

FABIO APULCRO BARCELOS DOS SANTOS

NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL:

Como o Programa “BR do Mar” pode contribuir para o desenvolvimento do Brasil em um cenário pós pandemia de Coronavírus

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: Cel. Rfm Antônio Celente Videira.

Rio de Janeiro

2021

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

FABIO APULCRO BARCELOS DOS SANTOS

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S237n Santos, Fabio Apulcro Barcelos dos
Navegação de Cabotagem no Brasil: Como o Programa “BR do Mar” pode contribuir para o desenvolvimento do Brasil em um cenário pós pandemia de Coronavírus / CMG (IM) Fabio Apulcro Barcelos dos Santos – Rio de Janeiro: ESG, 2021.

55 f.

Orientador: Cel. Rfm Antônio Celente Videira.

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2021.

1. Navegação de Cabotagem. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Transporte de Cargas. 4. Modal Aquaviário. 5. Programa “BR do Mar”.
I. Título.

CDD - 387.54480981

À minha querida Emanuele, pelo seu amor, apoio, compreensão e paciência.

AGRADECIMENTO

À Marinha do Brasil, pela oportunidade de participar do mais relevante curso da Escola Superior de Guerra (ESG).

Ao meu Orientador, Cel. Rfm Antônio Celente Videira, pela paciência, permanente disponibilidade, confiança e orientação segura e precisa, que permitiram a confecção, com fluidez, deste meu Trabalho de Conclusão de Curso (TCC).

Ao Comando e ao Corpo Permanente da ESG, em especial ao Encarregado do Curso, Brigadeiro do Ar (R1) Hélio Severino da Silva Filho e seu adjunto, Capitão de Mar e Guerra (RM1-T) Fortunato Lobo Lameiras, pelo apoio e dedicação permanentes, pelo ambiente amistoso e de cordialidade ao longo do ano.

Aos estagiários da Turma CAEPE 2021 “Superação Nacional”, pela resiliência, determinação e foco demonstrados ao longo do período letivo, um ano diferente e desafiador, onde convivemos com todas as dificuldades impostas pela luta contra a COVID-19. Esses obstáculos, entretanto, não nos fizeram esmorecer, e o nosso convívio harmonioso, fraterno e inclusivo foi motivo de inspiração e conforto a todo o momento.

Por fim, agradeço a Deus por me fortalecer e proporcionar saúde e energia para superar este grande desafio.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.

Albert Einstein.

RESUMO

Nos últimos vinte anos vem sendo observado um acentuado aumento na movimentação de cargas no território brasileiro, fato que trouxe à tona a discussão sobre o tema Cabotagem. O desenvolvimento industrial proporciona uma elevada demanda por transporte de produtos e nota-se que a Navegação de Cabotagem pode ser caracterizada como uma atividade que fornece preços competitivos, bem como propicia benefícios econômicos e ambientais. O Brasil é um país que possui uma vasta costa marítima navegável, que banha boa parte de seu perímetro terrestre, e, frente à baixa utilização do modal marítimo na movimentação de cargas, faz com que esta vertente do transporte demonstre o seu grande potencial de desenvolvimento, tanto para desafogar o modal rodoviário, quanto para impulsionar os demais setores produtivos e econômicos. A relevância deste Estudo está vinculada a propiciar conhecimentos sobre o “Programa BR do Mar”, bem como sua contribuição para que a Navegação por Cabotagem possa ser incrementada, fornecendo subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas que consigam aumentar a eficiência relacionada ao modal aquaviário e, desta forma, proporcionar uma alteração na matriz brasileira de transporte de cargas, por conseguinte, contribuindo para a retomada econômica e o desenvolvimento e crescimento do Brasil, em um panorama pós-pandemia de Coronavírus.

Palavras-chave: Cabotagem Brasileira. Desenvolvimento Econômico. Transporte de Cargas. Programa “BR do Mar”. Modal Aquaviário.

ABSTRACT

In the last twenty years, a sharp increase in cargo handling in the Brazilian territory has been observed, a fact that has brought up the discussion on the Cabotage theme. Industrial development provides a high demand for transporting products and it is noted that Cabotage Navigation can be characterized as an activity that provides competitive prices, as well as providing economic and environmental benefits. Brazil is a country that has a vast navigable coastline, which covers much of its land perimeter, and, given the low use of the maritime modal in cargo handling, this aspect of transport demonstrates its great potential for development, both to relieve the road modal, and to boost the other productive and economic sectors. The relevance of this Study is linked to providing knowledge about the "BR do Mar Program", as well as its contribution so that Cabotage Navigation can be increased, providing subsidies for the development of public policies that can increase the efficiency related to the waterway and, in this way, provide a change in the Brazilian freight transport matrix, therefore, contributing to the economic recovery and the development and growth of Brazil, in a post-pandemic Coronavirus scenario.

Keywords: *Brazilian Cabotage. Economic Development. Charge Transport. "BR do Mar" Program. Waterway Mode.*

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Matriz de Transportes Brasil x Mundo	14
Figura 2 – Portos da Navegação de Cabotagem	20
Figura 3 – Principais Portos Brasileiros	21
Figura 4 – Movimentação Anual Cargas na Cabotagem	30
Figura 5 – Distribuição de Tipo de Cargas na Cabotagem	31
Figura 6 – Vantagens da Navegação Cabotagem	33
Figura 7 – Comparativo Transporte de Cargas	34
Figura 8 – Consumo de Combustível por Modal de Transporte	34
Figura 9 – Capacidade de Carregamento por Modal de Transporte	36
Figura 10 – Objetivos da Cabotagem com o “BR do Mar”	45
Figura 11 – Estimativas “BR do Mar”	47

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
AM	Autoridade Marítima
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAA	Certificado de Autorização de Afretamento
CAE	Comissão de Assuntos Econômicos
CFA	Conselho Federal de Administração
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CMM	Comissão da Marinha Mercante
CNT	Confederação Nacional de Transporte
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COVID-19	Corona Vírus Disease
DHNI	Departamento de Navegação e Hidrovias
EBN	Empresa Brasileira de Navegação
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
FA	Força Armada
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMM	Fundo da Marinha Mercante
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
ILOS	Instituto de Logística e Supply Chain
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MF	Ministério da Fazenda

MINFRA	Ministério da Infraestrutura
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MTPA	Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PNL	Plano Nacional de Logística
PNT	Política Nacional de Transportes
REB	Registro Especial Brasileiro
SAMA	Sistema de Afretamento na Navegação Marítima e de Apoio
STA	Secretaria de Transportes Aquaviários
SUNAMAN	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
3	A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL	17
3.1	Histórico	17
3.2	Características da Cabotagem Brasileira	20
3.3	Legislação Aplicada	22
3.4	Agentes Públicos Atuantes na Cabotagem	24
3.5	Políticas Referentes à Navegação de Cabotagem	28
3.6	Situação Atual do Setor de Cabotagem	30
4	ASPECTOS RELEVANTES DA CABOTAGEM	32
4.1	Vantagens do Modal Aquaviário	32
4.2	Óbices para o desenvolvimento da Cabotagem	36
4.3	O Modal Marítimo e seu relacionamento com a Defesa Nacional	39
5	O PROGRAMA “BR DO MAR”	41
5.1	Motivação para criação do Programa	42
5.2	Objetivos a Alcançar	43
5.3	Principais mudanças e estimativas propostas pelo BR do Mar	45
5.4	Situação Atual	48
6	CONCLUSÃO	49
	REFERÊNCIAS	51

1 INTRODUÇÃO

A Navegação de Cabotagem, segundo definição da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), é aquela realizada entre os portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou estas e as vias navegáveis interiores. Diferencia-se da Navegação de Longo Curso (ou Internacional), executada entre portos brasileiros e estrangeiros e da Navegação Interior (ou Fluvial e Lacustre), que é a que se realiza somente por hidrovias interiores.

A Cabotagem foi o modal de transporte preponderante em grande parte da história do Brasil, tendo sido primordial para a unificação do país ao permitir o transporte de cargas e pessoas entre os vários pontos de seu extenso litoral (BNDES, 2018). No entanto, conforme dados da Confederação Nacional de Transportes, sua importância decresceu enormemente nos últimos cem anos quando incentivos ao transporte rodoviário e à indústria automobilística passaram a ser praticados (CNT, 2019). Tais políticas de incentivos geraram um relevante desequilíbrio estrutural na matriz de transportes brasileira, o que induz a ineficiências e contribui para o aumento do custo logístico.

Ao longo dos séculos, o transporte aquaviário no país enfrentou diversas oscilações. Na época do Descobrimento do Brasil, graças as suas dimensões continentais e ao seu extenso litoral, praticamente todo transporte de carga ocorria pela modalidade aquaviária (BARAT, 1978). Em contrapartida, hoje, passados mais de 500 anos, o panorama é bem diferente. Em levantamento realizado pelo Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), em 2019, o Brasil movimentou 61% de suas cargas por meio de rodovias, 21% das cargas seguiram pelo modal ferroviário, 12% por Cabotagem, 4% por dutos, 2% por hidrovias e menos de 1% pelo modal aéreo (ILOS, 2020). Nesse contexto, faz-se necessária a realização de investimentos e adoção de políticas que permitam um reequilíbrio entre modais, com vistas a uma maior eficiência da matriz de transportes como um todo. A Cabotagem é um modo de transporte complementar ao rodoviário, que continuará a ter seu papel fundamental na logística brasileira de conectar os atores econômicos.

O Transporte Aquaviário possui um papel relevante na movimentação de cargas no Brasil. Tanto o potencial modal quanto o caráter estratégico faz com que este tipo de navegação seja um agente significativo no desenvolvimento econômico do país (MAGALHÃES, 2010). Com o intuito de mostrar propostas relacionadas com o desenvolvimento do Transporte Aquaviário, torna-se essencial realizar uma análise do panorama vigente sobre a Navegação de Cabotagem brasileira. A distribuição e escoamento da produção de muitos itens encontram vantagens relativas na Cabotagem quando se comparam com outros tipos de modais disponíveis (COSTA FILHO; ALMEIDA; ANDRADE, 2019). Nota-se que alguns dos fatores atrativos para o desenvolvimento deste setor são: Alta capacidade de transporte de carga; Baixa ocorrência de acidentes; Menor risco com avarias e sinistros dos produtos; Baixo impacto ambiental; Acompanhamento

eficiente da rota; e Segurança no transporte da carga (ARAÚJO, 2014). Por outro lado, o crescimento da Navegação de Cabotagem tem enfrentado problemas que devem ser superados, tais como: Carência de Infraestrutura portuária adequada; Elevada idade da frota de embarcações; Excesso de burocracia; Alto custo das embarcações; e Alta tributação e escassez de mão-de-obra (JÚNIOR, 2018).

Com o lançamento do Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem - também conhecido como Programa “BR do MAR” - em alusão às “estradas marítimas” que interligariam os portos localizados na costa do País, existe a expectativa de crescimento da Navegação de Cabotagem com a redução dos entraves burocráticos (BRASIL, 2020a).

Este programa busca expandir a oferta da Cabotagem no Brasil, equilibrar a matriz de transporte aumentando o uso de embarcações afretadas, reduzindo custos e burocracia, além de ampliar a oferta e incentivar a concorrência. Para estimular a Cabotagem, o projeto permite que Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) que detenham frota nacional de navios possam alugar navios estrangeiros para ampliar suas operações e reduzir seus custos, já que a legislação atual obriga que as EBNs encomendem a construção de navios de estaleiro nacional.

Neste trabalho serão analisadas as ações empreendidas pelo Governo Federal para fomentar o desenvolvimento da Navegação de Cabotagem. Por meio de interpretações das principais leis e resoluções em vigor, buscar-se-á traçar um panorama do setor de Cabotagem no Brasil.

Inicialmente será realizada uma descrição da importância da Navegação de Cabotagem para o desenvolvimento do país. Em seguida, serão apresentadas as vantagens do modal aquaviário e identificados os principais óbices para o crescimento da Navegação de Cabotagem. Além disso será mostrada também a importância da Marinha Mercante para a Defesa Nacional.

A relevância deste Estudo está vinculada a propiciar um conhecimento referente ao Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem, também conhecido como “Programa BR do Mar”, bem como à sua contribuição para que o Transporte de Cabotagem possa ser desenvolvido, fornecendo subsídios para o desenvolvimento de políticas públicas que consigam aumentar a eficiência relacionada ao transporte aquaviário e, desta forma, proporcionar uma alteração na matriz de transporte de cargas, por conseguinte, contribuindo para a retomada econômica, o desenvolvimento e crescimento do Brasil, em um panorama pós-pandemia de Coronavírus.

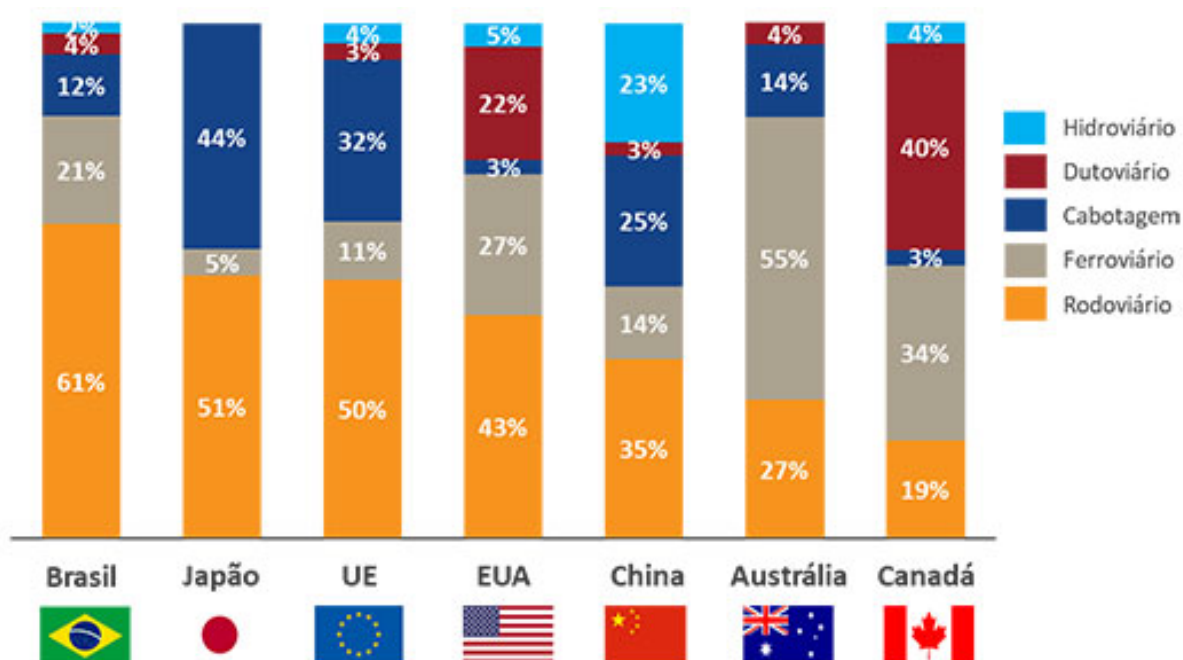
Por fim, esta pesquisa pretende contribuir com os Estudos da Escola Superior de Guerra (ESG) por abordar a Navegação de Cabotagem, tema de estudo de interesse econômico, associado ao Objetivo Fundamental “Progresso”, indispensável ao desenvolvimento do país (ESG, 2019).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O capítulo do Referencial Teórico serve para apresentar, baseado em revisão da literatura, teorias de referência que tratem de estudos sobre o tema, ou mesmo e mais precisamente sobre o problema da pesquisa, bem como trabalhos de pesquisadores que as utilizaram, conforme Vergara (2016).

A Navegação de Cabotagem é definida na legislação como sendo aquela que é realizada através de pontos ou portos do território brasileiro, empregando para isso a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores (BRASIL, 1997a). À luz desta definição, temos que o Brasil possui uma rica bacia hidrográfica e vasto litoral (63 mil quilômetros de rios, dos quais 63,5% têm potencial de navegação), e quase 7,5 mil quilômetros de costa marítima navegável, dando condições para que o país desenvolva um poderoso sistema de transporte aquaviário (CFA, 2013). Considerando tais pontos, a Navegação de Cabotagem deveria ter, naturalmente, grande relevância na matriz de transportes de cargas. No entanto, a participação da Cabotagem em 2019 foi de apenas 12% da referida matriz, enquanto o transporte rodoviário respondeu por 61% (ILOS, 2020). Em relação a outros países, fica bem caracterizado a dependência do Brasil pelo modal rodoviário, conforme mostrado na Figura 1.

Figura 1 – Matriz de Transportes Brasil x Mundo



Fonte: ILOS (2020)

Nota-se que a Política Nacional de Transportes (PNT) estabelece igualmente, dentro do contexto de seu Caderno de Estratégias Governamentais para o Modo Aquaviário, dentre outras presentes estratégias, poder realizar a “redução de custos operacionais relacionados

ao Transporte de Cabotagem com o objetivo de estimular uma participação mais significativa deste transporte para que se tenha a movimentação de insumos e bens” (BRASIL, 2018).

De acordo com o estudo de Moura e Botter (2011), a Indústria de Cabotagem apresenta potencialidades que podem ser investigadas para que se busque o seu crescimento. Segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, a Navegação de Cabotagem está em expansão, verificando-se crescimento contínuo, ano após ano, da tonelage de carga transportada por este modal, tendo crescido 28% entre os anos de 2010 e 2018 (ANTAQ, 2020).

Sabe-se que a Indústria de Cabotagem é direta e indiretamente influenciada pela legislação nacional em vigor. Para Goularti Filho (2007), um dos maiores problemas desta indústria é a restrição de operação de empresas estrangeiras, sendo que a abertura concedida a tais empresas seria benéfica e permitiria seu desenvolvimento.

No ano de 1988, a Constituição Federal em seu artigo 178, impactou de forma significativa a cabotagem, pois admitia que a prestação de serviços na navegação doméstica e interior apenas poderiam ser realizados por embarcações nacionais (Brasil, 1988). Representando um obstáculo para a Indústria da Cabotagem, por elevação da reserva de mercado, essa regra propunha a proteção da indústria naval brasileira.

A promulgação da Lei 10.233 em 2001, criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a qual tem a função de regular, supervisionar e fiscalizar os distintos tipos de navegação e também as instalações portuárias (BRASIL, 2001). Além disso, a lei instrumentalizou a reestruturação do transporte aquaviário brasileiro, no período em que se precisava de reformas para adequação à nova ordem econômica mundial, considerando o aumento do comércio global, o qual beneficiava diretamente a cabotagem (Valois, 2014).

O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) aborda também esse tema, especificamente no Capítulo que destaca as atividades que são controladas e orientadas pela Marinha do Brasil, principalmente às relacionadas à Defesa Nacional. Estas tarefas dizem respeito a: segurança referente ao Tráfego Aquaviário; execução e formulação das Políticas Nacionais relacionadas ao mar; prevenção da poluição pelas estações de apoio, plataformas e embarcações; e fiscalização e implementação do cumprimento de regulamentos e leis no mar e águas interiores (BRASIL, 2020c).

O tema de estudo também tem relação com a Lei nº 9.537/1997, que dispõe sobre o Tráfego Aquaviário no Brasil e define a competência e as atribuições da Autoridade Marítima, hoje exercida pelo Comandante da Marinha, por força da Lei Complementar nº 97/1999. A segurança do Transporte Aquaviário, seja marítimo ou interior, estão afetas à Autoridade Marítima (BRASIL, 1997b). A ela compete a elaboração de normas para tráfego e permanência de embarcações e para execução de obras sobre ou sob as águas, o estabelecimento de limites para a navegação interior, o estabelecimento de requisitos de segurança, a orientação e o controle da Marinha Mercante relativamente à Defesa Nacional e o poder fiscalizador, em coordenação com outros órgãos (BRASIL, 1999).

De maneira complementar, deve-se destacar que a Estratégia Nacional de Defesa (END), ao realizar a definição de Capacidade de Mobilidade Estratégica, estabelece que uma infraestrutura logística de transporte precisa estar disponível e que a mesma tenha uma capacidade multimodal que possibilite às Forças Armadas poderem rapidamente se deslocar para a área de emprego quando for necessária a defesa referente aos interesses nacionais (BRASIL, 2020b). Desta maneira, a adição vinculada à participação da Navegação de Cabotagem também poderá fornecer uma contribuição para o atendimento do que está disponibilizado na END.

De forma a estabelecer um marco legal para cabotagem no país e alavancar a Navegação de Cabotagem brasileira, vislumbrou-se a criação de um mecanismo governamental que poderia atender a esta demanda. O Projeto de Lei nº 4.199/2020, denominado “BR do Mar” é uma iniciativa do Ministério da Infraestrutura e tem como objetivos principais incentivar a Cabotagem no país, por meio do incremento da oferta, incentivo à concorrência e a competitividade, redução de custos logísticos, expansão de rotas e equilíbrio da matriz de transportes brasileira. De acordo com a Revista Portos e Navios (2020), o projeto foi encaminhado ao Congresso Nacional, sendo aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados no final de 2020 e agora aguarda deliberação, em caráter de urgência, no plenário do Senado Federal, que deverá discutir os impactos e decidir sobre os próximos passos da proposição.

O Programa “BR do Mar” vem disciplinar e aprimorar o ordenamento do Transporte Aquaviário, instituído por meio da Lei nº 9.432/1997, com a delimitação de diretrizes e critérios para estabelecer o que é de interesse público. A criação de uma política específica para a Navegação de Cabotagem, garantindo segurança regulatória e confiabilidade na prestação do serviço, é essencial para impulsionar a participação da Navegação de Cabotagem na matriz logística brasileira. O Programa “BR do Mar” tem foco em quatro eixos temáticos: Frota, Custos, Portos e Indústria Naval, com iniciativas específicas para cada um desses eixos. O incentivo à Cabotagem poderá reduzir custos de frete e a entrada de novos usuários nessa modalidade, facilitando o fluxo de produtos entre os portos nacionais.

Ao fim pretendemos compreender como o Programa “BR do Mar” poderá contribuir para o fortalecimento da Navegação de Cabotagem, com o consequente desenvolvimento do Brasil, especialmente em um cenário de retomada econômica pós pandemia de Coronavírus.

3 A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

O grande crescimento do comércio mundial moderno evidenciou as deficiências do Brasil sobre a questão do transporte de cargas, assunto primordial para que haja o desenvolvimento econômico de qualquer país.

O “Just in time”¹, traz a necessidade de uma logística veloz onde as necessidades dos clientes devem ser rapidamente atendidas por meio de entregas rápidas de matéria-prima às indústrias para que não ocorram falhas no processo de produção. Para isso, a modalidade de transporte mais utilizada atualmente é o terrestre, que oferece um frete menor e maior agilidade na entrega. (BALLOU, 2009).

O transporte rodoviário é muito importante para o desenvolvimento do país, pois integra todas as dimensões do território, porém, sozinho não comporta as necessidades de distribuição da produção nacional e distribuição das importações.

Segundo o ILOS - Instituto de Logística e Supply Chain, o Brasil possui uma matriz de transporte desequilibrada, muito dependente do setor rodoviário (ILOS, 2020) e para ser mais competitivo no mercado externo o país necessita de maiores investimentos em outros modais de transporte, sendo a cabotagem uma alternativa.

3.1 Histórico

O conceito de navegação de cabotagem vem da ideia de navegação costeira, com origens e destinos em portos ao longo da costa de um mesmo país. O termo cabotagem, originário da palavra francesa “cabotage”, tem inspiração no navegador italiano Sebastian Caboto, que, no final do século XV, se dedicou a uma navegação costeira pelo litoral da América do Norte, partindo da Flórida até o Canadá (CRUZ, 2017).

O Brasil tem uma geografia única, com uma vasta costa e excelentes condições para o desenvolvimento de um sistema de transporte que atenda às necessidades de viagens de longa distância. É possível vislumbrar, na área de navegação de cabotagem, uma forma confiável de movimentação de pessoas e cargas ao longo da costa brasileira.

Isso porque esta matriz de transporte possibilitou a interligação das regiões mais longínquas do território brasileiro, pois 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 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. Coube à navegação de cabotagem, nesta época, ser a única maneira de interligar os portos coloniais para a realização das atividades comerciais internas (CNT, 2013).

¹ “Just in time” é um sistema produtivo que tem como fato gerador uma necessidade do cliente final. O significado do termo “Just in time” é “no momento certo”, “oportuno”, ou seja, cada etapa produtiva deve ser abastecida com os itens necessários, na quantidade necessária e no tempo certo. (BALLOU, 2009).

Além disso, a Navegação de Cabotagem foi o meio de transporte mais utilizado no Brasil ao longo de sua história – entre o fim do século XIX e meados do XX, a cabotagem foi a principal modalidade de transporte no país (TEIXEIRA, 2018). Neste sentido, é possível apontar que a cabotagem contribuiu de forma marcante em nossa economia, pois participou, de forma direta, no transporte de cargas dos ciclos econômicos do Brasil ao longo do tempo.

A navegação de cabotagem no Brasil enfrentou diversas transformações, mas, um período que pode ser considerado como marco histórico para a inversão na matriz de transportes do Brasil é o governo do presidente Washington Luís, no final da década de 1920, cujo lema era “governar é construir estradas” (SILVA, 2017). A partir da década de 1930, o Brasil, que até então possuía uma malha rodoviária ainda muito embrionária, passou gradativamente de uma matriz de transportes baseada no modal aquaviário e ferroviário para o rodoviário. Nos anos seguintes, o grande crescimento deste tipo de transporte contribuiu para a diminuição do aquaviário, que era principal modal de transporte de cargas do país.

Motivadas pelas indústrias automobilísticas, as décadas de 1950 e 1960 consolidaram o modal rodoviário como o principal meio de transporte do país, porém, já naquela época, o Governo demonstrava preocupação em fomentar a navegação de cabotagem e o transporte aquaviário no país. 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), 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, reduzindo, assim, despesas adicionais com a encomenda de embarcações em estaleiros no exterior e os afretamentos de navios estrangeiros por Empresas Brasileiras de Navegação. (PORTOGENTE, 2016).

Segundo Teixeira, o grande momento na política nacional, para a Marinha Mercante, foi a criação, em 1969, da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), a quem caberia administrar o FMM, exercendo uma gestão baseada na proteção à navegação nacional, apoiar os armadores nacionais e fomentar a indústria da construção naval, sendo o período caracterizado pela centralização e fortalecimento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da Marinha Mercante. (TEIXEIRA, 2018).

Graças às políticas governamentais e às linhas de financiamento, mantidas de forma persistente a partir dos anos 1950, no fim da década de 1970 a indústria naval brasileira atingiu seu apogeu. Foram viabilizadas a ampliação e a modernização da frota mercante (tanto para cabotagem quanto para longo curso) e a consequente consolidação de um parque de estaleiros no Brasil. O país chegou a ficar na segunda colocação dentre as potências na indústria naval mundial, gerando cerca de 40 mil empregos diretos em 1979. Apenas o Japão superava o Brasil em relação a força da indústria naval naquela época. Esse cenário entrou em declínio a partir dos anos 1980 (BNDES, 2018).

Já entre os anos 1980 e 1990, a SUNAMAN elevou os preços dos fretes, diminuindo a competitividade entre as empresas brasileiras, acarretando decréscimo na frota mercante nacional e abrindo novamente esse sistema modal para empresas estrangeiras, pois apresentavam preços mais competitivos, ensejando, desta forma, a criação de Normas Reguladoras para o Setor (OLIVEIRA, 2017).

No Brasil, nota-se que a década de 1990 foi marcada por mudanças voltadas para a política financeira nacional sendo então fundamentadas com base no alinhamento do Brasil com a economia mundial. De fato, as alterações que aconteceriam nesse tempo adotaram preceitos oriundos de órgãos multilaterais, como o FMI, que preconizavam a globalização financeira e comercial, reforma patrimonial e estabilidade econômica, com o crescimento dos processos de abertura para o mercado internacional e privatizações, consequentemente, através da diminuição gradual de investimentos voltados para infraestruturas logísticas no Brasil, priorizando um espaço voltado para o controle da inflação e estabilidade monetária (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002).

A promulgação da Lei 8.630 de 1993 (“Lei dos Portos”) 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 razão dos benefícios advindos da modernização e da reestruturação dos portos nacionais (NETO; VENTILARI, 2003).

A chegada dos anos 2000 trouxe sinais de recuperação do transporte marítimo brasileiro e, principalmente, da construção naval, sendo muitos 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. (FADDA, 2007).

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 10.233/2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (BRASIL, 2001). Com a implementação da Lei 12.815/2013 (“nova Lei dos Portos”), a expectativa era que a estrutura de funcionamento do setor passasse a ser mais produtiva e, majoritariamente, exercida pelo setor privado. Com a otimização dos terminais portuários, almejava-se aumentar a competitividade, além de facilitar a exportação e a importação de diversos produtos.

Entretanto, nos últimos anos, o transporte aquaviário vem experimentando um processo de desenvolvimento crescente, em que o aumento da produção, associado às ações do governo para o incremento da Cabotagem no setor de transportes do país, tem concorrido para a elevação na demanda por este modal na matriz de transportes brasileira.

3.2 Características da Cabotagem Brasileira

O Brasil possui vastas áreas costeiras conectadas em seu território por extensas bacias hidrográficas, que apresentam condições adequadas à navegação (RODRIGUES, 2008). Em relação a esta vasta zona costeira, como se pode verificar na Figura 2, existem reservas onde a natureza tem permitido o estabelecimento de portos que possuem um grande potencial para a realização de Navegação de Cabotagem.

A cabotagem brasileira caracteriza-se por efetuar o transporte marítimo entre portos da costa brasileira e em alguns rios, como é o caso de Manaus e outras cidades da Região Amazônica.

Normalmente os tipos de cargas transportadas são as seguintes (com predominância de derivados de petróleo):

- Carga Geral ou Containerizada: alimentos, máquinas, eletrodomésticos, eletrônicos, veículos, bobinas de papel ou aço, botijões etc.
- Granéis Sólidos: minérios, cereais, sal marinho, açúcar, fertilizantes etc.
- Granéis Líquidos: petróleo e derivados, álcool, produtos químicos, gás etc.

Figura 2 – Portos da Navegação de Cabotagem



Fonte: CNT (2013)

De acordo com Junior, podemos citar também outras características da Cabotagem no Brasil: a grande extensão navegável, o grande número de portos (Figura 3), a concentração de cargas no Sudeste e Sul pela convergência da produção, a

concentração em grânéis líquidos e sólidos e o grande potencial de crescimento, em especial da carga containerizada. (JUNIOR, 2018)

Figura 3 – Principais Portos Brasileiros



Fonte: Ministério dos Transportes (2015)

Por ser considerada de caráter estratégico, a navegação de cabotagem só pode ser praticada por navios de Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), de acordo com a Lei nº 9.432/1997, porém, com a crise vivida pela navegação de cabotagem e a investida exercida pelas grandes empresas mundiais de transporte de cargas, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 2.256/1997, implementou o Registro Especial Brasileiro (REB), como medida de apoio e motivação à Marinha Mercante Nacional e a Indústria Naval Brasileira (BRASIL, 1997a).

A criação do REB visava garantir e promover o desenvolvimento da frota brasileira e,

ao mesmo tempo, impedir que os navios brasileiros se transferissem para outras bandeiras mais convenientes.

Embora tenha fomentado vários incentivos fiscais e administrativos, como financiamento, seguro e outras vantagens, o REB não teve o efeito desejado de promover o transporte de cabotagem e teve que passar por um processo de revisão, pois a não implementação de alguns dos incentivos propostos tornou-se um obstáculo para o crescimento do transporte de cabotagem esperado. (CEMBRA, 2012).

3.3 Legislação Aplicada

O setor de cabotagem no Brasil é regulado por meio de políticas de subsídios e reservas de mercado. Tais incentivos estão contidos em leis e normativos que buscam, direta ou indiretamente, fomentar o desenvolvimento deste modal de transporte.

As regras para a navegação na cabotagem são expedidas pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários, além de legislações e diretrizes nacionais emanadas de outras organizações, porém, para o escopo deste estudo, somente duas normas da ANTAQ serão analisadas, justamente aquelas precursoras na tentativa de flexibilizar a participação de embarcações estrangeiras na Cabotagem, além da legislação federal que trata do Adicional ao Frete para a Marinha Mercante:

- Resolução n.º 01/2015 da ANTAQ - Estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por EBN

A Resolução Normativa nº 01/2015 estabelece os procedimentos necessários para o afretamento de embarcações estrangeiras no Brasil. De acordo com o previsto nessa Resolução, para que uma embarcação estrangeira possa ser objeto de afretamento no Brasil, é obrigatória a realização de um procedimento administrativo formal de consulta ao mercado nacional de embarcações denominado de “circularização”.

Na circularização, a empresa brasileira de navegação (“EBN”) interessada em afretar uma embarcação estrangeira realiza uma consulta ao mercado de embarcações nacionais sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira que atenda aos requisitos exigidos para o afretamento. Esse processo é realizado eletronicamente por meio de um sistema disponibilizado e operado pela própria ANTAQ chamado SAMA (“Sistema SAMA”). A EBN interessada em afretar uma embarcação estrangeira utiliza esse sistema para informar ao mercado nacional as características da embarcação de que necessita, bem como os serviços e a operação que a mesma deverá realizar.

Caso não haja embarcação brasileira que atenda a esses requisitos e se encontre disponível, a ANTAQ procederá à emissão de um documento denominado “Certificado de Autorização de Afretamento”, o CAA, que formaliza a autorização de afretamento de embarcação estrangeira no Brasil. O CAA tem prazo de validade de 12 meses, podendo ser renovado por igual período ao final desse termo por meio de nova circularização.

Caso haja embarcação brasileira que atenda aos requisitos informados na circularização, o proprietário dessa embarcação poderá efetuar o chamado “bloqueio da circularização”, que é o procedimento pelo qual a empresa bloqueante oferece a sua embarcação de bandeira brasileira em substituição à embarcação estrangeira que se pretendia afretar. Ainda de acordo com a resolução ANTAQ nº 1/2015, caberá à ANTAQ decidir se o bloqueio é firme, isto é, se a embarcação bloqueante realmente possui as características e requisitos necessários para o atendimento da circularização.

No processo administrativo de circularização, portanto, figuram como partes interessadas: (a) a empresa brasileira de navegação que pretende afretar uma embarcação estrangeira; (b) a empresa que possui uma embarcação nacional capaz de atender a essa demanda de afretamento; e, por fim, (c) a empresa proprietária da embarcação estrangeira que atenderá ou já está atendendo à demanda de afretamento (FARIA; FAUSTINO; SOUZA, 2018).

- Resolução n.º 05/2016 da ANTAQ - Estabelece critérios e procedimentos para a outorga de autorização à pessoa jurídica que tenha por objeto operar navegação de cabotagem

De acordo com o estabelecido no Art.3º da Resolução nº 05/2016 da ANTAQ, a autorização para operar na navegação de cabotagem somente pode ser outorgada a Empresas Brasileiras de Navegação (EBN). Para obtenção desta outorga, as EBN devem possuir ao menos uma embarcação de bandeira brasileira em condições de operar comercialmente. Esta embarcação não deve estar afretada a casco nu² para terceiros e deve ser apropriada para o tipo de navegação pretendida.

Se os requisitos técnicos descritos anteriormente não forem atendidos, existe também a chance de autorização voltada para a embarcação afretada, que esteja a casco nu, sob condições de que essa embarcação seja de bandeira brasileira e que apresente um contrato de afretamento com um período superior a um ano.

A única possibilidade da realização de negócios de uma EBN que não possua embarcação de bandeira brasileira na costa com embarcações de bandeira estrangeira é estipulada pelo artigo 6º da Resolução ANTAQ nº 05/2016. Neste caso, a EBN deve ter uma embarcação de bandeira brasileira que esteja em construção em um estaleiro oficial no país e sujeito às condições estipuladas para garantir que a embarcação de bandeira nacional esteja atualmente em construção e não esteja atrasada.

- Lei Federal n.º 10.893/2004 - Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM)

AFRMM é o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante, trata-se de uma taxa que incide sobre o valor do frete cobrado pelas empresas brasileiras e estrangeiras

² Afretamento a casco nu: Contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação, conforme definido na Lei 9.432/1997.

de navegação que operam em porto brasileiro, de acordo com o conhecimento de embarque e o manifesto de carga. O AFRMM é de responsabilidade da Receita Federal e é regido pelas leis nº 2.404/1987 e disciplinado pela Lei nº 10.893/2004, com as alterações trazidas pelas Leis nº 12.599/2012 e 12.788/2013.

O valor pago a título da taxa de AFRMM é destinado então a compor o Fundo da Marinha Mercante (FMM). Que tem como objetivo principal estimular a construção naval e melhorar o sistema de transporte de carga aquaviário.

No que tange às alíquotas do AFRMM, atualmente, são determinadas de acordo com o tipo de navegação: 25% na navegação de longo curso; 10% na navegação de cabotagem e; 40% na navegação fluvial e lacustre, para transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste. Em relação as rotas de exportação e de navegação lacustre e fluvial (interior) há isenção tributária, exceto quanto ao transporte de granéis líquidos nas regiões Norte e Nordeste.

Conforme o PL do BR do Mar, as alíquotas dessa contribuição passariam para 8% para navegação de longo curso, cabotagem e fluvial e lacustre, para granéis líquidos e sólidos e outras cargas no Norte ou Nordeste, ou seja, seria mantida a isenção para exportação e navegação de interior, exceto das regiões Norte e Nordeste, ocorrendo a incidência da contribuição, e haveria uma equiparação dos diferentes tipos de navegação, além, obviamente, de redução da alíquota incidente.

Tal medida, de redução das alíquotas, é vista com bons olhos em um cenário que o frete não para de encarecer e há um nítido congestionamento nos portos marítimos do mundo todo. Diminuir a alíquota da contribuição em questão corroborará para uma diminuição do valor do frete, aliviando o peso da carga tributária no valor das mercadorias importadas (SCARANELLO, 2021).

3.4 Agentes Públicos Atuantes na Cabotagem

A seguir, serão elencados os Agentes Públicos reguladores do transporte aquaviário no país, iniciando com os que foram relevantes no passado e os que hoje atuam na regulação dos serviços prestados pela navegação de cabotagem.

- 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 CMM, 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). Com a promulgação do Decreto nº 64.125/1969, a CMM passa a se chamar SUNAMAM.

- Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM)

Autarquia Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, foi criada em 1969 com o intuito de regular a navegação comercial e maximizar a utilização dos recursos associados à navegação no litoral, por meio da centralização e ampliação de políticas que visam o aumento da capacidade da Marinha Mercante. Nas palavras de Fonseca (2015) a SUNAMAM foi criada com o objetivo de conduzir o comércio marítimo brasileiro aos patamares mais elevados no contexto nacional e este órgão foi o veículo para atingir esse objetivo.

De acordo com o estudo de Castro Júnior (2014), as principais atribuições da SUNAMAM seriam 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 da cabotagem e a representação do governo nas negociações em assuntos inerentes a conferência de fretes.

Segundo Fonseca (2015), sob a administração da SUNAMAM, a década de 1970 tem como característica a retomada do desenvolvimento da indústria naval brasileira. Porém, em conformidade com as demandas econômicas da época, as atividades do setor do transporte marítimo estavam voltadas quase que unicamente para a navegação de longo curso.

Esse período marca também o aumento nos investimentos no transporte rodoviário, fundamentando sua predominância na matriz de transportes de cargas brasileiras, privilegiando sua utilização até mesmo sobre as rotas que cobriam grandes distâncias, ignorando, assim, a crise do petróleo da década 1970 (FONSECA, 2015).

A mencionada retomada do setor marítimo brasileiro deve-se, em grande parte, aos esforços da SUNAMAM que, com o apoio do Governo Federal, passou a ter o monopólio da marinha mercante e da indústria brasileira naval, em particular na área de gestão dos recursos depositados no FMM.

Entretanto, nota-se que no fim da década de 1970 a economia do país começou a desacelerar, promovendo uma redução expressiva dos investimentos voltados para o setor naval, que, associada às evidências de gestões ineficientes, promoveu uma crise que englobou muitos setores, crise essa que foi provocada pela supressão de recursos vindos do FMM, apresentando assim impactos negativos para a indústria naval do Brasil e a navegação mercante.

A SUNAMAM exerceu papel importante no desenvolvimento do setor hidroviário brasileiro, principalmente por seu papel na gestão de massivos recursos públicos. Também foi fonte de má reputação do Governo Federal, sendo extinta em 1989 e substituída pela sua sucessora, a Secretaria de Transportes Aquaviários (STA) que se restringia às funções

de fiscalização e regulação.

Assim, de acordo com o estudo de Fonseca (2015), tem-se que foi encerrado o ciclo mais excepcional de crescimento da indústria naval do Brasil e da navegação mercante, que, alocadas em um frequente processo de recessão, ocasionou o colapso de muitos armadores brasileiros, bem como o sucateamento e extinção dos estaleiros nacionais mais importantes.

- Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA) e Ministério da Infraestrutura (MInfra)

Com relação às competências do MTPA, firmadas pela Lei nº 13.502/2017, podem ser destacadas as seguintes: 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.

Especificamente no âmbito das suas atribuições, aquelas que se orientam para o modal aquaviário e com impacto na navegação de cabotagem, a Lei 13.502/2017 estabelece que o MTPA é o responsável pelo planejamento, coordenação e fiscalização das políticas nacionais, pela formulação e fiscalização da execução das políticas em relação ao FMM e, em coordenação com os Ministérios da Fazenda (MF) e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), responsável pelo desenvolvimento de diretrizes para afretamento de embarcações estrangeiras via EBN e a liberação do transporte de cargas.

Posteriormente, em 2019, o MTPA é extinto, criando-se então o Ministério da Infraestrutura que, conforme disposto no Decreto 10.368/2020, atualmente é o órgão da administração pública federal direta que atua na política nacional de transportes dos modais ferroviário, rodoviário e aquaviário, além de realizar ações no âmbito da Marinha Mercante, das vias navegáveis e dos portos fluviais e lacustres. Possui em sua estrutura dois órgãos que atuam diretamente no transporte aquaviário, a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários e o Departamento de Navegação e Hidrovias, cujas tarefas mais relevantes são propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário; promover estudos técnicos e econômicos sobre outorgas ou delegação de exploração e de prestação de serviços nos setores de transporte aquaviário e de infraestrutura aquaviária; e subsidiar a elaboração de programas voltados à logística de transportes com impacto no setor de infraestrutura de transporte aquaviário, em consonância com os demais programas de governo.

- Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, é uma autarquia em regime especial, vinculada ao Ministério da Infraestrutura, integrante da Administração Federal indireta, com personalidade jurídica de direito público, independência administrativa e autonomia financeira e funcional. Constituem

a esfera de atuação da ANTAQ a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso; além dos portos organizados, dos terminais portuários privativos e do transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas.

Com o intuito de assessorar decisões governamentais no que se refere 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, ressalta-se a responsabilidade da ANTAQ na fiscalização do funcionamento e dos serviços prestados pelas EBN na navegação de cabotagem. É responsabilidade da ANTAQ também a adoção de procedimentos de incorporação ou desincorporação de bens, no âmbito das outorgas, que autorizam as 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, especialmente em casos de Mobilização Nacional, 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, 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).

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 por intervenções externas indesejáveis.

Atualmente, cabe ao recém-criado Ministério da Infraestrutura, por meio da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários e o Departamento de Navegação e Hidrovias, a elaboração e edição de normas e regulamentos atinentes à prestação de serviços de transporte aquaviário, sendo da 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 referentes à Marinha Mercante, sejam eles relacionados com as atribuições da Autoridade Marítima (AM) ou em prol da Defesa Nacional.

3.5 Políticas Referentes à Navegação de Cabotagem

Conforme consta no Acórdão 1383/2019-TCU-Plenário, o Tribunal de Contas da União asseverou, em auditoria realizada no setor de cabotagem em 2019, que não há Política Pública específica de fomento à navegação de cabotagem brasileira (TCU, 2019). Com base no que foi observado pelo Tribunal, serão analisados alguns planos gerais que regem o transporte de cargas no país, visualizando conceitos que estejam relacionados à Cabotagem de modo a verificar se o Programa BR do Mar pode suprir esta lacuna.

- Plano Nacional de Logística (PNL-2035)

De acordo Constituição Federal brasileira (Brasil, 1988), compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O Decreto nº 10.368, de 22 de maio de 2020, confere ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) – órgão da Administração Pública Federal Direta – competências para a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas nacionais de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário e aeroviário. Em meio a esse arcabouço legal, o Plano Nacional de Logística (PNL), cujo objeto central é o planejamento estratégico de transportes, caracteriza-se como um dos instrumentos da Política Nacional de Transportes.

Conforme informações extraídas do sítio eletrônico do MInfra, observamos que o Plano Nacional de Logística (PNL) é um dos principais instrumentos que o Poder Público dispõe para planejar, no longo prazo, a infraestrutura de transportes brasileira. O PNL identifica e propõe, com base no diagnóstico atual, soluções que contribuam para o desenvolvimento brasileiro. O objetivo é indicar empreendimentos que propiciem a redução dos custos, melhorar o nível de serviço para os usuários, buscar o equilíbrio da matriz, aumentar a eficiência dos modos utilizados para a movimentação das cargas e diminuir a emissão de poluentes.

O Plano Nacional de Logística é a materialização dessa atividade de planejamento para o horizonte do ano de 2035, e reúne, além dos resultados, uma série de dados, informações, questões e modelos que contribuem para o desenvolvimento de análises específicas e para o constante uso do planejamento na tomada de decisões estratégicas por parte do governo federal, governos dos estados e do Distrito Federal, municípios, agências reguladoras, empresas públicas e privadas inseridas no sistema de transportes nacional. Logo, o PNL é um instrumento do Estado Brasileiro, que visa lançar um olhar para

as necessidades e oportunidades atuais e futuras do sistema de transporte.

Dentre as ações iniciais do Governo Federal para a implementação do PNL, 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 (EPL, 2021).

- Política Nacional de Transportes (PNT)

O direito ao transporte é previsto na Constituição de 1988, devendo a União legislar privativamente sobre o tema, além de instituir as diretrizes da Política Nacional de Transportes. Para os municípios, a Constituição previu o dever de organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial.

Ao longo dos anos, o Governo realizou a discussão sobre a existência de um marco normativo que compilasse o planejamento estatal para o setor de transportes, com vistas ao desenvolvimento nacional e à efetivação dos direitos da população. Surgiu, assim, a Política Nacional de Transportes – PNT, que reúne as principais diretrizes para os processos de planejamento, implementação, gestão, operação e avaliação do setor.

A PNT foi materializada na Portaria nº 235, de 28 de março de 2018, que além de instituir a política, estabeleceu princípios, objetivos e diretrizes para o setor de transportes, tais como: respeito à vida; excelência institucional; planejamento e integração territorial; infraestrutura sustentável; eficiência logística; desenvolvimento econômico, social e regional; responsabilidade socioambiental; e integração e cooperação internacional (BRASIL, 2018).

Ponto de especial destaque na política é o estímulo ao desenvolvimento do pessoal que atua no setor. A capacitação dos profissionais é tratada como elemento-chave para o sucesso da política pública. Assim, figuram como diretrizes valorizar e qualificar os recursos humanos das instituições governamentais do Setor de Transportes, por meio do desenvolvimento de competências estratégicas, da atração e retenção de talentos, e da criação de ambiente motivacional propício; e incentivar o intercâmbio de conhecimentos e experiências com instituições nacionais e internacionais, para o aperfeiçoamento das práticas setoriais (FERNANDES, 2018).

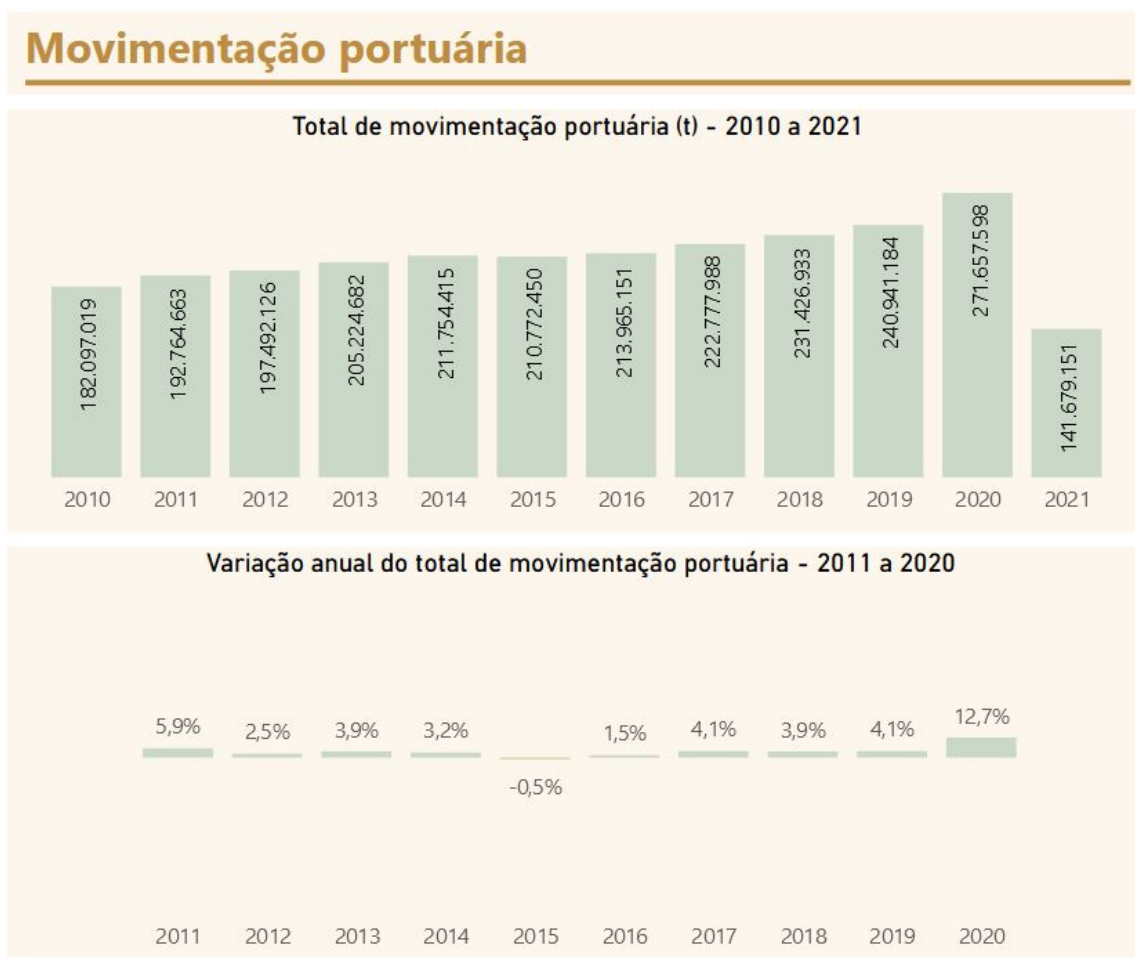
Quando se verifica as políticas que têm sido empregadas na navegação de cabotagem, nota-se a relevância do “Programa BR do Mar”, que pode ser visto como uma específica Política Pública de incentivo para este tipo de meio de transporte.

3.6 Situação Atual do Setor de Cabotagem

Após verificar o comportamento da cabotagem no Brasil por meio de sua base histórica e suas características, além das principais legislações e planos logísticos, serão analisados os perfis de cargas movimentadas e transportadas por este modal de transporte.

De acordo com dados do Painel CNT do Transporte Aquaviário e tomando como base o ano de 2020, a navegação de cabotagem movimentou em portos nacionais 271,6 milhões de toneladas, volume 12,7% superior ao ano de 2019 e 48,9% acima do montante registrado em 2010, que foi de 182 milhões de toneladas (figura 4). Diante dos números apresentados, constata-se o inegável crescimento da navegação de cabotagem no contexto do transporte de cargas brasileiro na última década (CNT, 2021).

Figura 4 – Movimentação Anual Cargas na Cabotagem

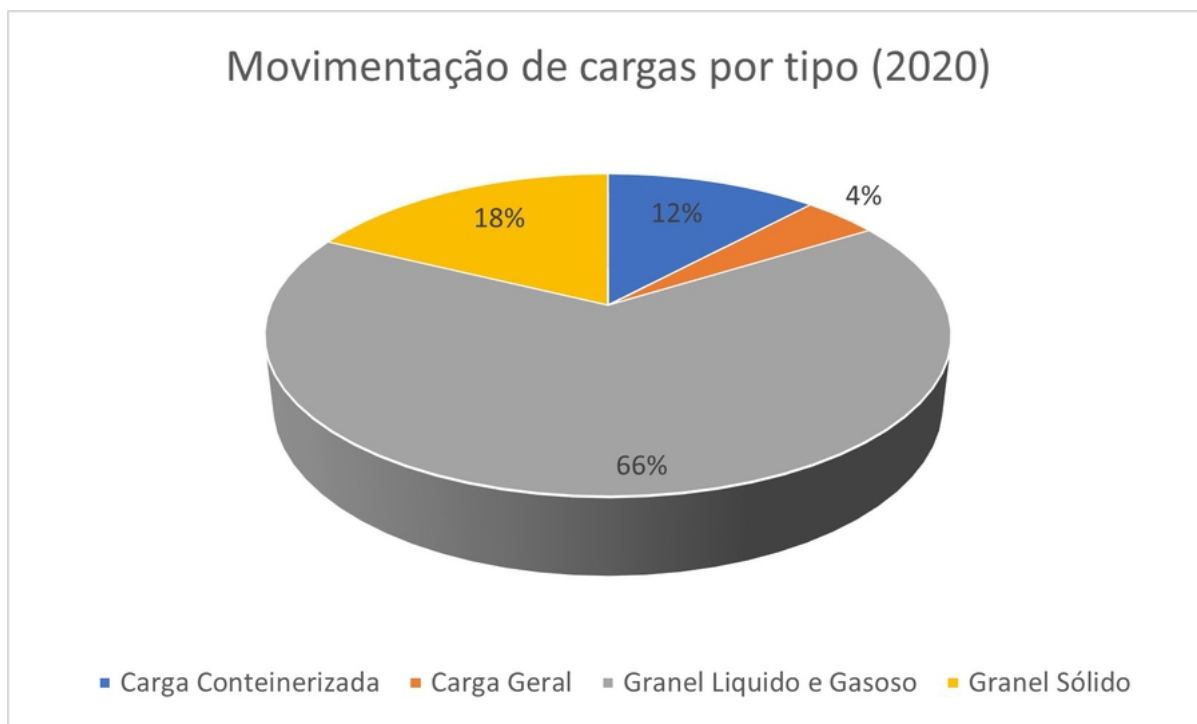


Fonte: Painel CNT de Transporte (2021)

Quanto ao tipo de carga transportada pelo modal de cabotagem, verifica-se a predominância de cargas relativas ao setor petrolífero, as quais são determinantes para o

transporte em números significativos de graneis líquidos (Fig 5), uma vez que uma grande parte dessas cargas é proveniente de plataformas marítimas e destina-se aos grandes centros processadores e consumidores do petróleo e seus derivados, especialmente os estados do Rio de Janeiro e São Paulo (CNT, 2021).

Figura 5 – Distribuição de Tipo de Cargas na Cabotagem



Fonte: Painel CNT de Transporte (2021)

Diante destes números, verifica-se que o apoio governamental à Navegação de Cabotagem é necessário e importante para o incremento deste modal. Apesar da crise gerada pela pandemia de COVID-19, o crescimento da tonelagem movimentada na última década (2010 – 2020), bem como o caráter estratégico da principal carga transportada (derivados de petróleo) mostram que o “BR do Mar” é um programa fundamental para alavancar a Cabotagem, contribuindo para o progresso econômico do país.

4 ASPECTOS RELEVANTES DA CABOTAGEM

Sem dúvida, o transporte é uma das principais funções logísticas. Segundo Wanke, além de representar grande parcela dos custos logísticos na maioria das organizações, tem papel fundamental no desempenho de diversas dimensões do Serviço ao Cliente. Do ponto de vista de custos, representa, em média, cerca de 60% das despesas logísticas, o que, em alguns casos, pode significar duas ou três vezes o lucro de uma companhia, (WANKE, 2020).

Desde os primórdios o transporte de mercadorias tem sido utilizado para disponibilizar produtos onde existe demanda potencial, dentro do prazo adequado às necessidades do comprador. Mesmo com o avanço de tecnologias que permitem a troca de informações em tempo real, o transporte continua sendo fundamental para que seja atingido o objetivo logístico, que é o produto certo, na quantidade certa, na hora certa, no lugar certo ao menor custo possível (BALLOU, 2009).

Muitas empresas brasileiras têm tentado cumprir esse objetivo em suas operações comerciais. Nesse sentido, enxergam na logística, especificamente na área de transporte, a possibilidade de ganhar vantagem no mercado. Nas várias iniciativas para melhorar a eficiência dos transportes que estão a ser realizadas, destacam-se os investimentos na área da tecnologia da informação, que visam ajudar as empresas a melhorar tanto o controle como o planejamento do processo, bem como a procura de soluções intermodais que lhes permitam uma redução significativa de custos (WANKE, 2020).

Enxergando a possibilidade de aumento da utilização da navegação de cabotagem no Brasil, tenta-se demonstrar suas vantagens associadas às características do território brasileiro, tais como a grande faixa de costa marítima e a proximidade dos grandes centros produtores e consumidores ao litoral. Neste capítulo serão apresentadas as vantagens decorrentes da escolha pela utilização da navegação de cabotagem, bem como os óbices para o desenvolvimento deste modal.

4.1 Vantagens do Modal Aquaviário

Responsável pela movimentação de mais de 60% das mercadorias e de mais de 90% dos passageiros, o transporte rodoviário enfrenta graves problemas com a baixa qualidade da infraestrutura no Brasil: apenas 12,4% da malha rodoviária é pavimentada. A frota, por sua vez, aumentou 63,6% no período de 2009 a 2017, chegando a quase 100 milhões de veículos em circulação no Brasil. Os dados são do Anuário CNT do Transporte 2018, divulgado pela CNT (2018).

Outros números demonstram o tamanho do problema. 92% das rodovias pavimentadas é de pista simples. Além disso, as condições deixam a desejar: segundo a Confederação, que avalia toda a malha federal pavimentada e os principais trechos

estaduais também pavimentados, 62% das vias pesquisadas apresentam algum tipo de problema sendo classificadas como regular, ruim ou péssima. O pavimento apresenta problemas em metade dos trechos. Já a sinalização e a geometria da via têm classificação regular, ruim ou péssima, com índices de 59% e de 77%, respectivamente (SOUZA, 2021).

O resultado da combinação entre esses fatores é uma sobrecarga da malha e o agravamento do risco de acidentes. Para mitigar este problema, a solução passa, necessariamente, por investimentos em infraestrutura e diversificação de modais, de forma que as rodovias não fiquem tão sobrecarregadas. Neste aspecto, a Cabotagem surge como importante vetor para desonerar as estradas brasileiras, principalmente quando envolve transporte de cargas por grandes distâncias.

O transporte aquaviário, quando comparado com o rodoviário, apresenta algumas vantagens relevantes que podem contribuir para o desenvolvimento da navegação de cabotagem, proporcionando melhor distribuição entre os modais de transporte e maior equilíbrio da matriz de transportes brasileira, conforme mostrado nas Figura 6 e 7. Dentre as vantagens vislumbradas, podemos citar: Menor consumo médio de combustível, Menor emissão de Gás Carbônico e Menor custo médio de transporte. Serão comentados com mais detalhes as seguintes vantagens comparativas: o Menor consumo de combustível; a Vida útil da infraestrutura; a Maior capacidade no transporte de cargas; e a Segurança e o controle sobre a distribuição.

Figura 6 – Vantagens da Navegação Cabotagem



Fonte: Painel CNT de Transporte (2021)

Figura 7 – Comparativo Transporte de Cargas

COMPARATIVO TRANSPORTE DE CARGAS			
			
Indicador	Modal Cabotagem	Modal Ferroviário	Modal Rodoviário
Unidades equivalentes	Embarcação de 6.000 t	2,9 comboios Hopper, 86 vagões de 70 t	172 carretas de 35 t
Consumo médio de combustível para transportar uma tonelada por mil quilômetros	4,1 litros	5,7 litros	15,4 litros
Emissão de gás carbônico (gCO ₂ /TKU)	20,0	23,3	101,2
Custo médio de transporte, carga geral por 1.000 km (R\$/t)	R\$ 50,74	R\$ 67,54	R\$ 239,74

Fonte: BNDES com base em CNT (2018)

- Consumo de combustível

O consumo de combustível por tonelagem transportada do modal aquaviário é o menor dentre todos os modais, 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 (Fig 8). Desta forma consegue-se um menor custo por tonelada transportada de combustível.

Figura 8 – Consumo de Combustível por Modal de Transporte



Fonte: Painel CNT de Transporte (2021)

Neste quesito deve-se levar em consideração que os custos fixos são elevados no modal aquaviário. Estes custos fixos independem de carga e distância e se referem às despesas inevitáveis para operação, tais como os custos de tripulação e praticagem. Deste modo, a vantagem econômica do modal aquaviário quanto ao consumo de combustível será tão maior quanto maiores forem os volumes de cargas transportadas e as distâncias percorridas.

O baixo consumo de combustível do modal aquaviário, quando comparado com o rodoviário, não deve ser visto apenas como uma vantagem econômica. Sob o ponto de vista ambiental, a maior eficiência energética do modal aquaviário propicia uma menor emissão de gás carbônico na atmosfera (LOPES, 2015), contribuindo assim para a diminuição da poluição ambiental e o combate ao aquecimento global.

- Vida útil da infraestrutura, dos equipamentos e dos meios

Apesar de apresentarem custos de aquisição superiores ao do modal rodoviário, o elevado tempo de vida útil dos equipamentos e dos meios utilizados no transporte aquaviário são vantagens significativas. Os equipamentos e os meios utilizados apresentam menor nível de avarias e menor custo operacional ao longo da sua vida útil (COELHO, 2017).

Quanto à vida útil da infraestrutura, as vias terrestres necessitam de constante manutenção, além de demandarem obras de grande vulto para aumento da capacidade de fluxo. Por outro lado, a via aquática, uma vez instalada a infraestrutura e adquiridos os equipamentos e os meios, necessita apenas de intervenções pontuais, tais como dragagens, sinalizações e ampliações portuárias. Uma vez em mar aberto, poucos são os investimentos para ampliação da capacidade de uma via marítima, que apresenta praticamente uma capacidade ilimitada de fluxo (LOPES, 2015).

- Capacidade no transporte de cargas

Ao analisar a capacidade de carregamento por modal de transportes, de acordo com a Figura 9, observam-se as vantagens atribuídas à navegação de cabotagem em termos comparativos com os modais rodoviário e ferroviário, pois apenas uma embarcação carrega o equivalente a 72 vagões de trem e 143 carretas (CNT, 2013). 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. (FONSECA, 2015).

Figura 9 – Capacidade de Carregamento por Modal de Transporte

Fonte: Painel CNT de Transporte (2021)

- Segurança no transporte

A segurança da carga transportada é uma vantagem do modal aquaviário. Menos sujeita a acidentes no transporte, a via marítima apresenta uma grande concentração de cargas nos navios e nos terminais, o que propicia um melhor controle na distribuição da carga, reduzindo assim as suas perdas (COELHO, 2017).

O transporte marítimo tem seus riscos, porém, grande parte das ameaças da viagem são reduzidos por ser realizada sem se afastar da costa.

Em comparação aos demais modais de transporte, o risco da ocorrência de roubos, extravios e acidentes é consideravelmente menor, o que reflete diretamente na qualidade de entrega do produto, que tem redução a danos e surpresas durante o percurso.

4.2 Óbices para o desenvolvimento da Cabotagem

A cabotagem apresenta vantagens em relação aos demais modos de transporte, porém, o pleno desenvolvimento do setor ainda depende da eliminação de diversos gargalos operacionais, institucionais e de regulamentação de infraestrutura (CNT, 2013).

Considerando a importância da cabotagem para a integração entre os modais de transporte e para o estímulo ao desenvolvimento econômico nacional, alguns entraves foram identificados ao desenvolvimento da navegação por cabotagem.

Dentre os diversos óbices existentes e constantes nas literaturas sobre o assunto, serão realizadas análises sobre aqueles considerados mais relevantes: Burocracia, falta de infraestrutura portuária, preço do combustível, falta de integração entre os modais e altos custos operacionais

- Burocracia

A navegação de cabotagem é equiparada à navegação de longo curso no que se refere à maioria das exigências legais, a exemplo dos procedimentos de despacho da carga e da quantidade de documentos necessários, superiores às exigidas nos transportes rodoviário e ferroviário. Embora cada modal possua sua particularidade, o excesso de procedimentos relativos ao controle da navegação por cabotagem acaba onerando o setor e reduzindo sua atratividade. Embora regras sanitárias e medidas de segurança sejam necessárias para a qualidade do transporte, entende-se que esse processo é demasiadamente lento e oneroso.

Apesar de sua característica de transporte local, a cabotagem necessita da mesma documentação e segue as mesmas regras que a navegação de longo curso, que ocorre entre diferentes países. De acordo com a CNT, são exigidos cerca de 50 diferentes documentos e certificados internacionais de segurança pela Marinha do Brasil e pela Vigilância Sanitária que devem ser mantidos nas embarcações em todas as viagens

Mostrando esse processo como limitador do uso da cabotagem, verifica-se que o excesso de burocracia aduaneira diminui a adesão das empresas de transporte a esse tipo de navegação.

- Infraestrutura portuária deficiente

O desempenho portuário é essencial para a eficiência e eficácia da rede marítima. A dotação de infraestrutura portuária pode ser descrita por variáveis como número de guindastes, calado máximo e área de armazenamento nos portos de origem e destino.

Na década de 1990 o Brasil deu um grande passo no processo de modernização dos portos nacionais. A lei nº 8.630 de 1993 (Lei dos Portos), ordenou de forma mais eficiente o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias nacionais.

Os portos nacionais sofreram desde então um acentuado processo de modernização, utilizando equipamentos mais eficientes, além de adotar a containerização³ para agilizar a movimentação de cargas

Por outro lado, grande parte da infraestrutura portuária existente no país é de origem antiga. O problema de deficiência da infraestrutura portuária não é de fácil resolução e ainda persiste atualmente. A modernização de portos é uma iniciativa que demanda tempo, continuidade de ações e altos investimentos (ALFREDINI; ARASAKI, 2019).

O problema de deficiência de infraestrutura portuária foi classificado pelos usuários como muito grave, principalmente no que se refere à precariedade dos acessos terrestres, à falta de manutenção dos canais de acesso e à insuficiência de berços de atracação. (CNT, 2013)

Atualmente o que se observa é uma baixa prioridade aos navios de cabotagem nos

³ Colocação de carga em container, destinado a propiciar o transporte de mercadorias com segurança, inviolabilidade e rapidez, além de permitir fácil carregamento e descarregamento das cargas (FONSECA, 2015).

portos. Os berços de atracação mais eficientes e modernos são destinados principalmente às embarcações de longo curso, pois, via de regra, transportam cargas de maior valor agregado (ALVARENGA, 2019). Esta priorização faz com que os navios de cabotagem sejam mais atingidos pelos problemas de infraestrutura portuária que afligem a navegação marítima. Os elevados tempos de espera e de operação portuária, associados à falta de equipamentos apropriados para manuseio da carga nos portos provocam diminuição de produtividade e consequente aumento de custos, tornando menos competitivo o setor de navegação de cabotagem no Brasil.

- Preço do combustível

O custo do combustível representa aproximadamente 15% do custo total médio de operações de navios (ALVARENGA, 2019), sendo um item de grande impacto no preço final do transporte. Enquanto o óleo diesel utilizado por caminhões tem seu preço subsidiado, o valor do combustível marítimo é definido sem intervenções do governo brasileiro, sujeito às interferências do mercado internacional.

Outro fator importante a considerar são as diferenças entre a navegação de longo curso e de cabotagem. Apesar da lei nº 9.432 (BRASIL, 1997a) estabelecer que os preços dos combustíveis praticados nas navegações de longo curso são extensivos às embarcações de cabotagem, o que se verifica é que isenções de vários tributos como ICMS, PIS e COFINS não são aplicados no caso da cabotagem. A Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC), reclama que o custo do combustível pode chegar a cerca de 35% a 50% do custo operacional (ALVARENGA, 2019). Tais percentuais tornam esta despesa o principal insumo da navegação de cabotagem.

Verifica-se que tal custo torna a vantagem da navegação de cabotagem em relação ao consumo de combustível do transporte rodoviário menos impactante e, em consequência menos competitiva.

- Falta de integração entre os modais

O modal rodoviário se destaca em relação aos demais modais graças a sua simplicidade. A possibilidade de despachar uma carga diretamente para o seu destino final, sem necessidade de desembarços intermediários, impulsiona seu uso pelas empresas de transporte.

De modo a competir com a flexibilidade oferecida pelo modal rodoviário é necessário propiciar ao usuário final do transporte de carga uma simplicidade semelhante. Desta forma surgem os terminais multimodais, capazes de realizar a integração entre os modais de transporte de forma rápida e eficiente, aproveitando o que cada um possui de mais eficiente (MARTINS, 2012).

O entrave da integração entre modais está diretamente relacionado com a falta de infraestrutura de transportes do país. A falta de ferrovias e rodovias ligando diretamente os portos aos centros de consumo dificulta a cabotagem, tornando mais oportuno o uso somente do transporte rodoviário. A falta de incentivos para a construção de terminais

multimodais, bem como a ineficiência da malha rodoviária e ferroviária brasileira, inibem a integração entre os modais.

Os aspectos apresentados acima, aliados a escassez de rotas regulares de navegação de cabotagem aumentam a ineficiência da integração entre os modais de transporte no país, o que causa grande impacto no desenvolvimento da navegação de cabotagem

- Altos custos operacionais

Dentre os óbices listados, os altos custos operacionais são bastante relevantes. Apesar do fato de que o transporte aquaviário é de maior complexidade quando comparado com os demais modais, existem ainda diversos fatores determinantes aos altos custos operacionais da navegação de cabotagem.

Os tributos incidentes na navegação de cabotagem não se restringem ao preço do frete pois existem diversas taxas relacionadas à carga que oneram o custo final do transporte. Não são simples os cálculos dos mesmos, o que causa atrasos na liberação da carga (PORTELA, 2016).

Há ainda os custos relativos à praticagem e a encargos sociais do trabalho portuário, característicos do modal aquaviário e que representam parcela significativa dos custos operacionais. O custo de praticagem ainda é motivo de discussão. Apesar das contestações das empresas de navegação, este custo, no Brasil, não é muito diferente da média mundial (ROJAS, 2014). Entretanto, se comparado com o custo total das operações portuárias, é inegável a relevância desse serviço na composição do preço do frete.

Diante dos óbices apresentados, que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, se faz necessária a implementação de medidas para a eliminação dos mesmos, corrigindo as assimetrias existentes no 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 utilizado na navegação de cabotagem, a diminuição da burocracia e a redução de exigência para operação dos navios que fazem o transporte de carga, além do aumento de investimentos na infraestrutura portuária de modo a facilitar a integração entre os diversos modais de transporte.

4.3 O Modal Marítimo e seu relacionamento com a Defesa Nacional

A Marinha Mercante brasileira, como descreve a Doutrina Militar Naval, tem sua importância tanto como vetor de desenvolvimento econômico e social, como ferramenta de ação política e militar, sendo um dos elementos do Poder Marítimo⁴.

⁴ Poder Marítimo é constituído, dentre outros, pelos seguintes elementos: O Poder Naval; a Marinha Mercante, as facilidades, os serviços e as organizações relacionadas com os transportes aquaviários, marítimo e fluvial (BRASIL, 2017).

Por ser um país de vocação marítima natural, com um litoral e hidrovias extensos, grande concentração populacional ao longo da costa, além de um vasto comércio marítimo e inegável importância estratégica e econômica, o Brasil precisa estar pronto para fazer frente às possíveis ameaças ao seu território, baseando-se na organização, adestramento e profissionalismo de suas Forças, bem como se valer da Mobilização Nacional, utilizando-se de meios civis, em caso de enfrentamento de situações de emergência, decorrentes de ameaças à soberania nacional.

Para bem compreender este contexto, o Ministério da Defesa assim conceitua Mobilização Militar.

A Mobilização Militar, como parte integrante da Mobilização Nacional, planeja, orienta e empreende atividades, desde a situação de normalidade, a fim de dotar as FA de todos os recursos logísticos (pessoal, material, instalações e serviços), que serão obtidos, por meio do Estado, no Poder e no Potencial Nacionais ou no exterior, a fim de capacitar as referidas Forças a enfrentar situações de emergência, decorrentes de ameaças à soberania nacional, à integridade territorial ou aos interesses nacionais, dentro ou fora do território brasileiro, complementando as carências da logística militar (BRASIL, 2015).

Nesse contexto, a Marinha Mercante destaca a sua importância para auxiliar nas ações de defesa a partir da complementação das capacidades da Marinha de Guerra com o emprego de navios mercantes, como meios navais não orgânicos da MB, para a aplicação do Poder Naval nas guerras navais. Desta forma, o fortalecimento da Marinha Mercante é fundamental no que diz respeito aos meios que a compõem e sua possibilidade de adaptação para ser capaz de integrar o Poder Naval de maneira adequada.

De maneira complementar, deve-se destacar que a Estratégia Nacional de Defesa (END), ao realizar a definição de Capacidade de Mobilidade Estratégica, estabelece que uma infraestrutura logística de transporte precisa estar disponível e que a mesma tenha uma capacidade multimodal que possibilite às Forças Armadas poderem rapidamente se deslocar para a área de emprego quando for necessária a defesa referente aos interesses nacionais (BRASIL, 2020b).

Desta forma, 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 com a implementação do Programa “BR do Mar”, incrementando a capacidade de mobilização para prover a Defesa Nacional.

5 O PROGRAMA “BR DO MAR”

O Projeto de Lei (PL) nº 4.199/2020, denominado “BR do Mar” é uma iniciativa do Ministério da Infraestrutura e tem como objetivos principais incentivar a Cabotagem no país, por meio do incremento da oferta, incentivo à concorrência e a competitividade, redução de custos logísticos, expansão de rotas e equilíbrio da matriz de transportes brasileira. Tais medidas tem o potencial de contribuir para o desenvolvimento da economia no país em um ambiente de retomada econômica no cenário pós COVID-19, reduzindo o “Custo Brasil”⁵.

O Programa BR do Mar tem foco em quatro eixos temáticos: frota, custos, portos e indústria naval, com iniciativas específicas para cada um desses eixos. Com o incentivo à cabotagem, prevê-se a redução de custos de frete, que podem ser repassados aos consumidores, e a entrada de novos usuários nessa modalidade. Além disso, esse projeto facilitará o fluxo de produtos entre os portos nacionais. As iniciativas para cada um destes eixos são descritas a seguir:

Frota - O programa estimula a frota em operação do País para que as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) tenham maior controle e segurança na operação de suas linhas. Dessa maneira, propõe que a empresa que detém frota nacional poderá se beneficiar de afretamentos a tempo (quando o navio é afretado com a bandeira estrangeira, o que permite que ela tenha menores custos operacionais). São previstas, ainda, outras hipóteses que permitirão às EBNs afretarem embarcações a tempo: para substituir embarcações que estiverem em reparo ou construção; para atender operações que ainda não existam; e para cumprir exclusivamente contratos de longo prazo. Já os novos entrantes ou empresas de menor porte sem embarcações próprias poderão afretar a casco nu (o navio afretado passa a adotar a bandeira brasileira), sem a necessidade de lastro em embarcações próprias.

Indústria Naval - O governo propõe diversas ações para fomentar a indústria naval, em especial no segmento de manutenção e reparos. A possibilidade de empresas estrangeiras utilizarem os recursos do Fundo da Marinha Mercante para financiarem a docagem de suas embarcações em estaleiros brasileiros é um exemplo de ação que, ao trazer maior escala para as operações dos estaleiros, irá beneficiar, também, as EBNs, que hoje utilizam estaleiros na Europa e até na China.

Custos - Ações que buscam viabilizar o aumento da competitividade das operações de cabotagem, com propostas que impactam custos de diversos tipos, como as burocracias que sobrecarregam as operações de cabotagem.

Portos – Uma iniciativa importante é a permissão do uso de contratos temporários para a movimentação de cargas que ainda não possuem operação no porto, agilizando a entrada em operação de terminais dedicados à cabotagem. Além disso, o Governo Federal

⁵ Custo Brasil é a expressão usada para se referir a um conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas e econômicas que atrapalham o crescimento do país, comprometem investimentos e contribuem para uma excessiva carga tributária (LEONE, 2007).

já trabalha com uma agenda de modernização portuária, tendo concluído desde o ano passado o arrendamento de 14 áreas portuárias, nas cinco regiões do país. Outras 14 áreas portuárias serão licitadas ainda este ano, além de 33 terminais de uso privado que serão autorizados. Outra ação é a inclusão de novos investimentos em contratos já existentes. Tudo isso para garantir que os portos estejam preparados para o aumento da demanda de operações para cabotagem (TAVARES, 2021).

5.1 Motivação para criação do Programa

Com a eleição do presidente Jair Bolsonaro, em 2019 o Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil foi extinto, sendo criado o Ministério da Infraestrutura (MInfra) por meio do Decreto nº 9.676, de 2 de janeiro de 2019. Este Ministério ficou responsável, dentre outras tarefas, por atuar na política nacional de transportes dos modais ferroviário, rodoviário e aquaviário, além de realizar ações no âmbito da Marinha Mercante, das vias navegáveis e dos portos fluviais e lacustres.

A estrutura do MInfra possui dois órgãos (a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários e o Departamento de Navegação e Hidrovias) que são responsáveis por subsidiar a elaboração de programas voltados à logística de transportes com impacto no setor de infraestrutura de transporte aquaviário.

Conforme mostrado nos capítulos anteriores, em razão das potencialidades do modal aquaviário para o desenvolvimento econômico e social do país, diversos estudos tratando da navegação de cabotagem brasileira foram produzidos nos últimos anos por importantes instituições, tais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, a Confederação Nacional dos Transportes, a Secretaria de Portos da Presidência da República, a Confederação Nacional da Indústria, dentre outros. Com intuito de consolidar os diagnósticos apresentados, de modo que possam contribuir e subsidiar o desenvolvimento da política pública para setor, um dos primeiros e grandes desafios enfrentados pelo Ministério e seus órgãos subordinados foi apresentar uma avaliação do transporte marítimo de forma geral e suas especificidades, analisar as políticas de estímulo ao transporte aquaviário desenvolvidas por outros países e avaliar os diversos diagnósticos já elaborados sobre o transporte de cabotagem no Brasil, de modo a contextualizar a estruturação de medidas de estímulo à cabotagem nacional.

Esta avaliação objetivava também fundamentar o aprimoramento do ordenamento do modal aquaviário, em conformidade com os propósitos de desenvolvimento de uma matriz de transportes mais eficiente, com redução dos custos logísticos, a otimização do uso dos recursos públicos nos investimentos em infraestrutura e o incremento da participação privada nos projetos de infraestrutura logística, presentes na estratégia de atuação do Ministério de Infraestrutura.

Fruto desse trabalho desenvolvido foi a proposição de um Projeto de Lei

denominado Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem, também conhecido como Programa “BR do MAR”, em alusão às “estradas marítimas” que interligariam os portos localizados na costa do País.

O referido projeto, encaminhado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, já foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados no final de 2020 e agora aguarda deliberação, em caráter de urgência, no plenário do Senado Federal, que deverá discutir os impactos e decidir sobre os próximos passos da proposição.

O Programa BR do Mar vem disciplinar e aprimorar o ordenamento do transporte aquaviário, instituído por meio da Lei nº 9.432/97, com a delimitação de diretrizes e critérios para estabelecer o que é interesse público. A criação de uma política específica para a navegação de cabotagem, garantindo segurança regulatória e confiabilidade na prestação do serviço, é essencial para impulsionar a participação da navegação de cabotagem na matriz logística brasileira.

Uma das justificativas para a implementação do Programa apontava que a modalidade de transporte aquaviário, apesar de mais segura, eficiente e sustentável, representaria somente 12% (doze por cento) da matriz logística brasileira, enquanto a rodoviária, menos produtiva e mais custosa, seria responsável por cerca de 61% (sessenta e um por cento) das cargas movimentadas nacionalmente. O PL ponderou, ainda, que a utilização excessiva do modal rodoviário criaria custos à União com “manutenção” e “viabilização de novas rotas, além de trazer consigo estatísticas negativas decorrentes dos altos índices de acidentes e mortes no trânsito causados por caminhões”. Por outro lado, o transporte aquaviário seria consideravelmente mais seguro e já estava em crescimento (ALVARENGA, 2020).

5.2 Objetivos a Alcançar

A fim de fomentar e incentivar a Cabotagem nacional, vários objetivos foram incluídos no Programa BR do Mar, os quais destacam-se:

- I - Ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem;
- II - Incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
- III - ampliar a disponibilidade de frota no território nacional;
- IV - Incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
- V - Estimular o desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira;
- VI - Revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;
- VII - incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos delas decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existente ou consolidado na cabotagem brasileira; e

VIII - otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

De acordo com a Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DHNI-SNPTA elaborada, em março de 2020, pelo Departamento de Navegação e Hidrovias (DHNI), do Ministério da Infraestrutura, podemos citar outros objetivos a serem perseguidos com o BR do Mar

a) priorizar a captação de cargas do modo rodoviário, especialmente as do grupo de mercadorias de carga geral;

b) facilitar a obtenção de maior quantidade de embarcações para atender as necessidades logísticas e garantir o escoamento das cargas nacionais de um ponto a outro do país, garantindo maior previsibilidade e segurança logística ao usuário do serviço

c) estimular o uso de embarcações estrangeiras afretadas por tempo e, com isso, viabilizar o transporte por cabotagem com menor custo operacional, objetivando a redução de frete ao usuário do serviço

d) consolidar o contêiner como facilitador no transporte de carga geral;

e) consolidar a cabotagem como alternativa viável para a cadeia de suprimentos dos setores com o conceito de porta-a-porta, interligando as principais cidades do litoral onde se concentram os polos industriais e os grandes centros consumidores;

f) consolidar a cabotagem como alternativa logística com melhor eficiência ambiental e econômica quando comparada aos outros modais de transporte;

g) aumentar a oferta de emprego para os marítimos nacionais, dada a maior quantidade de frota que passará a operar na costa brasileira;

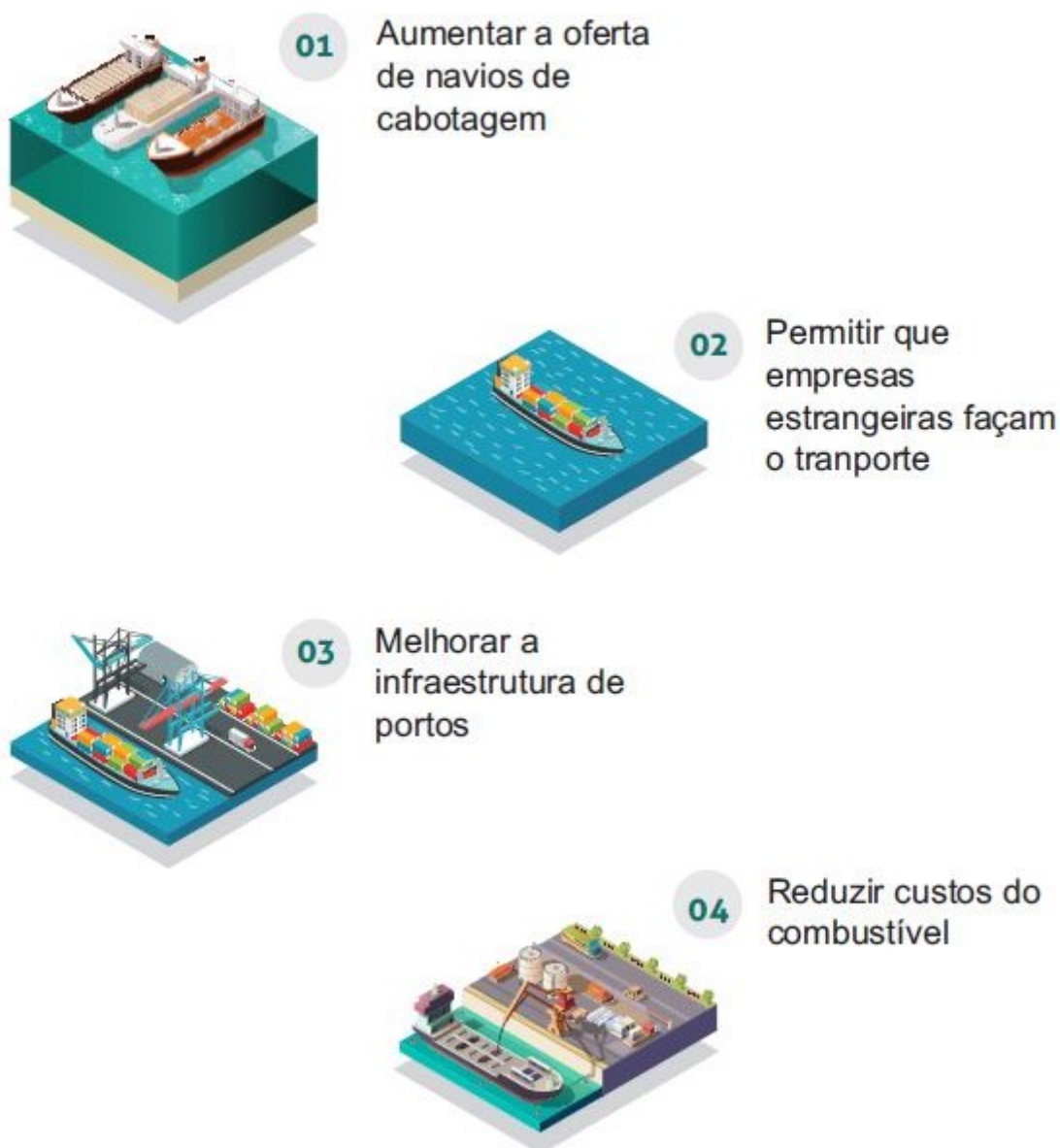
h) equilibrar os dispêndios excessivos da União e dos Estados, Distrito Federal e Municípios em projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária;

i) Diminuição ou Isenção de tributos componentes do custo de combustíveis utilizados nas Embarcações que realizam o transporte por Cabotagem.

Ou seja, o programa é bastante abrangente e audacioso, pois pretende modificar a forma como a cabotagem é realizada atualmente, permitindo o seu efetivo crescimento.

A Figura 10 mostra de forma esquemática e resumida alguns desses objetivos.

Figura 10 – Objetivos da Cabotagem com o “BR do Mar”



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2020)

5.3 Principais mudanças e estimativas propostas pelo BR do Mar

Uma das principais mudanças propostas no Programa BR do Mar é possibilitar a expansão das operações de cabotagem e, conseqüentemente, a entrada de novas empresas. Ao possibilitar que as EBNs, que não possuem embarcações próprias, afretem embarcações, amplia-se a entrada de novos investidores no setor e extingue os dispêndios

de recursos com a aquisição de frota própria.

O BR do Mar, ao fixar que a tripulação seja composta por, no mínimo, 2/3 de brasileiros – nos afretamentos a tempo, viabilizada com a estratégia da subsidiária estrangeira – amplia a oferta de empregos na navegação. Atualmente, boa parte dos afretamentos a tempo é realizado apenas com tripulação estrangeira, visto que algumas empresas têm preferências por determinadas nacionalidades.

Outra inovação trazida pelo PL, relativa à mão de obra nacional, é a obrigatoriedade de disponibilizar vagas para estágio embarcado aos alunos egressos de cursos do sistema de ensino profissional marítimo nas embarcações brasileiras e estrangeiras afretadas. Essas exigências resultarão no aumento de postos de trabalho para os marítimos brasileiros.

A suspensão total do pagamento de alguns tributos federais às empresas em regime de admissão temporária para operar no transporte e cabotagem, agora estabelecida em Lei, traz mais segurança jurídica a essas empresas, uma vez que a Instrução Normativa da Receita Federal que já prevê essa prerrogativa de isenção.

Por fim, outro ponto que merece destaque é a possibilidade de utilizar meios eletrônicos para comprovar a entrega e o recebimento de mercadorias. Essa iniciativa reduz a burocracia e dá agilidade aos processos realizados nos portos.

O programa BR do Mar tem entre seus objetivos o aumento em até 40% no número de embarcações destinadas à cabotagem, transportando até 2,7 milhões de contêineres/ano em 2022. A flexibilização das regras de fretamento trará ao setor de cabotagem a possibilidade de ampliar o acesso a uma frota mais moderna com custos significativamente inferiores aos necessários para a aquisição de novas embarcações e com menores custos operacionais. O aumento da frota disponível também trará benefícios para a competição, promovendo a melhoria dos serviços, aumento da oferta e redução nos valores de frete (MEDEIROS, 2020).

Ressalta-se ainda que a presença de frota estrangeira no Brasil permite que a indústria naval nacional possa dedicar-se à sua vocação de reparação e manutenção, trabalhando agora com volumes de encomendas maiores, podendo diluir os custos e aumentando sua competitividade. O maior volume e o contato com embarcações mais modernas permitem que a indústria desenvolva tecnologia para atender esta demanda adicional, fomentando os investimentos e gerando emprego e renda.

Outro ponto a ser destacado é o impacto nas emissões de poluentes. O fator de emissões de gases de efeito estufa da cabotagem é de 8 gCO₂/TKU enquanto a média do modo rodoviário é de 52 gCO₂/TKU⁶.

Desta forma, estimular o uso da cabotagem significa também que a sociedade colhe benefícios ambientais, além dos econômicos, com uma redução de aproximadamente 85% na emissão de gases de efeito estufa. Desta forma, atingir a meta de transportar 2,7

⁶ gCO₂/TKU: gramas de CO₂ por tonelada-quilômetro útil. Quantidade de gás carbônico lançado na atmosfera em razão do esforço em transportar uma tonelada de carga em um quilometro (ILOS, 2020).

milhões de contêineres por cabotagem significa a economia de até 5 milhões de toneladas de CO² que deixarão de ser emitidas em 2022 (LOURENÇO, 2021).

Além do benefício ambiental, inclui-se também a economia em fretes. Atingir 2,7 milhões de contêineres transportados por cabotagem representa uma economia de até R\$19 bilhões quando comparado ao modo rodoviário, um expressivo ganho de competitividade para o setor de transportes brasileiro (LOURENÇO, 2021).

A utilização de todo o potencial da navegação de cabotagem é estratégico para o Brasil e a implementação do Programa BR do Mar apresenta diretrizes para tornar esse modo transporte mais eficiente. O estímulo à competitividade com a entrada de novas empresas, maiores oportunidades de trabalho para os marítimos brasileiros e a redução da carga tributária, são algumas das inovações do projeto de lei, de maneira a impulsionar a multimodalidade da cadeia de logística brasileira, além de promover a competitividade das mercadorias nacionais e contribuir para a redução da emissão de poluentes (LOURENÇO, 2021). Na Figura 11 são apresentadas algumas estimativas do MInfra com a implementação do BR do Mar

Figura 11 – Estimativas “BR do Mar”



Fonte: Ministério da Infraestrutura (2020).

Fonte: Ministério da Infraestrutura (2020)

A Empresa de Planejamento Logístico (EPL), empresa estatal ligada ao MInfra que tem por finalidade estruturar e qualificar, por meio de estudos e pesquisas, o processo de planejamento integrado de logística no país, estima que, caso o BR do Mar seja aprovado, ocorra uma redução de mais de 15% nos custos operacionais da cabotagem na medida em que as embarcações afretadas autorizadas para a cabotagem forem submetidas ao regime de admissão temporária, sem registro de declaração de importação, e com suspensão total do pagamento do imposto de importação (PIS e COFINS), do imposto sobre produtos industrializados (IPI), do imposto sobre combustíveis (CIDE-Combustíveis) e AFRMM. Além disso, custos com seguros de carga e riscos de avarias também contribuem para a redução do custo (TAVARES, 2021).

Com o grande esforço dos governos Federal, Estaduais e Municipais, bem como de toda a sociedade brasileira em controlar a pandemia de COVID-19, estima-se que a partir de 2022 haverá maior espaço para a recuperação da economia do país, sendo o transporte

de carga, especialmente aquele realizado por Cabotagem, essencial na contribuição para a retomada econômica e o desenvolvimento e crescimento do Brasil, em um panorama pós-pandemia de Coronavírus.

5.4 Situação Atual

Segundo a página eletrônica do MInfra, o Governo Federal enviou a proposta do Programa de Incentivo à Cabotagem, “BR do Mar”, no dia 11 de agosto de 2020, como projeto de lei, em caráter de urgência, ao Congresso Nacional. Foi alegado aos parlamentares que a cabotagem é a navegação entre portos ou pontos da mesma costa de um País, é um modo de transporte seguro, eficiente e que tem crescido mais de 10% ao ano no Brasil, quando considerada a carga transportada em contêineres.

A medida legislativa visa aumentar a oferta da cabotagem, incentivar a concorrência, criar novas rotas e reduzir custos. Entre outras metas, o governo, por meio do Ministério da Infraestrutura, pretende ampliar em 65% o volume de contêineres transportados por ano, além de ampliar em 40% a capacidade da frota marítima de cabotagem nos próximos três anos.

Para a formulação do programa, foram realizadas reuniões com autoridades do governo, usuários, armadores, representantes da construção naval e sindicatos de marítimos. Segundo o ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, quando se fala em transporte de cargas em um país com as dimensões territoriais do Brasil, é preciso pensar em vantagens e eficiências logísticas.

“Apesar do crescimento da cabotagem nos últimos anos, esse transporte tem potencial para crescer ainda mais, perto de 30% ao ano. Com o programa BR do Mar, vamos equilibrar a matriz de transporte, nos libertar de determinadas amarras, aumentando o uso de embarcações afretadas, reduzindo custos e burocracia, além de aumentar a oferta e incentivar a concorrência” (FREITAS, 2021).

Após a apresentação de 127 emendas ao projeto, o texto foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 8 de dezembro de 2020 e encaminhado ao Senado Federal. O placar foi favorável ao PL, pois, do total de 439 parlamentares, 324 votaram pela aprovação do texto, 114 votaram pela reparação e somente um se absteve.

Não houve grandes alterações no texto original, pois foram mantidos os objetivos de, dentre outros, “ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem”, “incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte” e “ampliar a disponibilidade de frota para a navegação por cabotagem”.

Atualmente, o texto do PL ainda está sendo analisado, precisando de pequenos ajustes. A expectativa é que a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado discuta o texto do projeto ainda em 2021, porém, segundo o Relator da matéria, senador Nelsinho Trad, o documento está “90% finalizado, mas precisa ainda de alguns ajustes” (OLIVEIRA, 2021).

6 CONCLUSÃO

Ao longo da evolução deste trabalho, procurou-se apresentar a relevância do incremento da navegação de cabotagem no Brasil como alternativa na composição de um sistema de transporte integrado, apresentando vantagens na esfera do desenvolvimento econômico e social.

Buscando ações que promovam o desenvolvimento do transporte da navegação de cabotagem no Brasil, o presente estudo apresentou um histórico desse tipo de navegação e suas características, além da legislação, agentes públicos e políticas governamentais que regem o setor.

Ao visualizarmos alguns dados estatísticos em termos de volume de cargas movimentadas e transportadas pela navegação de cabotagem, observou-se um crescimento anual e contínuo, corroborando o potencial deste modal para a economia brasileira.

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 mais eficiente e estável.

Também foram objetos de estudo a identificação e a análise das principais vantagens da adoção do modal aquaviário bem como os entraves que restringem o desenvolvimento da navegação de cabotagem no país.

Relevante mencionar também a importância da Marinha Mercante como componente do Poder Marítimo e sua capacidade de ser utilizada como elemento de Mobilização Militar conforme previsto na Estratégia de Defesa Nacional.

Assim, chegamos na discussão referente ao Programa de Incentivo à Cabotagem ou “BR do Mar”, que se mostra como mais uma tentativa governamental de fomentar a navegação por Cabotagem.

Fruto da análise verificada no trato da navegação de cabotagem em outros países, bem como estudos de alto nível realizados por diversos órgãos dentro e fora do governo, o recém-criado Ministério da Infraestrutura teve como um dos seus primeiros desafios apresentar uma avaliação do transporte marítimo de forma geral e suas características, analisar as políticas de estímulo ao transporte aquaviário de modo a contextualizar a estruturação de medidas de estímulo à cabotagem nacional.

Com o Programa “BR do Mar” o governo espera reduzir o chamado “Custo Brasil”, conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que impedem o crescimento da produção industrial e do comércio. Com a abertura do modal para a participação de navios estrangeiros, o custo do frete deverá cair, permitindo a migração das cargas das rodovias para a cabotagem.

Ao final deste trabalho, conclui-se a patente 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. O Programa “BR do Mar” tem todas as condições de suprir estas necessidades.

Em última análise, o Brasil não pode prescindir do transporte de cabotagem e precisa facilitar as operações marítimas, tornando o setor mais competitivo e viável para estar inserido dentro do conceito da multimodalidade. Para isso acontecer, o Programa “BR do Mar” parece ser bem promissor se todos os seus objetivos forem cumpridos e efetivamente fiscalizados, tanto pelo governo como pelas Empresas Brasileiras de Navegação.

Apesar de ainda estar em avaliação pelo Senado Federal, espera-se que seja aprovado o mais rápido possível, de forma a implementar as medidas necessárias para desenvolvimento da Cabotagem.

A expectativa de controle do COVID-19 abre a possibilidade do governo federal implementar medidas em diversas áreas a fim de buscar a recuperação da economia brasileira.

Assim, o “BR do Mar”, no contexto do transporte de carga realizado por Cabotagem, tem grande potencial de contribuir para a retomada econômica, o desenvolvimento e crescimento do Brasil, em um panorama pós-pandemia de Coronavírus.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Estudo de Cabotagem**. Brasília: ANTAQ, 2020. Disponível em: http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabotagem_06-02.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

ALFREDINI, Paolo; ARASAKI, Emília. **Engenharia portuária**. Brasil: Blucher, 2019.

ALVARENGA, Henrique. **Cabotagem no Brasil: Importância, Benefícios e Crescimento** - ILOS - Especialistas em Logística e Supply Chain. [2019]. Disponível em <https://www.ilos.com.br/web/cabotagem-no-brasil-importancia-beneficios-e-crescimento/>. Acesso em: 10 abr. 2021

ALVARENGA, Henrique. **Cabotagem no Brasil: Matriz de transportes do Brasil à espera dos investimentos**. [2020]. Disponível em <https://www.ilos.com.br/web/matriz-de-transportes-do-brasil-a-espera-dos-investimentos>. Acesso em: 10 mai. 2021.

ARAÚJO, João Guilherme Mattos Eyer. **Um retrato da Navegação de Cabotagem no Brasil**. Tecnológica, 28 maio 2014. Disponível em: <http://www.tecnologica.com.br/portal/artigos/66018/um-retrato-da-navegacao-de-cabotagem-no-brasil>. Acesso em: 9 abr. 2021.

BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos: Logística Empresarial**. 5.ed. Brasil: Bookman, 2009.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **BNDES Setorial 47**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/conhecimento/publicacoes/periodicos/bndes-setorial-47>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BARAT, J. **A evolução dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro, IBGE, 1978.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.199, de 13 de agosto de 2020**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2260433>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da república, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

BRASIL. MD41-M-02 – **Manual de Mobilização Militar**, DF. 2015.

BRASIL. EMA-305 – **Doutrina Militar Naval**. Brasília, DF. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997**. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república, [1997a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm. Acesso em: 7 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.537, de 11 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a segurança do tráfego aquaviário em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república, [1997b]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9537.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 05 de junho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da república, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da república, [1999]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 4 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa. Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2020b. Versão sob apreciação do Congresso Nacional (Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º) Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 11 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: MD, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Política Nacional de Transportes**. Brasília, DF: MINFRA, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/pnt>. Acesso em: 17 abr. 2021.

CÂMARA aprova o BR do Mar, programa do Governo de estímulo à cabotagem. **Revista Portos e Navios**, Rio de Janeiro, 08 de dez. 2020. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/camara-aprova-o-br-do-mar-programa-do-governo-de-estimulo-a-cabotagem>. Acesso em: 2 abr. 2021.

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

CENTRO DE EXCELÊNCIA PARA O MAR BRASILEIRO. **O Brasil e o Mar no Século XXI - Relatório aos Tomadores de Decisão do País**. CEMBRA, 2012. Disponível em: <http://www.cembra.org.br>. Acesso em: 24 jul. 2021.

COELHO, A. **O Desenvolvimento da Navegação de Cabotagem**. Fórum de Transporte Multimodal de Cargas. Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/Portal/pdf/Palestras/PalestraCabotagemAEB.pdf>. Acesso em 20mai.2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Anuário do Transporte: Estatísticas Consolidadas 2018**. Brasília: CNT, 2018. Disponível em: <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2018/File/PrincipaisDados.pdf>. Acesso em: 19abr. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Atlas Do Transporte, 2ª ed., 2019**. Disponível em: <https://atlas.cnt.org.br/#download>. Acesso em: 19 abr. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Painel CNT do Transporte Aquaviário**. Brasília: CNT, 2021. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/painel-cnt-transporte-aquaviario>. Acesso em: 19 ago. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT do transporte aquaviário - Cabotagem**. Brasília: CNT, 2013. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/estudo/transporte-aquaviario-cabotagem-2013>. Acesso em: 19 abr. 2021

CONSELHO FEDERAL DE ADMINISTRAÇÃO. **Plano Brasil de Infraestrutura Logística: uma abordagem sistêmica**. Brasília: CFA, 2013. Disponível em: https://cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/21planobrasil_web1.pdf. Acesso em: 2abr. 2021.

COSTA FILHO, Carlos Roberto Pio da; ALMEIDA, Lua Selene da Silva; ANDRADE, Rodrigo Bomfim de. **Navegação de Cabotagem no Brasil: A Produtividade como Visão Estratégica para o Setor**. Brasília: SAE - Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos, 2019. (Relatório).

CRUZ, C. **Character Sebastian Cabot. Fotifications World**. Disponível em: https://fortalezas.org/?ct=personagem&id_pessoa=2224. Acesso em 20 jul. 2021.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2019.

FADDA, Eliane A. **Considerações sobre o transporte marítimo de cabotagem no Brasil**. In: XX Copinaval-Congresso Panamericano de Engenharia Naval, Transporte Marítimo e Engenharia Portuária, São Paulo. 2007.

FARIA, Luiz Claudio Furtado; FAUSTINO, Erick Mateus; SOUZA, Daniel Andrade De. **Pinheiro Neto Advogados - Publicações Publications**. 2018. Disponível em: <http://www.pinheironeto.com.br/publicacoes/o-afretamento-de-embarcacoes-estrangeiras-no-brasil-comentarios-sobre-a-resolucao-normativa-1-2015-da-antaq>. Acesso em: 19 set. 2021.

FERNANDES, Jacoby. **Governo Federal estabelece Política Nacional de Transportes**. 2018. Disponível em: <https://jacoby.pro.br/site/governo-estabelece-politica-transportes/>. Acesso em: 20 set. 2021.

FONSECA, R. O. **Navegação de Cabotagem de Carga no Brasil**. Revista Mercator, Fortaleza. 2015.

FREITAS, Tarcísio Gomes De. **Governo envia proposta do programa BR do Mar ao Congresso Nacional** — [2021]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/transito-e-transportes/2020/08/governo-envia-proposta-do-programa-br-do-mar-ao-congresso-nacional>. Acesso em: 10 ago. 2021.

GOULARTI FILHO, A. **Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera**. Economia e sociedade, v. 16, 2007.

INSTITUTO DE LOGÍSTICA E SUPPLY CHAIN. **Arquivos matriz de transportes**. Rio de Janeiro: ILOS, 2020. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/tag/matriz-de-transportes>. Acesso em: 1 abr. 2021.

JÚNIOR, Aldery Silveira. **Cabotagem Brasileira: Uma Abordagem Multicritério**. Curitiba: Appris, 2018.

LEONE, G. S. G. **Os 12 Mandamentos Da Gestão de Custos**. Brasil: FGV Editora, 2007.

LOPES, E. **Navegação de cabotagem: vantagens, entraves e soluções**. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil. Disponível em: http://www.canaldoprodutor.com.br/sites/default/files/artigo-10_2.pdf Postado em 18set.2015. Acesso em 20jun.2021.

LOURENÇO, Bruno. Boletim de Logística: **Programa BR do Mar pode reduzir custos da cabotagem em mais de 15%**. [2021]. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/boletim-de-logistica-programa-br-do-mar-pode-reduzir-custos-da-cabotagem-em-mais-de-15>. Acesso em: 10 jul. 2021.

MAGALHÃES, Petrônio Sá Benevides. **Transporte Marítimo: Cargas, Navios, Portos e Terminais**. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

MARTINS, F. **Cabotagem como Alternativa no Transporte Doméstico de Cargas: Uma Avaliação Hierárquica de seus Entraves**. Dissertação de Mestrado em Engenharia de Transportes. Instituto Militar de Engenharia. 2012.

MEDEIROS, Valdemar. **“BR do Mar”: afinal de contas, o que é isso?** [2020]. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/br-do-mar-afinal-de-contas-o-que-e-isso-conheca-o-projeto-que-promete-incentivar-as-operacoes-especiais-de-cabotagem-brasileira>. Acesso em: 10 mai. 2021.

MOURA, D. A., BOTTER, R. C. **O Transporte por Cabotagem no Brasil – Potencialidade para a Intermodalidade Visando a Melhoria do Fluxo Logístico**. Revista Produção Online. Florianópolis, SC, 2011.

NETO, A. B. S., VENTILARI, P. S. X. **O trabalho portuário e a modernização dos portos**. Curitiba: Juruá, 2004.

OLIVEIRA, Danilo. **BR do Mar: Apresentação de relatório na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado.** [2021]. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2021/09/br-do-mar-apresentacao-de-relatorio-na-cae-adiado-por-duas-semanas/>. Acesso em: 10 ago. 2021.

OLIVEIRA, N. **Vantagens e desvantagens do transporte de cabotagem no país.** Agência Brasil. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/brasil/vantagens-e-desvantagens-do-transporte-de-cabotagem-no-pais,0b50dc840f0da310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>. 2017. Acesso em 21ago2021.

Plano Nacional de Logística - PNL - Empresa de Planejamento e Logística S.A. EPL, 2021. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>. Acesso em: 18 jul. 2021.

Pesquisa textual | Tribunal de Contas da União. TCU, 2019. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1383%252F2019/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em: 18 jul. 2021.

PORTELA, M. **O Sistema Portuário Nacional e o Desenvolvimento da Navegação de Cabotagem.** Trabalho de Conclusão de Curso de MBA Executivo em Administração: Gestão Portuária. Fundação Getúlio Vargas. 2016.

PORTOGENTE. **A História da Navegação de Cabotagem.** 2016. Disponível em <https://portogente.com.br/portopedia/78255-a-historia-da-navegacao-de-cabotagem>. Acesso em 11 jun. 2021.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à Logística Internacional.** Brasil: Aduaneiras, 2008.

ROJAS, Pablo. **Introdução à Logística Portuária e Noções de Comércio Exterior.** Porto Alegre. Artes Médicas Editora, 2014.

SCARANELLO, Tatiana. **O Programa BR do Mar: análise do AFRMM.** 2021. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2021/08/23/o-programa-br-mar-analise-afrmm/>. Acesso em: 20 set. 2021.

SILVA, J. C. L. **A estratégia brasileira de privilegiar as rodovias em detrimento das ferrovias.** Brasil Escola. Disponível em <http://brasilecola.uol.com.br/geografia/por-que-brasil-adotou-utilizacao-das-rodovias-ao-inves.htm>. Acesso em 17 ago. 2021.

SOUZA, Roberta. **61% do transporte de cargas no Brasil é rodoviário**. [2021]. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/61-do-transporte-de-cargas-no-brasil-e-rodoviario/>. Acesso em: 15 ago. 2021.

TAVARES, Victor Adriano. **Cabotagem no Brasil - Logweb - Notícias e informações sobre logística para o seu dia**. 2021. Disponível em: <https://www.logweb.com.br/colunas/cabotagem-no-brasil/>. Acesso em: 3 set. 2021.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. **Navegação de cabotagem brasileira**. Riode Janeiro: BNDES Setorial, 2018.

VALOIS, N. A. L. **Requisitos para Modelo de Operação da Cabotagem de Cargas Containerizadas no Brasil: a Utilização de Terminais Rápidos**. Tese de Doutorado em Engenharia Naval e Oceânica. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo. SP, 2014.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

WANKE, Peter. **O Papel do Transporte na Estratégia Logística - ILOS - Especialistas em Logística e Supply Chain**. [2020]. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/o-papel-do-transporte-na-estrategia-logistica/>. Acesso em: 19 ago. 2021.