação as projetadas para 2020, de 36% a 39%, por meio da implementação da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC)¹⁵ e dos seus respectivos planos setoriais de mitigação e adaptação à mudança do clima, uma vez que a previsão é de que o setor de energia, no qual o transporte está inserido entre os maiores emissores de GEE, aumentará sua participação relativa de 15% para 27% no espaço temporal previsto para redução das supracitadas emissões do efeito poluente.

As emissões de dióxido de carbono (CO₂), principal gás de efeito estufa, projetadas para o transporte de carga, incluindo os modais rodoviário, aquaviário e ferroviário, deverão ter um crescimento, em 2020, de 42% a 46% comparativamente ao ano de 2010. Segundo dados do Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima (PSTM)¹⁶ elaborados em 2012, o setor de transporte exercerá significativa influência na ampliação dessas emissões (CNT, 2013).

Implementadas as ações para o abatimento das emissões de CO₂ acumuladas e provocadas pelo setor de transportes mundial, no período compreendido entre o ano de 2010 até 2020 estima-se uma redução de 20% das emissões. Em termos percentuais de

¹⁵Lei nº 12.187/2009 - Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Disponível em: <mma.gov.br>.

¹⁶Decreto nº 7.390/2010 - Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Determinando a elaboração dos Planos Setoriais. Disponível em: <capacidades.gov.br>.

responsabilidade pelas emissões de GEE, caberá ao modal rodoviário por 88%, seguido pelo ferroviário com 8%, restando ao modal aquaviário 4%. Assim, a principal forma de ampliar os ganhos ambientais no transporte se dá pela correta escolha do tipo de modal, considerando fatores inerentes a distância, o tipo e o peso da carga (CNT, 2013).

Apesar de tratar-se de características peculiares do transporte marítimo e fluvial em geral, as estimativas da navegação de cabotagem em termos de perspectivas de redução das emissões de GEE e do consumo de combustível, quando comparadas aos demais modais de transportes, poderiam proporcionar ganhos significativos ao setor de transportes do país se o quantitativo de cargas, hoje transportadas por rodovias, fosse destinado ao transporte pela navegação de cabotagem. Os fatos apresentados corroboram para a relevância do incremento da navegação de cabotagem, apresentando vantagens não só em termos de competitividade na esfera do desenvolvimento econômico e social, como também em questões energéticas e ambientais.

3 ATUAÇÃO DOS PRINCIPAIS AGENTES PÚBLICOS REGULADORES E POLÍTICAS REFERENTES À NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

Nesta seção serão apresentados os Agentes Públicos reguladores do transporte aquaviário no país, especificamente aqueles que foram relevantes, como também os que hoje atuam de forma efetiva na fiscalização dos serviços prestados pela navegação de cabotagem e as principais Políticas implementadas para desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país, com destaque para àquelas direcionadas ao transporte aquaviário, em especial, à navegação de cabotagem.

3.1 Agentes Públicos reguladores da navegação de cabotagem:

3.1.1 Comissão da Marinha Mercante (CMM)

Dentre as primeiras medidas adotadas para prover a regulamentação do transporte aquaviário no país, coube ao Decreto-Lei nº 1.951/1939 passar ao domínio da União a responsabilidade pelas concessões, autorizações e licenças para a exploração do transporte marítimo.

A necessidade de implementar programas de incentivo ao desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil contribuiu para a criação da CMM¹⁷, que tinha o propósito de regulamentar o modal de transporte marítimo como um todo, promovendo a realização de grandes investimentos públicos e privados em proveito da implementação de programas de fomento à construção de embarcações, mediante a explorações diretas ou por meio de concessões, autorizações e licenças a terceiros (CASTRO JUNIOR, 2014).

¹⁷Decreto-lei nº 3.100|1941 – Cria a Comissão de Marinha Mercante e dá outras providências. Disponível em: <legs.senado.gov>.

Segundo Vieira (2001), ao governo do presidente Juscelino Kubitschek coube a responsabilidade pela elaboração das diretrizes para o incremento da indústria marítima no país, sendo a Lei nº 3.381/1958 considerada o marco da implantação da indústria naval no Brasil. À referida Lei, competiu a criação do FMM e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRMM), implementando modificações significativas na Política da Marinha Mercante Nacional, principalmente no que tange à possibilidade da captação de recursos a serem aplicados na renovação da frota mercante nacional e na indústria da construção naval do país, gerando expectativas de um cenário favorável ao crescimento da navegação de cabotagem. Entretanto, com a promulgação do Decreto nº 64.125/1969, a CMM passa a se chamar SUNAMAM.

3.1.2 Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM)

Autarquia Federal, vinculada ao então MT, foi criada com o propósito de disciplinar a navegação comercial e otimizar a aplicação dos recursos atinentes à navegação de cabotagem, por meio da centralização e fortalecimento das políticas voltadas para o incremento da Marinha Mercante e da Indústria Naval. Segundo Fonseca (2012), a criação da SUNAMAM almejava conduzir a navegação mercante brasileira ao seu ápice na conjuntura nacional, cabendo a SUNAMAM ser o instrumento de base institucional para o alcance desse objetivo.

Dentre as competências da SUNAMAM, segundo Castro Junior (2014), cabia a atribuição de realizar a programação da frota mercante, a concessão e o cancelamento de autorizações para as empresas de navegação operarem em rotas e no transporte de cargas, a licença para afretamentos, a aprovação de taxas de fretes conferenciadas¹⁸, a declaração das

¹⁸Taxa de fretes conferenciadas: Por definição conferência é “um conglomerado de companhias de navegação servindo uma área predeterminada e preestabelecida num acordo básico para manter a uniformidade dos fretes

tabelas de fretes de cabotagem e a representação do governo nas negociações em assuntos inerentes a conferência de fretes.

Sob a égide da SUNAMAM, a década de 1970, segundo Fonseca (2012), marca a retomada do crescimento da indústria naval brasileira, entretanto, em atendimento às demandas dos ganhos de capitais da época, as atividades do setor do transporte marítimo estavam voltadas quase que exclusivamente para a navegação de longo curso.

Também essa época, coincide com os crescentes investimentos voltados para o modal rodoviário, consolidando sua predominância na matriz de transportes de cargas do país, com a preferência por sua utilização até mesmo sobre as rotas que cobriam grandes distâncias, ignorando, assim, a crise do petróleo da década 1970 (FONSECA, 2012).

A mencionada retomada do setor marítimo brasileiro deve-se, em grande parte, as ações da SUNAMAM, que apoiadas pelo Governo Federal, passam a exercer quase que exclusivamente o controle pleno sobre a navegação mercante e a indústria naval brasileira, principalmente no que tange à gestão do quantitativo elevado de recursos provenientes do FMM.

Em 1970, a TRMM passa a denominar-se Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e as diversas alterações sofridas pelo sistema FMM/AFRMM desde a sua criação, assim como a captação de recursos que incide sobre o valor do frete de importação, são repassadas aos armadores brasileiros em forma de subsídios para a aquisição, reparo e modernização de embarcações construídas em estaleiros nacionais.

Contudo, no final da década de 1970, a economia brasileira entra em processo de desaceleração, provocando uma significativa redução dos investimentos aplicados no setor naval que, aliada a indícios de gestões ineficazes, proporcionou uma crise de dimensões setoriais, esta provocada pelo término do aporte de recursos oriundos do FMM, com impactos

e a continuidade dos serviços, A conferência pode ser resultado de um acordo informal ou também pode ser uma organização secretariado permanente?'. Disponível em: <comexinteligente.wordpress.com>.

negativos para a navegação mercante e a indústria naval brasileira.

Vale mencionar que a crise mencionada foi objeto de investigações no Congresso Nacional, tornando-se conhecida no setor marítimo brasileiro como “escândalo da SUNAMAM”, envolvendo armadores, construtores navais e funcionários do governo, em fraudes no desvio de recursos públicos.

Impulsionado pelos escândalos de desvios de recursos financeiros citados, coube ao Governo Federal apresentar uma nova estruturação às atribuições da SUNAMAM, transferindo ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ao Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM) e ao MT a gestão dos recursos do AFRMM (FONSECA, 2012).

A SUNAMAM, ao mesmo tempo em que exerceu um papel relevante para o crescimento do setor aquaviário brasileiro, principalmente, pela responsabilidade de realizar a gestão de volumosos recursos públicos, também se transformou em um elemento de desgaste para a imagem do Governo Federal, sendo extinta em 1989 e substituída pela STA, restrita a atribuições normativas e fiscalizadoras.

Dessa forma, segundo Fonseca (2012, p.41), “encerrava-se o mais notável ciclo de expansão da navegação mercante e da indústria naval brasileira”, que inseridas em um processo contínuo de recessão provocou a falência de diversos armadores brasileiros, assim como a extinção e o sucateamento dos principais estaleiros nacionais.

3.1.3 Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA)

Em atendimento às demandas de organização e reestruturação da Administração Pública Federal, a Lei nº13.341/2016 extingue a SEP-PR e a Secretaria de Aviação da Presidência da República (SAC-PR), transferindo suas atribuições, ao então, MT, que se

transforma em MTPA, dando continuidade ao processo de reestruturação e regulamentação do setor de transportes no país como agente formulador de políticas de transportes (BRASIL, 2016).

Dentre as competências do MTPA, consolidadas pela Lei nº 13.502/2017, destacam-se: a política nacional de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário e aeroviário; a Marinha Mercante e vias navegáveis; a participação no planejamento estratégico e na formulação das diretrizes para sua implementação, assim como na definição das prioridades dos programas de investimentos em transportes; e a elaboração dos planos gerais de outorgas (BRASIL, 2017b).

No âmbito das suas atribuições, em especial às voltadas para o modal do transporte aquaviário e que poderão produzir impactos na navegação de cabotagem, compete ao MTPA: a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais; a formulação e a supervisão da execução da política referente ao FMM, essa em articulação conjunta com os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG); e o estabelecimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras por EBN e para liberação do transporte de cargas prescritas¹⁹ (BRASIL, 2017b).

3.1.4 Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

De acordo com o preconizado na Lei nº 10.233/2001, compete à ANTAQ a elaboração e edição de normas e regulamentos atinentes à prestação de serviços de transporte e a utilização da infraestrutura aquaviária e portuária, como também, celebrar atos de outorga de permissão e autorização de prestação de serviços do transporte aquaviário, mais especificamente, a concessão de outorgas e permissões para operação das EBN na navegação

¹⁹Cargas prescritas: Carga de importação provenientes de países que pratiquem, diretamente ou por intermédio de qualquer benefício, subsídios, favor governamental ou prescrição de carga em favor de embarcação de sua bandeira. Disponível em: <antaq.gov.br>.

de longo curso, de cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo (BRASIL, 2001).

Com o intuito de assessorar decisões governamentais no tocante à política de apoio à indústria da construção naval e ao afretamento de embarcações estrangeiras, cabe a ANTAQ atuar na elaboração de estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de serviços portuários, assim como os aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, comparativamente com os custos e os benefícios econômicos repassados aos usuários pelos investimentos feitos e, também, aos inerentes à formação da frota mercante brasileira e à prática de afretamento de embarcações (BRASIL, 2001).

Como Agência Reguladora, caberá a ANTAQ garantir a movimentação de pessoas e bens, obedecendo a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas, bem como harmonizar os anseios dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, de modo a arbitrar os conflitos de interesses, assim como impedir as situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica, a fim de preservar o interesse público (BRASIL, 2001).

Diante de uma diversidade de competências, dentre aquelas especialmente atreladas ao escopo do trabalho, ressalta-se a responsabilidade da ANTAQ na fiscalização do funcionamento e dos serviços prestados pelas EBN na navegação decabotagem. Por oportuno, cabe também a supracitada Agência ser encarregada pela adoção de procedimentos de incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito das outorgas, que autorizam a EBN o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de cargas.

Por fim, a ANTAQ deverá observar as prerrogativas específicas das atribuições do Comando da Marinha, atuando sob suas orientações em assuntos atinentes à Marinha Mercante e de interesse à defesa nacional, à segurança da navegação, à salvaguarda da vida humana no mar e à prevenção da poluição hídrica, e cabendo o direito de ser consultada por

ocasião do estabelecimento de normas e procedimentos de segurança que impactam diretamente nos aspectos econômicos e operacionais dos serviços prestados no transporte aquaviário no país (BRASIL, 2001).

Entretanto, segundo Agripino (2018), falta à ANTAQ criar objetivos para impor limites aos altos preços em relação ao frete e sobretaxas cobradas pelos armadores aos usuários do serviço prestado pelo setor de transporte aquaviário, em especial da navegação de cabotagem, tornando o serviço de regulação da navegação de cabotagem ineficaz. Outra vulnerabilidade enfrentada pelo Agente Regulador é a pressão exercida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em resposta às inúmeras ações movidas pelos usuários do serviço prestado contra a ANTAQ.

3.1.5 Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transportes (CONIT)

Instituído pela Lei nº 10.233/2001 e vinculado à Presidência da República, o CONIT possui a atribuição principal de propor projetos que promovam a integração dos modais de transportes aéreo, aquaviário e terrestre, conciliando as políticas dos setores supracitados. Também, cabe ao CONIT o fomento da competitividade no setor de transportes, objetivando a redução de fretes, custos e tarifas, e a elevação da qualidade do serviço prestado. No entanto, as políticas a serem apresentadas deverão estar alinhadas com as políticas de desenvolvimento nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança pública, que são publicadas por diversos setores do governo (BRASIL, 2008).

A criação do CONIT torna-se relevante em termos de possibilidades de incremento da navegação de cabotagem no país, sendo o referido Conselho, conforme preconizado em Lei, responsável pela expansão da política de transporte multimodal, de

grande valia para a cabotagem, uma vez que, dentre as vantagens oferecidas pelo setor, o denominado transporte “porta a porta”²⁰ se torna inviável sem a total integração dos modais de transportes.

Ao apresentar os agentes públicos relevantes, no decorrer dos anos, para o desenvolvimento do transporte aquaviário no país, em especial a navegação de cabotagem, observou-se a importância da atuação da CMM e a SUNAMAM, com a implementação de alterações significativas nas ações para o desenvolvimento da Marinha Mercante Nacional. Entretanto, a extinção desses atores ocorreu mediante a gestões negligentes ou pela possibilidade de interposição de competências.

Quanto à atuação dos agentes reguladores contemporâneos da navegação de cabotagem, a transferência de competências da SEP-PR e da SAC-PR para o MTPA proporcionou uma abrangência maior ao recém-criado MTPA. Dentre as suas competências, uma ênfase maior deve ser dada na formulação de políticas de interesse do setor de transportes e, no âmbito do modal de transporte aquaviário, um destaque maior às políticas referentes ao FMM, em proveito da eliminação de uma parcela dos óbices ao incremento da navegação de cabotagem.

No âmbito de sua competência, na elaboração e edição de normas e regulamentos atinentes à prestação de serviços de transporte, caberá à ANTAQ a responsabilidade de exercer de forma autônoma e rígida a fiscalização do funcionamento e da prestação de serviços das EBN de cabotagem, assim como para os demais segmentos do transporte aquaviário. Em paralelo, no exercício da atividade reguladora da navegação de cabotagem, deverá atuar em sintonia com a MB, em assuntos atinentes à Marinha Mercante, sejam eles relacionados com as atribuições da Autoridade Marítima (AM) ou em proveito da Defesa Nacional.

²⁰ “porta a porta”: A carga, no processo de “*doortodoor*”, é coletada na porta do embarcador e entregue na porta do comprador (porta a porta). Faz referência a toda logística (concentrar frete, seguro, desembargo, aduaneiro, transporte nacional) e entregar o produto no local desejado. Disponível em: <portogente.com.br>.

Quanto ao CONIT, utilizando-se da Política de Transporte Multimodal, tornou-se ferramenta importante para despertar o interesse por parte dos usuários do setor de transportes do país pela navegação de cabotagem, principalmente, por sua importância para o transporte porta a porta.

3.2 Políticas referentes à Navegação de Cabotagem:

3.2.1 Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)

Com a finalidade de resgatar um sistema de planejamento estratégico para o alcance do equilíbrio da matriz de transportes do país, em 2007, o MTPA elaborou, em cooperação com o MD, o PNLT. A princípio, o PNLT foi limitado a um espaço temporal compreendido entre os anos de 2008 a 2023, entretanto, após passar por três processos de revisão, seu prazo foi estendido até o ano de 2031 (BRASIL, 2007c).

Em atendimento às demandas de infraestrutura de transportes, planejou-se o PNLT de acordo com dois grandes segmentos da base econômica brasileira, que são as atividades produtivas do agronegócio e da mineração, em que ambas necessitam de uma infraestrutura de transporte que concilie o transporte de grandes volumes a longas distâncias, cabendo, assim, aos modais ferroviário e hidroviário e, em alguns casos da navegação de cabotagem, o transporte dessas cargas desde o interior do país até os centros processadores, consumidores ou aos portos com destino à exportação (BRASIL, 2007c).

Ao MTPA, à época MT, coube preservar as vantagens inerentes a cada modal de transporte, contornando, na medida do possível, as dificuldades para a realização de investimentos proporcionados pela grave crise financeira enfrentada pelo Estado brasileiro nas últimas duas décadas que antecederam a implementação do PNLT, a qual promoveu a

deterioração da oferta e qualidade serviços prestados e do estoque de capital para investimentos em infraestrutura de transportes no país (BRASIL, 2007c).

Dentre as ações iniciais do Governo Federal para a implementação do PNLT, no que diz respeito à oferta de infraestrutura para o transporte de cargas pela Marinha Mercante, em especial pela navegação de cabotagem, foram o fomento ao fortalecimento da indústria de construção naval, com a adoção de medidas de incentivo à renovação e modernização da frota mercante nacional, como, também, o estímulo à utilização da cabotagem no transporte de grandes volumes de cargas a longas distâncias, essas motivadas pelas perspectivas de incremento das atividades do setor petrolífero com a descoberta de reservas de petróleo na área do pré-sal, somadas as demandas do agronegócio e da mineração conforme mencionado anteriormente.

Ademais, considerando a integração e complementaridade entre os diferentes modais de transportes, o PNLT tinha como propósito a retomada de forma permanente das atividades destinadas a orientar o planejamento cientificamente formulado das ações públicas e privadas no setor dos transportes do país, em espaços temporais de curto, médio e longo prazo, atualizando e divulgando periodicamente estratégias e diretrizes que visavam orientar as intervenções dos agentes públicos e privados comprometidos com o setor dos transportes, e utilizando-se de processos dinâmicos e participativos, na obtenção de subsídios para a tomada de decisão no que tange às ações de políticas públicas e de direcionamento dos investimentos privados em transporte (BRASIL, 2011).

Entretanto, as intervenções de caráter político e as provocadas pela instabilidade econômica do país contribuíram para a segmentação do setor de transportes e, por conseguinte, a desintegração da política de planejamento em transportes. No que tange à outras Políticas formuladas pelo MTPA para o incremento do setor de transportes do país, este autor não as considerou no escopo do trabalho, uma vez que essas não atuaram de forma

significativa na navegação de cabotagem, tendo em vista que grande parte de seus investimentos estavam voltados para o modal rodoviário.

3.2.2 Política Nacional de Transportes (PNT)

Instituída pela Portaria nº 235/2018 do MTPA, a PNT tem o propósito de estabelecer os princípios e diretrizes para o planejamento e ações que serão implementadas no setor de transportes do país. Em paralelo, com o objetivo de desenvolver uma política pública institucionalizada, o MTPA lançou o “Livro Branco” e o “Caderno das Estratégias Governamentais”. Caberá ao “Livro Branco” traçar os princípios, objetivos, diretrizes fundamentais e instrumentos que subsidiarão a implementação das estratégias governamentais a serem seguidas para o alcance do equilíbrio da matriz de transportes do país (BRASIL, 2018b).

Ainda em fase inicial de implementação, a referida Política menciona em seu “caderno de estratégias” a necessidade de investimentos e priorização de ações destinadas ao transporte aquaviário. Quanto à navegação de cabotagem, a PNT intenciona promover ações governamentais e interinstitucionais que eliminem os óbices ao incremento do setor da cabotagem e, também, ações que fomentem a participação de operadores multimodais no transporte pela navegação de cabotagem, por meio da concessão de vantagens em relação à redução da carga burocrática e tributária.

Pela análise da eficácia do PNLT, constata-se que o referido Plano nasceu para ser um plano de Estado, não apenas de Governo, que apresentaria uma carteira de investimentos prioritários fundamentada em uma metodologia técnico-científica transparente. Sua característica multimodal, envolvendo toda cadeia de transportes do país, acena com perspectivas de alcance do equilíbrio da matriz de transportes em um espaço temporal

limitado até o ano de 2031. Entretanto, os períodos de instabilidade política e econômica vivenciados pelo país transformaram-se em obstáculos para que a meta fosse atingida, corroborando dessa forma para a postergação do cumprimento do prazo estabelecido.

As dificuldades enfrentadas pelo PNLT, de cenários instáveis na política e na economia, impactaram de forma semelhante à outras Políticas implementadas para o incremento do setor de transportes do país, contribuindo para que as mesmas tornassem descontinuadas, por conseguinte, não sendo capazes de promoverem o equilíbrio na matriz de transporte do país.

Ao contrário das demais Políticas que contemplavam o modal rodoviário com um quantitativo significativo de investimentos, a recém-criada PNT, em seu “caderno de Estratégias Governamentais”, contempla ações em proveito do incremento da navegação de cabotagem. Entretanto, por ser a PNT uma política que abrange todo o setor de transportes do país, as intervenções em proveito da navegação de cabotagem ficarão restritas às prioridades atribuídas pelo nível político.

4 PRINCIPAIS ÓBICES E SOLUÇÕES PARA O CRESCIMENTO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

Neste capítulo serão apresentados os óbices, acompanhados de suas respectivas propostas de soluções para o desenvolvimento da navegação de cabotagem, assim como as perspectivas de uma maior inserção na matriz de transportes brasileira, por meio de políticas públicas de incentivos a esse segmento do modal de transporte aquaviário.

Nesse sentido, apoiados por ações governamentais, diversos setores públicos e privados atrelados ao segmento da navegação de cabotagem, impulsionados principalmente pelo aumento do volume no transporte dos produtos do agronegócio e das cargas transportadas pela cabotagem, passaram a atentar para o quantitativo de óbices ao processo de crescimento da navegação de cabotagem no país, sugerindo medidas que fomentem a eliminação dos mesmos.

Os entraves que comprometem a competitividade da navegação de cabotagem no Brasil podem ser divididos em dois grupos distintos: o primeiro refere-se àqueles de ordem conjuntural, que requerem soluções de curto prazo, e o segundo os de ordem estrutural, que demandam soluções de médio e de longo prazo (BRASIL, 2005).

Os óbices de ordem conjuntural, em geral, implicam em soluções mais simples e dinâmicas, em que suas origens são diagnosticadas pela falta de informação e/ou comunicação entre os setores envolvidos, ou seja, entre prestadores de serviços e clientes da navegação de cabotagem. Assim, a solução mais eficaz vislumbrada para a eliminação do entrave existente se daria por meio da sinergia entre as partes interessadas, uma vez que a combinação de esforços e o intercâmbio de informações são imprescindíveis na adoção de procedimentos mais acessíveis, céleres e menos onerosos.

Quanto aos entraves de ordem estrutural, esses necessitam de prazos mais

extensos para serem solucionados, além de exigirem procedimentos mais complexos. Dentre os quais, diagnosticados pela pesquisa realizada pela CNT (2013), se destacam:

1) Custo do combustível

No universo de variáveis relevantes que oneram a navegação de cabotagem, destaca-se o elevado preço do combustível, quando comparado ao utilizado pela navegação de longo curso (CNT, 2013). Na análise da incidência dos impostos, é necessário diferenciar os tipos de combustíveis. Em geral, as embarcações empregadas no transporte marítimo utilizam-se de dois tipos de combustíveis, o “bunker” e o “óleo diesel marítimo”. No caso específico do bunker (*IFO – IntermediateFuelOil*), trata-se do combustível utilizado nos motores principais, e de maior consumo. Cabe mencionar que o Decreto nº 5.060/2004 isentou o IFO da CIDE²¹, PIS²² e COFINS²³, permanecendo o ICMS²⁴ como tributo remanescente (ANTAQ, 2009).

Quanto ao diesel (*MDO – Marine Diesel Oil* ou *MGO – GasOil*), que é o combustível utilizado nos motores auxiliares e geradores de energia, a Medida Provisória (MP) nº 428/2008, transformada na Lei nº 11.774/2008, isenta somente o pagamento do PIS/COFINS, incidindo, ainda, o ICMS e o CIDE sobre esse combustível (ANTAQ, 2009).

Em termos comparativos, o preço do combustível utilizado na cabotagem é 30% e 37% mais oneroso em relação ao modal rodoviário e à navegação de longo curso, respectivamente. Estima-se que os gastos com combustíveis representam uma parcela significativa de, aproximadamente, 15% dos custos de operação da cabotagem, por

²¹CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico - instituída pela Lei de 336/2001, com a finalidade de assegurar um montante mínimo de recursos para investimento em infraestrutura de transporte, em projetos ambientais relacionados à indústria de petróleo e gás, e em subsídios ao transporte de álcool combustível, de gás natural e derivados, e de petróleo e derivados. Disponível em: <senado.leg.br>.

²²PIS – Programa de Integração Social - promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas. Disponível em: <tesouro.fazenda.gov.br>.

²³COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, destinadas exclusivamente às despesas com atividades fins das áreas de saúde, previdência e assistência social. Disponível em: <portaltributário.com.br>.

²⁴ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual, intermunicipal e de comunicação. Disponível em: <portaltributário.com.br>.

consequente, acarretando forte impacto sobre o preço final do frete (BARBOSA, 2011).

Dentre as soluções, vislumbra-se o cumprimento do preconizado na Lei nº 9.432/1997²⁵, a qual determina que o preço do combustível da navegação de cabotagem deve ter isonomia de tratamento, quando equiparado aos da navegação de longo curso.

2) O atraso no ressarcimento do AFRMM

O AFRMM é a taxa que incide sobre o valor do frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras de navegação que operam em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque²⁶ e o manifesto de carga. O AFRMM destina-se ao desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e de reparação naval brasileiras, constituindo a principal fonte de recursos do FMM (BRASIL, 2004).

Os recursos arrecadados, no caso específico da navegação de cabotagem, equivalem a 10% do valor registrado no conhecimento de embarque, sendo destinados a uma conta vinculada às EBN podendo ser aplicados, levando em consideração o limite arrecadado pela EBN na aquisição de novas embarcações, jumborização²⁷, quitação de obrigações com o FMM, entre outros (BRASIL, 2004). Segundo Barat (2007), em decorrência de contingenciamentos orçamentários do FMM, o ressarcimento às EBN da parcela do AFRMM tem sido pago com atrasos, que podem chegar até dois anos.

Sobre o AFRMM, é importante destacar que a MP nº 762/2016, convertida na Lei nº 13.458/2017, prorrogou, até 8 de janeiro de 2022, o prazo de não incidência do AFRMM sobre as mercadorias cuja origem ou destino final seja um porto localizado na Região Norte ou Nordeste do Brasil, nas navegações de cabotagem, interior fluvial e lacustre.

²⁵Cap. VI da Lei nº 9.432/1997 - Art. 12. São extensivos às embarcações que operam na navegação de cabotagem e nas navegações de apoio portuário e marítimo os preços de combustível cobrados às embarcações de longo curso.

²⁶Conhecimento de embarque: é o documento emitido por conta do transportador, descrevendo-se o tipo e quantidade de mercadorias embarcadas, e mencionando o embarcador, o consignatário, os portos de embarque e descarga, o nome do navio transportador e o valor do frete. Disponível em: <portodagente.com.br>.

²⁷Jumborização: sistema que permite o aumento da capacidade de carga de um navio, mediante a realização de um corte transversal vertical em seu casco e interseção de um novo conjunto de porões, depois fundidos ao casco original. Disponível em: <portodagente.com.br>.

O prazo originalmente previsto, conforme determinação do artigo 11, da Lei nº11.482/2007, se encerraria em 2012 (BRASIL, 2017a).

O atraso dos recursos provenientes do AFRMM, quando utilizados na amortização de financiamento de navios, tem trazido dispêndios significativos de capital para as EBN, na medida em que as mesmas precisam honrar os compromissos assumidos com recursos próprios, oriundos de outras fontes e, por conseguinte, inibem os investimentos no setor de cabotagem por se tratar de uma das principais contas vinculadas ao armador, da mesma forma que a indústria de construção e reparação naval se vê ameaçada em termos de confiabilidade no ressarcimento do AFRMM, em decorrência dos atrasos provocados por contingenciamentos orçamentários.

A solução vislumbrada seria a revisão da Lei nº10.893/2014, com o intuito de prover reservas de recursos adequadas ao FMM e à efetiva compensação dos custos aos armadores da navegação de cabotagem.

3) Financiamento e renovação da frota mercante

O cenário atual da frota mercante nacional que atua na navegação de cabotagem, conforme já mencionado, nos remete a uma frota de idade média elevada, próxima dos 17 anos, formada por um número reduzido de embarcações (200, segundo dados da ANTAQ), sendo que alguns tipos de embarcação têm a idade média superior à vida útil recomendada, acarretando impactos significativos no custo operacional da EBN proprietária da embarcação (BARBOSA, 2011).

A expansão e a renovação da frota mercante da cabotagem são imprescindíveis para o crescimento desse seguimento do modal de transporte aquaviário. As vantagens atribuídas a uma frota nova e renovada contempla um menor consumo de combustível, menores emissões provocadas por agentes poluentes e uma diminuição de gastos com a manutenção da embarcação, contribuindo, sobremaneira, para a redução do custo total do

transporte (CNT, 2013).

No Brasil, as principais fontes de financiamento à construção de embarcações são o FMM e o BNDES, por meio de suas linhas de crédito. Embora seja detentor das melhores condições de financiamento (menores taxas de juros, isenção de algumas contribuições, entre outras), o FMM opera somente no segmento de construção, reparos e jumborização de embarcações, bem como no incremento dos estaleiros, cabendo o aporte de recursos proveniente desta linha de crédito ser restrito ao financiamento de embarcações construídas em estaleiros nacionais. A desvantagem ao optar por essa linha de crédito está na existência de um longo processo burocrático para obtenção do financiamento (CNT, 2013).

Comparativamente ao FMM, o BNDES oferece taxas de juros maiores, entretanto, a obtenção do crédito se faz por meio de um processo de tramitação mais rápido e menos burocrático. Por ser um dos agentes do FMM, o BNDES, além de possuir linhas próprias da instituição, oferta crédito com recursos do FMM (CNT, 2013).

No entanto, os aportes de recursos financeiros não são suficientes para o incentivo à renovação e expansão da frota mercante que opera na navegação de cabotagem, dado o elevado custo das embarcações construídas no país. O excesso de burocracia para obtenção de financiamento dessas embarcações, somados à morosidade nas análises de crédito, por parte dos agentes financeiros, acabam desestimulando os armadores nacionais (BARBOSA, 2011).

O resultado desse processo implica na redução do ritmo de expansão da frota empregada na navegação de cabotagem nacional, impactando de forma negativa na quantidade e qualidade do serviço ofertado. Além da dificuldade de acesso ao crédito, provocados por procedimentos administrativos burocráticos, os armadores da navegação de cabotagem ainda concorrem com o setor do petróleo na obtenção de financiamentos, como também, na espera por vagas para construção das embarcações em estaleiros nacionais.

Diante dos entraves apresentados, o setor aquaviário tem sua expansão comprometida e postergada, necessitando que os recursos oriundos do FMM sejam direcionados, prioritariamente, aos financiamentos de embarcações de transporte de carga no país, proporcionado ao setor a capacidade de expansão e renovação de sua frota, evitando prejuízos devido à concorrência com o setor de petróleo e gás, em decorrência das atividades relacionadas ao pré-sal.

Por fim, a desburocratização do acesso ao crédito, a garantia de recursos destinados ao financiamento para as EBN e a reestruturação da indústria naval brasileira são de extrema importância para o processo de incremento da renovação e ampliação da frota da navegação de cabotagem no Brasil e, por conseguinte, uma maior participação deste seguimento do modal de transporte aquaviário na matriz de transporte do país. Entretanto, percebe-se a necessidade de criarem-se mecanismos econômicos que viabilizem a obtenção de novos meios para atuação na navegação de cabotagem. Em um cenário de reduzida oferta de embarcações e dificuldade de acesso ao crédito para o financiamento da frota, a solução imediata vislumbrada, hoje adotada pelas empresas de navegação da cabotagem, é o afretamento de navios no exterior.

4) Praticagem

O serviço de praticagem no Brasil é normatizado pela Lei nº 9.537/97, seu respectivo Decreto regulamentador, o denº2.596/98, e a NORMAM-12 da Diretoria de Portos e Costas (DPC), sendo estabelecida e regulamentada pela AM. Esse serviço é definido como um conjunto de atividades profissionais de assessoria aos comandantes, requeridas por força de peculiaridades locais, que impedem a movimentação livre e segura das embarcações, sendo considerado atividade essencial em Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)²⁸, prestado

²⁸ Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) – NORMAM-04|DPC - Compreendem as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses

em regime de exclusividade, de acordo com a norma e os regulamentos vigentes (BRASIL,1997c).

Dentre as despesas efetuadas com movimentação do navio e da carga no transporte realizado pela navegação de cabotagem, os gastos com o serviço de praticagem correspondem uma parcela significativa do total dos custos com movimentação das embarcações no porto. Uma característica do serviço de praticagem é a livre negociação entre armadores e as associações de praticagem, em que a ausência de um ambiente competitivo, somado à baixa oferta desse tipo de serviço, levam os armadores a arcarem com custos mais elevados do que se os referidos serviços fossem realizados em uma situação concorrencial (CNT, 2013).

A solução vislumbrada para eliminar o óbice existente seria a aprovação do Projeto de Lei nº 117/2010, em trâmite no Senado Federal, propondo a alteração da Lei nº 9.537/97, com vistas a estimular a livre concorrência na prestação dos serviços de praticagem no Brasil (BRASIL, 2010).

5) Infraestrutura Portuária

Apesar da isonomia, no aspecto legal, de tratamento entre a navegação de cabotagem e a navegação de longo curso, no aspecto operacional, o segmento do objeto de estudo é preterido em detrimento das cargas importadas ou exportadas, sobretudo por ocasião de utilização da infraestrutura portuária.

Dentre os entraves relacionados às infraestruturas portuárias que afetam a navegação de cabotagem, destacam-se a dificuldade para a atracação, acarretando perdas de produtividade devido ao tempo de espera e o excesso de burocracia, e a falta de equipamentos adequados por ocasião da operação de contêineres da navegação de cabotagem, gerando em alguns portos um “*déficit*” de eficiência na produtividade. Na concorrência pela

espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer. Disponível em: <dpc.mar.mil.br>.

atracação em berços disponibilizados pelas instalações portuárias, por transportar cargas de maior valor agregado, alguns portos e terminais portuários priorizam a atracação de navios da navegação de longo curso (CNT, 2013).

Corroboram ainda para o agravamento da situação, a ausência de manutenção dos canais de navegação que dão acesso às instalações portuárias, dos berços de atracação e dos acessos por vias terrestres. Outro fator considerado deficiente na infraestrutura portuária nacional é o excesso de tempo gasto na operação e liberação de cargas. Dessa forma, a soma dos óbices, por ora mencionados, contribui de forma negativa para a manutenção da regularidade das escalas dos navios da navegação de cabotagem (CNT, 2013).

Nesse contexto, o processo de desenvolvimento e crescimento da navegação de cabotagem requer o incremento de maiores investimentos aplicados em infraestruturas portuárias, assim como a utilização de critérios mais justos de modos operantes da instalação portuária, evitando que embarcações na prática da navegação de cabotagem sejam preteridas no atendimento portuário por ocasião de congestionamentos existentes na atracação de navios em portos nacionais.

A disponibilidade de portos maiores e mais eficientes, com números de terminais e berços suficientes para atender as demandas dos diversos tipos de navegação, seria uma das soluções vislumbradas para a redução das vulnerabilidades do setor da navegação de cabotagem. Adicionalmente à expansão dos portos, seria desejável a destinação de berços específicos para a atracação dos navios e equipamentos para movimentação de mercadorias transportadas pela navegação de cabotagem. Assim, a otimização dos serviços prestados na atividade portuária traria uma maior celeridade na movimentação de cargas oriundas da navegação de cabotagem, por conseguinte, uma procura maior de usuários por esse seguimento do modal do transporte aquaviário.

Outra solução vislumbrada para a eliminação desse entrave existente seria o

incremento de instalações portuárias que conciliem os “*hub ports*”²⁹ com os “*feeders ports*”³⁰. Assim, aproveitando-se da localização geográfica estratégica de abrangência continental dos “*hub ports*”, associadas a sua infraestrutura apropriada da instalação portuária, com canais de acesso profundos, bacias de evolução adequadas para atender à atracação de navios de grande porte e capacitadas para concentrar cargas de contêineres provenientes da navegação de longo curso. A partir daí, essas cargas seriam reembarcadas em navios de menor porte e destinadas a portos secundários, denominados “*feeders ports*”, estes caracterizados por serem de menores profundidades e de reduzido número de equipamentos para as operações portuárias (CNT,2013).

Diante das perspectivas projetadas de incremento dessa infraestrutura conciliada, com o acréscimo do quantitativo de instalações portuárias “*hub ports*”, associadas a implementação dos “*feeders ports*”, vislumbra-se um crescimento considerável no volume de movimentação de cargas pela navegação de cabotagem, a partir do aumento da demanda oriunda dos navios de longo curso e do comércio internacional. Tais implementações proporcionariam à navegação de cabotagem o atendimento tanto nas demandas de exportação, ou seja, alimentando os “*hub ports*” com produtos nacionais para embarque internacional, quanto nas importações, distribuindo produtos desembarcados e destinados aos “*feeders ports*”, promovendo a redistribuição da cabotagem no Brasil de acordo com as novas demandas.

6) Logística Intermodal

Os problemas enfrentados pela priorização da atracação dos navios de longo

²⁹“*Hub Ports*”: Consiste em um porto concentrador de cargas e linhas de navegação. O termo decorre das estratégias de aumentar o tamanho dos navios, concentrar rotas e reduzir o número de escalas adotadas pelas principais companhias marítimas, notadamente a partir dos anos noventa. Disponível em: <portogente.com.br>.

³⁰“*Feeders Ports*”: Serviço marítimo de alimentação do porto *hub* (porto concentrador) ou de distribuição das cargas nele concentradas. O termo *feeder* também pode se referir a um porto secundário (alimentador e distribuidor) em determinada rota. Cabe salientar que um porto pode ser *hub* para determinadas rotas de navegação e *feeder* para outras. Disponível em: <portogente.com.br>.

curso, somados à escassez de itinerários e à reduzida frequência de viagens, fazem com que outros potenciais usuários do transporte de cabotagem optem por outro tipo de modal de transporte, corroborando, dessa forma, para que grande parte do transporte de cargas no Brasil seja realizada via modal rodoviário, em função da alta disponibilidade e flexibilidade de rotas, como também, a possibilidade da oferta do serviço de entrega “porta a porta” de mercadorias (CNT, 2013).

Contudo, o modal de transporte rodoviário não suporta toda a demanda disponível para o transporte de cargas no país, sendo a plena integração entre modais uma possibilidade para eliminar a deficiência apresentada e, por conseguinte, a oportunidade de inserção e de ampliação da utilização do segmento da navegação de cabotagem, como parte integrante do processo de integração entre os modais de transportes.

A navegação de cabotagem, inserida no contexto multimodal, torna-se relevante na oferta de um serviço de nível adequado a custos reduzidos para o embarcador. A solução vislumbrada para minimizar o entrave existente causado pela crescente demanda de distribuição de cargas no país passa pela necessidade da divulgação e pela oferta do transporte de cabotagem, que incorporado ao serviço multimodal “porta a porta”, sob cobertura de um único conhecimento de embarque, proporcionará a navegação de cabotagem condições vantajosas em termos de competitividade quando comparadas ao modal rodoviário.

Atualmente, cada vez mais se torna comum, por parte das EBN, a oferta do serviço “porta a porta”, se responsabilizando por todo o trajeto percorrido pela carga, desde a coleta, passando pela unitização³¹ e a desunitização, movimentação, armazenagem, até a entrega de carga ao destinatário, sendo que, por muitas vezes, na prestação desse serviço, utiliza-se mais de um modal de transporte. Por oportuno, cabe mencionar que a Lei nº

³¹Unitização da carga - consiste na reunião de uma certa quantidade de volumes isolados em uma única unidade de carga, com dimensões padronizadas ou não, cuja movimentação é feita por meios mecânicos. Disponível em: <portogente>.

9.611/1998 é a responsável pela regulamentação do transporte multimodal de cargas no país, sendo esse tipo de transporte, conforme previsto na Lei nº 10.233/01, incluso na esfera de atuação da Agência Nacional do Transporte Terrestre (ANTT).

7) Burocracia

No que tange às exigências legais, em grande parte, a navegação de cabotagem se equipara à navegação de longo curso, em relação aos procedimentos e à quantidade de documentos necessários para o despacho da carga em portos nacionais, e são superiores às exigidas nos transportes rodoviário e ferroviário. Independente da particularidade de cada modal de transporte, a quantidade excessiva de procedimentos relativos ao controle da navegação por cabotagem acaba onerando o setor da navegação de cabotagem, contribuindo, dessa forma, para a redução da procura por este tipo de transporte (CNT, 2013).

Apesar das condições sanitárias e medidas de segurança exigidas, indispensáveis para a qualidade da oferta do serviço transporte, entende-se que esse processo em portos nacionais torna-se demasiadamente lento e oneroso, transformando-se em fator limitador para o uso da navegação de cabotagem. O excesso de burocracia aduaneira foi identificado como uma das causas que levaram as empresas a abdicar do uso desse tipo de transporte (CNT, 2013).

Não obstante às exigências relativas ao controle da navegação, existem os procedimentos administrativos relativos à verificação da carga. O “Siscomex Carga”³², módulo a cargo da Receita Federal criado em 2007, se responsabiliza pelo registro eletrônico do controle de entrada e saída de embarcações e da movimentação de cargas em portos nacionais.

Parte dos documentos necessários para o despacho de embarcações em portos nacionais obedece a procedimentos internacionais de segurança, ou seja, não havendo a

³²SISCOMEX CARGA - Sistema de controle da movimentação de embarcações, cargas e contêineres vazios transportados na via aquaviária, em portos brasileiros. Disponível em: <portal.siscomex.gov.br>.

diferenciação entre o transporte de longo curso e a navegação por cabotagem. Fato esse que implicará em práticas burocráticas que desencadearão impactos negativos de caráter logístico e econômico em todo o processo de despacho da carga. Iniciando pela redução da velocidade de operação do porto e, por conseguinte, pelo aumento do tempo de espera da embarcação, esses somados contribuirão de forma significativa para a elevação do serviço prestado pela navegação de cabotagem, com reflexos desfavoráveis em termos de competitividade do modal, colaborando, dessa forma, para o aumento do custo da logística de transportes do país.

Uma alternativa viável e eficiente para a redução da burocracia existente, tornando os procedimentos mais rápidos e racionais, seria a simplificação dos processos e do volume de documentos necessários. O modelo vislumbrado para eliminar os óbices provocados pela carga burocrática e ao mesmo tempo impulsionar o crescimento da navegação de cabotagem no país foi a implementação do projeto Porto Sem Papel (PSP).

O PSP é um sistema informatizado de informações criado com o objetivo principal de reduzir a morosidade nas operações de transbordo³³, concentrando em um único meio de gestão as informações e a documentação necessárias para agilizar a análise e a liberação das mercadorias em portos nacionais, eliminando o manuseio de vários formulários e papéis (TARDIO, 2018).

O Projeto PSP foi implantado no ano de 2011, sendo os portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória os primeiros a operarem o sistema. Atualmente, o projeto encontra-se implantado nos 34 portos públicos do país, contribuindo para a extinção de mais de 140 formulários em papel que foram convertidos para um único documento eletrônico (TARDIO, 2018).

De acordo com as recomendações da Organização Marítima Internacional (IMO), o sistema atua como uma ferramenta portuária de janela única, em que as informações

³³Operação de transbordo: Transferência direta de mercadoria de um para outro veículo. Disponível em:<idg.receita.fazenda.gov.br>.

obrigatórias e necessárias para a entrada ou liberação das cargas são disponibilizadas pelo responsável da embarcação, armador ou agente marítimo, em uma única base de dados. A partir daí, tornam-se factíveis a análise dos dados por parte das autoridades portuárias e órgãos de fiscalização obrigatória³⁴ (TARDIO, 2018).

No âmbito das soluções vislumbradas para simplificar e racionalizar os procedimentos administrativos e o trâmite da documentação relacionada com o transporte de mercadorias, no caso específico da navegação de cabotagem, além do Projeto PSP, diversas ações utilizando-se de sistemas virtuais estão sendo implementadas nos portos nacionais, dentre as quais se destacam (TARDIO, 2018):

a) Sistema de Gerenciamento e Informação do Tráfego de Embarcações – *VesselTraffic Management Information System (VTMIS)*

Dentre as iniciativas do Governo Federal em desenvolver nos portos públicos nacionais um conjunto de ações denominadas “Inteligência Logística Portuária”³⁵, está a implantação do VTMIS, como um sistema de auxílio eletrônico à navegação, capaz de prover a monitoração ativa do tráfego aquaviário, como objetivo de ampliar a segurança da navegação, a salvaguarda da vida humana no mar e a proteção ao meio ambiente em regiões de intensa movimentação de embarcações ou passíveis de acidente de grandes proporções (TARDIO, 2018).

Ao VTMIS, cabe, também, prover a otimização da eficiência na movimentação de cargas, na utilização dos recursos da infraestrutura do porto, assim como na organização do tráfego aquaviário da área portuária, canais de acesso ao porto e fundeadouros. Tratando-se de um significativo avanço tecnológico para o incremento dos serviços prestados pelas

³⁴Órgãos de Fiscalização Obrigatória – Autoridade Portuária (Porto), a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), o Departamento de Polícia Federal (Polícia Marítima), Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (Vigiagro), a Marinha do Brasil (Autoridade Marítima) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (Autoridade Aduaneira).Disponível em: <planalto@gov.br>.

³⁵Inteligência Logística Portuária – conjunto ações promovidas pelo Ministério do Trabalho, Portos e Aviação (MTPA) para reduzir custos operacionais e aumentar a eficiência dos portos nacionais, possibilitando o efetivo atendimento à crescente demanda do comércio exterior. Disponível em:< portosdobrasil.gov.br>.

instalações portuárias nacionais, o referido sistema se encontra instalado nos principais e mais movimentados portos do mundo (TARDIO, 2018).

Segundo resoluções internacionais, o VTMIS é um serviço implementado por uma autoridade competente, cabendo ao serviço ser capaz de interagir com o tráfego marítimo e atuar em situações que se desenvolvam dentro da área de VesselTraffic Service (VTS). No Brasil, a MB, por meio do Centro de Sinalização Náutica e Reparos Almirante Moraes Rêgo (CAMR), responde como autoridade competente responsável pela homologação e pelo funcionamento do sistema em portos nacionais (TARDIO, 2018).

Atualmente, o sistema encontra-se em sua primeira fase de implementação, contemplando, a princípio, seis portos nacionais, sendo eles: Rio de Janeiro (RJ), Itaguaí (RJ), Santos (SP), Salvador e Aratu (BA) e Vitória (ES). Sendo que, no ano de 2016, mais 10 portos tiveram seus estudos concluídos: São Francisco do Sul, Itajaí e Imbituba (SC), Fortaleza (CE), Itaqui (MA), Suape (PE), Belém e Vila do Conde (PA) e Manaus (AM). Atualmente, o porto de Vitória, desde novembro de 2017, opera o VTMIS, seguido do porto de Santos que se encontra em estágio avançado de implementação (TARDIO, 2018).

b) Porto 24 horas

Consiste em um conjunto de ações coordenadas, com o intuito de assegurar a disponibilidade e continuidade ininterrupta da operação dos diversos órgãos federais que atuam nos portos marítimos, sem a necessidade de prover grandes investimentos em infraestrutura portuária. Tem como objetivo promover a agilidade aos processos, assim como encurtar o tempo de espera para liberação das mercadorias, proporcionando menores custos de armazenagem da mercadoria, redução de filas de espera para o despacho da carga, maior rapidez na tramitação de licenciamento de importação e despacho aduaneiro, assim como na melhor aplicação dos recursos (TARDIO, 2018).

O serviço do “Porto 24 horas” prestado pelas autoridades portuárias, MB e

Polícia Federal encontra-se implantado nos portos de Santos, Paranaguá, Rio de Janeiro, Itajaí, Vitória, Rio Grande, Suape e Fortaleza. Intencionando proporcionar maior celeridade ao processo de despacho das embarcações utilizadas na navegação de cabotagem, a DPC, mediante a alteração da Portaria nº 135 da NORMAM-08, implementou o “Despacho por Período”³⁶, em substituição ao “Despacho Porto a Porto”³⁷, permitindo a realização do procedimento de despacho de embarcações a cada 90 dias, ao contrário de fazê-lo a cada atracação da embarcação em portos nacionais distintos (BRASIL, 2013).

Dentre as mais recentes tentativas, por meio de ações governamentais, em mitigar possíveis soluções para eliminar os óbices ao desenvolvimento da navegação de cabotagem, ressalta-se a criação, em 2015 de um Grupo Trabalho (GT) no âmbito interno do MTPA, tendo como convidados especiais, à época, a SEP-PR e a MB, para a elaboração de um projeto destinado ao desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, ficando a coordenação do estudo a cargo de um Comitê composto, à época, pelo MT, SEP-PR, MPOG³⁸, MF³⁹, MDIC⁴⁰ e MD (ALBANESE, 2015). Entretanto, os resultados a serem apresentados ainda não foram disponibilizados oficialmente.

Diante dos entraves apresentados, que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, se faz necessária a implementação das medidas vislumbradas para a eliminação dos mesmos, corrigindo as assimetrias existentes no âmbito do ambiente interno e externo ao modal de transportes aquaviário. Assim, deve prevalecer a isonomia de tratamento, preconizada por instrumentos legais, principalmente no que tange aos elevados preços do combustível utilizados na navegação de cabotagem.

³⁶ Despacho por Período – documento expedido pelos Órgãos de Despacho, o qual autoriza a saída da embarcação do porto ou terminal aquaviário localizado na sua área de jurisdição, por um determinado período. Disponível em: <dpc.mil.br>.

³⁷ Despacho Porto a Porto – documento expedido pelos Órgãos de Despacho, o qual autoriza a saída da embarcação do porto ou terminal aquaviário localizado na sua área de jurisdição, para o próximo porto (nacional ou estrangeiro). Disponível em: <dpc.mil.br>.

³⁸ MPOG – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: <www.planejamento.gov.br>.

³⁹ MF – Ministério da Fazenda. Disponível em: <www.fazenda.gov.br>.

⁴⁰ MDIC – Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços. Disponível em: <www.mdic.gov.br>.

Quanto ao custo dos serviços da praticagem, a ausência de concorrência dificulta as negociações por ocasião das tratativas para a redução do preço ofertado, persistindo a necessidade de implementar ações e dar celeridade nas articulações a nível político para a aprovação de instrumentos legais, que contribuam para a redução dos custos significativos dos serviços prestados por essa atividade.

Quanto ao aporte de recursos financeiros para serem aplicados na navegação de cabotagem, os mesmos devem ser descontingenciados, principalmente àqueles referentes ao FMM, de modo a permitir o ressarcimento do AFRMM às EBN para que seja priorizado o direcionamento de recursos para o financiamento de embarcações, em proveito da ampliação e renovação da frota mercante nacional, assim como devem ser estabelecidos procedimentos administrativos que contribuam para a desburocratização do acesso ao crédito por parte das EBN e para a reestruturação da indústria naval brasileira.

Ainda, na distribuição de recursos financeiros, maiores aportes devem ser disponibilizados para o investimento em infraestrutura portuária, de modo a fomentar a demanda por instalações portuárias de grande porte e modernizadas, e que estejam preparadas para o recebimento de embarcações utilizadas na navegação de cabotagem, assim como prover o tratamento prioritário ou igualitário no atendimento dessas, por ocasião da prestação de serviços portuários.

Dentre os entraves que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem, podemos citar o excesso de burocracia provocada pela quantidade significativa de demandas, essas às vezes redundantes, exigidas pelos órgãos fiscalizadores do serviço prestado por ocasião do despacho de embarcações em instalações portuárias nacionais. Assim, faz-se necessário a implementação de mecanismos que contemplem procedimentos administrativos mais céleres e racionais, evitando comprometer o planejamento logístico do transporte, assim como a elevação dos custos do serviço prestado pelos navios da navegação

de cabotagem.

A implementação do Projeto PSP foi de extrema importância para a redução da carga burocrática do setor da navegação de cabotagem, sendo implementado em quase toda a totalidade das instalações portuárias brasileiras. Ações de simplificação de procedimentos administrativos devem ser incentivadas, a exemplo do VTMS, este em fase inicial de implementação a cargo da MB e do “Porto 24 Horas”, como instrumentos colaboradores para a eliminação do entrave em tela.

Ressalta-se a iniciativa da MB, por meio da DPC, com a alteração da NORMAM-08, tornando mais ágil o processo de liberação da embarcação e sua respectiva carga, por ocasião despacho da mesma.

A possibilidade de implementação de instalações portuárias, que conciliem os “*hubports*” com os “*feedersports*”, aumenta as perspectivas de crescimento da navegação de cabotagem no Brasil, uma vez que a autossuficiência no atendimento das demandas do mercado interno e externo proporcionaria níveis ótimos de operacionalidade na redistribuição de cargas.

Outra perspectiva otimista para o crescimento da navegação de cabotagem é o incremento do serviço modal “porta a porta”, em que a comprovada eficácia do serviço prestado contribuirá para a ampliação da oferta do transporte realizado pela navegação de cabotagem. A conquista da garantia da regularidade dos serviços ofertados é imprescindível para que os embarcadores possam planejar a programação do transporte via navegação de cabotagem, contribuindo, sobremaneira, para a ampliação da utilização desse segmento do modal de transporte aquaviário.

5 O PAPEL DA MARINHA DO BRASIL

No presente capítulo, será apresentada a participação da MB no processo de desenvolvimento da Marinha Mercante Nacional no exercício de suas atribuições subsidiárias.

Segundo Till (2007), o poder é uma conjunção interdependente de vontades e meios, direcionada ao alcance de um objetivo. Esse poder, na concepção política de Estado, remete ao conceito de soberania, conferindo a manutenção da intangibilidade de uma Nação como um dos seus objetivos fundamentais, ou seja, sua autodeterminação perante as demais Nações, não tolerando qualquer tipo de intervenção em assuntos internos e os atinentes à integridade do Patrimônio Nacional.

Para a manutenção da soberania, torna-se imprescindível ao Estado dispor de um Poder Nacional forte que lhe garanta preservar os seus objetivos fundamentais. Em sua essência, o Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, de acordo com a vontade nacional, sendo esta a vontade comum aos grupos e aos indivíduos que compõe a Nação. O Poder Marítimo é a parcela do Poder Nacional de um Estado relacionada às atividades voltadas para o mar, sendo o instrumento adequado de que dispõe o Estado para utilizar-se do mar em busca do progresso, do desenvolvimento e da defesa nacional. O alcance da projeção na comunidade internacional por parte do Estado torna-se imprescindível um Poder Marítimo compatível com a grandeza de suas riquezas e comércio (SIMÕES, 2011).

Nesse sentido, o comércio é um aspecto relevante no processo de desenvolvimento do Poder Marítimo, cabendo ao Estado fomentar a criação de uma mentalidade marítima no âmbito da sociedade, como também dispor de uma Marinha de Guerra capaz de proteger e preservar seus interesses comerciais no mar (SIMÕES, 2011).

É fato que a história, no transcurso dos conflitos armados, tem mostrado a

utilização, por parte das marinhas de guerra dos países beligerantes, de suas marinhas mercantes, estas em apoio às operações navais, em especial no transporte de material e pessoal. (SIMÕES, 2011).

Em situações que exijam a atuação MB em proveito da Defesa Nacional, cabe a Marinha Mercante Nacional, parcela integrante do Poder Marítimo Nacional, por meio da mobilização de seus navios e tripulantes, prover o apoio ao Poder Naval. Ressalta-se que é de responsabilidade da MB o preparo do Poder Marítimo, devendo esta participar na formulação de diretrizes que conduzam ao desenvolvimento do setor marítimo brasileiro, do qual a navegação de cabotagem faz parte, com atuação amparada por instrumentos legais (SIMÕES, 2011).

Diversas são as razões para a existência de uma Marinha Mercante forte, e a primeira delas e a mais importante é que, aproximadamente, 95 % do transporte do comércio internacional brasileiro, imprescindível para o desenvolvimento econômico do país, é realizado por via marítima. Outra razão, é característica de o setor marítimo ser um grande gerador de empregos, distribuídos pelos inúmeros setores da economia a ele relacionado.

Na movimentação de fluxo de carga, apenas uma parcela reduzida, de aproximadamente 12 %, é realizada por embarcações de bandeira brasileira, dos quais, somente 3 % dos fretes são destinados a EBN. Os números pouco significativos, por ora apresentados, se dão em função do aumento no quantitativo de navios mercantes que utilizam bandeira de conveniência e, como consequência, o gasto anual com frete do transporte marítimo, que hoje gira na ordem de 14 bilhões de dólares, fica a cargo das empresas estrangeiras de navegação (MOURA NETO, 2011).

Estrategicamente, os aspectos citados tornam-se um fator de fraqueza para o país, uma vez que esta grande dependência de navios mercantes estrangeiros poderá representar vulnerabilidades que vão contra aos interesses nacionais. Também, essa vulnerabilidade

demonstra a necessidade de um Sistema de Mobilização Marítima (SIMOMAR) capaz de realizar uma análise pormenorizada dos componentes do Poder Marítimo Brasileiro, abrangendo a capacidade das indústrias de construção naval, de equipamentos e de reparos navais e as características dos navios mercantes existentes no país (SIMÕES, 2011).

Nesse contexto, é relevante, também, dispor de uma legislação específica que obrigue aos navios construídos por EBN, em estaleiros nacionais, custeados com recursos públicos, tenham a obrigatoriedade de, ainda no período de sua construção, seguir determinados requisitos operacionais estabelecidos pela MB, que promovam facilidades para a realização das adaptações necessárias para sua mobilização em apoio às operações navais, contribuindo, assim, para a elaboração dos planos detalhados, com as devidas modificações a serem implementadas nos navios mercantes, possibilitando, dessa forma, sua utilização militar (SIMÕES, 2011).

Quanto aos temas atinentes ao setor do transporte aquaviário, cabe à MB, conforme previsto na Lei Complementar n° 97/1999, atuar no âmbito de suas atribuições subsidiárias, da seguinte forma:

I - **orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas**, no que interessa à defesa nacional;

II - **prover a segurança da navegação aquaviária**;

III - **contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais** que digam respeito ao mar;

IV - **implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos**, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.

V – **cooperar com os órgãos federais**, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Parágrafo único. Pela especificidade dessas atribuições, **é da competência do Comandante da Marinha** o trato dos assuntos dispostos neste artigo, ficando designado como "**Autoridade Marítima**", para esse fim (BRASIL, 1999, Art. 17, grifo nosso).

A Lei n° 9.537/1997, que dispõe sobre a Segurança do Tráfego Aquaviário (STA) em águas sob jurisdição nacional, estabelece as atribuições específicas para a Autoridade

Marítima Brasileira (AMB), das quais se destacam: a elaboração de normas para a habilitação do tripulante⁴¹ Aquaviário⁴² e, definição da Tripulação de Segurança⁴³ das embarcações; tráfego e permanência das embarcações nas águas sob jurisdição nacional; e realização de vistorias (BRASIL, 1997c).

Sendo assim, conforme preconizado na Lei n° 7.573/1986, cabe ao Ensino Profissional Marítimo (EPM), este sob a responsabilidade da AM, a habilitação e qualificação do pessoal para a Marinha Mercante e atividades correlatas, como também prover o desenvolvimento do conhecimento no âmbito da tecnologia e das Ciências Náuticas (BRASIL, 1986).

A atuação da MB na supracitada capacitação de recursos humanos para a Marinha Mercante, que guarnecerão os navios da navegação de cabotagem, se faz por meio das organizações militares pertencentes ao Sistema de Ensino Profissional Marítimo (SEPM), cujos cursos são custeados pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo⁴⁴ (FDEPM). O SEPM contribui para que as competências e habilidades individuais exigidas aos Aquaviários, por ocasião do exercício de cargos e funções a bordo das embarcações, sigam o estado da arte, determinado pela evolução tecnológica (BRASIL, 2012).

A estrutura básica do SEPM é constituída por: um Órgão Central (OC), a cargo da DPC; Órgãos de Execução (OE), representados pelos Centros de Instrução (CI)⁴⁵, no que tange à formação de Oficiais e, cabendo às Capitânicas dos Portos, às Delegacias e às Agências,

⁴¹ Tripulante: aquaviário ou amador que exerce funções, embarcado, na operação da embarcação (BRASIL, 1997c).

⁴² Aquaviário: todo aquele, com habilitação certificada pela Autoridade Marítima, para operar embarcações em caráter profissional (BRASIL, 1997c).

⁴³ Tripulação de Segurança: quantidade mínima de tripulantes necessária a operar, com segurança, a embarcação (BRASIL, 1997c).

⁴⁴ Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo: destinado a atender as despesas para o desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo, sob a gerência do Diretor de Portos e Costas (BRASIL, 1969).

⁴⁵ Centros de Instrução – A MB possui dois Centros de Instrução: o Centro de Instrução Almirante Graça Aranha (CIAGA), situado na cidade do Rio de Janeiro (RJ) e, o Centro de Instrução Almirante Braz de Aguiar, situado na cidade de Belém (PA).

a responsabilidade pela capacitação dos demais tripulantes das embarcações (BRASIL, 2012).

Por oportuno, para efeito de capacitação de subalternos, cabe mencionar que essa responsabilidade pode ser delegada a entidades Extra-MB, estas representadas pelas Universidades, Fundações, Escolas Técnicas ou entidades públicas Federais, Estaduais ou Municipais, bem como entidades privadas, desde que as quais desenvolvam atividades de ensino e estejam habilitadas pela AM a ministrar os cursos do EPM (BRASIL, 2012).

Ainda sob o contexto da mobilização, no caso de pessoal, de acordo com o Decreto n° 4.780/2003, o pessoal da Marinha Mercante brasileira é considerado como reserva da MB, “A Marinha Mercante [...] declaradas pelo MD diretamente relacionadas com a segurança nacional para a Marinha, são também, consideradas, para efeitos de mobilização e emprego, Reserva da Marinha” (BRASIL, 2003).

Em suma, o fomento ao fortalecimento do Poder Marítimo, por conseguinte do Poder Nacional, com possíveis investimentos na ampliação da frota das EBN, ocasionará o aumento do fluxo de embarcações, e caberá à MB atender à demanda por parte dos Aquaviários, seja em sua formação ou aperfeiçoamento ou intensificar suas atividades de controle e de fiscalização do tráfego aquaviário brasileiro.

Enfatiza-se a importância estratégica do crescimento da navegação de cabotagem para o fortalecimento do Poder Marítimo Nacional, com as perspectivas de aumento da frota mercante nacional, incrementando a capacidade de mobilização para prover a Defesa Nacional.

No exercício de sua atividade subsidiária de orientação e controle da Marinha Mercante, em especial, na capacitação e na qualificação Aquaviários, competirá à MB, por meio dos Representantes e respectivos Agentes da AM, a responsabilidade pela formação e ao aperfeiçoamento de Aquaviários, especificamente da categoria de Marítimos e Fluviários que tripularão os navios da navegação de cabotagem.

Ressalta-se o importante papel a ser executado pela DPC, por intermédio dos seus CI e as OM do STA, no provimento da capacitação de recursos humanos no atendimento às demandas da Marinha Mercante, principalmente com as perspectivas de incremento da navegação de cabotagem.

Para o alcance de uma Mobilização eficaz dos navios mercantes brasileiros, faz-se necessário ter uma Marinha Mercante, em quantidade e tipo de navio, suficiente e diversificada, tripulada com pessoal qualificado e conscientizado das tarefas que poderão desempenhar, em apoio à MB, em uma situação iminente de conflito armado.

6 CONCLUSÃO

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, buscou-se apresentar a relevância do incremento da navegação de cabotagem no Brasil como alternativa essencial na composição de um sistema de transporte integrado, apresentando vantagens, não só em termos de competitividade na esfera do desenvolvimento econômico e social, como também em questões energéticas e ambientais.

Buscando ações que promovam o desenvolvimento do transporte da navegação de cabotagem no Brasil, o presente estudo apresentou em seu escopo um panorama desse tipo de navegação e suas peculiaridades. Apesar da garantia de reserva de mercado da navegação de cabotagem, ações governamentais devem ser implementadas para minimizar os efeitos da globalização no transporte marítimo, mais especificamente as dificuldades enfrentadas pelas EBN, inscritas no REB, na concorrência com os armadores estrangeiros utilizadores da bandeira de conveniência. Diante da demanda apresentada, sugere-se a necessidade de revisão do REB.

Como a reserva de mercado a ser praticada por navios pertencentes às EBN ou por elas afretados, o REB foi o instrumento criado para proteger a navegação de cabotagem dos efeitos da globalização, entretanto, não foi capaz de ser eficiente na concorrência com a bandeira de conveniência, precisando ser revisto.

Ao confrontar dados estatísticos em termos de volume de cargas movimentadas e transportadas pela navegação de cabotagem, observou-se um crescimento anual e contínuo, porém de forma moderada.

Esforços devem ser envidados no sentido de promover uma maior interação entre os modais de transportes, valendo-se das vantagens inerentes a cada um deles. Porém, vislumbra-se a necessidade da criação de um mecanismo de atuação exclusiva na navegação

de cabotagem, evitando as assimetrias existentes dentro e fora do modal do transporte aquaviário.

Nesse sentido, deve-se buscar uma maior inserção da navegação de cabotagem na matriz de transportes brasileira, mesmo que em complemento aos demais modais de transportes, transformando-se em uma ferramenta estratégica para garantia de ganhos de eficiência em proveito do alcance de uma economia eficiente, estável e sustentável

Na esfera de atuação dos agentes públicos que regulam a navegação de cabotagem, deve a ANTAQ atuar de forma autônoma, sem interferências externas e com maior presteza na fiscalização e na condução das atividades referentes ao modal de transporte aquaviário, em especial a navegação de cabotagem.

Ao MTPA, cabe uma atenção maior a política referente ao FMM, permitindo, assim, a eliminação de uma parcela dos óbices ao incremento da navegação de cabotagem.

No que se refere às políticas públicas lançadas pelo Governo Federal para o desenvolvimento do setor de transportes, o presente trabalho identificou o PNLT como o único plano a estabelecer prazos para o alcance do equilíbrio da matriz de transportes do país, vislumbrando o crescimento da navegação de cabotagem inserido no contexto da integração entre os modais de transportes. Entretanto, os recentes períodos de instabilidades política e econômica vivenciados pelo país contribuíram para o adiamento das metas preestabelecidas pelo PNLT.

Por ser o único Plano a estabelecer prazos para o equilíbrio da matriz de transporte do país, sugere-se que o MPTA persevere na busca desse equilíbrio.

Apesar da criação da PNT, com estratégias governamentais que contemplarão a navegação de cabotagem, o histórico das demais políticas implementadas para o incremento do setor de transportes, além de se tornarem descontinuadas, foi desfavorável ao desenvolvimento da navegação de cabotagem. Sugere-se a implementação de ações e a criação de mecanismos exclusivos de incentivo ao crescimento da navegação de cabotagem.

Também, foram objetos de estudo a identificação e a análise dos principais entraves que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país, com propostas de medidas a serem implementadas para a eliminação dos mesmos. Assim, diante dos entraves relacionados aos elevados preços do combustível utilizado na navegação de cabotagem, sugere-se cumprimento da isonomia de tratamento, preconizada por instrumento legal. Quanto à praticagem, também sugere-se estimular a concorrência para a realização dos serviços prestados, facilitando as negociações para a redução dos custos significativos que impactam de forma relevante no custo total do transporte por cabotagem.

No tocante ao aporte de recursos financeiros para o financiamento de novas embarcações em proveito da ampliação e renovação da frota da navegação de cabotagem, assim como para a reestruturação da indústria naval brasileira, principalmente, àqueles relativos ao FMM, os mesmos devem ser descontingenciados por meio de procedimentos administrativos que contribuam para o processo de desburocratização do acesso ao crédito.

Por ocasião da distribuição de recursos financeiros, maiores aportes devem ser disponibilizados para o investimento em infraestrutura portuária, de modo a fomentar a demanda por instalações portuárias de grande porte e modernizadas, preparadas para o recebimento de embarcações da navegação de cabotagem, proporcionado a essas a prioridade no atendimento dos serviços portuários.

Vislumbrando as perspectivas de crescimento da navegação de cabotagem, a partir do alcance da autossuficiência no atendimento das demandas do mercado interno e externo na distribuição de cargas em portos nacionais, sugere-se o incremento da implementação de instalações portuárias que conciliem a infraestrutura de “*hubports*” com o “*feedersports*”, como também a consolidação do serviço de entrega de mercadorias “porta a porta”.

Quanto ao excesso de burocracia, deve-se buscar mecanismos que contemplem procedimentos administrativos mais céleres e racionais. Ressalta-se a relevância da

implementação do Projeto PSP no processo de distribuição de mercadorias no país, tornando-se responsável pela redução significativa da carga burocrática por ocasião do despacho de embarcações da navegação de cabotagem.

Quanto ao papel da MB para o crescimento da navegação de cabotagem, constata-se a relevância de sua participação na atividade subsidiária de orientação e controle da Marinha Mercante brasileira, especialmente, na formação e capacitação dos aquaviários que tripularam os navios da navegação de cabotagem, assim como o incremento de ações de fiscalização no cumprimento das Leis e regulamentos em AJB em razão do aumento do fluxo de embarcações realizando o transporte de cabotagem.

No incentivo ao fortalecimento do Poder Marítimo nacional, as perspectivas de crescimento da navegação de cabotagem e, por conseguinte, o aumento no quantitativo da frota mercante nacional, proporcionará a MB o incremento de sua capacidade de mobilização de meios e de pessoal a serem empregados por ocasião de uma possível ameaça advinda de um iminente conflito armado, utilizando-se desse recurso em operações de apoio logístico ao Poder Naval e, até mesmo, em proveito das demandas de seu sistema de abastecimento.

Ao final deste trabalho, conclui-se que persiste a necessidade de implementar uma política de Estado por meio de instrumentos legais, que incentive a escolha por modais mais eficientes, de forma a permitir a eliminação dos entraves que hoje restringem o crescimento do segmento da navegação de cabotagem no que tange sua infraestrutura de transportes, possibilitando a mesma ser mais competitiva perante a matriz de transporte nacional e, conseqüentemente, contribuir para promover o desenvolvimento social, econômico e sustentável do país.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO (Brasil). **Análise das medidas posteriores ao Relatório:** Navegação de Cabotagem - GT constituído pela Portaria Interministerial nº 3, de 09 de setembro de 2005. Brasília, DF, 2009.

_____. **Anuário estatístico aquaviário de 2017.** [2018]. Disponível em: <www.antaq.gov.br>. Acesso em: 03 ago. 2018.

AGRIPINO, Osvaldo. **Regulação Social x Regulação Econômica.** Audiência Pública – Comissão do Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços - CDEICS. PL 8.535/2017, 2018, Brasília. Disponível em:<www2.camara.leg.br>. Acesso em:15ago.2018.

ALBANESE, José E. V. Cabotagem: entraves e soluções. In: WORKSHOP FRENLOG CABOTAGEM ENTRAVES E SOLUÇÕES, 1., 2015, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: Syndarma, 2015. Disponível em: <<https://slideplayer.com.br/slide/8545554/>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BARAT, Josef. **Logística e transportes no processo de globalização:** oportunidades para o Brasil | Barat (org.); comentários Clarisse Messer...[*et al.*]. – São Paulo Editora UNESP : IEE, 2007.

BARBOSA, Murillo de Moraes R. Corrêa. **Cabotagem brasileira:** limites e possibilidades, [2011]. Disponível em: <<http://antaq.gov.br/Portal/pdf/palestras/Nov08PalestraCabotagemBrasileiraLimitesPossib.pdf>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Decreto nº 2.256, de 17 de junho de 1997. Regulamenta o Registro Especial Brasileiro - REB, para embarcações de que trata a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jun. 1997a. Seção 1, p. 12578. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2256-17-junho-1997-445006-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Decreto nº 6.550, de 27 de agosto de 2008. Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte - CONIT. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 ago. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6550.htm>. Acesso em: 30 jun. 2018.

BRASIL. Diretoria de Portos e Costas. **NORMAM-08/DPC:** normas da autoridade marítima para tráfego e permanência de embarcações em águas jurisdicionais brasileiras. 1.rev. Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam08_0.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. **NORMAM-13/DPC:** normas da autoridade marítima para aquaviários. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam13_0.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2018.

_____. **NORMAM-30/DPC**: normas da autoridade marítima para o ensino profissional marítimo de aquaviários. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://www.dpc.mar.mil.br/sites/default/files/normam13_0.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2017.

BRASIL. Serviço de Documentação da Marinha. **História da Marinha Mercante Brasileira**. Rio de Janeiro: V. I, 2007a.

BRASIL. Lei nº 7.573, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o ensino profissional marítimo. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 30 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7573.htm>. Acesso em: 10 maio. 2018.

_____. Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9432.htm>. Acesso em: 17 mar 2018.

_____. Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 dez. 1997c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19537.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 6 jun. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10233.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. Lei 10.893, de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 de jul. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10893.htm>. Acesso em: 23 mar. 2018.

_____. Lei 11.518, de 5 de setembro de 2007. Acresce e altera dispositivos das Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 de set. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11518.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016. Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 29 de set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13341.htm>. Acesso em: 18 jul. 2018.

_____. Lei nº 13.458, de 26 de junho de 2017. Altera a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para prorrogar o prazo de vigência da não incidência do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) previsto no art. 17 da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997; e a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2017a. Seção 1, p. 3. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13458-26-junho-2017-785096-norma-pl.html>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

_____. Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 03 nov. 2017b. Seção 1, p. 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13502-1-novembro-2017-785686-norma-pl.html>>. Acesso em: 03 ago. 2018.

BRASIL. Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jun. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Receita Federal. Sistema Normas Gestão da Informação. **Instrução Normativa SRF nº 162, de 31 de dezembro de 1998**. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=15004>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Fundo da Marinha Mercante - FMM**. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/fundomarinhamercente.html>>. Acesso em: 07 ago. 2018a.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT: relatório Executivo 2007**. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. **Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT: relatório Executivo 2011**. Brasília, 2011. Disponível em: <<http://www.transportes.gov.br/conteudo/2814-pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes.html>>. Acesso em: 07 jun. 2018.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Portaria Interministerial nº 3, de 09 de setembro de 2005. **Relatório de Grupo de Trabalho Navegação de cabotagem**. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Portaria Interministerial nº 235, de 23 de agosto de 2018. **Altera a Portaria Interministerial nº 424, de 30 de dezembro de 2016, que estabelece normas para execução do Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007**. Brasília, DF, 2018b.

BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei nº117 de 2010. **Altera a Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997, que dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências, para estimular a livre concorrência no serviço de praticagem.** Disponível em:<www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96649>. Acesso em: 19 abr. 2018.

CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de (Org.). **Marinha Mercante brasileira: longo curso, cabotagem e bandeira de (in) conveniência.** São Paulo: Aduaneiras, 2014. p.16.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (Brasil). **Pesquisa CNT do transporte aquaviário: cabotagem 2013.** Disponível em: <<http://www.cnt.org.br/Pesquisa/pesquisa-transporte-aquaviario-cabotagem-2013>>. Acesso em: 30 maio 2018.

FERREIRA, Alberto Dumont. **Transporte Aquaviário: A intervenção do Estado.** 2015. 60 f. Monografia. (Curso de Altos Estudos de Política Estratégia) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil: um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez territorial.** 2012. 188f. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de direito marítimo.** 4. ed. atual. e ampl. Barueri (SP): Ed. Manole, 2013. v.1 Teoria geral.

MOURA NETO, Júlio Soares de. **O comando da Marinha.** Palestra proferida para o Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM) na Escola de Guerra Naval, em 14 de março de 2011. Rio de Janeiro, 2011.

SILVEIRA JÚNIOR, A. Metodologia multicritério para avaliar as condições de operação do transporte de carga por cabotagem no Brasil, sob a ótica dos armadores. In: CAMPOS, Nilo de Souza. **Análise da indústria brasileira de navegação de cabotagem sob a ótica das teorias de Michel Porter.** Orientador: Carlos Henrique Marques da Rocha. 2017. 234 f. Tese (Doutorado em Transportes) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SIMÕES, Elias Nicolau Buhadra. **Análise do sistema de mobilização marítima (SINOMAR) com a promulgação da lei de mobilização nacional.** 2011. 72 f. Monografia. (Curso de Altos Estudos de Política Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.

TARDIO, Victor. **Porto sem papel - PSP.** In: BRASIL. Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Secretaria Nacional de Portos, 2014. Disponível em: < www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/inteligencia-logistica/porto-sem-papel-ppsp>. Acesso: 03 ago. 2018.

TILL, Geoffrey. **Poder marítimo: una guia para el siglo XXI.** Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales, 2004.

VIEIRA, Hélio Flávio. **Centro de consolidação e distribuição da cabotagem: uma alternativa competitiva para o transporte integrado de carga geral no Brasil.** Orientador: Ricardo Miranda Garcia. 2001. 253 f. Tese (Doutorado Engenharia de Produção) - Programa

de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2001. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/82185>>. Acesso em: 25 jul. 2018.