



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
FACULDADE DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

LUISA FERREIRA LOBÃO

**O BR DO MAR: ANÁLISE DO MERCADO DE
CABOTAGEM DO BRASIL E SEUS CONFLITOS**

Salvador
2021

LUISA FERREIRA LOBÃO

**O BR DO MAR: ANÁLISE DO MERCADO DE
CABOTAGEM DO BRASIL E SEUS CONFLITOS**

Trabalho de conclusão do curso de graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Economia.

Área de concentração: Economia de transportes.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

Salvador
2021

Ficha catalográfica elaborada por Vânia Cristina Magalhães CRB 5- 960

Lobão, Luisa Ferreira.

L796 O Br do Mar: análise do mercado de cabotagem do Brasil e seus conflitos. / Luisa Ferreira Lobão. 2021.

42 f.. il.; fig.; quad.; graf.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia, Salvador, 2021.

Orientador: Prof. Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho.

1. Cabotagem - Brasil. 2. Transporte marítimo. 3. Economia de transportes. I. Alcoforado, Ihering Guedes. II. Título. III. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Economia.

CDD 386.0981

LUISA FERREIRA LOBÃO

O BR DO MAR: ANÁLISE DO MERCADO DE CABOTAGEM DO BRASIL E SEUS CONFLITOS

Trabalho de conclusão de curso de graduação em Ciências Econômicas, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Aprovado em 03 de dez-20 de 2021.

Banca Examinadora

Ihering Guedes A. Carvalho
Prof. Mestre Ihering Guedes Alcoforado de Carvalho
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Hamilton de Moura Ferreira Junior
Prof. Dr. Hamilton de Moura Ferreira Junior
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Adermes Pascoal de Araújo O. Júnior
Adermes Pascoal de Araújo Oliveira Júnior
Associação de Usuários dos Portos da Bahia - Usuport

Dedico este trabalho aos meus familiares e amigos
que ajudaram e acreditaram em mim durante toda
essa caminhada.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer aos meus pais, Alexandre e Claudia, por todo sacrifício que fizeram para que eu e minha irmã pudéssemos ter a melhor formação possível, por todo apoio que recebi durante a confecção deste trabalho e em todos os anos de curso em que vocês acreditaram em mim, quando nem eu mesma fui capaz. A minha irmã, Beatriz, por todo amor e paciência durante todos esses anos. Sem vocês eu não seria metade de quem sou hoje.

Aos amigos que ganhei durante essa caminhada, em especial Claudia e Giselia, obrigada por me aturarem durante todos esses anos, vocês foram muito importantes para o meu crescimento. Ao meu marido, Fabricio, que foi incrível ao sugerir o tema e me ajudar em todo o processo.

A todos os professores que me formaram enquanto economista, ao professor da banca examinadora, prof. Hamilton Ferreira, ao Sr. Adermes Júnior e em especial ao meu orientador, Professor Ihering – Não tenho palavras para expressar a quão grata sou por ter me incentivado nessa reta final acreditando no meu trabalho e me dando todo o apoio necessário para que ele se concretizasse, obrigada pela paciência, exigência e dedicação de sempre.

E por fim, a Deus! Ele sabe o quão incrível e sofrido foi esse caminho até aqui.

Essa vitória é de todos nós, obrigada!

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar como a Cabotagem tem capacidade de ser um dos principais transportes do Brasil, como o BR do Mar trata do assunto e porque um país com tamanha costa navegável ainda possui um mercado aquaviário tão defasado. Para isso, serão avaliados os entraves do setor, quais as falhas de governo no negócio de cabotagem brasileiro, as discussões ideológicas em torno desse setor e os interesses subjacentes as emendas ao BR do Mar e em que converge com as demandas do setor (usuários). A Cabotagem, historicamente já teve seus anos de ouro no mercado brasileiro, mas a falta ou o excesso de cuidado com o setor levou a criação do Projeto de Lei BR do Mar, onde a promessa é de incentivar o mercado de cabotagem brasileiro através da liberalização do setor. Muitas discussões fomentaram o projeto e os agentes desse mercado já tinham muitas melhorias pendentes, o BR do Mar inicialmente prometia sanar tais problemas. Mesmo diante desse horizonte animador, grandes conflitos de interesses foram se criando e alterando o Projeto de Lei. Conclui-se que através de maiores estudos e discussões e com o uso de especialistas imparciais na área, é possível chegar a uma solução que não agrade, mas satisfaça a todos.

Palavras chave: Cabotagem; Br do Mar; Competitividade; Dicotomia; Regulação.

ABSTRACT

This study aims to analyze how Cabotage has the capacity to be one of the main transport systems in Brazil, how BR do Mar deals with the subject and why a country with such a navigable coast still has such an outdated waterway market. For this, the barriers of the sector will be evaluated, what are the Government's failures in the Brazilian cabotage business, the ideological discussions around this sector and the interests underlying the amendments to the BR do Mar and in which it converges with the sector's demands (users) . Cabotage has historically had its golden years in the Brazilian market, but the lack or excessive care for the sector led to the creation of the BR do Mar Bill, where the promise is to encourage the Brazilian cabotage market through liberalization of the sector. Many discussions fostered the project and agents in this market already had many pending improvements, BR do Mar initially promised to solve these problems. Even in the face of this encouraging horizon, major conflicts of interest were created and changed the Bill. It is concluded that through further studies and discussions and with the use of impartial experts in the area, it is possible to reach a solution that does not please, but please everyone.

Keywords: Cabotagem; Br do Mar; Competitiveness; Dichotomy; Regulation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Capacidade de Carga por Modo de Transporte (2021)	11
Quadro 1 - Adoção de políticas de Cabotagem Liberalistas e Protecionistas	16
Gráfico 1- Matriz de transportes do Brasil 2019	19
Quadro 2 - Análise comparativa dos modais de cabotagem e ferroviário	22
Gráfico 2 - Participação por perfil de carga na navegação de cabotagem (% de toneladas) - 4º Trimestre de 2020	23
Quadro 3 - Conflito de Interesses	36

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
1.1	OBJETIVO GERAL	10
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	10
2	JUSTIFICATIVA	11
3	BR DO MAR - PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE POR CABOTAGEM.....	13
4	CONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE CABOTAGEM NO BRASIL	18
4.1	RESERVA DE MERCADO	22
5	ESCOLHA PÚBLICA E A TEORIA DA CAPTURA.....	25
5.1	FALHAS DE MERCADO	26
5.2	FALHAS DE GOVERNO	26
5.3	TEORIA DA CAPTURA.....	28
6	PRINCIPAIS ENTRAVES/FALHAS DE GOVERNO	30
6.1	O OLHAR DA ESCOLHA PÚBLICA.....	30
6.2	AS PROPOSTAS PELA ÓTICA DA ESCOLHA PÚBLICA.....	31
7	RESOLUÇÃO DE CONFLITO	34
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	39
	REFERÊNCIAS	40

1 INTRODUÇÃO

Navegação de cabotagem é definida como o transporte marítimo realizado entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima e as vias navegáveis interiores, segundo exposto na Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997.

Segundo Teixeira (2018), esse já foi o modal mais importante do mercado aquaviário Brasileiro, pelo menos até o início do século XX, nessa época os meios aquaviários eram os únicos capazes de transportar cargas por longas distâncias. O ápice da indústria naval brasileira foi no final da década de 1970, atingindo o posto de segunda maior potência na indústria naval do mundo.

No entanto essa não é mais a realidade, tão pouco o Brasil possui alguma representatividade no mercado internacional. Apesar de seu potencial a navegação de cabotagem está muito restrita a burocratização das atividades de fiscalização de mercadorias, falta de infraestrutura logística, congestionamento dos portos e tempo de liberação de carga.

No Brasil o órgão que atua no modal aquaviário é a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Está vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MINFRA) e tem por finalidade implementar as políticas formuladas por ele.

Criada para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades relacionadas à prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura aquaviária e portuária. (BRASIL, 2002).

No ano de 2020 foi apresentado a câmara o Projeto de Lei n. 4199/2020 denominado BR do Mar. Trata-se de um programa de estímulo ao transporte por cabotagem.

O presente estudo visa analisar a eficiência desse projeto de lei, trazendo os impasses políticos discutidos pelo setor e apresentando as problemáticas do mercado de transporte por cabotagem no Brasil e o impacto econômico e social que o desenvolvimento desse mercado traria ao Brasil e como o Projeto de Lei - BR do Mar altera a dinâmica do setor.

1.1 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral deste trabalho é entender as propostas do BR do Mar e como ela tenta solucionar os entraves do setor.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Visando atingir o objetivo geral do trabalho, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- Identificar as falhas de Governo no negócio de cabotagem brasileiro;
- Apresentar o Projeto de lei n.4199/2020 – BR do Mar e suas propostas;
- Identificar os interesses subjacentes as emendas a BR do Mar e em que converge com as demandas do setor (usuários);
- Apontar como o BR do Mar pode contribuir com a consolidação de um mercado de cabotagem;

2 JUSTIFICATIVA

O Brasil, como os demais países, não é autossuficiente. Há necessidade de realizar trocas comerciais, as quais, para serem viáveis, necessitam de transporte, em escala apropriada e a custo adequado. O transporte por mar beneficia-se da condição de utilizar uma via de comunicação que liga, de forma contínua e permanente, todos os continentes. Essas características, bem como o fato de ser mais econômico para a movimentação de grandes volumes de cargas, faz com que haja intenso tráfego marítimo (CEMBRA, 2012, p. 174).

Um melhor sistema de transporte, conforme destaca Ballou (2006), contribui para um aumento da competitividade no mercado, bem como garante a economia de escala na produção e, ainda reduz os preços das mercadorias.

A Figura 1 exemplifica resumidamente os ganhos de escala adquiridos pela cabotagem comparados ao modal que possui maior representatividade no Brasil, o rodoviário. Um dos benefícios, por exemplo, está ligado a grande capacidade de transporte do navio.

Figura 1- Capacidade de Carga por Modo de Transporte (2021)

ROTA SUAPE – SANTOS: 777,3 mil toneladas



Transporte rodoviário



Fonte: Boletim de logística Cabotagem: A importância para o transporte Brasileiro e as medidas de estímulo do BR do Mar. Empresa de planejamento e logística (2021).

Como se observa, para o transporte via cabotagem, quanto maior o volume de carga menor é o valor por carga transportada, pois os custos com o transporte são rateados entre todas as cargas embarcadas.

Além dos custos, abrange também os benefícios ambientais, pois há um menor consumo de combustível por tonelada-quilômetro transportado pelos navios, diminuindo assim a emissão de poluentes.

Fomentar a cabotagem é importante para racionalizar o setor de transportes no país, mitigar o Custo Brasil, aumentar a competitividade dos produtos nacionais, reduzir o preço final dos bens, arrefecer os congestionamentos de caminhões nos acessos dos principais portos marítimos brasileiros, impulsionar as redes e os fluxos de mercadorias, entre outros. Além disso, a expansão da cabotagem gera demanda na indústria naval brasileira, contribuindo, assim, com a geração de empregos e renda. Nesse contexto, o presente trabalho tem sua importância baseada na relação direta que o mar possui com o desenvolvimento socioeconômico do país, tratando especificamente da Cabotagem. (FERNANDES *et al.*, 2015, p.71).

3 BR DO MAR - PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE POR CABOTAGEM

O PL N° 4.199/2020 intitulada BR do Mar é um projeto de Lei criado pelo Governo Federal, aprovado na câmara dos deputados em Dezembro de 2020 e atualmente aguardando votação no senado, tem como objetivos:

- Art. 3º São objetivos da política a que se refere o art. 1º, dentre outros:
- I – incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem;
 - II – incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
 - III – ampliar a disponibilidade de frota no território nacional;
 - IV – incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
 - V – estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional para a construção, jumborização, conversão, modernização, docagem e reparação embarcações utilizadas na navegação de cabotagem;
 - VI – revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;
 - VII – incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e
 - VIII - otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM. (BRASIL, 2020).

A PL altera a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004.

Os Objetivos acima transcritos chamam a atenção pois a cabotagem é a modalidade mais segura, sustentável e eficiente dentre os modais, e caso explorada de forma efetiva é capaz de trazer diversas vantagens competitivas que seriam extremamente saudáveis para a economia do país. Dessa forma a promessa de aumentar a oferta da cabotagem no Brasil, incentivar a concorrência, criar novas rotas e reduzir custos é animadora.

Para o consultor do Senado Frederico Montenegro:

O texto facilita a expansão das operações de cabotagem e a entrada de novos interessados nesse mercado. Aumenta a possibilidade de as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) afretarem embarcações sem a obrigatoriedade de possuírem embarcações próprias, como exigido pela legislação vigente. A mudança vem acompanhada de incentivos para que as EBN mantenham e aumentem a frota própria, o que contribui para um importante aspecto da navegação de cabotagem, que é a disponibilidade do serviço. (BR DO MAR, 2021).

Apesar disso, o BR do Mar vem enfrentando muitos percalços desde que foi apresentado. Uma pesquisa feita pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE (2020) afirma que as propostas feitas pelo projeto desencadeariam efeitos concorrenciais negativos, acirrando a concentração de mercado já existente no mercado. As considerações foram:

[...]1- O Projeto de Lei, de uma forma geral, apresenta um conjunto de medidas que tendem a levar a maior nível de concorrência do que aquele que se verifica atualmente;

2- No caso dos afretamentos a tempo, verifica-se que, a despeito da flexibilização, algumas restrições permanecem – o afretamento só pode ocorrer apenas nas hipóteses previstas no PL: afretamento de embarcação estrangeira de empresa subsidiária e capacidade da embarcação afretada limitada a certa proporção da capacidade da frota própria; tais restrições tendem a manter os elevados níveis de concentração do setor e dificultar a entrada e expansão de novas empresas no mercado;

3- A possibilidade de se usar embarcações de bandeira estrangeira para bloqueio de circularizações reforça os efeitos concorrenciais negativos indicados no item anterior, decorrente dos critérios propostos para o afretamento por tempo;

4- No caso dos afretamentos a casco nu, verifica-se que pode propiciar um aumento da oferta de embarcações, porém a total liberalização ocorrerá apenas em 1º de janeiro de 2023 – sob a ótica concorrencial é preferível que a remoção de barreiras ocorra o quanto antes.

(BRASIL, 2020).

Mas um estudo de cabotagem feito pela ANTAQ em 2019 alega que, mesmo que haja concentração, isso não quer dizer necessariamente que se trata de algo ruim, como citado por Costa (2006), em relação ao processo de concentração de mercado já existente, que não diminuiu a concorrência entre os armadores:

O processo de concentração não diminuiu a competição na indústria e sim a aumentou principalmente devido à expansão das atividades dos maiores armadores em outras rotas e mercados que não os seus tradicionais. Por exemplo, pode-se verificar a crescente participação dos armadores asiáticos nas rotas transatlânticas e nas rotas norte-sul. Essa competição resulta na diminuição das margens de lucratividade da indústria e obriga os armadores a adotarem políticas comerciais predatórias caso a demanda esteja menor que a capacidade de transporte. Em casos extremos, os armadores tendem a praticar níveis de fretes próximos ou iguais aos seus custos marginais de curto prazo e buscam containerizar cargas que ainda estejam no mercado de carga geral (break bulk) para gerar aumento da demanda. (COSTA, 2006, p.1).

Dessa forma, uma interessante discussão sobre protecionismo e liberalismo foi levantada pela pesquisa, essa discussão ideológica está amplamente ligada a BR do Mar, pois está na sua proposta a ampliação do afretamento de embarcações estrangeiras:

O afretamento (aluguel) de navios estrangeiros poderá ser feito para substituir embarcações que estiverem em reparo ou construção; para atender operações que ainda não existam; e para cumprir exclusivamente contratos de longo prazo. O objetivo, diz o Ministério da Infraestrutura, é aumentar a frota em operação no país e, conseqüentemente, a cabotagem.

Novos entrantes ou empresas de menor porte sem embarcações próprias também serão beneficiadas com as novas regras. Eles poderão alugar navio com bandeira brasileira sem a necessidade de lastro em embarcações próprias. (SANT'ANA, 2020).

O que afeta diretamente, por exemplo, os interesses do setor da Indústria Naval Brasileira, pois retira a obrigatoriedade de se possuir embarcações próprias, como exigido pela legislação vigente. Para o ex-presidente do estaleiro, Harro Burmann, abrir o mercado para mais navios construídos fora do Brasil pode acabar gerando um oligopólio, ao beneficiar mais as empresas que já estão consolidadas no mercado. E essa seria uma das razões para que esse Projeto de Lei ainda esteja sendo tão contestado. A justificativa dada pela ANTAQ é que:

Políticas protecionistas somente se justificam em indústrias nascentes e que prolongar por tempo maior que o necessário uma política protecionista pode ser prejudicial, conforme observa-se no trecho transcrito abaixo: "... Essa aceitação tácita de protecionismo é atrelada ao objetivo de estimular o desenvolvimento econômico. Isso é alcançado ao se possibilitar à indústria doméstica o crescimento a um nível em que possa ser competitiva sem ser excessivamente desfavorecida. Entretanto, também é verdade que proteger empresas domésticas da competição por tempo maior que o necessário pode ser prejudicial ao desenvolvimento econômico do país. (AKPAN, 2019).

Quadro 1 - Adoção de políticas de Cabotagem Liberalistas e Protecionistas

RAZÕES PARA A ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM LIBERALISTAS	
Estratégicas	<p>Contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia logística nacional robusta.</p> <p>Superar ineficiências de um mercado de cabotagem protegido</p>
Econômicas	<p>Apoiar a internacionalização e a globalização de atividades econômicas</p> <p>Apoiar o desenvolvimento da economia nacional e internacional</p> <p>Apoiar o desenvolvimento de atividades econômicas nacionais</p> <p>Apoiar a estratégia industrial do país voltada para a exportação</p> <p>Promover o comércio intra-regional</p> <p>Promover os investimentos diretos na indústria de cabotagem nacional</p> <p>Ter acesso a financiamentos internacionais</p> <p>Ter acesso à indústria de construção naval internacional</p> <p>Permitir a encomenda de navios no mercado externo</p> <p>Remover impostos de importação em navios usados ou construídos no exterior</p>
Operacional	<p>Promover o desenvolvimento da logística marítima</p> <p>Promover o uso de novas e inovativas tecnologias</p> <p>Reduzir o custo total das operações de cabotagem</p> <p>Reduzir o custo de operação dos navios em especial o custo da tripulação</p> <p>Reduzir as taxas de frete da cabotagem marítima</p>
Comerciais	<p>Promover a competição entre os diferentes modos de transportes</p> <p>Contribuir para o equilíbrio entre os diferentes modos de transportes</p> <p>Evitar a destruição da liberdade comercial nos mares</p> <p>Eliminar distorções no mercado de cabotagem</p> <p>Promover e desenvolver a cooperação entre os diferentes operadores de transporte</p> <p>Promover a competição entre as diferentes empresas de cabotagem</p> <p>Ampliar a liberdade de escolha do embarcador</p> <p>Ampliar o leque de serviços oferecidos pelos navios de cabotagem</p>
Ambientais	<p>Promover o desenvolvimento da multimodalidade, intermodalidade, co-modalidade</p> <p>Contribuir para a transferência de carga da rodovia para o mar</p> <p>Promover o desenvolvimento de uma política de transporte integrada e ambientalmente sustentável</p>

Fonte: ANTAQ (2019)

RAZÕES PARA ADOÇÃO DE POLÍTICAS DE CABOTAGEM PROTECIONISTAS	
Estratégicas	<p>A cabotagem é vista como uma indústria estratégica e por essa razão deve ser protegida</p> <p>Desenvolver uma política nacionalista onde a frota de cabotagem é constituída por prestígio e considerações estratégicas</p> <p>Controlar a qualidade dos navios empregados na provisão dos serviços de cabotagem</p> <p>Proteger a frota de bandeira nacional, o registro nacional e os fretadores nacionais</p> <p>Apoiar a cabotagem por razões de segurança e defesa</p>
Legais	<p>Fazer cumprir a legislação nacional e internacional</p> <p>Garantir que os navios de cabotagem cumpram a legislação nacional e internacional</p>
Econômicas	<p>Aumentar o valor da contribuição da cabotagem no balanço de pagamentos</p> <p>Garantir a viabilidade das empresas nacionais de cabotagem</p> <p>Promover o desenvolvimento da indústria naval nacional</p> <p>Proteger a indústria de cabotagem nascente até ter autonomia para competir no mercado internacional</p> <p>Proteger a indústria de cabotagem madura da competição internacional</p> <p>Proteger a indústria da cabotagem contra o dumping (precificação predatória)</p> <p>Proteger a indústria doméstica da competição estrangeira</p> <p>Apoiar regimes de carga prescrita</p> <p>Modernizar a frota de cabotagem de modo a torná-la mais competitiva</p> <p>Economizar moeda forte que seria gasta na carga transportada em navios de registro estrangeiro.</p>
Sociais	<p>Disponibilizar os serviços de cabotagem em áreas remotas do país que de outra forma não seriam comercialmente viáveis</p> <p>Proteger o emprego da tripulação nacional; preservar empregos marítimos</p> <p>Apoiar o serviço de cabotagem em determinados setores, tais como aqueles que servem ilhas</p>
Culturais e Ambientais	<p>Garantir competência marítima e de construção naval</p> <p>Desenvolver uma indústria de cabotagem ambientalmente sustentável</p> <p>Apoiar a cabotagem por razões de segurança pública</p>

Fonte: ANTAQ (2019)

Segundo a nota técnica divulgada pelo Ministério da Infraestrutura em 2020:

Importante destacar que o Programa de Estímulo à Cabotagem – BR do Mar, foi construído paralelamente a debates e oitivas de diversas sugestões pronunciadas pela sociedade, por representantes do setor público e do setor privado, todas elas avaliadas e consolidadas de modo a permitir a construção de um programa que trouxesse ao transporte de cabotagem soluções equilibradas e responsáveis, necessárias para auferir ganho de eficiência logística para o país no curto e médio prazos, sem que se colocasse em risco a performance já positiva que este modo de transporte vem demonstrando para o país. (BRASIL, 2020).

4 CONFIGURAÇÃO DO MERCADO DE CABOTAGEM NO BRASIL

O processo de globalização sempre impulsionou os mercados a se modernizarem. A partir dessa visão global, as empresas precisam se adaptar as exigências do mercado para se manterem competitivas.

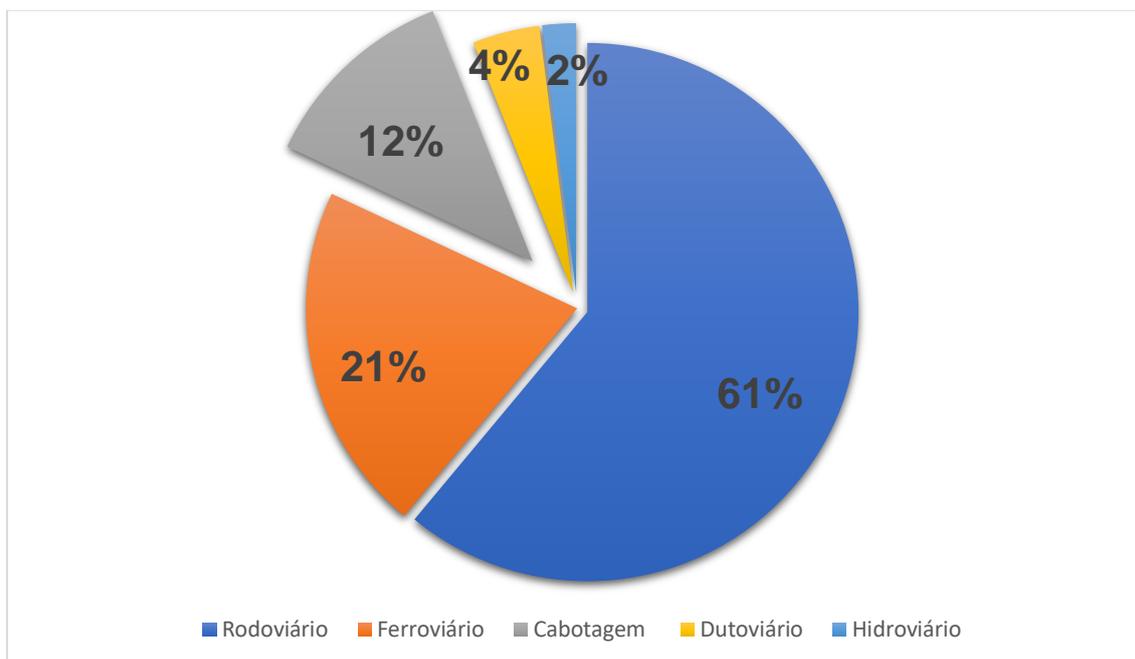
Quando se trata de Transportes, a logística representa um elo muito importante para a eficácia do mercado.

Existem fatores que vem fazendo a logística um dos conceitos modernos, a nova ordem econômica, e o segundo a ordem tecnológica. A ordem econômica cria novas exigências no mercado mais competitivo, enquanto as tecnológicas o possível gerenciamento eficiente e eficaz das operações logísticas. (FLEURY *et al.*, 2000, p.27).

Mas um fato que ocorre no Brasil é a estagnação da produtividade e competitividade brasileira ao longo das últimas décadas. Apesar de haver um crescimento ainda que tímido no setor de cabotagem, nos últimos anos, esse setor ainda está longe de ser explorado corretamente. Uma afirmação como essa é preocupante quando lembramos que se trata de um país que possui aproximadamente 7.400 km de extensão de costa navegável.

Os benefícios econômicos que essa modalidade proporciona vai além das vantagens da sua extensão costeira. Como apresentado por Teixeira (2018), as vantagens da navegação por cabotagem estão na sua capacidade de transportar um maior número de cargas, com um menor consumo de combustível por tonelada transportada, uma menor incidência de acidentes, menor custo por tonelada-quilômetro, maior segurança da carga, além de causar menos danos ao meio ambiente, reduzindo a emissão de gases poluentes. Em contrapartida, ela perde em velocidade, burocracia e custo de implantação.

Mesmo diante dessas vantagens, esse setor continua sendo pouco explorado no Brasil, segundo os dados da última pesquisa realizada pelo Instituto de Logística e Supply Chain (ILOS), em 2019 o Brasil movimentou 61% de suas cargas através das rodovias, considerando os tonelada-quilômetro útil (TKUs) movimentados. No mesmo período, 21% das cargas seguiram pelo modal ferroviário, 12% por cabotagem, 4% por dutos, 2% por hidrovias e menos de 1% pelo modal aéreo.

Gráfico 1- Matriz de transportes do Brasil 2019

Fontes: Elaboração própria (2021) a partir de Alvarenga (2020)

A porcentagem expressiva de cargas transportadas pelo setor rodoviário reflete a falta de equilíbrio entre os setores no Brasil, sobrecarregando setores que poderiam atuar de forma mais eficiente se fosse adotada uma intermodalidade, que nada mais é que uma combinação ideal entre diferentes setores do transporte, combinando de forma efetiva tempo e custo.

Muitos dos problemas enfrentados no setor rodoviário podem ser supridos pela cabotagem. Um modal como o Rodoviário não é recomendado para transportes de longas distâncias, eles super utilizam as rodovias gerando acidentes, maiores chances de roubos de carga além de apresentar ganhos de escala limitados, pois ele possui uma baixa capacidade de carga transportada quando comparada as grandes cargas que podem ser transportadas por apenas um navio (QUADRO 2).

Quadro 2 - Análise comparativa dos modais de cabotagem e rodoviário

Transporte de Cabotagem	Transporte Rodoviário
Maior eficiência energética	Eficiência energética baixa
Vida útil da infraestrutura	Alto custo com manutenção das rodovias
Capacidade de concentração de cargas	Capacidade de cargas é limitada
Menor consumo de combustível	Elevado consumo de combustível
Menor emissão de poluentes	Maior emissão de poluentes
Custo operacional baixo	Custo operacional alto
Redução do número de acidentes nas estradas	Causador de acidentes nas estradas
Menor custo de mão de obra	Grande risco de roubo de carga

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Amaral (2008)

De acordo com a pesquisa realizada pela Antaq (2020), as cargas podem ser divididas em 4 grupos:

1. Granel Sólido:

Resume-se a cargas pesadas, em estado bruto e sem embalagens fracionadas, por exemplo: a Soja, Minério de ferro, Bauxita e etc.

2. Granel Líquido:

O Granel Líquido é a classe de mercadorias que se encontram em um estado físico líquido ou gasoso, necessitando da utilização de dutos e tanques para serem armazenados e transportados. São eles: Petróleo e seus derivados, soda cáustica, hidrocarbonetos e etc.

3. Carga Geral:

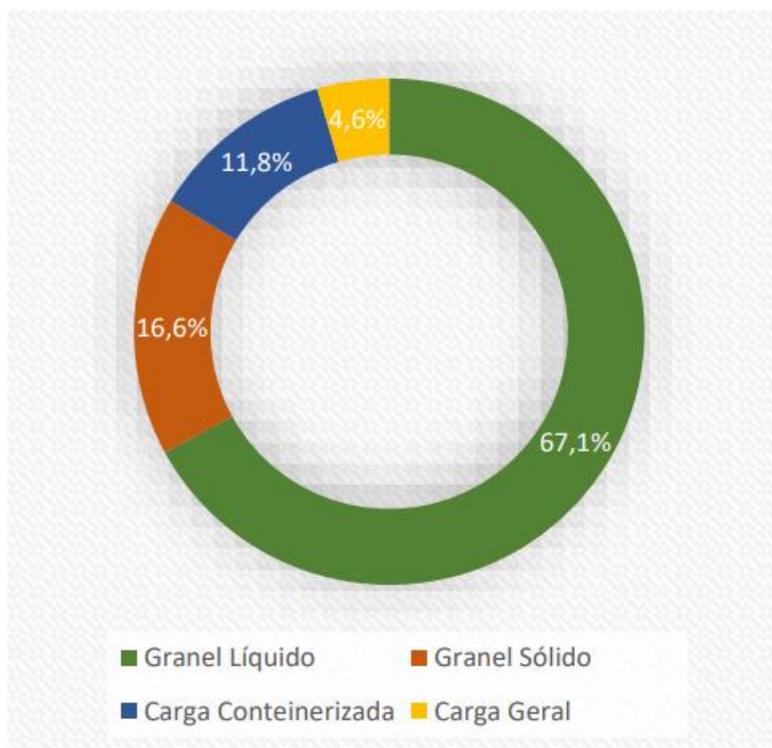
Carga Geral, são mercadorias transportadas e armazenadas tanto acondicionadas (embalagens, caixas, sacas, fardos, tambores, galões etc.), como em quantidades unitárias de forma solta (veículos, máquinas, blocos de pedra, troncos de madeira, peças de ferro/aço, etc).

4. Contêiner.

Por fim temos mercadorias que são transportadas em contêineres que possuem uma grande capacidade de armazenamento e geralmente transportam produtos industrializados, podendo também transportar produtos a granel em embalagens fracionadas, como açúcar e sódio.

Após um panorama geral podemos avaliar qual o perfil de carga é o mais representativo no Brasil. Trimestralmente a ANTAQ divulga um Boletim Aquaviário onde são apresentados dados estatísticos sobre a situação do transporte marítimo. No Gráfico 2 encontra-se dados que foram divulgados no Boletim do quarto trimestre de 2020, os dados indicam que o perfil de cargas mais movimentadas são:

Gráfico 2 - Participação por perfil de carga na navegação de cabotagem (% de toneladas) - 4º trimestre de 2020



Fonte: GEA/SDS/ANTAQ (2020)

Considerando que o mercado de cabotagem representa apenas 12% do mercado interno, como observado no Gráfico 1. Sua baixa participação no mercado atenta para o fato que o setor depende do grupo Graneis Líquidos, com 67,1% do total transportado. Isso mostra

o quanto o mercado ainda precisa se desenvolver, pois todas as outras cargas que poderiam ser transportadas de forma mais eficiente sendo menos custoso, poluindo menos além de possuir uma baixíssima incidência de furtos por esse modal, estão em sua maior parte nas mãos do setor rodoviário.

Em uma análise realizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) (2018), constatou-se que de 42 (quarenta e duas) empresas que prestavam serviços de navegação de cabotagem, em 2017, 54,77%, mais da metade da capacidade de carga das embarcações pertencem às empresas do Grupo Petrobrás, que atendem exclusivamente própria companhia, sem disponibilizar serviço ao mercado.

O que segundo o Relatório anual integrado feito pela TRANSPETRO:

A capacidade de transporte da nossa frota de navios é de 4,03 milhões de toneladas de porte bruto. Movimentamos petróleo, seus derivados e gás liquefeito de petróleo (GLP), seja por cabotagem ou navegação de longo curso, em atendimento às demandas de nossos clientes. Em 2020 os nossos navios movimentaram cerca de 86 milhões de m³ de petróleo e derivados, cerca de 37% da carga movimentada por via marítima pela Petrobras, contribuindo significativamente para o recorde de exportação de petróleo alcançado pela Petrobras em 2020, ao realizarmos cerca de 42% das cargas petróleo do grupo. No total, realizamos 2.604 operações, uma média de 249 por mês. (TRANSPETRO, 2020).

O entendimento é que esses dados confirmam que a empresa é a maior atuante no mercado de cabotagem, deixando um pequeno espaço para as demais empresas que ofertam serviços ao mercado atuarem.

4.1 RESERVA DE MERCADO

Este tópico visa enriquecer o debate levantado pela ANTAQ comentado no Quadro 1. Historicamente a legislação Brasileira impacta direta ou indiretamente no mercado de cabotagem, e essa discussão está associada a política econômica voltada para a construção naval. Já na constituição federal de 1988 o artigo nº 178 era o que mais impactava o setor na época, esse artigo consistia na limitação dos serviços de cabotagem, onde apenas embarcações nacionais poderiam atuar nesse mercado.

O referido artigo criava uma reserva de mercado, que como sua definição já diz, tal medida busca a proteção e o desenvolvimento da indústria (naval) nacional.

Mas tal medida era vista como um entrave para a indústria, pois os estaleiros nacionais não tinham condições de atender a demanda gerada pelo segmento. Dessa forma, em 1995 esse dispositivo de proteção foi alterado pela emenda constitucional nº 7, permitindo que embarcações estrangeiras participassem da navegação de cabotagem e também de interior, mas apenas quando afretadas pelas empresas brasileiras de navegação (EBN). Alguns anos depois é criada a lei nº 9.432/97, regulamentando a ordenação do transporte aquaviário, permitindo que embarcações estrangeiras pudessem atuar na cabotagem brasileira, dentro de algumas restrições.

A reserva de mercado é uma ação tomada pelo governo para proteger determinado setor da economia, com o objetivo de dar espaço e fortalece-lo para que ele se estruture. Essa proteção é feita através de leis ou por impostos adicionais em determinado setor.

O grande exemplo de reserva de mercado que o nosso país viveu foi a lei da informática em 1984. Ela restringia a entrada de empresas estrangeiras no Brasil, com a promessa de dar espaço as empresas nacionais crescerem, mas tal lei apenas gerou monopólios no setor, atrasos tecnológicos na área e custos altos, situação revertida em 1991 quando Fernando Collor de Melo apostou na livre concorrência e realizou a abertura econômica do setor, diminuindo os preços.

Estaria a Indústria Naval passando pela mesma situação? Atualmente o projeto de lei BR do Mar propõe a abertura do mercado marítimo nacional, permitindo uma regulação através da competitividade, isentando quaisquer impostos para as empresas estrangeiras de navegação com a ideia de movimentar o mercado de cabotagem no Brasil, além de facilitar o afretamento de embarcações estrangeiras, mas tais medidas facilitam, por exemplo, a importação de navios estrangeiros colocando em cheque a competitividade dos Estaleiros e dos Armadores brasileiros, pois faz com que as empresas nacionais prefiram construir seus navios no estrangeiro, pois é muito mais vantajoso financeiramente do que construir no Brasil e aumenta a circulação de navios estrangeiros no Brasil, gerando uma dependência pela frota internacional, não incentivando o investimento no país, aumentando o preço dos fretes e conseqüentemente afastando as empresas, pois naturalmente elas vão procurar mercados mais rentáveis, gerando assim uma grande fuga de investimentos do Brasil.

A grande crítica é que na verdade o BR do Mar facilita atuação de empresas estrangeiras no país, fomentando o comércio, mas mantém alguns entraves no setor para as empresas nacionais. Ele propõe uma forma mais liberal de atuação, apostando na força dos agentes frente a competitividade do mercado, acabando com a reserva de mercado.

Um lado defende que a reserva de mercado prejudica os consumidores e empreendedores no geral, alegando que elas levam ao atraso econômico e favorecem sindicatos e empresários monopolistas que se beneficiam do setor, impedindo que ele aprenda a lidar com a livre-concorrência e seus mecanismos de regulação.

O outro defende que esse é um mecanismo justo, que atua na construção da economia nacional permitindo uma forte absorção de tecnologia e desenvolvimento de um alto potencial produtivo no setor.

5 ESCOLHA PUBLICA E A TEORIA DA CAPTURA

As condições em que o governo e o mercado atuam individualmente nem sempre são ideais, há um sentido de coexistência entre eles, para tratar desse assunto temos a chamada teoria do livre mercado, que permite o desenvolvimento dos setores a partir da competição, e a chamada Teoria da captura, que trata da distorção do interesse público em favor do privado, uma agregação das preferências públicas individuais.

Ao estudar as teorias econômicas podemos destacar entre os dez princípios da economia, o sexto princípio que diz que os mercados geralmente são a melhor maneira de organizar a atividade econômica (MANKIW, 2013). Os mercados livres contêm muitos compradores e vendedores interessados no seu próprio bem-estar, e essas tomadas de decisões descentralizadas promovem um bem estar econômico geral, que chamamos de equilíbrio de mercado.

Para os neoclássicos, o mercado funciona de forma eficiente quando é capaz de alocar seus insumos da melhor maneira, obtendo o máximo de produção ao menor custo possível. Nesse caso temos uma situação de concorrência perfeita, onde temos que o preço eficiente é aquele onde o custo marginal é igual a receita marginal.

Suas características são:

- Não há diferenciação entre os produtos;
- Informação disponível a todos os agentes em relação a como o mercado opera;
- Tanto os produtores quanto os consumidores maximizam suas atividades, os produtores maximizam o lucro e os consumidores a utilidade (satisfação).

Em resumo, os agentes tendo em sua posse todas as informações necessárias, interagindo racionalmente e buscando maximizar seus interesses através do sistema de preços, resultará em uma situação de bem-estar para todos, gerando um equilíbrio geral.

Mas em situações em que os mercados não são capazes de se ajustarem, surgem as chamadas falhas de mercado. Nessa situação quem atua é o governo, através de regulamentações que buscam uma alocação eficiente.

5.1 FALHAS DE MERCADO

Como posto pela escola neoclássica, entre as falhas de mercado destacam-se:

- Monopólio natural:

Existe quando apenas uma empresa consegue ser eficiente, explorando as economias de escala, ou seja, uma firma é capaz de produzir sozinha o que duas ou mais firmas seriam, á um custo menor. Sendo assim essa empresa tende a explorar esse poder praticando preços acima do nível de eficiência do mercado.

- Externalidades positivas.

Elas são definidas como subprodutos de um bem ou de atividades que afetem positivamente terceiros, que não estão envolvidos na transação. Quando se trata de equilíbrio de mercado entende-se que o nível eficiente de produção é atingido quando o benefício marginal privado (preço do produto) é igual ao benefício marginal social (utilidade), mas quando ocorrem as externalidades positivas esse benefício é maior que o benefício marginal privado. O mesmo acontece com as externalidades negativas, quando as atividades afetam de forma negativa os não envolvidos na transação, gerando custos a eles, nesse caso o custo marginal social é maior que o custo marginal privado.

Para os neoclássicos a eficiência está ligada na combinação ótima dos recursos existentes, de modo a proporcionar máximo lucro e produção para as firmas e máxima satisfação ao consumidor.

5.2 FALHAS DE GOVERNO

Retomando os dez princípios da economia, destaca-se o sétimo princípio: Às vezes os governos podem melhorar os resultados dos mercados (MANKIWI, 2013).

Direta ou indiretamente a relação entre o governo e o mercado está presente nas diversas atividades econômicas. Alguns dos meios usados pelo governo para interferir e participar

das atividades do mercado são as políticas públicas e as tributações. Todas essas regulações usadas para responder as falhas de mercado também estão sujeitas a falhas, denominadas “falhas de governo”, em resumo, o governo falha ao tentar corrigir as falhas de mercado.

As falhas de governo se devem a três aspectos: a assimetria de informações, os custos de transação e as restrições administrativas e políticas (RESENDE, 1997).

Entende-se que o governo seja um agente benevolente preocupado em promover a alocação eficiente e em maximizar o benefício social, garantindo o direito a propriedade.

Em 20 de Janeiro de 1981, no seu discurso de posse, Ronald Reagan (Partido Republicano) proferiu: O governo não é a solução para os nossos problemas, o governo é o problema.

Os teóricos da escolha pública entendem que nem sempre os governantes se comportam de forma a beneficiar o social, e sim o individual, e que essa hipótese de que o governo é um agente benevolente, pode não ser a ideal.

De acordo com Schroeder (2010), a previsão que surge é que tais tomadores de decisões governamentais iriam sistematicamente explorar suas posições governamentais para seu próprio ganho (tradução nossa). Geralmente as falhas estão associadas a burocracia e a corrupção. Os agentes governamentais agem como os atores do mercado agiriam, em seu próprio benefício.

Nessa situação são as falhas de governo que geram as falhas de mercado, impedindo o desenvolvimento do setor.

[...] ao contrário do tratamento microeconômico dos mercados a escolha pública [...] oferece aos relatos do fracasso do governo, prevendo que as decisões do governo se desviarão do socialmente ideal porque as decisões serão dominadas por interesses estreitos e bem dotados que estão mais bem equilibrados para promover o interesse próprio dos tomadores de decisão do governo. (SCHROEDER, 2010. Tradução nossa).

5.3 TEORIA DA CAPTURA

Uma das teorias que tratam dos problemas e das distorções que advém da própria regulação governamental é a chamada Teoria da Captura. Nas últimas décadas o número de regulações nos países ocidentais tem aumentado exponencialmente, em conjunto a sua complexidade e outros estudos analisando o impacto dessas regulações, se elas são eficientes ou não e todas suas consequências. Uma dessas teorias é do economista de Chicago, George Stigler que em 1971 propôs a chamada teoria da captura, essa teoria parte da ideia de que um burocrata/legislador quando ele decide legislar sobre algum setor da economia percebe que existe uma assimetria de informação, ou seja, as empresas e pessoas daquele setor sabem muito melhor sobre aquele ambiente do que ele mesmo, então ele precisa chamar algumas empresas para fazer alguma consultoria para explicar quais os problemas, necessidades e demandas daquele setor para que seja feita uma boa regulamentação. Quando chamadas essas empresas, as grandes firmas têm sempre o incentivo de beneficiar a si própria em detrimento dos concorrentes a partir de pressões como ameaças e pagamento de propinas. E assim percebemos que a regulada captura o regulador e dessa forma podemos inferir que muitas vezes a origem da ideia de regular um determinado setor pode vir das próprias empresas que pretendem gerar prejuízo aos concorrentes.

A Captura se apresenta de duas formas, pelo lado político e pelo lado econômico. O lado político ocorre quando a máquina governamental é usada, não para beneficiar o interesse dos cidadãos, mas em prol dos interesses políticos desses agentes públicos. O lado Econômico trata do setor privado, onde as empresas que prestam serviços regulados usam seu poder para interferir nas atividades, comprometendo a independência do setor. Nesse caso tratamos do lado político, o Estado conta com o poder de coagir, algo que nem os mais poderosos são capazes. Isso abre espaço para que uma indústria use o Estado para aumentar a sua lucratividade. A teoria da captura é um exemplo daquilo que os economistas e cientistas políticos da chamada *public choice* chamam de benefícios concentrados e custos difusos, ou seja, uma minoria organizada pressiona as instituições e políticas a aprovarem determinado projeto que vai beneficiar somente a si próprio enquanto o resto da sociedade custeia o projeto a partir dos impostos, e existe um incentivo para o Estado aprovar o projeto já que o custo per capita, tendo em vista que é difuso, é muito baixo a ponto da sociedade nem saber que o projeto está em andamento,

além disso esse grupo beneficiado acaba votando nesse candidato que aprovou essa legislação, favorecendo o objetivo principal do político que é se reeleger.

A Literatura acerca da escolha pública pode ser interpretada a partir de duas correntes distintas, a dos clássicos e a dos keynesianos, uma defende a não intervenção do Estado e a outra defende exatamente o seu contrário, respectivamente.

Para os Keynesianos a intervenção deve ser feita nas chamadas falhas de mercado, onde o sistema de preços não consegue atuar de forma eficiente.

Para os clássicos, a mão invisível do mercado é capaz de conduzir por si só a atividade econômica, onde os preços se ajustam para direcionar a oferta e a demanda maximizando o bem-estar da sociedade como um todo.

Historicamente sabemos que nem a total ausência nem a total intervenção estatal é eficiente, como em tudo na economia é necessário atingir um equilíbrio. E talvez a proposta inicial do Br do Mar seja capaz de promover esse equilíbrio no setor, permitindo uma atuação mais liberal dos agentes atuantes no mercado de cabotagem.

6 PRINCIPAIS ENTRAVES/FALHAS DE GOVERNO

6.1 O OLHAR DA ESCOLHA PÚBLICA

A regulação do transporte aquaviário pode ser definida por um conjunto de medidas administrativas e legislativas com fundamento na Constituição Federal e nas Leis 5.474, de 18 de Julho de 1986, a Lei nº 9.432, de 8 de Janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de Junho de 2001 e a Lei nº 10.893, de 13 de Julho de 2004, com a regulação da ANTAQ e do controle legislativo que influencia a atuação dos agentes econômicos com o objetivo de atingir a eficácia da atuação pública no mercado Brasileiro de Cabotagem. Porém as falhas de governo que se manifestam na regulação do setor de Transporte Aquaviário são evidenciadas pela alta burocracia, que apesar de necessária para a segurança e controle da navegação, onera o setor e reduz a sua atratividade devido a lentidão no processo. Podemos dizer que outra falha de governo está na cobrança de tributos, como o alto preço do Bunker (combustível usado pelas embarcações) por causa dos impostos PIS, ICMS e Confins que aumentam em 30% o seu valor, entre outros. Tais regulações restringem a atuação dos agentes privados que operam no setor.

É nesse contexto que surge a captura das agências reguladoras, onde se deixa de lado o interesse público para satisfazer os interesses privados, boa parte é justificado pela teoria da captura.

O debate acerca da liberalização do mercado de cabotagem possui diversas contribuições, segundo Elisabeth Nóbrega aponta no seu estudo sobre evolução e perspectivas de desenvolvimento da marinha mercante brasileira:

Os países que contam com uma marinha mercante minimamente expressiva mantêm a navegação interior e de cabotagem fechada à concorrência externa, o que constitui uma vantagem para suas empresas. A abertura unilateral desse mercado para companhias estrangeiras pode expor a empresa nacional à concorrência desigual com as estrangeiras economicamente mais fortes, que podem praticar preços aviltantes por prazo determinado com o propósito de desestabilizar a concorrência. (NÓBREGA, 2008).

Por outro lado, como exposto por Betarelli e Domingues (2013), o protecionismo pode induzir uma alocação ineficiente de recursos e baixa qualidade dos serviços prestados pelas EBNs no mercado de cabotagem brasileiro.

Segundo Hodgson, J.R.F e Brooks, M. R. apontam em seu estudo sobre a política de cabotagem marítima canadense:

Para impulsionar a competitividade do mercado, as políticas marítimas para a navegação de cabotagem precisariam incluir fatores concorrenciais decorrentes do mercado internacional, como:

i) custo fixo de aquisição da embarcação mais baixo; e ii) custo variável de operação da embarcação – mão de obra, combustível e outros – mais baixo e embarcações tecnologicamente mais avançadas – velocidade, tamanho, especialização e outros. (HODGSON, 2004, Tradução nossa).

O Br do Mar inicialmente traz uma proposta um pouco mais voltada para o ajuste natural do mercado, sem a intervenção total do governo, mantendo a garantia da segurança das cargas transportadas, apoiando a estratégia de defesa e soberania do país a partir do controle de insumos e produtos estratégicos, além de reduzir custos e tributos no setor.

6.2 AS PROPOSTAS PELA ÓTICA DA ESCOLHA PÚBLICA

Para que o setor possa se desenvolver, é preciso eliminar vários entraves operacionais, institucionais e de regulamentação de infraestrutura.

Segundo a pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Transportes (CNT) (2013), considerando a importância da cabotagem para a integração entre os modais de transporte e para o estímulo ao desenvolvimento econômico nacional, foram identificados os principais entraves ao desenvolvimento da navegação por cabotagem são eles:

- Burocracia;

Onde o excesso de procedimentos ligados ao controle da navegação por cabotagem, apesar de necessário, acaba onerando o setor e reduzindo a sua atratividade, devido a sua lentidão no processo. Sendo esse um fator que afasta empresas de usarem esse tipo de navegação.

- Infraestrutura;

O setor depende de uma melhoria na infraestrutura portuária, necessitando de portos maiores e mais eficientes, com amplos terminais. Isso reduziria o tempo de carga e

descarga dos navios, tornando o processo menos lento e compatível com as demandas do setor. A infraestrutura do acesso aquaviário tem influência direta com a eficiência e dinâmica do mercado de cabotagem, afetando também a intermodalidade ligada a uma estrutura que não ofereça acesso e fluidez para os modais rodoviários e ferroviários.

- Integração modal;

A falta de integração modal faz com que a maior parte de cargas transportadas no Brasil fique na mão do setor rodoviário, como citado anteriormente. Essa dinâmica facilitaria o escoamento de mercadorias para dentro do território nacional, além de oferecer um nível de serviço adequado com baixos custos ao embarcador, seja o escoamento realizado pelo setor rodoviário ou pelo ferroviário.

- Praticagem e custo da tripulação;

Conforme o art. 6º do Decreto n.º 2.596/98, o serviço de praticagem é constituído de prático, lancha de prático e atalaia. Os práticos são selecionados por concurso público de provas e títulos para a Categoria de Praticante de Prático em uma determinada ZP.

Pela falta de competitividade do setor, os armadores arcam com custos mais elevados no preço do serviço de praticagem, o que seria diferente em um ambiente competitivo.

Além disso outro problema seria o custo com a mão de obra (tripulação do navio), O profissional deve portar a certificação da Autoridade Marítima que o habilite a exercer a profissão, regulamentada pela lei nº 9.537/1997. A carteira de inscrição de registro -CIR exigida pela lei, só é adquirida após a conclusão do curso de ensino profissional marítimo ou por um título/certificado reconhecido pela Autoridade Marítima por meio da Diretoria de Portos e Costa. O entrave nesse caso seria a pouca oferta de profissionais no setor, sendo eles formados por poucas instituições (Atualmente são apenas duas Centro de Instrução Almirante Graça Aranha- CIAGA e Centro de instrução Almirante Braz de Aguiar-CIABA).

Esse é um dos principais aspectos que os empresários do setor têm indicado como entrave à expansão da atividade, sobretudo pelo fato dessa situação contribuir para a elevação dos custos dos transportadores. (CNT, 2013).

- Financiamento e Renovação da frota naval

As condições de financiamento proporcionadas pelo Fundo da Marinha Mercante - FMM e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, para construção de embarcações no Brasil, apesar de atraente não é capaz de incentivar o setor. O excesso de burocracia para obtenção de financiamento e o elevado custo das embarcações produzidas no Brasil acabam desestimulando os empresários. Assim a alternativa encontrada pelas empresas de cabotagem é o afretamento.

- Tributos

Um dos entraves apontados pelos armadores que atuam na navegação de cabotagem é o preço do Bunker, o combustível usado pelas embarcações. O grande problema está na tributação desse combustível que afeta apenas as embarcações que realizam cabotagem, isentando os navios que realizam viagens de longo curso. São impostos como ICMS, PIS e Confins que aumentam em 30% o valor do Bunker.

Mesmo com a lei nº 9.432/199742 instituindo que as condições econômico-financeiras que determinam o preço do combustível da navegação de cabotagem devem ser as mesmas da navegação de longo curso, esse benefício ainda não foi implementado no país.

7 RESOLUÇÃO DE CONFLITO

As disputas desenvolvidas ao longo do trabalho entre as decisões governamentais e o que os agentes desse mercado demandam se mostram extremamente complexas, e realmente são. O artigo de John Thibaut e Laurens Walker, sobre a Teoria do Procedimento traz uma nova visão teórica acerca das resoluções de conflitos. Segundo o estudo, a busca pelo procedimento de resolução de conflito começa com a distinção de dois objetivos: Justiça e Verdade.

O estudo mostra que lidando com extremos, o relacionamento das partes pode ser tal que uma resolução da disputa irá melhorar uniformemente os resultados de todas as partes interessadas, enquanto uma resolução diferente irá reduzir uniformemente esses resultados (THIBAUT; WALKER, 1978, tradução nossa).

Sendo assim, ou a solução se torna uma vantagem comum entre as partes, ou seja, os interesses são coincidentes e uma disputa levaria ao conflito cognitivo onde os indivíduos envolvidos percebem que não possuem meios suficientes para solucionar a questão. Ou temos uma situação de máximo conflito de interesses, onde nesse caso os interesses das partes conflitantes são opostos, uma solução pode maximizar o resultado de uma das partes as custas da outra. Nesse caso, para se chegar a uma solução é necessária uma distribuição justa entre as partes interessadas, uma divisão onde nunca nenhuma solução será reconhecida como correta, nesse caso não há o resultado “verdadeiro” e sim o “Justo”. A disputa vai ditar qual o melhor caminho para a resolução do problema.

As partes envolvidas na disputa deste trabalho se posicionam em matrizes ideológicas e experiência de mercado, de um lado o governo propondo a liberalização do mercado de cabotagem e do outro lado os atuantes desse mercado criticando a posição liberal do governo, alegando que caso a BR do Mar vire lei, isso impactara diretamente no mercado de forma negativa. Ao invés de corrigir os entraves propostos pelos agentes o governo estaria atuando em benefício próprio, colocando em xeque a sobrevivência dos agentes desse mercado.

1. Os agentes do mercado

O interesse dos agentes está na diminuição dos tributos cobrados pelo governo, na diminuição burocrática no controle da navegação, no investimento em infraestrutura portuária, na diminuição da praticagem e no custo da tripulação, entre outros. Diminuindo assim os custos operacionais das empresas.

O Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL) alertou que:

Caso o PL seja futuramente sancionado pela presidência da República nos moldes apresentados no relatório da CAE, a criação de empregos nesses projetos se concentrará em países asiáticos, principalmente na China, porque a indústria naval brasileira dificilmente teria condições de competir com a construção naval dos países orientais por conta do Custo Brasil. A avaliação é que, enquanto beneficia a indústria naval estrangeira, o PL ignora que os estaleiros brasileiros estão operando com elevada ociosidade. (SINAVAL, 2021).

Destruindo assim a reserva de mercado, pois as empresas logicamente optariam pelo mais econômico, e esse seria o estrangeiro.

A Associação brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) vinha apontando que:

A abertura do mercado no modelo proposto prejudicaria a cabotagem, ampliando uma concorrência que os navios brasileiros não tem condições de enfrentar devido aos custos mais altos em relação aos navios estrangeiros. (AMORA, 2021).

Já a Logística Brasil, que representa os usuários aponta que o projeto traria mais concentração ao mercado, prejudicando empresas de menor porte, evitando assim maior concorrência.

2. Os agentes governamentais.

De acordo com Amora (2021) da agência INFRA, a tentativa do governo é flexibilizar a Lei 9.432/1997:

[...] criando um modelo híbrido de empresas de cabotagem que possa ampliar a utilização de navios afretados no exterior dentro do país, operando com custos nacionais mais baixos. O intuito é ampliar a frota disponível para esse tipo de transporte no país, considerada insuficiente para atender à crescente demanda. (AMORA, 2021).

Desde que foi lançado em 2019, o projeto de lei já passou por diversas discussões, alterações e atualmente o texto ainda será analisado no senado e após aprovação ainda passará pela Câmara dos Deputados, para posterior sanção presidencial.

Para definirmos se esse conflito é cognitivo, de interesses ou misto, Thibaut e walker apresentam em sua teoria de uma forma bem clara e direta uma tabela (QUADRO 3) onde é possível definir em qual tipo de conflito nos encaixamos:

Quadro 3- Conflito de interesses

		Low	High
Cognitive Conflict	Low	X	“justice”
	High	“truth”	“mixed”

Fonte: Artigo ‘Teoria do Procedimento’ de Thibaut e Walker (1978)

Quando o grau de conflito de interesses é alto e o elemento de conflito cognitivo é baixo, o objetivo do processo de resolução de disputas é produzir uma solução justa. Um procedimento que deixa um alto grau de controle do processo nas mãos dos disputantes e atribui o controle de decisão a um terceiro tem mais probabilidade de produzir uma distribuição justa dos resultados. Por outro lado, quando o grau de conflito cognitivo é alto e há pouco ou nenhum conflito de interesses, o objetivo é a determinação da verdade. É mais provável que um procedimento que coloque o controle do processo e da decisão no tomador de decisão atenda a esse objetivo. (THIBAUT *et al.*, 1978, Tradução nossa).

De acordo com os autores, a célula restante (mista) representa a classe de situações caracterizadas por um alto grau de conflito cognitivo e de interesse.

Entende-se que quando as disputas são de conflitos de interesse, a depender de sua intensidade, podem gerar fortes posições ideológicas como justificativas para reivindicações baseadas no interesse próprio, e para atingir-se um desfecho favorável, é

necessário passar pela resolução de conflito cognitivo sobre qual seria a melhor forma de incentivar o mercado de cabotagem.

De acordo com as definições acima, nossa disputa se trata de um conflito misto e a resolução dessas disputas mistas apresenta problemas particularmente difíceis. Segundo os autores, quando as disputas envolvem uma mistura de intensos conflitos de interesse e afirmações fortemente divergentes sobre questões de fato, nem um procedimento autocrático nem um contraditório irrestrito são satisfatórios.

A solução se dá através dos debates, que já estão ocorrendo, a determinação da lei vai depender de questões empíricas envolvendo o incentivo certo para alimentar o setor. Uma figura isenta, chamada pelos autores de “terceiro” deve julgar a disputa, coletando informações dos dois lados e publicando uma proposta, até se encontrar uma que agrade os dois lados.

É possível encaixar nesse debate as falhas de governo e as falhas de mercado, pois o que se entende é que o governo inicialmente criou uma reserva de mercado e seguiu uma linha protecionista para corrigir as falhas de mercado, mas talvez sua atuação tenha sido exagerada e em alguns momentos usada por agentes governamentais para interesse próprio, o que nos leva a uma falha de governo. É curioso, pois quem veio primeiro, o ovo ou a galinha? As falhas de governo geram as falhas de mercado ou vice e versa? É difícil dizer.

Embora não pareça haver uma solução ideal, a teoria sugere que um procedimento em dois estágios reconciliara melhor os dois objetivos da disputa. Um primeiro estágio deve determinar a verdade e o segundo estágio deve resolver as questões políticas em um procedimento separado. Nessa proposta o controle de decisão do terceiro deve ser forte. Se questões políticas e econômicas estão em questão o tomador de decisão deve ser um grupo ou um profissional que seja capaz de avaliar as alegações particulares em disputa.

O conflito sobre a visão correta da realidade deve ser resolvido com o objetivo de determinar a verdade, enquanto o conflito sobre a repartição dos resultados é necessariamente resolvido com o objetivo de alcançar a justiça. Nossa teoria do procedimento analisa a probabilidade de atingir o objetivo de verdade ou justiça em função da distribuição de controle entre os disputantes e um terceiro tomador de decisões. Um

procedimento autocrático que delega o processo e o controle de decisão a um terceiro desinteressado parece mais propenso a produzir uma visão correta da realidade e, portanto, é apropriado para a resolução da maioria das disputas científicas. (THIBAUT *et al.*, 1978, Tradução livre).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do que foi exposto, é possível observar a situação atual do mercado de cabotagem brasileiro e como ele possui um grande potencial de elevar o desenvolvimento econômico do país. Mas esse debate está longe de terminar pois como apresentado o conflito de interesses entre as partes é misto, isso quer dizer que é extremamente complexo. Não é possível determinar com exatidão aonde começam as falhas governamentais e aonde terminam as falhas de mercado, ambos os lados possuem interesses individuais. Por um lado, o governo deveria garantir o bem estar geral, se distanciando de interesses individuais, mas a teoria da captura nos mostra que esse está longe de ser o praticado, por outro lado temos os interesses dos agentes do mercado de cabotagem, que obviamente atuam em interesse próprio. É natural que a medida que os agentes se relacionem entre si, surjam problemas de coordenação de suas ações.

Por se tratar de um Projeto de Lei, o BR do Mar se encontra em constante mudança e aberta a diversas discussões, a Teoria do Procedimento nos apresenta um corpo teórico acerca de como resolver esse conflito. E de acordo com o que foi apresentado a resposta para esse conflito encontra-se no conceito de competição, analisando as relações público-privada é necessário estabelecer uma visão ampla sobre o processo competitivo onde a visão dos atores desse processo e como eles se posicionam no mercado em busca de mais poder, definem o resultado final dessas trocas. Por um lado, a visão da escola austríaca e da perspectiva de evolução que nos permite enxergar a dinâmica de ajuste próprio do mercado. Por outro lado, uma visão mais conservadora que nos permite enxergar a necessidade da atuação direta do governo no mercado.

Os mercados variam graças a própria dinâmica competitiva, considerando elementos além do preço, como por exemplo o poder. Dessa forma, a visão da competição requer maior atenção nas relações entre os agentes e no modo como eles evoluem com o tempo. Portanto uma proposta para pesquisas futuras seria o estudo da competição vista por uma perspectiva política.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). **Boletim aquaviário 2º trimestre – 2020**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/27528?guid=1577404808541&returnUrl=%2fterminal%2fresultado%2flistar%3fguid%3d1577404808541%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d27528%2327528&i=3>. Acesso em: 06 dez. 2020.
- ALVARENGA, Henrique. **Matriz de transportes do Brasil à espera dos investimentos**. Rio de Janeiro: ILOS, 2020. Disponível em: <https://www.ilos.com.br/web/tag/matriz-de-transportes/>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- AMORA, Dimmi. **Associações se unem para pedir tramitação por comissões do senado do PL do BR do Mar**. [S.l.] : Agência Infra, 8 out. 2021. Disponível em: <https://www.agenciainfra.com/blog/associacoes-se-unem-para-pedir-tramitacao-por-comissoes-do-senado-do-pl-do-br-do-mar/>. Acesso em: 10 out. 2021.
- AKPAN, Aniekan. **Maritime cabotage law**. New York, Ny: Routledge, 2019. 305 p.
- BALLOU, Ronald H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. Tradução Raul Rubenich. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- BETARELLI, Admir ; DOMINGUES, Edson. **Efeitos econômicos da proposta de redução tarifária sobre as operações domésticas de cabotagem no Brasil (2013-2025)**. Belo Horizonte: IPEA, 2013.
- BRASIL. Casa civil. **Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002**. Brasília, DF, 13 fev. 2002.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Nota técnica nº 45/2020/DEE/CADE**. Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yOisD6ML-7-lyv-ogGkN3Es7j3aaUbyGL-8D4AdyMfr3ID6DcsaR31lmImXwOBa0fwwLkXC8LNSBkuknEAZkHj3. Acesso em: 16 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Nota técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**. Brasília, DF, 17 mar. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf> . Acesso em: 16 jun. 2021.
- BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública . **Nota técnica nº 9/2018/DEE/CADE**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/módulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMZoaosUrckcMgCVucG3B0KSwFBTYk90OBK6LE2xwkmGVE1BXu3Rua9xAf0xEKCiRP_f-3ly8HYBuUJDcQd7IL. Acesso em: 17 jun. 2021.
- BRASIL. **Projeto de Lei n.4199/2020**. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar e altera a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº

MARCONDES, Renato Leite. O mercado brasileiro no século XIX: uma visão por meio do comércio de cabotagem. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 32, n.1, jan./mar. 2012.

RESENDE, M. Regimes regulatórios: possibilidades e limites. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 27, n. 3, 1997.

SANT'ANA, Jéssica. “BR do Mar”: como é o projeto do governo para aumentar o transporte entre os portos. **Gazeta do Povo**, Brasília DF, 29 set. 2020. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/br-do-mar-como-e-o-o-projeto-do-para-aumentar-o-transporte-entre-os-portos/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

SCHROEDER, Christopher. **Public choice and environmental policy**: a review of the literature. [S.l]: Daniel A. Farber & Anne Joseph O'Connell, 2010. p. 450-485.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DA CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE - SINAVAL. **Estaleiros avaliam que prorrogação dos prazos de financiamento e carência de projetos navais, a qual consideram uma das poucas medidas benéficas do PL da cabotagem, não será suficiente para compensar danos criados com alterações propostas à legislação**. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2021/09/estaleiros-avaliam-que-prorrogacao-dos-prazos-de-financiamento-e-carencia-de-projetos-navais-a-qual-consideram-uma-das-poucas-medidas-beneficas-do-pl-da-cabotagem-nao-sera-suficiente-para-compensar/>. Acesso em: 28 set. 2021.

SCOTTINI, L. **A evolução da navegação de cabotagem no Brasil e o seu uso no comércio exterior brasileiro**. 2012. Dissertação (Mestrado em Comércio Exterior) - Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2012. Disponível em: <https://www.univali.br/Lists/TrabalhosGraduacao/Attachments/1045/larissa.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2021

STIGLER, George. The theory of economic regulation. The **Bell Journal of Economics and Management Science**, v. 2, n. 1, p. 3-21, 1971.

NÓBREGA, E. **Evolução e perspectivas de desenvolvimento da marinha mercante brasileira**. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2008. 18 p. (Texto para discussão, n. 45).

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes *et al.* **Navegação de cabotagem Brasileira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2018. p. [391]-435. (BNDES setorial, n. 47).

THIBAUT, J. W. ; WALKER, L. A theory of procedure. **California Law Review**, v. 66, p. 541–566, 1978.

TRANPETRO. **Relatório anual integrado – 2020**. Disponível em: <file:///C:/Users/luisa/Downloads/RELATORIO%20ANUAL%20INTEGRADO%202020%20-%20HORIZONTAL%20rev7.pdf> . Acesso em: 9 ago. 2021.

VARIAN, Hal R. **Microeconomia**: uma abordagem moderna. 8. ed. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2012.