

BARREIRAS BUROCRÁTICAS

Data de aceite: 01/08/2024

Fábio Enzo Moura Pereira Launé

Aldery Silveira Júnior

RESUMO: O Brasil apresenta condições favoráveis à utilização do transporte aquaviário, mas o sistema administrativo e fiscalizatório cria diversos entraves para o desenvolvimento desse meio de transporte. Este estudo teve como objetivo analisar os obstáculos burocráticos do sistema brasileiro de transporte de carga por cabotagem. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica, a qual visou a identificação e análise dos aspectos do sistema de fiscalização e administração gerido pelo governo federal, responsável pelo controle da liberação e embargo das operações do transporte de carga por cabotagem. Nesse contexto, foram identificadas melhorias que o governo já vem implementando nos processos administrativos e de fiscalização, bem como foram apontados os obstáculos que o próprio governo introduz nesse processo, retardando e inviabilizando a eficiência desse tipo de transporte. Identificou-se que

os procedimentos burocráticos representam obstáculos para o desenvolvimento desse meio de transporte aquaviário. Espera-se que este trabalho contribua para incentivar o poder público a adotar medidas destinadas a diminuição dos impactos negativos das barreiras burocráticas sobre o transporte de carga por cabotagem.

PALAVRAS-CHAVE: Cabotagem; Burocracia; Fiscalização.

1. INTRODUÇÃO

A cabotagem é um tipo de transporte de cargas realizado entre os portos ou cidades do território brasileiro, utilizando a via marítima ou vias navegáveis interiores (SILVEIRA JÚNIOR & NUNES, 2022). A legislação brasileira de navegação de cabotagem sempre esteve intimamente ligada à política de proteção à marinha mercante e de garantia da segurança nacional de transportes (CAMPOS, 2022).

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, regulamenta a cabotagem no Brasil, estabelecendo as condições para

1 Artigo publicado na Revista Observatorio de la Economía Sulamericana, v.22, n.3, p. 01-23, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n3-104.

o transporte de cargas e passageiros entre portos brasileiros (BRASIL, 1997). Mais recentemente, a Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022, instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar), com o objetivo de ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem (BRASIL, 2022).

O estudo concentrou-se no setor de transporte de carga por cabotagem, com ênfase especial na identificação e análise das barreiras burocráticas geradas pelo sistema brasileiro de fiscalização, mais especificamente se esse sistema e o aparato administrativo do Estado brasileiro têm impacto negativo significativo na performance deste modal, além de ter servido para se compreender os obstáculos que o excesso de burocracia impõe ao desenvolvimento do transporte de cabotagem no país e que impede que este modo de transporte alcance uma posição mais competitiva no mercado.

O trabalho não se limitou a destacar os desafios inerentes ao transporte de carga por cabotagem, mas também procurou enfatizar a qualidade intrínseca desse meio de transporte. Além disso, explorou as latentes consequências positivas que poderiam advir ao colocar a cabotagem em destaque no contexto do mercado de transporte brasileiro. Dessa forma, o estudo aborda diversos aspectos da cabotagem, buscando oferecer insights para transformar as percepções existentes sobre o mercado de transporte de carga por cabotagem no Brasil.

Para a realização da pesquisa, foram coletados dados em fontes variadas, incluindo canais jornalísticos, órgãos governamentais e bases de dados científicos, tais como *Web os Science* e SPELL.

Ressalta-se cabotagem é uma forma de transporte marítimo que consiste na navegação entre portos do mesmo país. O termo vem do sobrenome de Sebastião Caboto, um navegador veneziano que explorou o Rio da Prata no século XVI. A cabotagem é uma alternativa eficiente, econômica e sustentável para o transporte de cargas, especialmente em um país com uma extensa costa como o Brasil (ABAC, 2021).

Na história do Brasil, o transporte aquaviário sempre apareceu com uma devida importância na construção da sociedade cívica brasileira. Desde o início com os povos indígenas, que tinham como a sua principal forma de locomoção os barcos, até o descobrimento do Brasil, em 1500, pelo almirante Pedro Álvares Cabral (SORIANO NETO, 2020).

No Brasil, a cabotagem é uma atividade regulamentada pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Esta estabelece as condições para o exercício da navegação de cabotagem, bem como os direitos e deveres dos armadores, operadores portuários, usuários e autoridades competentes. A cabotagem no Brasil é fiscalizada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que é responsável por conceder as autorizações para as empresas que prestam esse serviço, bem como por monitorar e aplicar sanções em caso de irregularidades.

O transporte de carga por cabotagem também é incentivado por programas governamentais, como o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). Este visa a ampliar a oferta e a competitividade desse modal, reduzindo custos operacionais, tributários e burocráticos, e estimulando a modernização da frota e dos portos (BRASIL, 2022).

O transporte de carga por cabotagem desempenha um pequeno, mas significativo, papel na matriz logística do Brasil. Responde por cerca de 11% do volume de carga doméstica transportada (BNDES, 2018), mas as projeções indicam um aumento substancial para 30% com a implementação do projeto BR do Mar (BRASIL, 2022).

Estratificando um pouco sobre o que a cabotagem transporta no cenário atual da matriz de transporte brasileira, obteve-se, por meio da Confederação Nacional do Transporte (CNT), que as cargas containerizadas representam 8%, granel líquido e gasoso representam 77%, granel sólido representa 12% e cargas em gerais representam 3% (CNT, 2021).

Esta modalidade de transporte no Brasil tem um grande potencial de crescimento, que pode vir a atender a diversas regiões e setores produtivos. A cabotagem no Brasil é uma opção estratégica para o desenvolvimento econômico, social e ambiental do país, que dever ser explorada de forma abundante pelo Estado Brasileiro (ABAC, 2021).

No Brasil, a matriz de transporte é dominada pelo transporte rodoviário, o que gera implicações não apenas no custo do transporte, mas também em questões ambientais. Para ilustrar como a cabotagem pode reduzir os custos, Cadore (2021) conduziu um estudo no qual analisou o transporte de maçãs da região Sul para as regiões Nordeste e Norte do Brasil. O estudo constatou que, ao utilizar o transporte multimodal, combinando o transporte rodoviário com a cabotagem, foi possível alcançar uma economia de 38% nos custos de transporte.

A cabotagem no Brasil necessita ser mais explorada e ter uma maior participação na matriz de transporte. No entanto, esse modal enfrenta obstáculos burocráticos que dificultam a sua operacionalização. O potencial da cabotagem pode ser alavancado com a simplificação de processos burocráticos e com a redução dos entraves operacionais, além da realização de investimentos em infraestrutura portuária e em sistemas de gestão logística.

2. REVISÃO TEÓRICA

Os tópicos discutidos nesta seção apresentam conceitos e percepções associados à navegação de cabotagem, bem como as várias barreiras burocráticas que estão no modal de transporte.

2.1 Cabotagem: conceitos e definições

A cabotagem é um tipo de transporte marítimo que ocorre entre portos ou locais dentro do território nacional, utilizando tanto a via marítima quanto as vias navegáveis por água (BRASIL, 1997). O transporte marítimo de cabotagem, consiste na movimentação de cargas ao longo das margens costeiras e rios interiores (NASCIMENTO, 2012).

Ademais cabotagem tem como definição oficial no Brasil estabelecida sob a Lei 10.893/04. Que determina que a cabotagem é a navegação realizada entre portos brasileiros, sendo utilizado exclusivamente a via marítima ou a via marítima e as vias interiores (BRASIL, 2004).

A história que está por trás da origem do termo “cabotagem” é composta pela história de Sebastião Caboto, navegador italiano, do séc. XVI. Sebastião Caboto tinha como base nas suas operações, explorar terras pelas margens, ou seja, um transporte marítimo costeiro. A partir deste uso específico da modalidade, deu-se, logo, a definição atual do termo “cabotagem” (OLIVEIRA, 2015).

2.2 Características gerais do transporte de carga por cabotagem

As modalidades de transporte desempenham um papel crucial na logística dentro da cadeia econômica de produção, visto que são responsáveis por fornecer matérias-primas e realizar entregas de produtos (Fonseca, 2015). A escolha da modalidade de transporte adequada baseada em fatores como a economia, a rota e a infraestrutura local podem levar a uma melhoria geral no desempenho logístico (ALMEIDA FILHO *et al.*, 2016).

Por fim, a cabotagem se diferencia por estar inserido em características de um transporte curto e costeiro, adequado para cargas de grandes volumes. Ademais, a modalidade oferece um custo e agilidade que se adequam ao mercado de transporte aquaviário, tornando-se uma opção viável e eficiente para o transporte de cargas no Brasil, abrindo concorrência direta com o transporte rodoviário (ROBERTO, 2020).

2.3 Características gerais do transporte de carga por cabotagem

As modalidades de transporte desempenham um papel crucial na logística dentro da cadeia econômica de produção, visto que são responsáveis por fornecer matérias-primas e realizar entregas de produtos (Fonseca, 2015). A escolha da modalidade de transporte de carga baseada em fatores como a economia, a rota e a infraestrutura local, podem levar a uma melhoria geral no desempenho logístico (LEITE *et al.*, 2016).

A cabotagem se diferencia por estar inserido em características de um transporte curto e costeiro, adequado para cargas de grandes volumes. Ademais, a modalidade se insere em um campo de custeio menor, em relação a capacidade de transporte por veículo, do que comparado ao transporte rodoviário. Tornando-se uma opção viável e eficiente para o transporte de cargas no Brasil, abrindo concorrência direta com o transporte rodoviário (ROBERTO, 2020).

2.4 Características gerais do transporte de carga por cabotagem no Brasil

O Brasil estabeleceu como critério inicial que, somente as empresas brasileiras de navegação, com navios de bandeira brasileira, podiam efetuar o transporte de carga doméstica ao longo da costa do país. Porém, a Lei nº 9.432, de 1997, estabeleceu uma permissividade para que empresas estrangeiras de navegação atuasse nesse tipo de transporte (SILVEIRA JR, 2018).

O Governo brasileiro instituiu, em 2022, o Programa BR do Mar, voltado para incentivar a ampliação e a melhoria do transporte de carga por cabotagem no país, inclusive ampliando a possibilidade de empresas estrangeiras de navegação participarem desse mercado (BRASIL, 2022).

O Brasil é um país de dimensões continentais e, como tal, movimenta uma grande variedade de mercadorias e commodities por meio do transporte aquaviário. Com o processo de modernização e expansão do sistema portuário, a cabotagem se torna uma alternativa logística cada vez mais atraente para os usuários, trazendo mais eficiência no transporte de cargas a preços mais competitivos (ALMEIDA FILHO *et al.*, 2016).

A ocupação demográfica do Brasil, é caracterizada por uma grande concentração populacional litorânea. Essa concentração se dá em áreas onde se encontram aglomerações urbanas de grande densidade, como as regiões metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Salvador. Além disso, a maioria das principais cidades, polos industriais e centros consumidores do país, estão localizados nas áreas costeiras, o que acaba acentuando a importância do litoral brasileiro em termos econômicos e logísticos, favorecendo, assim, o transporte logístico aquaviário (MORAES, 2007).

Essa concentração populacional no litoral do Brasil pode ser explicada por uma série de fatores históricos, políticos e econômicos, que acabaram influenciando o processo de ocupação do território. Com a chegada dos portugueses no século XVI, o litoral brasileiro se tornou a principal área de colonização e exploração, gerando uma concentração de riquezas e poder na região. Com o passar do tempo, essa concentração acabou se mantendo mesmo com a interiorização da capital, fortalecendo o vínculo histórico que temos com esta modalidade de transporte (FONSECA, 2015).

Além disto, a expansão da indústria e do comércio no Brasil, acabou reforçando a importância das áreas costeiras, que se tornaram os principais centros consumidores e produtores do país. Como resultado, a concentração populacional no litoral brasileiro, se mantém até os dias de hoje, mesmo com políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento de outras regiões do país. No entanto, o transporte que visa a facilitação do mercado logístico, a cabotagem, é pouco utilizado em âmbito nacional (FONSECA, 2015).

2.5 Características gerais do transporte de carga por cabotagem no mundo

A cabotagem na Europa e nos Estados Unidos, iniciou-se como uma alternativa ao transporte rodoviário, com o objetivo de reduzir o congestionamento nas estradas. Na Europa, a presença de extensas áreas costeiras, vias navegáveis interiores e uma grande quantidade de portos, contribuíram para o sucesso da cabotagem (SILVEIRA JR, 2018).

Nos Estados Unidos da América (EUA), a Lei Federal de 1920, conhecida como Jones Cat, regula o transporte marítimo com o objetivo de promover e preservar a marinha mercante do país. A seção 27 desta lei aborda a cabotagem, exigindo que todas as mercadorias transportadas por água, entre os portos americanos, sejam realizadas em navios com bandeira dos EUA, construídos nos EUA, de propriedade de cidadãos americanos, e tripulados por cidadãos americanos ou residentes permanentes dos EUA (BARRETO, 2016).

Além disso, a matriz de transporte do EUA é diversificada, com rodovias representando 43% e ferrovias 30% do transporte de mercadorias, refletindo a eficiência desses modais para distâncias curtas a médias e longas, respectivamente. Em contraste, a cabotagem, afetada por fatores como infraestrutura e políticas, representa apenas 3%. Deve-se isso aos fatores da extensa rede de rodovias e ferrovias do país, políticas de cabotagem e a geografia dos Estados Unidos. (SOUZA, 2022)

Como resultado do avanço dos Estados Unidos, em maio de 2018, o senador Roger Wicker propôs um projeto de lei que incentiva a construção naval dedicada à cabotagem no país, exigindo que uma parte do gás natural liquefeito (GNL) e das exportações de petróleo bruto fosse transportada em navios construídos e tripulados nos EUA. Formatando um novo formato do *Energizing American Shipbuilding Act*, projeto de lei que busca principalmente erguer a construção naval dos Estados Unidos da América para o transporte de cabotagem (WICKER, 2018).

Na China, a cabotagem corresponde a 25% de sua matriz de transporte, enquanto outros 23% são atribuídos ao modal hidroviário, englobando o transporte por vias navegáveis em lagos e rios. Por outro lado, tanto a União Europeia quanto o Japão apresentam uma parcela ainda mais significativa de produtos movidos por cabotagem em suas matrizes de transporte, alcançando 32% e 44%, respectivamente. Esses números indicam a relevância considerável do transporte marítimo de curta distância nessas regiões, destacando a importância estratégica desse modo de transporte em suas economias (SCHONER, 2023).

Contudo, há outros países que se encontram em uma fase embrionária no processo de viabilização de cabotagem, como o Canadá. Regulamentada pelo *Canadian Customs Regulations*, o país tem como objetivo o desenvolvimento da navegação nacional, sem expô-la à competição internacional. No entanto, fatores como a falta de capacitação e os atrasos tecnológicos dos estaleiros, dificultam o desenvolvimento da modalidade no país (NASCIMENTO, 2012).

Diante dessa realidade, constata-se que o mercado canadense enfrenta dificuldades em relação à competitividade no transporte de cabotagem, algo que tende a influenciar negativamente as políticas de preço praticadas pelos transportadores e, torna o sistema inábil a competir com outras formas de modais (NASCIMENTO, 2012).

2.6 Vantagens da cabotagem sobre os outros modos de transportes de carga

A cabotagem oferece benefícios econômicos significativos devido à sua alta capacidade de carga por veículo, o que resulta em menor consumo de combustível por tonelada transportada, redução de custos por tonelada transportada e menor número de acidentes, levando a uma diminuição nos custos de seguro (TEIXEIRA, 2018).

Além disto, a cabotagem pode ajudar a diminuir o congestionamento nas rodovias e, conseqüentemente, melhorar o tráfego de veículos nas cidades e estradas brasileiras. Com um sistema portuário moderno e eficiente, a cabotagem pode se tornar uma importante alternativa logística para as empresas que buscam otimizar suas operações de transporte e, reduzir seus custos logísticos (EMERSON *et. al*, 2020).

Há muitos critérios para a utilização da cabotagem, porém o mais discutido é a diminuição de custos logísticos que esta operação traz como benefício direto ao campo financeiro-econômico do mercado logístico. A cabotagem tem como sua principal vantagem a diminuição de custos no processo de transporte (COMI, POLIMENI, 2020).

No Brasil, a cabotagem tem se tornado, cada vez mais, uma opção para o transporte de carga, pois as vantagens da cabotagem vão além da redução dos custos de transporte. Essa modalidade também contribui para a redução da emissão de poluentes, já que a movimentação de mercadorias por via marítima é considerada uma opção mais sustentável do que o transporte rodoviário (TEIXEIRA, 2018).

De acordo com Teixeira (2018), em uma viagem de mil quilômetros, uma embarcação de cabotagem consome aproximadamente quatro litros de combustível para transportar uma tonelada de carga. Sob as mesmas condições, o transporte ferroviário consome quase seis litros, enquanto o transporte rodoviário, que é o principal meio de transporte no Brasil, consome mais de 15 litros, o que evidencia que a navegação de cabotagem é mais vantajosa que os modais de transporte ferroviário e rodoviário. Apresenta-se, na Tabela 1, uma comparação entre estes modos de transportes.

Tabela 1 – Comparação entre os modais

Indicador	Cabotagem	Ferroviário	Rodoviário
Unidades equivalentes	Embarcação de 6 mil ton.	2,9 comboios Hopper, 86 vagões de 70 t	172 carretas de 35 t
Consumo médio de combustível para transportar 1 ton./mil km	4,1	5,7	15,4
Emissão de gases (gCO ₂ /TKU)	20	23,3	101,2
Custo médio de transporte, carga geral por 1.000 km (R\$/t)	R\$ 55,64	R\$ 74,02	R\$ 201,99

Fontes: EPL (2018); TEIXEIRA (2018).

Por conseguinte, em relação à sustentabilidade, a cabotagem é considerada o modal mais amigável ao meio ambiente, já que emite menos poluentes em comparação a outros modos de transporte (TEIXEIRA, 2018).

2.7 Perspectivas para a cabotagem brasileira

No início do século XXI, o transporte aquaviário no Brasil apresentava uma grande oportunidade para o desenvolvimento da cabotagem. Esse modal pode ser uma alternativa eficiente e mais econômica em relação ao modal rodoviário, tendo a possibilidade de dobrar seus fluxos financeiros. Levando a obter maior distribuição com custos menores (IPEA; 2004).

Dado o fato de o Brasil possuir um litoral extenso e muitos rios além de uma grande atividade econômica concentradas na faixa costeira é justificável que a navegação de cabotagem, desempenhe um papel crucial na matriz de transporte de cargas do país (EMERSON *et al.*, 2020).

Entretanto, em estudos recentes foram evidenciadas as perspectivas atuais em termos de eficiência da cabotagem e evidenciando que o Brasil é um país com um sistema de cabotagem ineficiente e ineficaz (FERREIRA, 2020).

A cabotagem, embora tenha uma longa história no Brasil, enfrenta desafios relacionados à ineficiência e ineficácia quando comparada a outras modalidades de transporte. Essa situação resulta na falta de atração do mercado logístico brasileiro pela cabotagem. Diversos fatores contribuem para essa realidade, incluindo principalmente a burocracia excessiva, prejudicando a competitividade da cabotagem em relação a outras opções de transporte, como o rodoviário e o ferroviário, que muitas vezes oferecem maior flexibilidade e agilidade. (SEP/IDOM, 2015).

Diante dessas questões, é necessário um esforço conjunto entre o setor público e o privado para superar os desafios existentes e, promover melhorias significativas na cabotagem brasileira, a fim de torná-la uma alternativa logística mais atrativa e competitiva para o mercado.

3. METODOLOGIA

Foram utilizadas duas abordagens metodológicas principais de análise de evidências empíricas: análise de conteúdo e análise documental. Embora a análise de conteúdo, compartilhe semelhanças com a análise documental, estas diferem em foco e função. A análise documental concentra-se na classificação e indexação de documentos, enquanto a análise de conteúdo lida com mensagens de comunicação. (BARDIN, 1977).

Em termos de procedimentos metodológicos, a pesquisa foi bibliográfica. Conforme destacado por Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica tem como objetivo realizar o levantamento e análise crítica de documentos publicados relacionados ao tema de pesquisa. Seu propósito é atualizar e desenvolver o conhecimento existente, contribuindo, assim, para a realização efetiva da pesquisa. Utilizou-se fontes secundárias, como artigos nacionais e internacionais relevantes, dissertações, teses, livros, legislações, revistas técnicas especializadas e materiais produzidos por órgãos representativos da indústria marítima brasileira e da navegação por cabotagem.

Para conduzir a pesquisa, foram utilizadas as bases de dados científicas disponibilizadas pela Universidade de Brasília (UnB), incluindo *Web of Science*, *Scopus*, *Scielo* e *SPELL*, para a busca de artigos científicos.

Trabalhos publicados em periódicos técnicas especializadas e materiais de órgãos representativos da indústria marítima brasileira como ANTAQ, CNT e até o TCU, foram obtidos diretamente de seus sites e publicações oficiais. Para encontrar esses sites e publicações, foram utilizados dois buscadores: *Bing* e *Google*.

No que se refere à legislação, todas as leis pesquisadas foram coletadas no sítio oficial do Governo Federal www.planalto.gov.br, haja vista que após a publicação de qualquer lei, o governo federal a disponibiliza nesse sítio.

No que se refere a análise de documentos públicos e legislações, observou-se as melhorias ou os impeditivos que estes poderiam trazer ao transporte de carga por cabotagem, no que tange ao aspecto burocrático,

A pesquisa, quanto à natureza, foi classificada como aplicada, por ter como consequência levantar soluções de problemas que sejam concretos, práticos e operacionais (ZANELLA, 2009). Buscou-se evidenciar que o excesso de burocracia no setor de transporte de carga por cabotagem causa impactos negativos à sua performance. Quanto à abordagem, foi classificada como qualitativa, pois não se buscou instrumentos estatísticos, mas sim estudos realizados para evidenciar a problemática relativa ao tema central do estudo.

A fim de salientar com exatidão e fidelidade os fatos e relatos sobre os entraves na cabotagem causados pelo excesso de burocracia, a pesquisa que foi descritiva. De acordo Gil (2008), este tipo de pesquisa tem como base descrever características de populações e de fenômenos. No tocante à temporalidade, a pesquisa foi transversal, pois abrange

dados e análises referentes ao período de 2015 a 2023. À temporalidade permite uma visão abrangente dos entraves burocráticos na operação da cabotagem no Brasil, possibilitando a compreensão de possíveis variações, tendências e desafios que surgiram anteriormente ao período do estudo que foi realizado.

Ressalta-se, por fim, que o estudo mostra uma perspectiva atualizada sobre a dinâmica das barreiras burocráticas que incidem sobre o transporte brasileiro de carga por cabotagem.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Este item aborda os resultados e discussões decorrentes da pesquisa qualitativa realizada em 2023 sobre os obstáculos burocráticos no sistema de cabotagem no Brasil. O Capítulo está dividido em três tópicos relevantes para a discussão: Excessivo de documentos para autorização do transporte; A baixa oferta de mão de obra qualificada para operação dos navios; e A dificultosa integração do transporte rodoviário com a cabotagem.

4.1 Excessivo número de documentos para autorização do transporte

O transporte de cabotagem vem enfrentando diversas adversidades em relação à sua eficiência de modo geral. Uma deficiência que o Brasil enfrenta nesta modalidade é o sistema burocrático, especialmente no que se refere à emissão de documentação. Deficiência esta que impacta diretamente na pontualidade e eficiência do transporte, reduzindo o interesse e a proximidade do mercado logístico com a cabotagem.

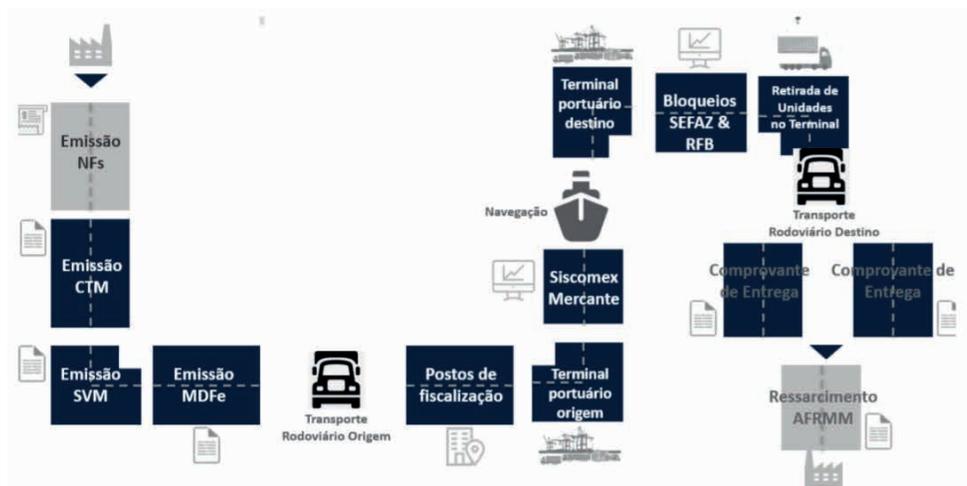
Ao analisar as exigências fiscais e administrativas nos portos, percebe-se que a cabotagem e a navegação de longo curso são tratadas de maneira equivalente, o que representa um obstáculo para tornar a cabotagem atrativa ao mercado. Em comparação com o transporte rodoviário, que lida com poucos entraves burocráticos, o transporte aquaviário perde em competitividade e eficiência (SEP/IDOM, 2015).

Além disso, é importante destacar que todos os portos que operam no Brasil são locais aduaneiros, o que dificulta ainda mais a eficiência na liberação de cargas. Tanto a carga de cabotagem quanto a carga de longo curso estão sujeitas aos mesmos procedimentos alfandegários ao chegarem ao porto, dependendo do tipo de carga, os documentos solicitados podem chegar a 44, sejam eles fiscais ou administrativos (SEP/IDOM, 2015).

Toda essa regulação vem com base na Instrução Normativa da Receita Federal (RFB) 800 de 27 de dezembro 2007, que dispõe sobre o controle aduaneiro informatizado da movimentação de embarcações, cargas e unidades de carga nos portos alfandegados. Para garantir que as empresas que realizam operações de transporte de carga pelo modal aquaviário estejam em conformidade com as normas legais vigentes, bem como para facilitar o controle aduaneiro das cargas transportadas. (RFB, 2007)

Conforme relatado pela ANTAQ no relatório final da multimodalidade – transporte de uma carga utilizando mais de um modal - os processos burocráticos são mais onerosos quando se trata da cabotagem. Esses processos abrangem desde a emissão da nota fiscal até o ressarcimento do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) (ABAC, 2019). Assim, como evidenciado, existem obstáculos nessas documentações que prejudicam a utilização prioritária da cabotagem. A Figura 1 ilustra o fluxo burocrático.

Figura 1 – Fluxo documental do transporte multimodal, com uso de cabotagem.



Fonte: ABAC (2019)

No início do processo de emissão de documentos, ocorre a emissão da nota fiscal, um documento essencial para fornecer dados para a fiscalização, gerado durante a compra e venda de produtos ou serviços. Além disso, a nota fiscal passou por um processo de digitalização e, atualmente, é transmitida eletronicamente pela Secretaria da Fazenda (Sefaz) por meio da NF-e (nota fiscal eletrônica), simplificando o processo de recebimento da informação por parte do Estado e entrega da informação tributária e fiscalizatória para o emissor.

Entretanto, a nota fiscal gera um documento adicional utilizado para impressão e amostragem na liberação, conhecido como DANFE. Este deve acompanhar o produto, sendo assinado para a confirmação de que o produto ou serviço foi entregue ou realizado, conforme o caso.

Assim que a mercadoria é entregue ao transportador, é necessário emitir um documento chamado Conhecimento de Transporte (CT-e). O CT-e deve ser transmitido e autorizado pela Sefaz. Este documento é sujeito à avaliação em todos os postos de fiscalização e é válido para todos os estados brasileiros. No entanto, sua validade se aplica apenas quando há uma única modalidade de transporte.

Na utilização da multimodalidade, incluindo a cabotagem como meio de transporte, é necessário outro documento que abranja todo o trajeto, desde a entrega ao primeiro transportador até o destinatário final. Esse documento é o Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas (CTMC), que deve ser emitido em conjunto com um Serviço Vinculado Multimodal (SVM). Cada transportadora envolvida deve emitir um CT-e e vinculá-lo ao SVM.

Apesar disso, o Governo Federal, por meio da Lei nº 14.206, de 27 de setembro de 2021, implementou uma nova modalidade documental, o documento eletrônico de transporte (DT-e), que visa a mitigação de alguns entraves na integração do transporte rodoviário com o transporte aquaviário, como pode-se verificar no seu artigo 3º, inciso 1º:

Unificar, reduzir e simplificar dados e informações sobre cadastros, registros, licenças, certidões, autorizações e seus termos, permissões e demais documentos similares de certificação, anuência ou liberação decorrentes de obrigações administrativas exigidas por órgãos e por entidades intervenientes nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal, para a realização e a contratação da operação de transporte; (BRASIL, 2021).

Não obstante, a integração de sistemas do transporte aquaviário com o ferroviário e o rodoviário ainda está programada para entrar em vigor, sendo este o ponto que mais aflige a eficiência do processo e que há maior demora na integração das informações. Além disso, esse novo documento administrativo fará parte do sistema mercante e do porto sem papel, ambos geridos pelo governo federal. Em outras palavras, há uma previsão de integração dos serviços da ANTAQ com o MDF-e e o DT-e, de modo a proporcionar maior agilidade no processo fiscalizador e na quantidade de emissão de documentos.

4.2 A baixa oferta de mão de obra qualificada para operação dos navios

Para além dos entraves burocráticos relacionados à utilização de navios, há também desafios significativos no que diz respeito à mão de obra. A Norma da Autoridade Marítima para Aquaviários (NORMAM 13/DPC) estabelece regulamentos rigorosos no que tange às questões de fiscalização trabalhista, fiscalização de riscos e segurança, impondo a necessidade de realização de cursos preparatórios específicos e estágios práticos. Além disso, exige a solicitação de inscrição e emissão da Caderneta de Inscrição e Registro (CIR).

Há desafios relacionados aos cursos que preparam os operadores. Conforme relatado pela Secretaria de Portos da Presidência da República (2015), destaca-se uma considerável escassez de vagas para a formação dessa mão de obra, especialmente no âmbito do programa de estágio (PREST) (SEP/IDOM, 2015). Esta escassez é devido ao excesso e a complexidade informacional que a NORMAM 13/DPC demanda para a liberação da mão de obra, abrindo espaço para um excesso burocrático ao trabalho em navegações e o afastamento de empresas que oferecem o curso por custeio dele.

4.3 A dificultosa integração do transporte rodoviário com a cabotagem

A auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2020, destaca como o excesso de burocracia desestimula a integração dos modos de transporte no Brasil. Esse problema é evidenciado pela necessidade de preencher informações em diversos sistemas, imprimir documentos fiscalizatórios e carregá-los junto com as mercadorias, além da obrigação de armazenar toda essa documentação posteriormente (ANTAQ, 2022).

Adicionalmente, a falta de comunicação entre os sistemas de fiscalização governamentais resulta na duplicação das mesmas informações, exigindo que sejam preenchidas várias vezes. Essas ineficiências e redundâncias geram custos adicionais, tornando as operações logísticas mais dispendiosas, o que impacta negativamente o transporte multimodal, desencorajando o transporte por cabotagem (ANTAQ, 2022).

Apesar dos avanços em relação à burocracia dos transportes que abastecem as navegações, especialmente com a implementação de documentos eletrônicos, o Brasil ainda enfrenta desafios na criação de uma plataforma ou documento único de transporte. Isso é mais complexo quando se trata do transporte aquaviário, pois esse modal possui sistemas próprios, como o Sistema Mercante e Porto sem Papel, e questões fiscais específicas, como o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) (ANTAQ, 2022).

Ainda em fases embrionárias, para unificar os documentos fiscais e administrativos, o governo federal formulou documentos como o Manifesto Eletrônico de Documentos Fiscais (MDF-e) e o documento eletrônico de transporte (DT-e). Estes têm como objetivo centralizar o registro dos documentos fiscais e administrativos e, consolidar diversas informações em um só lugar. No entanto, os documentos de nota fiscal e o CT-e são indispensáveis (ANTAQ, 2022).

Em vista disso, a existência de obstáculos e trâmites burocráticos ainda demanda que as empresas que atuam na cabotagem sejam altamente organizadas e ágeis. A falta de sincronização nos prazos de emissão dos diversos documentos resulta em tarefas onerosas de correção e possíveis penalidades. A adoção do DT-e como um documento integrado e único oferece a oportunidade de eliminar duplicidades e conferir maior flexibilidade aos operadores de transporte multimodal (ANTAQ, 2022).

5. CONCLUSÃO

Os desafios enfrentados no transporte de carga por cabotagem por causa do excesso processos burocráticos no transporte aquaviário não apenas comprometem a eficiência dessa modalidade, mas também representam obstáculos significativos para a inserção e conquista de espaço no mercado de cabotagem. Essa complexidade não apenas impacta a perspectiva financeira e econômica, mas também gera entraves logísticos ao longo do processo de transporte.

A excessiva emissão de documentos se traduz em atrasos nos procedimentos fiscais e na emissão de autorizações. Buscando superar essas complicações, muitos setores estão direcionando esforços para a digitalização dos processos, como evidenciado pelo desenvolvimento do documento eletrônico de transporte. Essa iniciativa visa a consolidar diversas emissões de documentos fiscais e administrativos, promovendo maior eficiência e agilidade.

Contudo, é importante destacar que, apesar dos avanços digitais, a integração desses sistemas com os mecanismos de fiscalização nos portos ainda é uma questão pendente. Os processos manuais ainda persistem, resultando em atrasos na liberação de mercadorias transportadas. A desvinculação desses documentos eletrônicos com os procedimentos nos portos, reflete a necessidade de uma integração mais abrangente para otimizar todo o ciclo logístico.

O novo documento administrativo, ao buscar simplificar e codificar os processos de fiscalização, representa uma tentativa de reduzir a burocracia. Sua adoção pode ser um passo crucial para agilizar as liberações, eliminando redundâncias e consolidando informações em um sistema digital. Essa medida não apenas contribui para a eficiência operacional, mas também sinaliza uma direção favorável à modernização e desburocratização do setor.

Finalmente, observa-se uma clara intenção do governo federal em simplificar os processos de fiscalização. Ao unificar e simplificar os trâmites burocráticos, cria-se um ambiente mais propício para o crescimento da cabotagem. A vantagem intrínseca da cabotagem em comparação com o transporte rodoviário, especialmente em termos de eficiência logística, destaca-se como um incentivo adicional para a promoção de uma mudança de paradigma no cenário do transporte de cargas no Brasil.

É de se concluir que, de maneira geral, a pesquisa realizada viabilizou a consecução do objetivo geral proposto de verificar se os sistemas de fiscalização e os meios administrativos que o Estado brasileiro desenvolveu para transporte de carga por cabotagem, têm impacto significativamente negativo na performance deste modal. A pesquisa, aponta também a dependência que a cabotagem tem para com os sistemas de fiscalização dos outros modais.

É importante salientar, que a pesquisa realizada teve por cunho evidenciar, com base em estudos de terceiros, as barreiras burocráticas que incidem na cabotagem, impactando negativamente este modal. Por conseguinte, esta pesquisa tem em sua essência limitações que não transpassam para outras barreiras que também impactam negativamente ao desempenho da cabotagem no Brasil.

Para fins de futuras pesquisas, sugere-se que seja aferido a melhoria da permissão de trabalho em navegações, via conferências documentais. Observar o impacto da Lei BR do mar no transporte brasileiro, buscando saber essa lei alcançou os seus objetivos perante a cabotagem nacional. É importante também buscar meios de separar os sistemas aduaneiros, separando o que é cabotagem do transporte aquaviário de longo curso.

REFERÊNCIAS

- ABAC. Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem. **A cabotagem no Brasil**. Rio de Janeiro: ABAC, 2021. Disponível em: <https://abac-br.org.br/cabotagem/a-cabotagem-no-brasil/>. Acesso em: 10 out. 2023.
- ALMEIDA FILHO, F. G. V. Aplicação da técnica PPP para a obtenção do posicionamento na cabotagem no Brasil: Estudo De Caso. **Boletim de Ciências Geodésicas**, v. 22, n. 3, p. 526–541, 2016.
- ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Obstáculos regulatórios ao transporte multimodal**. Brasília: ANTAQ, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antag-1/RelatorioFinalMultimodalidade.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2023.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7684991/mod_resource/content/1/BARDIN__L__1977__Analise_de_conteudo__Lisboa__edicoes__70__225.20191102-5693-11evk0e-with-cover-page-v2.pdf. Acesso em 25 fev. 2023.
- BARRETO, L. **A Cabotagem no mundo**. São Paulo: Guia Marítimo, 2016. Disponível em: <https://www.guiamaritimo.com.br/especiais/cabotagem/a-cabotagem-no-mundo>. Acesso em: 21 nov. 2023.
- BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Revista Odontol.** São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.
- BONTEMPI JR., B.; TOLEDO, M. R. A. Historiografia da educação brasileira: no rastro das fontes secundárias. **Perspectiva**, v. 20, p. 9-30, 1993.
- BRASIL. **Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004: Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022: Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar)**. Brasília: Casa Civil, 2022.
- BRASIL. **Lei nº 9432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 1997.
- BRASIL. **Programa do Governo de Estímulo à Cabotagem**. Brasília: Ministério das Comunicações, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2020/12/camara-aprova-o-br-do-mar-programa-do-governo-de-estimulo-a-cabotagem>. Acesso em: 25 out. 2023.
- CAMPOS NETO, C. A. S.; SANTOS, M. B. Perspectivas do crescimento do transporte por cabotagem no Brasil. **Seminário Nacional de Transportes Aquaviários**, Brasília, v. 1, n. 1129, p. 1-39, 2005.
- CAMPOS, M. M. **Cabotagem no Brasil: Entendendo os contornos legais até a criação do BR do Mar**. Brasília: Presidência da República, 2022 Disponível em: <https://www.gov.br/portos-e-aeroportos/pt-br/assuntos/conjur/cabotagem-no-brasil-entendendo-os-contorno-legais-ate-a-criacao-do-br-do-mar>. Acesso em: 8 dez. 2023.
- COMI, A.; POLIMENI, A. Assessing the Potential of Short Sea Shipping and the Benefits in Terms of External Costs: Application to the Mediterranean Basin. **Sustainability**, Basel, Switzerland, v. 12, n. 5383, p. 1-17, 2020.
- CNT. Confederação Nacional do Transporte. **Anuário CNT do Transporte 2021**. Brasília, CNT: 2021. Disponível em: <https://anuariodotransporte.cnt.org.br/2021/Inicial>. Acesso em: 19 dez. 2023.

FONSECA, R. A Navegação de Cabotagem de Carga no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 1, p. 21-46, 2015.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 4 ed., 2008.

NASCIMENTO, M. Proteção e liberalização no transporte marítimo de cabotagem: o uso da regulação nos mercados canadense e brasileiro. **Journal of Transport Literature**, Salvador, v. 6, n. 1, p. 228-234, 2012.

RFB. Receita Federal. **Instrução normativa RFB nº 800, de 27 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 2007.

ROBERTO, E. Comércio Marítimo Brasileiro: Busca de Países Referência para Desenvolver a Navegação de Cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 239-267, 2020.

SCHONER, K. **Cabotagem: caminho sustentável para o crescimento do transporte de cargas no Brasil**. Rio de Janeiro: Portos e Navios, 2023. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/artigos/artigos-de-opinio/artigo-cabotagem-caminho-sustentavel-para-o-crescimento-do-transporte-de-cargas-no-brasil>. Acesso em: 21 jun. 2023.

SEP/IDOM. Secretaria de Portos da Presidência da República. Estudo para o Desenvolvimento do Setor de Cabotagem no Brasil. **IDOM consulting**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 1-411, 2015.

SILVEIRA JR., A. **Cabotagem Brasileira: Uma abordagem multicritério**. Curitiba/PR: Appris, 2018.

SILVEIRA JUNIOR, A.; NUNES, R. R. Assessment of the satisfaction level of users of Brazilian cabotage – containerized cargo segment. **Sustainability** 2022, 14,12177. DOI: <https://doi.org/10.3390/su141912177>.

SORIANO NETO, M. O descobrimento do Brasil: Acaso ou intencionalidade? **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, v. 86, n. 786, p. 1-16, 2020.

SOUZA, G. M. A importância do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem – BR do Mar para a logística do Brasil. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, Brasília, v. 8, n. 4, p. 1132–1150, 2022.

SOUZA, T. O. M. O descobrimento do Brasil. **Revista de História**, São Paulo, v. 21, n. 43, p. 187-197, 1960.

TEIXEIRA, C. A. N. Navegação de cabotagem brasileira. **Produção BNDES - Artigos**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 52, p. 432-435, 2018.

TEIXEIRA, C. **Crescimento da cabotagem: O mar como rodovia**. Brasília: CNT, 2023. Disponível em: <https://cnt.org.br/agencia-cnt/crescimento-cabotagem-mar-rodovia>. Acesso em: 22 nov. 2023.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em Administração**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

WICKER, R. **Introduces the ‘Energizing American Shipbuilding Act: Miss. Senator Proposes Legislation to Support Shipbuilding Industrial Base and American Energy Exports**. Roger Wicker – U.S. Senator for mississippi, EUA, Mississippi, 2018. Disponível em: <https://www.wicker.senate.gov/2018/5/wicker-introduces-the-energizing-american-shipbuilding-act>. Acesso em: 21 jun. 2023.