

ROBSON DE ARAUJO DA SILVA

MARINHA MERCANTE:

a política protecionista na cabotagem, sob a ótica da expressão militar

Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: CMG (Ref) Adalberto Souza Filho

Rio de Janeiro
2021

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

ROBSON SILVA

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S586m Silva, Robson

Marinha Mercante: a política protecionista na cabotagem, sob a ótica da expressão militar / Robson Silva.- Rio de Janeiro: ESG, 2021.
52 f.

Orientador: Adalberto Souza Filho

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos Política e Estratégia (CAEPE), 2021.

1. Cabotagem (Transporte de carga) – Brasil. 2. Protecionismo e livre câmbio - Brasil. 3. Marinha mercante – Brasil. I.Título.

CDD – 387.5

A minha querida esposa, Josélia, e aos meus filhos Lucas e Bruno pelo incansável apoio que me ofertaram ao longo desta caminhada.

AGRADECIMENTOS

Se fosse agradecer a todos que contribuíram para que eu chegasse até aqui, certamente não caberia nas laudas preconizadas para este Trabalho de Conclusão de Curso. Assim, pretendo me ater aqueles que me acompanharam nesta caminhada.

Primeiramente, a Deus, por me conceder o dom da vida até o término desta pesquisa.

A minha família, pela paciência, por entender meus períodos de ausência e me incentivar a vencer os desafios diários. Vocês são a razão para que eu me esforce além do possível.

Finalmente, ao meu Orientador, CMG Ref Adalberto Souza Filho, instrutor da Escola Superior de Guerra, pelas palavras de apoio, incentivo, disponibilidade e orientações seguras, encorajando-me a prosseguir na pesquisa. Graças a vossa condução, naveguei em mares tranquilos.

RESUMO

Este trabalho aborda a adoção de políticas protecionistas ou liberais na cabotagem nacional, sob o ponto de vista da expressão militar do Poder Nacional. Embora a cabotagem seja o meio de transporte de carga mais econômico e menos poluente, com políticas públicas protecionistas na maior parte de sua trajetória, responde por 11% da carga transportada no país, enquanto o modal rodoviário atende 65% da carga nacional. O objetivo deste estudo é entender as razões que justificam a manutenção de políticas protecionistas na cabotagem, ainda que os resultados sejam questionáveis. Na expressão econômica do Poder Nacional, o setor tem polarizado opiniões sobre a eficácia de se adotar políticas públicas protecionistas em oposição à política liberal. Em 2018, o Tribunal de Contas da União (TCU) levantou os obstáculos ao desenvolvimento do setor. Em 2020, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) elaborou estudo sobre a navegação de cabotagem, a fim de encontrar opção regulatória que fomentasse o setor. O Governo Federal apresentou o Projeto de Lei nº 4199/2020, conhecido como BR do Mar, flexibilizando as possibilidades de afretamento de embarcações estrangeiras. Trata das peculiaridades do protecionismo e do liberalismo, apresentando motivos que justifiquem aquelas práticas. Cita a evolução das políticas nacionais de incentivo à cabotagem. O campo de estudo baseou-se nos relatórios da ANTAQ e do TCU; e no Programa de Governo BR do Mar. A conclusão indica que o caráter estratégico da cabotagem, sob a ótica militar, restringe-se à ampliação da propriedade de navios mobilizáveis, independente da carga que transportam. E que a expressão militar do Poder Nacional deve apoiar o protecionismo até o atingimento satisfatório de uma frota nacional mobilizável.

Palavras-chave: Cabotagem. Protecionismo. Liberalismo.

ABSTRACT

This study addresses the adoption of protectionist or liberal policies in national cabotage, from the point of view of the military expression of National Power. Although cabotage is the most economical and least polluting means of cargo transport, with protectionist public policies throughout most of its trajectory, it accounts for 11% of the cargo transported in the country, while the road modal serves 65% of the national cargo. The aim of this study is to understand the reasons that justify the maintenance of protectionist policies in cabotage, even if the results are questionable. In the economic expression of National Power, the sector has polarized opinions on the effectiveness of adopting protectionist public policies in opposition to liberal policy. In 2018, the Federal Court of Accounts (TCU) raised obstacles to the development of the sector. In 2020, the National Waterway Transport Agency (ANTAQ) prepared a study on coastal shipping, in order to find a regulatory option that would encourage the sector. The Federal Government presented a draft law nº. 4199/2020, known as BR do Mar, making the possibilities of chartering foreign vessels more flexible. It deals with the peculiarities of protectionism and liberalism, presenting reasons that justify those practices. It mentions the evolution of national policies to encourage cabotage. The scope of this study was based on ANTAQ and TCU reports; and in the BR do Mar Government Program. The conclusion indicates that the strategic character of cabotage, from a military perspective, is restricted to the expansion of ownership of deployable ships, regardless of their cargos. And that the military expression of National Power must support protectionism until the satisfactory achievement of a deployable national fleet.

Keywords: Cabotage. Protectionism. Liberalism.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.2	O problema	9
1.3	A importância da cabotagem nacional	10
1.4	O estudo.....	11
1.5	Abrangência e resultado	12
2	A MARINHA MERCANTE.....	13
3	PROTECIONISMO ECONÔMICO.....	19
4	LIBERALISMO ECONÔMICO.....	24
5	PROTECIONISMO x LIBERALISMO: VANTAGENS E DESVANTAGENS	27
5.1	Regimes aplicados à cabotagem	27
5.2	Razões para a adoção dos diferentes regimes de cabotagem.....	28
5.2.1	Razões para políticas de cabotagem liberalistas	28
5.2.2	Razões para políticas de cabotagem protecionistas	29
6	Evolução Regulatória da cabotagem Nacional.....	33
6.1	Século XIX- a alternância de políticas no setor.....	33
6.2	Século XX- a cabotagem do petróleo e o estado regulador	34
6.3	Século XXI-criação da agência reguladora e vinculação da cabotagem à construção naval	37
7	BR DO MAR.....	41
8	CONCLUSÃO	45
	REFERÊNCIAS.....	49

1 INTRODUÇÃO

O mar representa um elo fundamental na cadeia comercial de um país. Além de ser fonte de lazer, alimentação e contribuir para o equilíbrio do clima, 95% do comércio mundial passa pelo mar por meio do transporte marítimo. Diretamente relacionada a esta importante fonte econômica, a Marinha Mercante, com sua frota de embarcações, realiza o transporte de cargas por via marítima, garantindo presença nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB).

Entende-se como Marinha Mercante o conjunto de organizações, embarcações e profissionais afins, envolvidos no transporte marítimo de carga comercial e passageiros, na atividade de pesca e nas atividades recreativas que envolvam embarcações nos mares, rios e lagos. Além destes três segmentos (comercial, pesca e recreio), quanto ao tipo de navegação, a Marinha Mercante classifica-se em: longo curso (transoceânicas), cabotagem (ao longo do litoral nacional) e interior (rios, lagos e lagoas). Este trabalho abordará, especificamente, a navegação de cabotagem comercial.

Desde a colonização até os dias atuais, a cabotagem faz parte das atividades econômicas ligadas ao mar. Basta lembrar a abertura dos portos do Brasil, para fins de comércio, por decreto de D. João VI, datado de 28 de janeiro de 1808. Como a ocupação territorial brasileira se concentrou no litoral, é natural pensar na cabotagem como principal meio de distribuição de cargas, sendo complementada por rodovias e ferrovias. Entretanto, atualmente, a cabotagem tem participação pouco expressiva no modal de transporte nacional, seja por decisões políticas sazonais, seja por orientações econômicas de redução de custos etc.

O comércio marítimo representa relevante expressão econômica do Poder Nacional, face aos custos e valores envolvidos. No Brasil, apenas 11% da carga movimentada utiliza o transporte marítimo, mesmo sendo um meio de transporte economicamente competitivo e com menor número de acidentes (TEIXEIRA, 2018, p. 395). Talvez, a explicação para esta modesta participação encontre resposta nas políticas setoriais adotadas pelo nosso país.

Se no passado a cabotagem teve o seu protagonismo, a partir da década de 1920, o país foi incentivado a desenvolver a malha rodoviária com o aparente propósito de integrar o território nacional e viabilizar a indústria automobilística. Nesta época prevaleceu o lema “Governar é abrir estradas”, popularizado pelo Presidente Washington Luís, cujas iniciativas foram suportadas e subsidiadas pelo Governo, ou

seja, política de Governo, entre os anos de 1926 e 1930. Desde então, o modal rodoviário assumiu a liderança de distribuição de carga no nosso país e o modal aquaviário perdeu o protagonismo de outrora.

A partir deste episódio, sucederam-se medidas de incentivo ao transporte marítimo de cargas, na tentativa de resgatar o prestígio do setor ou, pelo menos, torná-lo economicamente viável e competitivo.

1.2 O problema

O setor tem polarizado opiniões sobre a eficácia de se adotar políticas públicas protecionistas, implementando barreiras à entrada de concorrentes estrangeiros, em oposição à política liberal (livre concorrência comercial), adotada em outros países com litoral e expressividade comercial semelhantes ao Brasil. Cabe ressaltar que, independentemente da política adotada, os objetivos finais são: estruturar e aperfeiçoar a eficiência das empresas, estimular a concorrência e reduzir custos. Os questionamentos acerca da eficácia da política adotada têm fomentado discussões entre os decisores da política do setor, uma vez que o efeito desejado de fomentar a cabotagem não está sendo atendido, apesar da longevidade da estratégia protecionista que tem sido implementada em nosso país. Nas palavras de Hollanda Filho (1998):

Sempre existiu, na história do pensamento econômico, uma controvérsia entre aqueles que defendem o princípio liberal do livre comércio e os que argumentam em favor da adoção de medidas protecionistas. (HOLLANDA FILHO, 1998, p. 34).

Contrastando com a distribuição populacional brasileira que, em sua maioria, concentra-se em uma faixa de até 200 km do litoral, o modal cabotagem, conforme anteriormente citado, responde por 11% da carga transportada no país, enquanto o modal rodoviário atende 65% da carga nacional.

O baixo aproveitamento do modal aquaviário de cabotagem mereceu a atenção do Tribunal de Contas da União (TCU) que, em 2018, entendendo o potencial de crescimento da cabotagem em contraste ao modesto resultado apresentado, decidiu identificar os obstáculos ao desenvolvimento do setor, com intuito de aumentar aquela participação na matriz de transporte nacional de carga, avaliando as ações do

Ministério da Infraestrutura (MI), Ministério da Economia (ME) e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). (TCU, 2018, p. 8).

Adicionalmente, em 2020, a ANTAQ finalizou estudo sobre a navegação de cabotagem de contêiner, a fim de subsidiar debate que buscava encontrar opção regulatória para fomentar a competição no setor (ANTAQ, 2020, p. 8).

Desta forma, considerando que o TCU elaborou um panorama dos obstáculos ao desenvolvimento da cabotagem nacional, e que a ANTAQ levantou subsídios que possam contribuir para uma política regulatória, este trabalho pretende verificar por que, ainda nos dias atuais, sob a ótica do Poder Marítimo, a cabotagem nacional precisa de políticas protecionistas para estruturar seu desenvolvimento e aumentar sua participação na matriz de transporte nacional? Para tal questionamento, deve-se considerar que o setor vem sendo contemplado com aquelas políticas há, pelo menos, duas décadas e parece ainda não ter atingido a pretendida estruturação.

1.3 A importância da cabotagem nacional

O transporte marítimo ou, neste caso específico, a cabotagem poder ser interpretada como um dos indicadores econômicos de desenvolvimento do país, enquanto testemunha o volume e a diversidade de cargas transportadas, além de refletir a capacidade e a capilaridade de distribuição de cargas no território nacional.

Adicionalmente, compete à Autoridade Marítima¹ orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à Defesa Nacional, além de contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que se refiram ao mar, conforme o art. 17, inciso III, da Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999). Neste sentido, entender as variáveis que influenciam o desenvolvimento da Marinha Mercante e, em especial, o caráter estratégico da navegação de cabotagem, se reveste de especial importância, considerando que aquela frota de embarcações

¹ O Comandante da Marinha é a Autoridade Marítima e tem competência para orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional, prover a segurança da navegação aquaviária, contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar, implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas e cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução (Lei Complementar nº 97/1999, Art. 17).

compõe parcela mobilizável do Poder Marítimo, em um eventual emprego da expressão militar do Poder Nacional² (BRASIL, 2020, p. 73). Ademais, o desenvolvimento da cabotagem contribui para o aprimoramento do Sistema Nacional de Mobilização (BRASIL, 2020, p. 67).

Desta forma, o entendimento do caráter estratégico da navegação de cabotagem para o país, permitirá a Autoridade Marítima, e por conseguinte o Ministério da Defesa, melhor subsidiar as políticas públicas voltadas para o setor, definindo critérios que possam justificar, ou não, a adoção de políticas protecionistas que promovam o desenvolvimento do setor, o crescimento da participação do modal na matriz de transportes nacional e a renovação da frota de embarcações.

1.4 O estudo

Este trabalho pretende analisar a navegação de cabotagem, nas duas últimas décadas, a fim de avaliar a evolução do setor. Há necessidade de se examinar o que é protecionismo e liberalismo, no âmbito da navegação de cabotagem, de modo que se possa classificar as políticas adotadas no espaço temporal deste estudo. Neste sentido, será verificada as vantagens e desvantagens, tanto da política protecionista como da política liberal, para a navegação de cabotagem.

Segundo MILL (1848), alguns autores admitem a política protecionista por questão de Segurança Nacional ou para permitir uma estruturação do setor (apud HOLLANDA FILHO, 1998, p.39). Entretanto, há consenso de que a corrente dominante entre os economistas é a da política liberal ou livre comércio, mostrando a preferência destes pelo liberalismo (HOLLANDA FILHO, 1998, p.34).

Por fim, será feito um breve resumo sobre a evolução regulatória da cabotagem e análise da tendência política proposta no Projeto de Lei nº 4199/2020 (Br do Mar) que, aparentemente, flexibilizou a legislação vigente, mantendo certo grau de protecionismo e justificando a existência de tais dispositivos como sendo necessários à proteção dos investimentos anteriormente realizados pelas Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), além de ressaltar a volatilidade do frete marítimo e as peculiaridades do setor.

² ESG (Escola Superior de Guerra). **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro, ESG, 2021.

Ao final desta trajetória, pretende-se melhor compreender o caráter estratégico da cabotagem nacional, sob a ótica da expressão militar do Poder Nacional, a fim de subsidiar a formulação de políticas públicas do setor, conforme previsto na Lei Complementar nº 97/1999 (BRASIL, 1999).

1.5 Abrangência e resultado

Uma vez que a natureza da carga transportada pode influenciar o perfil de evolução do setor, este estudo considerará como referência as cargas derivadas de petróleo e as containerizadas para descrever o perfil de crescimento da cabotagem. Da mesma forma, está fora do escopo deste trabalho, a análise da evolução da legislação regulatória do setor, a fim de que não se torne um trabalho muito extenso. Entretanto, eventualmente, será necessário citar itens específicos, apenas para exemplificar o ponto de vista observado no assunto em questão, contextualizado com o período referenciado.

Embora a infraestrutura dos portos seja de suma importância para se manter uma rota viável e constante, este trabalho não abordará as políticas e medidas de melhorias às infraestruturas portuárias por entender que pouco contribuem para o objetivo final da pesquisa, qual seja, analisar o caráter estratégico das EBN de cabotagem, a fim de definir em que medida a política adotada deve ser protecionista ou liberal, e não a distribuição estratégica dos portos e suas condições de operação. Por outro lado, os setores da construção e da reparação naval sempre foram associados ao tema cabotagem, quando se fala em políticas de incentivo ao crescimento e à estruturação do setor. Desta forma, este trabalho abordará conjuntamente os setores (cabotagem, construção naval e reparação naval), sempre que a política adotada se referir aos mesmos como temas indissociáveis na legislação em análise.

Assim, é oportuno entender as peculiaridades da navegação de cabotagem para melhor assessorar as futuras políticas públicas, a fim de efetuar as necessárias correções ou atualizações na legislação vigente; bem como entender os critérios que conduzem à adoção de políticas protecionistas ou liberais para o setor.

2 A MARINHA MERCANTE

Diferentemente da Marinha do Brasil (MB), que é uma marinha de guerra, composta por militares e que tem como missão preparar e aplicar o Poder Naval, além de outras atribuições, a fim de contribuir com a defesa da pátria; a Marinha Mercante é composta por civis e entendida como o conjunto de organizações, embarcações e profissionais afins, envolvidos no transporte marítimo de carga comercial e passageiros, na atividade de pesca, na atividade de apoio às explorações de recursos marítimos e nas atividades recreativas que envolvam embarcações nos mares, rios e lagos. Quanto ao tipo de navegação, a Marinha Mercante classifica-se em: longo curso (transoceânicas), cabotagem (ao longo do litoral nacional) e interior (rios, lagos e lagoas).

A Marinha Mercante faz parte da reserva naval, podendo ser convocada em caso de guerra, garantindo o fluxo do comércio de interesse da nação, principalmente em situações especiais de suspensão do transporte marítimo, decorrentes de conflitos diplomáticos ou militares (DA SILVA, 2010, p. 96). A Estratégia Nacional de Defesa acrescenta que aquela frota de embarcações compõe parcela mobilizável do Poder Marítimo, em um eventual emprego da expressão militar do Poder Nacional (BRASIL, 2020, p. 73).

Portanto, é possível entender a importância do desenvolvimento da Marinha Mercante para o país, seja para garantir seu comércio pelo mundo, seja para contribuir para a construção de um forte Poder Marítimo para a nação em questão. Neste sentido, entender as variáveis que influenciam o desenvolvimento da Marinha Mercante, e em especial, o caráter estratégico da navegação de cabotagem, se reveste de especial importância para o Poder Marítimo e o Poder Naval.

Tendo como patrono Irineu Evangelista de Sousa, Visconde de Mauá, nascido em 28 de dezembro de 1813, data celebrada como o dia da Marinha Mercante Brasileira, a instituição presta justa homenagem ao ilustre personagem que muito contribuiu para o desenvolvimento nacional. De fato, a Marinha Mercante é sempre relacionada ao desenvolvimento, ao crescimento econômico e à capacidade logística de uma nação litorânea. No Brasil, a Marinha Mercante passou, e passa, por fases de expansão e retração do setor, normalmente, acompanhando a situação econômica do país.

O texto de Goularti Filho, publicado no periódico “Pesquisa & Debate”, relata que a cabotagem teve um período oscilante de crescimento, porém, sempre com

saldo positivo. Entretanto, a partir de 1930, a industrialização ganhou prioridade. Segundo aquele autor, o declínio da Marinha Mercante brasileira somente poderia ser solucionado com uma intervenção estatal, definindo novos rumos para o setor.

A industrialização desenhou um novo arranjo para o sistema de transporte no Brasil. O Plano Geral de Viação Nacional, aprovado em 1934, apontava claramente que as rodovias seriam as vias integradoras do mercado nacional (GOULARTI FILHO, 2010, p. 250).

Em 2018, o estudo realizado pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) sobre a cabotagem no Brasil relatou que o processo histórico da colonização propiciou a prática da navegação de cabotagem no litoral brasileiro, desde a chegada dos portugueses. Descreveu que, entre os séculos XVI e XX, os meios aquaviários eram a única possibilidade de transporte de cargas volumosas, a longas distâncias, proporcionando a interligação entre os portos brasileiros e a consecução das atividades comerciais, desenvolvendo, assim, a navegação de cabotagem. Porém, o desejo de continuar a expansão econômica e de levar as atividades comerciais ao interior do país, face aos novos produtos comercializados, conduziu as ações públicas a priorizarem o desenvolvimento e a utilização do transporte ferroviário e a incentivarem a malha rodoviária, somente consolidada nos anos de 1950, no Governo Juscelino Kubistchek (1956-1961), com a implantação da indústria automobilística, (TEIXEIRA, 2018, p. 397-399).

É possível notar que, a partir de 1808, a Marinha Mercante vivenciou um crescente desenvolvimento com a chegada da família real portuguesa, marcando o início das atividades do comércio marítimo brasileiro, baseado em importações e exportações de produtos diversificados. Neste ponto, tanto Teixeira quanto Goularti Filho, concordam que a implantação da indústria automobilística contribuiu para interromper aquela trajetória de desenvolvimento, até então, exitosa. Cabe ressaltar que a mudança de foco da cabotagem para o eixo rodoviário, vinha sendo incentivada desde o Governo de Washington Luís (1926-1930), cujo lema era “Governar é abrir estradas”. Entretanto, ao considerar a contribuição da cabotagem para o desenvolvimento do país e, ao analisar a sequência de decisões governamentais sobre o setor, é possível concluir que, no entendimento do Governo, haveria necessidade de se criar um incentivo setorial, sendo vislumbrada a possibilidade de intervenção estatal, a fim de tornar a cabotagem economicamente viável, competitiva, mantendo o protagonismo do setor que outrora alavancou a economia.

Desta forma, em 1956, uma proposta de intervenção estatal foi apresentada no Plano de Metas do Governo. Então, conciliando o estímulo ao setor à necessidade de renovação da frota, em 1958, o Governo criou o Fundo da Marinha Mercante (FMM), por meio da Lei nº 3.381/1958³, a fim de prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e, principalmente, para a construção e reparação de embarcações navais brasileiras. Em breves palavras, o FMM preconizava a criação de uma taxa sobre o frete de mercadorias importadas que financiaria a aquisição/reparação de navios para renovação da frota, desde que as encomendas ou reparos favorecessem os estaleiros ou as indústrias nacionais. Atualmente, aquela taxa é denominada de Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM).

O claro protecionismo pode ser comprovado pelo estudo realizado pela Consultoria Legislativa do Senado Federal quando afirmou que, entre os anos de 1960 e 1986, a Marinha Mercante brasileira foi protegida por legislação que, além de incluir reserva de mercado e concessão de subsídios, estabelecia a vinculação do seu crescimento ao da construção naval. Em consequência daquela vinculação dos setores, o governo passou a intervir nas decisões das empresas, direcionando a compra de navios. Entretanto, o elevado preço cobrado pelos estaleiros nacionais exigia altos subsídios, a fim de compensar a diferença entre os preços nacionais e internacionais, que chegava a ser da ordem de 53% do total do financiamento (NÓBREGA, 2008, p. 5).

Nas palavras de Neto, o subsídio estatal também era praticado em outros mercados internacionais como fomento à ampliação da frota da cabotagem e à indústria naval:

Nessa fase, reconhecendo as dificuldades iniciais dos estaleiros nacionais para competir com os estrangeiros – o preço da construção no Brasil seria maior do que o internacional –, a legislação estabeleceu um “prêmio” para cobrir a diferença, que seria pago pelo fundo. Tratava-se, evidentemente, de um subsídio à construção naval nacional, o que, na época, não era muito diferente do que ocorria no resto do mundo (NETO, 2014, p. 43, grifo do autor).

Neste momento, as palavras de Neto comprovam que práticas protecionistas para a cabotagem não são incomuns.

³ Atualmente, conforme Decreto-Lei nº 1.801/1980, o FMM é administrado pelo Ministério da Infraestrutura, por meio do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM).

Transformando a criação do FMM em números, no ano de 1960, o transporte marítimo respondia por 20% de participação no transporte de mercadorias, em contraste com 60% e 19% dos modais rodoviário e ferroviário, respectivamente (GRANDI, 2016, p. 396). Atualmente, de acordo com o Plano Nacional de Logística (PNL), a cabotagem responde por 11% do total de carga transportada no Brasil. Os modais rodoviário e ferroviário respondem por 65% e 15%, respectivamente (BRASIL, 2018, p.16). Ou seja, o transporte marítimo de mercadorias perdeu espaço para os demais modais, principalmente o rodoviário, apesar da política protecionista adotada no período, segundo Nóbrega (2008). A reserva de mercado, a fim de ampliar o volume de carga a ser transportada, demandava ampliação da frota para atender o movimento logístico. Entretanto, os orçamentos nacionais majorados em relação aos valores praticados internacionalmente, restringiam a procura de novos financiamentos para construção de navios pelo FMM.

No Anuário Estatístico da ANTAQ, considerando o mês de janeiro do ano de 2021, é possível perceber que, daquela pequena participação do modal aquaviário (11% da matriz de transporte nacional), 77% corresponderam ao transporte de granéis líquidos e gasosos; seguidos por 12% de granéis sólidos, basicamente minérios; e 8% de carga containerizada. Os 3% restantes são atribuídos à carga geral (produtos orgânicos, bebidas etc). Cabe ressaltar que, no ano de 2020, as cargas de granéis líquidos e contêineres apresentaram crescimento de 8% e 11%, respectivamente, no volume total de carga transportada, em relação ao ano de 2019 que, por sua vez, apresentou crescimento de 11% e 22%, respectivamente às mesmas cargas, em relação ao ano de 2018. (ANTAQ, 2021).

Em resumo, não havia estímulo para investimento privado no setor, em consequência da perda de espaço da cabotagem na matriz de transportes nacionais. Assim, por volta dos anos 30 até meados dos anos 90, o Governo optou pelo protecionismo, porém, a fim de evitar que os custos da cabotagem fossem patrocinados pelo orçamento da União, criou o FMM. Entretanto, ao vincular a construção e a reparação naval ao setor da cabotagem, a fim de estimular a geração de empregos e o desenvolvimento da indústria nacional, conforme previsto na legislação de criação do FMM, permitiu que as políticas se tornassem dependentes, podendo, até mesmo, ter sido uma das razões para o freio no crescimento da cabotagem, haja visto os custos envolvidos, conforme citado no estudo do Senado Federal.

Cabe ressaltar que, embora a cabotagem tenha perdido participação na matriz de transporte nacional, a carga líquida e a containerizada apresentaram expressivo crescimento na distribuição de cargas transportadas pela navegação de cabotagem. Tal fato, suscita questionamentos no sentido de se entender qual o benefício da política protecionista para a cabotagem, já que a sua participação na matriz de transportes nacionais regrediu. Ou ainda, se o protecionismo só estimulou o crescimento de alguns segmentos da cabotagem, como combustíveis e contêineres.

No tocante ao transporte de combustíveis, no início do século XXI, o mundo buscava novas fontes de energia, visto que o petróleo é um recurso não renovável e, por conseguinte, finito. Neste período, o Brasil contava com expressiva extração de petróleo. Ademais, a descoberta da camada do pré-sal, na Bacia de Santos, estimulou, ainda mais, a adoção de medidas que contribuíssem para a ampliação da frota nacional.

Assim, a fim de ampliar a frota de embarcações para transportar todo o granel líquido prospectado, recuperar a indústria naval e gerar emprego, o Governo Federal lançou, em 1999, o Programa de Renovação da Frota de Apoio Marítimo (Prorefam) e, em 2004, o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), ambos direcionados à Petrobras/Transpetro. O Prorefam obteve um resultado satisfatório, ampliando a frota de embarcações de apoio marítimo. Entretanto, apesar do início promissor, o Promef não obteve o mesmo êxito, qual seja, ampliar a construção de navios no Brasil, manter um índice de conteúdo nacional mínimo de 65% e atingir competitividade internacional.

Inicialmente, estavam previstos 46 navios, a serem construídos em estaleiros nacionais. Contudo, ao longo do programa, mais da metade das encomendas foram canceladas pela Transpetro.

Neste ponto, Neto esclarece que foram os altos preços praticados pelos estaleiros nacionais e o não cumprimento dos prazos contratuais que transformaram as encomendas de navios em investimentos de alto risco. Justifica, exemplificando que, no custo de produção de um navio-tanque na China, 16% dos gastos são relativos à mão de obra; 57%, a equipamentos; e 26%, a produtos siderúrgicos. Na Coreia do Sul, estes percentuais são de 17%, 62% e 21%, respectivamente. No Brasil, os gastos com mão de obra chegam a ser cerca de quatro vezes superiores aos dos outros dois países, como reflexo de salários mais altos e produtividade física mais baixa. (2014, p. 45).

Ao analisarem o mesmo período da história da cabotagem, Neto e Nóbrega concordam que o Governo optou pela política protecionista e que as embarcações produzidas no Brasil possuem altos custos, em relação ao mercado internacional. Ainda assim, a exploração do petróleo propiciou o crescimento da frota de apoio marítimo, conferindo “fôlego” à indústria da construção naval, face à encomenda de novas embarcações que atendessem a demanda crescente de transporte de combustíveis.

Entretanto, considerando que o desenvolvimento da cabotagem contribui para o aprimoramento do Sistema Nacional de Mobilização e que aquela frota de embarcações compõe parcela mobilizável do Poder Marítimo, em um eventual emprego da expressão militar do Poder Nacional (BRASIL, 2020, p. 73), considerando, ainda, que nas palavras do Almirante Alfred Thayer Mahan, o Estado, para ser grande e poderoso deve possuir um forte Poder Marítimo, não só constituído pelo Poder Naval (Marinha de Guerra), mas também por uma Marinha Mercante expressiva, portos eficientes e estaleiros ativos (apud DA SILVA, 2010, p. 96), é possível concluir que o declínio do Promef refletiu nas encomendas aos estaleiros nacionais, frustrou os objetivos do Governo e exigiu maior participação da Autoridade Marítima nas futuras formulações de políticas públicas afetas à Marinha Mercante, a fim de garantir a ampliação e a renovação da frota da cabotagem nacional, principalmente, no transporte de combustíveis, como importante atividade do Sistema Nacional de Mobilização.

3 PROTECIONISMO ECONÔMICO

Uma vez que se pretende questionar práticas protecionistas aplicadas à cabotagem nacional, há necessidade de melhor conhecer esta prática.

Em essência, práticas protecionistas são usadas pelos governantes desde o mercantilismo, quando os reis absolutistas das nações europeias criavam barreiras alfandegárias para evitarem a entrada de produtos de outros territórios. Naquela época, os Estados passaram a intervir fortemente na economia, a fim de garantir acúmulo de riquezas e perpetuação de seus poderes, afirmando que o comércio era o responsável pela geração da riqueza do país. Desta forma, submetia as regiões colonizadas a um conjunto de regras, como por exemplo, a obrigatoriedade de realizar comércio exclusivo com a metrópole. Assim, caberia ao Estado (metrópole) incrementar a economia, transformando a matéria-prima recebida da respectiva colônia.

Atualmente, quando um Governo adota medidas econômicas que visam favorecer atividades econômicas internas e produtos nacionais, fortalecer a indústria nacional e preservar empregos, dificultando a entrada de concorrentes internacionais, diz-se que está vigente uma política protecionista.

Política protecionista pode ser implementada em toda a economia ou, apenas, em setores ou produtos específicos, sendo estes últimos os mais comuns. Curiosamente, enquanto assistimos ao mundo difundir conceitos de globalização, parece contraditório a proteção de produtos e serviços para garantir a sobrevivência daqueles segmentos, entendendo, assim, que nem tudo deve ser globalizado; apenas o que for de interesse do Estado.

A partir da década de 1930, intensifica-se o ciclo da industrialização no país, substituindo as importações. Por conseguinte, houve uma transição da economia aberta, voltada ao exterior, para uma economia fechada, voltada para o que viria a se constituir, gradualmente, em um importante mercado interno no ciclo da industrialização.

A implantação e a exploração de infraestruturas voltaram-se para o atendimento de uma economia que se industrializava aceleradamente, alterando a lógica do processo decisório governamental, adotando a predominância do setor público e confirmando o padrão político estatal-desenvolvimentista. (NETO, 2014, p. 33).

Em 1848, as palavras de Mill já haviam antecipado as conclusões de Neto, no ano de 2014, quando defendeu o protecionismo para as indústrias que estavam em fase de implantação, até que se estabilizassem economicamente, justificando um protecionismo temporário. (MILL, 1848, p. 916-919 apud HOLLANDA FILHO, 1998, p. 40).

Na mesma linha, a teoria crítica do comércio estratégico de Friedrich List, também conhecida como “teoria do protecionismo educador”, entende que o protecionismo é um processo transitório, pelo qual uma nação em desenvolvimento tem que passar, até que tenha condições de adotar o livre comércio (liberalismo). De acordo com a teoria de List, o desenvolvimento das empresas nacionais poderia ser prejudicado pela entrada de empresas estrangeiras, economicamente mais avançadas, que já estivessem estabilizadas no mercado. Dessa forma, justifica-se o protecionismo com objetivo de proteger, temporariamente, o mercado nacional para que, a médio prazo, as indústrias nacionais pudessem ser introduzidas num ambiente de livre concorrência, em igualdade de condições (LIST apud OLIVEIRA, 2007, p. 8).

Neto analisou que a implantação de novas indústrias, no país, precisava ser protegida até que estivessem em condições de competir com o mercado internacional. Assim, o Governo passou a adotar medidas protecionistas, resguardando as indústrias nascentes da concorrência internacional. Esta análise está condizente com a ideia apresentada por Mill, quando afirma que protecionismo, ainda que temporário, é necessário para a estabilidade das indústrias em fase de implantação. Anteriormente a Neto e Mill, List já havia feito a mesma análise, vislumbrando a teoria do “protecionismo educador”.

Adicionalmente, cabe destacar que os gastos pré-operacionais das empresas (instalações, equipamentos, treinamento de pessoal etc) demandam grandes esforços econômicos da indústria entrante. Desta forma, parece justo dar condições de igualdade de competição comercial, auxiliando a jovem indústria a se tornar competitiva, uma vez que o próprio Governo brasileiro, naquela época, decidiu incentivar a industrialização. Importa mencionar que, no Brasil, na década de 1930, também havia o incentivo à construção de rodovias. Desta forma, a política protecionista acima comentada refere-se, também, à indústria automobilística, que viria a absorver parte da carga transportada pela cabotagem, reduzindo a participação do modal aquaviário na matriz de transporte nacional.

É possível perceber que, apesar do crescimento da industrialização, do avanço da construção de rodovias e da política protecionista de incentivo adotada a estes setores, a cabotagem ainda levou algum tempo para sentir os reflexos do novo foco governamental, visto que, na década de 1960, o transporte marítimo ainda respondia por 20% de participação no transporte de mercadorias, reduzindo para 11% de participação nos dias atuais.

De acordo com Hollanda Filho (1998, p. 35-37), o protecionismo não deve ser analisado isoladamente, fora do contexto social ou momento histórico pelo qual o país está passando. Caso assim se proceda, corre-se o risco de distorcer a visão de concorrência sadia, restando apenas o desejo de manutenção de privilégios monopolistas. Prossegue, confirmando que a ideia de política protecionista já estava presente na literatura mercantilista e observa alguns argumentos que, segundo aquele autor, justificaram a adoção do protecionismo, e cita o contexto britânico⁴, no que diz respeito à Segurança Nacional, proteção da economia doméstica e preservação de recursos humanos.

Quanto ao requisito de Segurança Nacional, Hollanda Filho relembra que, em meados do século XVII, a Inglaterra expediu o documento conhecido como *Navigations Act* que exigia que o transporte, por mar, de qualquer produto comercial para os demais países europeus, deveria ser feito por navios pertencentes à Inglaterra ou do próprio país europeu que estivesse realizando importação ou exportação daquele produto. Assim, contribuiu para o crescimento econômico da Inglaterra, impulsionando o mercantilismo inglês, ao favorecer a indústria naval e as companhias de navegação. Prossegue, exemplificando que tal prática não era exclusividade da indústria marítima. Cita, como proteção da economia doméstica, as *Corn Laws*, de 1815, conhecidas como Leis dos Cereais, que restringiam a importação de trigo do estrangeiro, em benefício dos grandes latifundiários. As *Corn Laws* aumentaram os ganhos e o poder político dos donos de terras. Sua abolição, em 1846, marcou um avanço em direção ao livre comércio. Com relação à preservação de recursos humanos, Hollanda comenta sobre a grande parcela de mão de obra empregada nos

⁴ Até o início da primeira Revolução Industrial, a burguesia britânica viveu o período de ascensão econômica. A formação de monopólios comerciais e o desenvolvimento de lucrativas atividades fizeram com que a parte da burguesia britânica enriquecesse rapidamente. Naquela ocasião, os britânicos entenderam que seria necessário proteger a indústria naval, por questões de segurança nacional, já que a Holanda, com a qual a Inglaterra tinha relações hostis, possuía vantagens comparativas no setor com o domínio do comércio mundial.

setores estratégicos daquele Estado, ou seja, a indústria naval. Neste caso, também se justifica a adoção do protecionismo (HOLLANDA FILHO, 1998, p. 35-37).

Com o *Navigations Act* e as *Corn Laws*, é possível confirmar que o protecionismo, na maioria das vezes, será setorizado, orientado pela política daquele Estado, a fim de proteger uma empresa iniciante, um setor estratégico ou permitir o desenvolvimento da empresa já operativa. Isso justifica por que alguns setores são beneficiados com tais políticas, enquanto outros são expostos ao livre comércio.

Assim, visto que o protecionismo já fora adotado para proteger a indústria naval da Inglaterra e que tal prática não é inovação brasileira, não há que causar estranheza a adoção de práticas protecionistas para a cabotagem brasileira, guardadas as devidas peculiaridades. Cabe ressaltar que a navegação de cabotagem da Inglaterra, naquele momento, foi vinculada à preservação de empregos na indústria naval, sendo então, considerados setores importantes para a segurança daquela nação.

De acordo com Goularti Filho (2010, p. 250), na década de 1930, no Brasil, as estações rodoviárias substituíram os cais dos portos e as plataformas de embarque das ferrovias. Este quadro atingia diretamente as companhias de navegação de cabotagem que começaram a passar por dificuldades financeiras. Diante das peculiaridades do novo modelo econômico, o Estado viu-se obrigado a assumir várias funções onde havia uma inércia empresarial, falta de comando e de capital, definindo novos rumos para o setor por meio de uma intervenção estatal.

Então, ao perceber a perda de competitividade da cabotagem perante o transporte rodoviário e, após considerar que o transporte marítimo constitui serviço de utilidade pública e que é dever do Estado regular a economia nacional e assegurar o progresso do país, o Governo publicou no Diário Oficial da União, em 6 de janeiro de 1940, o Decreto-Lei nº 1.951 que conferia protagonismo ao Estado nas questões ligadas à exploração do transporte marítimo, migrando de uma política liberal para uma política de maior controle do segmento, ou seja protecionista:

Art. 1.º Compete privativamente à União explorar ou dar concessões, autorizações ou licenças, pela forma que entender mais conveniente ao interesse público, para a exploração do transporte marítimo, fluvial e lacustre, privativo da bandeira brasileira nos termos da Constituição, o que será considerado serviço de utilidade pública (BRASIL, 1939).

Nesta mesma ocasião, o Governo criou um órgão destinado a coordenar e orientar a navegação marítima, fluvial e lacustre, construção de embarcações e preparo de pessoal para a marinha mercante, o que foi o prenúncio da vinculação da navegação de cabotagem à construção naval.

Naquele momento, a prioridade era promover a expansão do transporte de longo curso, uma vez que as rodovias estavam integrando o mercado nacional, acelerando o processo de distribuição e a circulação das mercadorias, prejudicando ainda mais a cabotagem. Entretanto, para os capitalistas, a distribuição e a circulação das mercadorias estavam sendo feitas pelas rodovias, logo as deficiências na marinha mercante não eram um entrave para a logística, nem para o crescimento econômico do país (GOULARTI FILHO, 2010, p. 253).

Em resumo, a prática protecionista parece não estimular o desenvolvimento das empresas que se beneficiam de tal política, nem permite ao Estado um controle daquelas empresas, de modo que seja possível determinar em que momento os benefícios podem ser revogados. Como consequência, os benefícios esperados demoram a apresentar resultados perceptíveis aos consumidores ou usuários. Da mesma forma, se houver outro segmento da sociedade que preste o mesmo serviço, não interrompendo o desenvolvimento da economia, então, as empresas protegidas pelo Estado não se sentirão pressionadas a apresentar resultados satisfatórios.

Analisando o período da industrialização, Neto descreveu o protecionismo com as seguintes características: economia fechada, onde o Estado é protagonista no desenvolvimento das empresas; os interesses e processos decisórios são, predominantemente, públicos, com recursos públicos e/ou de bancos de fomento para financiamento dos investimentos e forte intervenção estatal na elaboração de planos e projetos (NETO, 2014, p. 34).

4 LIBERALISMO ECONÔMICO

Em sentido contrário ao protecionismo temos o liberalismo econômico. Trata-se de teoria surgida no século XVIII, cujo principal representante é o escocês Adam Smith (1723 -1790).

O liberalismo econômico defende a não-intervenção do Estado na economia e a livre concorrência da propriedade privada. Para os liberais, o indivíduo é o agente econômico e, por este motivo, o Estado não deve interferir nas atividades econômicas. Se houver algum desajuste, o próprio mercado o corrigirá. Ou seja, para o liberalismo, o mercado econômico é autorregulado.

Os liberalistas acreditam que, enquanto os indivíduos de um mercado ofertam bens e serviços em benefício próprio (entenda-se indivíduos motivados), paralelamente beneficiam a sociedade, como se houvesse uma “mão invisível”⁵ a orientá-los. A adoção de práticas liberais na economia conduz todo o processo à livre concorrência, preservando a liberdade para o comércio produzir, fixar preço e controlar a qualidade da produção. Portanto, o próprio mercado, com sua lei de oferta e procura, ajustará a demanda e o valor das mercadorias, sem necessidade de interferência estatal. Essa “mão invisível” torna irrelevante que um governo imponha regras.

A ideia central é a defesa da emancipação da economia de qualquer influência externa, ou seja, a eliminação de interferências provenientes de qualquer meio. Assim, os liberalistas criticam os protecionistas pela imposição de altos impostos, monopólios e proteções setoriais.

Adam Smith registrou em seu livro as principais ideias do liberalismo econômico. Apenas para exemplificar, no que diz respeito ao escopo deste trabalho, podemos citar que aquele autor acreditava que a prosperidade econômica e a acumulação de riquezas não são concebidas através da atividade rural e nem comercial, mas sim através do trabalho livre, sem nenhum agente regulador ou interventor (DANTAS, 2021). Atualmente, no capitalismo, quando os interesses particulares ficam a frente dos interesses sociais, chama-se neoliberalismo.

⁵ A expressão “mão invisível” refere-se ao equilíbrio natural entre a oferta e a demanda de produtos ou serviços, segundo Adam Smith, na obra “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações”.

Todavia, no liberalismo, há a possibilidade de um grupo pequeno de empresas controlar o mercado, impedindo que as vantagens desta política (ganhos de eficiência e menor preço) cheguem ao consumidor final. Neste caso, o protecionismo também não seria a solução pois, com a introdução de barreiras comerciais, haverá diminuição da competição entre as empresas, aumentando assim o controle de mercado por parte de firmas doméstica (WELLER, 2006).

Na visão de Mattos (2007, p. 114), mesmo no liberalismo, o Estado deve continuar a exercer funções essenciais para a garantia da estabilidade, da ordem e do desenvolvimento social. Neste sentido, Adam Smith aponta três funções básicas para o Estado: a garantia da Defesa Nacional, a administração da justiça e a execução de obras públicas que, embora relevantes para a sociedade, não seriam executadas, se deixadas ao encargo das iniciativas privadas.

Neste sentido, é possível concluir que, na visão do liberalismo, o Estado continua a ser atuante, mas não deve tentar direcionar ou influenciar as decisões individuais das empresas, nem onde aplicar as suas energias ou o seu capital. Assim, no liberalismo, o Estado deve deixar que os indivíduos, guiados por seus próprios interesses, escolham onde devem empregar as suas energias.

Weller, analisando a política econômica britânica, entre 1820 e 1913, claramente protecionista, concluiu que os formuladores da política comercial (tomadores de decisão) não possuíam todas as informações, acerca da eficiência das empresas beneficiadas pelo protecionismo. Deste modo, os formuladores de política comercial nunca sabiam quando os ganhos de produtividades das empresas sob proteção Estatal eram suficientes para torná-las competitivas no cenário internacional e, portanto, saírem da política protecionista, perdendo os benefícios da proteção (WELLER, 2006, p. 496).

Nota-se que, de maneira geral, o liberalismo favorece as empresas mais fortes, já plenamente estabelecidas e competitivas, tanto no mercado interno, quanto no externo. Obviamente, as empresas ainda em fase de implantação e/ou com menos capital de investimento disponível, optam pelo protecionismo por ainda não estarem em condições de competir livremente no mercado econômico.

Weller já havia percebido esta tendência em seus estudos quando relatou que, na Europa do século XIX, os mais interessados no liberalismo econômico eram os homens de negócio relacionados ao comércio, um grupo coeso e economicamente forte. Para eles, quanto mais comércio, maior o volume de negócios e,

consequentemente, mais lucro. Havia entre tais empresários um crescente interesse em expandir o comércio a países distantes da Europa. Já o protecionismo era defendido por aqueles ligados à agricultura, protegidos pelas Leis dos Cereais. Como anteriormente comentado, a agricultura britânica permanecia com preços altos, imunes à competição externa, enquanto os EUA, Canadá, Austrália e Argentina já produziam, em meados do século XIX, grãos muito mais baratos do que os britânicos, ou seja, sem as Leis dos Cereais, o futuro da agricultura britânica estava comprometido (Hobsbawm, 1980, apud WELLER, 2006, p. 501). Ainda nas palavras de Weller (2006, p. 503), um pequeno grupo de agricultores britânicos, ainda que sob o manto do protecionismo, insistiu em manter os preços altos para os consumidores internos. Em resposta, o Parlamento britânico atendeu à população e revogou as Leis dos Cereais em 1849, ocorrendo uma radical transformação institucional, iniciando a fase do liberalismo na Inglaterra.

Em breves palavras, como efeito negativo do liberalismo, pode-se concluir que há possibilidade do controle do mercado por um pequeno grupo de empresas (concentração de mercado), não resultando nos benefícios esperados para o consumidor.

Como característica do liberalismo, podemos citar a utilização predominante de recursos privados para financiamento dos investimentos; implantação e operação de empresas por meio de concessões e restrita intervenção estatal, notadamente, nas atividades de fiscalização.

5 PROTECIONISMO X LIBERALISMO: VANTAGENS E DESVANTAGENS

De acordo com Aniekan Akpana (2019 apud ANTAQ, 2020, p. 20), o debate sobre o protecionismo na cabotagem envolve discussões ideológicas, não havendo uma única solução para todos os casos. Entretanto, reforça que uma política protecionista não deve se prolongar por tempo maior que o necessário, sob o risco de ser prejudicial ao desenvolvimento econômico do referido setor.

5.1 Regimes aplicados à cabotagem

Segundo a UNCTAD⁶ (RODRIGUEZ, YOUSSEF, 2017, p. 13), os principais regimes a serem aplicados à cabotagem são:

- a. Cabotagem reservada somente para navios nacionais, ou seja, protecionismo total. Seguem alguns exemplos onde este regime é adotado: Bélgica, Estônia, Grécia, Itália, Polônia, Suécia, Turquia, Estados Unidos, China, Colômbia, Indonésia e Lituânia;
- b. Cabotagem reservada para navios nacionais, mas admite situações em que é possível o afretamento de navios estrangeiros (protecionismo parcial ou flexível). Seguem alguns exemplos onde este regime é adotado: África do Sul, Alemanha, Austrália, **Brasil**, Canadá, Chile, Coreia, Costa Rica, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Índia, Israel, Japão, Letônia, México, Nova Zelândia Polônia, Portugal, Reino Unido, Rússia e Suécia; e
- c. Livre concorrência, onde não há barreira a novos entrantes internacionais. Seguem alguns exemplos onde este regime é adotado: Bélgica, Holanda, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Noruega, Islândia, Malta, Chipre, Estônia, Lituânia, Polônia, Nigéria, África do Sul, Namíbia, Emirados Árabes, Líbano, Brunei, Camboja e Singapura (ANTAQ, 2020, p. 24).

⁶ A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), criada em 1964, em Genebra, na Suíça, no contexto das discussões de liberalização do comércio do GATT, é o órgão da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas que busca promover a integração dos países em desenvolvimento na economia mundial. Disponível em: <http://ois.sebrae.com.br/comunidades/unctad-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-comercio-e-desenvolvimento/>. Acesso em: 22 jun. 2021.

Embora, na teoria, exista o regime de livre concorrência, na prática, os países tendem a condicionar a navegação de cabotagem por navios estrangeiros a alguns requisitos, ainda que mínimos, como por exemplo: limitação de carga, limitação de rotas etc. De uma maneira geral, entende-se que há apenas duas opções: impedimento total de navios estrangeiros ou impedimento parcial de navios estrangeiros na cabotagem.

5.2 Razões para a adoção dos diferentes regimes de cabotagem

Interessa saber quais motivos levam os diferentes Governos a adotarem os regimes destacados. Neste sentido, de acordo com Casaca e Lyridis (2018 apud ANTAQ, 2020, p. 22), na obra *Protectionist vs liberalised maritime cabotage policies: a review*, os autores levantaram as principais razões para a adoção de políticas de cabotagem liberalistas ou protecionistas. Segue uma síntese daquelas razões, customizadas para o escopo deste trabalho.

5.2.1 Razões para políticas de cabotagem liberalistas

- a) Estratégicas: contribuir para o desenvolvimento de uma estratégia logística nacional e superar ineficiências de um mercado de cabotagem protegido;
- b) Econômicas: apoiar a globalização de atividades econômicas, apoiar a estratégia industrial do país voltada para a exportação, ter acesso à indústria de construção naval internacional e ter margem negociável para remover impostos de importação em navios usados ou construídos no exterior;
- c) Operacional: promover o desenvolvimento da logística marítima, promover o uso de novas tecnologias e reduzir o custo total das operações de cabotagem;
- d) Comerciais: contribuir para o equilíbrio entre os diferentes modos de transportes, promover a competição entre as diferentes empresas de cabotagem, ampliar a liberdade de escolha do embarcador e ampliar os serviços oferecidos pelos navios de cabotagem; e

- e) Ambientais: contribuir para a transferência de carga da rodovia para o mar e promover o desenvolvimento de uma política de transporte integrada e ambientalmente sustentável.

Vejamos o caso da Nova Zelândia e da União Europeia que adotaram políticas liberalistas de cabotagem, conforme explanado por Rodriguez e Youssef (2017, p. 19-21).

Segundo aqueles autores, a Nova Zelândia adotou o livre comércio marítimo em 1994, como parte das medidas que visavam abrir, internacionalmente, a economia do país. Cavana e Liu (2004, 2009 apud RODRIGUEZ, YOUSSEF, 2017, p. 21) reconheceram que tal medida afetou, principalmente, as cargas containerizadas, com resultados positivos e queda de até 50% no valor do frete. Entretanto, no ano 2000, o Governo da Nova Zelândia decidiu reintroduzir restrições à cabotagem devido à desestruturação da empresa marítima nacional, ocorrida durante a vigência daquelas práticas liberais.

No caso da União Europeia (UE), o Regulamento CCE nº 3577/92 preconiza que os armadores são livres para operar na cabotagem de qualquer Estado-Membro, na condição dos navios estarem registrados e navegarem sob a bandeira de um dos Estados-Membros, nos termos de regulamentação específica. A fim de verificar a eficácia das medidas adotadas, entre os anos de 2001 e 2010, foram coletados dados que pudessem avaliar aquela política de cabotagem. Na ocasião, foi constatado que houve um impacto positivo na modernização da frota de navios, mas o volume de carga permaneceu estável. Foi notada, ainda, uma queda na taxa de empregos para os marítimos nacionais de três países da Comunidade e não houve aumento significativo de empresas interessadas na navegação de cabotagem. Cabe ressaltar que houve necessidade de a Comunidade Europeia estabelecer rotas obrigatórias, por serem menos atrativas às empresas entrantes. (RODRIGUEZ, YOUSSEF, 2017, p. 19-21).

5.2.2 Razões para políticas de cabotagem protecionistas

- a) Estratégicas: a cabotagem é vista como um setor estratégico e por essa razão deve ser protegida, desenvolver uma política nacionalista, proteger a frota de bandeira nacional, o registro nacional e os fretadores nacionais e apoiar a cabotagem por razões de Segurança e Defesa Nacionais;

- b) Legais: garantir que os navios de cabotagem cumpram a legislação nacional e internacional;
- c) Econômicas: garantir a viabilidade das empresas nacionais de cabotagem, promover o desenvolvimento da indústria naval nacional, proteger a indústria de cabotagem nascente até ter autonomia para competir no mercado internacional e modernizar a frota de cabotagem de modo a torná-la mais competitiva;
- d) Sociais: disponibilizar os serviços de cabotagem em áreas remotas do país que de outra forma não seriam comercialmente viáveis e, por conseguinte, não seriam atraentes para as empresas estrangeiras e proteger o emprego da tripulação nacional; e
- e) Ambientais: desenvolver uma indústria de cabotagem ambientalmente sustentável.

Com relação a países que adotam medidas restritivas, o relatório da UNCTAD trata do caso da Nigéria que, em 2003, restringiu a cabotagem de óleo, gás e pesca a navios nacionais. Tais medidas visavam, dentre outros objetivos, estimular as empresas de navegação daquele país, a fim de evitar o domínio estrangeiro.

A medida não foi bem-sucedida, segundo aquele relatório, pois faltou medidas complementares que pudessem auxiliar as empresas nacionais a equilibrarem a concorrência. Havia, ainda, maior demanda de cargas que oferta de navios nacionais para transportá-las. (RODRIGUEZ, YOUSSEF, 2017, p. 18).

Adicionalmente, o mesmo relatório cita o *Merchant Marine Act of 1920*, dos Estados Unidos da América (EUA), também conhecido como *Jones Act*, como o exemplo mais restritivo das leis de cabotagem. Neste caso, a cabotagem deve ser realizada por embarcações construídas e registradas nos EUA, de propriedade de cidadão americano, cuja tripulação seja formada por 75% de cidadãos norte-americanos. Entretanto, estudos sugerem uma redução de até 60% nos custos de transporte na cabotagem, caso houvesse uma flexibilização do *Jones Act*. (RODRIGUEZ, YOUSSEF, 2017, p. 24). Contrariamente, a matéria publicada no sítio eletrônico *Defense News*⁷, por ocasião da comemoração dos cem anos de implantação do *Jones Act*, afirma que a ausência daquela regulação traria como consequência a vulnerabilidade da economia proveniente do comércio marítimo,

⁷ Disponível em: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/06/05/why-the-jones-act-is-still-needed-100-years-later/>. Acesso em 24 jun. 2021.

durante tempos de crise. Afirma, também, que o Jones Act confere estabilidade à indústria marítima, suporta o emprego de 650.000 marítimos e compõe reserva militar para transporte de pessoal e equipamentos. (WICKER, CANTWELL *et al.*, 2020, tradução nossa).

Ao analisar as razões elencadas para a adoção de políticas protecionistas ou liberais na cabotagem, é possível perceber que ambas as políticas objetivam o incremento da atividade comercial marítima que, normalmente, é associada ao desenvolvimento econômico de um país, ou, pelo menos é um dos indicadores econômicos daquela condição. Entretanto, como apresentado acima, os caminhos para atingir o mesmo objetivo, são diversos. Assim, os Governos liberais esperam que a livre concorrência estimule a modernização da frota, a redução dos valores do frete, a assimilação das melhores práticas operacionais internacionais, tudo em busca da otimização da logística de carga do país e do atendimento do Interesse Nacional. Enfim, contam que o setor será regulado pela “mão invisível do mercado”, conceito teórico, introduzido por Adam Smith, em 1759, na obra “Uma investigação sobre a natureza e a causa da riqueza das nações”. Por outro lado, o Governo protecionista opta por ser o protagonista do desenvolvimento interno (nacional) para, em um momento posterior, com as empresas nacionais fortalecidas e as devidas correções das assimetrias concorrenciais, flexibilizar o protecionismo, mantendo o controle da frota nacional para mobilização, visando, ao final do processo, atingir igualmente a redução dos valores do frete, a assimilação das melhores práticas operacionais internacionais, a otimização da logística de carga do país e o atendimento do Interesse Nacional. Ou seja, cria um equilíbrio artificial no setor. Entretanto, a estagnação no desenvolvimento das empresas de navegação pela falta de concorrência externa gera a necessidade de subsídios governamentais que estimulem o desenvolvimento do setor. Da mesma forma, a possível formação de oligopólios internos, exige resposta do Governo, introduzindo subsídios que tornem o valor do frete acessível. Em resumo, o protecionismo exige medidas governamentais complementares e tem um custo financeiro para o Governo. Exatamente como no caso da Nigéria, seja pela ausência de adoção de medidas complementares ou, no caso dos EUA, pela necessidade de subsídios, a fim de amenizar os altos preços provocados pelo *Jones Act*. Assim, parece que ambas as opções caminham para uma concorrência equilibrada e justa: seja por fluxo natural das operações comerciais, ou artificialmente por interferência do Governo. Desta forma, a adoção de medidas protecionistas ou liberais depende de os

países considerarem a cabotagem como setor mobilizável e estratégico ou não. Cabe ressaltar que, ao analisar os países constantes no relatório da UNCTAD, é possível concluir que o caráter estratégico da cabotagem está presente nos países que possuem litoral expressivo ou malha fluviária navegável ou ambos, como é o caso do Brasil, EUA etc. Por conseguinte, naqueles países onde a cabotagem é apenas um modal coadjuvante na matriz de transportes, não há motivos para protegê-la ou temer sua desestruturação. Neste caso, a política liberal foi o modelo adotado.

Então, se o protecionismo exige uma contrapartida do Governo, por analogia, qual seriam os efeitos adversos do liberalismo? Provavelmente, a redução do preço do frete, provocada pela entrada de navios estrangeiros, acarretará desarticulação das empresas nacionais de navegação, pelas razões anteriormente elencadas (concorrência assimétrica, menor custo do trabalhador marítimo estrangeiro, menores taxas na aquisição de navios no exterior etc.). Posteriormente, no momento que o mercado marítimo internacional se apresentar mais vantajoso em outro país, é possível que os navios estrangeiros migrem suas rotas, deixando o atual país desassistido na logística de carga marítima. Em resumo, o "preço" do liberalismo é a possibilidade de desestruturação das empresas nacionais de navegação e, conseqüentemente, da parcela mobilizável da frota mercante. Exatamente o que aconteceu com as empresas marítimas na Nova Zelândia. Adiciona-se a isso, a possibilidade de imposição de rotas, como no caso da UE, a fim de atender necessidades específicas dos Estados-Membros, pela falta de interesse das empresas nas rotas menos rentáveis.

6 EVOLUÇÃO REGULATÓRIA DA CABOTAGEM NACIONAL

6.1 Século XIX- a alternância de políticas no setor

Até 1822, a frota que circulava em nossas águas era composta por navios da Coroa Real e navios estrangeiros. Esta postura foi confirmada no Decreto nº 80, em 1833, que autorizou o Governo a contratar companhias de navegação nacionais ou estrangeiras para trafegarem no nosso litoral, adotando assim uma postura liberal. Porém, em 1860, também por Decreto, o Governo iniciou a garantia de privilégios à cabotagem nacional, originando os debates entre liberais e nacionalistas (protecionistas) sobre as vantagens e as desvantagens da proteção ao transporte marítimo e à cabotagem (GOULARTI FILHO, 2011, p. 411).

Devido ao intenso debate acerca da política a ser adotada, a Comissão de Estudos do então Ministério da Agricultura apresentou ao Governo as seguintes propostas: liberar a cabotagem para companhias estrangeiras; proteger apenas algumas empresas de cabotagem ou o Estado assumir o serviço de cabotagem por meio da criação de uma empresa estatal.

Considerando que a frota mercante nacional não tinha condições de atender à crescente demanda do fluxo comercial, em 1866, o Governo liberou a cabotagem para navios estrangeiros (GOULARTI FILHO, 2011, p. 412).

Adicionalmente, o Governo também permitiu que empresas estrangeiras tivessem acesso aos subsídios do Tesouro Nacional, aumentando assim a capacidade de transporte de cargas na cabotagem brasileira. Por outro lado, as empresas nacionais foram prejudicadas com tal medida, pela concorrência desigual. Entretanto, a fim de retificar aquela decisão, na sequência, o Governo criou a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, com exclusividade da navegação, no Brasil, aos navios nacionais, a exemplo do que se realizava em alguns outros países (TEIXEIRA, 2018, p. 398).

Naquele momento, o Governo não previu qualquer motivo que justificasse a adoção do protecionismo total, exceto pela reserva de rota concedida à Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro. Cabe ressaltar que as mercadorias mais demandadas eram café, cacau, algodão, látex e couro, portanto, mercadorias diversificadas, de diferentes regiões do país e que intensificavam as trocas comerciais no mercado nacional. Embora fossem mercadorias de grande importância na época, não foi

vislumbrado pelo Governo o caráter estratégico em nenhuma delas, logo, não havia a preocupação de garantir o transporte daqueles bens, em qualquer tempo. O objetivo era ampliar o fluxo comercial interno e aumentar as exportações, sem restrições à origem da embarcação utilizada.

De fato, o resultado foi a intensificação do transporte de carga na cabotagem, entretanto, conforme Teixeira, as empresas estrangeiras foram as principais responsáveis pelo crescimento do setor, provocando a retração das empresas nacionais (2018, p. 398).

É possível destacar que, nesse início da trajetória da Marinha Mercante brasileira, em especial a cabotagem, houve uma alternância entre políticas liberais e protecionistas, em curto intervalo de tempo, com objetivo de intensificar o comércio marítimo nacional, sem se preocupar com o desenvolvimento das EBN, com a eficiência do setor ou com o aumento da frota nacional.

6.2 Século XX- a cabotagem do petróleo e o estado regulador

Começava então uma nova era regulatória para a cabotagem nacional. A autossuficiência nos produtos e serviços consumidos no país era considerado uma pré-condição para o desenvolvimento econômico. (GEIPOT, 1999).

Em 1941, foi criada a Comissão da Marinha Mercante que, dentre outras funções, controlava os subsídios que seriam ofertados pelo Estado às empresas de navegação. Na década seguinte, em 1954, a criação da Petrobrás foi um grande marco para o país e para cabotagem pois, logo passou a transportar todo o petróleo importado em navios da sua própria Frota Nacional de Petroleiros (Fronape) (GEIPOT, 1999, p. 9). De acordo com Da Silva, “seja com combustíveis fósseis ou renováveis, o transporte marítimo por intermédio de navios brasileiros é vital para a manutenção da soberania, do desenvolvimento e da segurança da Nação” (2010, p. 105).

Com isso, evitava-se um desabastecimento de combustível no país, ou até mesmo um colapso, caso os navios estrangeiros deixassem de transportar aquele combustível.

Diante deste fato, é possível perceber a necessidade de se proteger ou garantir a prosperidade da cabotagem nacional. Desta forma, é de se esperar a adoção de políticas protecionistas, ao longo do período.

Além da Segurança Nacional, a frota nacional pode ser interpretada como reserva estratégica contra práticas contrárias ao Interesse Nacional, como, por exemplo, o aumento de preço do frete sem justificativa plausível ou falta de regularidade de rotas.

Nota-se que, quando Da Silva cita a autossuficiência no transporte de combustíveis, proporcionada por uma frota nacional, há uma associação do trinômio “combustível-cabotagem-Segurança Nacional”⁸. A partir de então, a cabotagem, que antes era alavancadora de fluxo comercial e modal alternativo ao transporte de mercadorias, passa a ser, também, um setor estratégico para o país, devido à distribuição de combustíveis e ao impedimento de práticas que contrariem os Interesses Nacionais no mercado nacional.

De acordo com o relatório do GEIPOT, a instituição do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) para compor o FMM, criado em 1958, não obteve o sucesso desejado, sugerindo que a intervenção do Estado na economia não foi benéfica. Em suma, o AFRMM era pago pelo consumidor nacional e, os armadores, ao pagarem apenas fração do custo do navio (a outra parte provinha do AFRMM por meio do FMM), não se sentiam pressionados a reduzir o preço do frete para o consumidor, maximizando seus lucros. O objetivo final do programa de criar uma Marinha Mercante nacional, operando em navios próprios e tripulados por brasileiros, não foi alcançado (GEIPOT, 1999, p. 2).

Nesse sentido, estudos realizados pelo TCU (2018) evidenciaram as dificuldades para alavancar a frota nacional. Os entraves apresentados, dentre outros, foram os altos custos operacionais, notadamente o combustível (óleo bunker); os elevados custos portuários incidentes sobre o valor do frete e as dificuldades de ampliação de frota, a partir da construção de navios no país, em função de dificuldades de obtenção de recursos do FMM junto aos bancos financiadores.

Apesar do largo espaço temporal entre os relatórios citados, foi possível perceber que o FMM, atualmente administrado pelo Ministério da Infraestrutura, embora tenha propósitos bem definidos, não apresentou o resultado esperado na ampliação da frota nacional.

⁸ Melhor seria dizer “cabotagem-estratégia-Segurança Nacional”.

Na década de 1980, houve nova flexibilização dos entraves para concorrentes estrangeiros, como resultado das pressões internas de importadores e exportadores, em relação aos altos fretes vigentes. Houve, na ocasião, pleitos externos objetivando maior acesso internacional ao mercado brasileiro de transporte marítimo. Nesse sentido, a Constituição Federal da República do Brasil de 1988 confirmou a mudança de postura do Governo e redefiniu o papel do Estado na política de transporte marítimo. De acordo com o Relatório de Cabotagem, publicado pela ANTAQ (2020, p. 46), após passar por Constituições liberais e intervencionistas, o Brasil adotou o modelo de Estado Regulador, seguindo as tendências de mudanças praticadas em outros países:

Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

[...] Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. (BRASIL, 1988, art. 173-174).

Dado os artigos citados, fica evidente que, a partir daquele documento, o Estado deveria se abster de participar diretamente da atividade econômica, somente sendo permitido em atividades que envolvessem segurança nacional ou relevante interesse coletivo.

Assim, ao mesmo tempo que a Constituição Federal retirou o protagonismo do Estado na atividade de transporte marítimo, o art. nº 178, alterado pela Emenda Constitucional nº 7/1995, flexibilizou a possibilidade de participação de navios estrangeiros:

A lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade. Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras. (BRASIL, 1988, art. 178).

Na sequência, a fim de cumprir o artigo nº 178 da Constituição Federal, a Lei de Ordenação do Transporte Aquaviário Brasileiro (Lei nº 9.432/1997), em seu artigo 9º, criou condicionantes para a participação de embarcações estrangeiras na cabotagem nacional. Cabe ressaltar que as embarcações estrangeiras somente

poderão participar na navegação de cabotagem quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, conforme disposto no artigo 7º, da referida Lei.

Assim, o período é marcado pelo início protecionista, seguido de uma flexibilização condicionada e da mudança de postura do Estado, conforme a Constituição Federal de 1988.

O período também foi marcado pela edição da Lei nº 9.432/1997 que iniciou uma política de abertura e competição no setor, mas reafirmou a reserva da cabotagem. Destaca-se, ainda, a abertura do capital das EBN ao capital estrangeiro e a criação de outros instrumentos para o desenvolvimento do setor.

6.3 Século XXI-criação da agência reguladora e vinculação da cabotagem à construção naval

A partir do ano 2000, além das medidas de incentivo à cabotagem, também foram implementadas medidas de estímulo à indústria naval. As políticas governamentais fomentaram a ampliação e a instalação de novos estaleiros, proporcionando o lançamento do Programa de Renovação da Frota de Embarcações de Apoio Marítimo (Prorefam) e o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), por parte da Petrobras e Transpetro, respectivamente (TEIXEIRA, 2018, p. 401).

De acordo com Neto, os programas de renovação e expansão da frota de embarcações proporcionaram uma certa tranquilidade ao setor da construção e reparação naval. Principalmente com os incentivos apresentados pelo Governo Federal, resultando na recuperação e desenvolvimento da indústria naval e na geração de empregos. Segundo dados divulgados pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (SINAVAL)⁹, após o apogeu do setor na década de 1970, a construção naval entrou em declínio e quase se extinguiu, no início do ano 2000. Entretanto, o crescente número de encomendas de embarcações, resultado da política de incentivo do Governo, permitiu que o setor saltasse de 1900 empregos, no ano 2000, para 71 mil trabalhadores, em 2013.

1.2 ⁹ SINAVAL é a instituição que representa os estaleiros brasileiros instalados em diversas regiões do país e tem como missão defender os interesses das indústrias deste setor e participar de grupos de estudos em órgãos governamentais e instituições de ensino e pesquisa. Disponível em: <http://sinaval.org.br/sobre/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

Acrescenta que, a fim de alavancar as encomendas de navios e geração de empregos, no ano de 2008, o Governo Federal criou incentivos, instituindo taxas de juros diferenciadas nos financiamentos com recursos do FMM; criando o Fundo de Garantia para a Construção Naval (FGCN), cuja finalidade era garantir que o estaleiro entregaria a embarcação em construção; e retirando a cobrança do Imposto sobre Produtos Industrializados (NETO, 2014, p. 73-78).

A vinculação da ampliação da frota da cabotagem à construção naval apresentou resultados satisfatórios no período em análise, sobretudo pelos ganhos de tecnologia, geração de empregos, ampliação da frota de embarcações e aumento do parque industrial nacional. Assim, considerando que os programas de modernização e ampliação de frota estimularam a construção de navios, a abertura e o reaparelhamento de estaleiros; considerando que o incentivo à construção naval gerou empregos, renda e ampliação do parque industrial nacional e, considerando, ainda, que o caráter estratégico da cabotagem é entendido pela capacidade logística do modal, proporcionada pela frota nacional, principalmente, no transporte de combustível necessário ao provisionamento de energia e funcionamento do país (indústrias, hospitais, locomoção, etc), é razoável supor que o binômio “cabotagem-construção naval” reforça o caráter estratégico do modal, fomentando segmentos importantes da sociedade como mão de obra qualificada, tecnologia e energia.

No ano de 2001, a Lei nº 10.233/2001 criou a ANTAQ que, dentre outras competências, é responsável pela regulamentação, controle tarifário, estudo e desenvolvimento do transporte aquaviário no Brasil, confirmando o papel regulador do Estado, definido na Constituição Federal de 1988.

Entretanto, ao publicar a Resolução Normativa ANTAQ nº 1/2015¹⁰, aquela Agência criou condicionantes às hipóteses de afretamento de embarcação estrangeiras, restringindo matéria¹¹ prevista na Constituição Federal. Segundo o

¹⁰ Ao confrontar o art. 9º, inciso I, da Lei 9.432/1997, com o art. 5º, inciso III, da Resolução Normativa nº 1/2015, observa-se que o regulador restringiu sobremaneira as condições legalmente estabelecidas para afretamento de embarcações estrangeiras, passando a exigir quatro vezes a tonelagem bruta das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, além de estabelecer que seja proprietária de, ao menos, uma embarcação de tipo semelhante à pretendida.

¹¹ O parágrafo único do art. 178 da Constituição Federal de 1988 prescreve que as condições para o transporte por meio de embarcações estrangeiras devem ser estabelecidas somente por Lei. Tendo em conta que apenas lei formal poderia dispor sobre a matéria e não uma resolução normativa, estabelecendo exigências acima dos limites fixados pela Lei nº 9.432/1997.

relatório do TCU, aquela Agência Reguladora estaria violando a livre concorrência, sendo contrária aos princípios e finalidades do sistema de transporte aquaviário e ao interesse nacional. Como solução, o TCU entendeu que a ANTAQ deveria se abster de exigir limitações para o afretamento de embarcações estrangeiras, por ausência de amparo legal e por haver reserva legal absoluta para regulação da matéria, conferida pela Constituição Federal, art. 178, parágrafo único (TCU, 2020, p. 14).

Nos últimos anos, os recursos empregados na navegação de cabotagem são, majoritariamente, de origem privada (principalmente, compra de navios). Os recursos públicos são usados nos financiamentos para construção e reparos de navios, por meio do FMM e nas obras de dragagem em portos organizados, realizadas principalmente para permitir tráfego e atracação de navios de longo curso (geralmente de maior porte que os navios de cabotagem), mas que, da mesma forma, beneficiam a navegação costeira. (TCU, 2020, p. 4).

Para o BNDES, a navegação de cabotagem no Brasil está restrita à movimentação de poucos produtos, sobretudo ao transporte de petróleo entre as plataformas marítimas e o continente, em função do país ser um importante produtor de petróleo no cenário mundial. Entre 2010 e 2016, o petróleo representou 75% da carga total movimentada (TEIXEIRA, 2018, p. 420). No mesmo período, a cabotagem cresceu 17% e apresentava um grande potencial de crescimento na matriz de transportes nacional de cargas (TEIXEIRA, 2018, p. 431).

Diferentemente da década de 1990, nos anos 2000 houve um aumento da demanda dos recursos do FMM para a ampliação da frota nacional, entretanto, a maior parte das embarcações construídas estavam voltadas para o transporte do petróleo entre as plataformas marítimas e o continente, o que confirma a necessidade de se proteger este segmento da cabotagem, a fim de evitar desabastecimento de combustível. Entretanto, permanece a necessidade de se criar incentivos à diversificação da carga transportada e das embarcações da frota nacional, passíveis de serem utilizadas pelo sistema de mobilização nacional.

No ano de 2018, a greve de caminhoneiros transportadores de cargas paralisou o país e expôs a dependência logística do modal rodoviário. Tendo que escoar a produção, algumas empresas migraram para o modal aquaviário, aumentando a demanda do setor de cabotagem. Entretanto, a oferta de navios não

acompanhou a demanda, sobretudo pela necessidade de navios containeros. Assim, o Governo entendeu que deveria gerar um novo incentivo para a ampliação da frota nacional.

Neste cenário, foi proposto o Programa de Incentivo à Cabotagem, também conhecido como “BR do Mar”, por analogia à nomenclatura das estradas federais.

7 BR DO MAR

O Projeto de Lei (PL) nº 4.199/2020, em tramitação no Congresso Nacional, aborda o Programa de Incentivo à Cabotagem, popularmente denominado “BR do Mar”, criado pelo Governo Federal para incentivar a cabotagem, criar novas rotas, aumentar a frota nacional, reduzir custos e equilibrar a matriz de transportes brasileira. Segundo informações do Ministério da Infraestrutura, o programa visa vantagens e eficiências logísticas para a cabotagem.

O projeto amplia as possibilidades de as EBN afretarem (alugarem) navios estrangeiros para ampliar suas operações e reduzir seus custos, o que não é permitido pela legislação em vigor, exceto em situações especiais. Em suma, o objetivo final é aumentar a frota em operação no país e, paralelamente, fomentar a cabotagem. (BRASIL, 2020).

Embora o Programa possua outros objetivos, para o escopo deste trabalho, optou-se em abordar, apenas, a flexibilização de afretamento de navios estrangeiros.

Na visão dos transportadores de cargas pelo modal rodoviário, o PL nº 4.199/2020 é uma resposta do Governo à greve dos caminhoneiros, ocorrida em 2018, cuja paralisação causou prejuízos à economia do país, incluindo o desabastecimento de gêneros básicos (OLIVEIRA, 2020). Cabe ressaltar que, nem entre as EBN, o BR do Mar tem unanimidade de apoio. Sobre este assunto, a matéria divulgada em revista especializada no segmento aquaviário¹², relata que, na visão de algumas EBN, o programa confere status de bandeira brasileira a embarcações estrangeiras, o que, na prática, cria uma reserva de mercado e vantagem competitiva para as grandes EBN (entenda-se empresas com capital estrangeiro e que já operam com navios estrangeiros aqui no Brasil). Prossegue, afirmando que os dispositivos desse projeto dificultam a justa concorrência entre as EBN constituídas com capital nacional e as EBN formadas com patrimônio estrangeiro. Ainda questiona o liberalismo que o Governo Federal tenta implementar.

Em que pese as tentativas do Ministério da Infraestrutura em afirmar que os caminhoneiros e todo o setor do transporte rodoviário de cargas serão beneficiados

¹² Revista Portos e Navios- **Projeto que cria a BR do Mar enfrenta resistência para sair do papel**. 26 out. 2020. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/navegacao-e-marinha/projeto-que-cria-a-br-do-mar-enfrenta-resistencia-para-sair-do-papel>. Acesso em: 10jun. 2021.

com o programa BR do Mar, na medida em que os modais são complementares, aqueles parecem não concordar com tal lógica e temem uma redução de carga no modal rodoviário.

Prosseguindo no tema, o transporte de combustível realizado pela navegação de cabotagem entre as plataformas de extração e o litoral brasileiro, com navios brasileiros, é considerado um serviço estratégico, conforme Da Silva (2010, p. 105). Entretanto, a greve dos caminhoneiros, em 2018, evidenciou que a cabotagem estava despreparada para executar seu papel estratégico, parecendo ser, apenas, uma alternativa ao modal rodoviário, no que diz respeito ao transporte de cargas e combustíveis por caminhões. Ou seja, se o setor fosse estratégico deveria ser constantemente monitorado, incentivado e com indicadores de crescimento bem definidos, a fim de reduzir as vulnerabilidades e evitar improvisos e surpresas.

Em se tratando de transporte de combustíveis, por analogia, se a cabotagem é tratada como alternativa ao modal rodoviário de longa distância, então, os oleodutos e gasodutos deveriam ser uma natural alternativa à cabotagem. Adicionalmente, pela lógica de que o transporte de combustível é estratégico e merece incentivos, nesse sentido, caminhoneiros, oleodutos e gasodutos deveriam ser considerados igualmente estratégicos e contemplados com políticas protecionistas, pelo fato de participarem do transporte e distribuição de combustíveis. Entretanto, não há registro de barreiras protecionistas para o segmento dos caminhoneiros. Da mesma forma, a criação do Brasoduto¹³, que deveria ser incentivada pelo caráter estratégico, segundo a lógica do transporte de combustível, foi vetada pelo chefe do Executivo, sob a alegação de possuir potencial para causar distorções nas decisões de investimentos, uma vez que promove a destinação de recursos públicos em infraestrutura que deveria ter seus investimentos promovidos pelo setor privado, resultando em ineficiências para o setor como um todo. Aparentemente, coerente com a postura liberal do atual Governo. Porém, o que se quer provar é que o simples transporte de

¹³ O Projeto de Lei nº 3975/2019 propôs a criação do Fundo de Expansão dos Gasodutos de Transporte e de Escoamento da Produção (Brasoduto), onde 20% da renda do pré-sal deveria ser destinada à construção de gasodutos e oleodutos. Entretanto, a proposta foi vetada pelo Veto nº 47/2020, atendendo a equipe econômica do Governo que acredita que a abertura do mercado de gás natural e a atualização das regulações do setor seriam suficientes para atrair investimentos para expansão dos dutos, sendo desnecessário o investimento de dinheiro público. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137672>. Acesso em: 6 jun. 2021.

combustível não rotula o setor como estratégico, seja por caminhões, navios ou oleodutos. Se assim o fosse, toda a cadeia envolvida na movimentação de combustíveis seria estratégica.

Por sua vez, o Governo Federal pretende dar estabilidade ao preço do frete, evitando flutuação na oferta de navios. Adicionalmente, as EBN de menor porte temem a concorrência desleal, estimulada pelo Projeto de Lei, caso seja aprovado sem alterações. Assim, quando aprovado, o BR do Mar introduzirá marcos legais flexíveis que reduzirão as barreiras para novos entrantes no setor e proporcionarão aumento da concorrência entre as EBN, caracterizando uma flexibilização do protecionismo adotado até o momento. Ao final, espera-se um aumento na quantidade de embarcações circulando na cabotagem nacional, o que parece ser interessante para a mobilização, caso estas embarcações adotem a bandeira nacional. Do ponto de vista comercial, o aumento da oferta de navios disponíveis deve reduzir o valor do frete e melhorar a qualidade do serviço prestado, devido à concorrência entre EBN, além da redução do custo operacional e do custo para aumentar a frota da empresa.

De acordo com o TCU (2018, p. 5), o peso fiscal na cabotagem é muito maior que nos demais modais. Enquanto o combustível utilizado é cotado em moeda internacional, o combustível para transporte rodoviário recebe subvenções nacionais.

O Ministério de Infraestrutura¹⁴ justifica a concepção do programa, informando que há outras considerações que devem ser contextualizadas, quando se trata de transporte marítimo internacional. Exemplifica a volatilidade dos valores de frete e a dinâmica da oferta do serviço de transporte como questões fundamentais para a compreensão das políticas protecionistas, implementadas pela maioria dos países.

Cabe ressaltar que a Constituição Federal (1988), no capítulo que trata dos Princípios Gerais da Atividade Econômica, prevê protecionismo para as empresas brasileiras:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País (BRASIL, 1988).

¹⁴ De acordo com a Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf>. Acesso em: 14jun. 2021.

Entretanto, o parágrafo único, do mesmo artigo, assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Então, é possível perceber que, segundo o TCU, no campo fiscal, as condições de concorrência são desiguais. O mesmo entendimento tem o Ministério da Infraestrutura, quando ressalta que as peculiaridades do modal justificam a política protecionista para a cabotagem. Enfim, a Constituição Federal garante a livre concorrência de qualquer atividade, ainda que admita um protecionismo inicial para que as empresas pequenas possam atingir uma maturidade econômica. Exatamente como previa o protecionismo “temporário” de Mill (1848, p. 916-919 apud HOLLANDA FILHO, 1998, p. 40) e o protecionismo “educador” de List (apud OLIVEIRA, 2007, p. 8).

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

8 CONCLUSÃO

O Mar, além de fonte de lazer, alimentação e contribuir para o equilíbrio do clima, abriga 95% do comércio mundial por meio do transporte marítimo. Considerando a extensão do nosso litoral, as atuais demandas por atividades ambientalmente sustentáveis e a incessante busca das empresas e Governos pela redução de custos, não há dúvidas de que a cabotagem se apresenta como principal modal de transporte nacional de carga a ser incentivado. Adicionalmente, a Estratégia Nacional de Defesa acrescenta que aquela frota de embarcações compõe parcela mobilizável do Poder Marítimo, em um eventual emprego da expressão militar do Poder Nacional. Por essas razões, a participação pouco expressiva do modal no transporte de cargas (apenas 11% da carga nacional utiliza o transporte marítimo) tem sido alvo de estudos e políticas governamentais, a fim de estimular o setor.

Durante a evolução da cabotagem, foi possível perceber a alternância entre medidas protecionistas e liberais. De maneira geral, a decisão por política protecionista era respaldada pela necessidade de se criar um incentivo setorial, sendo vislumbrada a possibilidade de intervenção estatal, a fim de tornar a cabotagem economicamente viável e competitiva. Por essa razão, para melhor assessorar as futuras políticas públicas, é oportuno entender as peculiaridades e a dinâmica do setor, assim como os critérios que conduzem à adoção de políticas protecionistas ou liberais, a fim de que o Governo adote políticas compatíveis com a realidade do país, sendo infrutífero os improvisos e as soluções importadas.

Ademais, entende-se que o incentivo do Governo para o desenvolvimento de um determinado setor deve ser temporário, como sugeriu Holanda Filho (1998, p. 40), com objetivo de proteger, inicialmente, o mercado nacional para que, posteriormente, as indústrias nacionais possam concorrer, com sucesso, em um ambiente de livre concorrência. Desta forma, não parece razoável estender a proteção setorial além do tempo necessário para surtir os efeitos desejados. Dito de outra forma, fazer do protecionismo temporário um protecionismo permanente contribuirá para a estagnação do setor. Além do mais, analisando as EBN, é possível perceber que o protecionismo das duas últimas décadas pouco estimulou o desenvolvimento das empresas a ponto de se tornarem independentes de benefícios governamentais. Estas parecem se acomodar na estabilidade da concorrência controlada, patrocinada pelo Governo. Cabe ressaltar que o protecionismo não estimula a redução do custo

do frete, visto que há fortes tendências à formação de oligopólios, pela ausência de empresas estrangeiras que provoquem aquela concorrência, que aceleraria a redução de custos e a modernização de meios. Enfim, pode fomentar um desestímulo à concorrência entre as EBN.

Em direção diametralmente oposta, em geral, os economistas optam por práticas liberais na cabotagem, a fim de ampliar a concorrência entre as EBN. Tal prática pode apresentar resultados positivos para o interesse público, como por exemplo, a redução do preço do frete. Entretanto, exemplos como o caso da Nova Zelândia e do Brasil (século XIX), provaram que o liberalismo pode ser danoso às EBN ainda não consolidadas no setor. Caso adotado, necessitará de medidas complementares que corrijam as adversidades decorrentes.

Sem as devidas precauções, o liberalismo pode favorecer apenas um grupo de empresas, detentoras das frotas nacionais mais expressivas (no caso do Brasil, podemos destacar Aliança Navegação e Logística, Elcano, Norsul, Hidrovias do Brasil, Mercosul Line e Log-In Logística Intermodal (TEIXEIRA, 2018, p. 415)). Ou, provocar, entre as empresas entrantes, disputa pelas rotas mais vantajosas, provocando evasão das rotas menos lucrativas.

Por sua vez, as grandes EBN alegam que a eventual abertura do setor favoreceria, apenas, as empresas estrangeiras pela possibilidade de maximizarem o ganho de escala¹⁵.

No que diz respeito à legislação vigente, a Constituição Federal garante a livre concorrência de qualquer atividade, ainda que admita um protecionismo inicial para que as empresas iniciantes possam atingir uma maturidade econômica. Neste sentido, o que faz a balança decisória pender para o protecionismo é o caráter estratégico atribuído ao setor. Por essa razão, é fundamental diferenciar o caráter estratégico sob a ótica da expressão militar, do caráter estratégico defendido pela expressão econômica, a fim de melhor definir o espaço temporal de adesão ao protecionismo e o momento de se adotar o liberalismo.

¹⁵ Refere-se ao aumento de produção, com redução de custos. Ou seja, aumento da margem de lucro. No caso das empresas internacionais que enviam carga para o Brasil, além do preço do combustível ser mais barato no exterior, o custo total ficaria diluído na travessia, não representando acréscimo significativo de custo para a referida empresa. Desta forma, a empresa internacional que, uma vez que seu navio já está na costa brasileira, resolvesse concorrer com a cabotagem nacional em proveito do meio ocioso, levaria vantagem por não ter aumento de custos. Por outro lado, para a EBN, o combustível representa uma parcela significativa dos custos finais.

Assim, considerando os eventos passados como a mobilização de um navio-tanque da Petrobrás durante a “Guerra da Lagosta”¹⁶ (mobilização de meios nacionais) e, ao analisar o transporte de combustível, efetuado por navios da frota nacional da Petrobras (o que pressupõe autonomia e soberania) é possível concluir que, pela perspectiva da Defesa Nacional, é, somente, pela possibilidade de mobilização da frota nacional, em caso hipótese de conflito ou de crise, que se confere o caráter estratégico à cabotagem nacional, e não pelo tipo de carga que o navio transporta. Cabe ressaltar que o Brasil ainda não possui uma frota mercante nacional mobilizável, moderna, versátil e confiável.

Embora a cabotagem tenha crescido 28% e, o transporte de contêineres, 204% (ANTAQ, 2020, p. 37), entre os anos de 2010 e 2018, aqueles números não se convertem, proporcionalmente, em novos meios mobilizáveis. Em geral, são navios de apoio a plataformas de exploração de petróleo ou resultado da substituição dos navios porta-contêineres por navios de maior capacidade de carga (aumento de carga e não de meios, ou aumento da quantidade de rotas).

Por outro lado, quando se analisa o caráter estratégico sob a perspectiva econômica, outras variáveis passam a ser consideradas e justificam a alternância de políticas públicas. Neste sentido, ao se implementar na cabotagem Políticas de Governo, em vez de Políticas de Estado, se perpetua a edição sazonal de novas políticas para o setor.

Nesse contexto, o programa BR do Mar é uma política de Governo que, além da desvinculação entre a cabotagem nacional e a indústria da construção naval, apresenta novas possibilidades de afretamento e permite que novas EBN sejam constituídas sem a necessidade de embarcação própria, trazendo reduções de custos, por meio de uma exposição controlada ao mercado internacional. Em resumo, o programa BR do Mar apresenta uma tendência liberal, embora as grandes economias mundiais continuem praticando a reserva de mercado na navegação de cabotagem, com o objetivo de preservar a frota própria, controlar os preços dos fretes, garantir a regularidade das rotas e regular o setor.

Para o escopo deste trabalho, embora o BR do Mar promova um incremento no movimento de navios de cabotagem no litoral nacional e confirme o caráter

¹⁶ Na ausência de um navio-tanque pertencente à Marinha do Brasil, foi mobilizado o navio-tanque da Petrobras (NT Mato Grosso) para fazer parte do Grupo-Tarefa brasileiro contra a Força Naval francesa, por ocasião da “Guerra da Lagosta”, em 1960. (POGGIO, 2016).

estratégico do segmento para a expressão econômica do Poder Nacional, sob a ótica da Defesa Nacional, não agrega valores uma vez que os navios afretados sob o alcance do referido programa não se constituem como meios mobilizáveis. Então, sob o ponto de vista da expressão militar do Poder Nacional, o programa BR do Mar não contribui para o caráter estratégico da cabotagem.

Por fim, sob a ótica da expressão militar do Poder Nacional, a política protecionista se justifica enquanto perdurar a necessidade de se incentivar a propriedade de navios pelas EBN (ou seja, ampliação da frota nacional). E mais, o caráter estratégico só será plenamente atingido se, sob orientação da Autoridade Marítima, houver ações que visem especificar (tanque, containeros, carga geral etc.), quantificar e ampliar o espectro de navios nacionais mobilizáveis, a fim de atender eventuais necessidades das Forças Armadas.

REFERÊNCIAS

Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ANTAQ. **Estudo de Cabotagem: subsídio ao debate regulatório sobre a competição no transporte de carga no país, em médias e longas distâncias, com foco no transporte de contêineres na cabotagem.** Disponível em: http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Estudo_Cabotagem_06-02.pdf. Acesso em: 08 abr. 2021.

Agência Nacional de Transportes Aquaviários, ANTAQ. **Anuário Estatístico 2020.** Disponível em: <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>. Distrito Federal. Acesso em: 05 abr.2021.

BRASIL, Empresa de Planejamento e Logística S.A. **Plano Nacional de Logística PNL-2025.** Brasília. jun. 2018.

BRASIL, Marinha do Brasil. **Perguntas Frequentes: A Marinha do Brasil e a Marinha Mercante são a mesma instituição?.** Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sspm/?q=perguntas-frequentes&page=9>. Acessado em:4 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Presidência da república, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 jun. 2021

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da república, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 16 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 1.951, de 30 de dezembro de 1939: Dispõe sobre a Marinha Mercante. **Diário Oficial da União**, 1 jan.1940. Disponível em: [BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa. Política Nacional de Defesa.** Brasília, DF: MD, 2020. Versão sob apreciação do Congresso Nacional \(Lei Complementar 97/1999, art. 9º, § 3º\) Disponível em: \[https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf\]\(https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf\). Acesso em: 14 abr. 2021.](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decllei/1930-1939/decreto-lei-1951-30-dezembro-1939-411893-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20marinha%20mercante.&text=Ouvido%20o%20Conselho%20Federal%20de%20Com%C3%A9rcio%20Exterior%2C&text=4.%C2%BA%20O%20Governo%20Federal,Art.Acesso em: 18 maio. 2021.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1693/2020**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 01/07/2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2354347%22>. Acesso em: 7 jun. 2021.

BRASIL-Ministério da Infraestrutura. **BR do Mar**. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar> em 1 set. 2020. Acesso em: 10 jun. 2021.

DA SILVA, Gilberto Maciel. MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: Contribuição para o Desenvolvimento e a Segurança Nacionais. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 25, n. 51, p. 95-113, 2010.

DANTAS, Tiago. **Liberalismo Econômico**; *Brasil Escola*. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/economia/liberalismo-economico.htm>. Acesso em: 21 maio. 2021.

Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes, GEIPOT. **Política governamental e competitividade da marinha mercante brasileira**. Brasília: GEIPOT, 1999.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da Marinha Mercante Brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. *Pesquisa & Debate*. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, vol. 21, n. 2 (38), p. 247-278, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides. Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX. **Ensaio FEE**, v. 32, n. 2, p. 409-434, 2011.

GRANDI, Guilherme. transportes e desenvolvimento econômico no brasil de 1945 a 1960. **História Econômica & História de Empresas**, v. 19, n. 2, 2016.

HOLLANDA FILHO, Sergio Buarque. Livre comércio versus protecionismo: uma antiga controvérsia e suas novas feições. **Estudos Econômicos (São Paulo)**, v. 28, n. 1, p. 33-75, 1998.

MATTOS, Laura Valladão de. As razões do laissez-faire: uma análise do ataque ao mercantilismo e da defesa da liberdade econômica na Riqueza das Nações. **Brazilian journal of Political Economy**, São Paulo, v. 27, n. 1, p. 108-129, 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 maio. 2021.

NETO, Campos; DA SILVA, Carlos Alvares; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre. **Ressurgimento da indústria naval no Brasil (2000-2013)**. 2014.

NÓBREGA, Elisabeth. **Evolução e perspectivas de desenvolvimento da marinha mercante brasileira**. Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2008.

OLIVEIRA, Ivan Tiago Machado. Livre Comércio versus Protecionismo: uma análise das principais teorias do comércio internacional. **Revista Urutagua- revista acadêmica multidisciplinar**, Maringá, n. 11, 2007.

OLIVEIRA, Thaís Reis. **Carta Capital- “Líder caminhoneiro se diz ‘traído’ e pede ‘união’ contra o governo”**. 10 dez. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/lider-caminhoneiro-se-diz-traido-e-pede-uniao-contra-o-governo/>. Acesso em: 10 jun. 2021.

POGGIO, Guilherme. **A guerra da lagosta**. Disponível em: <http://www.naval.com.br/blog/2016/01/28/a-guerra-da-lagosta-e-suas-licoies/>. Acesso em: 21 jun. 2021.

RODRIGUEZ, L.; YOUSSEF, F. Rethinking maritime cabotage for improved connectivity. **United Nations Conference on Trade and Development: New York, NY, USA**. 2017.

Tribunal de Contas da União, TCU. **Relatório de Auditoria Operacional do TCU (TC 023.297/2018-2)**. Brasília. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. 2018.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. **Navegação de cabotagem brasileira**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, n. 47, p. 391-435, mar. 2018.

WELLER, Leonardo. Aderência: liberalismo econômico e política comercial Britânica em 1820-1913. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 10, n. 3, p. 491-516, dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-98482006000300002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio. 2021.

WICKER, R; CANTWELL, M et al. **Why the Jones Act is still needed 100 years later**. 5 jun. 2020. Disponível em: <https://www.defensenews.com/opinion/commentary/2020/06/05/why-the-jones-act-is-still-needed-100-years-later/>. Acesso em: 24 jun. 2021.