

A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE POR CABOTAGEM – BR DO MAR PARA A LOGÍSTICA DO BRASIL

THE IMPORTANCE OF THE STIMULUS PROGRAM FOR TRANSPORT CABOTAGE - BR DO MAR FOR LOGISTICS IN BRAZIL

Gabriela Maia de Souza¹

RESUMO: O Brasil está experimentando um rápido crescimento, sendo fortemente dependente das necessidades de logística no exterior devido ao seu potencial de negócios. Diante do exposto, este artigo teve como objetivo geral analisar a importância do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar para a logística do Brasil. Foram objetivos específicos deste trabalho: discorrer sobre a logística no Brasil; falar sobre a cabotagem e as possíveis mudanças resultantes da implementação do “BR do Mar” no país; e, pesquisar como o chamado informalmente de Projeto BR do Mar busca aumentar a oferta da cabotagem contribuindo com a redução de custos logísticos. Para um melhor tratamento dos objetivos detectou-se a necessidade da pesquisa bibliográfica no momento em que se fez uso de materiais já elaborados: livros, artigos científicos, revistas, documentos eletrônicos e enciclopédias na busca e alocação de conhecimento sobre o tema. Concluiu-se que, o programa “BR do Mar” visa facilitar a expansão das operações de cabotagem e o ingresso de novas empresas. A principal proposta de alteração da legislação é aumentar as possibilidades de as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) a fretarem embarcações, sem a obrigatoriedade de possuírem embarcações próprias. Essa mudança está sendo proposta de forma equilibrada, mantendo um incentivo para que as empresas tenham frota própria, o que contribui para a principal característica buscada pelos potenciais usuários da cabotagem: a regularidade.

1132

Palavras-chave: Logística. Programa BR do Mar. Direito Marítimo.

ABSTRACT: Brazil is experiencing rapid growth, being heavily dependent on overseas logistics needs due to its business potential. In view of the above, this article aimed to analyze the importance of the Cabotage Transport Stimulus Program - BR do Mar for logistics in Brazil. The specific objectives of this work were: to discuss logistics in Brazil; talk about cabotage and the possible changes resulting from the implementation of the “BR do Mar” in the country; and, to investigate how the informally called Project BR do Mar seeks to increase the offer of cabotage, contributing to the reduction of logistics costs. For a better treatment of the objectives, the need for bibliographic research was detected at the time when materials already prepared were used: books, scientific articles, magazines, electronic documents and encyclopedias in the search and allocation of knowledge on the subject. It was concluded that the “BR do Mar” program aims to facilitate the expansion of cabotage operations and the entry of new companies. The main proposal to amend the legislation is to increase the possibilities for Brazilian Shipping Companies (EBNs) to charter vessels, without the obligation to have their own vessels. This change is being proposed in a balanced way, maintaining an incentive for companies to have their own fleet, which contributes to the main characteristic sought by potential cabotage users: regularity.

Keywords: Logistics. BR do Mar Program. Maritime Law.

¹Advogada inscrita na OAB e no International Bar Association (IBA). Especialista em Direito Público, Internacional, Tributário, Digital, Penal e Processual Penal, Marítimo, Médico e Hospitalar. LLM em Direito dos Contratos e MBAs Executivos nas Áreas de Negócios Internacionais e Comércio Exterior, Controladoria e Finanças, Gerenciamento Executivo de Projetos, Petróleo e Gás, Gestão de Pessoas e Recursos Humanos, Marketing e Redes Sociais e Gestão Competitiva e Business Intelligence (BI). Pedagoga Especializada em Psicopedagogia, Neurociência e Comunicação em Ambientes Corporativos e Neuropsicopedagogia Institucional, Clínica e Hospitalar. <https://orcid.org/0000-0001-9822-4122>
E-mail: gabrielamaia78@hotmail.com.

INTRODUÇÃO

No dia 13 de agosto, o governo federal proclamou o direcionamento, de cunho emergencial, o Projeto de Lei nº 4.199/20, a fim de estabelecer as modificações alvitradas no Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar (Projeto de Lei de incentivo à Cabotagem). A cabotagem é o transporte de mercadorias ou passageiros entre dois locais no mesmo país por um operador de transporte de outro país. Consequência de extensos debates institucionais, o programa BR do Mar busca incentivar à cabotagem mediante a concretização de alternativas logísticas, da renovação dos meios logísticos internos e da mitigação do déficit de infraestrutura brasileiro, indicados como obstáculos aos investimentos e ao estruturamento dos negócios em território nacional (JARDIM; GALVÃO, 2020).

Segundo os autores, o setor marítimo, desde o segundo semestre de 2019, especialmente a cabotagem, esperava o parecer dos Ministérios da Infraestrutura e da Economia acerca da temática, fato que apontava provável organização de transformações regulatórias relevantes no segmento. Hodiernamente, a cabotagem no país é maneada, entre demais regimentos, pela Lei nº 9.432/97, que limita a operação de naus e instituições internacionais estrangeiras na navegação em itinerários nacionais (navegação interior, cabotagem e apoio portuário e marítimo).

Na conjuntura contemporânea, em que a conta da Cabotagem ainda não é cabível, as Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) se deparam com desafios peculiares no afretamento e, à vista disso, na operação de naus internacionais. A rápida expansão do comércio costeiro brasileiro levou a uma escassez pendente de capacidade de carga. A cabotagem doméstica brasileira atingiu 667.849 TEU em 2019, um aumento de 13% em relação aos 591.921 TEU em 2018, de acordo com a ABAC, a Associação Brasileira dos Operadores de Cabotagem.

No entanto, o Brasil ainda sofre com a insuficiência de sua infraestrutura de transporte e logística, principalmente de armazenamento. O Projeto de Lei 4199/2020 referente ao Programa de Incentivo à Cabotagem, BR do Mar, que é a legislação apresentada ao Congresso Nacional em 13 de Agosto de 2020, pode ser a solução para liberar capacidade extra e necessária com urgência. Diante do exposto, surgiu a seguinte questão que norteou este trabalho: como o programa BR do Mar pode contribuir com a redução de custos logísticos principalmente com o aumento do uso da cabotagem?

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a importância do programa BR do Mar para a logística do Brasil. Foram objetivos específicos deste trabalho: discorrer sobre a logística no Brasil; falar sobre a cabotagem e as possíveis mudanças resultantes da implementação do programa BR do Mar no país; e, pesquisar como o “BR do Mar” e a cabotagem podem contribuir com a redução de custos logísticos.

A presente pesquisa se justifica no atual cenário onde se entende que todos estão vivenciando algo sem precedentes em um cenário inesperado. O mundo mudou. A crise gerada pela pandemia obrigou a uma mudança na estratégia de marketing de todos os negócios, independentemente da área ou geografia.

Referente à metodologia, a pesquisa toma como base a bibliografia acessível sobre o tema, sem focar apenas em dados numéricos, mas, abordando também questões teóricas, o que classifica o estudo como qualitativo no que concerne à abordagem do problema. A coleta de dados se deu através de fontes secundárias, usando a produção bibliográfica já publicada e considerada relevante sobre o assunto.

1 A LOGÍSTICA NO BRASIL

Os problemas no sistema logístico brasileiro representam um grande obstáculo ao crescimento econômico do país. O Brasil é o quinto país em extensão territorial e tem uma enorme capacidade de se beneficiar de seus recursos naturais. No entanto, quando se trata de competir globalmente com outros países, as expectativas correm contra uma estrutura logística repleta de sérios problemas operacionais. Na pesquisa do Banco Mundial de 2012, que analisa os sistemas logísticos em todo o mundo, o Brasil ocupou a 45ª posição. O país era particularmente ruim no aspecto “costumes”, um dos indicadores da pesquisa (TCU, 2007).

O termo “apagão logístico” foi abordado pelo ex-ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Roberto Rodrigues em 2003, ocasião em que foi externada a grande preocupação acerca desse tema, sobretudo, em virtude de que naquela ocasião o país dava início as suas sucessivas “safras recordes”. A partir daquele momento, o desempenho dentro da porteira que era para ser comemorado, passou a ser motivo de preocupações e os temas relacionados aos gargalos para escoamento da produção nacional passaram a fazer parte da pauta do setor (AMARAL, 2014, s.p.).

De acordo com a TCU (2007), o principal problema da logística no Brasil é a infraestrutura. A má manutenção das estradas e a falta de ferrovias representam os principais problemas. Devido ao crescimento do mercado interno, houve muitos investimentos desde 2008, mas eles ainda são insuficientes para a demanda do país.

No entanto, cita-se como ponto positivo, informação dada pelo Instituto Ilos, citado por Danilo Oliveira (2019) que ponderou que apesar de o Brasil ter maiores gastos com logística do que os Estados Unidos da América (EUA), o país parece ter potencial de se tornar mais produtivo do que os norte-americanos no que concerne à movimentação de cargas. Isto porque os gastos com transporte responderam por 7% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro no ano de 2017, ao passo que nos EUA o percentual foi de 5%. À época o transporte rodoviário brasileiro respondia por 61% da matriz de transportes, seguido pelas ferrovias (22%) e cabotagem (11%). Nos EUA, na mesma época, as rodovias tinham uma participação de 43% na movimentação de produtos, contra 3% do transporte de cabotagem. Referente ao transporte ferroviário, a participação deste na matriz americana era de 30% no ano em estudo, portanto, mais representativo do que no Brasil.

No entanto, é importante destacar que, segundo dados compilados pelo Banco Mundial e expostos no artigo de Vaz, Pereira e Cunha (2019), se comparado ao aproveitamento dos modais pelo Brasil e EUA, é possível constatar que os EUA contam com maior equilíbrio em seu setor de transportes.

A título de exemplificação, este país possui 41.000 km de hidrovias e faz uso de 100% delas, ao passo que o Brasil conta com 50.000 km e utiliza somente 28%. Assim, a consequência da ausência de adoção de estratégias pelo Brasil visando a utilização de um recurso que lhe foi dado em abundância pela natureza pode ser constatado pela análise do Índice de Desempenho Logístico (LPI) referente a 2018 em que o Brasil encontra-se na 56ª posição e os Estados Unidos, na 10ª (VAZ; PEREIRA; CUNHA, 2019).

A análise desses dados permite perceber a necessidade de explorar de maneira eficiente o território brasileiro com vistas a aperfeiçoar o transporte de cargas, já que não é desejável que o país dependa apenas das rodovias, se é possível firmar parcerias para o melhor aproveitamento da cabotagem o que propiciará menores custos na entrega da carga, menor probabilidade de ocorrências de perdas e menores impactos ambientais.

Sobre o panorama dos transportes de cargas no Brasil será dedicada a próxima seção.

1.1 Transportes

O Brasil embarcou resolutamente no caminho do desenvolvimento acelerado, baseado na conquista de mercados estrangeiros, particularmente quando vem emergindo de seus vários setores agroalimentares. Segundo Amaral (2014), o país também deve

atender às crescentes necessidades alimentares de uma população constituída por 196 milhões² de pessoas cujo padrão médio de vida está aumentando. Sobre a matriz de transporte brasileira, o autor esclarece que:

O Brasil possui uma matriz de transporte altamente concentrada no modal rodoviário, em detrimento aos demais modais, deixando de explorar alternativas mais econômicas, como o ferroviário, o hidroviário e a cabotagem. Atualmente, uns dos grandes desafios para a logística brasileira é buscar o equilíbrio, com integração, dessa matriz de transporte (AMARAL, 2014, s.p.).

Mas atravessar o Brasil de leste a oeste é ir do Oiapoque ao Chuí. As indicações no mapa abaixo dão uma ideia dessas distâncias pelo modal rodoviário. Também deve ser enfatizado que essas viagens dependem das condições das estradas, muitas vezes mediócras e imprevisíveis, e da estação, porque na época das chuvas os tempos podem dobrar ou triplicar.

Figura 1 – Mapa das rodovias Federais do Brasil



Fonte: Brasil (2011)

² Atualizando os dados da pesquisa feita por Amaral em 2014, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística de 2021, a população brasileira chegou a 213,3 milhões de pessoas (SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL, 2021).

Sobre os modais de transporte utilizados no Brasil, Fernandes esclarece que:

De acordo com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 58% da movimentação de cargas no Brasil são feitas pelas rodovias, quando o ideal seria 30%. É o mesmo aproveitamento que deveria ser feito das hidrovias, que hoje respondem por apenas 13%. As ferrovias deveriam ser a principal modalidade utilizada para esse tipo de frete, passando sua capacidade de 25% para 35% (FERNANDES, 2009).

O predomínio do transporte rodoviário é resultado de escolhas deliberadas no coração do “modelo brasileiro de desenvolvimento”. A malha das redes é muito contrastada. No estado de São Paulo e no norte do Paraná, onde as estradas retomaram as linhas ferroviárias construídas nos interflúvios para vender o café, a rede é densa. Por outro lado, as redes se tornam muito frouxas quando se atravessa a fronteira de Mato Grosso do Sul, cujo eixo principal é a ferrovia para a Bolívia, dobrada por uma estrada e um gasoduto (VELLEDA, 2018).

No entanto, as frentes pioneiras estão longe das áreas de fácil acesso, afundando na porção central do país, longe das áreas de consumo e portos. O déficit na rede de transporte aumenta os custos, alonga os atrasos, coloca delicados problemas de armazenamento, condicionamento e refrigeração. Além disso, o Brasil deve enfrentar esses desafios se quiser manter suas ambições e promessas de “comerciante global” de agroalimentos no mundo (VELLEDA, 2018).

1137

No contexto das ambições regionais e globais do agronegócio brasileiro, as sinapses portuárias têm um papel decisivo a desempenhar e são frequentemente objeto de ambiciosos projetos de expansão. Assim, a 40 km ao sul do município de Recife, localizada no estado de Pernambuco, há o complexo portuário de Suape, onde muitas empresas se instalaram. Um moinho de farinha será o maior da América do Sul, transformando em farinha mais de um milhão de toneladas de trigo por ano (AMARAL, 2014).

Kussano e Batalha (2012) expõem os problemas logísticos enfrentados pelos produtores de soja no estado do Mato Grosso. Segundo os autores:

Um dos principais problemas enfrentados pelos produtores de soja em Mato Grosso, por exemplo, é o fluxo de sua safra por causa da distância entre o principal porto exportador, Paranaguá, no Atlântico sul do país. Ele havia sido escolhido e equipado para exportar soja quando a maior parte da produção estava no sul. Mas áreas produtoras se afastaram e, caminhões de soja, além disso, a porta está totalmente saturada esperar por horas na estrada para o acesso (KUSSANO; BATALHA, 2012, s.p.).

A rede de transporte brasileira carece de uma maior variedade de opções para as empresas. O país conta com 214.000 km de estradas (1.600 km delas não pavimentadas) e apenas 30.000 km de ferrovias e 14.000 km de vias navegáveis. Considerando esses

números, é compreensível que cerca de 60% das cargas no Brasil dependam de estradas, revelando uma das maiores fraquezas do sistema (KUSSANO; BATALHA, 2012).

As cargas no Brasil são transportadas por estradas, mesmo ao longo de distâncias extremas envolvendo milhares de quilômetros. O custo do transporte rodoviário é muito alto no Brasil, especialmente em longas distâncias, para o qual devemos usar outros meios de transporte (KUSSANO; BATALHA, 2012).

As estradas pavimentadas são mal conservadas, o que aumenta ainda mais os custos de transporte e diminui o dinamismo das entregas, impactando no custo final dos produtos e diminuindo a competitividade. Acidentes de trânsito e roubo de cargas também são preocupantes problemas enfrentados e costumam acontecer nas rodovias brasileiras com relativa frequência (KUSSANO; BATALHA, 2012).

Embora a infraestrutura seja uma questão importante, a falta de mão de obra é outro fator que impede a melhoria do sistema logístico brasileiro. Há trabalhadores desaparecidos das posições de alta gerência para os caminhoneiros. Mas os outros meios de transporte não são melhores que as estradas. No maior porto brasileiro, o Porto de Santos, a carga ainda é em média de 17 dias, enquanto a média mundial é de 5 dias (LOGÍSTICA, 2018).

O transporte hidroviário no Brasil é dividido em modos fluvial e marítimo. O transporte marítimo é o mais importante, representando quase 75% do comércio internacional do Brasil. O transporte fluvial é o mais econômico e limpo, porém é o menos utilizado no Brasil, apesar da grande quantidade de águas navegáveis. No entanto, existem áreas que dependem quase exclusivamente de cursos d'água, como a Amazônia, onde as distâncias são grandes e quase não há estradas ou ferrovias (LOGÍSTICA, 2018).

Existem 30.000 quilômetros de ferrovias no Brasil, operando em 22 estados. Entre os modais de transporte disponíveis no Brasil, as ferrovias são as segundas piores, atrás apenas do transporte marítimo. Sua curta duração e concentração em poucos produtos (apenas o minério de ferro é responsável por 74% desse método de transporte) são apontados como alguns dos principais motivos para um desempenho tão baixo desse método de transporte (LOGÍSTICA, 2018).

O sistema ferroviário brasileiro concentra-se principalmente no sudeste do Brasil, com apenas 8% das ferrovias presentes nas regiões norte e centro-oeste. As mercadorias mais comumente transportadas pelos trens são grãos, produtos siderúrgicos, vinho, água,

pedras e cimento, sendo que apenas o minério de ferro é responsável por 74% dos itens transportados (CALLEGARI, 2018).

O principal problema para o sistema ferroviário no Brasil é o fato de que ele foi construído principalmente para exportar commodities e não para promover a integração entre as áreas isoladas e os principais centros, como pode ser visto na figura 2. O resultado direto foi a falência e a obsolescência de algumas ferrovias quando alguns bens deixaram de ser produzidos (CALLEGARI, 2018).

Outro problema é que, em muitas cidades brasileiras, o transporte de cargas compartilha as mesmas trilhas dos trens usados para transportar pessoas. Por esta razão, o transporte é geralmente feito à noite, entre a meia-noite e às 4h30, quando as estações de trem estão fechadas para os passageiros (CALLEGARI, 2018).

Figura 2 – Mapa do Subsistema Ferroviário Federal com vistas à integração e tráfego mútuo em 1º de Janeiro de 2015



Fonte: Cavalcanti (2015)

Ainda sobre o modal ferroviário, Pires (2005) esclarece que:

No Brasil, o modal ferroviário nunca alcançou a representatividade obtida em outros países de grande extensão territorial. A sua participação na produção de

transporte no País, medida pela tonelada quilômetro útil (TKU), variou, nas décadas de 1980 e 1990, entre aproximadamente 20% e 23%. Esse grau de utilização para o transporte de carga coloca o Brasil na companhia de diversos países europeus, como a França e a Alemanha, que possuem uma extensão territorial significativamente menor que a nossa. Adicionalmente, a participação do transporte ferroviário de cargas no Brasil tem sido restrita ao segmento de curtas distâncias, em que as vantagens dos custos e serviços ferroviários não são significativas. Ressalta-se que, para longas distâncias, a participação do modal ferroviário é a menor dentre todos os modais de transporte no Brasil (PIRES, 2005 p. 1).

Além da situação deplorável do sistema ferroviário brasileiro, existem também algumas questões específicas que impedem investimentos na área. Dois dos mais importantes são o número reduzido de rotas e a baixa velocidade de operação, já que em algumas áreas os trilhos foram invadidos pelas comunidades locais, o que força os trens a operar a 5 km / h quando poderiam operar a 80 km/h (CALLEGARI, 2018).

Além disso, a construção de novas rotas e a renovação das atuais já existentes exige a remoção de milhares de famílias que moram próximas aos trilhos, o que acaba afastando os investimentos (CALLEGARI, 2018). Entretanto, não é só o transporte que desafia o escoamento agrícola no país, a armazenagem também. A ausência de estrutura de armazenagem é outra dificuldade encontrada no processo de escoamento da produção agrícola, que não acompanhou o desenvolvimento e o aumento da produção. No Brasil existe um déficit do sistema de armazenagem (ROYAL, 2016).

A saída para os produtores rurais apontada por Fernandes é:

[...] utilizar os armazéns de cooperativas, que cobram um valor mais acessível para estocar grãos. E acaba sendo esse o pior efeito dos problemas de infraestrutura e logística do país: os agricultores precisam encontrar alternativas, o que prejudica a renda e os investimentos na atividade (FERNANDES, 2009, s.p.).

A proporcionalidade ideal seria que houvesse no mínimo 20% mais estruturas de armazéns e silos do que produção. Entretanto, em 2014 a capacidade de armazenagem de grãos era de cerca de 160 milhões de toneladas e cerca de oito mil estabelecimentos ativos, entre armazéns e silos. Contudo, a safra de 2013/14 foi de quase 194 milhões de toneladas, de acordo com os dados da Conab (Companhia Nacional de Abastecimento), superior à capacidade de armazenagem no Brasil (ROYAL, 2016).

Sobre as conseqüências da escassez de armazéns, Fernandes explica que:

Essa escassez de armazéns, muitas vezes distantes das zonas produtoras, resulta na pressão da comercialização no momento da colheita. O produtor colheu, tem que comercializar. Isso faz com que ele não aproveite oscilações favoráveis do mercado e também inflaciona o mercado de fretes (FERNANDES, 2009, s.p.).

A carência de infraestrutura de armazenamento, que na maioria das vezes não existe ou fica longe das regiões produtoras, leva o produtor rural a ter que negociar seus

produtos mesmo antes da colheita, época em que os preços estão baixos em razão da enorme oferta, o que impede o produtor de aproveitar as variações do mercado e o valor do frete inflacionado (FERNANDES, 2009).

O Brasil também fica em desvantagem competitiva por causa dos custos com logística no país. No país, produzir custa caro, deixando a concorrência em vantagem. A carga tributária gira em torno 36% do PIB, enquanto na Argentina, por exemplo, os impostos atingem no máximo 27% (ROYAL, 2016). Assim,

O Brasil possui uma das mais elevadas e complexas cargas tributárias do mundo, a maior entre os países da América Latina, o que afeta também o agronegócio. A alta taxa de tributação impede que o agronegócio brasileiro seja competitivo como o de outros países que pagam menos impostos, pois faz com que o custo da produção seja maior, aumentando o valor do produto final. E a importação de máquinas e tecnologia estrangeira ficam igualmente mais caras (ROYAL, 2016, s.p.).

Os altos fretes e as dificuldades enfrentadas para o transporte da produção agrícola fazem com que, em diversas situações, alguns produtos precisem ser importados. É mais barato importar um produto de outro país do que movimentá-lo no mercado interno (FERNANDES, 2009).

Tal como ocorre com os demais modais de transporte, no Brasil, o transporte de cabotagem enfrenta grandes desafios. Os desafios enfrentados serão abordados na próxima seção.

2 A CABOTAGEM NO BRASIL

Nos últimos anos, houve uma concentração significativa de empresas no mercado marítimo internacional, principalmente no segmento de contêineres. Economias de escala e rede contribuíram para essa concentração. Nesse contexto, é importante considerar os impactos econômicos para os países que não possuem controle de frota e dependem das embarcações disponíveis no mercado.

Há casos em que exportadores relataram volatilidade do frete e disponibilidade de contêineres; e isso também é visto em relatórios internacionais que analisam a disponibilidade da frota e os custos de fretamento ao longo dos anos. Circunstancialmente, existem volatilidades no frete internacional, tanto a granel quanto em contêineres; visto que a variação do frete também é influenciada pelas decisões de investimento e desmobilização de navios por parte dos armadores (companhias marítimas), bem como pela demanda dos diferentes mercados que utilizam o transporte marítimo. Um aumento na demanda em uma grande economia afeta o transporte de mercadorias em todo o

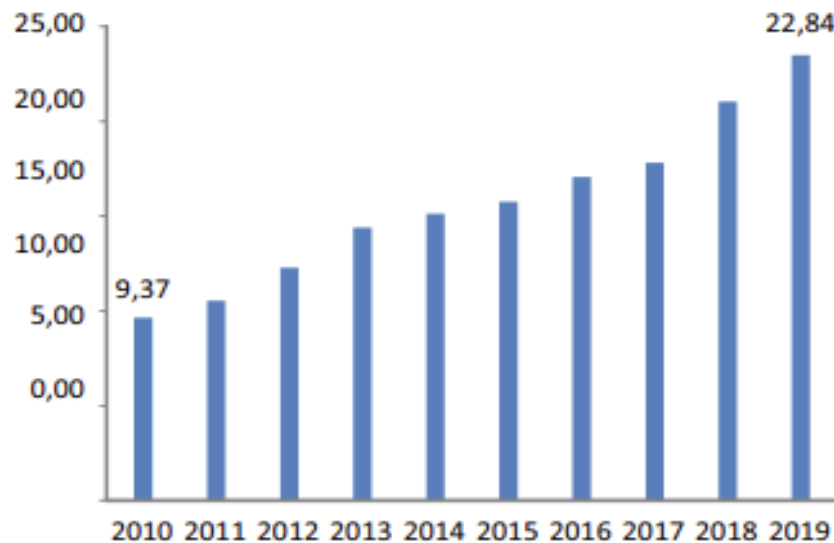
mundo.

Segundo a OCDE, a maioria dos países desenvolvidos possui políticas de incentivo ao transporte marítimo e de manutenção de frota vinculada aos seus respectivos mercados. Alguns países determinam a proteção do transporte marítimo de cabotagem: nos Estados Unidos, apenas navios construídos no país, de propriedade de empresa norte-americana, com tripulação de nacionais podem operar na cabotagem. Na Europa, a navegação entre os países membros também só podem ser feitos por empresas europeias.

No Brasil, a cabotagem é regida pela Lei 9.432/97, que só autoriza os armadores brasileiros a operar na atividade, permitindo-lhes operar embarcações próprias ou afretadas a casco nu na proporção de 50% das embarcações de sua propriedade. A opção de afretamento pontual é autorizada quando não houver embarcação de bandeira brasileira e essa dinâmica for controlada pela agência reguladora (ANTAQ, 2021).

A movimentação feita pelo transporte de cabotagem em carga geral e contêiner está demonstrada na **figura 3**.

Figura 3. Movimentação Cabotagem Carga Geral e Contêiner



Fonte: Anuário Estatístico ANTAQ (2021).

A cabotagem se trata da navegação entre portos fazendo o uso da via marítima ou fluvial dentro do território brasileiro. Trata-se de um modal de transporte que possui um custo baixo, o que viabiliza maior eficácia para a logística considerando que o país detém uma costa que possui mais de 7 mil km de extensão e incontáveis vias fluviais passíveis de navegação (EPL, 2021).

No entanto, hodiernamente esse modal é encarregado por 11% da matriz logística nacional. Nos Estados Unidos (EUA), o transporte de cabotagem responde por cerca de 20% dos transportes de carga, sendo, também, subutilizado (OLIVEIRA, 2020)

Mesmo possuindo baixa atuação, o transporte de cabotagem no Brasil é avaliado como uma opção auspiciosa para os anos seguintes, tendo revelado taxa média de aumento de mais de 10% no decorrer do último decênio, no setor de contêineres de carga geral. Levando em consideração que de janeiro a outubro de 2020 se comparado com o mesmo intervalo de tempo de 2019, a cabotagem já aumentou mais de 14%.

Visando incentivar e melhorar a estrutura do transporte de cabotagem no Brasil foi proposto o Programa BR do Mar. As mudanças que este Programa pode operar serão descritas a seguir.

3 PROGRAMA BR DO MAR

O Brasil é um país conhecido pelo transporte rodoviário, tanto no transporte de pessoas quanto na entrega de mercadorias. Devido às suas dimensões continentais, porém, nem sempre essa é a forma mais eficiente de se trabalhar com logística. O alto custo do combustível e, principalmente, da manutenção das estradas, é um dos fatores mais críticos. É considerado maior do que o investimento necessário para o transporte aéreo e aquático. O desenvolvimento do transporte rodoviário cresceu a partir da década de 1950, em detrimento do transporte ferroviário, que dominava o país até então. Devido ao litoral brasileiro, que oferece excelentes condições para o transporte hidroviário, é surpreendente que este meio não seja mais explorado.

Pensando nisso, foi concebido o Projeto de Lei 4.199, proposto pelo Governo Federal em agosto de 2020. Batizado de “BR do Mar”, o projeto visa fortalecer e estimular o transporte marítimo de cabotagem (navegação em curtas distâncias, entre portos de um mesmo país). De acordo com reportagem da Agência Brasil, o projeto pretende criar rotas marítimas e reduzir custos nas já existentes. A expectativa é que, caso o projeto - apresentado em caráter de urgência - seja aprovado pelo Congresso Nacional, nos próximos três anos, haja um aumento de 40% na frota.

A intenção do governo é reduzir taxas, regulamentos e procedimentos burocráticos para a cabotagem. O projeto também inclui a modernização dos portos no Brasil, iniciativa que vem ocorrendo nos últimos anos. É importante destacar que o BR do Mar não é um

projeto do Congresso, mas do Governo Federal. Depende de aprovação da Câmara dos Deputados e do Senado para virar lei.

Uma das razões pelas quais a cabotagem ainda figura como incipiente é o protecionismo. Entre as propostas do PL 4199/2020 está a possibilidade de um investidor criar uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN), sem a necessidade de comprovar a propriedade de embarcações brasileiras, o que é uma exigência da legislação em vigor (Lei 9.432/97). Com o BR do Mar, as empresas poderão alugar navios estrangeiros, casco nu, ou seja, o afretador terá, por prazo determinado, a posse, uso e controle do navio, com suspensão da bandeira.

Inicialmente, a proposta autoriza apenas o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu. Então, o limite aumentará gradualmente ao longo dos anos. O Programa BR do Mar também propõe a redução da Taxa Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para a navegação de longo curso, fluvial e lacustre, de 25% para 8% e equiparada à navegação de cabotagem.

A ideia é que eles possam expandir as operações e reduzir custos. A legislação em vigor obriga as EBNs a ordenar a construção de estaleiros nacionais, o que impede a concorrência e aumenta os custos. Quanto mais protecionismo, maiores os custos e menos competição no setor, e aumentar a quantidade de navios disponíveis para o transporte de cargas é um dos maiores benefícios que a lei deve trazer ao país.

O BR do Mar chega em um momento importante para melhorar a logística nacional, pois o país está muito atrasado em sua logística. Assiste-se a uma melhoria na malha ferroviária e, agora, ao que tudo indica, esse aumento se estenderá ao transporte de cabotagem. Um produtor de soja que consegue ter excelente produtividade no campo, ao ter seu produto embarcado em um navio perde sua competitividade internacional devido ao embarque interno ineficiente.

Uma das vantagens é a redução dos custos da cabotagem e, com ela, a maior atração de interessados em utilizar esse meio de transporte. O projeto BR do Mar tinha como meta transportar 2 milhões de TEU - Unidade Vinte Equivalente - em 2022 na cabotagem. Em 2019, 1,2 milhão foi transportado, mantendo um crescimento médio anual de 12%.

A meta do projeto é bastante ambiciosa, considerando que a economia brasileira cresce muito menos do que isso. Portanto, o crescimento só será possível com a migração de cargas para o modal marítimo. O BR do Mar tem um foco maior nas operações. É fato que o Brasil possui um grande parque industrial espalhado por todo o país, que inclui não

só os estaleiros, mas também toda a cadeia de peças de navios e empresas de serviços, além de seis universidades públicas de engenharia naval. Se não houver uma política industrial para o setor, todo esse investimento ficará sem uso.

Para ampliar efetivamente a oferta de serviços de transporte marítimo, mais especificamente cabotagem, a fatura funciona em quatro eixos, quais sejam: 1) frota - maior incentivo às empresas que já atuam no setor, com mais autonomia e menos regulamentação quanto ao registro e tráfego de embarcações; 2) indústria naval - incentivo à atracação de embarcações estrangeiras no país, ampliando o conhecimento relacionado à manutenção de peças e equipamentos de navios, bem como sua comercialização (o que também deve aumentar a capacidade de escala da indústria nacional); 3) custos - redução acelerada de taxas e regulamentos; e 4) portos - maior agilidade na entrada em operação dos terminais dedicados à cabotagem, além da continuidade do processo de modernização dos portos nacionais.

Através do Programa BR do Mar é possível a eliminação de outros entraves burocráticos para o desenvolvimento da navegação de cabotagem, tais como: a exigência do Certificado de Livre Prática realizado na navegação nacional pela ANVISA; a obrigação de apresentar conhecimentos de embarque e transporte apenas em papel; a forma como os tripulantes estrangeiros serão tratados em questões de imigração, entre outros.

Os modais de transporte de contêineres e carga geral são os que detêm maior tendência de crescimento inerente à cabotagem, porque os granéis sólidos e líquidos são mercados que já possuem estabilidade, inclusive já vêm crescendo. Se permanecer a propensão dos últimos anos, tudo indica que a cabotagem, deve crescer nos próximos anos, alcançando índices maiores com a instauração do Projeto BR do Mar.

Com a elevação da utilização da cabotagem, espera-se que ocorra uma diminuição no frete, que é passível de ser transmutada para os consumidores finais, potencializando o fluxo comercial, inclusive promover renda e emprego. Pressupostos da Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) em 2021 indicam que hodiernamente a cabotagem custa 40% menos que o modal ferroviário e 60% menos em média que o modal rodoviário.

Dentre os motores centrais que corroboraram com tal distinção, é possível salientar: um risco menor de ocorrer danos na carga; uma escala maior para transporte; uma segurança maior no transporte (o risco de roubo de carga é praticamente nulo); simplificações trabalhistas; mitigação da burocracia; modificações tributárias; mitigação do tempo de carga e descarga nos portos, etc.

Nessa perspectiva, o BR do Mar pode acarretar diminuições superiores a 15% referentes ao valor experimentado nos dias atuais. Ademais, a elevação da utilização propiciará benefícios socioambientais relevantes, como o aumento da oferta de empregos, potencialização da indústria nacional naval, diminuição das projeções de poluentes na atmosfera, da quantidade de acidentes e congestionamentos rodoviários, etc. Outro pressuposto estipulado pela EPL (2021) revela a estimativa de uma elevação de 60% na quantidade de contêineres conduzidos por meio da cabotagem, acarretará uma diminuição superior a 500 mil toneladas de CO² proporcional anual, quando equiparado com o modal rodoviário.

O modal rodoviário em média lança na atmosfera, seis vezes mais poluentes que a cabotagem quando se examina o volume transportado e a proporção. É válido salientar que a cabotagem é um modal de alta capacidade, que liga portos dentro de um mesmo país, contudo não realiza o serviço individualmente. Desse modo, incita a intermodalidade, com conexões ferroviárias e rodoviárias, trazendo vantagens para todo o segmento de transportes.

O BR do Mar visa equilibrar a matriz de transportes brasileira promovendo o desenvolvimento da cabotagem, que hoje responde por apenas 11% da matriz logística do país e deve aumentar para 30% ao ano com o projeto. Além disso, visa também a redução de custos com consequente impacto positivo na economia nacional e na geração de empregos para os brasileiros, sem descuidar a necessária redução das barreiras de entrada de novas empresas brasileiras no mercado.

A abertura do setor de cabotagem com a BR do Mar também contribui para o fortalecimento do mercado de frete rodoviário. A atração de novas empresas para o setor amplia o mercado de contratação de caminhoneiros autônomos. A cada nova linha de cabotagem, duas novas estradas são criadas e a competição entre as empresas do setor tende a aumentar a demanda por transportes complementares.

Nos EUA, um projeto como o BR do Mar seria considerado crime de lesa-pátria tendo em vista que neste país a cabotagem é entregue exclusivamente a empresas estadunidenses, ou seja, a frota 100% nacional. Então, um Projeto que viesse com a proposta de abrir a cabotagem para estrangeiros, ou seja, permitir que sejam fretados navios no exterior com parte da tripulação de estrangeiro, como se dará com o Brasil no projeto BR do Mar, nos EUA seria impensável (OLIVEIRA, 2021).

No entanto, para o Brasil, um Programa da natureza do BR do mar, já que em um curto prazo, o Brasil não conta com recursos e infraestrutura para centralizar o transporte de cabotagem apenas em empresas nacionais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um programa de incentivo ao setor marítimo brasileiro, promovido pelo Governo Federal, denominado BR do Mar, promete promover a cabotagem. Ampliar a frota é muito mais do que aumentar a oferta de navios. Entre seus benefícios está a melhor distribuição dos portos em todo o Brasil, trazendo mais empregos, bens e serviços para locais onde o transporte de cargas continua sendo um desafio complexo. Por muitos anos, havia muitas vezes uma grande capacidade disponível sob esse sistema, mas agora quase toda ela foi usada. A cabotagem vem crescendo e o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar pode abrir o litoral para uma maior competição.

Existem alguns transportes de carga possíveis, do sul ao norte do Brasil que hoje são muito caros, mas que caso seja feito um simples afretamento por tempo, torna-se inviável. A ideia é que o projeto BR do Mar tenha mais condições de desenvolver novos negócios na cabotagem e descobrir novas rotas que hoje não existem, bem como melhorar o transporte de contêineres que já existe.

A greve dos caminhoneiros em maio de 2018 foi um tremendo impulso para os operadores de cabotagem, pois os transportadores no Brasil descobriram que podiam embarcar sua carga por mar com muita eficiência e mudar sua forma tradicional de fazer as coisas.

Ao mesmo tempo, desde então, as companhias marítimas vêm aprimorando suas operações logísticas e se tornando operadoras multimodais, agregando muitas operações de curta distância a seus portfólios. A proposta trazida pelo projeto BR do Mar promove mudanças importantes no marco regulatório do setor. Ademais, prevê uma série de ações que tornarão a modalidade mais competitiva como a redução do imposto sobre a circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte sobre combustível naval, que atualmente gera enormes custos para a cabotagem; a flexibilidade na utilização de embarcações de bandeira estrangeira, mas controlada por órgão governamental, podendo ser utilizada igualmente, sem prejuízo dos armadores que tenham investido em embarcações no Brasil; e a redução do custo operacional e de aquisição de navios.

Com a aprovação do projeto, o Governo Federal anunciou que, em 2021, concederia subsídios ao setor portuário e de navegação da ordem de 600 milhões de dólares. Com isso, espera-se um aumento de 40% no número de embarcações da frota, graças à flexibilidade das regras de afretamento para embarcações de bandeira estrangeira. Também prevê a possibilidade de utilização do Fundo da Marinha Mercante pelas mesmas empresas. Os recursos seriam usados para financiar projetos e até atracação de suas embarcações em estaleiros ao longo da costa.

O projeto foi desenvolvido considerando não só que novas empresas entrem no mercado, mas também cresçam e se estabeleçam com a aquisição de frota própria. Assim, dois objetivos estão alinhados: a competição, com suas vantagens naturais, e a manutenção da frota, que atua como elemento de regularidade ao mercado.

REFERÊNCIAS

AMARAL, D.D. do. **Logística e infraestrutura para o escoamento da produção de grãos no Brasil**. Associação Brasileira de Pós-colheita, 2014. Disponível em: http://eventos.abrapos.org.br/anais/paperfile/110_20143011_23-44-36_2035.PDF. Acesso em: 28 de maio de 2021.

BEUREN, I.M. et al. Características das empresas e dos gestores que influenciam o uso de controles gerenciais. **Advances in Scientific and Applied Accounting**, São Paulo, v. 11, n.1, pp. 3-23, abril, 2018.

1148

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes**, PNV. 2011.

CALLEGARI, L. **Por que o Brasil não investe em ferrovias? E por que deveria investir**. 2018. Disponível em: <https://exame.abril.com.br/brasil/por-que-o-brasil-nao-investe-em-ferrovias-e-por-que-deveria-investir/>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

CAVALCANTI, F. R. **Pátios ferroviários do Subsistema Ferroviário Federal**, 2015. Disponível em: <http://vfco.brazilia.jor.br/estacoes-ferroviarias/ANTT-Rede/2015-01-91-Patios-ferroviarios.shtml>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

EMPRESA DE PLANEJAMENTO E LOGÍSTICA S.A. – EPL. O BR do mar e a redução de custos logísticos. **Artigo técnico**, n. 02, Fevereiro, 2021. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnmmnibpajccpgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Ffontl.epl.gov.br%2Fwp-content%2Fuploads%2F2021%2F02%2FArtigo-tecnico-n-02.pdf&clen=6746181&chunk=true>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

FERNANDES, M. **Escoamento da produção é um dos grandes problemas do agronegócio**. 2009. Disponível em: <https://canalrural.uol.com.br/noticias/escoa-mento-producao-dos-grandes-problemas-agronegocio-44802/>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

KUSSANO, M. R.; BATALHA, M. O. Custos logísticos agroindustriais: avaliação do escoamento da soja em grão do Mato Grosso para o mercado externo. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 19, n. 3, p. 619-632, 2012.

LOGÍSTICA. **Modais de transporte de carga no Brasil – Conheça os 5 principais**. Prestex, 2018. Disponível em: <https://www.prestex.com.br/blog/modais-de-transporte-de-carga-no-brasil-conheca-os-5-principais/>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

OLIVEIRA, D. **Cabotagem de contêineres tem potencial de quintuplicar, aponta Ilos**. 01.07.2019. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/cabotagem-de-containers-tem-potencial-de-quintuplicar-aponta-ilos>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.

OLIVEIRA, M. de. 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: 11 de fevereiro de 2022.

_____. **De olho na mídia: “EUA do Mar” seria considerado crime de lesa-pátria**. Sindicato Nacional dos Sindicatos da Marinha Mercante - Sindmar, 04.12.2021. Disponível em: <https://www.sindmar.org.br/de-olho-na-midia-eua-do-mar-seria-considerado-crime-de-lesa-patria/>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.

PIRES, F. **Os avanços do transporte ferroviário de carga no Brasil após as privatizações: uma análise segundo a perspectiva de usuários, prestadores de serviço e governo**. Disponível em: www.cel.coppead.ufrj.br/fsbusca.htm?fr-avanco.htm. Acesso em: 28 de maio de 2021.

1149

PRODANOV, C. C. FREITAS, E. C. de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2018.

ROYAL. **Agronegócio: conheça 3 grandes problemas e como enfrentá-los**, 2016. Disponível em: <https://www.royalmaquinas.com.br/blog/problemas-do-agronegocio-e-como-enfrenta-los/>. Acesso em: 28 de maio de 2021.

SYNERGIA SOCIOAMBIENTAL. **População do Brasil ultrapassa 213 milhões de habitantes, segundo estimativa do IBGE**. 18.09.2021. Disponível em: <https://www.synergiaconsultoria.com.br/fique-por-dentro/populacao-brasileira-ultrapassa-213milhoes-de-habitantes/#:~:text=A%20populacao%20brasileira%20chegou%20a,211%2C8%20milh%C3%B5es%20de%20pessoas>. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.

VAZ, L.; PEREIRA, T. C. S.; CUNHA, D. R. Cabotagem e o meio ambiente: um estudo no complexo portuário de São Luiz. **VI CIDESPORT/2019 – Congresso Internacional de Desempenho Portuário**, 30.10.2019 a 01.11.2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/337062784_CABOTAGEM_E_O_MEIO_AMBIENTE_UM_ESTUDO_NO_COMPLEXO_PORTUARIO_DE_SAO_LUIS_Lays_Vaz_Universidade_Federal_do_Maranhao. Acesso em: 11 de fevereiro de 2022.

VELLEDA, L. A histórica dependência do Brasil no modelo rodoviário de transporte de cargas. **Rede Brasil Atual**, 2018. Disponível em: <https://www.redebrasilatual.com.br/economia/2018/05/a-historica-dependencia-do-brasil-do-modelo-rodoviario-de-transporte-de-cargas>. Acesso em: 28 de maio de 2021.