

**OS IMPACTOS DO PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE
DE CABOTAGEM (BR DO MAR):** uma análise do protecionismo na
navegação de cabotagem e desdobramentos do novo marco legal brasileiro em
comparação ao modal americano.

**THE IMPACTS OF THE CABOTAGE TRANSPORT STIMULUS
PROGRAM (BR DO MAR):** an analysis of protectionism in cabotage
navigation and the consequences of the new Brazilian legal framework
compared to the American modal.

Huan Victor dos Remedios Barros¹

Prof^o Dr. Diogo de Almeida Viana dos Santos²

RESUMO

Mediante a evolução crescente dos transportes de cargas no Brasil, o transporte de cabotagem é a alternativa necessária a responder à necessidade de movimentações de cargas com eficiência e rapidez. Ao exposto, o objetivo geral desse artigo é analisar a definição da cabotagem bem como todo conceito histórico brasileiro visando a análise do protecionismo fornecido por este modal a outros regulamentos de países referencias no setor. Por objetivos específicos o estudo da legislação nacional com a análise de modais de cabotagem de dois países que são referência mundial no setor, identificar o principal impacto realizado pela Lei nº 14.301/2022, que propõe alterações no modal de transporte aquaviário da cabotagem brasileiro; constatar a redução de logístico e burocrático no transporte de cargas aquaviárias por cabotagem em comparação ao modal estadunidense e seu protecionismo com análise breve ao modal europeu e canadense.

Palavras-chave: cabotagem; modal de transporte aquaviário; protecionismo; cargas no Brasil.

ABSTRACT

Due to the growing evolution of cargo transport in Brazil, cabotage transport is the necessary alternative to respond to the need for efficient and speedy cargo handling. In view of the above, the general objective of this article is to analyze the definition of cabotage as well as any Brazilian historical concept aiming at the analysis of the protectionism provided by this modal to other regulations of reference countries in the sector. For specific objectives, the study of national legislation with the analysis of cabotage modes of two countries that are world references in the sector, to identify the main impact made by Law nº 14.301/2022, which proposes changes in the waterway transport modal of Brazilian cabotage; to verify the reduction of logistics and bureaucracy in the transport of waterway cargo by cabotage compared to the American modal and its protectionism with a brief analysis of the European and Canadian modal.

Keywords: cabotage; modal of water transportation; protectionism; cargo transport in Brazil.

1 Graduação em Direito pela Universidade CEUMA. E-mail: huan.barros@live.com

2 Possui doutorado PhD em International Cooperation--Governance and Law - Universidade de Nagoya-Japão (2010), mestrado em LL.M. Comparative Law - Universidade de Nagoya-Japão (2007) e Graduação em Direito Bacharelado pela Universidade Federal do Maranhão (2003). E-mail: diogo.santos@ceuma.com.br

1 INTRODUÇÃO

A navegação de cabotagem, é a conexão entre os portos no mesmo território nacional, por vias navegáveis costeiras/internas que se destinada preferencialmente aos navios que apresentam origem brasileira, como prevista no art. 2º, inc. IX da Lei nº 9.432/97³.

Assim, segundo Fonseca (2015), para se analisar o modal aquaviário da cabotagem em questão, há necessidade de partir da definição empregada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), tal qual, estar regulamentada no art.2º, inc. III, da Lei nº 10.893/04⁴, onde a cabotagem é a navegação realizada entre os portos do Brasil, na utilização das vias marítimas ou as vias marítimas de interiores, na qual, é definida como o modo de transporte aquaviário nacional realizado parcial ou integralmente pela costa nacional.

Deste modo, em observação ao processo histórico da cabotagem no Brasil, é destaque a insuficiência na estrutura logística de transporte na navegação de cabotagem conforme, no recente marco legal da Lei nº 14.301/22, de 7 de janeiro de 2022, que Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar) (BRASIL, 2022), visa solucionar este impasse com o programa de estímulo a cabotagem nacional, disposta nesta esta legislação.

A partir deste entendimento, é importante a análise comparativa ao marco regulatório de cabotagem dos EUA, para evidenciar os impactos causados por uma legislação protecionistas como é o modelo centenário estadunidense, é o que compreende Oliveira (2020).

Em suma, essa pesquisa pretende, a análise do impacto da atual legislação de incentivo a este modal aquaviário de navegação no Brasil com vista ao recente marco legal, bem como, a análise do marco legal dos Estados Unidos da América, de maneira que é eivado por protecionismo a este modal de navegação.

Conquanto, acompanham a este trabalho os objetivos específicos em que traz a luz a conceituação do que é cabotagem e o processo histórico da cabotagem no Brasil, e a análise ao marco legal de incentivo deste modal de navegação brasileiro com o modelo protecionista estadunidense bem como análise do modelo canadense e europeu.

Deste modo, justifica-se a presente análise em compreender até onde o protecionismo é valido na navegação de cabotagem na América do Norte e como o programa intuído pela

3 Art. 2º Para os efeitos desta Lei, são estabelecidas as seguintes definições

IX - navegação de cabotagem: a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores; (BRASIL, 1997).

4 Art. 2º Para os efeitos desta Lei.

III - navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as interiores; (BRASIL, 2004).

Lei nº 14.301/22, pode aprender com esse modelo protecionista de navegação dos Estados Unidos da América, para assim fomentar ainda mais a navegação nacional, por esta análise, o modal aquaviário no Brasil, isto posto, a metodologia de pesquisa é explicativa e quantitativo de natureza básica com amplo embasamento bibliográfico já publicado para ser explorado com melhor análise ao problema objetivado.

Este estudo se pautará em cinco seções, onde na primeira seção, será discutido a definição do termo cabotagem e seu processo histórico no Brasil, com a segunda seção, será apresentado como se desencadeia este modal de transporte, bem como, suas características, seguindo para a terceira seção, será discutido a cabotagem na legislação americana e seu protecionismo, na quarta seção serão tratados os aspectos da navegação por cabotagem europeu e canadense, em uma breve análise e por fim em sua quinta e última seção será abordada a legislação atual a este modal de transporte.

2 A CABOTAGEM E O PROCESSO HISTÓRICO NO BRASIL

O transporte por via marítima na costa de um país é denominado cabotagem, que consiste em um competitivo modal de transporte, para países com uma grande extensão territorial como é o caso do Brasil (MOURA; BOTTER, 2011).

Ocassionalmente, para compreender e analisar a dotaremos a definição da cabotagem do Brasil, pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que se baseia no art.2º, inc. III da Lei nº 10.893/04, onde a cabotagem é definida como aquela navegação realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as interiores, ou seja, é todo transporte aquaviário nacional que se realiza total ou parcialmente pela via marítima costeira (FONSECA, 2015).

Assim, o transporte de navegação por cabotagem é a comunicação existente entre os portos do mesmo país, por rotas costeiras ou interiores nacionais, ao qual, deste modo é utilizada há séculos sendo encontrada em diversos idiomas e que em sua origem etimológica há inúmeras explicações para o termo, mas é explicada fundamentalmente por duas definições segundo o autor, faz apreço ao transporte marítimo costeiro de cabo-a-cabo (penínsulas) e a segunda explicação refere-se a Sebastião Caboto, um italiano, navegador do século XVI, que explorava terras pelas “margens”, prática que ficou conhecida como cabotagem (FONSECA, 2015).

Similarmente os autores Teixeira. Rocio. Mendes. *et.al* (2017), apontam que a história da cabotagem nacional, inicia-se no século XVI até o século XX, período em que os meios

aquaviários eram a única alternativa de transporte para cargas a longas distâncias e onde o modal de navegação por cabotagem, desempenhou um papel preponderante e exclusivo na interligação entre os portos brasileiros e na consecução das atividades comerciais.

Da mesma forma, destacam que a cabotagem durante ao fim do século XIX e meados do XX, foi a modalidade de transporte mais importante no Brasil, ao passo que o Governo Imperial, viu-se obrigado em desenvolver um sistema de transporte que compreendesse a vastidão territorial brasileira da época, que causava um grande distanciamento entre os povos que habitavam naquela época. Portanto, o Governo atuou de modo a viabilizar subsídios para o setor ferroviário e de navegação, que proporcionou juros menores para investimentos no setor, assim, o destaque da navegação costeira da cabotagem e o transporte ferroviário foram de grande significado, por ser uma alternativa eficaz ao desenvolvimento econômico e integração aos povos distanciados (TEIXEIRA; ROCIO; MENDES; *et.al*, 2017).

No entanto, somente a partir do ano de 1808, que se desenvolveria com mais afinco a indústria naval e infraestrutura portuária, pois neste período ocorreu a chegada ao Brasil, da Família Real Portuguesa, que promulgou o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas⁵ (TEIXEIRA; ROCIO; MENDES; *et.al*, 2017).

Porquanto, no período da Independência do Brasil, que ocorreu no ano de 1822, o grande destaque deu-se ao transporte de modo ferroviário que obteve grande destaque na tentativa de intensificar a interiorização e expansão econômica da época, porém, neste período o povoamento brasileiro era cristalino pelo seu litoral, assim, destaca-se, que no período regencial no ano de 1833, criou-se da primeira frota mercante brasileira composta por seis navios da Armada Portuguesa que atracaram na costa do Brasil, tal qual, foi partindo desse período que surgiram as primeiras companhias que realizavam a navegação de cabotagem, para transportar passageiros, cargas e correspondências (TEIXEIRA; ROCIO; MENDES; *et.al*, 2017).

Ainda, ao que ressoa do final do Império Português no Brasil, com a grande fomentação do desenvolvimento econômico nos transportes de navegação e devido à permissão de participação de empresas estrangeiras que tinham acesso ao subsídio do Tesouro Nacional, para operarem no Brasil, foi cogitado a criação da empresa brasileira de navegação, composta por todas as empresas nacionais que atuavam na época, onde essa iniciativa estaria

⁵ No dia 28 de janeiro, apenas uma semana depois de aportar em Salvador e de mais uma cerimônia do Te Deum, D. João foi ao Senado da Câmara assinar seu mais famoso ato em território brasileiro: a carta régia de abertura dos portos ao comércio de todas as nações amigas. A partir dessa data, estava autorizada a importação “de todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias transportadas em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com a Real Coroa. (GOMES, 2007).

sustentada após a Proclamação da República, com a Criação da Navegação Lloyd Brasileiro⁶, e certo de que haveria exclusividade na navegação de navios nacionais pelos portos brasileiros (TEIXEIRA; ROCIO; MENDES. *et.al*, 2017).

Assim, destacam os autores:

Até o limiar dos anos 1930, em razão das péssimas condições de ferrovias e rodovias, além da restrita malha, a navegação de cabotagem era extremamente importante para o transporte de carga geral e a granel, sobrevivendo aos altos e baixos que vinha enfrentando no decorrer de sua história, com ciclos de abertura e de fechamento para operação de empresas estrangeiras. Essa situação começou a se modificar rapidamente a partir do governo de Washington Luiz entre 1926 e 1930 cujo lema era: “governar é construir estradas”, dando início a uma era de priorização do transporte rodoviário. Tal movimento foi consolidado no fim dos anos 1950, com a vinda e a implantação da indústria automobilística no governo Juscelino Kubistchek (1956-1961).

[...]

Em 1959, vieram para o Brasil os estaleiros Ishikawajima (Japão) e Verolme (Holanda), marcando o início de uma época de grande atividade na indústria naval, o que aumentou expressivamente o consumo de aço e de componentes mecânicos e elétricos. Nos anos 1960, essa indústria conseguiu atingir um índice de 81%, em valor, de conteúdo nacional.

[...]

No fim da década de 1960, foi criada a autarquia Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), com o intuito de fortalecer as políticas públicas voltadas à Marinha Mercante e à indústria naval.”

[...]

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 ápice. O país atingiu o posto de segunda potência na indústria naval do mundo, gerando mais de 39 mil empregos diretos em 1979.

[...]

Na década de 1990, marcada pela abrupta abertura econômica ao mercado internacional e pela ampla política de privatizações, o setor aquaviário continuou enfraquecido.

[...]

a promulgação da Lei dos Portos (Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993) e a alteração do regime jurídico da navegação mercante, que, a partir de 1997, facultou às empresas brasileiras afretarem embarcações estrangeiras para a cabotagem. Mesmo assim, até o fim dos anos 1990, houve a decadência e o desaparecimento dessas empresas, desarticulando o mercado brasileiro de navegação com o domínio das empresas de capital estrangeiro.

Portanto, elucidar o contexto histórico, bem como, a origem e definição da navegação por cabotagem no Brasil, se faz necessário para explorar a eficiência deste modal de navegação ao curso do tempo, já que ao entender que o contexto é de uma conversão

⁶O Lloyd Brasileiro foi criado através de um contrato firmado entre Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas e os cidadãos Barão de Jaceguai, Dr. Antonio Paulo de Mello Barreto e o comendador Manoel José da Fonseca, autorizado pelo decreto n. 208, de 19/01/1890, tendo por finalidades a junção das companhias de navegação subvencionadas pelo Estado brasileiro, auxiliar na defesa marítima do Brasil e conservar pessoal marítimo apto para o serviço de guerra. (ARQUIVO NACIONAL, 2002).

intermodal da cabotagem com as ferrovias é tenaz que se conversem esse meio de transporte bem como entender como esta o panorama atual que será apresentado na sessão seguinte.

3 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO BRASIL

A costa do litoral brasileiro tem mais de 7.500km, e cria condições vantajosas à cabotagem, bem como, demonstra a figura abaixo com os principais portos de navegação: (MAEGIMA; INCIRILO; NASCIMENTO, 2019).

Figura 1. Mapa da Cabotagem.



Fonte: (MAEGIMA; INCIRILO; NASCIMENTO, 2019).

Entretanto, para Sammarco, Dassie e Azevedo (2022), o atual cenário nacional da cabotagem é representado por 11% do total movimentado no segmento aquaviário, que é um número considerado baixo diante do potencial a ser representado pela extensa costa navegável do Brasil.

Segundo Fonseca, a Antaq (Agencia Nacional de Transporte Aquaviário) é a autoridade responsável por licenciar as instalações de uso privativo, concessão de autorizações para exploração, construção e ampliação de Terminal Portuário de Uso Privativa formalizada mediante contrato de adesão entre a autarquia e o interessado, sendo essa pessoa jurídica de direito público ou de direito privado, constituída sob as leis brasileiras, com sede e administração no país, que atende aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos em que atualmente cerca de 40 empresas possuem autorização da Antaq para operarem na navegação por cabotagem brasileira com uma frota de 153 embarcações.

Assim, no Brasil, a cabotagem é regida pela Lei nº 9.432/97, que autoriza a operação das atividades dos armadores brasileiros nos portos nacionais permitindo-lhes operar embarcações próprias (ANTAQ, 2021).

Segundo Souto, ainda se aplicam à cabotagem, a Lei nº 10.233/2001, que cria e dispõe sobre as competências da ANTAQ; bem como, a Lei nº 10.893/2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM); e a Lei nº 7.652/1998, que legisla sobre o registro da propriedade marítima. Nesse assunto, foi sancionada a Lei nº 14.301/2022, conhecida como BR do Mar que versa sobre o estímulo a cabotagem nacional.

Segundo Samarco. Dossie. Azevedo (2022), o BR do Mar, possui por finalidade, a ampliação da oferta de navios dedicados à cabotagem na costa brasileira bem como, promover a concorrência e incentivar a criação e regularidade de novas rotas para reduzir os custos com a logística da navegação entre os portos.

Na conjuntura, que se refere ao estabelecimento da nova regulamentação para as operações de cabotagem, promovido pelo marco legal da Lei nº 14.301/2022, destaca-se a flexibilização das regras de afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, que são critérios para a arrecadação do AFRMM (Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante) e utilização do respectivo fundo e revisão do quantitativo mínimo de tripulantes brasileiros a bordo dos navios dedicados às operações por cabotagem (SAMMARCO; DASSIE; AZEVEDO, 2022).

3.1 Características da Cabotagem Brasileira

A cabotagem brasileira preferencialmente transporta cargas derivadas do petróleo porém há o transporte de carga geral⁷ ou conteirizada⁸: alimentos, máquinas, eletrodomésticos, eletrônicos, veículos, bobinas de papel ou aço, botijões etc, e granéis sólidos⁹: minérios, cereais, sal marinho, açúcar, fertilizantes, etc, e granéis líquidos¹⁰: petróleo e derivados, álcool, produtos químicos, gás etc (SANTOS, 2021).

7 Carga Geral, é constituída de diversos tipos d emercadórias acondicionada em volumes próprios, ou não, embarcados em partidas de tonelagens diversos, de valor unitário e variável. (BRASIL, 2021)

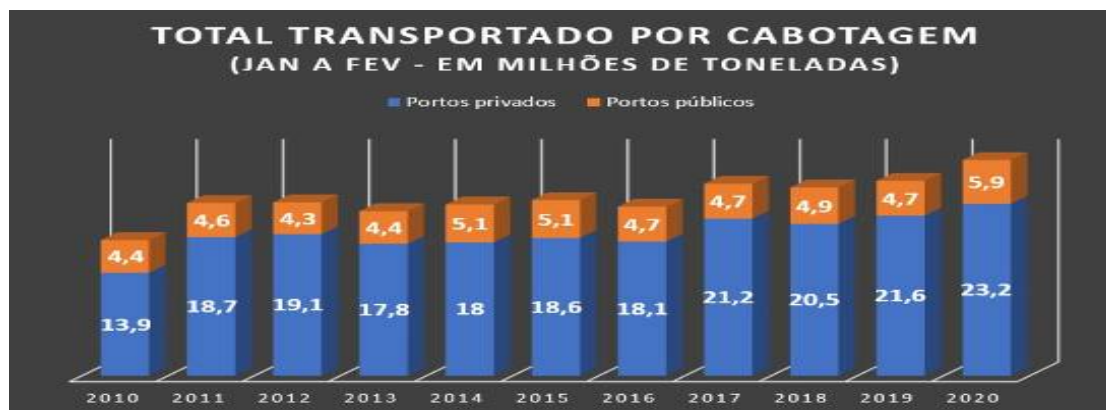
8 Carga Conteirrinada, é aquela movimentada conjuntamente, através de acessórios padronizados, como contêineres e *pellets*. (BRASIL, 2021)

9 Graneis Sólidos, são produtos s' lidos movimentados de maneira não utilizada, como o minério de ferro, carvão e fertilizantes. (BRASIL, 2021)

10 Granel Líquido, são produtos líquidos movimentados de maneira não utilizada, como etanol, gaslina, diesel e petróleo. (BRASIL, 2021)

Assim, na figura a seguir é viável a análise da estatística da quantidade de transportada neste modal de transporte de navegação nos portos brasileiros, públicos e privados, entre os anos de 2010 – 2020.

Figura 2. Total transportado por cabotagem no Brasil



Fonte: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, 2020.

Entretanto, também pode ser exemplificada como um transporte que tem sua origem no Rio Grande do Sul, e obtenha como destinação final Salvador, ou uma navegação entre Santos até a região portuária de Manaus, pois tanto rio como lagos continuam sendo transporte por cabotagem (SÁNCHEZ, 2019).

Contudo, a cabotagem no Brasil enfrenta diversos entraves que dificultam o desenvolvimento do setor no país. Pode-se citar os elevados encargos sociais, a burocracia pública vigente, a falta de navios e contêineres, o alto custo do combustível, o tempo de espera nos portos e ausência de integração com outros modais (MAEGIMA; INCIRILO; NASCIMENTO, 2019).

Nesse contexto, ainda assim, o transporte por cabotagem é uma alternativa vantajosa para os transportes de cargas, que devido a vasta extensão territorial do Brasil, é viável que seja um modal mais econômico e eficaz para o transporte de excesso de cargas, ainda que enfrente dificuldades burocráticas e logísticas. Portanto, a análise do modal (navegação) estadunidense na seção que segue é viável.

4 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NOS ESTADOS UNIDOS AMÉRICA

A regulação de navegação dos Estados Unidos da América, referente a cabotagem é prevista na Lei *Jones Act*¹¹, que, desde a década de 1920, ainda esta em vigor, onde o transporte por este modal, é realizado por embarcações construídas nos EUA, de propriedade de armadores estadunidenses e com tripulantes norte-americanos (OLIVEIRA, 2020). Com criação em 1986, o *Passenger Act*, regulamenta a obrigatoriedade e proibição de embarcações estrangeiras transportar passageiros nos portos nacionais (MOURA; BOTTER, 2011).

Contudo, segundo Sánchez (2019), os EUA contam com 19.924 km de costa marinha, 6.000km de extensão fluvial e 250.000 km² de área dos seus Grandes Lagos. Destarte, a existência de rigorosa regulação aos transportes de navegação, embora subsidiados por numerosos programas da administração marítima e protegidos pelas regras de cabotagem que exigem o uso de um navio embaixado, construído e com tripulação dos EUA entre dois portos dos EUA, onde reforça uma política protecionista.

Ainda, aduz Sánchez (2019):

A oposição interna a qualquer tipo de abertura nos EUA é forte. A USA Maritime, organização que representa os interesses operadores, a tripulação e os construtores marítimos nos EUA defende que a indústria marítima fornece significativos benefícios econômicos e de segurança nacional aos EUA. A própria USA Maritime, ao fazer referência ao U.S. Government Accountability Office, enfatiza que a estratégia militar dos EUA depende do uso de navios e tripulações comerciais de bandeira dos EUA e da disponibilidade de um estaleiro industrial base para apoiar as necessidades de defesa nacional. Salienta que o setor marítimo dos EUA contribui significativamente para a segurança econômica, nacional e internacional. Nacionalmente, o setor marítimo doméstico suporta quase 500.000 empregos, uma produção econômica bruta de mais de US\$ 92.500.000.000,00 (noventa e dois bilhões e quinhentos milhões de dólares) por ano e uma renda de US\$ 29.000.000.000,00 (vinte e nove bilhões de dólares) por ano, com um impacto fiscal de US\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de dólares). Existem aproximadamente 40.000 embarcações na frota doméstica americana. Finaliza a própria USA Maritime afirmando que a indústria de construção naval e reparos dos EUA contribuiu com quase 400.000 empregos, US\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de dólares) em renda do trabalho e US\$ 37.000.000.000,00 (trinta e sete bilhões de dólares) em PIB a cada ano.

Assim, é perceptível que a regulamentação deste modal de navegação nos Estados Unidos, visa garantir exclusividade às embarcações de bandeira nacional, o transporte de passageiros e cargas entre os portos nacionais (MOURA; BOTTER, 2011).

11 De acordo com Nascimento (2012) *apud* (Brooks et. al (2004), com intuito de proteger a indústria naval nacional, a criação do ato determina que a construção das embarcações utilizadas na cabotagem deve ser constituída nos EUA e que o serviço é, necessariamente, regido por uma empresa com bandeira nacional. Além disso, constata-se a exigência de que 75% dos tripulantes da frota de qualquer embarcação de cabotagem seja composta por norte-americanos.

Segundo Sánchez (2019), as embarcações estrangeiras operam em níveis de custo que os operadores¹² dos EUA simplesmente não conseguem igualar. Reconhecendo essa realidade, o Congresso tem historicamente reservado o transporte marítimo dentro dos EUA, para navios nacionais para garantir a sobrevivência de alguma aparência de uma marinha mercante nacionalista, evidenciando o protecionismo na navegação onde muito embora a Lei *Jones Act*, exista para garantir a frota comercial das embarcações.

Ainda, assevera Souto (2021), que nos Estados Unidos, o sistema de regulação econômica foi desenvolvido por órgãos autônomos, que estavam entusiasmados pela colonização Inglesa, e assim, os norte-americanos assumiram o sistema de regulação em 1887, mas com a Depressão Econômica de 1929, diversas agências foram instituídas para interferir e reestruturar a economia norte-americana que, continuamente, foi fundamentada no pensamento liberal, mas que significa uma forma de intervenção do Estado na economia.

Assim, segundo Merlin (2018), os Estados Unidos consideram a navegação de cabotagem e, conseqüentemente, a navegação interior, questão de segurança nacional, de estímulo ao desenvolvimento industrial e de geração de empregos no país. Contudo, não deixam de permitir relativa abertura de mercado para, evidentemente, promover alguma competição no setor; ainda assim consideramos a regulação legal da cabotagem nos EUA como um regime de traços protecionistas.

Segundo Costa (2021):

Para se ter uma ideia do quão restritivo o Jones Act é, até mesmo a quantidade de aço utilizada nas embarcações de cabotagem no país é regulamentada, em que o componente estrangeiro pode chegar a no máximo 10% do peso total da embarcação. A proteção fornecida aos marítimos sob a exigência que 75% da tripulação seja composta de cidadãos americanos ou residentes fixos no país, mantem os salários acima da competição internacional, ao passo que torna estas tripulações até quatro vezes mais caras que tripulações estrangeiras, aumentando consideravelmente os custos operacionais na relação entre os dois.

Portanto, a política discutida no modal de cabotagem dos Estados Unidos da América, é de desenvolvimento da navegação nacional com a regulamentação própria e de exclusividade abrangente a operadores nacionais, caracterizando um difícil acesso à competição interna neste modal de navegação, assim na seção que segue em comparação ao modal estadunidense, passa-se a análise do modal europeu e canadense.

5 ASPECTOS DOS MODAIS EUROPEU E CANADENSE DE CABOTAGEM

12 Operadores, são as empresas nacionais do sistema marítimo de navegação/transporte dos Estados Unidos da América.

Na União Europeia a cabotagem é determinada pelo marco legal do Transporte Marítimo de Curta Distância, que consiste no transporte cargas e passageiros por vias/mares interiores onde é regulamentada pelo Regulamento (CEE) nº 4055/86¹³, que reconhece a liberdade na prestação de serviços nos transportes marítimos internacionais na comunidade europeia e o Regulamento (CEE) nº 3577/92¹⁴, que legaliza o princípio da livre prestação de serviços bem como o modal de navegação por cabotagem (MOURA; BOTTER, 2011).

Segundo os autores:

Basicamente, o mercado de cabotagem europeu é cativo de toda embarcação registrada em qualquer um dos seus países membros. Todas essas condições tornam o mercado de cabotagem europeu o mais desenvolvido do mundo. Um ponto que se destaca é simplificar as regras de funcionamento dos portos e agrupar todos os agentes da cadeia logística (carregadores, armadores e transportadores). (MOURA, BOTTER. 2011).

Ainda, para Sánchez, (2019), o conceito deste modal inclui o transporte nacional e internacional, incluindo serviços de ligação, ao longo da costa e de ilhas, rios ou lagos. Também se aplica aos transportes marítimos entre Estados-Membros da União Europeia e Noruega, Islândia e outros países ribeirinhos do Mar Báltico, do Mar Negro e do Mediterrâneo.

Entretanto, na América do Norte a cabotagem é amplamente influenciada pelo marco regulatório dos Estados Unidos e do Canadá, ao passo que esses países resolveram isolar a este modal à navegação doméstica (MOURA; BOTTER, 2011).

Segundo Sánchez (2019):

O Canada Coasting Trade Act estabelece que, para operar em águas continentais do Canadá, as embarcações devem ser de propriedade canadense, pilotar a bandeira do Canadá e ser operadas por marinheiros canadenses. A lei permite que navios sejam construídos no exterior, sujeitos a uma taxa de importação de 25% (exceto para navios construídos pelos países do NAFTA). Também fornece um sistema de isenção que permite que embarcações estrangeiras operem em águas canadenses quando nenhuma embarcação canadense estiver disponível. Isso também existe no lado estadunidense, mas em casos muito excepcionais. Importante também sublinhar que o transporte marítimo doméstico canadense, comparado com o dos EUA, é um mercado consideravelmente menor, mas, como os EUA, também é um mercado protegido e fornecido por embarcações velhas.

6 LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

¹³ Visa organizar o transporte marítimo de acordo com os princípios básicos da legislação da UE para fornecer serviços, concorrência e livre acesso ao mercado de transporte marítimo. (UNIÃO EUROPEIA, 1986).

¹⁴ Trata especificamente da livre prestação de serviços no transporte marítimo nos países da UE (cabotagem marítima). (UNIÃO EUROPEIA, 1992).

Passados a análise dos marcos regulatórios dos Estados Unidos da América e breve aspecto do modal europeu, em contrapartida, ao canadense discutido acima, a legislação de estímulo ao transporte de cabotagem do Brasil, pretende fomentar e criar rotas marítimas que possam reduzir os custos de transporte, em que, a intenção do governo, por reduzir os encargos e burocracias que é de importante destaque na Lei nº 14.301/22, popularmente conhecida como BR do Mar.

Portanto, a partir da criação da Antaq, uma autarquia federal, com competência regulatória nacional, por meio da Lei nº 10.233/2001, aumenta-se a necessidade da constitucionalização do Direito Marítimo¹⁵, especialmente por meio dos seus contratos de transporte, esses na maioria das vezes impostos unilateralmente, pelo transportador ao usuário, de afretamento, de reboque, dentre outros (JUNIOR, 2019).

Ainda, segundo Campos (2020):

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, através da Emenda Constitucional nº 7, de 15.8.1995 deu nova redação ao parágrafo único, do art. 178 (cento e setenta e oito), que passou a permitir o uso de bandeiras estrangeiras na navegação de cabotagem no Brasil. [...]

Dessa forma o parágrafo único, do supracitado artigo, passou a ter a seguinte redação: “Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. [...]

A abertura constitucional à navegação de cabotagem e interior por embarcações estrangeiras foi decorrência da afirmação do Estado democrático de direito, ratificado com a Constituição Federal de 1988, que demarcou a necessidade de uma Constituição Econômica com a extinção de certas restrições.

Assim, em países como o Brasil que encontra-se em desenvolvimento, o comércio exterior é fundamental para o crescimento econômico e garantia de uma boa política marítima onde é facilitada a oferta de embarcações para o transporte (MOURA; BOTTER, 2011).

Sendo assim, é necessário o programa e estímulo a cabotagem proposto na Lei nº 14.301/22, que ativarão o comércio de cargas por todo país.

Ocorre que, o BR do Mar, aos estrangeiros são tratados como nacionais; ao argumento de que o problema, segundo as empresas, é o custo de uma embarcação estrangeira, que é muito menor (SOUTO, 2021).

Assim, entende Sammarco. Dassie. Azevedo (2022):

15 O Direito Marítimo também se relaciona sobremaneira com o Direito Internacional Público, vez que como o navio navega em vários mares, bem como se destina para vários portos em diversos países, além de ter uma nacionalidade própria e tripulação muitas vezes com várias nacionalidades, sofre grande regulação dos tratados internacionais, especialmente os editados pela IMO (International Maritime Organization), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e OMC (Organização Mundial do Comércio), dentre outras. (JUNIOR, 2019)

Os artigos 1º e 2º da Lei 14.301 de 2022 estabelecem de forma clara e didática os objetivos e as diretrizes do programa "BR do Mar". Quanto aos objetivos, merecem destaque a melhoria de qualidade no transporte; o incentivo à concorrência e competitividade; aumento de frota dedicada; e otimização dos recursos oriundos da arrecadação do AFRMM. Já entre as diretrizes fixadas no artigo 2º da lei, cabe ressaltar a estabilidade regulatória; regularidade das operações; o equilíbrio da matriz logística brasileira; o incentivo ao investimento privado e a promoção da livre concorrência.

Contudo, segundo Sammarco. Dassie. Azevedo. (2022), é importante ressaltar a relevante alteração legislativa pela Lei nº 14.301/2022, tangente ao empregado do AFRMM - Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante¹⁶ destinam-se as empresas brasileiras de navegação que poderão realizar a solicitação da utilização desses recursos para construir ou adquirir, novas embarcações, sem haver a necessidade de atender à exigência de que tais embarcações sejam para uso próprio (SAMMARCO; DASSIE; AZEVEDO, 2022).

Segundo os autores:

A lei 14.301 de 2022, ainda possibilitou que os recursos do FMM - Fundo da Marinha Mercante administrado pelo Ministério da Infraestrutura, sejam destinados ao financiamento de até 80% (oitenta por cento) dos projetos aprovados para empresas estrangeiras para a construção ou modernização de embarcações próprias ou afretadas, bem como para o financiamento de até 90% de obras relacionadas à infraestrutura aquaviária e portuária.

Nesse sentido, o BR do Mar, ao adotar um protecionismo flexível, reconhece a necessidade de proteção das EBN, que devido à concorrência desigual perante as empresas com capital estrangeiro, atende o art. 170, inciso IX da Constituição Federal e estimula o crescimento e a modernização das frotas das EBN¹⁷, à medida que reduz a limitação para afretamento de navios (SILVA, 2021).

Portanto, a atual legislação brasileira referente ao marco legal de estímulo a navegação de cabotagem, vislumbra o equilíbrio entre a matriz logística interna e o que cerne a redução de custos com impactos positivos na economia nacional, onde não há entraves na política em destacar-se como política protecionista extrema, pois ao passo que não dificulta a criação de novas empresas brasileiras ao setor marítimo de transportes nacional, permite a competição com a entrada de empresas estrangeiras na navegação nacional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

16 O AFRMM é a flexibilização gradativa das regras de afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira. (SAMMARCO; DASSIE; AZEVEDO, 2022)

17 Empresa Brasileira de Navegação (SILVA, 2021).

O presente artigo, objetivou a consolidação do entendimento ao transporte de navegação por cabotagem, como a comunicação existente entre os portos de uma nação para transporte de cargas ou pessoas.

Ainda, em linhas gerais traçando o processo histórico deste modal de navegação no Brasil, é salutar que o atual marco regulatório vigente pela Lei nº 14.301/2022, estimula e equilibra a matriz de transporte de navegação nacional, com a abertura e possibilidade das frotas através dos afrentamentos gerando uma maior movimentação no setor portuário que busca ser o destaque mundial em comparação com outros modais de navegação e suas regulamentações.

Ao mesmo tempo, constatou-se após análise aos modais de transporte navegável dos Estados Unidos, regulamentado pela Lei *Jones Act*, que é exclusivamente destinado às empresas norte-americanas assim caracterizando um forte protecionismos na navegação por ter uma frota em totalidade nacional e assim, em comparação ao marco regulatório brasileiro, que possibilita a participação de embarcações de empresas estrangeiras no afrentamento dos portos nacionais, não aderindo ao modelo de protecionimos total na navegação costeira nacional, mas assim, evidenciando-se um protecionismo parcial.

Ainda, em breve comparação aos modais Europeus e Canadese, certificou-se que o modal europeu devido à quantidade de nações participantes é fortemente amparado ao principio da livre prestação de serviços onde assim, com esta regulamentação possui o sistema de cabotagem mais avançado do mundo enquanto o marco regulatório canadense, é intensamente influenciado pelo marco legal dos EUA.

Portanto, ao que tange a flexibilização de embarcações estrangeiras aos portos brasileiros, é evidente que a evolução no transporte de navegação obtida pela Lei de nº 14.301/2022, torna o ambiente portuário mais competitivo, pois com a redução no custo da operação e aquisição de navios, é fomentado o mercado internacional de navegação aos incentivos que uma regulamentação que proporciona incentivos deste modal.

Assim, a navegação por cabotagem no Brasil, é de protecionismo parcial em comparação ao modal norte-americano que é extremamente protecionista e sem abertura a empresas de navegação estrangeiras, ao passo que por ter esse modelo de política não é abrangente ao operador, que se interesse em operar no mercado dos EUA, por ser restritivo.

Conclui-se que a análise da permissividade causada por um protecionismo parcial na cabotagem, garantiu uma maior interação internacional no setor de transportes nacional portuário ao mesmo passo que evidencia um equilíbrio preponderante a esse modal de

navegação nacional e que fomenta outros setores de transporte, com impactos positivos na economia pela existência desta legislação de incentivo a navegação de cabotagem.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ) (org.). **Transporte pela cabotagem cresceu 10,5% no período janeiro/fevereiro deste ano: o volume de cargas transportadas pela cabotagem no período foi o maior registrado para os meses de janeiro e fevereiro desde 2010. O volume de cargas transportadas pela cabotagem no período foi o maior registrado para os meses de janeiro e fevereiro desde 2010.** 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2021/transporte-pela-cabotagem-cresceu-10-5-no-periodo-janeiro-fevereiro-deste-ano>. Acesso em: 18.mai.2022.

ARQUIVO NACIONAL (Brasil) (org.). **Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro.** 2002. Disponível em: <http://dibrarq.arquivonacional.gov.br/index.php/companhia-de-navegacao-lloyd-brasileiro>. Acesso em: 17.mai.2022.

BRASIL. DESCONHECIDO. (org.). **Painel CNT do Transporte - Aquaviário.** 2021. Confederação Nacional do Transporte. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/painel-cnt-transporte-aquaviario>. Acesso em: 18.mai.2022.

BRASIL, **Lei 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.** Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19432.htm. Acesso em: 28.nov.2021.

BRASIL, **Lei nº 10.893 de 13 de Julho de 2004. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante.** Brasília, DF: Presidência da República, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.893.htm. Acesso em: 15.mai.2022.

BRASIL, **Lei 14.301, de 7 de janeiro de 2022. Institui o programa de estímulo a cabotagem (BR do maR).** Brasília, DF: Presidência da República, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14301.htm. Acesso em: 05.mai.2022.

CAMPOS, I. Z. A. **A responsabilidade civil envolvendo navios autônomos e o reconhecimento da personalidade judiciária.** Direito digital e inteligência artificial Unicuritiba, Curitiba, p. 941-954, jan./mar. 2020. Disponível em: <http://vlex.com.br/vid/responsabilidade-civil-envolvendo-navios-875663530>. Acesso em: 01.fev.2022.

COSTA, R. V. **Análise do impacto de mudanças regulatórias no custo operacional da cabotagem no brasil.** 2021. 149 f. Monografia (Especialização) - Curso de Engenharia Naval e Oceânica, Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Cap. 7. Disponível em: <http://www.repositorio.poli.ufrj.br/monografias/projpoli10034906.pdf>. Acesso em: 18.mai.2022.

FONSECA, R. O. **A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM DE CARGA NO BRASIL**. : the cabotagem in brazil. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 21-46, jan./abr. 2015. . ISSN 1984-2201. Disponível em: < <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/1094> >. Data de acesso: 15.mai.2022.

GOMES, L. **1808: como uma rainha louca, um príncipe medroso e uma corte corrupta enganaram napoleão e mudaram a história de Portugal e do Brasil**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2007, p.115-117.

JUNIOR, O. A. C. **FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE AQUAVIÁRIO E DOS PORTOS**. *Novos Estudos Jurídicos*. 2019. Vol. 2. Nº 2. Disponível em: https://redib.org/Record/oai_articulo2862456-fundamentos-constitucionais-da-regula%C3%A7%C3%A3o-do-transporte-aquavi%C3%A1rio-e-dos-portos/Citing#tabnav. Acesso em 05.abril.2022.

LACERDA, S. M. Navegação de cabotagem: regulação ou política industrial? *Bndes Setorial*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 49-66, mar. 2004. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2435>. Acesso em: 17. maio. 2022.

MAEGIMA.F.H; INCIRILO.L.B; NASCIMENTO.M.V.; O ESTUDO DA EFICIÊNCIA DO TRANSPORTE POR CABOTAGEM NO BRASIL. *Anais do VI CIMATech*.2019, FATEC-SJC, São José dos Campos – SP. Disponível em: <http://publicacao.cimatech.com.br/index.php/cimatech/article/view/252>. Acesso em: 14.abr.2022.

MERLIN, B. Projeto de lei dos EUA incentiva construção naval dedicada à cabotagem. *Portogente: o mundo mais ágil*. 2018. Disponível em: <https://portogente.com.br/radar-global/101945-projeto-de-lei-dos-eua-incentiva-construcao-naval-dedicada-a-cabotagem>. Acesso em: 06.abr.2022.

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*, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 595–617, 2011. DOI: 10.14488/1676-1901.v11i2.897. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/897>. Acesso em: 10.mai.2022.

NASCIMENTO, M. V. **Proteção e liberalização no transporte marítimo de cabotagem: o uso da regulação nos mercados canadense e brasileiro**. *Journal of Transport Literature*. 2012, v. 6, n. 4, pp. 228-234. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/jtl/a/ySrCPZRRGTzzxrY6SjNmKcw/abstract/?lang=pt#>>. Epub 02 Out 2014. ISSN 2238-1031.

OLIVEIRA, M. Jurássicos, EUA defendem cabotagem e indústrias nacionais. *Monitor Mercantil*, 07.12.2020. Disponível em: <https://monitormercantil.com.br/jurassicos-eua-defendem-cabotagem-e-industrias-nacionais/>. Acesso em: 24.abr.2022.

SAMMARCO, M.; DASSIE, A.; AZEVEDO, F. **Comentários sobre o novo Marco Legal da Cabotagem - Lei 14.301/2022 - Programa "BR do Mar**. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-maritimas/357867/comentarios-sobre-o-novo-marco-legal-da-cabotagem>. Acesso em: 24.abr.2022.

SÁNCHEZ, Pablo Reja. **A Unificação do Marco Regulatório da Cabotagem como Instrumento de Integração Econômica Regional: aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL**. 2019. 306 f., il. Tese (Doutorado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/16359/000695147.pdf?sequence=1>. Acesso em: 4 set. 2009 Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/35701>. Acesso em: 24.abr.2022.

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 de pós pandemia de coronavírus**. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia (Graduando em Altos Estudos de Política e Estratégia)— Escola Superior de Guerra – Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1442>. Acesso em: 02.mai.2022.

SILVA, Robson de Araujo da. **MARINHA MERCANTE: a política protecionista na cabotagem, sob a ótica da expressão militar**. 2021. 51 f. Monografia (Especialização) - Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1451>. Acesso em: 18.mai.2022.

SOUTO, S. M. M. **EM BUSCA DE UMA MATRIZ DE TRANSPORTES VIA CABOTAGEM: proposta de regulamentação (preço de combustível, competição e multimodalismo)**. 2021. 234 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Universidade do Vale do Itajaí – Univali, Itajaí, 2021. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/2837/DISSERTAC%CC%A7A%CC%83O%20SABINE%20Oficial%2002.08.2021..pdf>. Acesso em: 18.mai.2022.

TEIXEIRA. C. A. N.; ROCIO. M. A. R.; MENDES. A. P. *et.al.*; **NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM. Ebook**. BNDES Setorial 47, p. 391-436. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15385/1/BS47__Cabotagem__FECHADO.pdf. Acesso em: 02.fev.2022.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CEE) n.º 3577/92 do Conselho, de 7 de Dezembro de 1992, **que aplica o princípio da livre prestação de serviços ao transporte marítimo nos Estados-Membros (cabotagem marítima)**. Regulamento. v. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31992R3577>. Acesso em: 18.mai.2022.

UNIÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) n.º 4055/86 do Conselho de 22 de Dezembro de 1986 que aplica o princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos entre Estados-membros e Estados-membros para países terceiros**. Regulamento. v. 3. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:31986R4055>. Acesso em: 18.mai.2022.