



iNFRA Debate: “BR do Mar” – Uma estrada rumo ao fundo do poço ou ao desenvolvimento?

22 de setembro de 2019

André de Seixas*

O Ministério da Infraestrutura vem anunciando a elaboração de um programa de incentivo à navegação de cabotagem brasileira, de modo que esta passe a ter destaque na matriz dos transportes no país, conforme

se vê, até mesmo, a partir do seu nome: "Programa BR do Mar", em alusão à intensa utilização das rodovias no Brasil.

Sem dúvida alguma, trata-se de uma importante medida, comparável em importância aos grandes programas de construção das rodovias que cruzam o Brasil e mantêm o modal rodoviário como aquele de maior participação na logística nacional, extremamente caro e menos vantajoso do ponto de vista financeiro, seja para quem embarca, seja para quem transporta.

Assim, apenas por debruçar-se sobre o tema, o Ministério da Infraestrutura já garante uma grande diferença deste novo governo frente aos anteriores.

Nessa linha, foi publicada no último dia 30 de agosto a resolução nº 70 do Conselho do PPI (Programa de Parcerias de Investimento) da Presidência da República. Em seu artigo 3º, são determinados os objetivos da política de estímulo à cabotagem por meio do "Programa BR do Mar", a saber:

1. Incrementar a oferta e a qualidade do transporte de cabotagem;
2. Incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
3. Ampliar a disponibilidade de frota no território nacional;
4. Incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
5. Revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;
6. Incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos decorrentes em instalações portuárias para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem; e
7. Otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM.

Aos objetivos acima, acresça-se o seguinte "considerando" da mesma resolução: "*Considerando que as ações e demais medidas de estímulo à cabotagem, em especial as que permitem maior participação de embarcações estrangeiras na cabotagem brasileira, serão consideradas de relevante interesse público e estrategicamente prioritárias para todos os fins legais*".

Do conteúdo acima, de pronto, é possível verificar que se pretende alterar o marco legal do setor, a Lei nº. 9.432/97, com a finalidade de flexibilizar ainda mais a utilização de embarcações estrangeiras na busca de maior oferta e concorrência, o que se mostra correto, diante da constatada insuficiência da frota brasileira para atender as demandas existentes e reprimidas do mercado interno, visando a utilização do transporte marítimo.

Mas por que surge a necessidade de mudança? A demanda da cabotagem aumentou nos últimos anos de modo que a frota nacional não tenha acompanhado? Certamente que não.

A razão pela qual a frota nacional chegou ao patamar de insignificância não é a Lei 9.432/97, que tem bem equilibrada em seu texto a possibilidade de uso do navio estrangeiro com o incentivo à construção naval ao

permitir, dentre outros pontos, o afretamento a **casco nu** de embarcação estrangeira em substituição a embarcações em construção no Brasil, ou **por tempo** ou **por viagem**, diante da inexistência ou indisponibilidade da embarcação brasileira **do tipo e porte adequados** ao transporte pretendido.

As causas da atual situação da frota brasileira são, ao contrário, a deturpação e a limitação que a Lei 9.432/97 vem sofrendo desde sempre, culminando na concentração de mercado, conforme será explicado a seguir.

Apesar de mais de 40 empresas serem autorizadas a operar na cabotagem brasileira, desde a década de 1990 a atividade é dominada por um pequeno grupo de aproximadamente 7 grandes empresas de navegação estrangeiras – as maiores do mundo – travestidas de brasileiras que, sozinhas, dominam mais de 95% do setor.

Tais empresas mantêm o mínimo de frota sob a bandeira brasileira, um número dimensionado, que lhes garanta o status de “empresa brasileira” ou que lhes permita ter o domínio sobre determinado nicho da cabotagem.

O efeito direto é a inexistência de navios brasileiros suficientes a atender a cabotagem, permitindo que tais empresas afretem os seus navios estrangeiros mantidos nas matrizes, filiais ou coligadas estrangeiras. A maior parte da frota que empregam na cabotagem já é estrangeira. Aliás, a depender da empresa, mais de 70% das suas operações de cabotagem são realizadas com navios estrangeiros.

Essas empresas também exercem forte influência sobre o destino dos recursos do FMM (Fundo da Marinha Mercante), por meio do seu Conselho Diretor, garantindo que projetos de embarcações que possam gerar-lhes competição nem sequer sejam analisados. A falência da indústria naval brasileira lhes é, portanto, benéfica, já que a origem dos seus navios são os estaleiros estrangeiros, onde os armadores brasileiros não têm condições de adquirir frota.

Esse é o *set up* de exploração da cabotagem pelo pequeno grupo de grandes empresas estrangeiras, travestidas de brasileiras, que domina o setor: a deturpação da Lei 9.432/97, ao fazer da exceção da norma o seu modelo de operação, junto com o sucateamento da indústria naval.

E como afastam a concorrência? Limitando a aplicação da Lei 9.432/97 por meio de normativos ilegais editados pela ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários), propositalmente, sem AIRs (Análises de Impacto Regulatório) e sem ARR (Análise de Resultado Regulatório), que restringem o acesso ao afretamento de navios estrangeiros àquele pequeno grupo de empresas estrangeiras, travestidas de brasileiras. É o caso da RN (resolução normativa) 01/2015 – ANTAQ, que regula o afretamento de embarcações estrangeiras pelas empresas brasileiras de navegação.

Nesse sentido, lembramos que a Lei 9.432/97 permite às empresas o afretamento de navio estrangeiro ante a inexistência ou indisponibilidade do navio brasileiro, **do tipo e porte adequados** ao transporte pretendido. Já a “cirúrgica” RN 01/2015 – ANTAQ determina que a empresa brasileira deve ser proprietária de um navio

do mesmo tipo daquele que pretende afretar no exterior e limita o seu tamanho ao quádruplo da tonelagem que a empresa mantém no Brasil.

Além disso, uma típica “jabuticaba”, o bloqueio parcial, arremata a ilegal limitação dos efeitos da Lei 9.432/97, pois, permitindo que uma embarcação menor do que aquela necessária a determinado transporte obste o seu afretamento, aquele dispositivo legal quanto ao “porte adequado” resta afastado, repita-se, por uma resolução infralegal, isto é, norma inferior.

Não é preciso muito para entender o caráter restritivo e anticoncorrencial que caracteriza a RN 01/2015 – ANTAQ, e, ao se propor qualquer tipo de mudança na cabotagem, resta demonstrado que é necessário correr na direção oposta.

Contudo a “BR do Mar” corre um sério risco de ser, ao final de tudo, apenas uma releitura da resolução normativa 01/2015 – ANTAQ, colidindo com o que se anuncia pela “nova política” quanto a busca de concorrência, eficiência e liberdade econômica.

Isso porque, dentre as propostas contidas no programa está a vinculação da permissão do afretamento à tonelagem que as empresas tenham sob bandeira brasileira ressurgindo, por via transversa, a norma que autorizava o afretamento de embarcações estrangeiras dentro de um múltiplo sobre a tonelagem brasileira e que o TCU (Tribunal de Contas da União) afastou.

Em outras palavras, o fator de inexistência ou indisponibilidade do navio brasileiro não está sendo considerado, e, ao se vincular a possibilidade de afretamento à tonelagem de cada empresa, beneficia-se quem vem atentando contra a frota brasileira, além de assegurar a concentração nas mãos daqueles que são os responsáveis pelo subdesenvolvimento da cabotagem brasileira.

Mas qual a solução para que se aumente a oferta de navios na cabotagem? A resposta é simples: no curto prazo, garantir que todas as empresas de navegação de cabotagem tenham igualdade de acesso aos navios estrangeiros por meio de afretamento. Já no longo-prazo, garantir que as empresas genuinamente brasileiras tenham condições de formarem suas frotas, preferencialmente por meio da construção em estaleiros brasileiros.

Isto é: fazer valer, fielmente, os dispositivos da Lei nº 9.432/97, que, como afirmamos, nunca encontrou eficácia plena em razão da incorreta atuação da ANTAQ, responsável pela sua aplicação no mundo real.

Além disso, os grandes esforços que têm sido investidos na formulação do “BR do Mar” poderiam ser canalizados para a desoneração dos insumos à indústria naval que, certamente, terá demanda a partir do fortalecimento das empresas genuinamente brasileiras de navegação.

O efeito disso seria, de imediato, gerar a concorrência de mais de 35 empresas que, não tendo a opção de brigar pelo mercado internacional, têm na cabotagem o seu único nicho. Isso tende a afastar que a atividade seja meramente explorada e passe a ser desenvolvida.

Essas empresas, genuinamente brasileiras, já demonstraram sua capacidade de empregar na cabotagem navios estrangeiros diante da inexistência ou indisponibilidade do nacional e vêm ganhando espaço diante da qualidade de seus serviços. E se não fazem mais, é porque a ANTAQ lhes impede ao proteger as grandes empresas da concorrência.

Condicionar qualquer tipo de afretamento de navio estrangeiro à circularização, além de igualar as empresas em condições, continuará a proteger os navios brasileiros que, adequados e com custos reais (e não aqueles que se praticam em razão da concentração de mercado), serão empregados. Isto é, mesmo aquelas grandes empresas que vêm atuando na tangente da lei, terão preservados seus investimentos já realizados.

É verdade que o navio brasileiro tem um custo operacional maior que o do estrangeiro, mas também é verdade que, mesmo sendo atendidos por este, os embarcadores nacionais não se beneficiam do custo menor, já que aquelas grandes empresas absorvem as margens e aumentam seus lucros.

Não há motivos, portanto, para que tais empresas sejam agraciadas com qualquer proteção diferenciada, pois, se investiram em algum momento na frota brasileira, foi com vistas ao bilionário mercado da cabotagem, sem falar nas benesses provenientes do Fundo da Marinha Mercante que usufruíram. Aliás, para tais empresas, os recursos do FMM funcionam como um “programa de milhagem” e acabam sendo usados, também, de forma deturpada.

Impedir que as empresas realmente nacionais tenham igualdade de condições com as estrangeiras acabará em resultado diverso do que pretende o governo: mais baixa oferta de navios, maior concentração de mercado e maior alta de fretes. Afinal, as empresas travestidas que exploram a cabotagem ficarão sem o mínimo de concorrência que, a duras penas, as empresas genuinamente brasileiras ainda conseguem gerar.

Aliás, o próprio diretor-geral da ANTAQ, Mário Povia, asseverou perante o Senado Federal, quando falou da possível abertura da cabotagem, que: “Se abrir irrestritamente, vão abrir para os mesmos que aqui já estão!” Ou seja, as medidas que vêm sendo propostas somente beneficiarão aquele pequeno grupo de grandes empresas.

A cabotagem não vai bem e isso todos sabem. E é por isso que o governo aposta no “BR do Mar” para desenvolvê-la. Assim, além de manter o que preceitua a Lei nº 9.432/97, é de extrema importância a observância da Lei do Cade (Conselho Administrativo de Defesa Econômica), Lei nº 12.529/2011, que trata de posição dominante de mercado. O próprio órgão do governo já deu parecer entendendo que a atuação da ANTAQ, por meio da RN 01/15, provocou concentração de mercado. O TCU, em auditoria operacional recente, também constatou o mesmo. Se o “BR do MAR” não inovar, será mais do mesmo.

O que foi feito até aqui está errado, e elaborar um projeto que desvirtue a Lei nº 9.432/97, que mantenha os benefícios a um pequeno grupo de armadores estrangeiros, é errar mais uma vez, mantendo a cabotagem limitada, no baixíssimo patamar que está hoje e, pior, decretando a morte da indústria naval.

Não estamos, aqui, defendendo os estaleiros a qualquer custo, mas apenas que não se criem amarras que os inviabilizem de vez. É preciso lembrar, por exemplo, que o aço comprado pelo estaleiro nacional é mais caro do que o mesmo aço brasileiro que o estaleiro asiático compra.

A desoneração dos insumos à indústria naval pode representar menos renúncia fiscal do que a liberação de importação de navios com a isenção ou diferimento de impostos.

Portanto é preciso que os problemas da cabotagem, dentre os quais o mais maléfico é a concentração de mercado, sejam atacados de forma corajosa e eficaz, sob pena de termos um "Programa BR do Mar" que mereça esse nome não pelo potencial alcance de melhoria logística e desenvolvimento, mas em razão do precário estado das nossas estradas, as esburacadas BRs sem pavimentação, acostamento, sinalização ou segurança no transporte de cargas e pessoas pelo Brasil.

Que o nacionalismo que voltou à visão do governo não fique apenas no discurso, pois o desenvolvimento da navegação de cabotagem, priorizando as empresas genuinamente nacionais, com frota nacional, de Marinha Mercante forte e construção naval pujante, é uma questão de soberania nacional. Espera-se, então, que o ministro da Infraestrutura, Tarcísio Gomes de Freitas, consiga enxergar isso.

*André de Seixas é diretor-presidente da Usuport-RJ (Associação dos Usuários dos Portos do Rio de Janeiro).

O iNFRA Debate é o espaço de artigos da Agência iNFRA com opiniões de seus atores que não refletem necessariamente o pensamento da Agência iNFRA, sendo de total responsabilidade do autor as informações, juízos de valor e conceitos descritos no texto.

Leia também: [iNFRA Live: "Não temos motivo para ter receio dos órgãos de controle", diz ministro Tarcísio de Freitas](#)

Categoria *iNFRA Debate*

Tags *André de Seixas ANTAQ BR do Mar cabotagem Usuport-RJ*



TCU mantém decisão de impedir reajuste de pedágio de concessões por aumento de peso de caminhões

Saneamento é a nova menina dos olhos do PPI



[Normas da ANTAQ passarão por AIR antes do início da elaboração, prevê proposta](#)

[Relicitação passa a ser cenário mais provável para Linha de Transmissão Manaus-Boa Vista, apontam técnicos](#)

[TCU diz que abastecimento de RR custa R\\$ 1,5 bi ao ano e dá 180 dias para MME apresentar novo plano](#)

[Estados articulam ajuda federal para tentar salvar de colapso sistema de mobilidade urbana](#)

[iNFRA Debate: A abertura de mercado de transporte interestadual de passageiros – entre o passado e o futuro](#)

**MAIS LIDAS DA INFRA**

[Resolução da Conaero abre caminho para reabertura das fronteiras aéreas do Brasil...](#)

[iNFRA Debate: Reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos de concessão em...](#)

[Estados articulam ajuda federal para tentar salvar de colapso sistema de mobilidade urbana](#)

[iNFRA Debate: Quando a impossibilidade de reequilíbrio não é o fim](#)

[Custo da judicialização no setor aéreo é de R\\$ 1 bi ao ano, apontam diretores da ANAC](#)

[Senadora diz que cansou de esperar projeto do governo para cabotagem](#)

[iNFRA Debate: O legado da maior e mais nova concessão de rodovias paulistas](#)

O conteúdo da Agência iNFRA é protegido pelas leis de direitos autorais vigentes.
Os nossos serviços estão condicionados ao aceite de nossos Termos de Uso.