



Navegação de cabotagem no Brasil: história, desenvolvimento econômico e o poder naval

Coastal shipping in Brazil: history, economic development and brazilian naval power.

Erika Almeida Ribeiro

Doutora em Economia Aplicada pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), é Professora Associada de Economia na Escola Naval.

Caio Moreira Siqueira

Bacharel em Ciências Navais pela Escola Naval

RESUMO

Este trabalho tem como foco a análise da navegação de cabotagem e sua possível contribuição para o desenvolvimento econômico brasileiro. A pesquisa apresenta um histórico do setor, explora os principais benefícios (dentre eles os menores custos logísticos) desse modal de transporte e discute a necessidade de proteção da navegação de cabotagem por parte do poder naval. Além disso, são identificados diversos desafios enfrentados pela cabotagem, como a deficiente infraestrutura portuária, a dificuldade de integração entre os modais, a complexidade das regulamentações que regem o setor e os elevados custos operacionais, que encarecem as operações. O estudo também avalia iniciativas de mudanças regulatórias, como a Lei BR do Mar. Entre as recomendações estão a modernização dos portos, uma maior integração entre os modais de transporte e a criação de incentivos para atrair investimentos privados.

PALAVRAS-CHAVE: Cabotagem; Desenvolvimento Econômico; Lei BR do Mar.

ABSTRACT

This paper focuses on the analysis of coastal shipping (cabotage) and its potential contribution to Brazil's economic development. The research provides a historical overview of the sector, explores its main benefits—among them lower logistical costs—and discusses the need for naval power to protect coastal shipping. In addition, the study identifies several challenges faced by cabotage, such as poor port infrastructure, difficulties in modal integration, complex regulations governing the sector, and high operational costs that increase the expense of operations. The study also evaluates regulatory reform initiatives, such as the “BR do Mar” Law. Recommendations include port modernization, greater integration between transport modes, and the creation of incentives to attract private investment.

KEYWORDS: Coastal Shipping; Economic Development; BR do Mar Law.

INTRODUÇÃO

O Brasil é um país que, desde sua origem, é voltado para o mar. Detentor de uma costa de mais de 7400 quilômetros navegáveis de extensão, o país possui uma relação íntima com o oceano, evidenciada tanto na cultura, quanto na distribuição populacional ou mesmo na sua história. O modal de transporte mais utilizado dentro do país, porém, é o rodoviário, que possui altos custos para o transporte de cargas pesadas a longas distâncias. Existem diversas soluções para esse problema, dentre as quais pode ser destacada uma maior utilização do modal marítimo.

Um dos marcos históricos importantes do setor de cabotagem no Brasil é a lei nº 9432, de 08 de janeiro de 1997, que regula o setor e define cabotagem como o transporte marítimo realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima e as vias navegáveis interiores. Com base nisso, é possível que o uso desse modal possa ser um importante vetor de desenvolvimento do país, uma vez que pode oferecer uma alternativa mais econômica em comparação com o transporte rodoviário, principalmente no que tange a cargas mais pesadas e maiores distâncias. Outro possível benefício para o Brasil é a promoção da conectividade entre as regiões, pois permitiria o transporte eficiente de mercadorias entre os estados costeiros e estimularia o desenvolvimento econômico em áreas menos desenvolvidas, resultando em uma melhor integração nacional.

Neste contexto, destaca-se o importante papel da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e da Diretoria de Portos e Costas da Marinha do Brasil (DPC) enquanto agências reguladoras. A resolução nº 5/2016 da ANTAQ, por exemplo, garante que toda Empresa Brasileira de Navegação (EBN) deve possuir

ao menos uma embarcação com bandeira nacional em condições de operar comercialmente, salvo caso a EBN possua embarcação em processo de construção em estaleiro nacional (D'OLIVEIRA, 2017). Já a Marinha do Brasil, por meio da Diretoria de Portos e Costas, traça normas referentes a segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e questões ambientais, emitindo as Normas da Autoridade Marítima (NORMAM).

Assim como observado por d'Oliveira (2017), o desenvolvimento do setor de cabotagem conjuga diversos componentes do poder marítimo. O poder marítimo, definido "como a capacidade de uma nação utilizar o mar e suas águas interiores" é constituído por: Poder Naval, Marinha Mercante, Infraestrutura marítima e hidroviária, Indústria Naval, Indústria de Defesa e Aprestramento Naval, Indústria de Pesca, Meios de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, Meios de exploração e exploração dos recursos do mar e Pessoal. Portanto, o desenvolvimento do setor de cabotagem envolve e impulsiona os diversos destes componentes, ampliando o Poder Marítimo do país. No que tange especificamente ao Poder Naval, vale salientar ainda que, para além da regulamentação do setor, sua atuação garante a existência de um ambiente propício e seguro para a realização das atividades econômicas, dentre elas a navegação de cabotagem.

Os desafios do setor, porém, são grandes. A falta de infraestrutura adequada nos portos brasileiros é uma adversidade significativa, visto que investimentos são necessários para melhorar sua capacidade, eficiência e segurança, a fim de lidar com o aumento da demanda por serviços de cabotagem. Outro obstáculo enfrentado pelo setor é a grande quantidade de normas e de regulamentações, que, por serem complexas e burocráticas, podem

dificultar a operação eficiente do setor. Já no que se refere a aspectos afetos às questões internacionais, percebe-se um protecionismo do setor no Brasil e um distanciamento dos benchmarks internacionais, como discutido nas seções a seguir.

Este trabalho, portanto, tem como objetivos apresentar os marcos históricos do setor, discutir a necessidade de investimentos (domésticos ou estrangeiros), discutir o papel do poder naval para a segurança do setor, analisar os possíveis benefícios do desenvolvimento da navegação de cabotagem e os desafios que podem surgir no seu decorrer, por meio de uma revisão bibliográfica, de forma a mapear o conhecimento existente sobre o tema, assegurando uma análise abrangente e detalhada da importância do desenvolvimento do setor para o desenvolvimento econômico brasileiro.

Posto isso, este estudo se organiza da seguinte forma: na próxima seção será abordado o histórico da navegação de cabotagem no país, bem como suas características atuais. Em seguida, serão abordados os desafios, tanto referentes à infraestrutura quanto à regulamentação do setor. Por fim, o artigo apontará as perspectivas futuras do modal.

HISTÓRICO DA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

Durante o período colonial brasileiro, a navegação de cabotagem tinha uma particularidade interessante, ela se iniciou na medida em que os colonos foram ocupando o interior do território colonial lusitano na América portuguesa. Desse modo, segundo Carlos Davidoff, na região atualmente chamada de Nordeste, foi com o avanço da criação de gado para o interior baiano e pernambucano que a navegação de cabotagem cresceu, já que

o abastecimento dos vaqueiros e rancheiros com gêneros agrícolas e insumos para as suas fazendas foi por meio do transporte de mercadorias e serviços através do rio São Francisco com as cargas entrando pelo seu delta através de navios de bandeira portuguesa e holandesa. Já no atual Sudeste brasileiro, a navegação de cabotagem foi incentivada em meio ao avanço dos bandeirantes através dos rios Tietê e Paraná, de onde atingiram rincões do Centro-Oeste e a fronteira com as colônias espanholas do Paraguai e do Prata (atual Argentina), onde havia a conexão com o porto de Buenos Aires e Montevideu onde se encontravam navios de bandeira espanhola, francesa e inglesa (DAVIDOFF, 1982).

A situação permaneceu em estado de baixo investimento e desenvolvimento até a criação do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro em 1763, responsável pelo lançamento de alguns navios a vela com capacidade para navegação de cabotagem de curta distância e foi ampliada quando houve o lançamento da primeira frota mercante do país, criada em 1833, durante o período regencial, por meio do Decreto nº 60/1833. Tal publicação foi proposta pelo Senador Nicolau Pereira Vergueiro e consistia na criação de uma frota de seis navios que operavam duas linhas, ambas a partir do Rio de Janeiro: uma com destino a Montevideu e a outra para Belém. A partir desse decreto, surgiram diversas companhias de navegação de cabotagem, financiadas por subvenções governamentais (GOULARTI FILHO, 2010).

Em pouco tempo, porém, essa situação se alterou. Com a permissão de empresas estrangeiras operarem a navegação costeira em território nacional, em 1866 as companhias nacionais sofreram um forte revés, haja vista que eram fortemente dependentes do protecionismo concedido

ao setor. Essa abertura gerou uma grande dualidade, pois, por um lado, dificultou imensamente a expansão das companhias nacionais, que eram incapazes de competir com os operadores estrangeiros nos principais portos, enquanto, por outro lado, abriu novas possibilidades para a cabotagem, tendo em vista que o maior fluxo mercantil gerado por embarcações de outros países causou um efeito positivo na atuação dos navios brasileiros, que cobriam todo o litoral do país (GOULARTI FILHO, 2010).

Para Burlamaqui (1918 apud GOULARTI FILHO, 2010, p. 428), esse período de abertura econômica abortou a formação da Marinha Mercante brasileira: “dá a impressão de um organismo a que um corpo estranho impedisse de funcionar regularmente e de tomar maior incremento, cerceando seu progresso”.

Segundo Goularti Filho (2010, p. 428), porém, tal abertura não foi responsável por desmontar a Marinha Mercante Nacional:

A crescente participação de embarcações estrangeiras nos portos brasileiros, fazendo o transporte de cabotagem, acelerou o processo de integração e formação de um amplo mercado interno. A formação desse mercado abriu novas oportunidades de transporte, tanto entre praças comerciais maiores, como entre as menores, feito, em larga medida, por companhias nacionais.

A partir do fim do século XIX, o Governo Imperial passou a subsidiar a integração entre os núcleos de povoamento do Brasil que, até então, eram dispersos entre si. Assim, tanto os investimentos na navegação quanto em ferrovias aumentaram, permitindo, por exemplo, a exploração da borracha na região amazônica, que era escoada por meio de navios a vapor, bem como a expansão da cultura do café para o interior paulista, tendo sua produção escoada por meio de ferrovias (TEIXEIRA, 2018).

Ainda no fim do Império, foi feito um esboço de um projeto para a criação de uma grande companhia de navegação entre o Brasil e a Europa, denominada Lloyd Brasileiro. Essa iniciativa, porém, só foi posta em prática após a Proclamação da República, com a fusão das maiores companhias nacionais em uma única empresa e a volta do protecionismo, com o monopólio da navegação aos navios brasileiros (TEIXEIRA, 2018).

Ainda segundo Teixeira (2018), até a década de 1930, em virtude das péssimas condições das ferrovias e rodovias no país, a navegação de cabotagem era extremamente importante, tendo se mantido relevante durante todo o período, apesar das graves turbulências decorrentes dos ciclos de abertura e fechamento do mercado. Essa situação, porém, começou a se modificar com o Governo de Washington Luís (1926-1930). Com seu lema “governar é abrir estradas”, o transporte rodoviário começou a ser fortemente priorizado. Esse foco foi ainda mais acentuado no Governo Juscelino Kubistchek (1954-1961), que favoreceu a indústria automobilística.

Em virtude desse intenso foco no modal rodoviário, o modal aquaviário acabou por sofrer com a falta de recursos, perdendo espaço no transporte de cargas nacional. A fim de tentar melhorar esse cenário, diversas medidas foram tomadas, como a criação do Fundo da Marinha Mercante, por meio da Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958. Tal Lei busca prover recursos para a renovação e ampliação da frota mercante nacional. Outro marco importante foi a criação da Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAN), de modo a estimular a indústria de construção naval brasileira, bem como aprimorar a infraestrutura portuária (PORTOGENTE, 2016; D'OLIVEIRA, 2017).

Essas medidas foram muito benéficas para a indústria naval do período, permitindo uma modernização da frota mercante e a consolidação de um parque de estaleiros no Brasil, culminando, no fim da década de 1970, no país alcançando o posto de segunda maior indústria naval do mundo, atrás apenas do Japão (TEIXEIRA, 2018).

Esse período de bonança, porém, não foi duradouro, uma vez que diversas irregularidades foram encontradas nas operações da Sunamam, que concedia empréstimo mesmo para as empresas já afundadas em dívidas. Tais problemas resultaram em atrasos nas obras e uma alta inadimplência dos armadores e construtores para com a Superintendência. Diante desse cenário, e em virtude da grave crise que o país se encontrava, a Sunamam foi extinta em 1989, resultando em um grande desmonte da construção naval (GOULARTI FILHO, 2015).

Essa situação de declínio só veio a apresentar leves sinais de melhoras em 2002, com o Programa Navega Brasil, que, apesar de seu fraco desempenho, iniciou uma fase de retomada de investimentos. A partir de então, a Petrobras e o BNDES foram fortes indutores do crescimento do setor, através da construção de novos estaleiros e programas de renovação de frota (GOULARTI FILHO, 2015).

Essa retomada da indústria gerou um aumento, também, da utilização da cabotagem, como pode ser observado na Figura 1, aumentando mais de 58% em 12 anos. Esse crescimento, porém, não foi suficiente, ainda, para recuperar a grande defasagem que o modal possui no país, uma vez que sua participação na matriz de transportes nacional passou apenas de 10% em 2010 para 13% em 2022, o que evidencia o quão incipiente é em comparação ao rodoviário, que representa 63% das cargas transportadas (ILOS, 2023).

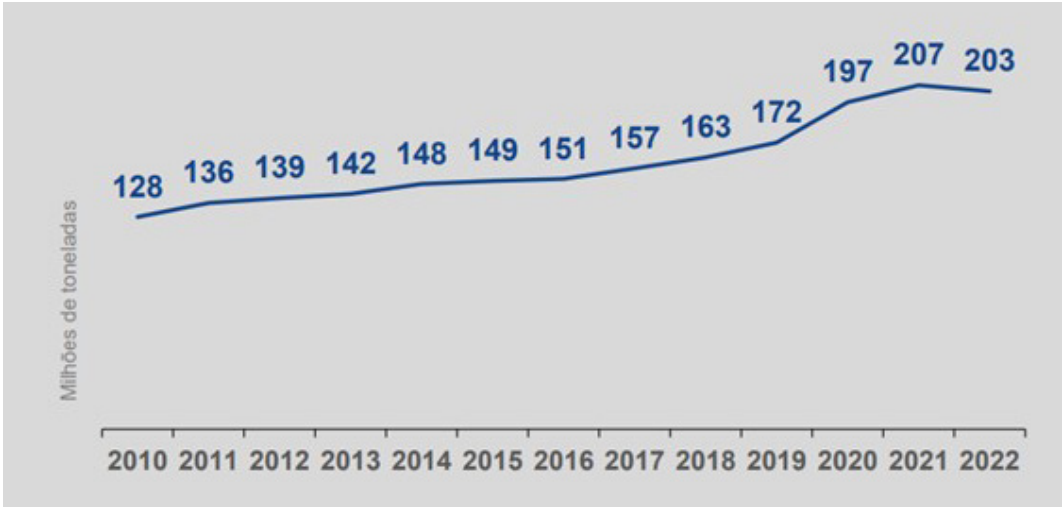


Figura 1 - Volume de Cabotagem (MM Ton)
Fonte: Hijjar (2023), com base nos dados da ANTAQ (2023).

ATUALIDADE DA CABOTAGEM NO BRASIL

A cabotagem geralmente é dividida em quatro categorias quanto ao perfil da car-

ga: 1) Granel Líquido e Gasoso: Petróleo e derivados, produtos químicos, gás, álcool, etc; 2) Granéis Sólidos: Minérios, sal, açúcar, fertilizantes, trigo, malte, etc; 3) Containerizados: Alimentos, máquinas, eletro-

eletrônicos, veículos, entre outros tipos de cargas, quando embarcados em contêineres; 4) Carga Geral: Mesmas cargas da categoria acima, sem o uso de contêineres.

Em virtude da grande quantidade de riquezas naturais concentradas em nosso território, a maior parte da carga transportada consiste, como se pode observar na Figura 2, em Granel Líquido, em especial óleo bruto, que é retirado na nossa plataforma continental e levado, principalmente, para os portos da região sudeste, especialmente para o Rio de Janeiro e São Paulo.

O transporte de granel sólido, no Brasil, é majoritariamente composto por bauxita e minério de ferro. Esses minérios têm um for-

te destaque em função das grandes minas na região Norte e Nordeste do país, em especial no Pará, uma vez que, das 22 milhões de toneladas desse tipo de carga, 14,1 são decorrentes desse estado (ANTAQ, 2023).

Em virtude da forte concentração de produção industrial e agrícola nas regiões Sul e Sudeste, as cargas containerizadas tendem a ter como origem nos portos dessas regiões. Isso é evidenciado por mais de 60% dos transportes de contêineres serem advindos de um porto do Sul ou do Sudeste. Outra consequência dessa concentração é o fato de mais da metade dessas cargas terem como destino as regiões Norte e Nordeste (LOBO, 2023).

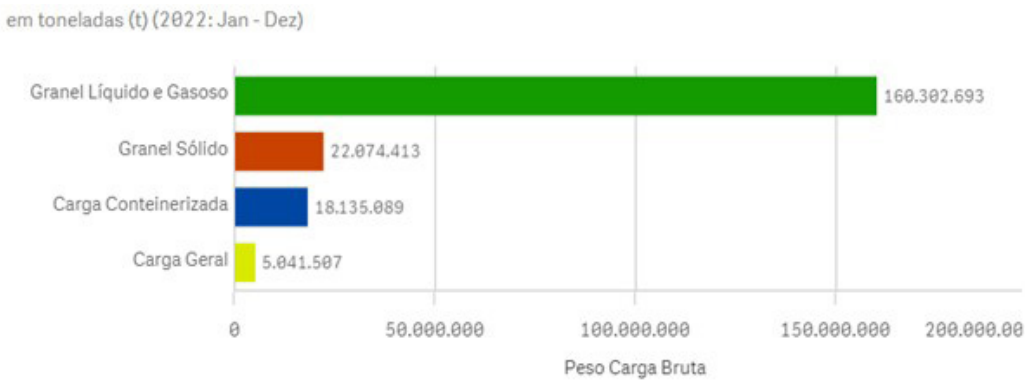


Figura 2 - Cabotagem por Perfil de Carga (ton)
Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ, 2023.

Apesar de as maiores rotas de cabotagem de contêineres serem de portos do Sul/Sudeste para o Norte/Nordeste, a maior dessas percorre o caminho contrário. Trata-se da rota de Manaus a São Paulo, que transportou, em 2022, 1,3 milhão de toneladas. Isso se explica em decorrência do escoamento da produção da Zona Franca, que não pode ser feito por meios rodoviários (LOBO, 2023).

A baixa participação das cargas containerizadas na cabotagem brasileira evidencia o grande potencial de crescimento que esse setor tem, uma vez que esse tipo

de transporte possui um maior valor agregado do que os granéis líquidos e sólidos, e a maior parte da população do país se encontra nas regiões litorâneas (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

Apesar do crescimento nos últimos anos, ainda existem grandes desafios para o desenvolvimento do setor, como será abordado mais à frente neste artigo. A ineficiência portuária é um desses problemas, bem como as altas tarifas incidentes e a elevada burocracia nas operações dos portos. Todos esses fatores, aliados a uma tributação complexa

e legislações extremamente restritivas e encarecedoras, são fortes entraves que mantém o alto potencial do Brasil subutilizado (TEIXEIRA, 2018).

Os desafios da infraestrutura portuária para o desenvolvimento da cabotagem são diversos. No Brasil, a atividade portuária é regulamentada principalmente pela Lei nº 12.815/2013, também conhecida como Lei dos Portos, e pelo Decreto nº 8.033/2013, que regulamenta aquilo que está disposto na referida Lei. Essa legislação é muito importante, visto que estabelece as regras para a concessão, arrendamento e autorização para as instalações portuárias, bem como define as atribuições da Autoridade Portuária.

Segundo Campos Neto et. al. (2009), o porto é uma área abrigada das ondas e correntes e localizada, na maioria das vezes, à beira de um oceano, mar, lago ou rio, sendo destinada à atracação de barcos e navios. Ainda para esse autor, a infraestrutura portuária corresponde aos ativos fixos sobre os quais a movimentação de cargas entre navios e os modais terrestres é realizada. Dessa forma, essa infraestrutura é composta por bens imobilizados, cujo deslocamento para outros lugares ou atividades é restrito. Neste sentido, serão apresentados os principais gargalos referentes à infraestrutura portuária no que tange à navegação de cabotagem.

Os portos são pontos de entrada e saída de mercadorias, sendo as rodovias e ferrovias os meios pelos quais é possível o transporte eficiente de mercadorias entre os portos e os centros de produção, distribuição e consumo. As condições dessas ferrovias e rodovias, porém, atualmente, no Brasil, não estão aptas a atender as necessidades dos responsáveis pelo transporte de cabotagem (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

A falta de ferrovias e rodovias ligando diretamente os portos aos centros de consumo dificulta bastante a cabotagem,

tornando mais vantajoso o uso direto do transporte rodoviário, visto que este é mais simples e flexível, por possibilitar o despacho de uma carga diretamente para o seu destino final, ainda que a um custo mais alto (SANTOS, 2021).

Um dos principais gargalos destacados por Felipe Junior (2019) para o desenvolvimento da navegação de cabotagem é a ineficácia das ligações ferroviárias. Isso resulta em uma utilização demasiada do modal rodoviário, que apresenta, por si só, diversos problemas, como má sinalização e asfaltamento e falta de duplicação.

O principal problema da utilização de ferrovias para escoamento é a falta de opções de linhas ligadas aos portos. Além disso, as condições ruins das estradas de ferro aumentam a necessidade de manutenção dos veículos e dos trilhos, sendo também m entrave para o transporte ferroviário (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Segundo um levantamento realizado pela Revista Ferroviária (2019), 57,6% da malha ferroviária brasileira se encontra inoperante ou subutilizada. Isso se deve devido a diversos fatores, como a inviabilidade econômica do trecho ou a uma falta de demanda comercial e de produção. Diversas dessas linhas férreas se encontram inoperantes nos acessos aos complexos portuários brasileiros, em especial àqueles situados na Região Nordeste do País (PNLP, 2019).

Outro problema do modal ferroviário consiste no tipo de bitola, visto que 78% da nossa malha é composta por bitola métrica, 20% por bitola larga e 2% por bitola mista. A existência desses diferentes tipos de bitola prejudica a interconexão das ferrovias, restringindo as movimentações pelo modal e elevando custos operacionais. A bitola mista é uma das soluções para resolver esse problema, porém sua adesão ainda é bem baixa (PNLP, 2019).

O fato de apenas 5% da extensão das ferrovias ser duplicada também é uma barreira para o modal, visto que a utilização de trechos duplicados permite não só aumentar o volume de carga transportado, mas também otimizar a operação da ferrovia, diluindo custos (PNLP, 2019).

Desde 1992, com a inclusão da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) no Programa Nacional de Desestatização, houve um aumento significativo da movimentação ferroviária de cargas em direção aos portos (PNLP, 2019).

Outro importante ponto de inflexão para as ferrovias foi a aprovação do novo marco regulatório do setor, a Lei 14.273/2021, conhecida como Lei das Ferrovias. Essa Lei possui um caráter inovador, visto que ampliou a variedade e a possibilidade de combinações de estratégias, mecanismos e instrumentos regulatórios responsivos passíveis de utilizações, bem como incluiu a possibilidade da formação de associações autorregulatórias dos operadores ferroviários. Apesar de ainda estar em construção, esse marco já representa uma perspectiva futura promissora para o setor (MELO FILHO, 2022).

Mesmo com um prospecto relativamente promissor, a situação atual das ferrovias brasileiras sobrecarrega o modal rodoviário, que assume a responsabilidade de escoar a maior parte das cargas que chegam por meio dos portos. No que diz respeito aos fluxos nas portarias das instalações portuárias para as rodovias, onde são feitos os processos de entrada e saída, sabe-se que a realização dos procedimentos administrativos, como pesagem, cadastramento e confirmação de motoristas e veículos demanda um grande tempo. Isso, aliado à falta de equipamento para automação desses processos e de um sistema de agendamento para programar o recebimento de veículos, tor-

na-se um gargalo nos acessos rodoviários aos portos, devido à formação de filas nos portões (PNLP, 2019).

Segundo o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), feito pelo Ministério da Infraestrutura em 2019, aproximadamente 30,7% das portarias dos complexos portuários apresentaram filas acima de cinco veículos nos seus portões de entrada, enquanto 22,6% registraram filas acima de cinco veículos nos portões de saída. Apesar de a maior parte das filas estarem na faixa de um a cinco veículos, a quantidade de filas com mais de dez foi significativa, em especial nas Regiões Sul e Sudestes, que apresentaram em torno de 20% das portarias nessa situação.

Ao analisar o nível de serviço das rodovias mais representativas, ou seja, o quão próxima da sua capacidade máxima elas estão, também se encontram gargalos significativos. O nível de serviço (LOS, do inglês – Level of Service) é classificado de A até F, em ordem alfabética, sendo A o melhor nível de serviço, enquanto E corresponde a um volume de veículos próximo ou equivalente à capacidade da rodovia, causando instabilidade no tráfego. Dessa forma, um LOS F opera com um volume acima da capacidade, formando filas (PNLP, 2019).

Considerando essa classificação, todas as Regiões do Brasil se encontram com condições ruins de trafegabilidade. No Sul, todas as rodovias apresentaram LOS E e F, enquanto a Região Nordeste registrou 81,7% dos acessos nessa classificação. As outras regiões, apesar de apresentarem números menores, ainda estão ruins, com o Norte e o Sudeste apresentando, respectivamente, 60% e 33,3% das rodovias nessa classificação (PNLP, 2019).

Outro ponto problemático para o funcionamento do modal rodoviário diz respeito à sua estrutura. Segundo dados de

uma pesquisa realizada em 2023 pela Confederação Nacional de Trânsito (CNT), dos mais de 110.000 quilômetros avaliados, 67,5% foram classificados como regulares, ruins ou péssimos. Os números representam uma piora nas condições das rodovias se comparados com os do ano anterior. E isso, indiretamente, acarreta maiores custos de operação para os usuários. Segundo a mesma pesquisa, empresas do transporte rodoviário de cargas podem ter um acréscimo de, em média, 32,7% no custo operacional que teriam caso as rodovias estivessem em estado ótimo. Esse acréscimo pode ser causado, por exemplo, pela maior necessidade de reparos nos veículos e pelo aumento dos tempos de trajeto, visto que rodovias em condições inadequadas dificultam a fluidez no trânsito, resultando comumente em grandes congestionamentos.

As dificuldades ainda se estendem para a segurança do transporte. Em 2022, de acordo com a Associação Nacional de Transporte de Cargas e Logísticas, foram registrados mais de 13.000 casos de roubo de carga em todo o Brasil, sendo os caminhoneiros as maiores vítimas. Em termos monetários, as perdas ocasionadas por cargas roubadas somaram cerca de R\$ 1,2 bilhão em todo o país, o que tem por consequência, além do prejuízo direto citado, o aumento do custo dos fretes, especialmente em função do preço do seguro das cargas.

As perspectivas futuras para o modal também não são promissoras. De acordo com um estudo conduzido pela CNT em 2022, de 2012 a 2021 o investimento público em rodovias foi reduzido de 32,14 bilhões de reais para 6,23 bilhões, uma redução de mais de 80%. Em decorrência disso, a densidade de pontos críticos aumentou em 481,5%. Desses pontos, a maior parte encontra-se em rodovias sob gestão pública e jurisdição estadual. As

estradas sob gestão estadual e federal públicas apresentaram, respectivamente, 2,08 e 1,94 ocorrências a cada 100 quilômetros, enquanto as concessionadas apresentaram indicadores de, respectivamente, 0,03 e 0,06.

Em virtude disso, pode-se concluir que os modais rodoviário e ferroviário ainda são grandes gargalos para o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil. Os investimentos atuais, também, ainda estão longe de ser o suficiente para que esses modais deixem de ser uma barreira para o desenvolvimento do setor de cabotagem.

Já em relação aos equipamentos portuários, observa-se que estes desempenham um papel fundamental no funcionamento eficiente dos portos, de forma a garantir que o navio não permaneça no porto por tempo maior que o necessário para a carga e descarga (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024)

A presença de equipamentos portuários obsoletos, como guindastes, empilhadeiras e transportadores, tem levado a tempos de espera mais longos devido à sua baixa produtividade, aumentando os custos operacionais e diminuindo a atratividade da cabotagem perante as outras opções de transporte. Esses equipamentos ainda possuem, geralmente, custos de manutenção maiores, aumentando ainda mais os custos da operação desse modal (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

A necessidade de investimentos em infraestrutura portuária, porém, vai além da simples manutenção ou modernização dos equipamentos portuários visando a redução dos custos. Para oferecer uma maior competitividade frente aos outros portos, é necessário o investimento em diversas áreas, como calados¹ que atendam a navios de grande porte, berços maiores e especializados no tratamento de carga, mecanização e automação do manuseio

de carga e sistemas eficientes de controle e informação (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Outro ponto crítico é a questão da dragagem. Muitos dos portos brasileiros exigem a realização de dragagem regularmente, de forma a manter profundidades adequadas para acomodar esses navios de grande porte. A Lei nº 12.815/2013 define dragagem como obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo de rios, lagos, mares, baías e canais. Essa remoção tem como objetivo permitir uma boa navegabilidade para embarcações, principalmente àquelas com grandes calados. A falta de investimento nessa atividade, portanto, é um fator limitante para a capacidade operacional dos portos. Alguns portos do Brasil nem mesmo possuem profundidade suficiente para acomodar embarcações com grande calado, o que limita a capacidade de carga e o tamanho dos navios que podem operar na cabotagem (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

A alta regulamentação do setor de dragagem também é um problema, já que há o envolvimento de diversas agências regulamentadoras na aprovação dos projetos de dragagem, incluindo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Toda essa burocracia encarece e torna mais lenta a execução dos projetos (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Por ser um processo demorado e atrasar as atividades portuárias, muitas vezes os custos da dragagem são repassados para os operadores de cabotagem, tornando esse modal mais caro e menos competitivo (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Segundo um estudo de 2019 do Fórum Econômico Mundial (WEF, do inglês

- World Economic Forum) sobre competitividade global, que analisou 141 países ao redor do globo, o Brasil ficou na 104ª posição no quesito eficiência dos serviços portuários, recebendo uma nota de 3,2, em uma escala de 1 a 7. Essa classificação é pior até mesmo que países vizinhos ao nosso, como a Argentina, que ficou em 81º, a Colômbia, que ficou em 72º, e o Uruguai, que ficou em 39º.

Outro aspecto encarecedor da cabotagem brasileira são os altos custos dos serviços de praticagem. Segundo a NORMAM-12/DPC, norma expedida pela Marinha do Brasil em 2011, o serviço de praticagem consiste no conjunto de atividades profissionais de assessoria ao Comandante, requerido por força de peculiaridades locais que dificultem a livre e segura movimentação de embarcação, sendo constituído de Prático, Lancha de Prático e de Atalaia. O prático, por sua vez, é definido como o profissional aquaviário não tripulante que presta Serviços de Praticagem embarcado.

A contratação de práticos é obrigatória para a maioria das embarcações que navegam pelos portos brasileiros. Os custos associados a esses serviços são pagos pelos armadores e, por conseguinte, incorporados aos preços das mercadorias transportadas. O processo de contratação desses práticos também é complexo e burocrático, o que aumenta, ainda mais, os custos e o tempo demandado para a operação da cabotagem (PEREIRA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Por ser praticado, no Brasil, em regime de monopólio pelas entidades de praticagem, sem precisar responder a regulações de mercado e incentivos econômicos, bem como não necessitar de transparência na sua formação de preços, o modelo do país destoa do benchmark internacional. Nos principais portos ao redor do mundo há, como regra, regulações econômicas na prática desse serviço. Dessa forma, os preços

do serviço de praticagem no Brasil são percebidos como injustificadamente altos por armadores e representantes de empresas do setor de navegação (ALMEIDA, 2022).

Nesse sentido, foi conduzido um estudo comparativo dos serviços de praticagem em portos brasileiros e espanhóis, mais especificamente entre os portos de Santos, Valença e Barcelona. Vieira et al. (2015) observam que, em 2012, apesar de o número de navios ter sido mais de 20% menor no porto de Santos em comparação aos outros dois, o número de práticos destinados foi, em média, o triplo do empregado nos portos de Valência e Barcelona.

A comparação da tarifa aplicável à Arqueação Bruta (AB), ou seja, que incide sobre o volume interno total do navio, foi ainda mais discrepante. Essa tarifa apresentou uma média, no porto de Santos, 1344% superior ao de Valença e 859% superior ao de Barcelona. Dessa forma, verifica-se que a receita bruta dos práticos brasileiros foi, em média, o triplo dos espanhóis, apesar de ter trabalhado menos da metade de horas de manobra por dia (VIEIRA et. al., 2015).

Todos esses fatores contribuem para a baixa utilização do modal aquaviário, assim como para a manutenção do elevado “Custo Brasil”, como é costumeiramente chamado o conjunto de dificuldades estruturais, burocráticas, trabalhistas e econômicas que atrapalham o crescimento do país (CNI, 2021).

OS DESAFIOS REGULATÓRIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA CABOTAGEM NO PAÍS

A tentativa de modernizar a legislação para adequar os portos brasileiros à nova realidade mundial remonta à década de 1990, com a Lei nº 8.630/93, que ficou conhecida como a Lei de Modernização dos

Portos. Essa lei instaurou grandes mudanças, como a criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), a extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos e a criação do Operador Portuário e do Órgão Gestor de Mão de Obra (PEREZ et. al., 2014).

Quase 20 anos depois, em 2012, foi publicada a medida provisória nº 595, que, posteriormente, foi convertida na lei nº 12.815/2013, definindo um novo marco regulatório para o setor. A chamada Lei dos Portos revogou a antiga lei de 1993 e sua criação teve a intenção de reduzir custos e aumentar a eficiência na movimentação de cargas, permitindo uma maior participação do setor privado nos investimentos de infraestrutura e de operação de portos por meio de concessões e permissões (ALMEIDA, 2014).

A lei nº 9.432/1997, chamada de Lei de Cabotagem, dispõe sobre a organização e fiscalização do transporte aquaviário no Brasil e trouxe algumas modernizações para o setor, como a flexibilização do afretamento de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem, embora ainda tenha diversas restrições, como a autorização sendo permitida somente em caso de inexistência de navios de bandeira brasileira adequados e a limitação apenas a empresas de navegação brasileiras autorizadas pela ANTAQ a operar (DA SILVA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Além dessas, há uma variedade de leis dispersas que versam não somente sobre a legislação marítima específica, mas também sobre comércio, que influenciam na atividade da cabotagem. O Código Comercial Brasileiro, por exemplo, é datado de 1850, época do Brasil Império e, apesar de o Código Civil de 2002 ter revogado grande parte dele, os capítulos que regulam o comércio marítimo vigoram até

hoje. Cabe ressaltar, também, como importantes legislações do setor, o Decreto-Lei nº 116, o Código Civil de 2002 e a Lei nº 9.611/2018, que trata do Transporte Multimodal (RIBEIRO, 2020).

A Marinha do Brasil traça normas referentes à segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e prevenção da poluição no mar, por meio da Diretoria de Portos e Costas, emitindo as Normas da Autoridade Marítima. As embarcações brasileiras e seus tripulantes, bem como as embarcações estrangeiras quando operando em águas sob jurisdição brasileira, são obrigados a seguir todas essas normas de segurança estabelecidas. Os navios brasileiros, em especial, devem seguir as normas mesmo em águas estrangeiras, respeitando, é claro, as regulamentações locais (RIBEIRO, 2020).

A ANTAQ, criada pela Lei nº 10.233/2001, também é responsável por regulamentar e fiscalizar a navegação marítima, atuando em diversos portos públicos, terminais privados e no transporte de cargas especiais e perigosas. As regulamentações da agência, porém, não podem estar em desacordo com as normas estabelecidas pela Autoridade da Marinha do Brasil (RIBEIRO, 2020).

Apesar das tentativas de desburocratizar a operação de cabotagem, os entraves legais ainda são muito grandes. A despeito de ser um transporte local, a cabotagem precisa da mesma documentação e segue as mesmas regras da navegação de longo curso, que ocorre entre países diferentes. Dessa forma, a utilização do modal se torna mais onerosa, diminuindo sua atratividade. De acordo com a CNT, são cobrados cerca de 50 documentos diferentes pela Marinha do Brasil e pela Vigilância Sanitária que devem ser mantidos no navio para a operação do transporte (SANTOS, 2021).

A limitação de operação apenas por empresas brasileiras também cria uma barreira imensa para o desenvolvimento do setor, uma vez que a participação estrangeira só pode acontecer de forma indireta. Esse impedimento gera uma escassez de embarcações disponíveis no mercado, reduzindo a concorrência e, por conseguinte, a eficiência operacional do modal. A burocracia associada ao afretamento de embarcações estrangeiras também contribui para o aumento dos custos operacionais e administrativos (DA SILVA; SILVEIRA JÚNIOR, 2024).

Outro importante problema é o sistema de tarifas portuárias do Brasil. Um estudo conduzido por Lunkes et. al. (2014) comparou o sistema portuário da Espanha com o do Brasil e verificou diversos obstáculos que existem no nosso país. Como a nossa legislação permite uma grande flexibilidade na aplicação das tarifas portuárias, cada porto cria suas próprias regras e especificidades, o que torna difícil a comparação entre eles. Isso torna complexo, para um operador, responder à simples pergunta de qual porto é o mais barato dentre as opções. São utilizadas diversas tabelas diferentes para estabelecer a cobrança, sendo verificados até mesmo valores discrepantes dentro do mesmo sistema portuário para as diversas naturezas de carga.

Outro problema das tarifas portuárias é a cobrança na forma *ad valorem*, ou seja, com o valor a ser pago definido pelo valor da carga, e não sobre o peso, volume ou dimensão, como se verifica nos benchmarks globais (LUNKES et. al., 2014).

À vista disso, constata-se que os entraves são muitos e suas soluções são complexas. No próximo tópico serão discutidas, de forma mais aprofundada, as possíveis saídas atuais para cada um desses problemas, assim como a viabilidade desses projetos.

No que tange às novas perspectivas, observa-se que a legislação de cabotagem no Brasil tem passado por diversas mudanças nas últimas décadas, apesar de ainda possuir muitos problemas. Nesse sentido, a lei nº 14.301/2022 instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, também chamada de Lei BR do Mar, em alusão às rodovias federais do país, que assim são nomeadas.

O Programa possui como objetivos, dentre outros, ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte de cabotagem, incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem e ampliar a disponibilidade de frota para a navegação de cabotagem (BRASIL, 2022).

A lei é dividida em quatro eixos temáticos: frota, custos, portos e indústria naval. Uma das principais medidas da lei é a autorização para que Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) afrem navios de bandeira estrangeira, bem como a permissão para que novos entrantes e empresas de menor porte afrem embarcações a casco nu, sem a necessidade de possuir lastro em embarcações próprias. Isso permite uma grande redução nos custos operacionais e diminui bastante a barreira de entrada² do mercado (SANTOS, 2021).

Há, porém, aqueles que entendem que essas medidas colocam em xeque a competitividade dos Estaleiros e dos Armadores brasileiros, ao facilitar o afretamento de embarcações estrangeiras e permitir que empresas construam seus navios no exterior, o que é, financeiramente, muito mais vantajoso do que construir no Brasil. Esses críticos defendem que a reserva de mercado é um mecanismo justo, pois permite a construção da economia nacional e uma forte absorção de tecnologia e desenvolvimento de um alto potencial produtivo no setor (LOBÃO, 2021).

Por outro lado, aqueles que seguem uma corrente de pensamento mais liberal economicamente entendem que qualquer tentativa de restrição à concorrência, não apenas a naval, não contribui para o desenvolvimento da indústria. Pelo contrário, abrem espaço para a estagnação do setor e prejudicam a sociedade como um todo (PINTO, 2024).

Esse pensamento é bastante consolidado dentre os autores que seguem essa corrente, como Bastiat (1850), que afirmava que o protecionismo a indústrias nacionais prejudica a economia a longo prazo, ao ignorar as oportunidades perdidas pelo impedimento da livre troca de bens entre as pessoas, que ele chama de “aquilo que não se vê”. Outros autores, como Mises (1979), também discutem sobre os impactos negativos do protecionismo, argumentando que ele isola o mercado interno do mercado mundial, elevando o preço interno da mercadoria além do que é cotado no resto do mundo, possibilitando a formação de cartéis, além de afirmar que essas medidas têm o efeito contrário na industrialização do país, uma vez que não são capazes, propriamente, de criar capital, apenas desviar de outras áreas da economia, causando distorções.

A aplicação da lei, no entanto, tem sido limitada em efeitos práticos, uma vez que falta a regulamentação adequada para que os investidores tenham segurança jurídica o suficiente para se dispor a investir no setor. Sendo assim, o futuro do projeto dependerá do texto do decreto que o regulamentará, estabelecendo as regras, os critérios e os procedimentos que os entes públicos e privados terão que se submeter para a aplicação do programa. A proposta de regulamentação está sendo confeccionada pelo Ministério de Portos e Aeroportos, que afirmou o desejo de rever o viés do decreto, afirmando a intenção de

aperfeiçoar a lei que foi aprovada em 2022 (MARTONI, 2023).

Em virtude disso, a navegação de cabotagem no Brasil, continua a crescer lentamente. O crescimento da modalidade foi de 1,6% em 2023 frente ao ano anterior. A seca na região amazônica poderia ser uma explicação para esse baixo crescimento, porém, apesar do impacto da seca, a região hidrográfica amazônica apresentou crescimento de mais de 10% no ano, principalmente em razão do escoamento de soja no primeiro semestre (ANTAQ, 2024).

Portanto, espera-se o desenrolar da regulamentação da Lei BR do Mar para que o setor tenha a capacidade de desenvolver seu grande potencial. Além disso, faz-se necessária a simplificação da legislação tributária, uma vez que a atual é altamente complexa e que são elevados os tributos incidentes sobre o combustível usado pelo modal, que é responsável por grande parte do custo do transporte. Essa alteração nos impostos, no entanto, não se apresenta viável no curto prazo, dada a atual conjuntura política (MARTONI, 2023).

O PODER NAVAL BRASILEIRO E A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM

Em relação à navegação de cabotagem, as principais funções da Marinha do Brasil são traçar normas referentes à segurança da navegação, salvaguarda da vida humana no mar e prevenção da poluição no mar, por meio da Diretoria de Portos e Costas, emitindo as Normas da Autoridade Marítima, como já mencionado. As embarcações brasileiras e seus tripulantes, bem como as embarcações estrangeiras quando operando em águas sob jurisdição brasileira, são obrigados a seguir todas essas normas de segurança estabelecidas. Os navios brasileiros, em especial, devem seguir as normas mesmo em águas estrangeiras,

respeitando, é claro, as regulamentações locais (RIBEIRO, 2020).

Obstante, o poder naval brasileiro é o responsável legal pela defesa da área marítima e fluvial por onde circulam as embarcações responsáveis pela navegação de cabotagem. Sabe-se que a chamada Amazônia Azul, uma região do oceano Atlântico com mais de cinco milhões de quilômetros, para além de ser via de comércio, abriga uma série de recursos explorados e potenciais. Deste modo, o Brasil como a nação com a maior costa atlântica do mundo tem na Marinha do Brasil a sua linha de defesa mais importante para proteger os navios mercantes, as suas tripulações e as suas cargas do ataque de piratas.

Nesse aspecto, a enormidade e a importância da Amazônia Azul é um problema a ser enfrentado pela Marinha do Brasil e pelo Estado e a sociedade civil brasileira porque tal região “[...] abrange a área de mar, incluindo as águas acima do leito marinha, o solo e o subsolo marinho, que se estendem a partir da costa até os limites exteriores da plataforma continental brasileira no oceano Atlântico” (BRASIL, 2019).

O PEM 2040 identifica diversas ameaças que impactam diretamente a soberania e a segurança marítima do país, incluindo a presença de potências extrarregionais no Atlântico Sul, a pirataria, a pesca ilegal não declarada e não regulamentada, o crime organizado transnacional, o terrorismo, os ciberataques e os desastres ambientais. Essas ameaças podem comprometer a integridade das rotas de cabotagem, afetando a logística e a economia nacional (MARINHA DO BRASIL, 2020).

Nesse contexto, a presença ativa da Marinha é fundamental para mitigar tais riscos. Por meio de patrulhas, operações de segurança e cooperação internacional,

a Marinha assegura a proteção das águas jurisdicionais brasileiras, garantindo a integridade das rotas de cabotagem e a continuidade das operações logísticas. Além disso, a atuação da Marinha no combate ao crime organizado e na prevenção de desastres ambientais contribui para um ambiente mais seguro e previsível para o transporte marítimo.

Portanto, a sinergia entre a Marinha e o setor de cabotagem é vital para o desenvolvimento econômico do Brasil. Ao enfrentar as ameaças identificadas no PEM 2040, a Marinha viabiliza um transporte de cabotagem eficiente, seguro e sustentável, alinhado aos interesses nacionais e ao fortalecimento da soberania marítima do país.

Assim sendo, investimentos são continuamente necessários para manter à Marinha com meios necessários para a defesa da pátria e garantir os anseios da política externa e da segurança pública relativa as embarcações que realizam a cabotagem por nossas águas jurisdicionais. Ações como o PROSUB, que permite a construção de quatro submarinos convencionais (Riachuelo, Humaitá, Tonelero e Almirante Karan), e o Programa de Obtenção das Fragatas Classe Tamandaré (PFCT), que lançará ao mar quatro fragatas (Jerônimo de Albuquerque, Mariz e Barros, Cunha Moreira e a Tamandaré), ajudam a Marinha do Brasil a garantir a exploração segura dos recursos do mar, a realização segura do tráfego marítimo, a projeção de poder e o bloqueio de estreitos ou portos (BRASIL, 2014). Por outro lado, ajuda a Marinha do Brasil a se associar "... a sua tradição de defesa da legalidade e legitimidade das relações internacionais" (PECEQUILO, 2012, p. 313).

CONCLUSÃO

A navegação de cabotagem, ao longo dos últimos anos, tem se mostrado uma alternativa promissora para o desenvolvimento econômico do Brasil. Com sua capacidade de reduzir custos logísticos, conectar regiões economicamente distantes e diminuir a dependência do modal rodoviário, a cabotagem pode ser uma eficiente solução para o problema do transporte de cargas no país. No entanto, como visto ao longo deste artigo, o setor enfrenta desafios significativos, que precisam ser superados para que seu pleno potencial seja atingido.

Entre os principais desafios para o desenvolvimento do setor estão as questões relacionadas à infraestrutura portuária, à integração entre os modais e às limitações impostas pela legislação vigente.

A ineficiência dos portos brasileiros e a falta de integração entre os modais de transporte são barreiras que continuarão a dificultar a expansão da cabotagem no país. Além disso, os altos custos associados aos serviços de praticagem e a complexidade tributária aumentam os custos operacionais, reduzindo a competitividade do modal.

Algumas medidas recentes, como a Lei BR do Mar, têm buscado incentivar o setor, porém entraves burocráticos e pressões políticas estão impedindo o avanço da regulamentação da lei. Essas medidas também não são suficientes para desenvolver ao seu pleno potencial a cabotagem no país, uma vez que ainda há muito a ser feito em termos de investimentos e reformas legislativas para que esse tipo de navegação atinja um papel de destaque na matriz de transportes brasileira.

Observou-se ainda a importância do Poder Naval para a segurança de um transporte de cabotagem eficiente e, por-

tanto, para a sua contribuição para o desenvolvimento econômico do país.

Por fim, importa destacar que pesquisas futuras se fazem necessárias, a fim de verificar o resultado e o avanço da regulamentação do setor, que ainda está em aberto, bem como investigar possíveis soluções e alternativas para a redução do “Custo Brasil”, tanto relacionadas à infraestrutura precária quanto às altas taxas de impostos que incidem sobre os combustíveis e mercadorias.

Portanto, após a análise dos diversos aspectos históricos e conjunturais, conclui-se que, para que a cabotagem possa contribuir de maneira mais significativa

para o desenvolvimento econômico do país, são essenciais diversas reformas estruturais no país, por meio da simplificação dos processos regulatórios, diminuição das barreiras de entrada e melhoria da segurança jurídica, a fim de que haja o incentivo ao investimento privado doméstico e estrangeiro, tanto na infraestrutura portuária quanto na operação propriamente dita de cabotagem, bem como nos modais adjacentes, como o ferroviário. Somente assim será possível transformar a matriz de transportes brasileira, excessivamente focada no modal rodoviário, e permitir que o Brasil aproveite plenamente seu potencial aquaviário.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Ravi Barbosa de. *Principais entraves de infraestrutura e legislação na cabotagem brasileira*. 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/17319>. Acesso em: 19 set. 2024.

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. REGULAÇÃO DO SERVIÇO DE PRATICAGEM NO BRASIL: Revisão da literatura e aspectos principais de discussão. *Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review*, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 196–231, 2022. DOI: 10.56258/issn.2763-8197. v2n2, p. 231-266. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/66>. Acesso em: 01 jun. 2024.

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Estatístico Aquaviário. Painel Estatístico Aquaviário*. Brasília: ANTAQ, 2023. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/transpcabotagem.html#>. Acesso em: 5 out. 2023.

ANTAQ - AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. *Anuário 2023: Estatísticas dos portos e das navegações no ano de 2023*. Brasília: ANTAQ, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/noticias/2024/copy_of_Anurio2023.pdf. Acesso em 19 set. 2024.

BASTIAT, Frédéric. *O que se vê e o que não se vê*. Tradução: Ronaldo da Silva Legey. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2010. Disponível em: https://hayekcollege.com/sites/default/files/ebooks/O%20que%20se%20ve%20e%20o%20que%20nao%20se%20ve%20-%20Frederic%20Bastiat_0.pdf. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9432.htm. Acesso em: 5 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 05 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Brasília: Casa Civil, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm. Acesso em: 27 mai. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.301, de 07 de janeiro de 2022. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar); altera as Leis nºs 5.474, de 18 de julho de 1968, 9.432, de 8 de janeiro de 1997, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004; e revoga o Decreto do Poder Legislativo nº 123, de 11 de novembro de 1892, e o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940, e dispositivos da Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, e das Leis nºs 6.458, de 1º de novembro de 1977, 11.434, de 28 de dezembro de 2006, 11.483, de 31 de maio de 2007, 11.518, de 5 de setembro de 2007, 12.599, de 23 de março de 2012, 12.815, de 5 de junho de 2013, e 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14301.htm. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Brasília: Casa Civil, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8033.htm#:~:text=1%C2%BA%20Este%20Decreto%20regulamenta%20o,Portos%20da%20Presid%C3%AAncia%20da%20Rep%C3%ABlica. Acesso em: 27 mai. 2024.

BURLAMAQUI, Armando. *A marinha mercante brasileira*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1918.

CAMPOS NETO, C. A. DA S. et al. *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: Mapeamento Ipea De Obras Portuárias*, 1 out. 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2659>. Acesso em: 01 jun. 2024.

CNI – Confederação Nacional da Indústria. *Entenda o que é Custo Brasil e como ele impacta o país*. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.portaldaindustria.com.br/industria-de-a-z/o-que-e-custo-brasil/>. Acesso em 01 jun. 2024.

CNT – Confederação Nacional de Transportes. *Os pontos críticos nas rodovias brasileiras*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/pesquisas>. Acesso em: 01 jun. 2024.

CNT – Confederação Nacional de Transportes. *Pesquisa CNT de Rodovias 2023*. Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/pesquisas>. Acesso em: 01 jun. 2024.

DA SILVA, M. K. A.; SILVEIRA JÚNIOR, A. *Análise das barreiras relacionadas à legislação que impactam negativamente a performance da cabotagem brasileira*. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 4042–4062, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n1-211. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/2997>. Acesso em: 19 set. 2024.

DAVIDOFF, Carlos Henrique. *Bandeirantismo: verso e reverso*. SP: Brasiliense. 1982.

FELIPE JUNIOR, Nelson Fernandes. A dinâmica recente do transporte marítimo de cabotagem e longo curso no Brasil. *Revista Transporte y Territorio*, Universidade Federal de Sergipe, Brasil. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7881061.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024

GOULARTI FILHO, Alcides. Abertura da Navegação de Cabotagem brasileira no século XIX. *Anais do XIII Encontro Regional de Economia – ANPEC Sul*, 2010. Disponível em: <https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2459>. Acesso em: 5 out. 2023.

GOULARTI FILHO, Alcides. Estado, crédito e planejamento no desempenho da indústria da construção naval brasileira 1990-2010. *Economia e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 2, p. 287–317, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642142>. Acesso em: 5 out. 2023.

HIJJAR, Maria Fernandes. *Cabotagem no Brasil*: Apresentação ILOS. 16 mar. 2023. Apresentação de PowerPoint. Disponível em: <https://abac-br.org.br/wp-content/uploads/2023/03/abac-br.org.br-apresentacoes-apresentacao-ilos-2023.pdf>. Acesso em: 5 out. 2023.

LOBÃO, Luisa Ferreira. *O Br do Mar*: análise do mercado de cabotagem do Brasil e seus conflitos. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/handle/ri/34651>. Acesso em: 19 set. 2024.

LOBO, A. *Cabotagem no Brasil*: Análise do atual cenário do modal. ILOS - Especialista em Logística e Supply Chain, 2023. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/panorama-atual-da-cabotagem-no-brasil/>. Acesso em: 5 out. 2023.

LUNKES, Rogério João et al. Tarifas portuárias: um estudo comparativo entre os sistemas portuário brasileiro e espanhol. *Administração Pública e Gestão Social*, p. 127-140, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4636>. Acesso em: 19 set. 2024.

MARTONI, Ligia. Cabotagem não deslança e Brasil continua sem alternativas ao modal rodoviário. *Gazeta do Povo*, 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/parana/sem-regulamentacao-lei-br-mar-nao-avanca/>. Acesso em: 19 set. 2024.

MARINHA DO BRASIL. *Plano Estratégico da Marinha* (PEM-2040). Marinha do Brasil. Estado-Maior da Armada, Brasília-DF: 2020.

MB – Marinha do Brasil. NORMAM-12/DPC – Normas da Autoridade Marítima para o Serviço de Praticagem, 1º Revisão. Brasília: Marinha do Brasil, 2011. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/normam12.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MELO FILHO, Marconi Arani. Novo marco regulatório do setor ferroviário (a Lei das Ferrovias): uma análise crítica à luz das teorias regulatórias apoiadas na responsividade. *Journal of Law and Regulation*, [S. l.], v. 8, n. 2, p. 146–171, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43308>. Acesso em: 01 jun. 2024.

MISES, Ludwig Von. *As Seis Lições*. Traduzido por: Maria Luiza Borges. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises Brasil, 2016. Disponível em: <https://www.hayekcollege.com/sites/default/files/ebooks/As%20Seis%20Licoes%20-%20Ludwig%20Von%20Mises.pdf>. Acesso em: 19 set. 2024.

NTC&Logística – Associação Nacional de Transporte de Cargas e Logística. *Roubo de cargas: Programa Nacional 2022*. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.portalntc.org.br/roubo-de-cargas-registra-12-bilhao-de-prejuizos-no-brasil-em-2022-aponta-a-associacao-nacional-do-transporte-de-cargas-e-logistica/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

PEREIRA, M. de S.; SILVEIRA JÚNIOR, A. *Cabotagem brasileira: análise das barreiras relacionadas à infraestrutura portuária que impactam a performance do modal*. OBSERVATÓRIO DE LA ECONOMÍA LATINOAMERICANA, [S. l.], v. 22, n. 2, p. e3341, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n2-164. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/3341>. Acesso em: 01 jun. 2024.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTOS, Victor Hugo Almeida. LOGÍSTICA E COMÉRCIO EXTERIOR: DIFICULDADES NO PORTO DE SANTOS. *Revista Desenvolvimento Social*, [S. l.], v. 11, n. 1, p. 33–42, 2020. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1825>. Acesso em: 19 set. 2024.

PNLP 2019: Plano Nacional de Logística Portuária. Sumário Executivo. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: <http://antigo.infraestrutura.gov.br/images/2020/03/2.09.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2024

PINTO, P. M. A. dos S. BR DO MAR e o “embróglio”, pelo viés concorrencial, da questão da bandeira estrangeira na cabotagem. *Migalhas Marítimas*, 2024. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/403401/br-do-mar-e-embroglio-questao-da-bandeira-estrangeira-na-cabotagem>. Acesso em: 19 set. 2024.

PORTOGENTE. *A História da Navegação de Cabotagem*. 2016. Disponível em <https://portogente.com.br/portopedia/78255-a-historia-da-navegacao-de-cabotagem>. Acesso em: 5 out. 2023.

REVISTA FERROVIÁRIA. RF Janeiro/Fevereiro está no ar. *Revista Ferroviária*, São Paulo, 2019. Disponível em: <https://revistaferroviaria.com.br/2019/03/rf-janeiro-fevereiro-esta-no-ar/>. Acesso em: 01 jun. 2024.

RIBEIRO, Paulo Vinicius Costa. O transporte marítimo de carga e proteção da bandeira brasileira. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 05, Ed. 11, Vol. 03, pp. 05-13. Novembro de 2020. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <https://www.nucleodo-conhecimento.com.br/administracao-naval/transporte-maritimo>. Acesso em: 19 set. 2024.

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*. 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1442>. Acesso em: 01 jun. 2024.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery. *Cabotagem Brasileira: Uma Abordagem Multicritério*. Curitiba: Appris, 2018. Disponível em: <https://zoboko.com/book/9y1vjnl6/cabotagem-brasileira-uma-abordagem-multicriterio>. Acesso em: 5 out. 2023.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. *Navegação de cabotagem brasileira*. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 47, p. [391]-435, mar. 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15385/1/BS47__Cabotagem__FECHADO.pdf. Acesso em: 5 out. 2023.

VIEIRA, G.B.B. et al. Governança e regulação dos serviços portuários: estudo comparativo dos serviços de praticagem em portos brasileiros e espanhóis. *Revista gestão industrial*, v. 11, n. 3, p. 1-25, ISSN 1808-0448, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Ponta Grossa, 2015. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/revistagi/article/view/2693/2195>. Acesso em: 01 jun. 2024.

WEF – World Economic Forum. *The Global Competitiveness Report 2019*. Cologny/Geneva, Switzerland, p. 111, 2019. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_The-GlobalCompetitivenessReport2019.pdf. Acesso em: 01 jun. 2024.

NOTAS

¹ Calado, em náutica, representa a distância entre a quilha, o ponto mais fundo do navio, e a linha de flutuação.

² Barreiras de entrada podem ser definidas como obstáculos que dificultam ou impedem a entrada de novos ofertantes no mercado.