

# BARREIRAS RELACIONADAS À LEGISLAÇÃO

*Data de aceite: 01/08/2024*

**Michelly Karen Alves da Silva**

**Aldery Silveira Júnior**

**PALAVRAS-CHAVE:** Cabotagem;  
Cabotagem brasileira; Legislação sobre  
cabotagem.

**RESUMO:** A cabotagem é o transporte aquaviário realizado entre portos nacionais pela via marítima costeira. Ela desempenha um papel crucial na economia brasileira, facilitando o comércio interior e promovendo o crescimento econômico do país, e está associada à exploração de terras ao longo da costa. O objetivo do estudo foi analisar as barreiras regulatórias que afetam a cabotagem brasileira, focando em restrições de acesso a portos, entrada de empresas estrangeiras no mercado de cabotagem e problemas na infraestrutura portuária. A abordagem metodológica combinou pesquisa descritiva aplicada com abordagem qualitativa, a partir de fontes secundárias, como revisões bibliográficas. Foram identificadas as barreiras regulatórias que impactam a performance da cabotagem brasileira e as estratégias para superar tais obstáculos. Subsidiariamente, o estudo visou a contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do transporte de carga por cabotagem no Brasil.

## 1. INTRODUÇÃO

A cabotagem desempenha um papel essencial na logística e no comércio do Brasil, porém, apesar de seu potencial, enfrenta desafios significativos que limitam seu desenvolvimento. Dentre esses desafios, destacam-se as barreiras regulatórias impostas pela legislação, que afetam negativamente o desempenho do setor, com ênfase nas limitações de acesso a portos e terminais, restrições à entrada de empresas estrangeiras e dificuldades na infraestrutura portuária, busca-se identificar estratégias e medidas que possam ser adotadas para superar essas barreiras e impulsionar o crescimento da cabotagem no Brasil.

Além disso, a falta de infraestrutura, burocracia excessiva e questões trabalhistas impactam negativamente

<sup>1</sup> Artigo publicado na Revista Observatorio de la Economía Sulamericana, v.22, n.1, p. 4042-4062, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n1-211.

a operação portuária. No entanto, para estimular o desenvolvimento da cabotagem, foi introduzido o programa “BR do Mar”,

Esse programa visa ampliar a disponibilidade da cabotagem no Brasil, promovendo um equilíbrio na matriz de transporte por meio do aumento do uso de embarcações afretadas. Almeja, ainda, a redução de custos e burocracia, ao mesmo tempo em que busca expandir a oferta e fomentar a competição no setor (DOS SANTOS, 2021).

Visando à modernização portuária, a flexibilização das regras para empresas estrangeiras e a redução de custos operacionais. Essas medidas buscam melhorar a competitividade da cabotagem brasileira e fortalecer sua posição no comércio exterior.

O objetivo é analisar os desafios enfrentados pela cabotagem no Brasil e identificar estratégias para superar tais obstáculos, com ênfase nas barreiras regulatórias, infraestrutura portuária e questões trabalhistas. Além disso, busca-se destacar o impacto positivo do programa “BR do Mar” na modernização portuária, flexibilização das regras para empresas estrangeiras e redução de custos operacionais, visando fortalecer a competitividade da cabotagem brasileira.

O objetivo do texto é analisar os desafios enfrentados pela cabotagem no Brasil e identificar estratégias para superar tais obstáculos, com ênfase nas barreiras regulatórias, infraestrutura portuária e questões trabalhistas. Além disso, busca-se destacar o impacto positivo do programa “BR do Mar” na modernização portuária, flexibilização das regras para empresas estrangeiras e redução de custos operacionais, visando fortalecer a competitividade da cabotagem brasileira.

Como as barreiras regulatórias, infraestrutura portuária e questões trabalhistas impactam a cabotagem no Brasil? Como o programa “BR do Mar” influencia o setor, e de que maneira suas medidas contribuem para superar os desafios identificados?

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Neste item serão abordados os seguintes tópicos: Cabotagem: conceitos e definições; Características gerais do transporte de carga por cabotagem no Brasil e no mundo; Vantagens da cabotagem sobre os outros modais de transportes de carga; Perspectivas para a cabotagem brasileira.

### **2.1 Cabotagem: conceitos e definições**

O transporte de cabotagem, para Fonseca (2019), é uma prática que existe há séculos, diz respeito ao transporte marítimo costeiro cabo-a-cabo, que é feito sem perder a costa de vista. Ademais, também é associado ao italiano Sebastião Caboto, navegador do século XVI, que explorava as terras ao longo da costa, que mais tarde tal prática de navegação veio a ser denominada como cabotagem.

Segundo o exposto na Lei nº 9.432, de 08 de janeiro de 1997, a navegação de cabotagem é um transporte marítimo realizado entre portos ou pontos do território brasileiro utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. Esse tipo de navegação é crucial para a economia para fomentar o comércio interior (BRASIL, 1997).

Atualmente, a cabotagem é regulada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), que é o órgão responsável pela regulação e fiscalização do transporte aquaviário no Brasil. A Antaq estabelece normas e diretrizes para a operação da cabotagem, visando a garantir a segurança, a eficiência e a competitividade desse modo de transporte (SILVEIRA JÚNIOR, et al., 2023).

Em suma, a cabotagem é uma prática antiga que ganhou importância ao longo dos séculos, tornando-se um instrumento essencial para a economia brasileira enquanto contribui para impulsionar o crescimento do país.

## **2.2 Características gerais do transporte de carga por cabotagem**

A cabotagem é um meio de transporte altamente versátil, capaz de transportar um grande volume de cargas, como grãos, minérios, produtos químicos e petróleo. Sua flexibilidade permite atender às demandas do mercado de forma eficiente, proporcionando maior agilidade no transporte (FELIPE, 2019).

De acordo com Fonseca (2015), a cabotagem é uma modalidade de transporte marítimo que não prioriza a velocidade em seus deslocamentos. Por outro lado, ela se destaca ao permitir o transporte eficiente e econômico de grandes volumes de carga, proporcionando uma logística mais eficaz e reduzindo os custos operacionais.

Considerando os desafios relacionados a congestionamentos, a cabotagem se destaca, pois alivia a sobrecarga das estradas ao transferir parte do transporte de carga para as vias navegáveis e contribui para a diminuição dos congestionamentos e do desgaste da infraestrutura viária, pois reduz o número de caminhões nas estradas, diminuindo os congestionamentos e minimiza o desgaste da infraestrutura viária terrestre (FELIPE, 2019).

A cabotagem também é considerada uma alternativa sustentável em relação ao transporte rodoviário, pois reduz a emissão de gases poluentes (SILVEIRA JÚNIOR, et al., 2023). Diante o exposto no portal do Ministério da Infraestrutura (MINFRA), “A navegação de cabotagem emite quatro vezes menos poluentes que o transporte rodoviário.” Essa diferença ocorre devido ao fato de a cabotagem utilizar o meio aquático, que é mais eficiente em termos de consumo de combustível e emissões de poluentes (MINFRA, 2019).

Segundo o portal da Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem (ABAC), as empresas de navegação costeira atuam em diversos setores de transporte de cargas. O mais utilizado é o transporte de contêineres, que é altamente versátil e pode atender a quase todos os tipos de carga (ABAC, 2020).

### *2.2.1 Cabotagem no Brasil*

A cabotagem no Brasil tem uma relação direta com a história do país, sendo fundamental para interligar os portos menores às grandes cidades e centros econômicos ao longo da costa. Desde os primeiros momentos de exploração e colonização, a cabotagem foi a principal forma de transporte utilizada para conectar essas áreas favoráveis às atividades portuárias. Essa modalidade desempenha um papel crucial na logística marítima brasileira, permitindo o desenvolvimento econômico e a movimentação eficiente de cargas ao longo do litoral (COELHO, 2017).

A ampla extensão da costa favorece a implementação e o crescimento da cabotagem como modal de transporte, oferecendo oportunidades para otimizar a logística nacional e impulsionar o desenvolvimento econômico sustentável (FELIPE, 2019). Com suas dimensões territoriais, o Brasil possui o quinto país do mundo em extensão territorial, sendo o maior da América Latina e do Hemisfério Sul, e o mais extenso inclusive que todo o território da Oceania, que é classificado como um continente (FONSECA, 2019).

Devido à sua extensa costa, o Brasil possui uma posição geográfica privilegiada para a prática da cabotagem. Permite conectar importantes cidades litorâneas, polos industriais e grandes centros consumidores. Através da cabotagem é possível estabelecer conexões eficientes entre essas regiões, resultando em vantagens como a redução dos custos logísticos, maior eficiência na movimentação de mercadorias e menor impacto ambiental em comparação ao transporte rodoviário (FONSECA, 2019).

De acordo com Moura e Botter (2011), o transporte rodoviário predomina na matriz de transporte de cargas no Brasil, devido à sua maior velocidade em distâncias intermediárias, maior oferta e frequência de viagens. O modal ferroviário corresponde a aproximadamente 19,9% do transporte de carga, seguido pelo modal aquaviário com 12,8%, o dutoviário com 4,4% e o modal aéreo com apenas 0,3%.

De fato, apesar do crescimento significativo do setor de cabotagem nos últimos anos, a sua exploração ainda é limitada no Brasil (LOBÃO, 2021). Essa realidade é preocupante, especialmente quando se considera que o país possui uma extensa costa navegável de mais de aproximadamente 7 mil quilômetros (ABAC, 2023).

O enfraquecimento da utilização da cabotagem, eventualmente se deve ao transporte rodoviário que desequilibra a matriz de transporte nacional e leva ao aumento de diversos problemas logísticos e ambientais. No entanto, a cabotagem é uma alternativa viável e sustentável, que pode ajudar a reduzir a dependência do país em relação ao transporte rodoviário (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

Diante dessas considerações, é possível afirmar que a cabotagem no Brasil apresenta desafios, mas também oferece oportunidades para o crescimento e desenvolvimento do transporte de cargas (FELIPE, 2019). Por fim, todas essas características fazem do transporte de carga por cabotagem uma opção atrativa para empresas que buscam reduzir custos e impactos ambientais em suas operações logísticas no Brasil (SILVEIRA et al., 2023).

### 2.2.2 Cabotagem no mundo

Referente à cabotagem no mundo, a utilização do termo “cabotagem” varia conforme o contexto geográfico e cultural. Diferente do Brasil, que se refere ao transporte aquaviário que conecta diferentes regiões do país. Essa divergência reflete as diferentes abordagens adotadas em cada região, levando em consideração as particularidades econômicas, culturais e regulatórias de cada mercado (FONSECA, 2015).

A cabotagem tem sido amplamente utilizada em países como os Estados Unidos, Canadá, Austrália, Noruega, Holanda, Alemanha, Turquia, onde a infraestrutura portuária é mais desenvolvida e as regulamentações são mais favoráveis ao seu uso. Além disso, observa-se um crescimento da cabotagem em outras nações, como China e Índia, que têm realizado investimentos em infraestrutura portuária e implementado regulamentações para incentivar e promover o uso desse modal eficiente e sustentável (SILVEIRA JÚNIOR et al., 2023).

A Holanda e a Turquia são países notáveis pela eficiência em suas operações de cabotagem. Ambas as nações se destacam por investir em infraestrutura portuária avançada, tecnologia de ponta e sistemas logísticos integrados. Esses esforços resultaram em tempos de trânsito reduzidos, maior confiabilidade e eficiência operacional. (ROBERTO, et al 2020).

Conforme apontado por Moura e Botter (2011), a União Europeia é reconhecida como detentora do sistema de cabotagem mais avançado do mundo. Esse progresso se deve, em parte, às suas vantagens costeiras e fluviais, bem como ao processo de integração econômica que abriu o mercado para todos os países membros.

Já segundo Silveira (2018), na União Europeia, a cabotagem é dominada como transporte marítimo de curta distância (*short sea shipping*). No entanto, apesar dos esforços em promover o uso do transporte aquaviário na matriz de transportes, o transporte rodoviário ainda possui predominância. Para enfrentar esse desafio, a União Europeia tem implementado melhorias significativas em sua infraestrutura, resultando em uma parcela de navegação de cabotagem maior do que a do Brasil. E, apesar desse progresso, a UE está empenhada em expandir ainda mais o uso da cabotagem, reconhecendo sua maior sustentabilidade e os menores custos inerentes a esse modal de transporte (ROBERTO, et al 2020).

A cabotagem nos Estados Unidos, apesar de estar estruturada de forma eficiente, tem uma participação relativamente baixa na matriz de transporte do país. Esse cenário é influenciado por dois principais fatores: os custos elevados envolvidos e o alto desenvolvimento e desempenho dos sistemas ferroviário e rodoviário. Essas circunstâncias resultam na limitada utilização da cabotagem (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

## 2.3 Vantagens da cabotagem sobre os outros modos de transportes de carga

A cabotagem apresenta vantagens em relação a outros modos de transporte de carga, como o rodoviário, ferroviário e aéreo. Contando com custos baixos, eficiência, menor congestionamento nas estradas e redução das emissões de carbono. Em relação ao transporte rodoviário, a cabotagem apresenta custos mais baixos. Tal fato se deve por seu custo de transporte por tonelada-quilômetro ser menor, ornando-se uma opção econômica (FELIPE, 2019).

Outra vantagem destacada por Silveira Júnior et al. (2023) é a maior capacidade de carga oferecida pela cabotagem em comparação com o transporte rodoviário. Os navios utilizados possibilitam o transporte de grandes volumes de carga de forma mais eficiente e econômica.

O transporte rodoviário frequentemente sofre com congestionamentos e atrasos. A cabotagem oferece vantagem de aliviar o congestionamento nas estradas, ao direcionar parte do transporte de carga para os navios, assim há uma redução na quantidade de caminhões circulando nas estradas, o que melhora a fluidez do tráfego e contribui para tempos de viagem mais previsíveis (FELIPE, 2019).

A segurança é outro benefício, o risco de roubo ou furto são menores do que no transporte rodoviário, proporcionando maior proteção aos bens transportados. Essa segurança é um fator importante a ser considerado na escolha do modal de transporte (FONSECA, 2015).

Um ponto importante a destacar é que a cabotagem contribui para a redução da emissão de gases poluentes, favorecendo a preservação ambiental (SILVEIRA JÚNIOR et al., 2023). A cabotagem utiliza o meio aquático, o que resulta em uma menor emissão de gases poluentes em comparação com o transporte rodoviário, que consome mais combustível e emite mais gases poluentes (FELIPE, 2019).

Ao optar pela cabotagem, contribui para reduzir o efeito estufa, diminuir a poluição do ar e mitigar os impactos negativos na qualidade do solo e da água. Essa opção mais sustentável contribui para melhorar a matriz de transporte do país, promovendo o desenvolvimento econômico de forma mais equilibrada e ecologicamente responsável (LOBÃO, 2021).

Em suma, a cabotagem apresenta vantagens como custos mais baixos, menor impacto ambiental, transporte de volumes maiores, alívio do congestionamento nas estradas, maior segurança para as cargas entre outros. Esses benefícios fazem da cabotagem uma opção atraente e viável para o transporte de carga, contribui para a eficiência, sustentabilidade e segurança do sistema logístico (FELIPE, 2019).

## 2.4 Perspectivas para a cabotagem brasileira

Existem desafios que precisam ser superados para que a cabotagem possa alcançar seu pleno desenvolvimento no Brasil. Entre esses desafios estão a falta de investimentos na infraestrutura portuária e na intermodalidade, bem como a necessidade de melhorias regulatórias e tributárias para promover um ambiente favorável ao setor (FONSECA, 2015).

No início do século XXI, o Brasil passou por mudanças significativas em seu cenário governamental e macroeconômico, além de se beneficiar de um contexto internacional favorável. Esses fatores contribuíram para que o país ganhasse maior relevância política e econômica no cenário global. Diante desse contexto, surgem perspectivas promissoras para o desenvolvimento da cabotagem brasileira, ao utilizar as oportunidades e ao impulsionar o crescimento desse setor específico (FONSECA, 2015).

Investir na expansão da cabotagem e na infraestrutura nacional pode ser um impulso significativo para a produção brasileira e o desenvolvimento econômico do país. No contexto brasileiro, a cabotagem apresenta um potencial de expansão significativo, dado que o país possui uma extensa costa litorânea e uma alta concentração populacional próxima ao litoral (FONSECA, 2019).

É importante ressaltar que a cabotagem no Brasil ainda se encontra em um estágio relativamente subdesenvolvido quando comparada ao transporte rodoviário, mesmo diante da extensa costa brasileira e do potencial que a cabotagem apresenta. Nesse sentido, é necessário fortalecer o setor e superar os desafios existentes, como a falta de investimentos e o aprimoramento de regulamentações, a fim de aproveitar plenamente os benefícios desse modal de transporte e impulsionar a economia nacional (FELIPE, 2019).

## 3. METODOLOGIA

Neste estudo foi utilizada uma abordagem metodológica que combina diversos elementos para realizar uma pesquisa descritiva aplicada. Foram utilizadas fontes de dados secundárias e foi adotada uma abordagem qualitativa para a coleta e análise de informações relevantes. Além disso, foi empregado procedimentos de coleta bibliográfica e documental, utilizando materiais já publicados para embasar a investigação.

A abordagem qualitativa será adotada como base metodológica para este estudo. Buscando compreender e interpretar o tema em questão por meio da análise de dados não numéricos, como textos, discursos e documentos. Essa abordagem explora a complexidade do problema e compreende as informações coletadas. Foi utilizado também técnicas de análise qualitativa.

A principal proposta é realizar uma descrição detalhada e analítica do tema estudado. Ao adotar uma perspectiva descritiva com foco em documentar e relatar informações com o intuito de proporcionar um entendimento mais aprofundado do problema investigado.

Para alcançar a finalidade, foram utilizadas fontes de dados secundárias como base para pesquisa. Foi feita revisões bibliográficas, explorando livros, artigos científicos, teses e documentos relacionados ao tema, assim como revisões documentais utilizando documentos públicos como leis, informações do MINFRA e ANTAQ. Essa abordagem permite acessar conhecimentos pré-existentes e estudos anteriores, enriquecendo o embasamento teórico e fundamentando a análise.

Dessa forma, na sequência será apresentada uma abordagem que combina a pesquisa descritiva aplicada com a abordagem qualitativa, utilizando fontes de dados secundárias e procedimentos de coleta bibliográfica e documental.

## **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

A pesquisa bibliográfica foi realizada no período de setembro de 2022 a agosto 2023. Foram identificadas as principais barreiras relacionadas à legislação que impactam negativamente a performance da cabotagem brasileira, discriminadas em três vertentes principais:

- Acesso a portos e terminais;
- Entrada de empresas estrangeiras no setor de cabotagem brasileiro;
- Infraestrutura portuária brasileira.

Na sequência, será discorrido sobre cada uma das barreiras.

### **4.1 Legislação que disciplina o acesso a portos e terminais**

A principal lei que aborda as limitações de acesso a portos e terminais no contexto da cabotagem no Brasil é a Lei nº 8.630/1993, conhecida como a Lei de Modernização dos Portos. Essa lei estabelece as bases gerais para a organização e exploração dos portos. No entanto, a legislação portuária enfrenta problemas que impactam a cabotagem no país.

Na década de 1990, a Lei de Modernização dos Portos trouxe mudanças estruturais e organizacionais aos portos brasileiros, como a criação dos Conselhos de Autoridade Portuária, a extinção do monopólio das Administrações Portuárias e a instituição do Órgão Gestor de Mão-de-Obra. Essas alterações visavam modernizar a gestão portuária, promover eficiência operacional, aumentar a competitividade e facilitar a integração na economia global (PEREZ, et al, 2014). Ainda assim, a utilização da cabotagem no Brasil permanece relativamente baixa. Isto sugere que a legislação portuária não promoveu efetivamente a expansão da cabotagem no Brasil, mesmo após as mudanças na década de 1990 (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

A desorganização, burocracia excessiva e a falta de integração entre as entidades portuárias resultam em atrasos e ineficiências nos portos. Além disso, a estrutura administrativa estatal-sindicalista impacta negativamente a operação dos portos devido a questões trabalhistas e greves, afetando a regularidade das operações portuárias (PEREZ, et al., 2014).

A legislação não aborda adequadamente a falta de infraestrutura para estocagem de produtos agrícolas durante os períodos de safra que causa congestionamentos nos portos, más condições das estradas e a falta de infraestrutura portuária que dificultam o escoamento de produtos, especialmente da região centro oeste. Investimentos contínuos em infraestrutura, modernização dos processos burocráticos e expansão da capacidade de transporte são fundamentais para lidar com o crescimento das exportações e garantir uma cadeia logística eficiente e integrada (PEREZ, et al., 2014).

Essa falta de clareza ou conflitos na interpretação das leis, normas e regulamentos pode gerar incertezas e dificuldades para os agentes econômicos, prejudicando o desenvolvimento e a eficiência do setor de transporte aquaviário e portuário. A insegurança jurídica afeta tanto os envolvidos na relação entre navio e porto, como também aqueles sujeitos ao controle aduaneiro realizado pela Receita

Federal. Essa questão evidencia a necessidade contínua de aprimoramento do marco regulatório e da busca por soluções que promovam maior segurança e previsibilidade para os envolvidos no setor, estimulando assim o investimento, a competitividade e o crescimento do transporte aquaviário e dos portos no Brasil (COLLYER, 2013).

É importante ressaltar que o desenvolvimento de um ambiente jurídico estável e previsível é essencial para promover investimentos, fomentar a competitividade do setor e garantir a segurança das operações. Portanto, é necessário buscar soluções para aprimorar a segurança jurídica no setor de transportes aquaviários e portos, visando a um ambiente favorável ao crescimento e desenvolvimento desse segmento da economia (COLLYER, 2013).

Investimentos na modernização dos portos e em dragagem são necessários para melhorar a infraestrutura e reduzir os custos operacionais. Simplificar os processos burocráticos e promover a eficiência também é importante para tornar o transporte de cabotagem mais atrativo e competitivo, pois impulsiona o comércio exterior e aumentaria a competitividade do Brasil no mercado global (PEREZ, et al., 2014).

## **4.2 Legislação que disciplina a entrada de empresas estrangeiras no setor de cabotagem brasileiro**

A legislação brasileira, que exige que a cabotagem seja realizada apenas por empresas brasileiras, cria uma barreira ao acesso direto de empresas estrangeiras ao mercado. Essa restrição limita a participação estrangeira e impede a concorrência direta no setor de cabotagem brasileiro, o que pode impactar negativamente sua eficiência e desenvolvimento.

Essa restrição legal afeta as operações de cabotagem ao restringir a entrada de concorrentes estrangeiros. Isso pode resultar em uma escassez de embarcações disponíveis, redução da concorrência e possíveis efeitos negativos na eficiência operacional do setor.

Além disso, a burocracia associada ao afretamento de embarcações estrangeiras por empresas brasileiras autorizadas pode aumentar os custos operacionais e administrativos, impactando as operações de cabotagem.

A entrada de empresas estrangeiras no setor de cabotagem nacional é regulada pela Lei de Cabotagem (Lei nº 9.432/1997), em conjunto com outras regulamentações relacionadas ao comércio exterior e ao transporte marítimo. Essa lei estabelece que a navegação de cabotagem no Brasil deve ser realizada por empresas brasileiras, ou seja, com sede e administração no país.

Uma das razões para a baixa utilização da cabotagem na logística brasileira é a presença de obstáculos impostos pela legislação do país, que priorizam navios com bandeira brasileira. Essas restrições são consideradas barreiras que dificultam o desenvolvimento da cabotagem como meio de transporte de carga amplamente utilizado no país, resultando na escassez de embarcações disponíveis e nos baixos níveis de serviços em geral (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

A Lei nº 9.432/1997 dispõe sobre a organização e a fiscalização do transporte aquaviário no Brasil, que abrange a navegação de cabotagem (BRASIL, 1997). Essa lei trouxe flexibilização ao afretamento de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem, permitindo sua utilização em casos de inexistência ou indisponibilidade de navios de bandeira brasileira adequados (SILVEIRA JÚNIOR, 2018).

Assim, a lei nº 9.432/1997 é um dos principais estatutos que regulamentam o transporte aquaviário no Brasil, que permite a abertura do mercado nacional para embarcações estrangeiras nas atividades de cabotagem, navegação interior, marítima e de apoio portuário. No entanto, as embarcações estrangeiras devem ser afretadas por uma empresa de navegação brasileira autorizada pela Antaq a operar no setor de navegação. Isso garante a participação de empresas estrangeiras no mercado brasileiro, ao mesmo tempo em que estabelece requisitos para proteger os interesses nacionais (RIBEIRO, 2020).

A Marinha estabelece normas relacionadas à segurança da navegação, proteção da vida humana no mar e a prevenção da poluição, de acordo com a Lei nº 9.537/1997, o Decreto nº 2.596/1998 e a Lei nº 2.180/1954. A Diretoria de Portos e Costas (DPC), como autoridade da Marinha do Brasil, emite as Normas da Autoridade Marítima (NORMAM). As embarcações brasileiras e suas tripulações devem cumprir as normas de segurança estabelecidas pela autoridade da Marinha do Brasil, mesmo quando estão em águas estrangeiras, desde que observem as regulamentações locais aplicáveis e às embarcações estrangeiras que operam em águas sob jurisdição brasileira também devem cumprir as regras estabelecidas pela Marinha do Brasil. Além disso, a Lei nº 2.180/1954 regula o funcionamento e a competência do Tribunal do Marítimo, um órgão administrativo responsável por julgar acidentes e incidentes de navegação. O tribunal desempenha um papel fundamental na identificação dos responsáveis por tais ocorrências e na aplicação das penalidades correspondentes (RIBEIRO, 2020).

No Brasil, empresas estrangeiras não estão autorizadas a operar nos tipos de navegação interior, marítima e de apoio portuário. No entanto, a navegação marítima está aberta a empresas de navegação e embarcações estrangeiras, com exceção daquelas que transportam cargas restritas ou que realizam exportação de petróleo e seus derivados (BERGANTINO e BOLIS, 2008). Essas restrições têm o objetivo de proteger os interesses nacionais e garantir a segurança e conformidade das operações no setor marítimo brasileiro (RIBEIRO, 2020).

### 4.3 Legislação afeta à infraestrutura portuária nacional

A infraestrutura portuária refere-se a instalações, equipamentos e serviços que viabilizam operações portuárias, como áreas de atracação, armazenagem e sistemas de carga. E pode ser considerada uma barreira devido à capacidade inadequada, limitações na movimentação de cargas, equipamentos obsoletos e problemas de acessibilidade, afetando a eficiência das operações portuárias.

A principal lei que aborda as questões relacionadas à infraestrutura portuária no Brasil é a Lei nº 12.815/2013, conhecida como a Lei dos Portos. Essa lei estabelece as diretrizes gerais para a exploração e o desenvolvimento das atividades portuárias no país.

Apesar da importância da cabotagem, a evolução da regulação do setor desde a criação da Lei da Cabotagem em 1990 até as mudanças recentes promovidas pela Lei nº 12.815/2013, que instituiu o novo marco regulatório do setor portuário, ainda enfrenta desafios, esses desafios incluem a infraestrutura portuária inadequada (FONSECA, 2015).

A Lei dos Portos, promulgada em 2013, permitiu o aumento dos investimentos em terminais privados e estabeleceu diretrizes para modernizar e aumentar a capacidade dos terminais portuários. A Lei dos Portos impôs à Agência Nacional de Transportes Aquaviários a responsabilidade pela regulamentação e controle do setor portuário, estimulando a competitividade e controlando tarifas e fretes (COELHO, 2017).

A Lei nº 12.815/2013 busca adotar novas diretrizes no setor portuário, incluindo a modernização das tarifas portuárias para acompanhar o desenvolvimento econômico do país. O objetivo é que as tarifas sejam adequadas e alinhadas às necessidades e objetivos do setor, promovendo um ambiente propício ao desenvolvimento econômico do país. Também dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias, assim como as atividades dos operadores portuários (LUNKES, et al., 2014).

A lei busca garantir a modicidade e a transparência das tarifas e preços praticados no setor portuário, visando assegurar a qualidade dos serviços e a competitividade dos portos brasileiros. Também estabelece a importância de incluir no contrato de concessão e arrendamento de instalações portuárias informações como o valor do contrato, as tarifas praticadas e os critérios e procedimentos de revisão e reajuste. Essa transparência nas relações contratuais no setor portuário é essencial para garantir a correta aplicação das

tarifas e promover a gestão adequada dos recursos financeiros relacionados às atividades portuárias. Além disso, cabe à administração do porto organizado a responsabilidade pela arrecadação das tarifas (LUNKES, et al., 2014).

De acordo com a Lei Federal nº 12.815/2013, os Terminais de Uso Privativo (TUPs) são instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado e exploradas mediante autorização. Em sua maioria, esses terminais são construídos pelo setor privado e têm como finalidade a movimentação e o armazenamento de mercadorias relacionadas ao transporte aquaviário. É relevante ressaltar que os TUPs não fazem parte do patrimônio de um porto organizado. Porto organizado é um conjunto de instalações portuárias destinado à prestação de serviços públicos portuários, gerido pela Autoridade Portuária e sujeito à regulamentação das autoridades competentes. Os serviços prestados pelos portos organizados são considerados de natureza pública e devem ser acessíveis a todos os usuários (FONSECA, 2019).

No Brasil, conforme estabelecido no artigo 2º da Lei Federal 12.815/2013, um porto organizado é uma infraestrutura pública construída e equipada para atender às demandas de navegação, movimentação de passageiros, bem como movimentação e armazenagem de mercadorias. A responsabilidade pelo tráfego e pelas operações portuárias deve ser atribuída a uma autoridade portuária. De acordo com dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários, de 2017, o sistema portuário brasileiro é composto por 35 portos públicos marítimos ou fluviais. Em resumo, a administração de um porto organizado pode ser realizada pelo Estado ou por meio de concessão pública ou arrendamento. É fundamental destacar que esses serviços prestados nos portos organizados, apesar de tarifados, são considerados serviços públicos e devem ser acessíveis a todos os usuários, independentemente de sua natureza jurídica (FONSECA, 2019).

A normalização legal estabelece um padrão de classificação para as tarifas portuárias, que englobam diferentes elementos, como infraestrutura de acesso aquaviário, instalações de acostagem, infraestrutura operacional ou terrestre, serviços de movimentação de cargas, armazenagem, utilização de equipamentos e serviços diversos ou gerais. Com a Lei dos Portos, as autoridades portuárias brasileiras buscaram racionalizar e reestruturar as tarifas, reduzindo o número de tabelas tarifárias aplicadas aos usuários dos portos. Atualmente, as tarifas portuárias são divididas em sete tabelas principais, podendo variar de porto para porto, de acordo com as características e necessidades específicas de cada localidade (LUNKES, et al., 2014).

Cada novo marco na legislação do setor portuário exige a adequação das tarifas portuárias à nova realidade vigente. Com as mudanças nas leis e regulamentos, é comum que ocorram ajustes e revisões nas tarifas para refletir as novas diretrizes e objetivos estabelecidos pelo governo e pelas autoridades portuárias. Essas adaptações são realizadas visando garantir a eficiência, transparência e competitividade do setor portuário, atendendo às necessidades e demandas em constante evolução (LUNKES, et al., 2014).

#### 4.4 Medidas adotadas para estimular o desenvolvimento da cabotagem brasileira

A cabotagem no Brasil tem passado por transformações importantes ao longo dos anos, com o objetivo de aprimorar a eficiência logística e fortalecer a competitividade no comércio exterior. Diversas medidas foram implementadas nesse sentido.

Em 1995, o mercado de navegação no Brasil passou por transformações significativas com a implementação de duas emendas constitucionais, ampliando suas possibilidades de abertura. Em decorrência dessas mudanças, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, foi promulgada com o objetivo de estabelecer o ordenamento da marinha mercante, permitindo a entrada de capital estrangeiro nas Empresas Brasileiras de Navegação (EBN). No entanto, a navegação de cabotagem permaneceu restrita exclusivamente às EBNs. A principal justificativa para tais medidas é assegurar a regularidade da oferta de embarcações para atender à demanda de cabotagem no mercado brasileiro (MINFRA, 2020).

Dentre as ações previstas para alcançar esse objetivo, destacam-se o alinhamento na cobrança do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre o bunker, a flexibilidade no uso de navios de bandeira estrangeira e a redução do custo operacional e de aquisição de navios (ABAC, 2020).

A falta de investimentos e a falta de infraestrutura adequada nos portos, são barreiras significativas para o desenvolvimento da cabotagem, a legislação também impõe restrições à participação de embarcações estrangeiras na cabotagem brasileira. Entretanto, o programa BR do Mar visa estimular investimentos na modernização e ampliação dos portos, melhorando sua capacidade de receber e movimentar cargas, facilitando assim o transporte por cabotagem, assim como propõe flexibilizar essas restrições a embarcações estrangeiras, permitindo uma maior participação de empresas e embarcações internacionais, o que pode aumentar a concorrência e impulsionar o setor (MINFRA, 2020).

O Projeto de Lei no 4.199/2020, conhecido como “BR do Mar”, foi criado pelo Ministério da Infraestrutura com o objetivo de promover a cabotagem no Brasil. A proposta visa incentivar a oferta, concorrência e competitividade na cabotagem, reduzir os custos logísticos, expandir as rotas e equilibrar a matriz de transportes do país (DOS SANTOS, 2021).

Entre as possibilidades do Programa BR do Mar, destacam-se medidas para impulsionar a cabotagem brasileira. Dentre elas está a ampliação da tonelagem de porte bruto das embarcações próprias efetivamente operantes, registradas em nome do grupo econômico a que pertencia a empresa afretadora. Essa medida visa estimular o crescimento do setor e fortalecer a competitividade da cabotagem no Brasil, promovendo uma cadeia logística mais eficiente e contribuindo para o desenvolvimento econômico sustentável do país (ABAC, 2023).

## 5. CONCLUSÃO

Em conclusão, o objetivo do estudo realizado foi a análise das barreiras regulatórias relacionadas à legislação na cabotagem no Brasil. O objetivo traçado inicialmente foi realizado, uma vez que foram levantadas as barreiras. Os principais obstáculos identificados foram restrições de acesso a portos e terminais, restrições à entrada de empresas estrangeiras e dificuldades de infraestrutura portuária.

O estudo foi bem-sucedido em alcançar seus objetivos ao identificar e analisar as barreiras regulatórias enfrentadas pela cabotagem brasileira. Para a superação desses obstáculos, torna-se necessário estabelecer um ambiente legal estável e previsível que facilite o investimento, melhore a infraestrutura portuária, simplifique os procedimentos burocráticos e incentive a participação de empresas estrangeiras.

Complementarmente, foram definidas iniciativas voltadas para o desenvolvimento da cabotagem. Como sugestão para estudos futuros, recomenda-se que sejam feitas pesquisas mais amplas abordando outros tipos de barreiras que possam impactar o crescimento desse setor fundamental. Aprofundar a análise sobre a relação entre infraestrutura portuária e eficiência da cabotagem, bem como investigar práticas bem-sucedidas de outros países, poderia enriquecer ainda mais o entendimento e as propostas de solução apresentadas neste estudo.

Portanto, ao reunir informações detalhadas sobre as barreiras regulatórias e propor estratégias para enfrentá-las, este estudo contribui com insights para governos, empresas do setor e demais interessados em promover um ambiente favorável para a cabotagem brasileira. Essas ações podem impulsionar a competitividade e o desenvolvimento econômico do país, garantindo um futuro promissor para o transporte marítimo costeiro no Brasil.

Como sugestão para estudos futuros, entende-se que seja salutar expandir a pesquisa para englobar as demais barreiras que impactam a cabotagem brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABAC. Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem. **Apresentação oficial ABAC**. Rio de Janeiro: ABAC, 2023. Disponível em: <https://abac.br.org.br/cabotagem/apresentacoes/>. Acesso em: 18 jul. 2023.

ABAC. Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem. **BR do Mar**. Brasil. Rio de Janeiro: ABAC, 2020. Disponível em: <https://abac.org.br/2020/12/16/abac-apoia-projeto-br-do-mar/>. Acesso em: 7 maio 2023.

BERGANTINO, A. S.; BOLIS, S. Monetary values of transport service attributes: land versus maritime ro-ro transport. An application using adaptive stated preferences. **Maritime Policy & Management**, v. 35, n. 2, p. 159-174, 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/03088830801956821>. Acesso em: 25 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.432, 8 de janeiro de 1997. **Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9432.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm). Acesso em: 03 fev. 2023.

COELHO, R. J. **Em busca da eficiência na cabotagem brasileira: análise da percepção dos operadores das cargas containerizadas.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Santa Catarina-UFSC. Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Transportes e Gestão Territorial. Florianópolis: UFSC, 2017.

COLLYER, W. O. A importância do direito marítimo e da regulação dos transportes e portos para o desenvolvimento da logística. **Journal of Transport Literature**, Manaus v.7, n. 1, p. 194-201, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/Gj5wcC9hJDf94JcdgtdZBNP/?lang=pt>. Acesso: 12 dez. 2022.

DOS SANTOS, F. A. B. **Navegação de cabotagem no Brasil: como o Programa “BR do Mar” pode contribuir para o desenvolvimento do Brasil em um cenário pós pandemia de coronavírus.** Rio de Janeiro. Escola Superior de Guerra (Campus Rio de Janeiro), 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1442>. Acesso em: 15 jan. 2023.

FONSECA, R. O. A navegação de cabotagem no Brasil: uma análise geográfica da conjuntura do modal no início do século XXI. **Revista Transporte y Territorio**, Sergipe, n. 20, p. 3-32, 2019. DOI: <https://doi.org/10.34096/rtt.i20.6382>. Acesso em: 06 maio 2023.

FONSECA, R. O. A navegação de cabotagem de carga no Brasil. **Revista Mercator**, v. 14, n. 1, p. 21-46, 2015. DOI: [10.4215/RM2015.1401.0002](https://doi.org/10.4215/RM2015.1401.0002). Acesso em 02 nov. 2022.

FELIPE JUNIOR, N. F. A dinâmica recente do transporte marítimo de cabotagem e longo curso no Brasil. **Revista Transporte y Territorio**, Sergipe, n. 20, p. 33-65. DOI: [10.34096/rtt.i20.6383](https://doi.org/10.34096/rtt.i20.6383). 2019. Acesso em: 16 fev. 2023.

LOBÃO, L. F. **O BR do mar: análise do mercado de cabotagem do Brasil e seus conflitos.** 2021. 44 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Ciências Econômicas (FCE), Universidade Federal da Bahia-UFBA, Salvador, 2021.

LUNKES, R. J.; CONSTANTE, J. M.; DA ROSA, F. S.; RIPOLL-FELIU, V. M.; GINER FILLLOL, A. Tarifas portuárias: um estudo comparativo entre os sistemas portuário brasileiro e espanhol. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 6, n. 3, p. 127– 140, 2014. DOI: [10.21118/apgs.v6i3.4636](https://doi.org/10.21118/apgs.v6i3.4636). Acesso em: 19 fev. 2023.

MINFRA. Ministério da Infraestrutura. **Antac e Abac debatem navegação de cabotagem.** Brasília. MINFRA: 2019. Disponível em: [https://www.gov.br/antac/pt-br/noticias/copy2\\_of\\_2021/antac-e-abac-debatem-navegacao-de-cabotagem](https://www.gov.br/antac/pt-br/noticias/copy2_of_2021/antac-e-abac-debatem-navegacao-de-cabotagem). Acesso em: 07 jun. 2023.

MINFRA. Ministério da Infraestrutura. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI SNPTA/SNPTA**, de 17 de março de 2020. Brasília: MINFRA, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 05 mai. 2022.

MOURA, D. A.; BOTTER, R. C. O transporte por cabotagem no Brasil: Potencialidade para a intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. **Revista Produção Online**, Florianópolis, v.11 n.2, p. 595-617, 2011. DOI: <https://doi.org/10.14488/1676-1901.v11i2.897>. Acesso em 06 maio 2023.

ROBERTO, E. G.; MATOS, F. J.; GAVIÃO, L. O. KOSTIN, S. Comércio marítimo brasileiro: busca de países referência para desenvolver a navegação de cabotagem. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2020. DOI: 10.19177/reen.v13e22020238-267. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/EeN/article/view/9268>. Acesso em: 18 jan. 2023.

RIBEIRO, P. V. C. O transporte marítimo de carga e proteção da bandeira brasileira. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v. 11, n. 03, p. 05- 13, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/administracao/naval/transporte-maritimo>. Acesso em: 13 fev. 2023.

PEREZ, O. C.; SANTOS, V. H. A. Logística e comércio exterior: dificuldades no porto de santos. **Revista Desenvolvimento Social**, v. 11, n. 1, p. 33-42, 2014. Disponível em: <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/rds/article/view/1825>. Acesso em: 19 jul. 2022.

SILVEIRA JÚNIOR, A. **Cabotagem brasileira: uma abordagem multicritério**. Curitiba: Appris, 2018.

SILVEIRA JÚNIOR, A.; NUNES, R. R.; JESUS, B. S.; ARCANJO, J. A.; SANTOS, J. V.; SANTOS, N. G. Cabotagem brasileira: avaliação do segmento de carga containerizada. **Revista de Gestão e Secretariado**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 505- 542, 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v14i1.1533>. Acesso em: 19 fev. 2023.