UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (UNIRIO)
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS (CCJP)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO (PPGD)
MESTRADO EM DIREITO

JORGE LUIZ TESCH SANTOS

BR DO MAR: o desenvolvimento da mentalidade marítima como expressão do exercício da soberania brasileira na política pública Amazônia Azul

RIO DE JANEIRO
2022

JORGE LUIZ TESCH SANTOS

BR DO MAR: o desenvolvimento da mentalidade marítima como expressão do exercício da soberania brasileira na Amazônia Azul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Área de Concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Profª Drª Rosalina Corrêa de Araújo

Rio de Janeiro

2022

Catalogação informatizada pelo(a) autor(a)

S237

SANTOS, Jorge Luiz Tesch
BR DO MAR: o desenvolvimento da mentalidade marítima como expressão do exercício da soberania brasileira na Amazônia Azul / Jorge Luiz Tesch SANTOS. -- Rio de Janeiro, 2022.
181

Orientadora: Rosalina Corrêa de ARAUJO.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2022.

1. Amazônia Azul. 2. BR do Mar. 3. Cabotagem. 4. Direito do mar. 5. Mentalidade marítima. I. ARAUJO, Rosalina Corrêa de , orient. II. Título.

JORGE LUIZ TESCH SANTOS

BR DO MAR: o desenvolvimento da mentalidade marítima como expressão do exercício da soberania brasileira na Amazônia Azul

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito, do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Direito.

Aprovado em: 31 de março de 2022.

Banca Examinadora:

Profª Drª Rosalina Corrêa de Araújo – Orientadora

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

Profª Drª Claudia Tannus Gurgel do Amaral

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

Profº Drº Lier Pires Ferreira

IBMEC

RESUMO

SANTOS, J. L. T. **BR do Mar**: o desenvolvimento da mentalidade marítima como expressão do exercício da soberania brasileira na Amazônia Azul. 2022. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

A pesquisa analisa o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, também conhecido como *BR do Mar*, em alusão a uma rodovia marítima, e objetiva verificar como sua aprovação vai influenciar o exercício da soberania marítima brasileira na Amazônia Azul. Parte da hipótese de que as alterações aprovadas pela nova Lei nº 14.301/2022 implicarão mudanças nesse exercício, alterando o ambiente marítimo brasileiro. Explora a história marítima brasileira e sua contribuição para o desenvolvimento da mentalidade marítima nacional, colaborando para um melhor aproveitamento dos mares, seja no transporte marítimo, na geração de energia, ou nas práticas sustentáveis de turismo e lazer. Abrange o processo de territorialização dos oceanos no Brasil, e analisa a soberania marítima e os impactos na construção naval e na Marinha Mercante com a aprovação da BR do Mar. Discorre sobre a teoria mahaniana, atual e influenciadora no desenvolvimento do poder marítimo e naval. Trata-se de um tema contemporâneo e relevante no cenário econômico, político e social do país, que pode favorecer um processo de expansão territorial, desta vez, em direção ao leste. A pesquisa, caracterizada como básica e descritiva, utiliza do método indutivo, a partir de uma abordagem essencialmente qualitativa, com consulta às fontes bibliográficas e documentais. Apresenta limitações por ser uma política pública recentemente aprovada, estando ainda pendente as regulamentações infralegais necessárias, impossibilitando a análise de dados tangíveis. Conclui-se que a possibilidade de maior contato com o mar em decorrência da Lei nº 14.301/2022 acaba funcionando como um catalisador para o desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional mais robusta e consistente, que, por sua vez, estimula o processo de territorialização da Amazônia Azul. Ademais, a indústria naval nacional e a Marinha Mercante brasileira, dois setores estratégicos, terão suas políticas desvinculadas, movimento necessário a ambos, mas sem quaisquer garantias de sucesso.

Palavras-chave: Amazônia Azul; BR do Mar; Cabotagem; Direito do mar; Mentalidade marítima.

ABSTRACT

SANTOS, J. L. T. **BR do Mar**: the development of the maritime mindset as an expression of the exercise of Brazilian sovereignty in the Blue Amazon. 2022. 181 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Centro de Ciências Jurídicas e Políticas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

The research analyzes the Cabotage Transport Stimulus Program, also known as "BR do Mar", in reference to a maritime highway, and aims to verify how its approval will influence the exercise of Brazilian maritime sovereignty in the Blue Amazon. It is assumed that the changes approved by the new Law 14,301/2022 will imply changes in this exercise, altering the Brazilian maritime environment. It explores Brazilian maritime history and its contribution to the development of the national maritime mentality, collaborating for a better use of the seas, whether in maritime transport, energy generation, or sustainable tourism and leisure practices. It includes the process of territorialization of the oceans in Brazil, and analyzes maritime sovereignty and the impacts on shipbuilding and the Merchant Navy with the approval of the BR do Mar. It discusses the Mahanian theory, current and influential in the development of maritime and naval power. It is a contemporary and relevant theme in the country's economic, political and social scenario, which can favor a process of territorial expansion, this time towards the east. The research, characterized as basic and descriptive, uses the inductive method, from an essentially qualitative approach, consulting bibliographic and documentary sources. It has limitations as it is a recently approved public policy and the necessary infra-legal regulations are still pending, making it impossible to analyze tangible data. It is concluded that the possibility of a greater contact with the sea as a result of Law 14,301/2022 ends up working as a catalyst for the development of a more robust and consistent national maritime mentality, which in turn, stimulates the process of territorialization of the Blue Amazon. Furthermore, the national naval industry and the Brazilian Merchant Navy, two strategic sectors, will have their policies unlinked, a necessary movement for both, but without any guarantees of success.

Keywords: Blue Amazon; BR of the Sea; Cabotage; Law of the Sea; Maritime mentality.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFRMM	Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante
AMC	Arsenal de Marinha da Corte
AMRJ	Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
ARM	Arsenal Real da Marinha
BNA	Base Naval de Aratu
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNN	Base Naval de Natal
BNVC	Base Naval de Val-de-Cães
CADE	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CDFMM	Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante
CEA	Camada Estratégica de Análise
CEMBRA	Centro de Excelência para o Mar Brasileiro
CIEFMAR	Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos
CIRM	Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
CLPC	Comissão de Limites da Plataforma Continental
CMM	Comissão da Marinha Mercante
CNIg	Conselho Nacional de Imigração
CNIO	Comissão Nacional Independente sobre os Oceanos
CNUDM	Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar
CNUDS	Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável
DPC	Diretoria de Portos e Costas
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EBN	Empresas Brasileiras de Navegação
EBN-i	Empresa Brasileira de Investimento na Navegação
EC	Emenda Constitucional
EMA	Estado-Maior da Armada
EMGEPRO N	Empresa Gerencial de Projetos Navais
END	Estratégia Nacional de Defesa

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (continuação)

EPL	Empresa de Planejamento e Logística S.A.
EPM	Ensino Profissional Marítimo
ESG	*Environmental*, S*ocial and* G*overnance*
ETAV	Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A.
FAF	*Freight Analysis Framework*
FDEPM	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo
FEMAR	Fundação de Estudos do Mar
FMM	Fundo da Marinha Mercante
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade*
GT	Grupo de Trabalho
IFN	Inspetoria Federal de Navegação
LCM	Linhas de Comunicação Marítimas
LEPLAC	Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira
LLOYDBRAS	Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MInfra	Ministério da Infraestrutura
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAF-ZC	Plano de Ação Federal para a Zona Costeira
PC	Plataforma Continental
PCN	Plano de Construção Naval
PDL	Projeto de Decreto Legislativo
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PEGC	Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS (continuação)

PIB	Produto Interno Bruto
PIT	Planejamento Integrado de Transportes
PL	Projeto de Lei
PMGC	Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro
PMN	Política Marítima Nacional
PND	Programa Nacional de Desestatização
PNE	Plano Nacional de Educação
PNGC	Política Nacional para o Gerenciamento Costeiro
PL	Projeto de Lei
PNL	Plano Nacional de Logística
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNRM	Política Nacional para os Recursos do Mar
PREPOM	Programa de Ensino Profissional Marítimo
PROMAR	Promoção da Mentalidade Marítima
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PSRM	Plano Setorial para os Recursos do Mar
RN	Resolução Normativa
SALTE	Saúde, alimentação, transporte e energia
SAM	Serviço Ativo da Marinha
SECIRM	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SUNAMAM	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TCU	Tribunal de Contas da União
TKU	Tonelada por quilômetro útil
TRRM	Taxa de Renovação da Marinha Mercante
TUP	Terminais de Uso Privado
UNCTAD	*United Nations Conference on Trade and Development*
UNIRIO	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WEC	*World Economic Forum*
ZEE	Zona Econômica Exclusiva

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 10
2 **A SOBERANIA NOS MARES** 23
2.1 **A Construção do Conceito Clássico de Soberania** 25
2.2 **A Crise da Soberania no Estado Contemporâneo** 31
2.2.1 *Crise Interna da Soberania* 34
2.2.2 *Crise Externa da Soberania* 36
2.3 **A Teoria do Poder Marítimo** 42
2.4 **A Soberania Marítima** 46
2.5 **A Política Marítima Brasileira** 58
2.6 **A Amazônia Azul** 62
3 **PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE POR CABOTAGEM** 71
3.1 **Antecedentes Históricos** 72
3.1.1 *Colônia* 72
3.1.2 *Império* 76
3.1.3 *República* 82
3.2 **O Problema Logístico e o Custo Brasil** 91
3.3 **Marco Regulatório e Legal** 102
3.4 **A Lei nº 14.301/2022** 113
4 **A MARCHA PARA O LESTE: A COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL** 123
4.1 **O Desenvolvimento da Mentalidade Marítima como Política Pública** 124
4.2 **A Territorialização da Amazônia Azul** 137
4.3 **A Indústria Naval Nacional** 143
4.4 **A Marinha Mercante Brasileira** 151
5 **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 161
REFERÊNCIAS 166

1 INTRODUÇÃO

É curioso olhar um globo terrestre, ou então um daqueles mapas interativos na *internet*, e perceber que cerca de 70% do que se vê ali é azul. Soa como um grande contrassenso um globo azul, com grande proporção de água, ser chamado de Planeta Terra.

Acredita ser o único planeta dotado de vida, que se tem conhecimento, com água em estado líquido em sua superfície, tendo como os oceanos, e não as florestas, efetivamente o maior "pulmão" do mundo, denominados dessa forma pelas pequenas plantas marinhas que produzem mais oxigênio para a fotossíntese do que realmente necessitam para a respiração, sendo o excedente liberado no meio ambiente.

Por outro lado, a maior parte dos gases produzidos nas florestas é ali mesmo consumido, gerando um ambiente quase neutro na produção de oxigênio. De forma alguma se pretende desmerecer a importância das florestas, cujo bioma e biodiversidade são de vital importância para a humanidade, mas sim enaltecer o papel que os mares cumprem na oxigenação do planeta.

Historicamente, o uso e a possibilidade de apropriação dos mares vêm sendo foco de intensos conflitos de interesses entre diversas nações, principalmente pela sua importância militar, econômica, estratégica e geopolítica, uma vez que são grandes fontes de recursos naturais e minerais, além de imprescindíveis ao comércio internacional através das rotas marítimas para o transporte de mercadorias.

Quando se pensa em povos marítimos, as referências mais antigas que logo vem à mente são os fenícios, os gregos e os romanos e como eles lidavam com os mares. Percebe-se ao longo da História que a regulação do uso do mar mudava de acordo com a civilização que era predominante naquele momento (MESQUITA, 2017).

Na Idade Média, o mar passou a ter uma importância além do comércio marítimo: a defesa do território. Neste momento, também começou a florescer as concepções de soberania e de Estado-nação.

O conflito de ideias marítimas entre soberania e liberdade ganhou impulso na época das grandes navegações, com as maiores potências ocupando lugares opostos nessa discussão. Enquanto Portugal e Espanha partilhavam as rotas marítimas no Oceano Atlântico e as terras do novo mundo, França, Inglaterra e Holanda buscavam o desenvolvimento de seus comércios marítimos. No campo filosófico, no século XVI, essas concepções viriam a ser corporificadas nas concepções "*mare clausum*" e "*mare liberum*", ideias estas que séculos

mais tarde ainda se fariam presentes na mesa de debates por ocasião das reuniões das Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

Durante muito tempo foi reconhecida, por grande parte das nações, uma linha imaginária de três milhas náuticas da costa, onde elas exerceriam sua soberania plena; ficando o restante totalmente livre para a utilização pelos demais países. Porém, com a evolução da tecnologia e a ampliação do alcance balístico, essa área foi gradativamente aumentando.

Em meados do século XX outras variáveis econômicas, científicas e geopolíticas entram em cena e assumem o protagonismo nos debates internacionais acerca do uso do mar, tais como: preservação do meio ambiente; poluição marinha; disputas sobre áreas para a pesca; exploração dos fundos marinhos; entre outras.

Nesse contexto, motivados pela Proclamação de Truman, de 1945[1], alguns países latino-americanos, incluindo o Brasil, unilateralmente passaram a adotar o mar territorial de duzentas milhas náuticas.

Em 1973, foi convocada a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar que, após quase uma década de discussões, conseguiu a aprovação da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), sendo considerada um grande êxito no âmbito do Direito Internacional. Ela introduziu a ideia dos recursos minerais provenientes do leito do mar e de seu subsolo, situados além da jurisdição de cada país como sendo patrimônio comum da humanidade. Outrossim, ainda foi a responsável pela uniformização dos conceitos de mar territorial, de zona contígua, de zona econômica exclusiva e de plataforma continental (BRASIL, 1990).

O Brasil se destacou pelo seu protagonismo durante as negociações da CNUDM e com a rápida adequação do ordenamento interno às novas determinações da Convenção. Isso é reflexo da importância que o tema marítimo tem para o país, ainda que muitas vezes não reconhecida.

Considerando que aproximadamente 80% da população brasileira vive em um raio de até duzentos quilômetros da costa, região que concentra a maior parte da produção industrial e do consumo de energia do país, e que cerca de 95% do comércio exterior, tanto importações, quanto exportações, são realizados pela navegação de longo curso, não há como negar a importância do mar para a vida do brasileiro, incluídos os que moram afastados do litoral.

---

[1] Proclamação nº 2667, de 28 de setembro de 1945, feita pelo presidente norte-americano Harry Truman, conhecida como Proclamação Truman, declarava na oportunidade que "a plataforma continental deve ser compreendida como uma extensão da massa terrestre do estado costeiro e, por isso, naturalmente lhe pertencendo" (SILVA, 2013).

Ademais, o oceano também é fonte de alimentos, de recreação e de energia, sendo a maior parte do petróleo extraído no Brasil *offshore* (BEIRÃO; PEREIRA, 2014).

Apesar de todas essas informações, surpreende verificar a população brasileira que habita em um país de quase 7.500 km de costa – desconsiderando as saliências e reentrâncias do litoral – ainda não desenvolveram uma mentalidade marítima mais consistente. O brasileiro médio ainda não contempla a real importância econômica, ambiental, científica e para a soberania que o mar representa na vida nacional.

Diante disso, o tema que será desenvolvido neste trabalho é relevante e atual.

O Projeto de Lei (PL) nº 4.199/2020 foi proposto em agosto de 2020, mediante iniciativa do Ministério da Infraestrutura (MInfra), aprovado pela Câmara dos Deputados em dezembro do mesmo ano, sendo posteriormente encaminhado ao Senado Federal, onde também foi aprovado quase um ano depois, porém com algumas alterações importantes, demandando uma nova votação na Câmara dos Deputados, a qual foi realizada em dezembro de 2021, sendo então encaminhado para a sanção presidencial, que aconteceu nos primeiros dias de 2022.

Ao longo de 2021, esse projeto foi amplamente debatido entre os senadores, os representantes do Ministério da Economia e do MInfra, além da sociedade civil como um todo. Foi objeto de intensos *lobbies* de vários segmentos da sociedade organizada e de agentes econômicos, principalmente quando da aprovação, em setembro, do parecer da Comissão de Assuntos Econômicos, no Senado Federal.

O projeto objetiva fomentar a concorrência na cabotagem brasileira, através da ampliação da frota de embarcações disponíveis no mercado, além de incentivar o desenvolvimento da indústria naval e estimular a formação de aquaviários nacionais, contribuindo para um maior equilíbrio da matriz logística de transportes no Brasil (BRASIL, 2020e).

Atualmente, a matriz de transporte de cargas no Brasil é baseada em rodovias, o que aumenta os custos embutidos nos produtos nacionais com fretes elevados e manutenções dispendiosas da frota, diminuindo a competitividade no mercado internacional. Outrossim, as rodovias demandam constantes investimentos em conservação, agravando ainda mais esse cenário. Sem mencionar o fato de o transporte rodoviário ser potencialmente mais poluente que os demais meios, devido ao uso intensivo de combustíveis fósseis para o transporte de cargas de pequeno e médio porte.

É notória a crescente importância dada à questão ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Cada vez mais, diversos atores internacionais, governamentais ou não, vêm exercendo grande influência e pressões políticas no sentido da adoção de uma agenda ambiental sustentável, o que, direta ou indiretamente, influencia nas relações internacionais, no estabelecimento de acordos comerciais, sansões econômicas, acesso a melhores taxas em financiamentos internacionais, etc.

Um dos grandes objetivos do BR do Mar – Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, instituído pelo PL 4.199/2020 – é favorecer novos entrantes no setor de cabotagem, tornando menos rígido e burocrático o afretamento de navios de bandeira estrangeira por empresas brasileiras, sem a necessidade de uma frota própria.

Neste sentido, a pesquisa proposta é de grande relevância no contexto econômico, político e social brasileiro. Não apenas pela função desempenhada pelo Estado no fomento da eficiência econômica e, consequentemente nas liberdades individuais de empreender, consumir e se desenvolver, mas também no seu papel enquanto guardião do meio ambiente em seu território.

Por outro lado, as alterações propostas no ambiente regulatório da cabotagem brasileira podem trazer implicações, positivas e negativas, ao exercício da soberania marítima brasileira na Amazônia Azul, algo que deverá ser balanceado com a premente necessidade de busca pela eficiência.

Ademais, esse recente processo de "marcha para o leste", consubstanciado na expansão territorial da nação em direção à Amazônia Azul, reflete uma nova tendência na relação entre o homem e o mar, em que o oceano acaba por efetivamente representar uma extensão do território nacional, movimento que pode ser ainda mais potencializado com a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

De fato, o ser humano está em constante evolução. Costumes, ideologias, formas de pensar, enfim, tudo é mutável, ainda mais com os efeitos da globalização e o choque entre diferentes culturas convivendo em ambientes cada vez mais próximos. Por conseguinte, as sociedades igualmente se encontram permanentemente em processo de mudança, o que acaba refletindo não somente nas relações sociais, mas também nos sistemas políticos e jurídicos.

As leis e as sociedades se influenciam mutuamente. Em muitos casos, um comportamento humano acaba motivando a criação de uma lei. Se esse comportamento se altera, é muito provável que a respectiva lei também mude, ou pelo menos a interpretação que a comunidade jurídica faz dessa lei. O contrário também costuma ser verdadeiro. Não raras as

vezes a mudança de um determinado comportamento da sociedade decorre da aprovação de uma lei que incentiva ou desestimule algo, como pôde ser visto recentemente em muitas cidades brasileiras em relação ao uso de sacolas plásticas.

Em vista disso, a dissertação trabalha com a premissa de que a alteração aprovada no ordenamento jurídico implicará mudanças no ambiente marítimo, ainda que involuntariamente, e não necessariamente as estimadas no momento de sua proposição. Quando o MInfra deu início ao movimento da máquina estatal para discutir e aprovar o Projeto de Lei nº 4.199/2020 havia algumas questões bem claras em mente, como o equilíbrio da matriz de transportes do Brasil, a melhora na eficiência logística, a diminuição dos custos produtivos e, consequentemente, o aumento da competitividade dos produtos brasileiros no cenário internacional, principalmente das *commodities* oriundas do agronegócio. Era o que se pretendia resolver com essa política pública. Mas seriam somente esses os pontos afetados pela medida?

Como o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem deve influenciar o exercício da soberania marítima na Amazônia Azul? Trata-se exatamente da pergunta que o estudo se propõe a responder, partindo da hipótese de que a alteração proposta pela Lei nº 14.301/2022 acarretará mudanças nesse exercício, mais profundas e diversas que as inicialmente idealizadas pelos *policy makers*, que eram mais restritas à racionalização da matriz de transportes logísticos, a partir do incremento da participação desse modal, que possui maior capacidade e eficiência em comparação ao rodoviário.

O tema está delimitado à análise da política pública do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem e nos impactos esperados no exercício da soberania marítima brasileira na Amazônia Azul, em decorrência desse novo ambiente regulatório proposto.

Portanto, a pesquisa se coaduna ao proposto na linha de pesquisa "Estado, Constituição e Políticas Públicas" do Programa de Mestrado em Direito, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), com o estudo da referida política pública proposta pela Lei nº 14.301/2022, a qual institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, popularmente conhecido como BR do Mar, em analogia a uma espécie de rodovia marítima. O programa objetiva, dentre outras coisas, ao aumento da oferta do transporte de cabotagem com a ampliação da disponibilidade de frota em território nacional, incentivando a concorrência e a competitividade no setor, além de fomentar o investimento na indústria naval, bem como na infraestrutura portuária brasileira. Esse processo de busca por novos espaços territoriais para aproveitamento econômico da Amazônia Azul acaba por

contribuir para a consolidação de sua territorialização e a incorporação desse importante espaço ao mapa brasileiro, acarretando ainda outras implicações no exercício da soberania marítima brasileira.

Desta forma, pretende-se explorar o papel dos poderes do Estado na ordem econômica e como eles se relacionam com a iniciativa privada na formulação e na implementação de políticas públicas que busquem melhores soluções para a eficiência logística em um país capitalista em desenvolvimento, democrático, de proporções continentais e inserto em um mundo cada vez mais globalizado e competitivo, tendo como contexto o cenário político e jurídico criado pelo BR do Mar e todas as potencialidades, riscos e implicações dele decorrentes.

Essa questão, de grande relevância e atualidade, ainda é influenciada pelo incremento na interação entre os povos, fruto desse processo de globalização, que cria o que muitos denominam de aldeia global, e por sua vez vai trazer a ideia de um mercado mundial interligado, acarretando sérias implicações ao conceito clássico de soberania já a partir do final do século XX.

Quando se trata de um estudo marítimo, esse aspecto fica ainda mais evidenciado; por mais que se tente estabelecer divisões geográficas, o mar é algo único, e todas as decisões marítimas tomadas em um ponto do globo fatalmente vão atingir, em maior ou menor intensidade, a todos os indivíduos que dependam do mar.

Para se atingir o objetivo geral deste trabalho de analisar *ex ante* como a política pública proposta no Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem vai influenciar o exercício da soberania marítima na Amazônia Azul, alguns outros objetivos específicos foram traçados para servir como balizadores na construção do caminho até o resultado final.

Primeiramente, será necessário analisar a importância do desenvolvimento da mentalidade marítima e como pode ser aproveitada e potencializada através da política pública proposta. Trata-se de um elemento intangível que deve ser estimulado na sociedade brasileira, não apenas na comunidade marítima propriamente dita, mas no brasileiro médio, a fim de incitar a evolução do pensamento marítimo entre os decisores governamentais, ponto fundamental para o reconhecimento desse importante componente da soberania nacional e a implementação de novas políticas públicas para o setor.

Naturalmente, o reforço na mentalidade marítima brasileira levará a um maior e melhor aproveitamento do oceano para diversas atividades, desde o transporte marítimo e a extração de hidrocarbonetos, até as práticas mais sustentáveis de turismo e lazer. Sendo assim,

outro objetivo específico desse trabalho será definir o processo de territorialização do oceano no Brasil. Apesar de se tratar de um movimento mundial, será observado a partir de uma ótica mais doméstica. Então, a territorialização da Amazônia Azul será analisada por diversos ângulos, a fim de verificar como esse fenômeno deve ser influenciado com a aprovação do BR do Mar.

Outrossim, será necessário definir o que é soberania marítima e, para tal, duas questões são cruciais para que se possa ter uma visão holística acerca do seu exercício em um país: a construção/indústria naval e a Marinha Mercante. Ambas são grandes geradoras de empregos e de renda, além de serem consideradas estratégicas para qualquer nação marítima, uma vez que controlar as rotas, as embarcações e os estaleiros navais que prestam apoio a essas atividades são fundamentais tanto para a segurança nacional, quanto para o desenvolvimento econômico. Tanto é assim que ambos os segmentos costumam ter uma relação bastante estreita com os governos nacionais, seja pelo estabelecimento de monopólios não naturais, reservas de mercado, subsídios ou subvenções. A verdade é que, em sua grande maioria, os Estados marítimos reconhecem sua importância para a economia e para o exercício de suas soberanias.

Logo, descrever a indústria naval nacional e a Marinha Mercante brasileira também será uma condição *sine qua non* para se lograr o objetivo geral deste trabalho em relação à análise dos impactos jurídicos e econômicos ao exercício da soberania marítima brasileira previstos a partir da implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

Mas, não há como definir soberania marítima sem antes definir o que é soberania. Portanto, outro objetivo específico será conceituar soberania e narrar sua evolução histórica até os dias atuais.

Finalmente, pretende-se abordar o conceito de Amazônia Azul e empreender uma profunda análise jurídica da Lei nº 14.301/2022, seus condicionantes e os debates ocorridos no Congresso Nacional ao longo de sua tramitação.

Para tanto, procurou-se adotar uma metodologia que corroborasse com a busca por diversas fontes de consultas bibliográficas e documentais, em obras impressas, periódicos, sítios especializados, legislações, normas, documentos e relatórios governamentais e de organizações internacionais, artigos publicados em revistas científicas eletrônicas, e também nas bibliotecas digitais de teses e dissertações do país, entre outros trabalhos acadêmicos. Outrossim, o trabalho também faz uso da experiência profissional do autor, que é Oficial Superior da Marinha do Brasil (MB), contando com pouco mais de vinte anos de carreira no

serviço ativo da força, servindo atualmente no Centro de Instrução Almirante Alexandrino, no cargo de Chefe do Departamento de Instrução, onde é responsável anualmente pela formação, instrução e adestramento de cerca de seis mil militares. Inclusive, a proximidade com a área de ensino da MB foi um fator preponderante para despertar o interesse pelo tema pesquisado.

Primeiramente, foi necessário buscar um aprofundamento na ideia de soberania, tanto aquela concepção mais clássica da existência de um poder absoluto, perpétuo e concentrado nas mãos de um soberano formulada por Jean Bodin, que ganha um grande impulso com a formação dos Estados Absolutistas Modernos, notadamente após a celebração da Paz de Westfália, em 1648, até a crise atual desse conceito, mediante novas perspectivas de uma governança global, a qual não necessariamente é conduzida por Estados, ditos soberanos (COGO, 2011). Basta perceber a crescente importância que algumas entidades internacionais não governamentais, como organizações supranacionais, *think tanks* ou os grandes conglomerados controladores das principais redes sociais utilizadas hoje no mundo, vêm tendo na condução das agendas globais, inclusive ditando quem pode falar e o que pode ser dito.

A abordagem ampla do conceito de soberania permitiu que se construísse o caminho para o desenvolvimento de um aspecto mais peculiar e que se relaciona diretamente com o objeto deste estudo, o reconhecimento de uma soberania marítima, para além do território dos Estados, algo que em alguns momentos chegou a ser impensável, mas que foi sendo lapidado a partir da evolução do relacionamento entre os povos e os mares.

Destaca-se a contribuição de Alfred Thayer Mahan, através da formulação da Teoria do Poder Marítimo, que logrou chamar a atenção do mundo para o reconhecimento da importância do mar e das políticas navais para o desenvolvimento dos Estados ao longo da História, ponto que também teve que ser aprofundado e posteriormente contextualizado para o Brasil.

Para tal, foi inexorável aprofundar os estudos para conceituar a Amazônia Azul, expressão criada no início do século XXI e que buscava chamar a atenção para a existência de uma região com grandes riquezas e potencial econômico, ambiental, científico e de grande relevância ao exercício da soberania, relacionando-a com a política marítima brasileira que vem sendo desenvolvida principalmente a partir do pós-II Guerra.

Além disso, foi necessária a coleta de dados obtidos a partir de arquivos internos da MB, bem como o levantamento e fichamento de informações navais históricas desde a época do descobrimento até os dias atuais para a constituição do atual ambiente marítimo brasileiro,

onde se busca a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem. Trata-se de um ponto importante do trabalho, pois é o responsável por revelar como se deu a construção da identidade marítima brasileira, bem como a formação, ou não, da mentalidade marítima nacional.

Apesar da existência de alguns dados quantitativos importantes, pretende-se ao longo desse trabalho utilizar-se de uma abordagem essencialmente qualitativa, através do exame de um amplo arcabouço teórico e da análise dos dados coletados.

Quanto à finalidade, as pesquisas se dividem em: básica e aplicada (GIL, 2010). A primeira se caracteriza por ter como propósito o preenchimento de uma lacuna no conhecimento, enquanto a última tem por escopo tentar solucionar problemas verificados no grupo ou sociedade em que foi desenvolvida a pesquisa. Este trabalho se apresenta como uma pesquisa básica, haja vista aspirar o aprofundamento científico sobre o desenvolvimento do exercício da soberania marítima sobre a Amazônia Azul, e como esse processo deve ser impactado pela aprovação da Lei nº 14.301/2022, levantando provocações e aprofundando conceitos.

A criação e o fortalecimento de uma mentalidade marítima nacional se mostram como algo essencial ao reconhecimento da própria existência da soberania marítima e ao seu pleno exercício, a partir do reconhecimento dessa importante parte do país como efetivamente integrante do território nacional e da importância da indústria naval e da Marinha Mercante, como sendo setores estratégicos à construção de um poder marítimo forte e independente.

A literatura marítima sempre esteve bastante ligada a aspectos de defesa, demonstrando como o mar sempre foi relevante, estratégico e decisivo na solução dos variados conflitos, desde a Antiguidade até os dias hodiernos. Porém, o mar é muito mais que isso, ele é fonte de alimentos, de energia, de biotecnologia, de lazer, estendendo sua influência às áreas sociais, econômicas e ambientais; proporcionando um certo déficit na produção científica em aspectos diversos à defesa territorial.

Porém, recentemente, percebe-se algum esforço na comunidade científica para a supressão dessas lacunas, impulsionadas pela crescente importância dada à criação de novas formas de produção de energia limpa e renovável, da adoção de práticas mais sustentáveis para o turismo, da busca por maior segurança alimentar através do aumento do consumo de carnes brancas e frutos do mar. Soma-se a isso a importância que o transporte marítimo sempre teve para o comércio internacional, cada vez mais impulsionado pela globalização.

A produção e a evolução nesses diversos ramos científicos são cruciais ao desenvolvimento da mentalidade marítima e do poder marítimo brasileiro. Assim, esse trabalho se propõe a unir esforços com esse movimento e contribuir para a consolidação dessa área de conhecimento.

Outrossim, quanto aos objetivos, as pesquisas podem ser: exploratórias, descritivas e explicativas (GIL, 2010). A primeira visa proporcionar um maior conhecimento com o problema, tornando-o mais compreensível ao entendimento de todos. Já a segunda almeja descrever as particularidades de um determinado grupo ou fenômeno estudado. Por fim, a última se destina a esclarecer os motivos de ocorrência de um determinado fato observado, indicando os elementos que contribuem para sua ocorrência.

Neste contexto, esse trabalho se qualifica como uma pesquisa descritiva, já que se propõe à descrição do fenômeno estudado através da observação de acontecimentos históricos e atuais, mediante a busca e a sistematização de pesquisas bibliográficas e documentais, apresentando suas características e dimensões.

Em relação ao método científico, esta pesquisa propõe a utilização do método indutivo, o qual se caracteriza por ser um processo em que parte de alguns determinados dados pesquisados e constatados, e a partir destes se infere uma hipótese que seria uma verdade universal para aquele contexto (LAKATOS; MARCONI, 2003).

A dissertação está estruturada em cinco capítulos: 1) Introdução, situando o objeto da pesquisa e o problema, a hipótese, os objetivos, a justificativa e o método desenvolvido; 2) A Soberania nos Mares; 3) o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem; 4) A Marcha para o Leste: A Colonização da Amazônia Azul; 5) as Considerações Finais.

O Capítulo 2 trata dos diferentes aspectos relacionados ao tema abordado, aprofundando em torno dos conceitos-chave ao desenvolvimento do trabalho, além de apresentar o referencial teórico proposto, que servirá de base para o desenvolvimento da pesquisa.

Para tal, será deveras importante a construção da ideia de soberania marítima no mundo contemporâneo, competitivo, globalizado e cada vez mais interconectado, o que atualmente acaba impondo aos Estados um exercício diferenciado de suas soberanias, bastante distinto daquele modelo que emergiu da Paz de Westfalia, em meados do século XVII.

Naturalmente, essa construção demanda a abordagem do processo evolutivo do conceito de soberania, desde o seu surgimento até os dias atuais, momento em que passa por

uma espécie de “crise de identidade”, sem nunca perder de vista o foco deste estudo, centrado no ambiente marítimo.

Nesse sentido, será importante trazer a Teoria do Poder Marítimo, de Mahan. Diferentemente de outros pensamentos adaptados do ambiente terrestre, sua teoria é totalmente voltada para o mar, desde a sua concepção. “A abordagem inovadora de Mahan sobre o poder marítimo baseia-se numa concepção integrada de todas as atividades relacionadas ao mar” (COSTA, 2008, p. 69).

Segundo Mahan, três circunstâncias eram cruciais para que uma nação marítima se erigisse a condição de potência global: produção, navegação e controle de territórios. A evolução desses fatores propagava, simultaneamente, a formação de riqueza, a capacidade militar e a projeção de poder.

Lembrando que Mahan era oficial da Marinha dos Estados Unidos, o que claramente influencia na forma como enxergava a importância do controle das rotas marítimas comerciais e o acesso efetivo ao mar, além do destacado papel das forças navais como instrumento político e de poder na busca dos Estados marítimos pela supremacia global. Até hoje, as teorias de Mahan pautam a evolução do pensamento e das políticas marítimas em todo o mundo, inclusive no Brasil.

Além disso, faz-se mister apresentar um conceito fundamental a este trabalho: a Amazônia Azul, nome dado à uma região oceânica caracterizada pela abundância de recursos naturais e minerais, além do grande potencial logístico, onde somente o Brasil pode explorar economicamente.

Portanto, no segundo capítulo, pretende-se apresentar uma visão holística sobre o ambiente marítimo, onde será implementado o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

O Capítulo 3 passa a problematizar o tema, pormenorizando os diversos aspectos apontados na respectiva política pública. A proposta inicial é olhar para dentro do Brasil e verificar como foi estabelecida a sua relação com o mar, inclusive sua importância para a formação territorial e cultural do país, e como se desenrolaram os processos históricos de construção do atual ambiente regulatório da Amazônia Azul, com foco específico na navegação de cabotagem.

Considerando toda a História do Brasil aliada a uma clara opção governamental pelo modal rodoviário em meados do século XX, isso se reflete em um grande desequilíbrio da matriz de transportes, implicando um extenso passivo logístico difícil de equalizar em um país

continental, periférico e com muitas demandas em variados setores. Some-se a isso a tradição regulatória nacional, que acarreta um ambiente confuso, complexo e com amplas restrições, o que só contribui para a ampliação do problema logístico e a consequente elevação do custo Brasil.

Por sinal, o excesso de burocracia é um dos pontos a serem combatidos pelo BR do Mar; aliás, talvez essa seja a parte mais pacífica do programa. É um consenso que a burocracia em demasia é prejudicial ao ambiente produtivo e que é inexorável a modernização da legislação pátria em diversos aspectos.

Na verdade, a grande decisão a ser tomada é outra e versa sobre a proteção através da reserva de mercado a nacionais ou a liberalização completa do mercado. Questão que não se limita à eficiência logística, uma vez que também possui como pano de fundo a soberania marítima nacional. Tanto a Marinha Mercante Brasileira, quanto a indústria naval nacional podem ser significativamente atingidas pelas escolhas realizadas agora. Ambas são de suma importância à soberania marítima e à econômica nacional, uma vez que representam a principal forma de transporte no comércio internacional e possibilitam a realização do escoamento da produção sem a observância dos interesses externos, sem mencionar o grande potencial na geração de empregos diretos e indiretos.

Em contrapartida, não é segredo que o estabelecimento de reservas de mercado e monopólios artificiais tendem a gerar externalidades negativas ao mercado, reduzindo a eficiência e aumentando os custos logísticos, consequentemente diminuindo a competitividade em face dos produtos internacionais.

Esse é o grande dilema para se alcançar o ponto de maximização de utilidade para o mercado, equilibrando a proteção à indústria naval e o fomento à Marinha Mercante, mas sem onerar demasiadamente o transporte logístico, aumentando a competitividade da economia nacional.

O Capítulo 4 trata da hipótese da pesquisa, ou seja, de como a aprovação e a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem vai influenciar o ambiente regulatório, político e social da Amazônia Azul. Pretende-se apontar os impactos que o programa pode causar no desenvolvimento de uma mentalidade marítima nacional; sua contribuição no fenômeno da territorialização dos oceanos no Brasil; além das principais implicações em dois setores interligados ao transporte por cabotagem: a indústria naval e a Marinha Mercante.

Costumeiramente, os países com uma mentalidade marítima mais apurada costumam fomentar amplamente ambos os setores, seja pela capacidade de geração de empregos ou pelo desenvolvimento que tende a causar nas localidades em que atuam, estimulando a economia e gerando renda aos negócios locais. Ademais, há que se considerar o grande potencial estratégico desses setores, por ser o transporte marítimo de vital importância ao desenvolvimento e à soberania de qualquer nação, uma vez que possibilita o escoamento da produção, tanto interna, quanto externamente, sem ficar à mercê das flutuações características do mercado internacional.

Trata-se de setores tradicionais e de grande importância econômica em escala global, com boas perspectivas de crescimento até meados do século XXI, principalmente pelo aumento na demanda do transporte de produtos comerciais em contêineres e de *commodities*. Assim, modernizar o ordenamento pátrio, sem sufocar a manutenção desses setores, se torna um grande desafio a ser enfrentado na formulação das políticas públicas para essas categorias.

Por fim, nas considerações finais serão apresentadas as principais conclusões a respeito dos impactos previstos com a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, bem como a influência desse novo ambiente regulatório nos processos de territorialização dos oceanos e de fortalecimento de uma mentalidade marítima nacional.

Outrossim, serão mencionadas as dificuldades verificadas ao longo da pesquisa, e sugeridos trabalhos futuros que possam contribuir com essa temática tão importante e atual para o Brasil.

2 A SOBERANIA NOS MARES

O Estado moderno é uma concepção socialmente construída no contexto europeu da Idade Moderna, a partir da racionalização do poder, que sai das mãos dos senhores feudais e passa a ser concentrado em uma figura central (BUCCI, 2013).

Assim, o Estado emana da reunião de um grupo de indivíduos, inserto em um determinado espaço geográfico, que em um certo momento decide abrir mão de parcela de suas liberdades individuais para se organizar política e juridicamente, a fim de efetivar e preservar sua soberania, de modo a possibilitar que solidariamente logrem alcançar seus fins comuns. Em resumo, pode-se sintetizar que o: "Estado é a ordem jurídica soberana, que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território" (DALLARI, 1998, p. 118).

Logo, o Estado corresponde a uma associação de indivíduos, que exerce o poder político em um dado território (JELLINEK, 2000).

O marco temporal de surgimento dos Estados modernos pode ser atribuído a celebração da Paz de Westfália, consubstanciada na assinatura dos Tratados de Münster e Osnabrückem, em 1648, responsável por dar fim à guerra dos trinta anos na Europa, resultando na limitação da ingerência da Igreja nos assuntos políticos, bem como estabelecendo uma nova forma de relacionamento entre os Estados, mediante o respeito a seus interesses, não intervenção, além de contemplar de forma mais concreta a noção de soberania (BUCCI, 2013).

Nesse período, as nações europeias proclamaram o território como sustentação do soberano do Estado. Aqui se materializam os conflitos entre as potências emergentes da Europa para designação e delimitação dos territórios e das fronteiras, servindo para o soberano como supedâneo da unificação ao associar o Estado ao território, fincando-se em duas relações distintas: a interna, baseada nas relações entre o Estado e seus cidadãos; e a externa, nas relações entre Estados.

> Portanto, o território dividiu a política em duas, interior e exterior, ainda que o Estado seja o mesmo e as duas políticas, particularmente hoje com o avanço da globalização, estejam estreitamente articuladas. Este modelo *topológico* de Estado une pela primeira vez Estado e território. O nexo entre os termos é a soberania (CATAIA, 2011, p. 117).

Essa idealização jurídica evidencia o território com base em três concepções: como objeto do Estado, sendo um elemento natural; como sujeito do Estado, passando a ser

enxergado como elemento constitutivo; e como função do Estado, em que o território faz a mediação do relacionamento entre o espaço nacional e a soberania (CATAIA, 2011).

Sob a ótica interna, o Estado possui jurisdição sobre o território, onde exerce a sua soberania. E para tal, ele reivindica o domínio sobre o ordenamento político, a partir da clássica concepção do "monopólio do uso legítimo da força" apresentada por Max Weber (1864-1920). E assim, o "Estado territorial foi construído num lento processo histórico, durante o qual se procurou fazer coincidir os espaços político, jurídico, econômico e cultural" (CATAIA, 2011, p. 117).

Já sob uma perspectiva externa, talvez o grande préstimo da Paz de Westfália tenha sido a instituição das bases para um sistema internacional, fundado em relações jurídicas de igualdade formal entre os Estados. Portanto, Estado e soberania são conceitos intrinsecamente relacionados e, ainda hoje, a ideia de soberania estatal se mostra fundamental à sua afirmação.

> Primordialmente, constata-se que o Estado contemporâneo corresponde, em sua essência, ao modelo de Estado emergente da Paz de Westfalia (1648), logicamente adequando-se aos novos paradigmas de Estado de direito construído desde as revoluções burguesas. [...] o Estado Moderno apresenta-se, pois como um produto da cultura ocidental, erigido sobre um funcionalismo especializado e um direito racional. (SOARES, 2008, p. 74).

Em que pese a fragmentação do poder político no Feudalismo entre imperadores, senhores feudais e papas, o conceito de soberania não era algo totalmente inédito ao tempo dos tratados e das formações dos Estados modernos. Ao trabalhar um conceito de "soberania pré-estatal", Pissarra (2003, p. 59) leciona que "ao final da Idade Média, já encontramos uma sólida discussão, embora não restrita a uma única teoria, sobre a autoridade do poder secular e sua legitimidade e seu objetivo principal: o bem da comunidade por ele governada".

Porém, com o surgimento dos Estados modernos o conceito de soberania passa a ganhar grande relevância e vice-versa. É a partir deste momento que as noções de Estado e de soberania passam a estar intimamente relacionadas até os dias atuais.

> foi a soberania, sem dúvida, o grande princípio que inaugurou o Estado Moderno, impossível de constituir-se se lhe faltasse a sólida doutrina de um poder inabalável e inexpugnável, teorizado e concretizado na qualidade superlativa de autoridade central, unitária, monopolizadora de coerção. (BONAVIDES, 2004, p. 33).

Com efeito, o próprio pensamento da existência do Estado moderno só logra ser desenvolvido a partir de uma concepção de soberania estatal, a qual lhe permite reunir as bases políticas e jurídicas para seu reconhecimento, tanto em âmbito interno, quanto externo.

Em um primeiro instante, observa-se a concentração dos poderes do Estado nas mãos do soberano, quem exerce de modo absoluto e ilimitado o poder estatal. No princípio, a soberania foi descortinada como um atributo do poder real e não como poder propriamente

dito. Contudo, em pouco tempo passou a estar personificada na própria pessoa do rei. O monarca era tido como um representante divino na Terra e, dessa forma, é natural que o seu poder não conheça quaisquer limites terrenos, uma vez que as suas ações, na verdade, representam as expressões da própria divindade (PRADO, 2012).

Todos esses movimentos históricos dos Estados acabam por produzir efeitos na regulação e nos costumes internacionais para o uso do mar pelos povos ao longo do tempo e servirão de base para as negociações que lastrearam a instituição do atual sistema internacional para o uso do mar.

Neste capítulo, se aspira erigir uma concepção de soberania marítima no século XXI, e os principais aspectos relacionados ao seu exercício na Amazônia Azul. Para tal, pretende-se percorrer um caminho desde a construção do conceito clássico de soberania e o seu momento de crise no Estado contemporâneo, tanto interna, quanto externa; passando pela criação e pela evolução do exercício da soberania estatal nos oceanos e o consequente conflito entre a liberdade e a apropriação dos mares, sem perder de vista os aspectos políticos da Teoria do Poder Marítimo de Mahan, até se chegar à apresentação da política marítima brasileira e suas implicações na Amazônia Azul, de modo a suscitar uma visão holística acerca do ambiente, onde se propõe a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

O próximo subcapítulo passa a tratar sobre a evolução do conceito de soberania, que contempla bastantes peculiaridades.

2.1 **A Construção do Conceito Clássico de Soberania**

A palavra soberania deriva do latim *superanus*, que significa “autoridade suprema”. Desta forma, compreende-se que o “conceito político-jurídico de Soberania indica o poder de mando de última instância, numa sociedade política” (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008, p. 1.179). Tradicionalmente a soberania é entendida como a capacidade de o Estado dizer e aplicar em qualquer matéria e de modo absoluto e excludente o Direito dentro de seu território, sem se submeter a ingerência de outros poderes estatais.

> É da contemporaneidade a identificação de território como a porção espacial onde o Estado pode exercer o seu poder de forma absoluta e excludente, ou seja, onde a sua organização político jurídica é exercida de forma plena impedindo a ingerência de qualquer outro Estado dentro do seu domínio territorial, bem como, sujeitando todos aqueles que estejam sob seu campo de incidência (MOURA, 2019, p. 636).

Há que se mencionar que a noção de soberania não corresponde a um conceito natural, mas sim, de uma construção social desenvolvida ao longo do tempo. Na Antiguidade, por

exemplo, os modelos mais próximos de uma noção de soberania são identificados na Grécia Antiga e no Império Romano.

A civilização helênica, considerada como um dos grandes berços da cultura ocidental moderna, legou importantes contribuições às sociedades ocidentais, servindo como alicerce de sua cultura, incluindo as noções de cidadania e de ordenação de um regime democrático, mas não a de soberania, conceito ainda estranho à época.

Os gregos compreendiam o Estado como uma comunidade perfeita, contemplando toda a vida social dos cidadãos. Aristóteles chamava de "autarquia", que possibilitava diferenciar o Estado de outros modelos de sociedade, mas que ainda era uma concepção bastante distante do conceito moderno de soberania (BONAVIDES, 2003).

Neste sentido, Jellinek esclarece que este conceito de autarquia não possui relação com o conceito moderno de soberania, haja vista que dele não se extrai nada acerca das relações entre Estados, tampouco sobre as relações internas de poder. Dessa forma, não corresponde a uma categoria jurídica, mas sim ética, por representar a condição fundamental para a satisfação dos objetivos do Estado. "O conceito de autarquia nada nos ensina sobre a autodeterminação do Estado em sua conduta, sua legislação e administração, sua política interna e externa"[2] (JELLINEK, 2000, p. 402, tradução nossa).

Na civilização romana, também relevante na formação da cultura ocidental, já existiam menções a um poder de império que alguns consideram ser uma espécie embrionária de soberania. Neste sentido, entende-se que:

> Soberania, numa aproximação preliminar, ainda pode ser concebida como a qualidade que cerca o poder do Estado. Entre os romanos era denominada suprema potestas, imperium. Indica o poder de mando em última instância, numa sociedade política. O advento do Estado moderno coincide, precisamente, com o momento em que foi possível, num único território, fazer coincidir um único poder com autoridade originária: supremacia do poder dentro da ordem interna e perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Identifica-se, pois, na ordem interna, como o princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, como o princípio da coordenação (BASTOS; TAVARES, 2000, p. 98).

O professor Dallari (1998) contesta as semelhanças nas abordagens à soberania na Roma antiga. Em sua visão, os termos *majestas*, *imperium* e *potestas*, usados como expressão de poder, apontavam para a autoridade magistrada, ou indicavam um poderio civil ou militar, ou ainda outras formas de expressão de poder, nenhuma delas indicando o poder supremo do Estado ou a ideia clássica de soberania.

---

[2] Texto original: "*El concepto de la autarquía no nos enseña nada acerca de la libre determinación del Estado en su conducta, sobre su derecho y administración, sobre su política interior y exterior*".

Um importante fundamento histórico e social impedia que os povos antigos lograssem formular um conceito para soberania. Faltava-lhes a ideia de oposição do poder estatal a outros poderes. A soberania só pode ser compreendida através das batalhas históricas dos Estados para afirmar sua própria existência (JELLINEK, 2000).

O primeiro grande teórico a estudar e pormenorizar o conceito de soberania, a partir da origem divina do poder, e que serviu como base filosófica para a construção dos Estados modernos, foi Jean Bodin (1530-1596), em sua obra *Seis Livros da República*, de 1576.

Segundo o autor, a soberania era a base da República (como se referia a Estado), sendo um poder absoluto, por não estar sujeito à imposição de limites prévios por ninguém, nem mesmo o próprio soberano, à exceção das leis divinas e naturais; e perpétuo, pois do contrário não haveria exercício da própria soberania, mas sim uma guarda ou depósito do poder (BODIN, 1993).

O arcabouço teórico desenvolvido por Bodin serviu de base para um movimento de concentração de poderes em torno dos governantes contra os fracionados poderes feudais, possibilitando a superação do feudalismo na Europa e assistindo como fundamentação à instituição dos Estados Absolutistas na Idade Moderna. "Surge, assim, o Estado soberano, cuja primeira aparição se deu sob a roupagem do absolutismo monárquico, e que passou a exercer, no plano interno, de forma monopolística, essas competências listadas por Bodin" (LEWANDOWSKI, 1997, p. 235).

A soberania de Bodin, concebida como um poder absoluto, perpétuo e concentrado em torno de uma autoridade suprema conferirá a sustentação filosófica para centralização ilimitada do poder nas mãos do soberano, passando os cidadãos a estarem subjugados não mais aos senhores feudais, mas ao arbítrio do rei.

Posteriormente, a concepção de soberania foi desenvolvida por dois autores contratualistas: Thomas Hobbes (1588-1679) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778). Ambos pugnam pela necessidade do estabelecimento de um "contrato social" para a transição do estado de natureza para a vida em sociedade, compreendendo que "a ordem política é a ordem da razão que se opõe à ordem natural dominada pelos ilimitados desejos de cada um, ou à ordem social dominada pela desigualdade e corrupção" (TOURAINE, 1996, p.58).

Hobbes (2003) entende o contrato social como uma transferência mútua de direitos; baseia sua filosofia na concepção de que o homem, em estado de natureza, não é civilizado e possui uma natureza ruim, culminando em um permanente estado de disputas. Assim, o

indivíduo para conviver em sociedade deve firmar um pacto, renunciar todas as liberdades, vontades e desejos, entregando-os a um soberano, ao qual todos se submetem.

Portanto, Hobbes vê o homem como um ser mau e individualista, governado por sua própria razão e incapaz de conviver em uma coletividade sem a existência de um poder superior que dite as regras e dirima os conflitos. Assim, concebe ao Estado um papel de garantidor da lei e da ordem e que assegura ao indivíduo sua própria existência. Ao abordar a "guerra de todos contra todos", o autor assevera que:

> Desta guerra de todos os homens contra todos os homens também isto é conseqüência [sic]: que nada pode ser injusto. As noções de certo e de errado, de justiça e injustiça, não podem aí ter lugar. Onde não há poder comum não há lei, e onde não há lei não há injustiça. Na guerra, a força e a fraude são as duas virtudes cardeais. A justiça e a injustiça não fazem parte das faculdades do corpo ou do espírito. Se assim fosse, poderiam existir num homem que estivesse sozinho no mundo, do mesmo modo que os seus sentidos e paixões. São qualidades que pertencem aos homens em sociedade, não na solidão. Outra conseqüência [sic] da mesma condição é que não há propriedade, nem domínio, nem distinção entre o meu e o teu; só pertence a cada homem aquilo que ele é capaz de conseguir, e apenas enquanto for capaz de o conservar. É pois nesta miserável condição que o homem realmente se encontra, por obra da simples natureza, embora com uma possibilidade de escapar a ela, que em parte reside nas paixões e em parte na sua razão (HOBBES, 2003, p. 111).

No estado de natureza hobbesiano, todas as relações são baseadas na força, não há justiça, tampouco propriedade privada duradoura (somente poderia considerar alguém proprietário de algo enquanto pudesse, efetivamente, conservar aquele bem). Esse seria o principal motivo para o indivíduo, voluntariamente, abdicar de parcela significativa de sua liberdade para alcançar a proteção estatal, ou seja, poder, enfim, usufruir dos bens da vida, inclusive a própria vida, e assim superar sua "miserável condição" de eterno conflito. Nas palavras de Hobbes:

> A causa final, finalidade e desígnio dos homens (que amam naturalmente a liberdade e o domínio sobre outros), ao introduzir aquela restrição sobre si mesmos sob a qual os vemos viver em repúblicas, é a precaução com a sua própria conservação e com uma vida mais satisfeita. Quer dizer, o desejo de sair daquela mísera condição de guerra, que é a conseqüência necessária (conforme se mostrou) das paixões naturais dos homens, quando não há um poder visível capaz de os manter em respeito e os forçar, por medo do castigo, ao cumprimento dos seus pactos e à observância das leis de natureza que foram expostas nos capítulos XIV e XV (HOBBES, 2003, p. 143).

Assim, o cerne da teoria de Hobbes é que ele enxerga na liberdade do indivíduo a origem de todos os males. Isto posto, o Estado ao suprimir parte dessa liberdade permite a existência comum de todos em uma sociedade que não seja predominantemente beligerante. A esse governo totalitário, ele deu o nome de "Leviatã", em alusão a um monstro marinho da mitologia fenícia e mencionado na Bíblia.

Na obra *Leviatã* (1651), Hobbes supera o pensamento de Bodin quanto à origem religiosa da soberania e constrói sua argumentação a partir do contrato social e da razão. Como única autoridade, as leis ditadas pelo soberano não seriam passíveis de contestação nem por valores religiosos, tampouco pelos costumes.

Pode-se afirmar que Hobbes foi o:

> filósofo que, senão constituiu, certamente consolidou no pensamento ocidental a idéia [sic] de soberania. Com a soberania, deixam de contar os "estados" (états, ordens, estamentos) enquanto sujeitos contratantes da política, para haver o Estado, no qual o poder supremo se aloca a alguém (indivíduo ou assembléia), que se diz soberano na medida exata em que tudo pode decidir e, portanto, não apenas julgar, não só interpretar – mas mudar tudo. A condição para a Revolução, para 1789, está na teoria da soberania: do Leviatã não sai apenas o Estado absoluto e o monarca absolutista, sai o poder revolucionário e jacobino (RIBEIRO, 1993, p. 102).

Por outro lado, Rousseau já compreende o estado de natureza como harmônico e abundante, haja vista a existência de liberdade e igualdade entre todos, em que o ser humano toma suas decisões baseado em um senso de coletividade e em prol do bem comum. "O homem nasceu livre e por toda parte ele está agrilhoado" (ROUSSEAU, 1999, p. 9).

O filósofo concebe o contrato social sob a ótica de um "pacto de restituição coletiva", pelo qual se daria a evolução do estado de natureza para a vida em sociedade, e a ordem social como "um direito sagrado, que serve de base para todos os demais. Tal direito, entretanto, não advém da natureza; funda-se, pois, em convenções" (ROUSSEAU, 1999, p. 9).

Rousseau entende que o principal problema a ser solucionado pelo contrato social é o de "encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes" (ROUSSEAU, 1999, p. 20-21).

Assim sendo, a essência desse pacto social se reduz ao seguinte termo: "cada um de nós põe em comum sua pessoa e todo o seu poder sob a suprema direção da vontade geral; e recebemos, coletivamente, cada membro como parte indivisível do todo" (ROUSSEAU, 1999, p. 22).

Logo, ele se baseia na ideia de "vontade geral" do povo, na obra *Do Contrato Social* (1762), para conceber a natureza inalienável e indivisível do poder soberano a partir da construção de um consenso. É inalienável em decorrência de que "só a vontade geral pode dirigir as forças do Estado em conformidade com o objetivo de sua instituição, que é o bem comum"; e indivisível porque "a vontade ou é geral ou não o é; ou é a do corpo do povo, ou unicamente de uma parte. No primeiro caso, essa vontade declarada é um ato de soberania e

faz lei; no segundo, não passa de uma vontade particular ou de um ato de magistratura; é, quando muito, um decreto" (ROUSSEAU, 1999, p. 33-35).

> Abandona-se a obediência, com expoente máximo Hobbies [sic], fundada no medo, onde o Estado se torna hábil ao exercício de sua autoridade, por possuir em última instância de sanção à força, para se aproximar, da escola de Rousseau, onde a obediência decorre do consenso, pois tem essa como retorno à verdadeira liberdade e sua ausência leva ao anarquismo (MOURA, 2019, p. 634).

Assim, o poder estatal nasce com a finalidade de assistir as demandas de determinado grupo social, que por sua vez, através da obediência e do consenso acata a autoridade do Estado, de modo que, enquanto este corresponder aos interesses e anseios daquele, o poder será considerado legítimo (MOURA, 2019).

Todos esses atributos do poder soberano de ser uno, indivisível, inalienável e imprescritível, permeariam a Revolução Francesa e constariam no artigo 3º da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão[3], de 1789, e no artigo 1º do título terceiro da Constituição francesa de 1791[4], ambas identificadas com a ideia de nação, e não de povo, sendo, em seguida, reproduzidas em várias Constituições do mundo ocidental.

Importante visualizar que tanto o "contrato social" de Hobbes, quanto a "vontade geral" de Rousseau pressupõem a presença de um elemento alheio aos povos mais antigos: a existência da noção de sociedade. Por exemplo, a *pólis* grega era composta por um agrupamento de cidadãos políticos, chefes de família, e que deliberavam diretamente e de forma soberana os assuntos comuns a todos, conforme retratado na *Política* de Aristóteles: "bem conhecidas, agora, as partes componentes de um Estado, é preciso falar, primeiramente, da economia do lar, já que o Estado é formado pela reunião de famílias" (ARISTÓTELES, 2001, p. 15).

Outra importante observação é que o conceito moderno de soberania contempla duas dimensões: uma interna e outra externa. Internamente, o poder soberano não encontra qualquer outro poder superior ao seu. Já externamente, há a concorrência de diversos poderes igualmente soberanos na comunidade internacional, sem qualquer hierarquia, ao menos jurídica, cada um com seus próprios interesses, muitas vezes contrastantes, mas que precisam coexistir e solucionar seus conflitos sem a interferência de qualquer outro organismo supraestatal para mediar estas divergências (PRADO, 2012).

---

[3] "Art. 3º. O princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na nação. Nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente". Disponível em: https://br.ambafrance.org/A-Declaracao-dos-Direitos-do-Homem-e-do-Cidadao. Acesso em: 7 jul. 2021.

[4] "TÍTULO III. Dos Poderes Públicos. Artigo 1. A Soberania é una, indivisível, inalienável e imprescritível. Ela pertence à Nação e nenhuma parte do povo nem indivíduo algum pode atribuir-se o exercício". Disponível em: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/portugais/constitution _portugais.pdf. Acesso em: 7 jul. 2021.

Paradoxalmente, a desmedida soberania externa acaba por conduzir a uma espécie de "estado de natureza estatal" no plano internacional, em alusão à teoria hobbesiana, que se torna um indutor de conflitos e guerras entre os povos. Ferrajoli leciona que:

> Se o Estado é soberano internamente, ele o é por necessidade, não existindo fontes normativas a ele superiores, também externamente. Mas a sua soberania externa, juntando-se à soberania paritária externa dos outros Estados, equivale a uma liberdade selvagem que reproduz, na comunidade internacional, o estado de natural desregramento, que internamente a sua própria instituição havia negado e superado. É assim que a criação do Estado soberano como fator de paz interna e de superação do bellum omnium (guerra de todos) entre as pessoas de carne e osso equivale à fundação simultânea de uma comunidade de Estados que, justamente por serem soberanos, transformam-se em fatores de guerra externa na sociedade artificial de Leviatãs com eles gerada (FERRAJOLI, 2002, p. 20-21).

Isso, aliado a outros aspectos internos e externos, acaba por conduzir a uma crise quanto ao conceito clássico de soberania, como será construído no próximo subcapítulo.

2.2 **A Crise da Soberania no Estado Contemporâneo**

Os questionamentos percebidos pela soberania, especialmente a partir do século XVIII, podem ser atribuídos em parte ao desenvolvimento de pensamentos mais voltados para o respeito à autonomia individual, como a ascensão do liberalismo e dos ideais democráticos.

Os primórdios do pensamento liberal remontam ainda ao pensamento clássico medieval, mais precisamente com São Tomás de Aquino (1225-1274), cuja doutrina era inspirada na filosofia aristotélica. O pensamento tomista procura "batizar" a teoria de Aristóteles através de uma releitura cristã de sua obra. Ambos compreendiam o mundo como algo ordenado e que não representava um mero efeito do acaso, porém São Tomás o justifica com base em um "Deus ordenador", e não em elementos místicos. Ele ainda entendia que o direito natural era mutável, pois assim era a própria natureza humana (VILLEY, 2005).

São Tomás recusava a completa oposição entre a razão e a fé, sendo o grande responsável pelo movimento de reaproximação entre a ciência, que no período medieval era dominada pela Igreja Católica, e as fontes profanas de conhecimento, contribuindo para o renascimento de antigas instituições. "Em *direito público*, a filosofia de são Tomás preparou o terreno para a reconquista da autonomia do Estado perante a Igreja, restaurando uma teoria profana da soberania" (VILLEY, 2005, p. 161-162).

Em sua principal obra, *Suma Teológica*, São Tomás acaba por estabelecer o arcabouço inicial das liberdades individuais do Direito moderno. Villey retrata bem sua importância nessa passagem:

> Numa certa esfera, espiritual, contra a doutrina de Aristóteles, ou melhor, acima dessa doutrina, são Tomás já percebeu aquilo que chamamos de direitos do indivíduo. Superposta à natureza genérica do homem, há em cada indivíduo uma natureza, uma vocação própria; e a "pessoa" é o que existe de mais perfeito na natureza. Na qualidade de cidadão, o indivíduo pode ser uma parte da polis, e nesse caso seu interesse deve estar subordinado ao todo. Mas, no que tange a uma outra parte de seu ser, sua vocação sobrenatural, sua alma, ele vai além da polis e os interesses de sua alma estão acima do bem coletivo temporal do grupo. Não, o sistema jurídico tomista não é a pura reprodução do sistema jurídico antigo; traz em germe o direito moderno, porque a experiência cristã dotou-o de uma dimensão a mais. (VILLEY, 2005, p. 165).

Séculos mais tarde, o seu pensamento irá exercer uma grande influência nos pensadores modernos. Notadamente Rousseau, que propõe um Estado marcado pela representatividade e pela justiça, com o poder uniformemente dividido pela sociedade e baseado na "vontade geral" do povo, sem possibilidade de concentração nas mãos de alguém ou de algum grupo, pensamento que se afasta demasiadamente da ideia de soberania formulada por Bodin. Não à toa, Rousseau ficou conhecido como o "pai da democracia moderna".

A propósito, a democracia não deve ser entendida apenas como um conjunto de garantias institucionais contra o poder do Estado ou meramente o governo da maioria. Mas também como a luta de indivíduos livres contra a lógica autoritária de sistemas opressores e o respeito aos projetos individuais e coletivos, assim como a possibilidade de identificação com uma determinada coletividade particular.

Com efeito, o poder popular é a faculdade conferida ao maior número de pessoas para viverem livres, baseando suas vidas em suas aspirações pessoais, com capacidade de resistir ao poder do Estado em nome de sua liberdade e cultura, sendo o regime democrático "a forma de vida política que dá a maior liberdade ao maior número de pessoas, que protege e reconhece a maior diversidade possível" (TOURAINE, 1996, p. 25).

A democracia tem a característica de um sistema de mediações de conflitos políticos entre o Estado e os atores sociais, e não necessariamente um modo de gestão racional da sociedade, como aspira o pensamento liberal. Ela é alcançada a partir de liberdade, igualdade e fraternidade, concepção que une elementos políticos, sociais e morais. Valores muito caros à Revolução Francesa. Um princípio não se sobrepõe aos demais, a democracia somente existe pela combinação de liberdade e igualdade material, mediante o ideal de fraternidade. E neste ponto, liberalismo e democracia começam a tomar rumos diferentes (TOURAINE, 1996).

O pensamento liberal se identifica com a democracia, por militar pela limitação ao poder e recusar a identificação do Estado com a religião, porém não são sinônimos. O liberalismo se ampara na descrença às autoridades e aos valores, além de estipular um

afastamento entre a vida pública e a subjetividade. “O liberalismo é um elemento permanente do pensamento democrático; mas não passa de uma zona intermediária e instável entre forças políticas opostas quando estas têm uma forte definição social” (TOURAINE, 1996, p.70).

O marco histórico, quando esses conflitos ficam mais patentes, não poderia ser outro senão a Revolução Francesa, momento em que tem início a derrocada do Estado Absoluto na Europa, acarretando ferrenho impacto no aspecto interno do conceito clássico de soberania, que passa a testemunhar o surgimento do Estado Liberal, e o posterior avanço para o Estado Democrático de Direito, convergindo ainda com a ideia de constitucionalismo (PRADO, 2012), compreendida aqui como o:

> movimento político, social e cultural que, sobretudo a partir de meados do século XVIII, questiona nos planos político, filosófico e jurídico os esquemas tradicionais de domínio político, sugerindo, ao mesmo tempo, a invenção de uma forma de ordenação e fundamentação do poder político (CANOTILHO, 2003, p. 51).

“A limitação do poder político surgiu da aliança entre a idéia [sic] de direito natural e a idéia [sic] de sociedade civil” (TOURAINE, 1996, p.58), que reivindicava por mais liberdade econômica, o que contribuiu para uma materialização da concepção de direitos fundamentais.

> A origem formal do constitucionalismo está ligada às Constituições escritas e rígidas dos Estados Unidos da América, em 1787, após a Independência das 13 Colônias, e da França, em 1791, a partir da Revolução Francesa, apresentando dois traços marcantes: organização do Estado e limitação do poder estatal, por meio da previsão de direitos e garantias fundamentais. (MORAES, 2004, p. 37).

Assim, a noção de constitucionalismo possui, intrinsecamente, um nítido juízo de valor representando uma teoria normativa da política, que guarda semelhanças com as teorias da democracia e do liberalismo (CANOTILHO, 2003). O tema central e comum a esses três conceitos é a liberdade do indivíduo, a qual se exprime “pela resistência ao domínio crescente do poder social sobre a personalidade e a cultura” (TOURAINE, 1996, p.24).

Faz-se mister clarificar que liberalismo, democracia e constitucionalismo não representam a mesma coisa, mas que em muitos momentos, se complementam. Em comum, ganham corpo no final do século XVIII e são historicamente exteriorizados na independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa, nascendo com o desígnio de questionamento à autoridade e ao seu poder absoluto, atingindo em cheio o cerne da soberania da época.

> No Estado moderno este poder envolve um processo de despersonalização, ou seja, a passagem de um poder de pessoa a um poder de instituições, de poder imposto pela força a um poder fundado na aprovação do grupo, de um poder de fato a um poder de direito, de forma que assenta o poder cada vez mais no consentimento encontrando a sua racionalidade e legitimidade (DA COSTA MOURA, 2019, p. 635).

As revoluções burguesas desse período contribuíram para a formação de uma nova fase da evolução estatal: o Estado de Direito, caracterizado por uma menor presença e interferência do Estado e pela igualdade formal entre os indivíduos.

Todavia, a retirada do Estado de diversos aspectos da vida quotidiana cobraria um preço ao conceito clássico de soberania estatal, ao menos no âmbito interno.

2.2.1 *Crise Interna da Soberania*

A principal característica do Estado de Direito é o respeito ao governo das leis, em contraponto ao governo dos homens.

Nas sociedades contemporâneas, a regulação através de leis gerais e abstratas, além de precaver o cometimento de arbitrariedades e o despotismo, são requisitos fundamentais para a eficiência estatal e a segurança jurídica do ordenamento, alicerce do Estado de Direito e com origem no princípio britânico da *rule of law*.

O "governo da lei" possui duas acepções: o uso do poder segundo as leis (*sub lege*), que visa mitigar o abuso de poder, e o exercício mediante leis (*per leges*), que visa à promoção de igualdade, segurança e liberdade. Ambos não se sobrepõem, tampouco são excludentes entre si. A igualdade é atingida através de leis gerais que se aplicam indistintamente a uma universalidade de pessoas e não a um sujeito ou grupo de indivíduos especificamente. Já a segurança se baseia no fato de a lei ser abstrata, o que assegura a previsibilidade do sistema. Por fim, a liberdade é consignada a partir de normas que ofereçam a conjuntura para o indivíduo poder livremente buscar seus anseios sem quaisquer restrições, a não ser aquelas estritamente necessárias, impostas pela garantia de igual direito das demais pessoas, sendo por primazia, a democracia a melhor forma de se atingir o governo das leis (BOBBIO, 2017).

Atualmente, não se admite mais a existência de um poder soberano absoluto, sem limites, aquele que tudo pode; todos estão sujeitos ao império da lei, inclusive os governantes.

> De modo particular, o princípio da legalidade nos novos sistemas parlamentares modifica a estrutura do sujeito soberano, vinculando-o não apenas à observância da lei, mas também ao princípio de maioria e aos direitos fundamentais — logo, ao povo e aos indivíduos —, e transformando os poderes públicos de poderes absolutos em poderes funcionais. Sob esse aspecto, o modelo do estado de direito, por força do qual todos os poderes ficam subordinados à lei, equivale à negação da soberania, de forma que dele resultam excluídos os sujeitos ou os poderes legibus soluti; assim como a doutrina liberal do estado de direito e dos limites de sua atividade equivale a uma doutrina de negação da soberania. (FERRAJOLI, 2002, p. 28).

Novamente, pode-se fazer uma remissão aos ideais constitucionalistas que, ao buscar a limitação do poder através de uma nova organização do Estado, e o estabelecimento de direitos e garantias fundamentais nas novas Constituições, acabou por balizar o exercício do poder político.

Logo, é possível se pensar até mesmo em soberania absoluta e constitucionalismo como termos opostos, uma vez que este prega o equilíbrio de poder, mediante uma divisão racional de competências entre os entes e órgãos estatais, em contraponto à noção clássica de soberania, a qual estimula justamente o contrário, a concentração de um poder ilimitado em torno de um soberano (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2008).

Ferrajoli (2002, p. 44) chega a asseverar que essa soberania absoluta representa "a ausência de limites e de regras, ou seja, é o contrário daquilo em que o direito consiste".

Outro ponto importante a ser mencionado é que ao disseminar os ideais separatistas entre Estado e Igreja, a Revolução Francesa acabou contribuindo para o estabelecimento de Estados laicos. Ora, a origem do poder soberano dos governantes nos Estados Absolutistas era fundamentada em um poder divino. Sem a ingerência sacra, foi perdido o alicerce para a instituição de um poder absoluto, que não respondesse por qualquer de seus atos. Nos Estados Democráticos de Direito, a legitimidade do exercício do poder é extraída do povo. Neste ponto, a noção de soberania clássica dá lugar ao exercício de uma soberania popular, fomentando maior diversidade e pluralidade de ideias.

A democracia combina a liberdade dos indivíduos com o respeito às diferenças. "A cultura democrática define-se como um esforço de combinação entre unidade e diversidade, liberdade e integração" (TOURAINE, 1996, p. 29).

Finalmente, os valores de liberdade, igualdade e fraternidade propugnados pela Revolução Francesa vão se desenvolver e dar origem aos direitos e garantias fundamentais, que se encontram atualmente positivados em diversas Constituições em todo o mundo.

A inserção desses valores no Direito Positivo comprova uma nova forma de atuação estatal em busca do respeito pela dignidade da pessoa humana e pelo valor intrínseco do indivíduo, permeando todo o sistema jurídico. Neste sentido, o poder perde o seu caráter absoluto e soberano e o seu exercício passa a estar condicionado à satisfação dos interesses públicos (PRADO, 2012).

E assim, o advento nos Estados Modernos de pensamentos como o Estado de Direito e a sujeição de todos, inclusive os governantes, ao império da lei; o constitucionalismo, com a limitação de poderes e a garantia de direitos individuais; a necessidade de observância de

princípios mínimos relacionados a liberdade, igualdade, fraternidade e dignidade da pessoa humana resultam em uma investida atroz ao conceito clássico de soberania, impondo como consequência inexorável a redução do poder estatal, antes tido como ilimitado.

Todavia, isso não representou o fim da ideia de soberania dos Estados. Se por um lado o aspecto interno sofreu fortes abalos decorrentes dos movimentos supracitados, o mesmo não se pode afirmar sobre o aspecto externo, ao menos em um primeiro momento, quando a noção de soberania passou a exercer um importante papel nas relações entre os Estados.

2.2.2 *Crise Externa da Soberania*

Após a Revolução Francesa, as concepções de soberania interna e externa se separam e passam a seguir rumos diferentes: "a de uma progressiva limitação interna da soberania, no plano do direito estatal, e a de uma progressiva absolutização externa da soberania, no plano do direito internacional" (FERRAJOLI, 2002, p. 27).

A partir do século XVIII, observa-se nos Estados ocidentais um movimento interno de contenção de poder em contraste com os Estados Absolutistas; e externo de afirmação da soberania perante a comunidade internacional, situação que resulta em inúmeros conflitos e culmina nas duas grandes guerras mundiais, na primeira metade do século XX.

Justamente a II Guerra Mundial representa o ponto de inflexão no tratamento da soberania dos Estados. Surge no pós-guerra o movimento neoconstitucionalista que procura desenvolver um novo modo de compreender, interpretar e aplicar o Direito, tendo como fundamento a dignidade da pessoa humana, dotando os princípios de força normativa, além de se observar a reaproximação do Direito com outros campos, tais como: a filosofia, a moral, a ética e a justiça (SOARES, 2010).

Se no âmbito interno isso implica apenas mais um passo na evolução de um processo iniciado quase dois séculos antes, no externo representa uma ruptura total dos paradigmas estabelecidos ainda na metade do século XVII.

Sob a ótica normativa, dois diplomas jurídicos são de grande significância para o estudo do aspecto externo da soberania: a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1945; e a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948, uma vez que delimitam a liberdade de ação dos Estados aos ditames da paz internacional e do respeito aos direitos humanos (PRADO, 2012).

Se quando de sua concepção, o Direito Internacional foi concebido para tentar regular as relações entre os diversos atores internacionais, mas ainda com observância à soberania dos Estados, nesse momento ele passa a laborar pelo estabelecimento de padrões internacionais de direitos humanos e de manutenção da paz entre os povos, ainda que em alguns momentos isso vá de encontro aos interesses de alguns Estados.

Aliás, observa-se a partir de 1945, com o término da II Guerra Mundial e a criação da ONU, uma proliferação de sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, hoje estruturado em três áreas de atuação: global, regional e local. Basicamente, a proteção global é exercida pela ONU e seus órgãos. Já na esfera regional, a proteção dos direitos humanos é efetivada através de três subsistemas: União Europeia, União Africana e Organização dos Estados Americanos (OEA). Por último, a proteção local é instituída por meio do ordenamento jurídico interno de cada Estado.

Os sistemas regionais e global intentam lograr a normatização de questões que antes eram reguladas estritamente no âmbito interno de cada país, vinculando os Estados signatários à observância de padrões mínimos em temas variados, como direitos humanos, proteção ambiental, sustentabilidade e navegação, delimitando o espectro de atuação estatal em prol de uma ordem internacional superior.

Isso pode ser claramente visualizado na fundação de comunidades regionais, especialmente a União Europeia, instituída a partir de 1993 com a entrada em vigor do Tratado de Maastricht[5]. O que se verifica é que os Estados membros abdicam de parte de sua soberania em favor de uma entidade supranacional comum, que passa a atuar em seu lugar, como se fosse um grande Estado, em uma espécie de "contrato social comunitário" que conduz a um segundo nível do Leviatã.

Ora, o que se pode concluir é a existência de poderes superiores ao dos Estados membros, que já não gozam mais de plenos poderes nem no âmbito interno, tampouco no externo. Não há como se falar mais em um poder soberano, uno, indivisível, inalienável e

---

[5] O Tratado da União Europeia (TUE) é um tratado internacional celebrado pelos Estados¬Membros da União Europeia (UE), em 1992, na cidade holandesa de Maastricht, sendo por isso também designado por "Tratado de Maastricht". Está em vigor desde 1993, tendo sido objeto de alterações introduzidas pelos Tratados de Amesterdão (1999), Nice (2003) e Lisboa (2009).
Por via deste Tratado, os Estados-Membros criaram a União Europeia, renomearam a "Comunidade Económica Europeia" (CEE) para "Comunidade Europeia" (CE), atribuíram mais peso ao Parlamento Europeu no processo de tomada de decisão, solenizaram o compromisso do projeto europeu com a temática da proteção dos direitos fundamentais e previram novas formas de cooperação entre os governos dos países da UE, nomeadamente no quadro da defesa, da justiça e dos assuntos internos. DRE. Tratado da União Europeia. Disponível em: https://dre.pt/dre/lexionario/termo/tratado-uniao-europeia. Acesso em: 10 jan. 2022.

imprescritível. A fórmula proposta pelas comunidades regionais atinge frontalmente a ideia de poder soberano estatal, pelo menos da forma genuinamente estatuída.

Ainda nesta seara, outra questão que acomete a soberania é o processo de globalização. Habermas (2001, p. 66) o compreende como sendo "o crescente escopo e intensidade das relações comerciais, comunicativas e intercambiais para além das fronteiras nacionais[6]".

A globalização pode ser compreendida como um processo de integração social, política, econômica e cultural a uma escala mundial, operacionalizado a partir de um crescente relacionamento de interdependência entre as diversas sociedades espalhadas pelo mundo. Insta ressaltar que a globalização não se trata de um evento, mas de um processo dinâmico e em contínuo progresso.

O processo de globalização encontra suas origens nas atividades marítimas. Até a Idade Média, o que se conhecia de mundo era bastante restrito ao continente europeu. A História nos conta. que esse eurocentrismo foi o grande impulsionador das Grandes Navegações, momento em que portugueses, espanhóis, ingleses e holandeses resolveram explorar o mar em busca de novas rotas comerciais marítimas e de novos territórios, onde passariam a subjugar os povos que ali viviam (HISTORIA, [2021]).

Inicialmente, planejada como uma forma de driblar o monópolio italiano na rota mediterrânea para o comércio de especiarias com as Índias Orientais, as Grandes Navegações, iniciadas no século XV, acabaram desencadeando um processo de políticas imperialistas e mercantilistas dos Estados europeus. Igualmente representaram o primeiro grande movimento em direção a um comércio global, com acentuado aumento nas trocas comerciais intercontinentais e marcante intercâmbio cultural entre os povos.

As Grandes Navegações levaram a um período conhecido como a "Era dos Descobrimentos", com a colonização dos territórios americanos e a ocupação da costa africana para o estabelecimento de entrepostos comerciais de mercadorias e de escravos. Nessa época, pôde se perceber um grande avanço nas ciências náuticas, na cartografia e nas embarcações, bem como a alteração do foco das rotas comerciais do Mar Mediterrâneo para o Oceano Atlântico, contribuindo ainda mais para o fomento das atividades comerciais internacionais (NOVAES, 1998).

Com o passar do tempo, vários fatores impactaram a evolução do processo de globalização, com destaque para as revoluções industriais, que além de apresentarem novas

---

[6] Texto original: "*the increasing scope and intensity of commercial, communicative, and exchange relations beyond national borders*".

tecnologias ao mundo, contribuíram sobremaneira para a organização do trabalho e para a consolidação do sistema capitalista de produção.

Nesse contexto, a última revolução, conhecida como Revolução Técnico-Científica e Informacional, desencadeada a partir do pós-II Guerra e ainda em curso nos dias hodiernos, trouxe novos elementos tecnológicos em áreas como informática, robótica, internet, telecomunicações, meios de transporte, dentre outras, que revolucionaram o modo como os seres humanos se relacionam (SANTOS; SILVEIRA, 2001).

A relação entre desenvolvimento técnico-científico e comércio mundial gera um ciclo virtuoso, ao qual o comércio estimula novas descobertas, enquanto estas ampliam as possibilidades de comércio e assim sucessivamente (PRADO, 2012).

Antes geograficamente distantes, hoje os povos se encontram muito mais próximos e cada vez mais interdependentes. As notícias correm o mundo quase que em tempo real; apenas um clique separa alguém de uma mercadoria produzida do outro lado do mundo; e com mais um clique pode-se comprar comida japonesa, árabe, italiana ou mexicana para o jantar.

> Muitas razões colaboram para eclosão do fenômeno da globalização neste final de milênio. O principal fator, contudo, certamente resulta das comunicações e do intenso comércio. Há, contudo, a nosso ver, um fator histórico que, muito embora não possa ser tido como o único a desencadear a crise atual, é, sem dúvida, pela dimensão estratosférica das suas proporções, o seu elemento deflagrador ou catalisador, qual seja o esboroamento do império soviético (BASTOS; TAVARES, 2000, p. 101).

De fato, a queda do muro de Berlin e o colapso da extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), conduziram ao fim da Guerra Fria, contribuindo para um novo sentimento de um mundo multipolarizado. Em um primeiro momento, sem a dicotomia entre capitalismo e socialismo, a nova ordem mundial parecia mais harmônica e propícia ao desenvolvimento de um mercado global, e mais, de uma sociedade global. Neste ponto, é interessante notar que até mesmo a principal disputa pela hegemonia mundial, travada pelas duas maiores potências econômicas do momento, Estados Unidos e China, se dá entre economias dependentes entre si, diferente do ocorrido na segunda metade do século XX (MARQUES FILHO, 2011).

O ponto importante a ser mencionado é como a globalização impacta a noção clássica de soberania. Uma primeira questão é o surgimento e a proliferação de empresas transnacionais, algo muito característico no ambiente marítimo. Essas companhias se caracterizam por sua atuação em nível global, transcendendo as fronteiras dos países onde foram concebidas. Não raras as vezes, essas grandes corporações apresentam faturamento

muito superior ao Produto Interno Bruto (PIB) de muitos países. Ademais, a globalização estimula um grande fluxo no mercado financeiro, atraindo ou afugentando capital especulativo. Essa conjuntura impõe a países mais periféricos a necessidade de observância dos interesses do capital e das grandes potências, uma vez que uma fuga abrupta de grandes empresas pode gerar efeitos catastróficos em suas economias locais. Essa ideia se choca frontalmente com o conceito clássico de soberania exposto anteriormente. Muitos países simplesmente não possuem soberania econômica e/ou capacidade bélica de atuarem de acordo com seus interesses, em seus próprios territórios.

Outrossim, a partir da derrocada da cortina de fumaça, começaram a nascer outras alianças, não apenas militares, mas também econômicas, dando surgimento a novos blocos econômicos. Em um cenário de grande concorrência mundial, a união em blocos pode se mostrar economicamente benéfica, mas traz outro limitador ao exercício pleno da soberania estatal, já que as decisões políticas, econômicas, militares ou de qualquer outra natureza, passam a ser tomadas em bloco, pela maioria ou por algum quórum qualificado de seus componentes.

Ao considerar a atual conjuntura de globalização, não há como falar em um Estado soberano absoluto, especialmente sob a perspectiva econômica. "A globalização, como fenômeno de nítida conotação econômica (e comercial, além da cultural), implica, em parte, o reconhecimento da importância da economia internacional para a saúde dos países" (TAVARES, 2011, p. 139).

O fortalecimento do processo de globalização acaba por criar novos espaços, nem nacionais, tampouco internacionais, mas transnacionais, espaços que extrapolam a noção de soberania e assinalam o processo de desterritorialização nas relações, que pode ser:

> caracterizada pelo surgimento de um território transnacional, diverso tanto do espaço estatal quanto do espaço que liga dois ou mais espaços estatais, situando-se na "fronteira transpassada" ou na "borda permeável do Estado", e constituindo um espaço virtual não-contido, que não está lá nem cá — o que dificulta, por exemplo, a identificação do local exato de uma conversação em um chat virtual e, ao mesmo tempo, permite que a cadeia produtiva de uma empresa ocorra em mais de um Estado ou que um determinado serviço seja prestado em qualquer lugar do mundo. (PRADO, 2012, p. 105).

Portanto, a ideia da existência de uma aldeia global que convive em espaços transnacionais acarreta cada vez mais a interdependência econômica das nações, com o crescente aumento da influência de diversos agentes e grupos de interesse, nacionais, internacionais e transnacionais, além dos demais Estados.

> A globalização trouxe questões que afetam diretamente a noção clássica de soberania nacional, especialmente no campo econômico, impondo a necessidade de

> uma nova concepção de soberania, pela qual seja possível a preservação da capacidade de autodeterminação do Estado, com a presença da livre concorrência no mercado nacional e o respeito simultâneo às normas e práticas supranacionais relacionadas à atividade econômica. (TAVARES, 2011, p. 140).

Ao procurar se adequar à nova realidade global, tentando fortalecer internacionalmente sua imagem, os Estados acabam se engajando em movimentos de integração comunitária, que por sua vez embaraçam o exercício de sua soberania.

O projeto de criação de uma nova ordem internacional, superando sua base contratual, assentada em princípios de direito natural e efetivamente cogente, a qual passaria a ter primazia em relação à ordem interna, ameaça frontalmente o princípio da soberania, do modo como foi classicamente estabelecido (BONAVIDES, 2003).

Interessante observar como que a atual dinâmica de um mundo globalizado e de relações interpessoais cada vez mais líquidas põe em cheque, simultaneamente, a noção de Estado moderno e de soberania. O surgimento de problemas transnacionais demandam soluções que muitas vezes exorbitam as capacidades de um dado Estado, como por exemplo, o uso do mar, a proliferação dos criptoativos, o tráfico internacional de entorpecentes, pessoas e armas, o terrorismo, os crimes cibernéticos, as mudanças climáticas, a superpopulação, a preservação do meio ambiente e as questões de saúde em larga escala, dentre outros.

Aliás, esta última ganhou novos contornos a partir da pandemia de COVID-19, que assolou o mundo principalmente a partir do início de 2020. Um grande exemplo de como um problema pontual, inicialmente afetou a um único país, pode ganhar contornos globais e exigir ações coordenadas a nível mundial em busca por soluções. O vírus SARS-CoV-2 não se preocupou com fronteiras, tampouco respeitou qualquer aspecto de soberania dos Estados.

De fato, cada vez menos o Estado moderno é capaz de resolver as grandes questões do dia a dia em um mundo global e interconectado, o que leva a uma ideia de governança global, conceito surgido na década de 1990, em que os Estados não agem mais soberanamente, ao contrário, precisam desenvolver suas capacidades de negociação, articulação e cooperação com os seus pares, a fim de lograr respostas para lidar com problemas globais. Na verdade, não somente com seus homólogos, mas também com outros atores não estatais, tais como: empresas transnacionais, organizações intergovernamentais; organizações não governamentais; *think tanks*; organizações de comunicação de massa, dentre outros (GARCEZ; FREITAS, 2015).

Logo, cada vez menos os Estados exercem sua soberania de forma absoluta, uma vez que se encontram faticamente condicionados a exercê-la em conformidade com os ditames da comunidade internacional.

2.3 **A Teoria do Poder Marítimo**

Não há como adentrar os meandros da soberania marítima, sem antes mencionar a Teoria do Poder Marítimo e o pensador por trás dela, o Contra-Almirante Alfred Thayer Mahan (1840-1914), oficial da Marinha dos Estados Unidos, professor da *Naval War College* e reconhecidamente um grande estrategista militar-naval, cujo estudo enfatizava a centralidade do mar e do poder marítimo na grandeza dos Estados, o que demandava uma ampla e preparada esquadra, a fim de lograr o comando do mar e inibir que outros países viessem a se intrometer ou a atrapalhar o seu comércio marítimo (VIOLANTE, 2015).

O pensamento de Mahan foi bastante influenciado por Antoine Henri Jomini (1779-1869), um teórico militar da guerra terrestre, que participou das Guerras Napoleônicas no início do século XIX.

Em sua principal obra *The Influence of Sea Power upon History* (1660-1783), de 1890, Mahan aborda a história naval britânica, investigando quais fatores e ações da Grã-Bretanha contribuíram para que detivesse, por tanto tempo, a hegemonia do poder marítimo e o predomínio das ações no mares (VIOLANTE, 2015).

Antes de efetivamente adentrar sua teoria, é necessário esclarecer a concepção aqui adotada de "Poder Marítimo", conceituado da seguinte forma pelo Estado-Maior da Armada (EMA):

> O Poder Marítimo é a resultante da integração dos recursos de que dispõe o País para a utilização de suas águas jurisdicionais, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social. São elementos constitutivos do Poder Marítimo, dentre outros: o Poder Naval; a Marinha Mercante, serviços e organizações relacionadas com os transportes aquaviários; a infraestrutura hidroviária, como os portos, terminais e eclusas; as indústrias naval, bélica de aprestamento naval e de pesca; organizações de ensino e de pesquisa; e o pessoal que desempenha as atividades no mar e nas águas interiores (BRASIL, 2017c, p. 2-1).

Verifica-se que, ao contrário do que o senso comum leva a supor, o conceito de poder marítimo possui uma abrangência muito mais ampla que o aspecto meramente militar, enquanto o "Poder naval é o componente militar do Poder Marítimo" (BRASIL, 1994) e é "constituído pelas unidades navais, aeronavais e de fuzileiros navais, sua infraestrutura de material e pessoal da MB" (BRASIL, 2017c, p. 2-1).

Assim, o poder marítimo pressupõe uma confluência de instituições, estruturas, atores estatais e privados. De forma mais específica, pode-se trabalhar com o conceito de poder marítimo nacional como sendo:

> o conjunto de capacidades nacionais relacionados: ao uso dos recursos do mar; à exploração do subsolo marinho; ao uso do mar como via de comunicação para o transporte de pessoas e cargas; à garantia da soberania de seu território e águas jurisdicionais; e ao uso da infraestrutura portuária, bem como à construção, reparo e manutenção de navios (BRASIL, 2017c, p. 2-2).

Sem aprofundar muito as questões eminentemente militares, sob a ótica geopolítica, a teoria de Mahan pode ser examinada por seis condições que influenciam o poder marítimo: posição geográfica; conformação física; extensão do território; tamanho da população; caráter da população; e caráter do governo (MAHAN, 2007).

A localização geográfica de um país influencia sua aptidão ao desenvolvimento marítimo. Sendo assim, os Estados insulares, os com mais de uma costa, ou com vasta extensão litorânea, como o Brasil, ou ainda aqueles que gozam de uma posição privilegiada em relação às principais rotas comerciais nos oceanos seriam mais propensos a terem maior vocação marítima.

Por outro lado, a geografia interna do Estado também influi no desenvolvimento do poder marítimo. Os acidentes geográficos podem ser bons indutores ao estabelecimento de portos, ancoradouros e infraestrutura marítima. Ademais, países cujos territórios são esparsos, como os Estados arquipelágicos ou possuidores de colônias ou territórios ultramarinos são naturalmente instigados a desenvolverem seu poder marítimo, a fim de resguardarem seus interesses. Não adianta ser detentor de grandes posses territoriais e marítimas espalhadas pelo mundo, sem a capacidade para defendê-las e para exercer sua soberania sobre as colônias e os territórios ultramarinos.

Mahan ainda enxergava a extensão territorial sob dois aspectos. Apesar de desejável e necessária para o desenvolvimento do Estado, uma costa muito extensa também poderia acarretar empecilhos ao progresso do poder marítimo, caso não houvesse uma equiparação entre o tamanho do território e o da população. É uma questão de proporcionalidade, uma população demasiadamente pequena, ainda que capaz de proteger o território, reduziria a capacidade de seu poder naval (MAHAN, 2007).

Outro ponto importante a ser mencionado é que uma grande extensão territorial tende a possibilitar a extração das matérias-primas necessárias ao desenvolvimento do Estado. Todavia, sua mera existência não implica a capacidade de fruição. Não adianta ter matérias-primas em abundância se a população não possui habilidade e competência para seu efetivo proveito.

Em tese, uma população grande elevaria a possibilidade de gerar uma população marítima mais abundante, que por sua vez, permitiria uma maior produção de navios e

equipamentos necessários ao poder marítimo. Mahan (2007) entendia que a existência de uma indústria naval pujante e autossuficiente era substancial para a consecução dos interesses nacionais.

As capacidades científicas e de inovação também seriam condições bastante relevantes na disputa de poder. Com efeito, os Estados detentores dessas capacidades aliadas a um vasto território e população tendem a ser pólos mundiais de hegemonia política, econômica e militar (LONGO, 2007), aspectos que impactam sobremaneira a noção de soberania externa.

Nesse sentido, o Brasil se enquadra em uma condição interessante, quinto país em extensão territorial, sexto em população, bastante disponibilidade de matéria-prima e de energia, porém com pouca mentalidade marítima e tido como um país periférico no cenário internacional, quando o assunto é desenvolvimento científico e tecnológico (LONGO, 2007).

A teoria mahaniana assevera que existe uma relação direta entre a propensão da população ao comércio e o auferimento de ganhos fora do território nacional, que por sua vez incentiva o desenvolvimento do poder marítimo e naval. Quanto mais abastada a população, maior é o progresso da construção naval (MAHAN, 2007), até mesmo para fazer frente ao seu comércio internacional, com grande parte da distribuição pelo oceano.

A despeito de algumas críticas que possam ser dirigidas às suas proposições um pouco etnocêntricas, nota-se que, de fato, as nações que mais se empenharam no comércio mundial, foram aquelas que precocemente perceberam os efeitos positivos da revolução industrial em suas economias. A existência de indústrias mais avançadas possibilitou ganhos de produção em escala, levando a uma maior eficiência produtiva e, consequentemente, a vantagens competitivas perante as demais nações.

Por fim, o caráter do governo pode ser visto como preponderante entre os seis elementos. O Estado deveria ser capaz de gerar verdadeiros estadistas, cujas ações careciam voltar ao incentivo do poder naval. Em períodos de paz, isso contribuiria para o desenvolvimento econômico; enquanto em guerra, permitiria a rápida mobilização logística das estruturas de defesa, cabendo ao governo tão somente acreditar na competência de seus comandantes (MAHAN, 2007).

Segundo Violante (2015, p. 237), “um governo que tivesse um caráter expansionista, conservador e de visão hegemônica, se seguisse o conceito de sua “trindade marítima” alcançaria a supremacia, e, por conseguinte, tornar-se-ia uma grande potência”.

Neste ponto, Mahan se aproxima do pensamento de Carl von Clausewitz (1780-1831), general prussiano e estrategista militar, em sua obra *Da Guerra*. O autor considerava que a

guerra seria a continuação da política por outros meios, salientando que a diplomacia entre Estados não era interrompida por esse conflito, ao contrário, permanecia porém de uma forma diferente. A finalidade da guerra era a de forçar o inimigo à mesa de negociações, em condições mais desfavoráveis possíveis (VIOLANTE, 2015).

E sob essas bases, "Mahan estabeleceu a base para todo pensamento em assuntos navais e foi percebido à época que o poder marítimo era o princípio que determinaria a queda ou o crescimento de potências hegemônicas" (VIOLANTE, 2015, p. 236). Seu pensamento influenciou gerações de estrategistas navais em vários países, legitimou políticas imperialistas europeias, russas e japonesas, além de desencadear uma corrida armamentista na década que antecedeu a I Guerra Mundial, com a montagem de grandes esquadras no início do século XX, inclusive no Brasil, com a elaboração do Programa Naval, pelo Ministro da Marinha do governo Rodrigues Alves (1902-1906), Almirante de Esquadra Júlio César de Noronha (1845-1923), que foi aprovado pelo Decreto nº 1.296, de 14 de dezembro de 1904.

Trata-se de uma época muito importante na História naval mundial, marcada pela transição das Marinhas mais avançadas do planeta, da vela e da madeira para o vapor e o aço.

O controle das rotas marítimas comerciais e o acesso efetivo ao mar são pontos cruciais do pensamento mahaniano, em que as forças navais exerceriam uma função essencial como instrumento político e de poder em busca por supremacia no cenário internacional.

O estudo das ideias de Mahan é primordial para um melhor entendimento dos movimentos dos Estados no tabuleiro geopolítico internacional em busca de poder, notadamente no início do século XX. Sua compreensão da política internacional e da relevância da História e da Geografia para o equilíbrio global de forças, bem como a função do poder naval na política e na manutenção da soberania externa, ecoa até os dias atuais e ainda influenciam as políticas marítimas internas e externas de diversas nações, naturalmente, com as devidas adaptações decorrentes da evolução da humanidade no período, como será apresentado posteriormente.

2.4 **A Soberania Marítima**

Neste subcapítulo, verifica-se a construção da concepção de soberania para além do território dos Estados, através da evolução da relação entre as nações e o oceano, ao longo do tempo.

Em tempos remotos, o uso dos mares se resumia à navegação, à pesca e ao comércio. Todavia, com a evolução tecnológica, despontaram-se novas formas de aproveitamento marítimo, como a exploração dos fundos marinhos, petróleo, gás natural, minérios, diamantes, ouro, etc. Além disso, percebeu-se que o controle de áreas marítimas poderia ser uma importante ferramenta no campo geopolítico para enfraquecer e derrotar povos adversários.

Como decorrência lógica da complexidade do ambiente marinho, surge a necessidade da definição de regras claras e amplamente aceitas em um escala global. Ao longo de muitos anos a comunidade internacional buscou uniformizar as normas que regulam o Direito do Mar, o que só foi possível após longas rodadas de negociações. Não era uma tarefa simples equacionar em um único estatuto vários interesses divergentes, sob um prisma de cooperação internacional.

O mar sempre foi algo muito próximo ao homem, fazendo parte da sua vida, da sua história e da sua cultura. Um ponto importante que sempre permeou este relacionamento foi a possibilidade de domínio e apropriação do oceano.

A História possui variados episódios que remontam à tentativa de dominação dos mares. Como exemplo, na civilização helênica, a despeito da ausência de um conceito claro de soberania, já se tinha a compreensão da importância do controle do Mar Mediterrâneo, a fim de assegurar a conservação das privilegiadas rotas comerciais marítimas (MACHADO, 2015).

A civilização grega se caracterizava pela formação de cidades-estados, sendo Esparta e Atenas as mais prósperas. E o mar se encontrava no cerne do conflito entre ambas. A democracia ateniense, com o desenvolvimento de seu comércio marítimo e sua política naval, baseada em seus portos, Pireu e Falero, incomodava os espartanos, povo guerreiro por natureza, bem como os atenienses mais avessos às mudanças.

Atenas enxergava a necessidade de um regime jurídico próprio para o mar. A principal característica à época era a possibilidade de apropriação do oceano, imperando nos Estados marítimos da Antiguidade o reconhecimento do apoderamento dos mares não apenas das águas territoriais, mas também em alto mar, limitando-se tão somente à capacidade militar de manutenção do controle marítimo da área (ZANELLA, 2013), concepção bem próxima à conquista de novos territórios.

Em contrapartida, o Direito Romano estabelecia que o oceano era um bem comum, de uso geral. “Para os jurisconsultos romanos o mar era considerado uma *res communis omnium*,

ou seja, não era passível de apropriação. Consagrava-se assim, a liberdade de navegação e de exploração" (ZANELLA, 2013, p. 59).

Perceba que os romanos tratavam o mar não como *res nullius*, mas como *res communis omnium*. Ou seja, não se fala de uma coisa de ninguém, ao contrário, de uma coisa comum a todos, concepção que ainda hoje se observa na região oceânica conhecida como alto mar.

Ao longo de toda a História, observa-se essas idas e vindas. Em alguns momentos o mar está sujeito à territorialização, em outros sobressai a ideia de liberdade de navegação.

Todavia, na Idade Média esse conceito muda, o mar passa a figurar também com uma acepção de defesa do território, passando a predominar o entendimento de que o mar poderia ser apoderado pelas grandes potências navais que tivessem capacidade de exercer controle e soberania sobre determinadas rotas (BOOTH, 1989). Aliás, como visto no subcapítulo anterior, já no fim desse período aparecem algumas teorias questionando o poder temporal, que futuramente serviriam como base para o surgimento dos Estados modernos.

> Na Idade Média, embora se tenham mantido muitos dos princípios básicos do direito romano, aparece mais claramente certa noção de "jurisdição" dos soberanos sobre os espaços marinhos. Há registros de que já no século X, Edgard, o Pacífico, rei da Inglaterra, adotou o título de "soberano do oceano britânico". Os sucessivos governantes desse país desenvolveram, ao longo dos séculos subsequentes, o conceito de British Seas, de elasticidade proporcional ao tamanho do poderio naval inglês. (MACHADO, 2015, p. 28).

Ferrajoli pontua que as primeiras elaborações jurídicas na ordem internacional para a concepção de um *mare clausum* surgiram ainda na Idade Média e:

> remontam, junto com o nascimento do direito internacional moderno e bem antes das doutrinas da soberania interna de Bodin e Hobbes, aos teólogos espanhóis do século XVI: primeiramente, a Francisco de Vitória, depois a Gabriel Vasquez de Menchaca, a Balthazar de Ayala e a Francisco Suarez, que anteciparam a reflexão mais tardia de Hugo Grotius. E ligam suas origens a uma exigência eminentemente prática: a de oferecer um fundamento jurídico à conquista do Novo Mundo, logo após seu descobrimento. (FERRAJOLI, 2002, p. 5).

Em 1493 é assinada, pelo Papa Alexandre VI, a Bula *Inter Coetera*, distribuindo as regiões a serem exploradas no novo mundo entre as nações ibéricas, impedindo, assim, uma escalada no conflito entre as potências. No ano seguinte, é assinado o Tratado de Tordesilhas (1494), que estipulava uma partilha entre Portugal e Castela das novas áreas de domínio "descobertas" e "a serem descobertas", a partir de uma linha imaginária a 370 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde, resolvendo momentaneamente os conflitos decorrentes da viagem de Cristóvão Colombo e fornecendo lastro jurídico para legitimar a conquista do território americano.

> Tendo por base motivações comerciais e religiosas, a bula papal de Alexandre VI legitimou o Tratado de Tordesilhas, de 1494, dividindo o mundo entre Portugal e a Espanha e conferindo-lhes o exclusivo das rotas e dos territórios encontrados. A doutrina do mare clausum tinha com este tratado uma dimensão global, muito superior às outras reivindicações de extensão mais regional, como foram os casos promovidos por Veneza, Génova, Suécia, Dinamarca e Inglaterra (COELHO, 2020, p. 12).

Naturalmente, isso gerou discordâncias das demais potências da época, principalmente França, Inglaterra e Holanda acerca da dominação ibérica exclusiva do "Novo Mundo", bem como das rotas marítimas no Oceano Atlântico. Esses países acabaram se destacando pelo patrocínio do corso e da pirataria como formas de utilização dos mares.

Essa concepção é contestada na obra *Mare Liberum* (1618), de Hugo Grotius (1583-1645), em que o autor questiona a política ibérica para o uso dos mares (PEREIRA A; PEREIRA J, 2014).

De origem holandesa, Grotius é considerado um dos "pais do Direito Internacional", tendo deixado grandes contribuições ao Direito Marítimo e ao Direito Internacional Humanitário ao aprimorar a ideia de "guerra justa", aquela cujo propósito é preservar direitos, pensada inicialmente por Santo Agostinho, e mais tarde desenvolvida também por Locke e por Rousseau. Outra concepção em comum é a ideia da existência de um estado de natureza humano pré-existente ao surgimento do Estado.

Nesse contexto de narrativas jurídicas que buscavam validar o domínio dos mares por espanhóis e portugueses, surge a obra *Mare Liberum*, com a pretensão de franquear o uso dos mares a todos, a partir do entendimento de Grotius sobre Direito Natural.

> Dividido em 13 capítulos, De Mare Liberum abre o primeiro capítulo expondo, claramente, o objetivo do autor de demonstrar que, sob o prisma do direito natural, o mar deve estar aberto à navegação e ao comércio de todos os povos e que a liberdade dos mares constitui-se em direito fundamental dos Estados (PEREIRA A.; PEREIRA J., 2014, p. 245).

Por outro lado, a Inglaterra, concorrente obstinada dos holandeses na hegemonia pelo comércio mundial, entendia que tinha a soberania nas águas do entorno das ilhas britânicas. O domínio dos mares por essas nações impossibilitava o acesso de outras, não somente às novas terras descobertas, mas também às rotas comerciais estabelecidas com as Índias.

Grotius compreendia que a liberdade de uso dos mares era algo essencial à interligação cultural e comercial dos povos e que, por isso, ninguém poderia se apoderar dele com fins de impedir o acesso a outras nações. Esse argumento deve ser entendido considerando o contexto da época de expansão mercantil, que marca a ascensão da classe burguesa e a passagem do feudalismo para o capitalismo, durante a formação dos Estados nacionais.

Embora militasse pela liberdade dos mares, Grotius já reconhecia, para fins de defesa do território, a necessidade de os Estados costeiros poderem limitar o acesso de outros países às águas costeiras adjacentes.

Assim como em diversos outros exemplos ao longo da História da humanidade, independente de questões técnicas, o que se viu nessa época foi uma batalha de narrativas e argumentações com o único intuito de resguardar os interesses dos Estados mais poderosos. "A doutrina da liberdade dos mares foi, simplesmente, um indício do fato de que as nações buscam alcançar seus interesses usando quaisquer instrumentos que estejam a sua disposição, sejam eles militares, econômicos, diplomáticos, ou legais" (BOOTH, 1989, p. 16).

Não se há de estranhar uma contraofensiva doutrinária que buscasse legitimar o entendimento contrário à liberdade dos mares. E ela não demorou a aparecer.

Na verdade, como dito anteriormente, Portugal, Espanha e Inglaterra já defendiam o conceito de "*mare clausum*", segundo o qual é defesa a navegação em águas sob jurisdição de outro Estado. Em 1635, John Selden (1584–1654) havia reestruturado toda a concepção de "*mare clausum*", em obra de título homônimo, reafirmando os direitos britânicos nos *british seas*. Apresentava uma visão territorializada do oceano, assemelhado ao continente, e como tal, igualmente passível de dominação. Notável que Selden já descrevia em sua obra algo similar à ideia de passagem inocente, algo que só viria a ser introduzido no Direito Internacional mais de três séculos depois.

> A própria Holanda, embora pugnasse pela liberdade dos mares, acatava a noção de soberania estatal sobre uma faixa restrita de águas costeiras. Alguns autores atribuem a uma delegação holandesa, em 1610, por ocasião de negociações com a Inglaterra sobre direitos de pesca, a formulação pioneira do conceito do "tiro de canhão" como limite da jurisdição estatal sobre o mar. Mesmo Grotius, em sua obra maior De Jure Belli ac Pacis, de 1625, reconheceu tal jurisdição (MACHADO, 2015, p. 29-30).

Um avanço importante nessa contenda jusfilosófica foi a perspectiva apresentada por pelo holandês Cornelius van Bynkershoek (1673-1743) em *Domino mares* (1702), limitando a soberania marítima dos Estados até o alcance de um tiro de canhão, que foi padronizado em três milhas náuticas, por sinal, padrão que perdurou até o fim da II Guerra Mundial (PEREIRA A; PEREIRA J, 2014).

Todos esses autores supracitados acabaram por constituir o referencial teórico para os futuros debates acerca das formas de regulação internacional do uso do mar.

Conforme o conceito mais clássico de Estado, este é formado por três elementos: povo, território e governo soberano. "A condição de Estado perfeito pressupõe a presença concomitante e conjugada desses três elementos, revestidos de características essenciais:

população homogênea, território certo e inalienável e governo independente" (MALUF, 1998, p. 23).

O território é a vertente espacial do Estado. É nele que a população se desenvolve e estabelece as relações sociais necessárias a proporcionar àquele agrupamento de pessoas tornar-se um povo, componente humano do Estado. Por outro lado, é nele que o Estado exerce o seu poder de *imperium*. A partir deste momento o oceano, ou pelo menos uma pequena parcela dele, passou a ser enxergada como território do Estado, onde este exerce regularmente a sua soberania.

Soberania esta que é "una e indivisível, não se delega a soberania, a soberania é irrevogável, a soberania é perpétua, a soberania é um poder supremo, eis os principais pontos de caracterização com que Bodin fez da soberania... um elemento essencial do Estado" (BONAVIDES, 2003, p. 160).

Considerando os elementos constitutivos do Estado, percebia-se a necessidade da definição de uma faixa litorânea sob domínio do Estado, capaz de defender seu povo e seu território de ataques externos. Essa porção marítima funcionaria como uma zona de exclusão: quem atravessasse sem autorização seria considerado um agente hostil e estaria sujeito a ser engajado. O Estado deve estar dotado de instrumentos para exercer e manter a sua soberania.

Considerando-se que o alcance de um tiro de canhão, na época, foi arbitrado em três milhas náuticas, essa era a porção marítima adjacente ao litoral necessária para proteção da costa, uma vez que, quem ultrapasse essa linha já seria capaz de engajar um alvo dentro daquele Estado. Por outro lado, por se incorporar efetivamente ao território do Estado costeiro, nenhum terceiro possuiria qualquer direito a navegação naquelas águas, sem autorização daquele Estado.

Com o passar do tempo e a evolução dos costumes internacionais sobre o tema, essas águas adjacentes passaram a ter a mesma natureza jurídica que o próprio território, estabelecendo a origem do que, posteriormente, veio a ser conhecido como "mar territorial", onde os Estados efetivamente exercem seus poderes soberanos, não apenas para fins de defesa, mas também econômicos, científicos, ambientais, entre outros.

Contudo, apesar de amplamente aceita, a nível internacional, a ideia da existência de um mar territorial que efetivamente se incorporava ao território do Estado costeiro, algo que estava longe de um consenso era o tamanho adequado dessa faixa territorial marítima a ser acrescida aos domínios estatais. Até o início do século XX, a "regra do tiro de canhão"

supracitada foi largamente adotada e respeitada. Entretanto, a complexidade das relações entre os Estados passou a demandar algo mais concreto.

Zanella expõe o cenário vivenciado à época, asseverando que era:

> totalmente aceito o poder soberano dos Estados costeiros sobre uma faixa de mar adjacente â sua costa (em média com uma distância de 3 milhas), porém, muitas nações já começavam a defender um alargamento para 6 ou até 12 milhas marítimas. A comunidade internacional também converge a favor do poder de fiscalização e controle da navegação para além do mar territorial. Impera, ainda, a liberdade de navegação em alto-mar, e já havia uma tendência em regular os espaços marítimos de maneira universal. (ZANELLA, 2013, p. 79).

O primeiro grande movimento nesse sentido foi a Conferência da Haia, em 1930, no qual foram tratados temas importantes para o uso do mar, como: a liberdade de navegação; o direito de passagem inocente; o estabelecimento de uma zona contígua; o regime dos estreitos; entre outros (MATTOS, 1996).

Pela primeira vez, ficou assente que os poderes exercidos pelos Estados costeiros não se limitavam à massa líquida, mas continham também o leito, o subsolo e o espaço aéreo sobrejacente. Nesse momento é que se passa a adotar oficialmente o nome “mar territorial” em substituição à antiga expressão “águas territoriais”, em que pese ainda a falta de consenso acerca de sua largura, com propostas variando entre três e doze milhas náuticas.

A compreensão do conceito de soberania e como ele se aplica às áreas marítimas se faz deveras importante, uma vez que o Estado exerce sua soberania não somente na parte terrena, mas também na porção marítima, isto é, a mesma soberania existente no território de um país, igualmente se aplica a seu mar territorial.

Apesar dos esforços e da relevância de ter sido o marco inicial das negociações interestatais para estabelecimento de um regime marítimo internacional, a conferência não logrou grandes avanços práticos, muito pela ausência entre os quarenta e sete países presentes, com grandes costas marítimas, especialmente os latino-americanos (COELHO, 2020).

No período pós-guerra, com a necessidade de busca por novas fontes energéticas e de reconstrução da Europa, o que se verificou foi uma prevalência de ações unilaterais estipulando novos limites para exercício de soberania, tanto para fins de defesa, quanto para fins econômicos. Como exemplo, a ação de Harry S. Truman (1884-1972), presidente dos Estados Unidos, com a Proclamação nº 2.667, de 28 de setembro de 1945, a qual declarava:

> Considerando que a visão do Governo dos Estados Unidos que o exercício da jurisdição sobre os recursos naturais do subsolo e do leito marinho da plataforma continental pela nação contígua é razoável e justo [...] uma vez que a plataforma continental deve ser compreendida como uma extensão da massa terrestre do estado

> costeiro e, por isso, naturalmente lhe pertencendo.[7] (TRUMAN, 1945, tradução nossa).

Juridicamente, pode-se apontar a Proclamação de Truman sobre a exploração dos recursos naturais do leito e subsolo marinhos como o embrião do conceito de plataforma continental. Apesar de a proclamação estar delimitada a aspectos econômicos da exploração dos recursos do mar, este foi mais um passo em direção à territorialização dos oceanos (COELHO, 2020).

"Quando um grande Estado se arroga o direito de tomar uma atitude, o que os outros Estados copiam não é essa atitude, mas o direito a tomar atitudes" (SERRA, 1974, p. 8 *apud* COELHO, 2020, p. 15). Assim, esse posicionamento dos Estados Unidos foi amplamente seguido por muitos outros países, notadamente da América Latina, como: México, Costa Rica, El Salvador, Peru, Chile, Argentina e Brasil, este com a edição do Decreto nº 28.840/1950, que formalmente integrava a plataforma submarina ao território nacional, da seguinte forma:

> Art. 1 Fica expressamente reconhecido que a plataforma submarina, na parte correspondente ao território, continental e insultar, do Brasil se acha integrada neste mesmo território, sob jurisdição e domínio, exclusivos, da União Federal.
> Art. 2 O aproveitamento e a exploração de produtos ou riquezas naturais, que se encontram nessa parte do território nacional, dependem, em todos os casos, de autorização, ou concessão federal (BRASIL, 1950).

Até então, entre as grandes potências prevalecia a visão da teoria da liberdade do mar. A elas era interessante a manutenção dessa liberdade como detentoras dos meios tecnológicos necessários a sua exploração. Todavia, na década de 1950, surgem novos movimentos demandando maiores direitos aos países costeiros sobre os espaços marítimos, seja por questões econômicas, seja de segurança nacional, arrefecendo de forma cabal a disposição formulada por Hugo Grotius, baseada na liberdade dos mares e avançando ainda mais no processo de territorialização dos oceanos.

> A necessidade de segurança da maior potência naval poderá contribuir para que a ZEE e a plataforma continental passem a ser mais controladas pelos Estados costeiros. Esse maior controle certamente contribuirá para o sentimento nacional de posse desses espaços marítimos, em um processo de "territorialização" dos mesmos, com reflexos sobre a liberdade dos mares (SILVA, 2006, p. 35).

De fato, a história do poder marítimo está diretamente relacionada à disputa entre nações por poder. Neste contexto, a importância do comércio marítimo para a geração e distribuição de riquezas, bem como a projeção de poder bélico militar-naval é anterior à

---

[7] Texto original: "Whereas it is the view of the Government of the United States that the exercise of jurisdiction over the natural resources of the subsoil and sea bed of the continental shelf by the contiguous nation is reasonable and just (...) since the continental shelf may be regarded as an extension of the land-mass of the coastal nation and thus naturally appurtenant to it (...)".

própria noção de Estado que se tem nos dias hodiernos. Para assegurar ao seu povo uma parcela significativa da fruição dos privilégios do uso dos mares, eram admitidos todos os esforços para negar seu uso a uma nação concorrente, desde meios legislativos de monopólio até o uso da força, o que por muitas vezes culminou em guerras. Por outro lado, as guerras decorrentes de outras causas foram largamente influenciadas pelo controle do uso do mar (MAHAN, 2007), aspectos que serão analisados no próximo capítulo deste trabalho.

Como se pode perceber, desde os primórdios da navegação e, principalmente, com a propagação do comércio marítimo internacional, tornou-se inexorável a existência de uma regulamentação para ordenar o uso do mar e padronizar os diversos conceitos inerentes à atividade marítima. Porém, não bastava regular o uso dos oceanos, era necessário que o ordenamento proposto gozasse de aceitabilidade e legitimidade perante a comunidade internacional.

> Nessa linha, uma definição mais precisa sobre as zonas marítimas e os direitos e deveres dos Estados costeiros sobre cada uma de tais zonas tornou-se necessária, levando-se em conta, principalmente, o cenário de competição por recursos marinhos e interesses em se ter direitos e controle sobre as águas adjacentes ao território costeiro e as regiões do leito e subsolo marinho (PAIM, 2011, p. 90).

Neste cenário de insegurança jurídica acerca das regras para uso do mar, a Assembleia Geral das Nações Unidas cria, em 1948, a Comissão de Direito Internacional, a fim de desenvolver e codificar o Direito Internacional, com base no artigo 13, 1, a, da Carta das Nações Unidas[8] (ONU, 1945). Os trabalhos da comissão exerceriam grandes influências nas Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, além de representar o primeiro esforço para a introdução do conceito jurídico de plataforma continental no Direito positivo internacional, ainda sob forte influência da Proclamação de Truman e da capacidade efetiva de exploração dos recursos marinhos.

> Inspirado pelo texto da Proclamação de Truman, de 1945, sobre os recursos naturais do subsolo e solo da plataforma continental, o primeiro critério que veio a constar expressamente na definição do limite exterior da plataforma continental foi um critério funcional, baseado na explorabilidade. Desta definição decorria, logicamente, que as áreas situadas para lá do mar territorial onde não fosse tecnicamente possível a exploração, não poderiam ser consideradas como fazendo parte da plataforma continental do Estado costeiro (COELHO, 2020, p. 17).

A 1ª Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar ocorreu entre 24 de fevereiro e 27 de abril de 1958, em Genebra, gerando quatro convenções, debatendo assuntos sobre: o mar territorial e a zona contígua; a plataforma continental; o alto mar e a pesca; e a conservação dos recursos biológicos do alto mar.

---

[8] "a) promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação;" .

Mais uma vez, a comunidade internacional falhou no estabelecimento da largura do mar territorial. Apesar disso, houve um significativo avanço na constituição da zona contígua, que não poderia estender-se para além de doze milhas a partir da linha de base que serve de ponto de partida para medir a largura do mar territorial (artigo 24, 2, da Convenção de Genebra sobre o Mar Territorial e a Zona Contígua[9]) (BRASIL, 1968b). Percebe-se que, apesar de o mar territorial não ter sido formalmente designado, acabou sendo delimitado pelo limite exterior de doze milhas náuticas da zona contígua.

Essa Convenção ainda previa, em seus artigos 1º e 2º, que a soberania do Estado costeiro se estenderia para além do seu território terrestre até o mar territorial, compreendendo ainda o espaço aéreo sobrejacente, bem como o leito e o subsolo do mar.

A Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental previa em seus artigos 2º e 3º que o Estado costeiro exerceria, com exclusividade, direitos soberanos para fins de exploração econômica dos recursos naturais de sua plataforma continental, independente de ocupação efetiva. Porém, diferente do regime do mar territorial, esses direitos soberanos não abrangem as águas da superfície, tampouco o espaço aéreo sobrejacente às águas (BRASIL, 1968b).

Outra importante lacuna a ser observada é quanto à designação da zona econômica exclusiva, o que só foi alcançado décadas mais tarde. Apesar disso, esta Conferência foi a base para o que veio a ser estatuído posteriormente no campo do Direito Internacional Marítimo.

Dois anos mais tarde, foi convocada a 2ª Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, igualmente em Genebra, com a finalidade de discutir e fixar a largura do mar territorial e limites para pesca. Ainda não havendo consenso acerca dessa matéria, a conferência foi um grande fracasso, não acarretando grandes contribuições para o avanço da matéria.

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), aprovada em Montego Bay, Jamaica, é fruto da 3ª Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar (1973-1982), convocada pela Resolução nº 3067 (XXVIII) da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), de 16 de novembro de 1973, e representa a concretização de todo o esforço da comunidade internacional para trazer estabilidade às relações desenvolvidas em âmbito marítimo, através da sistematização e uniformização dos precedentes e dos costumes internacionais mais aceitos à época em um tratado,

[9] "A zona contígua não pode estender-se além de doze milhas contadas na linha de base que serve de ponto de partida para medir a largura do mar territorial.".

compatibilizando-os com os interesses vigentes das nações signatárias, especialmente das grandes potências da época, as quais historicamente sempre relutaram para assinar. “A CNUDM marcou o início de um processo de institucionalização do direito internacional do mar e criou um regime jurídico para os oceanos em que as organizações internacionais são, pela primeira vez, parte integral e fundamental no funcionamento desse regime” (SILVA, 2012, p. 127).

Zanella salienta que:

> Entre os diversos interesses que exigiram negociação para obter consenso, não podemos deixar de citar, entre outros: a força das grandes potências que não queriam perder o acesso aos recursos marinhos através da sua tecnologia mais avançada; o grande número de Estados oriundos do processo de descolonização que tinham medo de perder a sua liberdade e igualdade de acesso aos mares e recursos; os Estados sem litoral que desejavam também ter acesso e igualdade na utilização dos oceanos e seus recursos naturais; além dos países em desenvolvimentos que formaram o decisivo Grupo dos 77, unindo forças para garantir um texto normativo igualitário e consensual. (ZANELLA, 2013, p. 89).

Contudo, “esta Convenção vai além de uma simples codificação, uma vez que ela versa sobre muitos assuntos novos ainda não regulamentados pelo costume” (MELLO, 2004, p. 1180); procura ser bastante completa, aborda temas variados, tais como: direitos de navegação; jurisdição econômica; estabelecimento dos limites territoriais no oceano; ordenamento dos recursos no fundo do mar; passagem inocente de navios; proteção do meio ambiente e conservação dos recursos marinhos. A Convenção também trata das criações do Tribunal Internacional do Direito do Mar, com sede em Hamburgo (Alemanha) cujo estatuto consta no anexo VI da Convenção, competente para julgar lides relacionadas à interpretação e à aplicação da Convenção; da Autoridade Internacional para os Fundos Marinhos, para gestão e supervisão da exploração econômica dos recursos do fundo do mar, que sejam patrimônio comum da humanidade; e da Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), encarregada pela análise das propostas submetidas pelos Estados costeiros para ampliação de sua plataforma continental além das duzentas milhas náuticas (BRASIL, 1990).

> Ainda que a necessidade de se conciliar interesses de diferentes Estados tenha resultado na proposital adoção de algumas definições ambíguas ou de termos indefinidos, são indiscutíveis as conquistas obtidas pela Convenção no âmbito do Direito Internacional (DI). Algumas dessas conquistas possuem implicações militares diretas, com destaque para os conceitos de Mar Territorial (MT), Zona Contígua (ZC), Zona Econômica Exclusiva (ZEE), Plataforma Continental (PC), entre outros. Também se destacam os aspectos ligados à navegação internacional em estreitos e trânsito por águas arquipelágicas, ao conceito de Área (leito do mar, os fundos marinhos, e seu subsolo além dos limites de jurisdição nacional), à pesca, à proteção e preservação do meio ambiente, à pesquisa científica marinha e ao desenvolvimento e transferência de tecnologia (BRASIL, 2017b, p. 1-1).

Em seu artigo 308, a Convenção previa sua entrada em vigor doze meses depois do depósito do instrumento de ratificação pelo sexagésimo Estado (BRASIL, 1990), o que veio a ocorrer somente em 16 de novembro de 1994, um ano após a ratificação da Guiana.

No Brasil, o texto foi aprovado pelo Decreto Legislativo nº 5, de 9 de setembro de 1987, com o depósito do instrumento de ratificação sendo feito em dezembro de 1988, e promulgado pelo Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990. Porém, antes da entrada em vigor da Convenção, tiveram dois acontecimentos: elaborou-se a edição do Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995, que declarava a entrada em vigor da CNUDM; e o Brasil já havia aprovado a Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993, alinhando os conceitos de mar territorial, zona contígua, zona econômica exclusiva e plataforma continental do ordenamento pátrio aos estabelecidos na Convenção.

Faz-se mister pontuar que entre a Conferência em Montego Bay e o depósito da ratificação brasileira, houve a promulgação da Constituição de 1988, que incorporou no artigo 20, como bens da União "os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva" e o "mar territorial" (BRASIL, 1988a). O constituinte originário já previu no texto da Carta Magna o mar territorial como um bem da União e "apenas" os recursos naturais da plataforma continental e da zona econômica exclusiva, e não elas em si, já adequando o texto constitucional ao previsto na Convenção.

Neste ponto, a Lei nº 8.617/1993 também é bastante enfática ao estabelecer em seu artigo 2º que "a soberania do Brasil estende-se ao mar territorial, ao espaço aéreo sobrejacente, bem como ao seu leito e subsolo" (BRASIL, 1993). Entretanto, logo no artigo seguinte a mesma lei garante o direito de passagem inocente a navios de todas as nacionalidades, consagrando o princípio do *mare liberum*. Ou seja, o ordenamento jurídico brasileiro prevê tanto a noção de soberania, quanto a de liberdade da navegação em sua regulação para o uso do mar.

A CNUDM foi responsável por dirimir várias controvérsias no âmbito do Direito Marítimo. A primeira delas foi a fixação da largura do mar territorial em doze milhas náuticas, onde o Estado exerce em plenitude sua soberania. Estabeleceu ainda uma zona contígua de mais doze milhas náuticas, onde o Estado pode tomar medidas necessárias a "evitar as infrações às leis e regulamentos aduaneiros, fiscais, de imigração ou sanitários no seu território ou no seu mar territorial" e "reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial" (BRASIL, 1990).

Outra questão polêmica elucidada foi a zona econômica exclusiva. Ao Estado costeiro cabem os "direitos de soberania para fins de exploração e aproveitamento, conservação e gestão dos recursos naturais, vivos ou não vivos das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo" (BRASIL, 1990), além de quaisquer outras atividades econômicas em uma área de duzentas milhas de sua costa.

Verifica-se que a expressão utilizada foi "direitos de soberania", e não "soberania", alguns ainda a chamam de "soberania relativa", que entra em confronto com a concepção clássica de que o poder soberano seria absoluto. Há uma clara distinção entre ambos os institutos jurídicos. No mar territorial, o Estado costeiro efetivamente possui soberania para atuar plenamente com o seu *ius imperium*, uma vez que o mar territorial ainda está inserido no território daquele país, enquanto nas áreas marítimas adjacentes, o que se verifica é o "poder do Estado para legislar sobre temas especificados em norma internacional, em relação às áreas fora de seu território" (BRASIL, 2017c).

Em um primeiro momento, a criação das zonas econômicas exclusivas respondia a um anseio dos Estados costeiros de controlar e explorar a pesca ao longo de sua costa. Hoje, além dos recursos vivos, os recursos minerais no mar e a possibilidade de produção energética são os grandes impulsionadores da exploração marítima.

É relevante citar o *creeping jurisdiction*, quando os Estados costeiros unicamente munidos de seus próprios interesses "ameaçam" a adesão contínua ao *mare liberum*, afirmando soberania e/ou jurisdição em águas adjacentes além dos direitos de que gozam estritamente, de acordo com a CNUDM (KLEIN, 2011). Há uma tentativa de deturpar a interpretação da CNUDM acerca do caráter puramente econômico da zona econômica exclusiva para aumentar o controle político e militar na região.

A CNUDM logrou padronizar o entendimento da plataforma continental, que:

> compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja essa distância.

Assim, inicialmente a plataforma continental passou a figurar de modo similar à zona econômica exclusiva. Entretanto, algumas situações foram estabelecidas podendo ser alterada a área e as formas para fazê-la.

Finalmente, a CNUDM logrou conciliar os interesses de soberania dos Estados costeiros e o de liberdade de navegação dos Estados marítimos, além de prever pela primeira vez um regime específico para os Estados arquipelágicos.

2.5 **A Política Marítima Brasileira**

O que cada Estado implementa a título de política pública marítima no exercício de sua soberania pode variar bastante, em relação a conceitos, princípios, nomenclaturas, entre outros. Neste subcapítulo, procurar-se-á discriminar as políticas públicas marítimas mais importantes observadas no Brasil para gerência das atividades econômicas desenvolvidas no âmbito marítimo.

Com as mudanças na mentalidade marítima mundial ocorridas no pós-guerra, principalmente as decorrentes da Proclamação nº 2.667, de Harry Truman, o Brasil começa a sentir a necessidade de estabelecer a sua própria política para os mares. Conforme abordado anteriormente, em 1950 o Brasil edita o Decreto nº 28.840, objetivando integrar a plataforma submarina ao território pátrio.

De fato, os esforços brasileiros para formulação e implementação de políticas públicas marítimas começam a ser percebidas na década de 1960, até com certo pioneirismo em comparação a outros países no mundo.

Em 1968, é criada a Comissão Interministerial sobre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos (CIEFMAR) pelo Decreto nº 62.232, com competência para "tratar de todos os aspectos da questão da exploração e utilização do fundo dos mares e oceanos, além dos limites da plataforma continental" (BRASIL, 1968a). Em 1970, é criada a Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar. Ambas foram precursoras das ações que viriam a ser intentadas nos anos supervenientes (BROZOSKI, 2018).

Dois anos mais tarde, nasce a Comissão Interministerial de Estudos dos Assuntos relacionados com a Política Brasileira para os Recursos do Mar com a edição do Decreto nº 66.682, de 10 de junho de 1970, sendo que quatro anos depois ela evolui para a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM), através do Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974, existindo até os dias atuais.

Essas iniciativas prepararam o terreno para todas as discussões, tanto no âmbito interno, quanto no externo, acerca do uso e da exploração dos recursos marinhos. Lembrando

que a convocação para 3ª Conferência das Nações Unidas para o Direito do Mar, que culminou na elaboração da CNUDM, se deu em novembro de 1973.

Apesar de prever textualmente que a CIRM tinha "a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM)" (BRASIL, 1974), somente em 1980 foram determinadas as Diretrizes Gerais da PNRM, pelo Presidente da República, estabelecendo:

> a fixação de medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos, aí compreendidos os recursos vivos, minerais e energéticos da coluna d'água, solo e subsolo, que apresentem interesse para o desenvolvimento econômico e social do País e para a segurança nacional (BRASIL, 1989).

Essas diretrizes serviram de base para atuação da CIRM durante muito anos, uma vez que a PNRM propriamente dita só veio a ser aprovada em 2005, pelo Decreto nº 5.377, cuja finalidade é:

> orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos do Mar Territorial, da Zona Econômica Exclusiva e da Plataforma Continental, de acordo com os interesses nacionais, de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social (BRASIL, 2005).

Insta ressaltar que a "PNRM não contempla o transporte marítimo de cargas, que é objeto de políticas e normas legais específicas" (BRASIL, 2005), como será abordado mais adiante, porém integra o arcabouço de planos, programas e ações governamentais que influenciam o desenvolvimento do poder marítimo.

Percebe-se a evolução conceitual do segundo texto em relação ao primeiro, inclusive com a terminologia própria da CNUDM, enfatizando que o cerne da política é o aproveitamento dos recursos naturais nas águas da Amazônia Azul, mediante ainda o alcance dos seguintes objetivos:

> - promover a formação de recursos humanos;
> - estimular o desenvolvimento da pesquisa, ciência e tecnologia marinhas; e
> - incentivar a exploração e o aproveitamento sustentável dos recursos do mar, das águas sobrejacentes ao leito do mar, do leito do mar e seu subsolo, e das áreas costeiras adjacentes. (BRASIL, 2005).

Faz-se observar que a PNRM somente traz os direcionamentos gerais das políticas públicas, sendo ainda desdobradas em planos setoriais plurianuais, os quais devem estar de acordo com as normas orçamentárias do Governo Federal.

Até o momento, foram aprovados dez Planos Setoriais para os Recursos do Mar (PSRM), sendo o último pelo Decreto nº 10.544, de 16 de novembro de 2020, em vigência no período 2020-2023, com foco principal nas seguintes áreas de interesse:

> a) a promoção da pesquisa científica e do desenvolvimento tecnológico, para o levantamento da potencialidade dos recursos naturais marinhos, vivos e não vivos, na Amazônia Azul, nas ilhas oceânicas e nos espaços marítimos internacionais de interesse, com vistas à sua exploração sustentável;
> b) o monitoramento ambiental dos oceanos, da biodiversidade marinha, da atmosfera adjacente e do clima nas áreas marítimas de interesse nacional, com vistas a subsidiar a formulação de políticas e medidas de gestão que promovam o desenvolvimento sustentável;
> c) a formação continuada de recursos humanos em Ciências do Mar4e [sic] a capacitação em atividades relacionadas aos oceanos;
> d) o fortalecimento de ações voltadas à implementação de um planejamento espacial marinho no País;
> e) a contribuição para a implementação dos aspectos da Agenda 2030 relacionados aos oceanos e à zona costeira, bem como dos compromissos assumidos relacionados aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável;
> f) a busca da adoção de melhores práticas em todas as ações deste Plano;
> g) o fortalecimento da mentalidade marítima e da cultura oceânica na população brasileira;
> h) a contribuição para a saúde dos oceanos com a redução da poluição, notadamente dos resíduos sólidos no ambiente marinho, e com a mitigação de impactos decorrentes da sobrepesca, da introdução de espécies exóticas invasoras e do turismo desordenado, dentre outros; e
> i) a importância do desenvolvimento e da consolidação da economia azul, a partir do levantamento do potencial ainda desconhecido ou não explorado da Amazônia Azul e de áreas marinhas internacionais de interesse (BRASIL, 2020a).

Muitos pontos importantes da visão estratégica brasileira sobre o oceano se encontram abordados neste documento. Destacam-se o interesse nas potencialidades dos recursos naturais não apenas na Amazônia Azul, mas também "nos espaços marítimos internacionais de interesse"; o fortalecimento da mentalidade marítima na população brasileira, que desde 1997 conta com a atuação da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM) na iniciativa "Promoção da Mentalidade Marítima" (PROMAR); as preocupações ambientais e com o desenvolvimento sustentável; além da promoção do desenvolvimento da Economia Azul (BRASIL, 2020a).

Outra legislação relevante da política nacional para o uso dos mares é a Política Nacional para o Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituída pela Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988, como parte integrante da PNRM e da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) e que visa "especificamente a orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural" (BRASIL, 1988b).

A principal finalidade do PNGC é a busca pela edição de normas gerais de gestão ambiental da zona costeira brasileira, estimulando a formulação de políticas públicas também nas esferas estaduais e municipais, algo que o diferencia do PNRM. Com efeito, os Estados e Municípios costeiros também devem participar da gestão dessa política pública estabelecendo

seus próprios Planos Estaduais de Gerenciamento Costeiro (PEGC) ou Planos Municipais de Gerenciamento Costeiro (PMGC), respectivamente.

O último PNGC, datado de 1997, posicionou a União como agente executivo do sistema, que passou a ser orientado pelo Plano de Ação Federal para a Zona Costeira (PAF-ZC), criado e regulamentado pelo Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004, já em sua quarta versão, sendo composto por várias ações a serem empreendidas na solução de variados problemas incidentes na zona costeira.

Por fim, não poderia faltar a Política Marítima Nacional (PMN), atualmente em sua segunda versão, de 1994. Confrontando com as políticas anteriores, esta soa mais abstrata, tendo como esfera de atuação as "atividades marítimas", com definição vaga, e até mesmo defasada, e sem referência a CNUDM.

> A Política Marítima Nacional (PMN) tem por finalidade orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais. No âmbito da PMN, atividades marítimas são todas aquelas relacionadas com o mar, em geral, e com os rios, lagoas e lagos navegáveis (BRASIL, 1994).

Talvez isso se dê em decorrência da perspectiva apresentada, haja vista que a PMN apresenta uma natureza político-estratégica e de defesa nacional, aspirando uma integração harmônica entre as políticas de desenvolvimento e de defesa. Neste sentido, a PMN:

> orienta o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e das hidrovias interiores brasileiras, de acordo com os interesses nacionais. O documento converge as Políticas Nacionais de Desenvolvimento e de Defesa e é condizente com os atos internacionais reconhecidos pelo Brasil. Estabelece, ainda, que os órgãos da Administração Federal contribuam dentro de suas respectivas áreas de competência para alcançar os objetivos estabelecidos na PMN. A análise desses objetivos revela que a PMN visa à aplicação otimizada do Poder Marítimo e de seu componente Naval, de forma complementar, buscando explorar os pontos em comum, tendo como principal meta o desenvolvimento nacional. Para tal, incentiva as atividades marítimas, aperfeiçoamento dos recursos humanos, aprimoramento tecnológico, proteção do meio ambiente e projeção internacional do País, sendo estas atividades realizadas dentro do escudo da Segurança (BRASIL, 2017c, p. 2-1).

Como citado anteriormente, não há que se confundir poder marítimo com poder naval. Aquele é "a resultante da integração dos recursos de que dispõe o País para a utilização de suas águas jurisdicionais, quer como instrumento de ação política e militar, quer como fator de desenvolvimento econômico e social" (BRASIL, 2017c, p. 2-1), enquanto este representa o aspecto militar do primeiro, correspondendo aos meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, bem como ao pessoal e a infraestrutura necessária a sua operação.

Em 2019, o Almirante de Esquadra, Ilques Barbosa Junior, fez a seguinte reflexão sobre a PMN:

> Passados 25 anos de sua última revisão, uma nova Política Marítima Nacional se apresenta como solução indispensável para que o País empreenda as transformações necessárias para a implementação de uma estratégia nacional para o mar – apresentando um modelo de desenvolvimento firmado no uso econômico e sustentável dos oceanos (BARBOSA JUNIOR, 2019).

Deveras, são quase três décadas sem uma significativa atualização no PMN. Não são apenas os avanços tecnológicos nesse período, mas a própria civilização mudou, e muito, nesse período. Temas como conectividade dos povos, terrorismo, aquecimento global, derretimento das calotas polares e o consequente aumento no nível dos mares, produção de energias limpas e renováveis, eficiência energética, desenvolvimento sustentável, dentre outros, avançaram bastante e cada vez mais fazem parte das discussões quotidianas das sociedades.

Enfim, parece que os apelos da comunidade marítima foram ouvidos e a atualização da PMN entrou na agenda política. Finalmente, foi instituído pelo Decreto nº 10.607, de 22 de janeiro de 2021, um grupo de trabalho interministerial para reformular a PMN, com duração de um ano, podendo ser prorrogado por mais um.

2.6 **A Amazônia Azul**

Como apresentada anteriormente, a noção de plataforma continental foi trazida de forma mais contundente ao Direito Internacional através da Proclamação nº 2.667, de Harry Truman, a qual estabelecia a política norte-americana para exploração dos recursos naturais no subsolo e no leito marinho da plataforma continental, entendida como uma extensão da massa continental para o mar.

Embora muitos Estados costeiros tenham começado a reivindicar ampla jurisdição sobre o que seria a sua "plataforma continental" a partir dessa Proclamação, não havia qualquer consenso acerca do real significado desse termo, sendo um conceito jurídico ainda bastante indeterminado à época. A vagueza do termo implicou a adoção de diversas fórmulas por esses Estados, naturalmente, cada um elegendo aquela que melhor se coadunasse com os seus próprios interesses exploratórios do fundo do mar e subsolo adjacente a seus mares territoriais.

Paim observa que:

> É interessante notar que o conceito de plataforma continental está diretamente relacionado ao progresso científico e tecnológico, que permitiu o conhecimento da sua estrutura e a exploração de recursos a distâncias da costa e a profundidades cada vez maiores, tornando necessário o estabelecimento de um novo regime jurídico. (PAIM, 2014, p.317-8)

Considerando os avanços tecnológicos e as inúmeras riquezas e potencialidades existentes nos fundos marinhos, era autêntico que houvesse o conflito de interesses antagônicos. Os países com uma plataforma continental mais privilegiada passariam a gozar de um amplo arcabouço para pleitear novas áreas exclusivas de exploração, enquanto os menos abastados ofereceriam maior resistência à essa ampliação.

À época, não havia consenso nem mesmo em relação à extensão do mar territorial, quanto mais nos critérios de definição dos limites das plataformas continentais. Outrossim, o estabelecimento de um critério muito amplo de apropriação dessas áreas pelos Estados costeiros poderia levar a uma repartição de quase todo o fundo marinho.

Na década de 1950, a Comissão de Direito Internacional, estabelecida pela Assembleia Geral da ONU, em 1948, para estudar e propor novos projetos de convenções sobre temas ainda sem regulamentação internacional, iniciou as tratativas para delimitação jurídica do conceito de "plataforma continental", bem como quais seriam os direitos dos respectivos Estados costeiros sobre seus recursos.

Finalmente, em 1958, a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar logrou estabelecer um tratamento inicial da expressão "plataforma continental" da seguinte forma:

> ARTIGO 1
> Para os efeitos dos presentes artigos, a expressão "plataforma continental" é usada para designar:
> a) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas adjacentes às costas, mas situadas fora do mar territorial, até uma profundidade de 200 metros, ou além dêste [sic] limite, até o ponto em que a profundidade das águas sobrejacentes permita o aproveitamento dos recursos naturais das referidas regiões;
> b) o leito do mar e o subsolo das regiões submarinas análogas, que são adjacentes às costas das ilhas (BRASIL, 1968b).

Todavia, como previamente abordado, já no final de década de 1960, os frutos colhidos pelas Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar ainda eram bastante incipientes, haja vista o pouco que realmente havia sido acordado ainda não atendia aos interesses da maioria dos Estados, ou eram imprecisos e incapazes de solucionar contendas mais complexas. Destarte, parecia indubitável e imprescindível a realização de uma nova Convenção, que realmente atacasse frontalmente esses problemas em busca de um consenso internacional para normatização dos oceanos.

Com o início da 3ª Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, existia uma concordância entre os participantes para se ampliar o controle dos países costeiros sobre os recursos marinhos até duzentas milhas náuticas da costa, a fim de coincidir com o limite já

praticado para a zona econômica exclusiva. Porém, existia a questão das plataformas continentais que se estendiam além dessa linha, pleiteado pelos Estados que se incluíam nesse caso.

Com efeito, a CNUDM estabeleceu a padronização atual dos limites da plataforma continental em 200 milhas náuticas a partir das linhas de base da costa, promovendo uma inovação jurídica, com a possibilidade de extensão dessa área, mediante o procedimento descrito no artigo 76, parágrafos 5 a 9 da Convenção:

> PARTE VI
> PLATAFORMA CONTINENTAL
> ARTIGO 76
> Definição da Plataforma Continental
> 5. Os pontos fixos que constituem a linha dos limites exteriores da plataforma continental no leito do mar, traçada de conformidade com as sub-alíneas i) e ii) da alínea a) do parágrafo 4o, devem estar situadas a uma distância que não exceda 350 milhas marítimas da linha de base a partir da qual se mede a largura do mar territorial ou a uma distância que não exceda 100 milhas marítimas da isóbata de 2500 metros, que é uma linha que une profundidades de 2500 metros.
> 6. Não obstante as disposições do parágrafo 5o, no caso das cristas submarinas, o limite exterior da plataforma continental não deve exceder 350 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial. O presente parágrafo não se aplica a elevações submarinas que sejam componentes naturais da margem continental, tais como os seus planaltos, elevações continentais, topes, bancos e esporões.
> 7. O Estado costeiro deve traçar o limite exterior da sua plataforma continental, quando esta se estender além de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, unindo, mediante linhas retas, que não excedam 60 milhas marítimas, pontos fixos definidos por coordenadas de latitude e longitude.
> 8. Informações sobre os limites da plataforma continental, além das 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial, devem ser submetidas pelo Estado costeiro à Comissão de Limites da Plataforma Continental, estabelecida de conformidade com o Anexo II, com base numa representação geográfica equitativa. A Comissão fará recomendações aos Estados costeiros sobre questões relacionadas com o estabelecimento dos limites exteriores da sua plataforma continental. Os limites da plataforma continental estabelecidas pelo Estado costeiro com base nessas recomendações serão definitivos e obrigatórios.
> 9. O Estado costeiro deve depositar junto do Secretário Geral das Nações Unidas mapas e informações pertinentes, incluindo dados geodésicos, que descrevam permanentemente os limites exteriores da sua plataforma continental. O Secretário Geral das Nações Unidas deve dar a esses documentos a devida publicidade (BRASIL, 1990).

Em contrapartida, a margem continental é definida como "o prolongamento submerso da massa terrestre do Estado costeiro e é constituída pelo leito e subsolo da plataforma continental, pelo talude e pela elevação continental. Não compreende nem os grandes fundos oceânicos, com as suas cristas oceânicas, nem o seu subsolo" (BRASIL, 1990).

Atualmente, "a plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão

do prolongamento natural do seu território terrestre" (BRASIL, 1990) até duzentas milhas náuticas das linhas de base ou o bordo exterior da margem continental.

Quando a margem continental se estender por mais de duzentas milhas náuticas, os Estados costeiros podem reivindicar jurisdição sobre essa área até o limite de trezentos e cinquenta milhas náuticas da linha de base ou a uma distância que não exceda cem milhas náuticas da linha representativa de profundidades de 2.500 metros (BRASIL, 1990).

Assim, a largura mínima da plataforma continental é de duzentas milhas náuticas, podendo ser estendida quando a margem continental ultrapassar esse limite. Insta ressaltar que essa extensão não interfere na situação jurídica da superfície ou do espaço aéreo acima da plataforma continental.

> Na plataforma continental, apenas o Estado costeiro goza de direitos soberanos para fins de exploração e aproveitamento dos recursos vivos e não vivos. Dessa maneira, ao estabelecer os limites de sua plataforma continental, esse Estado incorpora ao patrimônio nacional as riquezas naturais nela presentes (MACHADO, 2015, p. 23).

Neste contexto, a União formaliza através do Decreto nº 98.145, de 15 de setembro de 1989, o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira (LEPLAC), uma vez que as atividades já tinham sido iniciadas em 1987, com o fim de estudar e fazer o levantamento necessário ao estabelecimento do limite exterior da plataforma continental brasileira, além das duzentas milhas náuticas regulamentares. Esse levantamento foi conduzido pela CIRM em parceira com diversos órgãos e entidades.

O Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira pode ser dividido em duas fases. A primeira fase se deu do início do projeto até a primeira submissão ocorrida em 2004. Bocayuva e Veiga pontuam que nesse primeiro momento:

> Os dados foram recolhidos por geofísicos, através de embarcações equipadas com tecnologia de batimetria, sísmica multicanal, gravimetria e magnometria. (...) Foram utilizados quatro navios da Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil para a coleta de dados. Todas as embarcações foram equipadas e manejadas em parceria com a Petrobras, a qual auxiliou na coleta e no processamento dos dados. (BOCAYUVA; VEIGA, 2021, p. 20).

Ao término deste período, todos os dados foram aprimorados e compilados, dando vida à Proposta de Limite Exterior da Plataforma Continental Brasileira, que foi, então, encaminhada para apreciação da CLPC, em 17 de maio de 2004, sendo o Brasil o segundo Estado signatário a submeter o seu pleito a CLPC para ampliação da plataforma continental além das 200 milhas náuticas (BOCAYUVA; VEIGA, 2021).

Silva (2012, p. 122) esclarece que "a proposta brasileira de extensão de sua plataforma continental além das duzentas milhas previa uma expansão de 911.847 km^2. Posteriormente, em fevereiro de 2006, o Brasil ainda fez uma adição, ficando a área total pleiteada em

953.525 km^2", distribuídos por toda a costa brasileira, sendo cerca de 190 mil km^2 negados pela CLPC, aproximadamente 20% do total requerido. Sobre esta parte denegada é que se centrou a segunda fase do LEPLAC, utilizando-se de tecnologias mais modernas e pesquisas mais profundas.

Por sua vez, esta segunda fase do LEPLAC foi dividida em três áreas: sul, equatorial e oriental. O pleito da Região Sul foi encaminhado em 2015, sendo aprovado em sua totalidade em 2019; da Região Equatorial, em 2017; e da Região Oriental, em 2018, estas duas últimas ainda pendentes de resposta (BOCAYUVA; VEIGA, 2021).

Se todas as propostas fossem deferidas nos últimos termos enviados, a área marítima sob jurisdição brasileira passaria a totalizar aproximadamente 5,7 milhões de km² (já contando com o acréscimo da região denominada Elevação do Rio Grande), correspondente a um valor de cerca de dois terços da extensão territorial brasileira. É exatamente essa área que se dá o nome de Amazônia Azul (SILVA, 2013).

A expressão Amazônia Azul foi utilizada pela primeira vez ainda no início deste século pelo Almirante de Esquadra Roberto de Guimarães Carvalho, então Comandante da Marinha, em uma coluna publicada pelo jornal *Folha de São Paulo*, em 25 de fevereiro de 2004, que pondera a existência de outra Amazônia, igualmente rica e ainda maior que a "original", tão ameaçada quanto, porém pouco conhecida do brasileiro médio até aquela época. A ideia foi realmente chamar a atenção do público em geral para a importância de todo este patrimônio marítimo distribuído em mais de 7 mil quilômetros de litoral (8,5 mil quilômetros, quando considerados os diversos acidentes geográficos na costa). Em uma passagem do seu texto, o ex-Comandante da Marinha afirma que:

> Conforme estabelecido na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, ratificada por quase cem países, inclusive o Brasil, todos os bens econômicos existentes no seio da massa líquida, sobre o leito do mar e no subsolo marinho, ao longo de uma faixa litorânea de 200 milhas marítimas de largura, na chamada Zona Econômica Exclusiva (ZEE), constituem propriedade exclusiva do país ribeirinho. Em alguns casos, a Plataforma Continental (PC) - prolongamento natural da massa terrestre de um Estado costeiro - ultrapassa essa distância, podendo estender a propriedade econômica do Estado a até 350 milhas marítimas. Essas áreas somadas -a ZEE mais a PC- caracterizam a imensa Amazônia Azul, medindo quase 4,5 milhões de km2, o que acrescenta ao país uma área equivalente a mais de 50% de sua extensão territorial.
> No Brasil, apesar de 80% da população viver a menos de 200 km do litoral, pouco se sabe sobre os direitos que o país tem sobre o mar que o circunda e seu significado estratégico e econômico, fato que, de alguma forma, parece estar na raiz da escassez de políticas voltadas para o aproveitamento e proteção dos recursos e benefícios dali advindos. (CARVALHO, 2004).

Em que pese o lapso temporal, os dados populacionais em percentual não se alteraram muito ao longo dos dezessete Estados litorâneos. Por questões históricas e culturais, o

crescimento demográfico e econômico brasileiro se deu ao longo das cidades litorâneas ou próximo a elas, não obstante as constantes tentativas de implementação de políticas públicas para interiorização da população.

A Amazônia Azul pode ser entendida como o território marítimo do Brasil, compreendendo não somente a zona econômica exclusiva, mas também a extensão proposta para a plataforma continental brasileira. Seu nome nasce a partir de uma analogia com a Amazônia, local de abundantes recursos naturais e de grande importância estratégica. A Amazônia Azul pode ser analisada sob quatro diferentes aspectos: econômico; ambiental; científico; e soberania (BRASIL, 2017c), sendo que neste trabalho será dado maior enfoque ao primeiro e ao último.

Em relação à vertente econômica, o EMA-322, publicação da Marinha do Brasil (MB) que traz o posicionamento oficial da instituição acerca de diversos assuntos de interesse naval, faz o seguinte diagnóstico:

> As províncias petrolíferas do Brasil são responsáveis por mais de 82% da produção nacional de petróleo, sendo que 93% das reservas totais de petróleo e 75% das reservas totais de gás natural estão localizadas no mar. As reservas totais do Pré-sal estão estimadas em 35 bilhões de barris, potencial que acarretará uma considerável mudança da posição ocupada pelo País na economia mundial.
> Outras questões de ordem econômica estão diretamente relacionadas com a Amazônia Azul, destacando-se a pesca e os recursos minerais recentemente descobertos, como as reservas marinhas de carvão, ouro, diamante e de sulfetos polimetálicos.
> Em termos de macrovalores, aproximadamente oitenta por cento da população e 93% da produção industrial concentram-se a menos de 200 km do litoral; e pelas Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) brasileiras circulam cerca de 95% do comércio exterior (BRASIL, 2017c, p. 1-1 - 1-2).

Deveras, a área abrangida pela Amazônia Azul é contemplada com uma vasta riqueza, como amplas reservas de petróleo e gás, a exemplo do Pré-Sal, descoberto no fundo marinho em 2007, em área que se estende do Espírito Santo a Santa Catarina, além da considerável capacidade pesqueira, das áreas de mineração submarina, e do grande potencial energético através de parques eólicos, usinas maremotrizes e ondomotrizes, sem mencionar que é através de cabos submarinos que boa parte do tráfego de dados de comunicações é feita hoje em dia, o que passa a ter relevante importância em um mundo cada vez mais globalizado e conectado (CEMBRA, 2012).

Todos esses aspectos somados às outras vertentes demonstram a importância do exercício efetivo da soberania no mar territorial, bem como dos direitos de soberania e de jurisdição nas demais partes das águas jurisdicionais brasileiras, no tocante à defesa e à segurança desse vasto patrimônio marítimo nacional (BRASIL, 2017c).

Neste sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estipula que:

> As capacidades para controlar áreas marítimas, negar o uso do mar e projetar o Poder Naval terão por foco incrementar a segurança e a habilitação para defender as plataformas petrolíferas, as instalações navais e portuárias, os arquipélagos e as ilhas oceânicas nas águas jurisdicionais brasileiras e responder prontamente a qualquer ameaça às vias marítimas de comércio (BRASIL, 2016, p. 43).

Novamente, pode-se perceber as influências do pensamento de Mahan ainda nos dias atuais através das ideias de controle das áreas marítimas, negação do uso do mar, além da importância à manutenção das vias marítimas de comércio.

Porém, nem só de Mahan vive o mar no século XXI. A inovação tecnológica imposta pela 4ª Revolução Industrial abre caminho a diversos outros campos de atuação econômica, além de uma maior preocupação ambiental.

Neste contexto, surge a noção de Economia Azul, esclarecida por Vivero *et al* (2020), intimamente alinhada às novas ideias de políticas econômicas ESG (*environmental*, *social and governance*), termo em inglês criado pelo belga Gunter Pauli na década de 1990, que vem ganhando ampla notoriedade no cenário econômico global e alberga diversos pensamentos ambientais, sociais e de governança, já bastante comuns na iniciativa privada, inclusive exercendo forte influência no mercado de capitais.

Com efeito, a Economia Azul pode ser entendida como o conjunto de atividades econômicas concebidas nos mares, porém de modo sustentável, aliadas às práticas ESG mundialmente aceitas, abrangendo não somente o desenvolvimento econômico, mas também a inclusão social das populações costeiras e ribeirinhas, tendo a preocupação de manutenção da qualidade do meio ambiente marinho com uma visão de longo prazo.

A via para o estabelecimento de uma Economia Azul passa obrigatoriamente pela conjugação harmônica entre os interesses da sociedade, das atividades econômicas e do ecossistema marinho.

O termo Economia Azul aparece pela primeira vez como uma derivação da concepção de "crescimento verde", na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), também conhecida como "Rio + 20", realizada em 2012, na cidade do Rio de Janeiro.

Em 2019, em uma coluna do jornal O Estado de S. Paulo, o ex-Comandante da Marinha, Almirante de Esquadra Ilques Barbosa Junior afirmou o seguinte sobre o tema:

> O conceito de economia azul emerge, trazendo reflexões sobre a contribuição dos oceanos à economia e a necessidade de garantir a sustentabilidade ambiental e ecológica dos espaços marítimos. Se, por um lado, essa dinâmica instrumenta o uso dos recursos vivos e não vivos em benefício do desenvolvimento, por outro, provoca crescente preocupação com a saúde dos oceanos, principalmente para assegurar que as futuras gerações também possam usufruir os preciosos recursos neles existentes. Nesse cenário, um desafio que se afigura é a implantação de modelos de atividade

> econômica em arranjos produtivos (clusters), os quais podem servir como mecanismos catalisadores do desenvolvimento, constituídos por atores da cadeia produtiva relacionada às atividades no mar (BARBOSA JUNIOR, 2019).

Um ponto interessante de sua fala é a questão do *cluster*. Como bem dito por ele, o *cluster* marítimo é uma espécie de arranjo produtivo formado a partir da união entre empresas, indústrias, instituições de pesquisa, organizações governamentais e não-governamentais relacionadas à economia azul, com vistas ao progresso do setor. Se bem planejados e executados, esses arranjos podem ser grandes fomentadores de desenvolvimento sustentável para a área marítima.

Essa abordagem econômica mais moderna impõe aos Estados uma postura mais disruptiva em relação ao setor produtivo, com a formulação e implementação de políticas públicas econômicas voltadas ao ambiente marinho para a promoção do desenvolvimento sustentável de toda a cadeia de produção. A construção naval é um setor preponderante nesse planejamento, uma vez que permeia praticamente todas as atividades econômicas que se vislumbram realizar no mar, desde o turismo até a exploração de hidrocarbonetos em camadas profundas do subsolo marinho.

A importância da Economia Azul se estende além do setor econômico, alcançando também as áreas de pesquisa e desenvolvimento, social, ambiental, lazer e de soberania marítima. Por isso a relevância de se estabelecer políticas públicas sustentáveis para o aproveitamento marítimo.

Mais do que isso, a exploração marítima reflete o exercício dos direitos de soberania sobre os recursos marinhos e a relação entre o povo e o mar, este tão importante à história do país, também se mostra com bastante relevância para o seu futuro. Desenvolvimento e sustentabilidade, dois elementos que emergem como os grandes condicionantes das relações entre os Estados no século XXI.

Certamente, o estímulo contínuo à produção nacional, à criação e ao aperfeiçoamento de novas tecnologias nacionais sustentáveis, ao aumento na eficiência da logística interna e externa de distribuição da cadeia de suprimentos, aliados ao equilíbrio econômico e fiscal são aspectos centrais na soberania econômica de um país.

O contexto apresentado neste capítulo trouxe fundamentação a proposta de implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, popularmente conhecido como BR do Mar, que será objeto de análise do próximo capítulo.

3 PROGRAMA DE ESTÍMULO AO TRANSPORTE POR CABOTAGEM

O olhar deste capítulo se volta para o ambiente interno brasileiro e a regulação e a relação do país com o mar.

O Brasil ainda carece de uma mentalidade marítima mais apurada. Desde a educação infantil, os livros didáticos, as escolas privadas e as públicas negligenciam a inserção de assuntos relacionados ao mar, o que é corroborado pela ausência de qualquer menção acerca desse assunto na base nacional comum curricular. A verdade é que o mar não faz parte da vida quotidiana do brasileiro, pelo menos é o que boa parcela da população acha. Se o povo não clama, a imprensa não cobra, evidentemente os governos tendem a não agir.

Neste sentido, iniciativas como o PROMAR e a divulgação do conceito de Amazônia Azul, chamando a atenção para as riquezas existentes nesse ecossistema, são cruciais à criação e ao fortalecimento dessa mentalidade marítima.

Estranho imaginar que mesmo sem ter a devida atenção, o mar influencia a cultura, a gastronomia, o clima, o estilo de vida e diversos outros aspectos da vida dos brasileiros. Quantas canções não falam sobre o mar, quantas produções cinematográficas não tem o mar como *set* de filmagens, quantas fotografias não tem o mar como plano de fundo.

E como não poderia ser diferente, o oceano também se fez presente em vários momentos da História do Brasil, inclusive a sua "descoberta". Inicialmente, esse capítulo se propõe a fazer uma viagem no tempo até o período das "Grandes Navegações" e, principalmente, nos efeitos que elas produziram em solo tupiniquim, focando na importância da navegação para a formação do território nacional, assim como é conhecido hoje. Avançando pelo período imperial e a importância do mar para as comunicações entre as grandes cidades dispersas pelo território e para a economia do novo país, até se chegar à República e a derrocada da navegação de cabotagem no país.

Todo esse aparato histórico acaba por implicar grandes passivos logísticos para o atendimento de um território de proporções continentais e de geografia tão complexa, além de deixar como herança um marco regulatório emaranhado, complexo e repleto de restrições, que servirá como ambiente para as discussões acerca da implantação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem.

Este capítulo se divide em quatro seções que vão detalhar os tópicos supracitados: antecedentes históricos; o problema logístico e o custo Brasil; marco regulatório e legal; e a Lei nº 14.301/2022.

3.1 **Antecedentes Históricos**

A História do Brasil pode ser dividida em quatro períodos bem demarcados: Pré-descobrimento (até 1500), Colônia (1500-1822), Império (1822-1889) e República (de 1889 até os dias atuais).

A fase pré-descobrimento coincide com o período das Grandes Navegações do século XV, momento em que as grandes nações marítimas europeias do período se fazem ao mar à procura de rotas comerciais alternativas para as Índias Orientais, conduzindo a um período denominado de "Era dos Descobrimentos", já apresentado no capítulo anterior.

Esse período teve grande importância para a História brasileira, uma vez que representou o início da formação do território de um futuro Estado nacional, além de pautar por pouco mais de três séculos a política entre a metrópole e a colônia. Ademais, constituiu o marco inicial da vocação marítima brasileira, que se desenvolve ao longo desses pouco mais de cinco séculos, com mais vigor em alguns momentos, em outros nem tanto.

Do "descobrimento", passando pelas batalhas de independência e expulsão dos portugueses, até se chegar à descoberta e à exploração da camada do pré-sal nas bacias do Sul e Sudeste, cada um dos períodos históricos tem sua importância na construção da identidade marítima brasileira e no seu relacionamento com o mar.

Antes de efetivamente adentrar nos meandros do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, faz-se mister realizar uma profunda e minuciosa investigação histórica, a fim de se verificar como se deu a formação do atual ambiente regulatório marítimo brasileiro e como ele pode influenciar o sucesso, ou não, da política pública proposta.

3.1.1 *Colônia*

A História do Brasil guarda grande relação com o oceano. Pelo mar, foi "descoberta" a "Ilha de Vera Cruz", em 22 de abril de 1500. Durante muitos anos, esse foi também o principal canal para o escoamento da exploração colonial brasileira. Como subserviente à economia da metrópole, o Brasil exportou várias de suas riquezas, em diversos ciclos ao longo de mais de três séculos de exploração, tais como: açúcar, algodão, tabaco, ouro, diamantes, dentre outros.

A importância marítima para a História brasileira também pôde ser contemplada na expulsão dos franceses e dos holandeses do território nacional. Inicialmente, sem grandes

riquezas aparentes, o novo mundo foi renegado a um segundo plano na política expansionista portuguesa, o que possibilitou a cobiça de outros povos nessas terras.

Em 1556, Nicolas Durand de Villegagnon aportou em um ilha na Baía de Guanabara, que posteriormente veio a ser batizada com o seu nome, localizada próxima ao aeroporto Santos Dumont, onde hoje se encontra a Escola Naval; e fundou a "França Antártica". Foi expulso em 1567, por ocasião da chegada de Mem de Sá (1500-1572) que, com o auxílio de Araribóia, rechaçou as investidas francesas no Rio de Janeiro.

O insucesso da França Antártica não foi o suficiente para que os franceses abdicassem de seus planos por aqui. E assim, cerca de meio século depois, mais precisamente em 1612, o francês Daniel de La Touche (1570-1631) funda a cidade de São Luís, que viria a ser a capital da "França Equinocial". Novamente, foram expulsos em 1615, permitindo o controle português sobre a entrada para a região amazônica (CANCIAN, [2021]).

A expulsão definitiva dos franceses não foi o suficiente para assegurar o domínio luso sobre as terras brasileiras, uma vez que pouco tempo depois foi a vez das invasões holandesas, através da Companhia Holandesa das Índias Ocidentais, primeiramente em Salvador, onde permaneceram por cerca de um ano, entre 1624 e 1625, e depois em Pernambuco, em 1630, passando a controlar as vilas de Olinda e de Recife, a qual passaria a ser a capital holandesa no Brasil.

Isto posto, passaram a conquistar diversas localidades no litoral nordestino até chegarem a São Luís, em 1641, de onde foram rechaçados três anos depois. O conflito luso-neerlandês se prolongou por 10 anos, quando os holandeses foram definitivamente expulsos do Brasil.

Tempos depois, também pelo mar desembarcou em Salvador a família real, em 22 de janeiro de 1808, fugindo das Guerras Napoleônicas com o apoio dos britânicos. Uma de suas primeiras medidas em solo brasileiro foi a promulgação da Carta Régia, de 28 de janeiro de 1808, que abria os portos do Brasil ao comércio direto com as nações amigas, marcando oficialmente o fim do Pacto Colonial, permitindo a entrada de embarcações de outras bandeiras aliadas, principalmente a inglesa, nos portos nacionais (BRASIL, 1808). Em 1815, ocorreu a elevação do Brasil à condição de *Reino Unido a Portugal e Algarves*, deixando oficialmente de ser uma colônia e passando a integrar formalmente o reino, condição necessária para a manutenção da legitimidade da família real em terras brasileiras.

Foi um momento de grande avanço para a indústria naval e para a infraestrutura portuária, haja vista que "com o fim do monopólio comercial português no Brasil, novas

possibilidades econômicas e de expansão do comércio favoreceram o desenvolvimento da indústria naval nacional, repercutindo na evolução da navegação de cabotagem" (TEIXEIRA *et al*, 2018, p. 397).

Paradoxalmente, a vinda da coroa portuguesa para o Brasil pode ter contribuído para a unidade nacional, uma vez que já era iminente a independência de algumas províncias, o que poderia ter desmembrado o território brasileiro.

Da mesma forma que chegaram pelos mares, igualmente os portugueses se foram pelos mares. Em 25 de abril de 1821, Dom João VI (1767-1826) regressa com a Corte para Portugal, marcando o início da derrocada do domínio português no Brasil.

O mar também se mostrou bastante importante nas *Guerras de Independência*. A província Cisplatina e algumas províncias do Norte e do Nordeste ainda se mostravam leais à Corte portuguesa.

Neste contexto, a Marinha brasileira, chefiada por Lord Thomas Cochrane (1775-1860), almirante mercenário escocês, contratado em 1823 por Dom Pedro I, havia participado de diversas batalhas navais das Guerras Napoleônicas, além de ter lutado pela independência do Peru e do Chile, inclusive fundando a Marinha deste último, foi responsável por derrotar as últimas forças portuguesas, evitar a secessão do território nacional e consolidar a independência, o que foi logrado em várias frentes navais de batalha, tais como: Bahia, Maranhão e Pará (MARIZ, 2012).

Finalmente, em 29 de agosto de 1825 é firmado, no Rio de Janeiro, o Tratado de Paz e Aliança entre Brasil e Portugal, reconhecendo formalmente a independência brasileira e selando a paz entre ambos.

A História naval brasileira está repleta de episódios que denotam a contribuição do mar para a soberania e para o sentimento de unidade nacional, externando uma grande influência na formação do Brasil, como se conhece hoje. A colonização brasileira foi realizada do litoral para o interior, o que acabou deixando um legado de elevada concentração demográfica nas cidades litorâneas e naquelas localizadas em uma faixa de até duzentos quilômetros do litoral, cenário que pouco se alterou até os dias atuais.

Ainda que as expedições bandeirantes – que partiam principalmente da capitania de São Vicente floresta adentro em busca de índios para a escravização – tenham dado início a interiorização do Brasil, em especial após a descoberta de ouro em locais que hoje correspondem aos Estados de Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, isso não foi o suficiente

para o êxodo da população para essas regiões, isso porque as exportações continuavam se dando prioritariamente através do litoral (BUENO, 2012).

Essas expedições culminaram por expandir o território nacional próximo ao que se tem nos dias de hoje, sendo reconhecido com a celebração do Tratado de Madri (1750), que além de revogar o Tratado de Tordesilhas, privilegiou o princípio de *uti possidetis* anuindo a expansão brasileira promovida pelos bandeirantes além do antigo meridiano de Tordesilhas (REZENDE, 2006).

Novamente, em que pese a marcha bandeirante para o oeste tenha alargado as fronteiras do Brasil, esse movimento não foi o suficiente para interiorizar a população, que se manteve concentrada principalmente nas regiões litorâneas.

Fruto dessa maior concentração populacional próxima ao mar, nos tempos do Brasil Colonial e boa parte do Brasil Império, o transporte aquaviário era a única maneira de se comunicar e transportar cargas a longas distâncias, até mesmo porque os principais pontos de acumulação ainda se encontravam próximos ao litoral. A cabotagem possibilitava a ampliação das trocas comerciais entre as províncias. Era natural o estabelecimento de rotas marítimas regulares entre as principais cidades do país e que elas tivessem um papel hegemônico na solução logística para os desafios da época.

> na primeira metade do século XVIII, foi-se acentuando o movimento de barcos que percorriam o litoral, sobretudo, entre a Bahia, Rio de Janeiro e Santos. Do Rio de Janeiro para o extremo sul, Colônia de Sacramento, eram também regulares as comunicações. Essa navegação costeira tinha seus ritmos, sobretudo os decorrentes da direção geral dos ventos. Seja como for, o que se observa é um ativamento acentuado nas comunicações por via marítima, com um movimento correspondente estabelecendo-se terras a dentro. (LISANTI FILHO, 1973, p. CVIII-CIX).

No início do século XIX, o cenário da cabotagem no Brasil era bastante desafiador. A chegada da família real e a consequente abertura dos portos em 1808 foram um verdadeiro choque de realidade para o setor, que não tinha condições de competir com a concorrência externa. Não fosse suficiente, em 1810 são assinados três tratados: Tratado de Comércio e Navegação; Tratado de Amizade e Aliança e Tratado dos Paquetes. Como consequência direta se viu a ruína do comércio português com o Brasil, dadas as condições mais favoráveis aos produtos britânicos, e o atraso no processo de industrialização brasileira, aqui se inserindo a indústria naval.

Para mitigar esse efeitos, em 1814, Dom João VI proíbe a cabotagem por estrangeiros, sob a alegação de que os tratados com a Inglaterra e a abertura dos portos não implicavam necessariamente a permissão para que estrangeiros atuassem na cabotagem na costa brasileira (MARCONDES, 2012).

Antes da independência, Dom João VI assinou o Decreto de 3 de agosto de 1818, concedendo ao Marechal de Campo Felisberto Caldeira Brant Pontes, ao Comendador Pedro Rodrigues Bandeira e ao Capitão-mor das Ordenanças da Villa de Jaguaripe Manoel Bento de Souza Guimarães o privilégio exclusivo por quatorze anos para o estabelecimento da navegação a vapor nas costas e rios da Província da Bahia (BRASIL, 1818). Isso se deu porque, para aquele momento, "a introdução da navegação marítima a vapor revestia-se de grande importância, pois era a forma mais segura e eficiente de melhorar as comunicações na província" (SAMPAIO, 2006, p. 67).

A primeira investida na navegação marítima a vapor ocorreu em 1819, logo no ano seguinte à publicação do decreto, com uma embarcação inglesa, trazida por Felixberto Caldeira Brant, mais tarde Marquês de Barbacena, tendo a viagem inaugural ocorrido ainda neste mesmo ano, porém não logrando êxito na continuidade da operação (SAMPAIO, 2006).

Segundo Goularti Filho (2011a, p. 410), "até 1822, a frota naval na Colônia era composta por navios da Coroa e de comerciantes estrangeiros, que frequentavam os diversos portos ao longo da costa brasileira". Inclusive, esses navios da Marinha portuguesa, aqui ancorados, viriam a constituir a primeira esquadra brasileira.

Ainda que não tenha alcançado sucesso imediato na operação marítima de máquinas a vapor, este episódio marcou o início da transição da navegação brasileira das embarcações à vela e a remo da coroa portuguesa para as estrangeiras movidas a vapor, com incentivos nacionais. Ao longo do século XIX, esse movimento seria bastante relevante para a conexão das regiões litorâneas do país após os processos de independência, expulsão dos portugueses, pacificação e manutenção da unidade do território nacional.

> No correr do séc. XIX esta tendência para a formação de um sistema de comunicações internas será decididamente desbancada pela introdução do vapor na navegação. A via de cabotagem voltará a ser articulação geral única do território brasileiro, e retorna-se ao primitivo sistema do início da colonização: uma via marítima, espinha dorsal das comunicações do país, em que se vêm articular as vias de penetração perpendiculares ao litoral desligadas inteiramente umas da outras (PRADO JÚNIOR, 2000, p. 270).

Todavia, a cabotagem brasileira ainda teria um longo caminho a percorrer até completar a transição para as embarcações movidas a vapor.

3.1.2 *Império*

Depois deste empreendimento nacional marítimo frustrado, levou-se um bom tempo até o aparecimento de novos projetos visando à implementação da navegação a vapor no

Brasil, o que aconteceu prioritariamente a partir de estímulos econômicos na década de 1830, com a concessão de privilégios e monopólios a particulares e companhias através de decretos do poder legislativo (DOURADO, 2017).

Como exemplo, vê-se o Decreto nº 34, de 26 de agosto de 1833, que autorizava o governo a conceder a Guilherme Kopke, privilégio exclusivo por dez anos para navegar por meio de embarcações a vapor o Rio das Velhas, em Minas Gerais. (BRASIL, 1833a). Ainda neste mesmo ano, o Decreto nº 60, de 8 de outubro de 1833, autorizava o governo a contratar companhias, nacionais ou estrangeiras, para navegarem nos rios e baías do Império dentro de um prazo de dez anos (BRASIL, 1833b).

Marcondes (2012, p. 150) esclarece que "a restrição às embarcações estrangeiras na cabotagem produziu privilégios, mantendo fretes por tonelada mais elevados do que no comércio ao exterior". Esse foi o primeiro movimento de abertura para a cabotagem no Brasil desde a independência, com uma autorização de caráter mais amplo, o que refletia a preocupação do governo regencial em ampliar o comércio, diminuir o custo do frete e fomentar a modernização do setor com a introdução das embarcações a vapor.

Posteriormente, presenciou-se uma profusão de decretos criando companhias, autorizando a navegação e constituindo monopólios por um determinado lapso temporal. Contudo, o reduzido nível nacional de desenvolvimento do setor à época, somado à necessidade de importação das embarcações e à dificuldade na aquisição de combustível representaram fortes entraves à constituição de companhias de navegação regionais e locais.

Um ano depois, o Decreto de 6 de março de 1834, concedia à Companhia de Nietheroy, privilégio exclusivo por dez anos "para a navegação por meio de barcos de vapor em todas as bahias [sic] e rios da Província do Rio de Janeiro" (BRASIL, 1834), vindo a estabelecer, no ano seguinte, "o transporte regular a vapor de passageiros entre o Rio de Janeiro e Niterói" (MARCONDES, 2012, p. 149).

O Decreto nº 24, de 17 de setembro de 1835, autorizava o governo a conceder privilégio exclusivo por quarenta anos a "companhia denominada do - Rio Doce –, ou a outra Companhia na falta desta, para navegar por meio de barcos de vapor, ou outros superiores, não só aquelle [sic] rio e seus confluentes, como também directamente [sic] entre aquele rio e as Capitaes [sic] do Império e da Bahia" (BRASIL, 1835).

O Decreto de 22 de abril de 1836, por sua vez, aprovava o contrato celebrado com João Tarrand Thomaz para o estabelecimento de paquetes de vapor, entre a Corte e os principais portos do Império ao Norte (BRASIL, 1835). Essa empresa foi a responsável pela

entrega das correspondências durante boa parte do período monárquico brasileiro, e também por interligar capitais litorâneas, sendo a primeira a ter operações regulares de longo curso em âmbito nacional (EL-KAREH, 2002).

Esse impulso econômico na cabotagem trouxe a reboque o aumento na demanda pela construção naval. Nesse contexto, em 1846, Irineu Evangelista de Souza, o Barão de Mauá (1813-1889), inaugura o primeiro estaleiro do Brasil, na Ponta da Areia, Niterói/RJ.

Já na década seguinte, o Decreto nº 632, de 18 de setembro de 1851, autorizava o governo a promover a organização de companhias de navegação a vapor com embarcações próprias para o transporte de passageiros, bagagens e mercadorias (BRASIL, 1851).

Percebe-se uma mudança na política pública regencial para o setor. Já sob o comando de Dom Pedro II, o governo passa a adotar uma posição de maior protagonismo, superando a política meramente de isenções e subvenções para uma postura mais ativa, de maior intervenção na economia, haja vista que "a navegação feita em navios a vapor mostrou-se um elemento para modernizar e dinamizar tanto as estruturas do comércio marítimo quanto dos mercados regionais" (DOURADO, 2017, p. 5).

Fruto dessa mudança de posicionamento do governo brasileiro, o período do Segundo Reinado testemunhou a criação de diversas companhias nacionais de navegação marítima a vapor, com abrangência em todo o litoral nacional. Outrossim, apesar do cenário desafiador, também nasceram várias companhias regionais e locais, que complementavam a atuação dessas grandes empresas.

Se na primeira metade do século XIX, o fluxo de mercadorias entre as grandes cidades litorâneas ainda não era tão significativo, o começo das operações regulares de cabotagem no litoral brasileiro representou um significativo incremento nas demandas comerciais (GOULARTI FILHO, 2011a).

Concomitantemente, surge outro modal para dividir as atenções com a cabotagem e o Brasil começa a presenciar a construção das primeiras ferrovias. Com efeito, em 1852, o Barão de Mauá começa a construção do que viria a ser a primeira estrada de ferro do Brasil, ligando a Praia de Mauá, no norte da Baía de Guanabara, a Raiz da Serra (atual Inhomirim), totalizando cerca de dezesseis quilômetros. Pode-se dizer que este foi o pontapé inicial da "Era Ferroviária no Brasil" (BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil), 2021).

Segundo Natal:

> não há como negar: o surto ferroviário verificado, a partir de 1870, significou uma ruptura na história dos transportes no Brasil – a precariedade dos meios de transportes então existentes era notória. A ferrovia foi um avanço notável: ela se apresentava como real necessidade de transportes, acelerava a mercantilização da

> economia, abria espaços geo-econômicos dentro do país (ainda que limitadamente), constituía-se em espaço de aplicação de capitais (a nacionais e estrangeiros), possibilitava a integração da economia brasileira (exportadora) à economia mundial (basicamente ao centro hegemônico do capitalismo, a Inglaterra), etc. (NATAL, 1991, p. 77-8).

Foi o início da interiorização da logística no Brasil, que ainda era muito centrada nas grandes cidades marítimas. "O destaque conferido à navegação costeira – ou de cabotagem – e ao transporte ferroviário foi uma tentativa de mudar o quadro de isolamento econômico e proporcionar a integração dos dispersos núcleos de povoamento" (TEIXEIRA *et al*, 2018, p. 397).

De fato, "antes da febre ferroviária do último quartel do século XIX, o principal eixo de desenvolvimento comercial foi o litoral por meio do comércio marítimo. O avanço do número de embarcações e, especialmente, dos vapores facilitou o crescimento dos circuitos mercantis marítimos" (MARCONDES, 2012, p. 143).

Dom Pedro II empreendia uma verdadeira corrida contra o tempo para fomentar o avanço da infraestrutura de transportes, o que basicamente se deu mediante subvenções à cabotagem e garantia de juros às ferrovias, apesar de uma posição mais ativa no mercado.

Todavia, a despeito desse movimento ferroviário, até meados do século XX, a cabotagem manteria a sua posição preponderante no Brasil no tocante ao transporte. Aliás, posição de destaque que não seria suplantada pelas ferrovias, mas sim pelas rodovias, um século mais tarde.

Entre as décadas de 1850 e 1860, o Brasil passa a experimentar um período de expansão das atividades econômicas, caracterizado por um "movimento regular de constituição de sociedades anônimas [...] criando-se, assim, em sequência quase vertiginosa, os elementos básicos de uma radical transformação na paisagem econômica do país" (HOLANDA, 2004, p. 59 *apud* DOURADO, 2017, p. 6).

A exportação de café, inicialmente a partir do Vale do Paraíba, no Rio de Janeiro, e posteriormente de São Paulo começa a sobressair, iniciando um novo ciclo na economia nacional. Naturalmente, o crescimento das exportações acarretou o aumento da renda local, levando à ampliação da procura por novos produtos, geralmente importados e, consequentemente, a um aumento na demanda por transporte logístico.

Destarte, "com a ampliação das atividades econômicas do Império, dentro da formação dos complexos agroexportadores regionais, iniciou-se um processo de estímulo e apoio à constituição de um sistema de transporte pautado na navegação a vapor e nas ferrovias" (GOULARTI FILHO, 2011a, p. 411).

Então, é introduzida uma nova variável no ambiente de negócios de cabotagem brasileiro. O artigo 486, do Decreto nº 2.647, de 19 de setembro de 1860, previa que o transporte de mercadoria de qualquer origem entre os portos do Império voltaria a constituir um privilégio exclusivo das embarcações nacionais (BRASIL, 1860).

Esse tema gerou acalorados debates entre liberais e nacionalistas em diversos setores da sociedade brasileira, notadamente entre a alta administração da Marinha do Brasil, o Poder Legislativo e a imprensa, acerca da vantajosidade da implementação de políticas protecionistas para o setor. Vinha à tona na cabotagem nacional aquela tradicional dicotomia, liberdade *versus* protecionismo/nacionalismo/soberania.

Ora, a soberania denota a capacidade de dizer e exercer o Direito dentro de sua jurisdição, o que, obviamente inclui a intervenção no domínio econômico, a criação de reservas de mercado, o estabelecimento de monopólios não naturais, a concessão de subsídios, etc. O que há que se perquirir é se essa seria a melhor forma de ação soberana. Nesse caso, a vinculação da navegação por cabotagem à construção naval traz impactos para ambos. Se por um lado estimula a atividade nos estaleiros navais brasileiros, gerando empregos e renda, por outro representa um entrave às trocas comerciais internas ao pressionar o preço do frete. Interessante perceber que passados cerca de um século e meio ainda não se chegou a um consenso acerca da melhor política pública para os setores.

> Os liberais criticavam os privilégios e defendiam a modernização da navegação brasileira com a presença de embarcações estrangeiras, fazendo o transporte de pessoas e mercadorias entre os portos brasileiros. Os nacionalistas argumentavam que a abertura arruinaria a nascente Marinha Mercante e a construção naval, extinguindo companhias de navegação e estaleiros instalados ao longo do litoral brasileiro (GOULARTI FILHO, 2011a, p. 410).

Porém, pouco tempo depois, o Decreto nº 3.631, de 27 de março de 1866, passou a permitir, ainda que temporariamente, que embarcações estrangeiras transportassem mercadorias entre os portos do Império em que tivessem alfândegas (BRASIL, 1866), representando uma nova quebra de paradigma para o mercado, apenas seis anos após o primeiro fechamento do setor. Apesar de temporária, essa disposição foi sendo renovada sucessivas vezes.

Na verdade, o decreto apenas tornou legal o que já era um costume no período. O descontrole observado da polícia dos portos e das alfândegas possibilitava o transporte por cabotagem entre os principais portos brasileiros através de navios estrangeiros. O que talvez até fosse uma política intencional, uma vez que a frota nacional não possuía capacidade para fazer frente ao aumento nas trocas comerciais havidas ao longo da costa brasileira.

> O Rio de Janeiro consolidava-se como a principal praça comercial. São Paulo ensaiava as primeiras marchas do café para frentes pioneiras. O Nordeste diversificava seu complexo agromercantil para cacau e algodão. O Amazonas iniciava sua trajetória na extração do látex para a produção da borracha, e as províncias do sul apresentavam vantagens na produção da erva-mate, de charque e couro. Embora fossem mercadorias voltadas para o mercado externo, estavam gestadas as condições concretas para uma ampla articulação comercial e para a formação de um intenso fluxo mercantil entre as províncias, criando um sólido mercado interno (GOULARTI FILHO, 2011a, p. 413).

Esse processo de reabertura ainda foi ratificado anos mais tarde pelo Decreto nº 5.585, de 11 de abril de 1874, que previa, em seu artigo 10, que "as embarcações estrangeiras poderão continuar a fazer livremente o transporte costeiro de mercadorias de producção [sic] nacional ou estrangeira, entre os portos do Imperio [sic] em que houver Alfandega [sic], ou Mesa de Rendas Alfandegada" (BRASIL, 1874).

Esse abre e fecha nos portos acabou por escancarar as incongruências do setor no Brasil, haja vista que:

> Ao mesmo tempo em que a abertura anulava a possibilidade de expansão de novas companhias nacionais, acelerava a articulação mercantil e abria novas possibilidades para a cabotagem. Como as embarcações estrangeiras faziam a cabotagem a partir dos principais portos, os navios brasileiros cobriam todo o litoral, absorvendo os efeitos positivos gerados pela aceleração do fluxo mercantil (GOULARTI FILHO, 2011a, p. 412).

No fim do período imperial, a concorrência com as empresas estrangeiras deixou a situação econômica das companhias brasileiras de navegação marítima não muito confortável, as quais dependiam diretamente de subvenções governamentais para sobreviverem.

Foi nesse contexto que o Vice-Almirante Artur Silveira de Mota, o Barão de Jaceguay (1843-1914), vislumbrou o projeto de fundir todas essas companhias nacionais de navegação em uma nova companhia, chamada Lloyd Brasileiro, tendo o Rio de Janeiro como sede. Inicialmente, a ideia era a de manter todas as linhas regulares já existentes, acrescentando-se duas internacionais transoceânicas: "uma para os portos do Ocidente e Norte da Europa e outra para alguns portos do Mediterrâneo" (JACEGUAY, 1888, p. 15 *apud* GOULARTI FILHO, 2011a, p. 422).

Ainda neste mesmo ano, foi aprovada a Lei nº 3.397, de 24 de novembro de 1888, a qual fixava a despesa geral do Império para o exercício subsequente e autorizava em seu artigo 7º, §1º, XI[10] que o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios da Agricultura,

---

[10] Art. 7º O Ministro e Secretario de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas é autorisado a despender, com os serviços designados nas seguintes rubricas, a quantia de.....46.873:576$686

§ 1º Fica o Governo autorisado:

XI. para contractar com o Barão de Jaceguay o serviço da empreza de navegação a vapor entre o Brazil e a Europa, que o mesmo se propõe a organizar, segundo as bases da petição que apresentou á Camara, menos no

Comércio e Obras Públicas contratasse o Barão de Jaceguay para organizar uma empresa de navegação a vapor entre o Brasil e a Europa.

Menos de um mês depois, o Decreto nº 10.106, de 10 de dezembro de 1888, concedeu favores ao Barão de Jaceguay ou a empresa que organizasse para "estabelecer e custear duas linhas de paquetes a vapor entre o porto de Santos e os de Hamburgo e de Genova" (BRASIL, 1888).

Insta ressaltar que esse período de abertura do mercado de cabotagem brasileiro se deu efetivamente entre 1866 e 1891, quando foi promulgada a primeira Constituição republicana do Brasil, que restabeleceu a exclusividade dos navios nacionais na navegação de cabotagem[11].

3.1.3 *República*

Com a Proclamação da República e a ascensão dos positivistas ao poder, uma nova ordem política é estabelecida, o que obviamente resultou na revisão de todos os planejamentos e estratégias de desenvolvimento para a Nova República.

O Barão de Jaceguay ainda nutria o desejo de organizar a nova companhia Lloyd Brasileiro, nos moldes de como já havia sido autorizado pelo Império, o que foi alcançado ainda no "Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil", através do Decreto nº 208, de 19 de fevereiro de 1890, o qual autorizou a sua organização "para o fim de obter o agrupamento de todas ou de algumas companhias de navegação subvencionadas pelo Estado" (BRASIL, 1890).

Já com a autorização do governo, passou-se à fase de organização da nova companhia, o que seria realizado a partir da aglutinação de todas ou de algumas companhias de navegação já existentes.

> Inicialmente, houve a fusão das seguintes empresas: Companhia Transatlântica de Navegação (que estava apenas no papel), Companhia Progresso Marítimo (cujo patrimônio estava hipotecado ao Banco do Brasil), Companhia Espírito Santo e Caravelas (que havia contraído dívidas em bancos londrinos), Companhia Nacional de Navegação a Vapor e Companhia Brasileira de Navegação a Vapor (GOULARTI FILHO, 2011a, p. 423).

---

que respeita á subvenção pedida para o serviço provisorio da empreza. No exercicio proximo vindouro, si a empreza estiver organizada, o Governo poderá conceder a subvenção pedida de 25:000$ por viagem redonda, até a somma de 300:000$ por 12 viagens.

[11] Constituição de 1891

Art 13 - O direito da União e dos Estados de legislarem sobre a viação férrea e navegação interior será regulado por lei federal.

Parágrafo único - A navegação de cabotagem será feita por navios nacionais.

Em 13 de outubro de 1890, o serviço do Lloyd Brasileiro seria regulado pelo Decreto nº 857/1890. O decreto dividia as rotas e obrigava a nova empresa a realizar as seguintes viagens: (1) Linhas Transatlânticas, entre o Porto de Santos e Hamburgo e entre o de Santos e Gênova; (2) Linha do Norte, entre os portos do Rio de Janeiro e o norte da República; (3) Linha do Sul, entre o Rio de Janeiro, Porto Alegre e Montevidéu; (4) Linha Intermediária, entre os portos da capital da República e Montevidéu; (5) Linha Fluvial de Santa Catarina - entre os portos de Tijucas, Porto Belo, Itajaí, São Francisco do Sul e Laguna; (6) Linha Fluvial de Mato Grosso, Montevidéu e Cuiabá; e (7) Linha do Espírito Santo e Canavieiras, entre os portos da capital e os de São Mateus e Canavieiras (BRASIL, 1890).

A Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro junto a Companhia Nacional de Navegação Costeira, fundada em 1891, e a Companhia Comércio e Navegação, fundada em 1905, foram as grandes responsáveis pela navegação de cabotagem no Brasil até a década de 1940 (GOULARTI FILHO, 2010).

Ratificando a reserva de mercado da cabotagem a nacionais feita pela Constituição de 1891, o Decreto nº 123, de 11 de novembro de 1892, regulava da seguinte forma o setor:

> Art. 1º A navegação de cabotagem só póde [sic] ser feita por navios nacionaes [sic].
> Art. 2º Entende-se por navegação de cabotagem a que tem por fim a communicação [sic] e o commercio directo [sic] entre os portos da Republica, dentro das aguas [sic] destes e dos rios que percorram o seu territorio [sic].
> Art. 3º Para um navio ser considerado nacional exige-se:
> 1) que seja propriedade de cidadão brazileiro [sic] ou de sociedade ou empreza [sic] com séde [sic] no Brazil [sic], gerida exclusivamente por cidadãos brazileiros [sic];
> 2) que seja navegado por capitão ou mestre brazileiro [sic];
> 3) que pelo menos dous [sic] terços da equipagem sejam de brazileiros [sic].
> Art. 4o Aos navios estrangeiros é prohibido [sic] o commercio [sic] de cabotagem, sob as penas de contrabando (BRASIL, 1892).

Destaca-se que era considerado como contrabando o transporte de mercadorias, ainda que lícitas e regularmente introduzidas no país, realizadas entre portos do território nacional por navios estrangeiros. Em que pesem alguns movimentos mais liberalizantes no mercado, até a promulgação da Lei nº 14.301/2022, a navegação de cabotagem ainda permanecia, salvo algumas exceções previstas em lei, restrita a nacionais.

Nesse contexto, faz-se mister destacar a criação da Inspetoria Federal de Navegação (IFN), através do Decreto nº 6.453, de 18 de abril de 1907, para exercer o serviço de fiscalização das empresas de navegação subvencionadas ou favorecidas pela União, bem como dos vapores que gozassem das vantagens e regalias de paquete (BRASIL, 1907). Assim, a IFN passava a exercer as atribuições de fiscalização e de coordenação, visando maior eficácia na ação governamental ao unificar as ações fiscalizadoras em um único órgão e desvinculando os assunto inerentes à Marinha Mercante, da Marinha de Guerra.

Como visto no tópico anterior, a subvenção das empresas do setor foi uma política de Estado estabelecida ainda no Brasil Império, a fim de incentivar a circulação de mercadorias e de pessoas em uma investida para a integração das várias cidades e aglomerados urbanos espalhados pelo território nacional (TEIXEIRA et al., 2018).

Ainda na República Velha, deu-se início a uma tradição brasileira de certo apreço pela implementação de políticas públicas de transporte rodoviário em detrimento dos demais modais. Antes mesmo da explosão da indústria automobilística no Brasil, Washington Luís (1869-1957), então presidente (governador) do Estado de São Paulo entre 1920 e 1924, tinha como uma de suas principais bandeiras o povoamento do interior do estado e a execução de um grande número de obras rodoviárias, sob o lema de "Governar é abrir estradas", o que lhe rendeu a alcunha de *Estradeiro*, dando início a uma longa tradição seguida por vários de seus sucessores no governo de São Paulo.

Por sinal, tradição não apenas a nível regional, mas também federal, quando posteriormente se tornou presidente da República, no período de 1926 a 1930, tendo inaugurado a rodovia Rio-Petrópolis (posteriormente batizada com o seu nome), primeira rodovia asfaltada do Brasil, considerada um grande marco da engenharia civil brasileira da época. Assim, erigindo a nível nacional a vocação "estradeira" brasileira, que viria a ser consolidada no final da década de 1950, no Governo de Juscelino Kubistchek (1956-1961), com a chegada da indústria automobilística, ainda hoje muito importante à economia do país (BRASIL, 2014).

Naquele momento, as rodovias se externavam como a solução mais viável para a interiorização da logística por demandarem menor tempo para implantação e com menos recursos para os investimentos iniciais, o que posteriormente ainda viria a ser complementado com a instalação da indústria automobilística no Brasil.

Na Era Vargas (1930-1945), a aprovação do Plano Geral de Viação Nacional, contido no Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934, deixava claro que, apesar da ruptura institucional ocorrida com a Revolução de 1930, a política pública viária seria mesmo em direção às grandes rodovias de integração nacional (BRASIL, 2014).

> Os ônibus e os caminhões aos poucos iam desbancando o trem e o navio no transporte de pessoas e mercadorias. 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 nos anos de 1930 começaram a passar por dificuldades financeiras (GOULARTI FILHO, 2010, p. 250).

O Decreto-Lei nº 1.951, de 30 de dezembro de 1939, instituía que era competência privativa da União "explorar ou dar concessões, autorizações ou licenças, [...] 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), mantendo o setor sob as rédeas do Estado.

No ano seguinte, o Decreto-Lei nº 2.784, de 20 de novembro de 1940 decretava que:

> Art. 1º São nacionais, para o efeito de realizar a navegação de cabotagem, de acordo com os arts. 16, n. XII, e 149, da Constituição, e observado o disposto quanto aos comandantes e à tripulação, os navios:
> a) que sejam propriedade de brasileiros natos;
> b) que pertençam a sociedades constituidas [sic] no Brasil, desde que mais de metade do capital pertença a brasileiros natos.
> Art. 2º Em qualquer caso, a administração da empresa deverá ser constituida [sic] com maioria de brasileiros natos, ou a brasileiros natos deverão ser delegados todos os poderes de gerência.
> Art. 3º Nas sociedades por ações, estas serão nominativas, e preferenciais as de estrangeiros.
> Parágrafo único. Dentro do limite dos estatutos, e respeitada a restrição do art. 1º, letra b, as ações poderão ser subscritas ou adquiridas por brasileiros naturalizados e por estrangeiros com permanência legal no Brasil.
> Art. 4º A transmissão de ações, ou de quotas, inter vivos ou causa mortis, efetuar-se-á de modo que não seja excedido o limite fixado nesta lei à participação de estrangeiros e brasileiros naturalizados no capital da sociedade, devendo ser vendidas, na forma da lei, aquelas de cuja transmissão a herdeiros e legatários resultaria o excesso (BRASIL, 1940).

É possível notar uma pequena mudança legislativa, havendo a previsão de investimento estrangeiro na navegação por cabotagem, desde que as empresas constituídas para atuarem no setor não sejam por ele controladas.

Posicionamento que foi ratificado com a promulgação do Decreto nº 3.100, de 7 de março de 1941, que criava a Comissão da Marinha Mercante (CMM) em 1941, "destinada a disciplinar a navegação brasileira fluvial, lacustre e marítima" (BRASIL, 1941), com base no artigo 4º Decreto-Lei nº 1.951/1939[12].

A partir da criação da CMM, observou-se "o afastamento do Ministério da Marinha do setor, a deterioração da frota mercante e a instrumentalização política do setor, que culminou com a unificação dos objetivos da marinha mercante com o da construção naval" (GOULARTI FILHO, 2010, p. 251).

A inserção do Brasil, em seguida, no contexto da II Guerra Mundial traria grandes impactos ao setor, com a suspensão da navegação de longo curso, a redução da cabotagem e a

---

[12] Decreto-Lei nº 1.951/1939
Art. 4º O Governo Federal, quando julgar oportuno, criará um órgão destinado a coordenar e orientar as questões referentes á [sic] navegação marítima, fluvial e lacustre, construção de embarcações e preparo de pessoal para a marinha mercante.

utilização dos navios mercantes pela Marinha de Guerra, implicando uma frota envelhecida, combalida e mal manutenida no período pós-guerra (GOULARTI FILHO, 2010).

Em meio a esse cenário, o presidente Eurico Gaspar Dutra (1883-1974) apresenta um novo plano econômico ao Congresso Nacional, através da Mensagem Presidencial nº 196, de 10 de maio de 1948, intitulado Plano "SALTE", nome formado a partir dos quatro principais eixos de problemas a serem solucionados: saúde; alimentação; transporte e energia. Todavia, esse plano só veio a ser aprovado dois anos mais tarde, já quase no término de seu mandado, com a Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950.

O Plano SALTE contemplava um reaparelhamento da frota marítima da Lloyd Brasileiro com "3 navios de passageiros (cabotagem) e 3 rebocadores para serviços portuários" (BRASIL, 1950), porém com o retorno de Getúlio Vargas (1882-1954) ao poder, o que se percebeu foi a descontinuidade dessa política pública pelo novo governo.

A década de 1950 foi considerada um ponto de inflexão na história dos transportes no Brasil. Com o avanço da industrialização e da urbanização, decorrente do processo de substituição de importações, houve um considerável acréscimo na demanda de movimentação de cargas, a qual foi atendida prioritariamente através do transporte rodoviário, fenômeno conhecido como "rodoviarização" (PÊGO; CAMPOS NETO, 2010).

De fato, a alteração dos rumos de uma economia preponderantemente focada na exportação de produtos primários para um novo modelo de substituição de importações, acabou por implicar a queda dos outros meios de transporte, em detrimento de um novo padrão rodoviário-automobilístico (PAULA, 2000), que vigora até os dias atuais.

> Num estudo sobre o "Reaparelhamento da Marinha Mercante", elaborado ao Conselho de Desenvolvimento, ligado à Presidência da República, em 1956, no início do Plano de Metas, após fazer um amplo e sombrio diagnóstico da marinha mercante e da construção naval, foram propostas duas medidas: a estatização ou a liberalização. A primeira não era recomendada, pois as companhias estatais de navegação, além do insucesso, representavam pesado ônus para o orçamento federal. A segunda proposta liquidaria as companhias estatais, prejudicando a cabotagem de longa distância, uma vez que não havia capital privado nacional capaz de assumir os serviços do Lloyd Brasileiro e da Costeira (GOULARTI FILHO, 2010, p. 254).

Todavia, não apenas da indústria automobilística vivia o Brasil. Ao assumir o poder, Juscelino Kubitschek (1902-1976) lança o seu Programa de Metas, conhecido como "Cinquenta Anos em Cinco", em que vários setores eram contemplados. E dentre as trinta metas previstas, três se relacionavam com o transporte aquaviário.

> 10. Reaparelhamento e ampliação de portos e aquisição de uma frota de dragagem, com o investimento de 30.000.000 de dólares.
> 11. Ampliação da frota de cabotagem e longo curso, que era de 800.000 toneladas em 1956, para 1.100.000 toneladas, e aumento da frota de petroleiros, de 205.000 toneladas, para 585.000 toneladas em 1960.

> 28. Implantação da indústria de construção naval (RIO DE JANEIRO, 1958, p. 17-20).

Ainda neste período, a Lei nº 3.381, de 24 de abril de 1958, criou o Fundo de Marinha Mercante (FMM), o qual se destinava "a prover recursos para a renovação, ampliação e recuperação da frota mercante nacional, e para o desenvolvimento da indústria de construção, naval no País". Previa ainda a cobrança de uma taxa adicional ao frete líquido devido, denominada "Taxa de Renovação da Marinha Mercante (TRRM)" (BRASIL, 1958).

O FMM era alimentado principalmente pela TRMM, cobrada das empresas internacionais de navegação e de armadores nacionais que fretavam navios de bandeiras estrangeiras, sendo os recursos direcionados a uma conta especial operada pela CMM, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Esses mecanismos permitiram a execução das metas propostas para o setor (GOULARTI FILHO, 2010).

Com a ascensão dos militares ao poder, percebe-se uma nova guinada nas políticas públicas para o setor, privilegiando a atuação privada em detrimento da intervenção direta estatal, tanto na marinha mercante, quanto na construção naval.

O Decreto-Lei nº 67, de 21 de novembro de 1966, previa a extinção das autarquias Lloyd Brasileiro Patrimônio Nacional e Companhia Nacional de Navegação Costeira, e, em substituição a elas, a autorização para constituir duas sociedade por ações: Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro e a Empresa de Reparos Navais "Costeira" S.A. (BRASIL, 1966).

A partir desse momento, a Costeira deixou de ser uma empresa de navegação e passou a se dedicar inteiramente aos serviços de reparos de navios, transferindo suas embarcações para a remodelada companhia Lloyd Brasileiro.

Ademais, verificou-se no período "o fim das subvenções a navegação privada, que era concedida em forma de auxílio operacional, passando as empresas a serem beneficiadas apenas pelas tarifas" (GOULARTI FILHO, 2010, p. 258).

Pouco depois, o Decreto nº 64.125, de 19 de fevereiro de 1969, alterou a denominação da CMM para Superintendência Nacional da Marinha Mercante (SUNAMAM), sucedido por várias outras medidas que acabaram por fortificar e centralizar nessa autarquia as políticas públicas direcionadas à Marinha Mercante e à construção naval, dando início a uma nova fase da navegação brasileira, baseada em três pilares: "proteção à navegação nacional, apoio aos armadores nacionais e estímulo à indústria da construção naval" (GOULARTI FILHO, 2010, p. 259), fortalecendo ainda mais os laços entre ambos os setores.

Na década de 1970, foram elaborados o I Plano de Construção Naval 1971-1974 (I PCN) e o II Plano de Construção Naval 1975-1979 (II PCN), ambos conduzidos pela SUNAMAM. Ainda sob os efeitos do milagre econômico brasileiro, o primeiro plano foi um grande sucesso enquanto o segundo não teve a mesma sorte, prejudicado pelos dois grandes choques do petróleo, aumento do endividamento externo, culminando na grande crise fiscal e na desaceleração econômica.

> Graças às políticas governamentais e às linhas de financiamento, mantidas de forma persistente a partir dos anos 1950, no fim da década de 1970 a indústria naval brasileira atingiu seu ápice. Foram viabilizadas a ampliação e a modernização da frota mercante (tanto para cabotagem quanto para longo curso) e a consequente consolidação de um parque de estaleiros no Brasil. O país atingiu o posto de segunda potência na indústria naval do mundo, gerando mais de 39 mil empregos diretos em 1979. Apenas o Japão tinha uma indústria naval superior à brasileira naquela época. Esse cenário entrou em declínio a partir dos anos 1980 (TEIXEIRA et al, 2018, p. 400).

Entretanto, os choques de petróleo trouxeram consigo outro choque, o de realidade. O período de abundância e de grandes taxas de crescimento econômico chegara ao fim, a facilidade para tomada de crédito para realização de investimentos de longo prazo se tornara uma lembrança longínqua e a nova realidade era pautada tão somente em crise fiscal e financeira e uma vultosa e crescente dívida externa. Não é à toa que a década de 1980 é conhecida como a "década perdida" na economia brasileira, e não foi diferente para a Marinha Mercante e para a construção naval.

Se o cenário econômico já era de estagflação (estagnação econômica aliada a uma elevada taxa de inflação), as coisas ainda poderiam piorar, e muito, para os setores.

Já no fim do governo Figueiredo, os repasses aos estaleiros foram postos em cheque, em um episódio que ficou conhecido como "Escândalo SUNAMAM". A grandiosidade das operações aliadas a uma má gestão financeira levou a autarquia a se afundar em dívidas. Mesmo assim, permitiu que os estaleiros mantivessem o ritmo de construção dos navios encomendados, dando aval para que eles descontassem nos bancos duplicatas de serviços não prestados. Em 1984, o governo passa a não reconhecer mais esse aval, dando início a uma profunda investigação na autarquia, momento em que uma célebre expressão se propagou: "navios de papel" (SANTOS, 2000).

A partir de então, a SUNAMAM agonizou até a sua extinção com a Medida Provisória (MP) nº 27, de 15 de janeiro de 1989, posteriormente convertida na Lei nº 7.731, de 14 de fevereiro de 1989. Agonizando também estava a Marinha Mercante e a construção naval, que passaram a presenciar ao desmonte parcial dos setores em um cenário apocalíptico de sucateamento da infraestrutura logística, grande endividamento externo, juros altos, inflação

elevada, baixo capital disponível para investimentos, recessão, pacotes econômicos desastrosos, corrupção sistêmica e graves crises fiscais e políticas.

Como forma de tentar superar esse cenário caótico, a política brasileira se voltou a medidas neoliberais e de abertura econômica, conduzindo ao início da "Era das privatizações" da década de 1990, cujo marco inicial foi o Programa Nacional de Desestatização (PND), inicialmente aprovado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, ainda no Governo Collor (1990-1992), e posteriormente reformulado já no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), através da Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997.

Ainda no início deste governo é formulado o "Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)", pelo Ministro Bresser-Pereira, do extinto Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que objetivava, como forma de superação da Administração Pública Burocrática, rumo à Administração Pública Gerencial, a transferência dos serviços não-exclusivos do Estado para Organizações Sociais (OS), e a privatização do setor de produção de bens e serviços para o mercado, cabendo ao Estado tão somente as atividades exclusivas de Estado e do núcleo estratégico, ou seja, do próprio governo.

Como consequência dessas políticas liberalizantes, a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (LLOYDBRAS) passou a integrar o rol de empresas constantes no PND. Apesar da tentativa de saneamento da companhia, com o empréstimo de R$ 10.518.691,80 através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos do FMM (BRASIL, 1995b), teve início a liquidação de seus ativos para a quitação de dívidas até que ela efetivamente viesse a ser extinta pela Lei nº 9.617, de 2 de abril de 1998, conversão da Medida Provisória nº 1.592-5, de 5 de março de 1998.

E assim, chegava ao fim a história dessa empresa centenária, idealizada ainda no Império, e que durante décadas fora a maior responsável pelo transporte de cabotagem no Brasil.

Figura 1 – Lloyd Pacífico atracado no Terminal de Contêineres, em Santos, na década de 1980

Fonte: ROTA DE OURO E PRATA, 2015.

Já no início do século XXI, Fernando Henrique Cardoso cria *o Programa Navega Brasil*, que previa a ampliação do prazo para quitação e do limite de participação do FMM nas operações de crédito aos armadores e estaleiros nacionais. Havia ainda a previsão de aquisição de três embarcações novas para a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) em três estaleiros cariocas, num total de cerca de 160 milhões de reais (GOULARTI FILHO, 2010).

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi mais uma política pública que tentou alavancar o investimento na indústria naval e na Marinha Mercante através das demandas da PETROBRAS.

Porém, os grandes prejuízos observados no começo da década de 2010, decorrentes da interferência política do governo na estatal para a manutenção artificial dos preços dos combustíveis no mercado nacional em patamares muito abaixo do verificado no mercado internacional, aliado aos escândalos de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro, que movimentaram bilhões de dólares e envolveram vários políticos influentes à época, foram como uma verdadeira âncora aos investimentos da empresa, que se viu obrigada a se desfazer de ativos e suspender novos investimentos, a fim de sanear suas finanças e tentar recuperar a confiança do mercado.

E foi dessa forma que se chegou ao cenário atual da navegação brasileira, da Marinha Mercante e da construção naval no Brasil. O sucateamento da cabotagem brasileira acarreta sua baixa participação na atual matriz de transporte, comprometendo a eficiência logística do

país, com a maior parte do transporte de cargas e de pessoas sendo conduzido pelo modal rodoviário, ainda quando não seja o mais indicado.

A tentativa de renascimento da navegação de cabotagem constitui uma excelente oportunidade de tornar o transporte de cargas brasileiro mais eficiente e limpo, a partir do reequilíbrio da matriz de transporte e da remoção de gargalos logísticos, mas encontrará grandes desafios para superar anos de abandono e de políticas desencontradas, além da desconfiança interna e externa.

3.2 **O Problema Logístico e o Custo Brasil**

O planejamento de uma complexa matriz de transportes em um país continental, como o Brasil, não é uma tarefa das mais simples. Ademais da dimensão, há que se considerar ainda a diversidade dos "Brasis" existentes, com diferentes culturas, vocações, relevos e climas.

Apesar de atuais, de forma alguma se tratam de desafios novos. Na primeira metade do século XIX, em um momento ao qual a interiorização do território nacional ainda não era tão relevante, já se encontravam documentos que demonstravam a preocupação com o estabelecimento dos primeiros planos de transporte no Brasil, quando os grandes deslocamentos eram realizados prioritariamente através da navegação marítima. É possível citar o plano do Conselheiro José Silvestre Rebelo (1838) para a criação de três estradas reais com o intuito de integração de cidades emergentes no interior; o plano do engenheiro militar Eduardo José de Moraes (1869), baseado no estabelecimento de hidrovias interiores aliadas às parcas ferrovias já implantadas; e o plano do engenheiro Ramos de Queiroz (1874), que pretendia interligar o interior através de ferrovias que serviriam tanto para o transporte de cargas, quanto de passageiros (EPL, 2021).

Assim, desde o período imperial já se pode perceber uma grande preocupação com a interligação das diversas regiões do Brasil, seja para garantir a comunicação entre elas, seja para a redução dos custos para o escoamento da produção. Além disso, desde esse período inicial de planejamento já se vislumbrava a importância da intermodalidade para a consecução desses objetivos (EPL, 2021).

Enfatiza-se a utilização do termo "intermodalidade", e não "multimodalidade". Isso ocorre porque na legislação pátria existe, desde 1998, uma definição legal para o transporte multimodal de cargas na Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998, que é um pouco diferente do abordado nesta seção.

> Art. 2º Transporte Multimodal de Cargas é aquele que, regido por um único contrato, utiliza duas ou mais modalidades de transporte, desde a origem até o destino, e é executado sob a responsabilidade única de um Operador de Transporte Multimodal.
> Parágrafo único. O Transporte Multimodal de Cargas é:
> I - nacional, quando os pontos de embarque e de destino estiverem situados no território nacional;
> II - internacional, quando o ponto de embarque ou de destino estiver situado fora do território nacional.
> Art. 3º O Transporte Multimodal de Cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, unitização desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, bem como a realização dos serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, inclusive os de consolidação e desconsolidação documental de cargas (BRASIL, 1998).

Portanto, ao se falar em transporte multimodal de cargas no Brasil, seja a nível nacional ou internacional, trata-se de uma relação comercial regida por um único contrato, diferente do significado dado por intermodalidade, cujo foco está no sistema logístico como um todo, independente da quantidade de negócios jurídicos gerados por cada movimentação.

Passado mais de um século e meio, essa necessidade ainda se mantém presente, sendo ainda potencializada pela globalização e pela Revolução Técnico-Científica e Informacional, que impõem um processo ainda mais rígido de interdependência econômica, política, social e cultural entre os povos.

Trata-se de um novo mundo em que a competitividade e a capacidade para lidar com demandas globais como economia digital, criptoativos, redes sociais, metaverso, realidade aumentada, realidade virtual, meio ambiente, aquecimento global, dentre vários outros temas passarão a ter cadeira cativa nos debates públicos internacionais.

Neste sentido, é inexorável que os governos estejam preparados para o novo, aprimorando seus processos, a fim de torná-los mais eficientes. Especificamente em relação à cadeia de transportes, ela possui um significado especial neste movimento, uma vez que é através dela que pessoas e mercadorias vão de um ponto a outro no globo. Executar esses deslocamentos de modo mais célere, limpo e eficaz se torna essencial para a nova economia globalizada e o Brasil ainda tem um longo e tortuoso caminho a ser percorrido.

Destarte, é necessária uma condução técnica da infraestrutura de transportes nacional, a fim de equacionar prós e contras dos diversos modais com as demandas e as carências de cada região do país, independente de interesses pontuais e eleitoreiros desse ou daquele agente ou partido. Mostra-se indelével o estabelecimento de uma política técnica e de Estado para o setor.

O artigo 21, inciso IX, da Constituição de 1988 afirma que compete à União “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o Decreto nº 10.788, de 6 de setembro de 2021, atribui ao MInfra as competências para a formulação, a coordenação e a supervisão das políticas públicas nacionais de transportes ferroviário, rodoviário, aquaviário, aeroportuário, aeroviário, trânsito, marinha mercante e vias navegáveis (BRASIL, 2021).

O atual MInfra foi criado pela MP nº 726, de 12 de maio de 2016, convertida na Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016, a partir da fusão das antigas pastas do Ministério dos Transportes, da Secretaria de Portos e da Secretaria de Aviação Civil, sendo inicialmente chamado de Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, passando a denominação atual em 1º de janeiro de 2019. Esse foi um movimento importante para o estabelecimento de uma visão integrada de planejamento para o setor de transportes, contemplando de forma unificada todos os diferentes modais disponíveis em uma única pasta ministerial.

A Portaria nº 123, de 21 de agosto de 2020, do MInfra instituiu o Planejamento Integrado de Transportes (PIT), contemplando o transporte de pessoas e de bens através dos "subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios" (BRASIL, 2020d).

O Plano Nacional de Logística (PNL) é um dos principais elementos do PIT, servindo de referência no "planejamento para a identificação de necessidades e oportunidades presentes e futuras de oferta de capacidade dos subsistemas de transporte, recomendando estudos de novas infraestruturas e a melhoria em infraestruturas existentes no âmbito do Planejamento Setorial" (BRASIL, 2020d), sendo organizado sobre quatro planos setoriais: Terrestre, Portuário, Hidroviário e Aeroviário Nacional.

O PNL é elaborado pela Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL), uma empresa pública vinculada ao MInfra, incumbida de planejar a logística nacional, além de contribuir para a melhoria da infraestrutura de transportes, cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.404, de 04 de maio de 2011, sob a denominação de Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. (ETAV), posteriormente rebatizada para Empresa de Planejamento e Logística S.A. (EPL) pela Lei nº 12.743, de 19 de dezembro de 2012, conversão da MP nº 576, de 15 de agosto de 2012.

Talvez o grande objetivo do PNL seja o de contribuir para que a matriz de transporte brasileira seja mais racional, o que seria obtido "quando a participação dos modos de transporte públicos e de grande capacidade (ferrovias, cabotagem e transporte de navegação

interior) fosse mais representativa na produção de transporte" (EPL, 2021, p. 106), considerando que a balança hoje pende muito mais para o modal rodoviário.

A EPL apresentou até o momento dois PNL. O PNL 2025, em 2 de julho de 2018, que teve o ano de 2015 como cenário base; e o PNL 2035, em 15 de outubro de 2021, baseado no ano de 2017. O panorama descrito no primeiro plano não era o dos mais promissores, apresentando muitos gargalos logísticos, o que implica um elevado custo para os fretes.

Em relação ao PNL 2025, a análise do Tribunal de Contas da União (TCU), consolidada no Acórdão nº 1327/2020, mostrou algumas carências no planejamento, recomendando que o MInfra:

> 9.2.5. adote, em conjunto à Empresa de Planejamento Logístico, medidas necessárias para que a navegação interior e de cabotagem sejam contempladas na próxima revisão do Plano Nacional de Logística, de modo que este se torne de fato um plano de integração multimodal (Achado 2.3);
> 9.2.6. adote medidas com o objetivo de unificar etapas comuns entre o PNLP, o PNL e outros planos do setor de transportes, com vistas à racionalização dos investimentos públicos e à maior integração entre os planos (Achado 2.4) (BRASIL, 2020h, p. 450).

Para tal, o PNL 2035 passou por uma reformulação na modelagem adotada, inspirando-se no *Freight Analysis Framework* (FAF), modelo base de planejamento logístico dos Estados Unidos utilizado desde a década de 1990, de modo a contemplar a navegação interior e de cabotagem, além de possibilitar a criação de planos e estudos integrados, abrangentes e coerentes com o funcionamento do sistema de transportes brasileiro (EPL, 2021).

Trata-se de uma iniciativa importante no rumo para uma abordagem da logística como política de Estado. O custo Brasil, infligido aos produtos e serviços nacionais, diminuem a atratividade dos produtos brasileiros, restringindo sua competitividade no mercado internacional. Ainda que momentaneamente o período pós-pandemia de COVID-19 mitigue esses problemas com um cenário de escassez de produtos a nível global, isso tende a ser algo conjuntural e passageiro. Não se deve permitir que essa ilusão provisória escondam os problemas estruturais existentes no setor.

Em 2019, ou seja, antes do início da pandemia, o Ministério da Economia divulgou uma estimativa de que o custo Brasil consumiria das empresas algo em torno de R$ 1,5 trilhão por ano, o que representava 22% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional. Nesta perspectiva, o Secretário Especial de Produtividade, Emprego e Competitividade do Ministério da Economia, Carlos da Costa afirmou a jornalistas que esse era "um número que representa o

peso da nossa burocracia, o peso de vários erros que foram cometidos no passado" (CRUZ, 2019).

Por custo Brasil, entende-se a combinação das dificuldades estruturais, econômicas e burocráticas que oneram e comprometem novos investimentos pelo setor privado, degradando o ambiente de negócios no Brasil, diminuindo a competitividade e encarecendo produtos e serviços ao consumidor final.

A infraestrutura logística é um dos componentes que impactam diretamente no nível de competitividade do país no cenário econômico global. O Secretário-executivo do MInfra, Marcelo Sampaio, afirma que "nossa expectativa é a de dar o primeiro passo em direção a este ousado objetivo, porque a infraestrutura é um dos principais entraves para o crescimento econômico do país, que deixou de crescer em função dos excessivos gargalos" (PEDUZZI, 2019).

Segundo o relatório do *ranking* global de competitividade elaborado pelo Fórum Econômico Mundial (World Economic Forum - WEC), o Brasil ocupa a 71ª posição em um universo de 141 países avaliados (PEDUZZI, 2019).

Neste sentido, o PNL 2025 apontava o diagnóstico de que:

> A baixa competitividade brasileira se deve, entre outros fatores, às deficiências no planejamento integrado dos modos de transportes, no desenvolvimento de projetos, no investimento de recursos em infraestrutura e na capacidade de execução de projetos. A queda de competitividade promovida por esses problemas é resumida no aumento do custo Brasil, conceito usualmente utilizado para representar um conjunto de gargalos econômicos e institucionais que impedem o desenvolvimento econômico e social (EPL, 2018, p.18).

De fato, a inexistência, até então, de um planejamento sistêmico e de longo prazo, que contemplasse políticas públicas de Estado, e não apenas de Governo, com o compromisso de continuidade dos projetos e das intervenções no setor de transportes, resultou em um sistema logístico ineficiente e irracional, abarrotando alguns modais, enquanto outros permanecem desocupados, o que pode ser visto pelo alto desgaste das rodovias, ocasionadas pelo seu uso intensivo, em contraste com a verificação de capacidade ociosa em outros modais, notadamente o ferroviário e o aquaviário (EPL, 2018).

A "rodoviarização" promovida no Brasil a partir da metade do século passado deixou como legado uma infraestrutura de transporte baseada em rodovias, aumentando significativamente os custos embutidos nos produtos nacionais devido aos elevados fretes, manutenções dispendiosas das frotas e das estradas, diminuindo a competitividade no mercado internacional.

Outrossim, as rodovias demandam constantes investimentos em conservação, agravando ainda mais esse cenário. Sem mencionar o fato de o transporte rodoviário ser potencialmente mais poluente que os demais meios, devido ao uso intensivo de combustíveis fósseis para o transporte de cargas, de pequeno e médio porte, a grandes distâncias, além da maior possibilidade de ocorrência de acidentes (EPL, 2018).

Em face do exposto, não parece minimamente razoável que as rodovias exerçam um papel tão central no sistema logístico brasileiro. O Quadro 1 apresenta os resultados obtidos pela EPL quanto ao grau de participação de cada modal nas movimentações de cargas no Brasil em tonelada por quilômetro útil (TKU)[13], quando da realização da calibração para a montagem do PNL 2035, tendo 2017 como ano-base.

Quadro 1 – TKU calculado no Cenário de calibração 2017 para todos os modos de transporte

Modal	TKU (em bilhões)	*Share* do mercado
Rodoviário	1.549,84	66,21%
Ferroviário	414,12	17,69%
Cabotagem costeira	215,49	9,21%
Hidroviário	130,60	5,58%
Dutoviário	29,55	1,26%
Aeroviário	1,32	0,06%
Total	2.340,96	100%

Fonte: EPL, 2021

Como se pode perceber, as movimentações de carga no Brasil, em 2017, totalizaram cerca de 2,3 trilhões de TKU, sendo o modal rodoviário responsável por quase 2/3 desse total. A principal característica desse modal é ser um transporte de "ponto a ponto", sendo de grande relevância em sistemas intermodais, principalmente por possuir maior capilaridade em relação aos demais meios (EPL, 2021).

Por conseguinte, o modal rodoviário deveria ser priorizado para o transporte de cargas de pequeno e médio volume e a curtas distâncias, tendo em conta seu dinamismo, agilidade e o alcance de áreas mais remotas através do conjunto de rotas alternativas que pode propiciar, sendo o meio mais eficiente para esse fim (EPL, 2018).

Entretanto, não é isso o que se vê hoje no sistema brasileiro. O modal rodoviário é superutilizado. Na verdade, ele funciona como a base do sistema, ao invés de complementar os modais de maior capacidade, levando a carga onde estes não conseguem chegar. "Isso significa que, além de desempenhar papel considerável no transporte de grandes volumes, o

[13] Obtida a partir da multiplicação da tonelagem útil transportada, ou seja, desconsiderando-se a tara dos equipamentos e veículos empregados, pela distância percorrida.

transporte rodoviário de cargas é o grande responsável pelo transporte de bens alto valor agregado para grande parte das demandas, de sua origem, até o destino" (EPL, 2021, p. 106).

Já em relação ao transporte aquaviário, destacam-se as seguintes vantagens: a segurança no transporte; a alta capacidade de carga; os fretes mais baratos em comparação aos demais modais; os custos variáveis mais baixos; a disponibilidade ilimitada das "vias"; a alta eficiência energética; a elevada economia de escala; além de permitir a intermodalidade. Por outro lado, tem como principais desvantagens: a utilização de rotas fixas; a necessidade do estabelecimento de infraestrutura portuária; a morosidade do transporte; serviço lento e com operações de transbordos e manuseios, que podem levar a perdas (RODRIGUES, 2005).

Assim, a presença de elevados custos afundados, haja vista a necessidade inicial de elevados aportes financeiros para constituição, ampliação e modernização da frota de embarcações, somada ao longo lapso temporal para amortização desses investimentos constituem uma barreira à entrada de novos investidores no segmento. Cenário não tão diferente do setor ferroviário que igualmente demanda uma grande monta de investimentos iniciais em infraesrutura, e tempo para amortização até conseguir operar com lucro.

Ao ponderar os pontos positivos e negativos, a EPL estimou que a adoção da cabotagem implicaria custos 60% inferiores ao modal rodoviário e cerca de 40% menores que o ferroviário. Isso ocorre por ser um tipo de transporte de alta capacidade e com menor risco de roubos e de avarias na carga, o que possibilita a redução dos dispêndios com seguros, além de ganho em escala, reduzindo o custo unitário dos produtos transportados (EPL, 2021).

Insta ressaltar que a cabotagem não vem para substituir os outros modais, até mesmo por não possuir capilaridade para tal, tendo limitações quanto à interiorização da logística. Igualmente, não se caracteriza por ser um transporte que faça a entrega na porta do cliente. A sua maior vantagem se traduz no transporte de um grande volume de carga a grandes distâncias, com ganho em escala. Não se está propondo qualquer tipo de substituição, a cabotagem não compete com o modal rodoviário, ao contrário, eles se complementam.

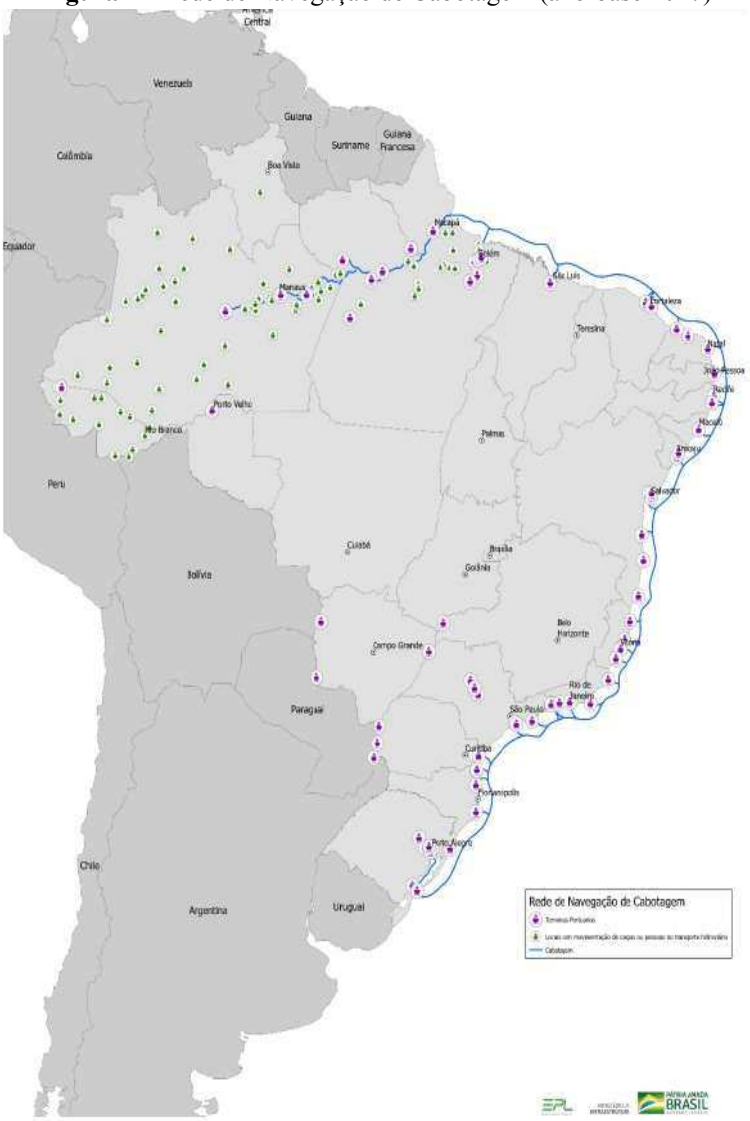
Ao abordar o tema, o Ministro Tarcísio Gomes de Freitas[14] afirmou que "quando o transporte cresce como um todo, é bom para todo mundo, principalmente, para o caminhoneiro. É bom lembrar que navio não vai em fazenda, navio não para na indústria, não para no supermercado. E o único transporte que faz isso é o caminhão" (BRASIL, 2020c).

A cabotagem representa um setor ainda muito promissor para o transporte no Brasil e com boas perspectivas de crescimento. Em 2017, as rotas de cabotagem mapeadas somavam

[14] Ministro da Infraestrutura desde o início de 2019.

um total de 11.007 quilômetros, sendo 8.859 quilômetros em navegação costeira e 2.148 quilômetros em vias interiores, o que representa um enorme potencial logístico, inclusive para a região amazônica, uma vez que o Rio Amazonas pode ser simultaneamente utilizado para a navegação interior, de cabotagem e de longo curso (EPL, 2021), permitindo a integração do Acre, de Rondônia, de Roraima e do interior do Amazonas, localidades de difícil acesso por outros modais, com o restante da malha logística do país. A Figura 2 reporta a rede de navegação de cabotagem disponível em 2017.

Figura 2 - Rede de Navegação de Cabotagem (ano-base 2017)



Fonte: EPL, 2021.

A Amazônia é uma região com muitas riquezas naturais, além de uma esplendorosa biodiversidade, que atraem olhares nacionais e estrangeiros, públicos e privados, sendo de suma importância aos interesses nacionais e que desde o período da independência é alvo de

muitas políticas públicas que visam sua maior inserção no quotidiano brasileiro, através da construção de infraestruturas de conexão com as demais regiões do país.

No mesmo levantamento, a EPL realizou uma simulação em duas rotas de cabotagem já existentes (Santos - Manaus, e Santos - Suape), considerando o potencial de redução dos custos decorrentes da aprovação da Lei nº 14.301/2022, chegando aos seguintes resultados:

> Por exemplo, um fluxo de contêiner de Manaus para Santos, por cabotagem, custa hoje, em média, R$0,0423/tku para percorrer 6.112km. A implementação do BR do Mar tem o potencial de reduzir esse valor para R$0,0360/tku. Outra rota avaliada é a de Santos para Suape (2.332 km), por cabotagem, que custa hoje, em média, R$0,0423/tku e tem um potencial de reduzir para R$ 0,0364/tku. Isso altera não somente as rotas específicas, com toda a distribuição de cargas pelo território, levando à alterações dos custos e tempos médios de todo o cenário logístico (EPL, 2021, p. 98).

Isso vai ao encontro da proposta do PNL 2035 de que o transporte rodoviário passe a atuar de forma complementar à cabotagem, "levando a mercadoria do porto ao consumidor final ou, ainda, das zonas produtoras ao porto, porém, realizando rotas mais curtas e atendendo um maior volume de carga em menor tempo" (EPL, 2021, p. 98) e à ferrovia, modais de transporte de grande capacidade, o que contribuiria sobremaneira com a racionalização e com a eficiência do sistema logístico brasileiro.

Não existe um modal melhor que outro, mas sim um mais apropriado para cada tipo de demanda. Há que se compreender que cada modal se presta a um tipo de serviço, considerando diversos aspectos como os custos, as distâncias a serem percorridas, o tempo de entrega requerido, o tipo de mercadoria a ser transportada, dentre vários outros fatores.

Como já mencionado, as ferrovias e a cabotagem se caracterizam por serem transportes com grande capacidade, mais eficientes, menos poluentes e com menor custo, quando comparados ao modal rodoviário, em compensação não são ponto a ponto e tendem a ser mais lentos, impactando o tempo demandado para entrega da carga. Por outro lado, o modal aéreo é o mais rápido de todos, cobrindo grandes distâncias em menor tempo, porém com elevado custo e baixa capacidade de transporte. A virtude do sistema será encontrada justamente no ponto ótimo da intermodalidade, traduzida na melhor inter-relação entre os diversos modais de transporte, de modo a otimizar o sistema a partir da combinação de suas potencialidades.

O Quadro 2 apresenta a infraestrutura logística existente no ano de 2017, utilizada para a construção da Camada Estratégica de Análise (CEA), que tem "o intuito de caracterizar a visão estratégica, sistêmica e intermodal do Plano, evidenciando o conjunto de

infraestruturas que possuem maior capacidade de impactar nos indicadores estratégicos nacionais" (EPL, 2021, p. 79).

Quadro 2 – Camada Estratégica de Análise do PNL 2035 em números

Componentes	Ano-base 2017
Rodovias (em km)	157.580
Ferrovias (em km)	21.286
Vias de navegação interior (em km)	18.641
Vias de navegação costeira (em km)	8.859
Dutovias (em km)	23.300
Aeroportos (com voos regulares)	117
Portos-cidade	79
Terminais ferroviários	195

Fonte: EPL, 2021.

Nos valores consolidados no quadro acima não constam as infraestruturas localizadas em áreas urbanas. A CEA é essencial para a construção do PNL 2035 e para o estabelecimento do projeto de corredores logísticos estratégicos desenvolvidos pelo MInfra e para a projeção do futuro da logística brasileira.

Considerando uma eventual aprovação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem somada à melhoria da infraestrutura portuária, tanto dos Portos Públicos Organizados, quanto dos Terminais de Uso Privado (TUP), é esperado o aumento na oferta de embarcações, com a entrada, inclusive, de empresas estrangeiras, o que tende a aumentar a concorrência e diminuir os custos logísticos de transporte, otimizando o sistema.

Com base no cenário acima traçado, a simulação feita pela EPL, no PNL 2035, aponta para uma redução de custos na ordem dos 15% no transporte de cargas por cabotagem, gerando um potencial de incremento de 15% na participação deste modal na matriz de transporte nos próximos quinze anos, principalmente para o transporte entre as grandes cidades da costa brasileira, passando a ter um *share* de mercado de 10,62% (EPL, 2021).

Ao tratar das perspectivas para o setor nos próximos anos, o Ministro Tarcísio Gomes de Freitas se mostrou bastante otimista.

> Apesar do crescimento da cabotagem nos últimos anos, esse transporte tem potencial para crescer ainda mais, perto de 30% ao ano. Com o programa BR do Mar, vamos equilibrar a matriz de transporte, nos libertar de determinadas amarras, aumentando o uso de embarcações afretadas, reduzindo custos e burocracia, além de aumentar a oferta e incentivar a concorrência (BRASIL, 2020c).

Além disso, com o avanço da tecnologia e a renovação da frota por navios mais modernos, estima-se que a eficiência de seus propulsores possam gerar uma economia

adicional de 3,76% ao ano. Sem mencionar a introdução dos portos inteligentes, que prometem aumentar a capacidade de manobra de carga e diminuir significativamente o seu tempo de processamento, também contribuindo para o ganho de eficiência e com expectativa de queda de até 10% no estipêndio portuário (EPL, 2021).

Além da redução dos custos logísticos e da racionalização dos gastos em infraestrutura, existem externalidades positivas na construção de uma matriz de transportes mais sensata. Ademais do benefício direto em se ter um menor dispêndio para o transporte de carga, há que se considerar todas as vantagens ambientais, operacionais e sociais em relação aos demais modais de transporte.

Com o aperfeiçoamento da regulação do setor, espera-se uma diminuição no tráfego de caminhões em longas viagens, que contribuiria para a diminuição na necessidade de investimentos para manutenção das rodovias, uma vez que os veículos de grande porte infligem um elevado grau de deterioração nas estradas, permitindo a aplicação dos recursos públicos e privados de forma mais racional para outros setores que se mostrem mais necessitados e com maior potencial logístico. Além disso,

> independente dos benefícios econômicos e ambientais advindos da maior utilização da cabotagem para transporte de carga, existem outros igualmente importantes, como os benefícios sociais, decorrentes da diminuição do volume de caminhões nas rodovias, traduzindo-se pela redução dos congestionamentos e do número de acidentes provocados por esses veículos (SILVEIRA JUNIOR, 2016, p. 57).

O BR do Mar representa uma grande oportunidade para alavancar a cabotagem no Brasil, se não ao patamar que já teve no passado, pelo menos a um nível mais significativo na matriz de transporte brasileira, o que favoreceria um nicho de mercado intensivo em mão de obra, com a expectativa de geração de milhares de empregos diretos e indiretos, sem mencionar os efeitos econômicos em toda a cadeia produtiva, além de contribuir para a redução nos níveis de emissão de gases poluentes, bandeira tão em voga nos dias atuais, e a racionalização dos investimentos públicos e privados.

Estima-se que um crescimento de 60% no volume de contêineres transportados por cabotagem, implicaria uma diminuição superior a 530 mil toneladas de CO2 por ano, quando comparado com o modal rodoviário, o qual emite, em média, cerca de seis vezes mais gases poluentes que a cabotagem, considerando uma extensão equivalente e o mesmo volume transportado (EPL, 2021).

Ademais de todos os ganhos ambientais, não se pode olvidar que a redução nas emissões de gases poluentes também pode ser monetizada, ainda representando um ganho econômico adicional.

> A redução de emissões também pode ser contabilizada monetariamente. Segundo os parâmetros da Metodologia de Análise Custo Benefício utilizada pela EPL, cada tonelada de CO2eq não emitida corresponde a R$ 71,43, em valores de 2020. Isso quer dizer que, na média dos cenários simulados, o ganho ambiental da evolução da matriz de transporte para modos menos poluentes seria de R$ 620,72 milhões. (EPL, 2021, p. 114).

A busca por eficiência energética encontra aderência em todos os fóruns globais de discussão sobre os problemas climáticos e se encontram alinhados com a ideia de Economia Azul, em voga desde as discussões no âmbito da 3ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, que culminou no acordo ambiental conhecido como *Protocolo de Kyoto*. Ademais dos benefícios econômicos, a implementação de políticas públicas mais sustentáveis pode contribuir para a imagem do Brasil perante a comunidade internacional, fortalecendo sua posição no tabuleiro geopolítico.

Até o momento, foi detalhada a evolução histórica da navegação de cabotagem no Brasil e o legado que ficou para a atual matriz de transportes. Porém, esta não foi a única herança histórica deixada. Igualmente, restou um emaranhado de normas e regulamentações que conferem ao sistema um caráter lento, fechado, burocrático e ainda mais ineficiente, o qual será melhor analisado na próximo subcapítulo.

3.3 **Marco Regulatório e Legal**

Após essa digressão feita na história marítima e logística, passa a se tratar da legislação atual que rege a cabotagem no Brasil. Com a redemocratização do país a Constituição de 1988 manteve a competência privativa da União para legislar sobre o "regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial" (BRASIL, 1988).

Aqui há que se fazer uma importante observação. Quando da aprovação do texto original, o artigo 178 da atual Constituição previa um regramento mais restritivo, admitindo a utilização de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem tão somente em casos de "necessidade pública".

> Art. 178. A lei disporá sobre:
> I - a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre;
> II - a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador;
> III - o transporte de granéis;
> IV - a utilização de embarcações de pesca e outras.
> § 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade
> § 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais

> § 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei (BRASIL, 1988).

Contudo, além das privatizações, a onda liberalizante da década de 1990, quando a postura estatal mudou de um Estado-empresário para um Estado-regulador, também produziu outros impactos para o setor. A Emenda Constitucional (EC) nº 7, de 15 de agosto de 1995, alterou significativamente este dispositivo, trazendo a seguinte redação:

> Art. 178. 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, 1995a).

Portanto, a navegação de cabotagem no Brasil passou a ser franqueada a estrangeiros não somente em casos de "necessidade pública", mas em outras situações também previstas em lei, estabelecendo uma arquitetura jurídica um pouco mais permissiva que a anterior, apesar de ainda permanecer restrita a alguns casos especificados em lei. Assim, em que pese a abertura da cabotagem a embarcações estrangeiras, houve o estabelecimento de um nível protetivo à Marinha Mercante brasileira, em face de eventuais desequilíbrios com a concorrência alienígena.

Portanto, é possível notar que o intuito da EC foi o de flexibilizar a regulação do setor aquaviário e fomentar a competitividade e uma maior abertura econômica, passando a permitir que a navegação de cabotagem também fosse realizada por embarcações de bandeira estrangeira, ainda que de forma tímida.

Essa reforma foi a responsável por possibilitar a reintrodução na cabotagem brasileira das grandes companhias estrangeiras de navegação que já exerciam o domínio no mercado internacional,

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, é a responsável por ordenar o transporte aquaviário no Brasil, já promulgada sob a égide da nova redação constitucional. Ela prevê que empresas brasileiras de navegação (EBN) afretem embarcações estrangeiras por viagem, por tempo ou a casco nu, inclusive para a cabotagem e para a navegação interior de percurso nacional. É o que diz a redação atual da lei em seus artigos 7º ao 10-A:

> Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9º e 10.
> Parágrafo único. O governo brasileiro poderá celebrar acordos internacionais que permitam a participação de embarcações estrangeiras nas navegações referidas neste artigo, mesmo quando não afretadas por empresas brasileiras de navegação, desde

que idêntico privilégio seja conferido à bandeira brasileira nos outros Estados contratantes

Art. 8º A empresa brasileira de navegação poderá afretar embarcações brasileiras e estrangeiras por viagem, por tempo e a casco nu.

Art. 9º O afretamento de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos:

I - quando verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendido;

II - quando verificado interesse público, devidamente justificado;

III - quando em substituição a embarcações em construção no País, em estaleiro brasileiro, com contrato em eficácia, enquanto durar a construção, por período máximo de trinta e seis meses, até o limite:

a) da tonelagem de porte bruto contratada, para embarcações de carga;

b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio.

§ 1º A autorização de que trata este artigo também se aplica ao caso de afretamento de embarcação estrangeira para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional, quando o mesmo se realizar em virtude da aplicação do art. 5º, § 3º.

§ 2º Nos casos previstos no inciso I do caput deste artigo, a regulamentação do afretamento por tempo não poderá limitar o número de viagens a serem realizadas.

§ 3º No momento da solicitação da autorização de afretamento por tempo, a empresa brasileira de navegação indicará a embarcação a ser utilizada no transporte pretendido.

§ 4º A autorização para afretamento por tempo estará vinculada à embarcação indicada durante todo o período informado, podendo ser substituída tão somente em razão de situações que inviabilizem a sua operação, de forma devidamente fundamentada e aprovada pela agência reguladora.

Art. 10. Independe de autorização o afretamento de embarcação:

I - de bandeira brasileira para a navegação de longo curso, interior, interior de percurso internacional, cabotagem, de apoio portuário e de apoio marítimo;

II - estrangeira, quando não aplicáveis as disposições do Decreto-lei nº 666, de 2 de julho de 1969, e suas alterações, para a navegação de longo curso ou interior de percurso internacional;

III - estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, navegação interior de percurso nacional e navegação de apoio marítimo, limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

IV - estrangeira por viagem ou tempo, para operar na navegação de cabotagem, em substituição a embarcação de tipo semelhante, própria ou afretada, em jumborização, conversão, modernização, docagem ou reparação, no País ou no exterior, na proporção de até 100% (cem por cento) da sua tonelagem de porte bruto.

§ 1º Sem prejuízo do disposto no inciso III do caput deste artigo, fica autorizado o afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira.

§ 2º O limite de afretamento de que trata o § 1º deste artigo será ampliado:

I - após 12 (doze) meses de vigência deste inciso, para 2 (duas) embarcações;

II - após 24 (vinte e quatro) meses de vigência deste inciso, para 3 (três) embarcações; e

III - após 36 (trinta e seis) meses de vigência deste inciso, para 4 (quatro) embarcações.

§ 3º O afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem, será livre a partir de 48 (quarenta e oito) meses de vigência deste parágrafo, observadas as condições de segurança definidas em regulamento.

> § 4º As empresas brasileiras de navegação poderão operar na navegação de cabotagem com embarcações afretadas de acordo com o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo, hipótese em que não será necessário ter frota própria ou ter contratado a construção de embarcações.
> § 5º As embarcações afretadas a casco nu de acordo com o disposto nos §§ 1º, 2º e 3º deste artigo não poderão ser utilizadas para verificação e comprovação de existência ou disponibilidade, nos termos do inciso I do caput do art. 9º desta Lei.
> § 6º As embarcações afretadas na forma prevista no caput deste artigo deverão observar as condições de segurança definidas em Norma da Autoridade Marítima.
> § 7º A verificação da quantidade de embarcações estabelecida nos §§ 1º e 2º deste artigo considerará a quantidade de embarcações afretadas pelo grupo econômico da empresa afretadora.
> Art. 10-A. A empresa brasileira de investimento na navegação terá o direito de afretar embarcação estrangeira a tempo, na proporção de até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção em estaleiro brasileiro, durante o período de construção da embarcação.
> Parágrafo único. Os direitos de tonelagem oriundos das embarcações em construção contratadas por empresa brasileira de investimento na navegação poderão ser transferidos onerosamente para empresas brasileiras de navegação (BRASIL, 1997).

Essa já é a nova redação desses dispositivos, contemplando as alterações introduzidas pela Lei nº 14.301/2022 nos parágrafos dos artigos 9º e 10, além da criação do artigo 10-A. Percebe-se que não existem grandes limitações ao afretamento de embarcação de bandeira brasileira. Igualmente, não se encontram grandes restrições para o afretamento de embarcações estrangeiras para a navegação de longo curso. Por outro lado, as embarcações estrangeiras podem transportar mercadorias na cabotagem ou na navegação interior de percurso nacional, desde que estejam "afretadas por empresas brasileiras de navegação" (BRASIL, 1997), nos termos dos artigos 9º e 10 supracitados, abrindo de vez o mercado brasileiro de cabotagem.

O afretamento de embarcações estrangeiras por EBN pode ocorrer em duas hipóteses: com autorização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) nas situações previstas no artigo 9º ou, independente de autorização, para cabotagem ou navegação interior de percurso nacional, limitando-se "ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no País [...] adicionado de metade da tonelagem de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade" (BRASIL, 1997).

Neste ponto, estão duas das grandes alterações introduzidas pela Lei nº 14.301/2022. A primeira delas é a criação da empresa brasileira de investimento na navegação (EBN-i), "aquela que tem por objeto fretamento de embarcações para empresas brasileiras ou estrangeiras de navegação" (BRASIL, 2022a). Ou seja, trata-se da criação de uma empresa interposta que fará a intermediação entre as EBN e as embarcações.

Ademais, a Lei nº 14.301/2022 ainda prevê uma ampliação nas possibilidades para as EBN poderem afretar embarcações sem a necessidade de possuírem embarcações próprias, notadamente o "afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira" (BRASIL, 2022a). Quantidade que vai aumentando com o tempo até que seja totalmente livre o afretamento nessa modalidade a partir de janeiro de 2026.

Com essa possibilidade para o afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, as EBN passam a estar legalmente autorizadas a operarem apenas com embarcações afretadas, dispensando-se a exigência de que possuam embarcações próprias na navegação de cabotagem. A retirada dessa obrigatoriedade tem uma clara conotação de tentar reduzir custos, desburocratizar e ampliar esse mercado. Agora se torna possível que uma empresa realize a cabotagem sem a necessidade de investir tão pesado na construção de uma embarcação própria, facilitando a entrada de pequenos *players* e pulverizando a oferta do serviço.

Faz-se necessário realizar uma diferenciação entre a navegação de cabotagem, objeto deste estudo, e a de longo curso. Ambas encontram suas definições legais no artigo 2º deste diploma legal, sendo esta a navegação "realizada entre portos brasileiros e estrangeiros", enquanto aquela é a "realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores" (BRASIL, 1997). Trata-se de uma discriminação pertinente, uma vez que a legislação vigente aplica tratamento jurídico distinto para essas modalidades.

Existe ainda outra forma de navegação que é a interior, definida como aquela "realizada em hidrovias interiores, em percurso nacional ou internacional" (BRASIL, 1997). Importante perceber que a navegação interior não está restrita ao território nacional. Insta ressaltar, porém, que essa conceituação é diversa da encontrada na Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para a navegação fluvial e lacustre, que "é aquela realizada entre portos brasileiros, utilizando exclusivamente as vias interiores" (BRASIL, 2004). Interessante a sutileza da mudança conceitual, pois esta lei dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o FMM, ou seja, ela possui implicações quanto à aplicação do AFRMM sobre o valor do frete.

Outro ponto importante a ser mencionado são as modalidades de afretamento de embarcações estrangeiras por EBN. Em suma, são quatro: a casco nu, em que o "o afretador

tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempo determinado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação"; por tempo, em que "o afretador recebe a embarcação armada e tripulada, ou parte dela, para operá-la por tempo determinado"; por viagem, em que "o fretador se obriga a colocar o todo ou parte de uma embarcação, com tripulação, à disposição do afretador para efetuar transporte em uma ou mais viagens" (BRASIL, 1997); e por espaço, que é similar à anterior, mas com a peculiaridade de ser afretada apenas uma parte da embarcação.

Retornando à cabotagem, como se pôde verificar, ela se relaciona à distribuição e ao atendimento da movimentação de mercadorias e pessoas no âmbito do mercado interno, não sendo "relevante para a configuração da navegação de cabotagem a nacionalidade da carga transportada" (SCHIRATO, 2012, p. 44).

Como supramencionado, cabe à ANTAQ, autarquia criada pela Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a regulação e a fiscalização do setor aquaviário no Brasil. Sua criação ocorreu no contexto das reformas neoliberais ocorridas no Brasil a partir da ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao poder e sob os auspícios do PDRAE, diminuindo a intervenção direta do Estado na economia, que passou a atuar mais como regulador e fiscalizador, dando origem às grandes agências reguladoras, existentes até os dias atuais.

Em 2014, a ANTAQ identificou uma série de fatores mercadológicos, tais como: a ampliação do mercado aquaviário, a expansão da demanda na construção naval brasileira, em contrapartida com a falta de competitividade do mercado nacional, ambiente que tornava obsoleta sua regulação para o afretamento de embarcações. Esse cenário levou a instituição de um Grupo de Trabalho (GT), designado pela Ordem de Serviço nº 001/2014-SNM, de 6 de junho de 2014, para revisar as resoluções que disciplinavam esse segmento. Os estudos desse GT culminaram na Resolução Normativa (RN) nº 01-ANTAQ/2015, a qual "estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso" (ANTAQ, 2015).

Dentre outros pontos, os estudos empreendidos pelo GT vislumbrou duas situações que geravam distorções de mercado e precisavam ser coibidas, a fim de proteger a Marinha Mercante nacional e diminuir o fluxo de agentes especulativos externos no mercado nacional: a "venda de bandeira" e a existência de "empresas de papel". Na verdade, estas são empresas especulativas e de fachada que "negociam autorizações da ANTAQ, adquiridas via circularização, com empresas de embarcações estrangeiras que buscam atuar no mercado sem

limitações", enquanto naquele caso, as empresas atuam como mero atravessadores, oferecendo "seu direito de EBN, não com o objetivo de ofertar sua própria embarcação ao transporte, mas como um agente intermediário" (ANTAQ, 2014, p. 17).

Em ambos os casos, as empresas eram desincentivadas a investirem na aquisição e manutenção de seus navios de bandeira brasileira. O GT entendia que o afretamento de embarcações estrangeiras deveria ser algo excepcional e não habitual a ponto de se converter na principal atividade da empresa (ANTAQ, 2014), que é justamente o principal objeto das novas EBN-i, criadas pela Lei nº 14.301/2022.

Ademais, o GT ainda percebeu que as circularizações muito antecipadas, até então permitidas pelas resoluções em vigor, geravam uma inconveniente reserva de mercado. A RN nº 01-ANTAQ/2015 define a circularização, em seu art. 2º, inciso XVII, como sendo o "procedimento de consulta formulada por empresa brasileira de navegação a outras empresas brasileiras de navegação sobre a disponibilidade de embarcação de bandeira brasileira para obtenção de autorização da ANTAQ para afretar embarcação estrangeira" (ANTAQ, 2015).

Quanto à navegação de cabotagem, objeto deste estudo, um dispositivo em específico chamou a atenção, no tocante ao afretamento de embarcações estrangeiras para cabotagem, o artigo 5º, III, alínea a dispunha o seguinte:

> Art. 5º Nos afretamentos de embarcação estrangeira que dependem de autorização da ANTAQ, a empresa brasileira de navegação só poderá obtê-la nos seguintes casos:
> III - na navegação de cabotagem, nas modalidades a casco nu sem suspensão de bandeira, por espaço, por tempo ou por viagem, quando:
> a) verificada, mediante circularização, inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados, nos prazos consultados, admitindo-se o bloqueio parcial, nas modalidades por espaço, por tempo em uma única viagem ou por viagem, cuja autorização será limitada ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora, a qual também deverá ser proprietária de ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida (ANTAQ, 2015).

Entende-se que a norma parece exorbitar as competências da referida agência reguladora ao limitar sua autorização "ao quádruplo da tonelagem de porte bruto das embarcações de registro brasileiro em operação comercial pela empresa afretadora", e ainda restringi-la apenas às EBN que possuíssem "ao menos uma embarcação de tipo semelhante à pretendida" (ANTAQ, 2015), questões não previstas no artigo 9º, inciso I da Lei nº 9.432/1997, haja vista o diploma legal não limitar a tonelagem, tampouco exigir que a afretadora detenha uma embarcação semelhante. Nesse ponto, a resolução produziu uma verdadeira inovação no mundo jurídico, sem qualquer amparo legal.

Como visto corriqueiramente em regulações estatais, ao tentar disciplinar e corrigir as distorções de mercado encontradas mediante exigências adicionais as já impostas pela Lei nº 9.432/1997, o que a norma alcançou foi ampliar essas distorções que tentava combater, criando arbitrariamente novas barreiras à entrada de embarcações estrangeiras no mercado nacional.

Em consequência, a resolução limitava a eficiência e a competição entre os *players* já existentes no mercado, prejudicando principalmente os consumidores e as pequenas e médias EBN, uma vez que as grandes empresas tendem a ter mais flexibilidade nas operações, além de possuírem embarcações maiores e terem a possibilidade de afretar navios estrangeiros de maior porte, gerando uma vantagem competitiva artificial, além de dificultar eventuais novos entrantes no mercado, contribuindo sobremaneira para a concentração do mercado aquaviário brasileiro.

A proteção à indústria naval brasileira é um pensamento bastante nobre, porém é difícil captar como que a diminuição da concorrência possa contribuir para o setor. Na verdade, o mais provável é que ocorra exatamente o oposto. A falta de competitividade desestimulando o setor produtivo a continuar investindo e se reinventando em busca de operações mais eficientes, uma vez que a reserva de mercado já lhe garante, sem qualquer esforço adicional, o seu quinhão, pela falta de alternativas, incentivando a inércia e a estagnação das grandes empresas, dificultando a entrada de novos *players* no jogo e acarretando prejuízos a toda a sociedade.

Por outro lado, até pelo mencionado, não há qualquer garantia de que a limitação imposta pela ANTAQ vá, de alguma forma, gerar aumento na demanda pela construção naval brasileira. Novamente, o que a norma em análise estimula é o desinteresse em grandes investimentos, pela garantia de as grandes companhias manterem suas já consolidadas frações do mercado.

Essa questão resultou em uma Representação com pedido de cautelar, levada à apreciação do TCU, gerando o processo TC 003.667/2018-9, cujo relator foi o Ministro Bruno Dantas (BRASIL, 2018).

A lide versava basicamente sobre uma suposta violação da ANTAQ ao princípio da reserva legal, uma vez que teria extrapolado suas competências para regulamentar ao impor novas limitações para o afretamento de embarcações estrangeiras, não previstas na Lei nº 9.432/1997. Igualmente, foi arguida a legitimidade das medidas tomadas pela agência, uma vez que restringiam a livre iniciativa no setor.

Perceba que o artigo 178, parágrafo único da Constituição, já com a redação dada pela EC nº 7/1995, é muito claro ao asseverar que "a lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras" (BRASIL, 1995a). Até se pode criticar, ou não, a preferência do constituinte derivado, mas não parece pairar muitas dúvidas acerca da escolha feita no sentido de resguardar ao legislador ordinário a competência para disciplinar tal situação. A nova redação da Constituição é taxativa ao determinar a necessidade de uma lei formal para regular a matéria.

Aliás, neste caso, nem mesmo se pode argumentar pela mora do legislador, já que, com uma velocidade incomum, a lei regulamentadora deste dispositivo constitucional foi aprovada menos de dois anos após a promulgação da emenda.

Por sinal, essa parece ter sido uma opção livre e consciente do legislador, uma vez que quando ele realmente quis impor alguma barreira de mercado concernente à tonelagem e/ou à arqueação para o afretamento de embarcações estrangeiras, efetivamente o fez, como se vê no artigo 9º, inciso III, da Lei nº 9.432/1997 (BRASIL, 1997). Ou seja, a falta de previsão legal de uma limitação no inciso I do mesmo artigo não parece ter sido um lapso de memória do legislador, mas sim uma escolha assertiva de qual a política pública a ser seguida no segmento aquaviário.

Deveras, o que se percebe do caso é que a RN nº 01-ANTAQ/2015 criou novos entraves para o afretamento de embarcações estrangeiras que não constavam na Lei nº 9.432/1997, sendo que o artigo 27, inciso XXIV, da Lei nº 10.233/2001, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.217-3, de 4 de setembro de 2001, é bastante enfático ao afirmar que cabe à ANTAQ "autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997" (BRASIL, 2001).

Assim, por meio do Acórdão nº 380/2018-TCU-Plenário, o TCU deferiu a cautelar, suspendendo os efeitos dos limites impostos ao quádruplo de tonelagem e à necessidade de propriedade de embarcação semelhante à pretendida, conforme trecho abaixo:

> 9.2. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 276, caput, do Regimento Interno, determinar, cautelarmente, à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Antaq que, ao examinar pedido de autorização de afretamento de embarcação estrangeira nas hipóteses em que for verificada inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira do tipo e porte adequados para o transporte ou apoio pretendidos (art. 9º, inciso I, da Lei 9.432/1997), abstenha-se de exigir as limitações de quadruplo [sic] de tonelagem e de propriedade de embarcação do tipo semelhante à pretendida previstas no art. 5º, inciso III, alínea

> "a", da Resolução Normativa Antaq 1/2015, por ausência de amparo legal, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nestes autos (BRASIL, 2018).

Destarte, ficou assente nesse acórdão que as autorizações para afretamento de embarcações estrangeiras deveriam se limitar ao contido na lei, não sendo cabível a exacerbação desses limites pelo poder regulamentar da agência.

Entre o julgamento da cautelar e o do mérito no TCU, observou-se um movimento político em relação a esta resolução, consubstanciada na propositura do Projeto de Decreto Legislativo (PDL) nº 193/2020, pela Senadora Kátia Abreu, que visava sustar "a alínea 'a' do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997" (BRASIL, 2020f).

Na justificativa do projeto, a Senadora basicamente fez alusão à Representação, julgada liminarmente pelo TCU e reforçou a argumentação de extrapolação dos limites do poder regulamentar da agência ao inovar no ordenamento jurídico, violando o princípio da reserva legal, além dos efeitos perniciosos da resolução à livre concorrência e ao interesse nacional, com a limitação da atuação das empresas menores no mercado de transporte aquaviário (BRASIL, 2020f).

No entanto, insta salientar que o PDL supracitado ainda se encontra em tramitação no Senado Federal, sem qualquer previsão para ser votado.

Poucos meses depois da propositura do PDL nº 193/2020, o plenário do TCU se reuniu novamente para julgar o mérito da questão e acabou por ratificar sua primeira decisão nos mesmos termos da medida cautelar concedida por meio do Acórdão nº 380/2018-TCU-Plenário, consubstanciado no Acórdão nº 1.693/2020-TCU-Plenário, do qual se destaca o excerto abaixo:

> Ao confrontar o disposto no art. 9º, inciso I, da Lei 9.432/1997, com o art. 5º, inciso III, da Resolução Normativa 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.
> De se notar que a competência da Antaq, advinda do art. 27, inciso XXIV, da Lei 10.233/2001, para autorizar o afretamento de embarcações estrangeiras a empresas brasileiras de navegação, deve se dar conforme disposto na Lei 9.432/1997 (BRASIL, 2020i).

Outro aspecto importante a ser mencionado é que o artigo 27, IV, da Lei nº 10.233/2001 é cristalino ao afirmar que cabe à ANTAQ "elaborar e editar normas e

regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura [sic] aquaviária e portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores" (BRASIL, 2001).

Ora, como já visto, o que a norma produzia era exatamente o oposto à competitividade, já que sua normatização tendia a fomentar a concentração de mercado nas mãos das grandes empresas já atuantes nesse segmento, o que invariavelmente aumenta o custo para o consumidor final. Em relação a essa temática, é importante a leitura do fragmento abaixo extraído do voto do Ministro-relator:

> Se por um lado as restrições ao afretamento podem mitigar tais problemas, do outro lado, cria-se um mercado altamente concentrado, com significantes barreiras de entrada, que, por consequência, aumentam o custo do transporte de cabotagem. Constata-se, portanto, a necessidade de sopesar valores com base em parâmetros objetivos, envolvendo diversos atores no processo decisório e explicitando as razões técnicas que sustentam a escolha regulatória (BRASIL, 2020i).

Portanto, entendeu o TCU que a ANTAQ exorbitara sua competência constante no artigo 27, XXIV, da Lei nº 10.233/2001[15], infringindo o princípio da reserva legal ao inovar no ordenamento jurídico. Ademais da questão formal, a regulamentação foi realizada sem estudo prévio do impacto regulatório, o que se mostrou materialmente danoso, atentando contra a eficiência no setor, ainda que inicialmente dotada de uma roupagem de "boas intenções" para proteção à indústria nacional.

E assim, o TCU confirmou a sua primeira decisão dada em sede de medida cautelar, determinando, em definitivo, que a ANTAQ se abstivesse de exigir as limitações de quádruplo de tonelagem, bem como da propriedade de embarcação semelhante à requerida ao analisar as solicitações de afretamento de embarcações estrangeiras nos casos de inexistência ou indisponibilidade de embarcação de bandeira brasileira adequada ao transporte pretendido.

Todo esse cenário criado no setor aquaviário brasileiro, em evolução desde antes de o Brasil se tornar um país independente, com todas as suas nuances, idiossincrasias e interesses envolvidos, é o ambiente que serviu de pano de fundo e condicionou o debate público acerca da aprovação da Lei nº 14.301/2022, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, popularmente conhecido como BR do Mar.

---

[15]Lei nº 10.233/2001

Art. 27. Cabe à ANTAQ, em sua esfera de atuação:

XXIV - autorizar as empresas brasileiras de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre, o afretamento de embarcações estrangeiras para o transporte de carga, conforme disposto na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

3.4 **A Lei nº 14.301/2022**

Em muitas nações contemporâneas, a navegação de cabotagem ainda representa uma questão de soberania, usualmente sendo tratada por regimes mais protetivos aos nacionais, com o estabelecimento de reservas de mercado, monopólios, subsídios, isenções, taxas diferenciadas para financiamento, etc.

Por exemplo, na maior economia do mundo da atualidade, e reconhecidamente uma das mais liberais, esse mercado é bastante restrito. Uma das primeiras iniciativas com o intuito de regular esse mercado foi o *Merchant Marine Act*, de 1920, também conhecido como *Jones Act*, da autoria do senador Wesley Jones, que regulamentava o comércio marítimo entre os portos dos Estados Unidos, com vistas à manutenção e ao desenvolvimento da Marinha Mercante, estabelecendo que os navios que transportassem mercadorias entre portos nacionais tinham que ser construídos em solo norte-americano, de propriedade e com bandeira nacionais, além de a tripulação igualmente ser composta prioritariamente por cidadãos dos Estados Unidos (BARRETO, 2016).

A causa principal para se esforçar no desenvolvimento de uma Marinha Mercante própria e forte é o de prescindir de empresas estrangeiras, com interesses diversos, para escoar sua produção, haja vista que a maior parte do comércio internacional ocorre pelos oceanos, além de proteger e fomentar a indústria naval.

Ademais, a prosperidade da Marinha Mercante pode trazer outros setores econômicos relacionados ao mar a reboque, como a construção naval, a pesca, prospecção de petróleo *offshore* e outras fontes marítimas de energia. Sem mencionar que, em muitos países, as frotas mercantes servem como auxiliares das Forças Navais em emergências ou em tempos de guerra.

Semelhante ao modelo norte-americano, o Canadá e diversos países da União Europeia e da Ásia também restringem as movimentações marítimas domésticas de carga ou de passageiros a embarcações com bandeira e tripulação de seus territórios.

Porém, mesmo nesses países mais desenvolvidos, muitos com uma indústria naval e Marinhas Mercantes mais pujantes que a brasileira, existe a percepção de que essas limitações impostas ao mercado trazem uma externalidade negativa à logística, aumentando os custos das mercadorias, que acabam sendo repassados ao consumidor final.

Aqui parece estar o cerne desta complexa questão, descobrir qual seria o ponto de equilíbrio entre o estabelecimento de reservas de mercado em prol da indústria naval e dos

armadores brasileiros e a completa liberalização do mercado com vistas ao aumento da competitividade da economia, e como essa solução proposta dialogaria com a soberania nacional.

Antes de adentrar nos meandros da política pública proposta pela Lei nº 14.301/2022, faz-se necessário mencionar outras duas iniciativas legislativas relativamente recentes e que antecederam sua propositura: o PL nº 2.948/2019; e o PL nº 3.129/2020.

O primeiro, proposto pelo Senador Álvaro Dias, visava "eliminar restrições ao afretamento e à aquisição de embarcações para uso na navegação brasileira" (BRASIL, 2019b, p. 1), o que se pretendia obter através da suspensão de barreiras e da concessão de estímulos para o afretamento e para a importação de embarcações estrangeiras, novas ou usadas.

Entendia-se que essa medida contribuiria para a entrada de novos *players* na cabotagem brasileira com a redução dos custos de compra e de afretamento de embarcações, trazendo alguns impactos positivos econômicos e sociais, tais como: aumento da frota de embarcações no mercado nacional, diminuição do valor dos fretes marítimos, maior equilíbrio na matriz de transportes e geração de novos empregos no setor (BRASIL, 2019b).

Em que pese a tramitação deste PL, ainda sem avanço no Senado Federal, sua justificativa traz uma reflexão bastante importante para este trabalho:

> As políticas de proteção da marinha mercante e da construção naval, não foram capazes de desenvolver esses setores, mas terminaram por prejudicar o desenvolvimento do transporte aquaviário. O alto custo de aquisição de embarcações construídas no Brasil, associada à incapacidade de atendimento da demanda por parte dos estaleiros nacionais, mantêm quase estagnada o tamanho da frota nacional de transporte (BRASIL, 2019b, p. 4).

De fato, desde a abertura dos portos até os dias hodiernos, o Brasil ainda não encontrou a dosagem exata para balancear os interesses de crescimento da cabotagem e de estímulos à construção naval. A não realização de uma opção clara acabou levando ao cenário atual. Novamente, apesar da aparente "boa intenção", ao privilegiar ambos os setores, atrelando o crescimento de um ao do outro, na verdade, acabou optando por nenhum, resultando de um lado uma frota limitada e obsoleta, e de outro uma construção naval incapaz de atender às demandas nacionais. A avaliação de uma política pública deve se dar pelos seus resultados, e não por suas intenções, por melhores que sejam. Claramente o que se tem aqui é que, sob o pretexto de proteção à indústria naval, foram criadas amarras ao desenvolvimento da cabotagem, o que a impediu de crescer, sem que isso tenha se traduzido em qualquer

benefício significativo à criação de uma sólida base industrial naval, em que pesem os bons resultados obtidos nas décadas de 1970 e 1980.

Já o PL nº 3.129/2020, proposto pela Senadora Kátia Abreu, também pugna pela redução dos custos do transporte aquaviário mediante o aumento da frota disponível para a cabotagem. Para tal, propõe mudanças nas diretrizes do Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante (CDFMM); redução gradativa da cobrança do AFRMM; inclusão de dispositivos na Lei nº 10.233/2000 que enfatizam o dever da ANTAQ para promoção da concorrência no setor; bem como algumas medidas com o intuito de ampliar a oferta de embarcações para a cabotagem, facilitando o afretamento de navios a casco nu e diminuindo barreiras para o afretamento a tempo de embarcações estrangeiras, quando não houver disponibilidade no mercado nacional de uma que seja compatível com a demanda (BRASIL, 2020g).

A justificação desse PL reforça o que já foi abordado neste trabalho na seção que tratou sobre o problema logístico e o custo Brasil.

> Apesar de possuirmos um território de dimensão continental com 80% da população vivendo a uma distância de até 200km da costa, termos 7,4 mil km de litoral e 70% das atividades industriais concentradas na faixa litorânea, a navegação de cabotagem no Brasil é responsável apenas por 11% de toda carga transportada internamente no País, enquanto no Japão é 44%, União Europeia 32% e China 31%. Do total dessa carga movimentada pela navegação costeira no País, 52% são de petróleo e derivados (granéis líquidos e gasosos), dos quais quase 70% são transportados pela Petrobras.
> Além disso, insistimos em manter uma alta dependência do transporte rodoviário de carga responsável por 65% de toda a movimentação, enquanto que a cabotagem é um meio de transporte mais competitivo, menos poluente e que tem o menor número de acidentes, sobretudo nas grandes distâncias. Por exemplo, o custo de transporte rodoviário de uma carga conteinerizada de Belém a São Paulo chega a ser 83% mais caro do que por cabotagem (BRASIL, 2020g).

A síntese dos cenários traçados nos PL traz um breve, mas elucidativo resumo do cenário que ambientou a proposição do PL nº 4.199/2020. Tem-se aqui no Brasil estaleiros navais em sérios apuros, uma Marinha Mercante insuficiente e defasada de seus pares internacionais, além de uma regulação que vincula o naufrágio de um setor à hecatombe do outro, culminando em uma Marinha Mercante brasileira pouco competitiva e que contribui muito menos do que poderia na matriz de transporte logístico.

O PL nº 4.199/2020, que deu origem à Lei nº 14.301/2022, foi uma iniciativa do MInfra para incentivar a cabotagem, através da expansão do transporte de cargas por cabotagem no Brasil, a fim de mitigar os problemas decorrentes do custo Brasil, que diminui a competitividade e encarece produtos e serviços ao consumidor final. Um de seus grandes objetivos é incentivar novos entrantes no segmento de cabotagem, tornando menos rígido e

burocrático o afretamento de navios de bandeira estrangeira por empresas brasileiras, e sem a necessidade de possuir uma frota própria, assim, fomentando a cabotagem, através da expansão da oferta e da concorrência, de onde se espera redução nos custos, ampliação das rotas oferecidas e maior equilíbrio na matriz de transportes nacional.

Um ano antes de sua apresentação à Câmara dos Deputados, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos emitiu a Resolução nº 70, de 21 de agosto de 2019, em que "opina favoravelmente à instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR" (BRASIL, 2019a).

Dentre outros fatores, o Conselho considerou que o "transporte aquaviário de cargas é comparativamente mais eficiente, seguro e apresenta menores custos e impactos ambientais que o modal rodoviário ou ferroviário" (BRASIL, 2019a), além de que o aumento da participação da cabotagem na matriz logística nacional seria "a medida mais eficaz e célere para equilibrar os dispêndios excessivos da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios em projetos de infraestrutura rodoviária e ferroviária" (BRASIL, 2019a).

O artigo 3º da Resolução ainda listou os principais objetivos do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem:

> Art. 3º São objetivos da política a que se refere o art. 1º, dentre outros:
> I – incrementar a oferta e a qualidade do transporte por cabotagem;
> II – incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;
> III – ampliar a disponibilidade de frota no território nacional;
> IV – incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
> V – estimular o desenvolvimento da indústria naval nacional para a construção, jumborização, conversão, modernização, docagem e reparação embarcações utilizadas na navegação de cabotagem;
> VI – revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval;
> VII – 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 brasileira; e
> VIII - otimizar o uso de recursos advindos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM. (BRASIL, 2019a).

À exceção do quarto objetivo, relacionado à formação, capacitação e qualificação dos marítimos nacionais, um dos grandes problemas do setor caracterizado pela escassez de mão de obra especializada e que já encontrava amparo na PNRM, os demais objetivos elencados representam basicamente uma síntese dos debates desencadeados a partir do processo de edição da RN nº 01-ANTAQ/2015 em vários foros distintos, como no TCU, em ambas as casas do Congresso Nacional, na sociedade civil organizada, no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), no Ministério Público, e na própria ANTAQ, inclusive quanto à

necessidade de se “revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem das políticas de construção naval” (BRASIL, 2019a).

Complementando esse entendimento, o artigo 4º da mesma Resolução apresenta as diretrizes para a consecução dos objetivos supracitados:

> Art. 4º São diretrizes para a consecução dos objetivos previstos no art. 3º, dentre outras:
> I - permissão de uso de embarcações de bandeira estrangeira para compor parcela da frota das Empresas Brasileiras de Navegação;
> II - adoção de marítimos brasileiros para formação de parcela da tripulação nas embarcações de bandeira estrangeira em operação na cabotagem;
> III - redução de barreiras de entrada ao mercado brasileiro de cabotagem;
> IV - redução dos custos de investimento em embarcações;
> V - equalização dos custos de operação em relação aos benefícios sociais da cabotagem;
> VI - reavaliação da política de intervenção da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras e os encargos dela decorrentes; e
> VII - apoio à realização de investimentos em segurança da navegação costeira pela Marinha do Brasil (BRASIL, 2019a).

Alguns meses depois, mais precisamente em 17 de março de 2020, o Departamento de Navegação e Hidrovias da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários emitiu a Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA que versava sobre o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem, além da alteração da Lei nº 10.233/2001.

Com base na observação de boas práticas internacionais, a Nota asseverava que a adoção de medidas governamentais seriam suficientes para assegurar uma participação mais assertiva da cabotagem na matriz logística brasileira, com potencial de garantir:

> a) eficácia da aplicação de normas locais para os operadores do comércio marítimo, ante a ausência de normas internacionais que previnam práticas anticoncorrenciais e predatórias ao comércio internacional; e
> b) o distanciamento das condições de volatilidade dos preços dos fretes praticados no mercado internacional e da volatilidade da disponibilidade de embarcações/frota desse mercado para o mercado interno (BRASIL, 2020b, p. 61).

Esses aspectos são indispensáveis ao bom desempenho do mercado, uma vez que geram segurança jurídica e confiabilidade ao sistema, algo de suma importância para que os investidores tenham disposição a assumir riscos e fazer os aportes financeiros necessários para a constituição de um frota mercante nova e moderna. Por outro lado, o usuário também se beneficia ao tomar serviços mais regulares e estáveis e com melhores preços.

Neste sentido, é inexorável o estabelecimento de uma política pública que promova segurança regulatória para o prestador dos serviços e confiabilidade e eficiência para o tomador, alavancando a cabotagem brasileira.

A Nota afirma que o Programa de Estímulo ao Transporte de Cabotagem poderia contribuir para o equilíbrio da matriz logística, ampliando não apenas a quantidade, mas também a qualidade do transporte prestado, além de:

> I - reestruturar o mercado de cabotagem, com permissão de uso de embarcações de bandeira estrangeira para compor parcela da frota das Empresas Brasileiras de Navegação;
> II - incentivar aumento da concorrência no mercado da cabotagem, com a redução de barreiras de entrada;
> III - reduzir custos de investimento em embarcações e facilitar a formação de frota;
> IV - aumentar a competitividade da cabotagem, com a equalização de custos em relação aos benefícios sociais e estratégicos para o país;
> V - disponibilizar maior oportunidade de emprego para marítimos nacionais, incentivando a formação e capacitação de marítimos;
> VI - fortalecer a indústria naval, incentivando a sua vocação no setor de manutenção e reparos;
> VII - desvincular as políticas de construção naval e de navegação de cabotagem para permitir maior possibilidade de ingresso de embarcações estrangerias [sic] afretadas para o transporte de cargas pela cabotagem;
> VIII - adotar marítimos brasileiros para formação de parcela da tripulação nas embarcações de bandeira estrangeira em operação na cabotagem;
> IX - incentivar operações especiais de cabotagem e investimentos delas decorrentes para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira, a qual traduz-se em oportunidade para ingresso de novos players no mercado;
> X - promover inovação e desenvolvimento científico e tecnológico para o transporte aquaviário;
> XI - estimular a transparência e integridades pública e privada (BRASIL, 2020b, p. 61-62).

Por fim, a Nota faz uma referência a estudos que apontam os principais componentes dos custos do transporte marítimo internacional na publicação *Review of Maritime Transport* 2015, da *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD)[16], uma organização intergovernamental situada em Genebra, criada em 1964 no âmbito dos debates acerca da redução das barreiras tarifárias e liberalização do comércio a nível mundial do *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT)[17]; dos quais se destacam os segmentos aspectos, especificamente no tocante à concorrência e regulação do mercado:

> Os preços nos mercados de transporte e logística depende significativamente do nível de concorrência efetiva, que estão atrelados ao tamanho do mercado e da regulação efetiva do mercado. Qualquer impedimento à livre concorrência e a existência potencial de comportamento colusivo, atomização e monopólios terão impactos nas estruturas de preços [...] Os formuladores de políticas precisam observar atentamente os processos de concentração no setor marítimo e estar cientes dos possíveis efeitos negativos sobre o comércio e a competitividade das exportações de um país, predominantemente em países e regiões periféricos de rede (BRASIL, 2020b, p. 11).

O estudo elaborado pela UNCTAD é muito claro ao apontar os efeitos perniciosos da concentração de mercado nos custos do transporte marítimo internacional, principalmente

[16] Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento.
[17] Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

sobre os países na periferia das principais rotas comerciais marítimas. *Mutatis mutandis*, esse cenário também se verifica nos mercados de cabotagem periféricos, em regra, muito fechados e com pouca atratividade para cativar as grandes companhias mundiais e em muitos casos dispondo de uma reduzida frota nacional.

A despeito de um singelo movimento de liberalização, a verdade é que muitos países detentores das principais economias do mundo ainda mantêm incentivos, subsídios e reservas de mercado para estimularem o desenvolvimento de suas Marinhas Mercantes, a fim de assegurarem, não apenas uma crescente fatia do mercado internacional de serviços marítimos e de movimentação de bens e valores, além do próprio desenvolvimento do transporte marítimo, mas também para se resguardarem de práticas abusivas de preço realizadas por companhias estrangeiras em ambientes mais desregulados.

Então, de um lado há um histórico protecionismo estatal, corroborado por um sentimento de soberania nacionalista, que com a intenção de proteger o setor e incentivar a indústria naval local acaba por elevar demasiadamente os custos do transporte ao estabelecer enormes barreiras de entrada, situação ainda complementada com os aspectos peculiares de regras trabalhistas e tributárias brasileiras, gerando uma concorrência assimétrica em relação ao custo de operacionalização do transporte entre os navios brasileiros e os de bandeiras estrangeiras.

Já por outro lado, existe uma proposta de liberalização desse segmento, com enorme potencial de redução nos custos dos fretes, a partir do aumento da concorrência, mas que pode conduzir ainda mais aos problemas descritos pela ANTAQ, como a proliferação das empresas de papel e da venda de bandeiras, além do potencial comprometimento da regularidade das rotas de cabotagem, podendo representar o fim de uma já combalida indústria naval nacional. Isso sem mencionar o aumento da dependência dos interesses nacionais aos externos para um setor tão estratégico da economia.

Como já apresentado anteriormente, outro ponto controverso é quanto à manutenção da vinculação entre a Marinha Mercante e a indústria naval, praticamente amarrando o desenvolvimento de um ao do outro, e no fim, colocando uma âncora e impedindo a expansão de ambos.

E com esse cenário de discussões, em 13 de agosto de 2020, foi apresentado à Câmara dos Deputados o PL nº 4.199/2020, vindo a ser aprovado nesta casa ainda em dezembro do mesmo ano, depois da apresentação de 127 emendas ao PL, com 324 votos a favor, 114 contra e uma abstenção, sendo então encaminhado, em caráter de urgência, ao Senado Federal, que

por sua vez aprovou com alterações, o que levou ao retorno do projeto à Câmara, aprovado em definitivo cerca de um ano após sua aprovação inicial na casa. Finalmente, o projeto foi sancionado, com vetos pelo Presidente da República, em 7 de janeiro de 2022, sendo os vetos apreciados pelo Congresso Nacional pouco mais de dois meses depois.

O programa legitimado prevê ações em quatro eixos temáticos: frota, custos, portos e indústria naval, com o desenvolvimento de projetos específicos para cada um deles.

Para que uma empresa interessada se habilite no BR do Mar, ela deverá cumprir uma série de requisitos como: estar autorizada a operar como EBN no transporte de cargas por cabotagem; comprovar situação regular em relação aos tributos federais; e apresentar periodicamente uma série de informações referentes às suas operações no setor (BRASIL, 2022a).

Já em relação à possibilidade de afretamento de embarcações de bandeiras estrangeiras, o artigo 5º prevê as hipóteses em que a EBN poderá afretar por tempo e na modalidade a casco nu embarcações de suas subsidiárias estrangeiras integrais.

> Art. 5º A empresa habilitada no BR do Mar poderá afretar por tempo embarcações de sua subsidiária integral estrangeira ou de subsidiária integral estrangeira de outra empresa brasileira de navegação para operar a navegação de cabotagem, desde que essas embarcações estejam:
> I - em sua propriedade; ou
> II - em sua posse, uso e controle, sob contrato de afretamento a casco nu.
> § 1º O afretamento de que trata o caput deste artigo poderá ser realizado nas seguintes hipóteses:
> I - ampliação da tonelagem de porte bruto das embarcações próprias efetivamente operantes, registradas em nome do grupo econômico a que pertença a empresa afretadora, de acordo com a proporção a ser definida em ato do Poder Executivo federal;
> II - substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no País, na proporção de até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 (trinta e seis) meses;
> III - substituição de embarcação de tipo semelhante em construção no exterior, na proporção de até 100% (cem por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção, pelo prazo de 6 (seis) meses, prorrogável por igual período, até o limite de 36 (trinta e seis) meses;
> IV - atendimento exclusivo de contratos de transporte de longo prazo, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal; e
> V - prestação exclusiva de operações especiais de cabotagem, pelo prazo de 36 (trinta e seis) meses, prorrogável por até 12 (doze) meses, nos termos dispostos em ato do Poder Executivo federal.
> § 2º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se:
> I - embarcação em construção: aquela cujo pagamento inicial já tenha sido efetuado pelo proprietário da embarcação ao estaleiro construtor até a assinatura do termo de entrega e aceitação pelas partes; e
> II - operações especiais de cabotagem: aquelas consideradas regulares para o transporte de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira.
> § 3º As embarcações afretadas de acordo com o caput deste artigo deverão atender aos requisitos estabelecidos nos tratados e nos códigos internacionais em vigor no

> Brasil, bem como, no que couber, nas Normas da Autoridade Marítima (BRASIL, 2022a).

Em resumo, os afretamentos serão autorizados basicamente em quatro hipóteses: ampliação da tonelagem; substituição de embarcação em construção; contratos de transporte de longo prazo; e nas operações especiais de cabotagem.

Um ponto importante a ser analisado é a redação do artigo 5º, §1º, I, da lei, que estabelece uma "proporção" a ser definida em ato do Poder Executivo Federal para os casos da "ampliação da tonelagem" (BRASIL, 2022a). Observa-se que o texto é muito parecido com o da RN nº 01-ANTAQ/2015 já debatido neste trabalho. Assim, especificamente em relação a este dispositivo legal, permanecem válidas todas as críticas já apontadas quanto ao estabelecimento de barreiras a novos entrantes, e à possibilidade de práticas anticompetitivas e de concentração de mercado, uma vez que empresas de menor porte teriam maiores dificuldades de aumentar sua operação mediante o afretamento de navios estrangeiros de grande porte, já que tendem a ter uma frota mais modesta em comparação aos grandes *players* do mercado, dificultando suas perspectivas de crescimento, com o agravante de que, neste caso, estaria erigindo esta normatização do nível infralegal para o legal.

Outro dispositivo a ser observado é o artigo 19, que amplia o conceito legal de EBN, previsto na Lei nº 9.432/1997, o qual passa a ser a "pessoa jurídica constituída de acordo com o disposto nas leis brasileiras, com sede no País, que tem por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente com embarcações próprias ou afretadas" (BRASIL, 2022a), bem como o de embarcação brasileira, "aquela que tem o direito de arvorar a bandeira brasileira, independentemente do local onde tenha sido construída ou da forma como tenha sido incorporada à frota do operador" (BRASIL, 2022a), além da já mencionada criação das EBN-i, "aquela que tem por objeto fretamento de embarcações para empresas brasileiras ou estrangeiras de navegação" (BRASIL, 2022a).

Outra alteração ainda prevê a autorização para "o afretamento de 1 (uma) embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, independentemente de contrato de construção em eficácia ou de propriedade de embarcação brasileira", que será ampliado gradativamente, ano a ano, até que no início de 2026 se torne totalmente livre "o afretamento a casco nu de embarcação estrangeira, com suspensão de bandeira, para a navegação de cabotagem" (BRASIL, 2022a).

Essa medida contribui para o afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, sem grandes restrições e/ou burocracias, permitindo a ampliação da oferta de embarcações

disponíveis à cabotagem, principalmente quatro anos após a vigência da lei, o que já poderia ter sido estabelecido para o momento da entrada em vigor da lei.

Por fim, a lei contempla diversas medidas que visam à desburocratização do setor, outro pleito dos agentes privados, de modo a reduzir os custos e os embaraços à cabotagem, ausentes, ou presentes com menor intensidade, em outros modais.

A despeito de algumas críticas pontuais, espera-se que ocorra um aquecimento na cabotagem para os próximos anos, com investimentos em infraestrutura portuária e ampliação da oferta de embarcações, inclusive com a presença de empresas estrangeiras, aumentando a concorrência no segmento, o que contribuirá para a diminuição dos custos logísticos de transportes.

O Brasil sempre buscou a adoção de um posicionamento baseado na "sinergia" entre a Marinha Mercante e a construção naval. Finalmente, é chegado o momento de se cortar o cordão umbilical existente entre esses setores, desvinculando-se definitivamente as políticas públicas de incentivo à construção naval das relacionadas à cabotagem, pois o que se vê hoje é que a preocupação em proteger a indústria naval acaba impedindo o crescimento e a renovação da frota mercante nacional. A grande questão que fica é se ambos os setores estão suficientemente preparados para essa separação.

Há que se avaliar atentamente quais serão os impactos previstos dessas medidas no poder marítimo e no exercício da soberania marítima na Amazônia Azul, tópicos que serão assunto do próximo capítulo.

4 A MARCHA PARA O LESTE: A COLONIZAÇÃO DA AMAZÔNIA AZUL

Após pouco mais de um ano de intensas discussões nas casas legislativas, finalmente o BR do Mar foi aprovado, visando à ampliação da oferta e ao aumento da eficiência no transporte logístico por cabotagem, além do equilíbrio da matriz de transporte brasileira.

O transporte marítimo é a grande coluna dorsal do comércio mundial e o motor que movimenta as trocas globais. Nesse sentido, a busca pela eficiência logística representa um fator competitivo entre as nações.

Contando com um enorme litoral e por se tratar de um transporte de baixo custo em comparação à capacidade de carga, a cabotagem é uma solução interessante para a logística nacional. O grande desafio está em encontrar o ponto de equilíbrio entre diversos aspectos: redução de custos, maior eficiência, aumento da competitividade, geração de empregos e de renda, maior concentração de mercado, dependência externa e perda de soberania marítima.

Não é uma resposta fácil. Apesar de o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem representar uma política pública de conteúdo relacionado eminentemente com economia e infraestrutura, traz implicações em diversas outras áreas, notadamente no exercício da soberania marítima na Amazônia Azul.

O aumento esperado na oferta de embarcações para a cabotagem pode levar a uma nova "corrida do ouro", não mais para o interior, mas em direção ao leste, em um movimento centrífugo de expansão.

Além das expectativas econômicas, são esperados impactos positivos e negativos no país, tais como: o incremento na mentalidade marítima brasileira, aumentando o sentimento de pertencimento entre o cidadão médio brasileiro e o mar; a territorialização do oceano com a ocupação efetiva da Amazônia Azul, um processo já observado em escala global com a incorporação das massas líquidas ao quotidiano da vida em comunidade, passando a serem encaradas como território nacional; porém com impactos negativos para a indústria naval nacional e a Marinha Mercante brasileira, em ambos os casos a completa liberalização do mercado com a franca competição com os grandes armadores internacionais, sem a existência de qualquer mecanismo de proteção, pode culminar em sérios riscos a esses setores, inclusive levando à quebra generalizada.

O problema é que não se tratam de meras companhias privadas que apenas querem destaque no mercado, mas sim, setores estratégicos ao Estado e importantes para o pleno gozo

da soberania marítima, com um forte viés de interesse público e cujas quebras tendem a gerar um elevado custo social ao país.

4.1 O Desenvolvimento da Mentalidade Marítima como Política Pública

Secchi (2019, p. 27) entende que "a análise de políticas públicas serve para tratar problemas públicos". Por sua vez, Dunn (1981, p. 98) compreende que os problemas públicos "são valores, necessidades ou oportunidades não realizadas que, uma vez identificados, podem ser alcançados por meio de ação pública".

Neste sentido, a Lei nº 14.301/2022 representa uma ação governamental que visa contribuir para a solução do problema público de desequilíbrio da matriz de transportes brasileira, bastante dependente do modal rodoviário, através da potencialização e do fomento da cabotagem.

Portanto, há que se compreender o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem como uma política pública a ser implementada no ambiente marítimo. A existência de uma mentalidade marítima voltada ao aproveitamento sustentável de todas as potencialidades que o oceano oferece, abre margem à exploração de um grande *mix* de produtos e atividades.

A evolução tecnológica vem permitindo, cada vez mais, o avanço mar adentro, o que deve ser planejado com bastante critério, uma vez que os recursos não são indefinidamente renováveis. Pode-se exemplificar com o aumento na exploração pesqueira, no turismo, no transporte marítimo em escala global, além do surgimento de novas atividades econômicas, como a produção de energia por fontes marítimas renováveis e a extração de minérios, petróleo e gás em águas profundas e ultra-profundas.

Naturalmente, o advento de novas atividades econômicas, somado ao aprimoramento das já existentes, implicam uma grande revolução no setor naval. Por outro lado, elas também mexem com o tabuleiro e o equilíbrio de forças internacionais. O domínio da tecnologia para produção de energia através de novas fontes renováveis, o controle das rotas comerciais internacionais e da infraestrutura marinha de comunicação, a hegemonia na construção naval, a obtenção de valiosos minérios através dos oceanos; todos estes são aspectos que ganham importância no cenário geopolítico internacional. O país que desejar se manter à frente nessa acirrada corrida global rumo ao mar deverá planejar políticas públicas consistentes, que

fomentem um ambiente de negócios saudável e competitivo, com segurança jurídica e respeito aos contratos firmados.

Brozoski diagnostica que:

> o mar, além de ser a principal via de comunicação do mercado global de energia, é também provedor de recursos vitais no quadro atual e futuro da matriz energética mundial. Desta forma, o crescimento da demanda poderia, por si só, colocar o mar em maior evidência na geopolítica global, mas precisamos ainda levar em conta certas nuances neste processo – enquanto alguns fatores podem relativizar essa premissa, outros podem reforçá-la. (BROZOSKI, 2018, p. 61).

Nesta conjuntura competitiva global, ainda há que se salientar a atenção dispensada às metas estipuladas para redução de emissão de gases poluentes, que impulsionam um maior movimento em busca de eficiência energética combinada com a produção de energia limpa. Isto posto em um cenário com estimativa de crescimento econômico e populacional a níveis globais, implicando uma maior demanda energética, em que pesem os impactos advindos com a pandemia de COVID-19.

A tendência é que as energias renováveis cresçam em um ritmo muito maior que as oriundas de fontes mais poluidoras, em grande parte devido à expansão da energia eólica e solar fotovoltaica. Consequentemente, com o aumento da implantação de energias renováveis, espera-se uma diminuição contínua nos custos de produção (IEA, 2016).

Considerando uma projeção com um horizonte até 2040, o consumo de todos os combustíveis tradicionais continua a crescer, embora o crescimento do carvão seja reduzido para uma taxa média de 0,2% ao ano. Prevê-se que a demanda por petróleo e gás aumente continuamente neste período, ainda permanecendo como a principal forma de produção energética. Porém, o destaque fica para as energias renováveis, que devem responder por cerca de 60% de todo o aumento previsto (IEA, 2016).

O gás natural se mostra uma alternativa ecologicamente mais atraente que o petróleo e o carvão, acarretando um bom ambiente para seu crescimento, pelo menos a curto e médio prazo (UNCTAD, 2016).

O mercado marítimo internacional, que tradicionalmente é um grande consumidor de combustíveis fósseis na execução de suas atividades, não se encontra alheio a todas essas mudanças.

> Atualmente, tem-se encorajado a adaptação de navios para o uso do gás no lugar de óleo combustível. Tal conversão não só atende as pressões recentes do mercado (por exemplo, a necessidade de reduzir custos), mas também colabora para o cumprimento das novas exigências Organização Marítima Internacional (IMO) no que tange o controle da poluição atmosférica (BROZOSKI, 2018, p. 67).

Ao que tudo indica, a temática ambiental continuará conduzindo as discussões internacionais e será o novo campo de batalha geopolítico das guerras a serem travadas no século XXI. Questões como aquecimento global, eficiência energética e emissão de gases estufa tendem a pautar os debates no setor de transportes.

Todavia, ainda que se observe uma tendência mundial de substituição dos derivados de petróleo, com um *mix* bem mais diversificado de combustíveis no setor de transporte, estima-se que o petróleo ainda representará cerca de dois terços da demanda total de transporte em 2040 (IEA, 2016).

Apesar de todos os esforços, a transição energética não é algo que se dará imediatamente. Trata-se de um processo longo e demorado. O petróleo e o gás ainda reinarão por um bom tempo na geopolítica internacional e ainda serão bastante relevantes na disputa das grandes potências por poder.

Yergin assevera que:

> Será que estamos à beira de um novo estágio na "grande revolução" da energia? A história mostra que a transição energética costuma ser um processo longo. O petróleo levou quase um século para superar o carvão como principal fonte de energia (...). Em 2030, o consumo global de energia pode ser 35% ou 40% maior do que o atual. É provável que o mix não seja muito diferente do que é hoje. Os hidrocarbonetos provavelmente serão os responsáveis por 75% e 80% do total. Podemos imaginar uma série de fatores – de revoltas políticas e conflitos militares a grandes mudanças na economia mundial, alterações nos preços e regulamentações ou inovações tecnológicas significativas – que modifiquem essa situação de forma mais decisiva. Contudo, a lei de prazos longos permanece. Só mesmo depois de 2030 é que o sistema energético poderá começar a parecer diferente, à medida que o efeito cumulativo da inovação e dos avanços tecnológicos começarem a se fazer sentir. (YERGIN, 2014, p. 741).

A importância desse cenário para o Brasil é que a descoberta da existência de petróleo e de gás de boa qualidade na camada do pré-sal, apesar da alta complexidade e da necessidade de elevados investimentos, pode colocar o Brasil em uma posição privilegiada no cenário global como um dos grandes fornecedores de energia do mundo, em vista do seu potencial e elevado valor comercial. Atualmente, conforme informa a Petrobrás em seu sítio[18], o Brasil já é o líder mundial no desenvolvimento de projetos em águas profundas e ultraprofundas.

Apesar do momento de transição energética, o petróleo ainda será muito relevante no mercado global por um bom tempo. Deter as reservas e possuir a tecnologia necessária a sua extração e refino é fundamental ao estabelecimento de um planejamento para aproveitamento

---

[18] PETROBRAS. Somos a maior operadora mundial de equipamentos submarinos para águas profundas e ultraprofundas. Disponível em: https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/somos-a-maior-operadora-mundial-deequipamentos-submarinos-para-aguas-profundas-e-ultraprofundas.htm. Acesso em: 23 mai. 2021.

destes recursos. Acrescenta-se ainda, a necessidade de uma eficiente e integrada infraestrutura logística de transporte compatível com as demandas do setor.

Porém, não só de petróleo e gás *offshore* vivem os oceanos. Recentemente, novas atividades de aproveitamento marítimo vem surgindo, como: energia eólica, energia maremotriz, e energia ondomotriz, aquicultura *offshore*, mineração dos fundos oceânicos, biotecnologia marinha, entre outros.

Os mares terão um papel essencial na transição para um sistema de energia global mais sustentável. As projeções sugerem que a capacidade global instalada de energia eólica *offshore* pode ter um significativo crescimento até 2050. E enquanto as diversas formas de produção de energia oceânica não estão maduras o suficiente ou ainda não operam em escala comercial, seu potencial é bastante considerável a longo prazo (OECD, 2016).

As plataformas oceânicas de uso comum ou múltiplo se caracterizam por serem projetos mais avançados e mais complexos de localização conjunta de indústrias *offshore* e já vem despertando interesse na gestão marítima. Busca-se a integração de sistemas a partir das sinergias oferecidas pelo uso de diferentes tecnologias baseadas nos mares, tais como a produção de energia renovável, aquicultura marinha, pesquisa marinha, biotecnologia, transporte marítimo e logística, tudo em um mesmo local (OECD, 2016).

Cabe ressaltar que essa é uma projeção feita pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD), organismo internacional que reúne os países mais ricos do mundo, ao qual o Brasil busca adesão desde 2017, e que em 25 de janeiro de 2022, finalmente aprovou a abertura do processo de negociações para avaliar a inclusão do Brasil à entidade.

Para conseguir sua adesão ao grupo, o país candidato deve cumprir vários requisitos, tais como: respeito aos direitos humanos; manutenção dos valores democráticos; combate ao desmatamento; transparência; boas práticas de governança pública, dentre outros valores, que podem contribuir para que o Brasil se torne mais competitivo e produtivo no cenário internacional, saindo de uma posição periférica na economia para uma mais central.

Tratam-se de metas a serem observadas que podem mudar a imagem do Brasil em âmbito externo e angariar novos investimentos e acordos que contribuam para o desenvolvimento do país. Por outro lado, internamente são previstos ganhos em pontos relacionados à melhor qualidade da ação estatal; governança, práticas ESG e na formulação e implementação de políticas públicas. Com efeito, o somatório desses benefícios pode efetivamente resultar no reposicionamento do Brasil no cenário internacional.

E neste cenário não poderia faltar o transporte marítimo que se encontra no cerne da economia globalizada, permitindo o comércio internacional, além de apoiar toda a cadeia de abastecimento. Ademais, também possibilita o desenvolvimento industrial em escala global por fazer a ligação entre os produtores e o mercado consumidor (UNCTAD, 2016). O transporte marítimo responde por cerca de 80% do comércio internacional, sendo o mais aconselhado para longas distâncias, pela grande capacidade e pelos baixos custos.

Por outro lado, é esperado que os minerais e metais desempenhem um papel de destaque na transição para um futuro mais sustentável, com grande possibilidade de impactar significativamente o mercado, uma vez que são de suma importância para a produção de energias limpas. Um grande exemplo dessa demanda é na produção de baterias de armazenamento de energia, com a utilização de diversos metais, por exemplo, alumínio, cobalto, ferro, chumbo, lítio, manganês e níquel (WORLD BANK GROUP, 2017).

Além disso, muitos desses metais também possuem emprego na fabricação de armas, sem mencionar o urânio para equipamento nucleares. Considerando as decrescentes reservas minerais terrestres, a exploração *offshore* desses metais pode vir a sofrer picos de demanda em razão de um eventual cenário de nova corrida armamentista.

Nos últimos tempos, várias nações vêm envidando esforços para atualizar suas políticas marítimas, de modo a focar em um tratamento mais uniforme e integrativo das potencialidades do oceano, melhorar as atividades de comando e controle de suas áreas marítimas, diminuir a exploração predatória dos mares, promover a práticas de novas atividades sustentáveis, inclusive a produção energética, todas reforçando a importância dos mares para o vetor estratégico do Estado.

Neste sentido, “no Brasil, o maior desafio tem sido expressar, por meio de políticas públicas consistentemente concebidas, acompanhadas e avaliadas, esse entendimento sobre a importância estratégica do mar” (BARBOSA JUNIOR, 2019).

Geograficamente, o Brasil é um país de dimensões continentais e com uma vocação marítima muito nítida, mas negligenciada por um longo tempo. Não há como prescindir de uma região maior que a porção terrestre da Índia, sétimo maior país do mundo em extensão territorial, e que corresponde a mais da metade da área continental brasileira, sem mencionar o seu grande potencial econômico, político e científico. É imperativo recuperar o tempo perdido, implementando políticas públicas eficientes para a ocupação e exploração sustentável da Amazônia Azul.

Em sua obra, Mahan retrata bem como a boa utilização do mar pode ser um grande impulsionador para ascensão de uma nação ao abordar a importância do poder marítimo como fator para o desenvolvimento do Império Britânico, que por muitos anos foi hegemônico no cenário mundial.

Assim como os britânicos, o Brasil também possui uma localização geográfica privilegiada, contando ainda com uma vasta costa litorânea, que possui uma boa conformação física com a existência de regiões abrigadas e profundas, a qual permite a instalação de portos, ancoradouros e toda a infraestrutura marítima necessária à operação no mar.

Porém, Mahan também alertava para a existência de uma espécie de "armadilha". Em que pese a existência de uma vasta costa litorânea seja algo almejado e imprescindível ao crescimento de uma nação, já que possibilita a exploração de matérias-primas e o seu transporte de modo mais eficiente, deveria encontrar correspondência com o tamanho da população, se fosse demasiadamente pequena, não teria capacidade de defender o território.

Sem adentrar as questões militares e de defesa, que não são exatamente o foco deste trabalho, a grande questão aqui não é o tamanho da população em si, até porque o Brasil possui a sexta maior população do mundo, a qual em grande parte se encontra distribuída por uma faixa de até duzentos quilômetros da costa, mas sim, dois outros aspectos de sua teoria: o caráter da população e o do governo. É factível ponderar que uma grande população ambientada em um território litorâneo implicasse uma elevada população marítima, porém, novamente há que se pontuar a parca mentalidade marítima nacional tanto por parte dos governantes, quanto pela população em geral, que contribui para o desperdício das potencialidades marítimas brasileiras.

A ausência de políticas públicas claras e o abandono do tema por boa parte da população, além dos diversos agentes e grupos de interesse em âmbito nacional, relega o tema marítimo a segundo plano. A existência de um vasto território marítimo sem que se almeje explorar e exercer sua soberania por completo se revela não como um patrimônio, mas sim um verdadeiro fardo a ser carregado, uma vez que além de não gerar grandes benefícios sociais, ainda impõe o ônus da eterna vigilância, gastos vultosos com defesa e proteção do meio ambiente marinho e sem qualquer contrapartida.

Conforme evidenciado anteriormente, o Brasil possui um grande território, uma vasta costa litorânea, com uma população compatível ao tamanho do país, mas com baixa mentalidade marítima e ainda bastante periférico quanto às principais rotas comerciais internacionais e ao desenvolvimento da exploração marítima.

Em 1996, foi conduzida uma pesquisa de opinião nos Estados Unidos pelo *Mellman Group* para verificar a percepção do cidadão comum em relação ao mar. Inspirada nesta pesquisa, a Comissão Nacional Independente sobre os Oceanos (CNIO) deliberou, em 1997, por custear uma pesquisa similar no Brasil, porém com escopo ainda mais amplo, contemplando todos os setores de interesse relacionados ao poder marítimo, destacando-se por ser a primeira pesquisa do tipo realizada em solo brasileiro. Os resultados compuseram um dos capítulos da obra *O Brasil e o Mar no século XXI – Relatório aos Tomadores de Decisão do País* (1998), sendo orientados aos tomadores de decisão no Brasil (CEMBRA, 2019).

Após a extinção da CNIO, um lapso temporal se passou até que em 27 de agosto de 2009 foi constituído o Centro de Excelência para o Mar Brasileiro (CEMBRA), que passou a ser uma espécie de "herdeiro" do seu legado. Em 2011, contando com o apoio da MB e da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR), o CEMBRA foi responsável pela realização de uma segunda rodada de pesquisas de opinião sobre o mar, em que foi possível não apenas a atualização dos dados, mas também a comparação entre eles, denotando a evolução do pensamento marítimo do brasileiro médio nesses quatorze anos que separam as pesquisas (CEMBRA, 2019).

O primeiro ponto a ser destacado da pesquisa é quanto à importância do mar. 73% dos entrevistados afirmaram dar muita importância ao mar (percentual que era de 66% em 1997), porém apenas 39% tinham a percepção de que o povo brasileiro, como um todo, dava a mesma importância (era 33% em 1997). Interessante perceber que quase 3/4 da população se via como alguém interessado com os assuntos relacionados ao mar, mas apenas pouco mais de 1/3 percebia essa mesma preocupação na população em geral (CEMBRA, 2019).

Ainda sob este aspecto, outro ponto que merece destaque são os principais motivos para se dar importância ao mar, sendo dois deles os mesmos nas duas pesquisas, por ser fonte de alimentos (67% em 2011, 32% em 1997) e de lazer (39% em 2011, 17% em 1997). De forma contraditória, 88% dos entrevistados responderam que o consumo de peixes no Brasil era inferior ao de carne bovina e de frango, atribuindo esse comportamento, principalmente, ao preço mais alto dos peixes, à falta de hábito e à resistência ao consumo (CEMBRA, 2019).

Esses dados trazem uma conclusão importante. Embora o cidadão brasileiro médio considere importante essa temática, ele percebe o mar mais como fonte de entretenimento e para obtenção de alimentos como peixes e mariscos; poucos compreendem a importância do mar como fonte energética e para o transporte de bens e pessoas.

Apesar de a maior parte da população viver ao longo do litoral, o brasileiro ainda não possui uma mentalidade marítima mais aguçada. Apesar de ter compreensão acerca da importância dos oceanos, não desenvolveu uma grande atração por ele em si, mas pelo litoral e seu grande potencial recreativo e turístico.

Ainda, cerca de 93% dos entrevistados, número similar ao obtido em 1997, entendem que um maior conhecimento dos mares pode gerar benefícios à humanidade (CEMBRA, 2019).

Em relação aos aspectos legais, 22% dos entrevistados asseveraram conhecer a CNUDM, enquanto apenas 13% relataram já terem ouvido falar do LEPLAC; ainda, somente 8% sabia que a extensão do mar territorial ocorria até doze milhas náuticas da costa; para quase um terço (29%), a soberania brasileira se dava de forma plena até duzentas milhas náuticas da costa (CEMBRA, 2019).

Em 2011, 85% dos entrevistados entendiam ser muito importante a manutenção de uma frota própria para exportação de produtos (em 1997 eram 80%). Igual percentual foi obtido para a relevância de o Brasil possuir uma indústria naval forte para a construção de seus próprios navios. Corroborando com essa percepção, cerca de 83% consideravam os navios construídos aqui melhores ou de qualidade similar aos estrangeiros. Porém, 34% consideraram que o setor naval nacional estava em crise; enquanto 41% mencionaram que a construção naval brasileira estava em um período de progresso, percentuais relativamente próximos. Seguindo a pesquisa, 39% apontavam que os portos brasileiros funcionavam bem ou muito bem, enquanto 25% entendiam que funcionavam mal (eram 48% em 1997), sendo os principais problemas as faltas de investimento e de uma regulação mais moderna. Em geral, os entrevistados consideravam importante o aumento do transporte de carga por cabotagem, principalmente por dois fatores: diminuição da quantidade de caminhões circulando pelas estradas brasileiras e redução no valor do frete de mercadorias (CEMBRA, 2019).

Então, dessa pesquisa se extrai que, em geral, uma boa parcela dos brasileiros até possuem alguma compreensão da importância do mar em suas vidas, porém sem dar a devida importância ao aproveitamento dos diversos recursos marinhos e aos benefícios em sua exploração sustentável.

Destarte, ainda que o brasileiro médio entenda a importância do mar para sua vida, ainda carece de uma mentalidade marítima mais consistente. Assim, não se verifica a

existência de uma maturidade marítima para conceber a variedade de situações em que o mar interfere no quotidiano da população, até mesmo daqueles que moram longe do litoral.

Novamente, a importância sócio-econômica da Amazônia Azul não se limita à exploração dos diversos recursos naturais existentes, incluindo aqui petróleo, gás e demais hidrocarbonetos. Contempla também a logística do país, permitindo uma matriz de transportes mais equilibrada e eficiente, além da criação de diversos empregos, diretos e indiretos, inclusive em regiões distantes do litoral.

O incremento da mentalidade marítima é crucial ao desenvolvimento do poder marítimo. Seus componentes vão mutuamente dialogando e influenciando essa mentalidade em um processo dialético gerando um círculo, que pode ser virtuoso ou vicioso.

Por sua vez, a teoria mahaniana entendia que o poder marítimo era uma condição *sine qua non* ao surgimento e à manutenção das grandes potências mundiais. A despeito de todas as evoluções tecnológicas ocorridas após a formulação da sua teoria, esta ainda se mantém bastante atual. O livre acesso ao mar e fazer parte das principais rotas marítimas comerciais são fatores de grande relevância econômica e geopolítica no cenário internacional, influindo ainda hoje na divisão internacional do trabalho, processo típico da globalização.

As principais rotas marítimas comerciais vão ligar países fornecedores, detentores e exploradores de recursos naturais, a países mais desenvolvidos e no topo da pirâmide internacional para produzirem equipamentos com alto grau de tecnologia, os quais serão comercializados pelo mundo inteiro por um valor agregado muito mais alto.

Então a divisão internacional do trabalho vai estabelecer algumas classes de países: os periféricos, fornecedores de matérias primas e *commodities*; os desenvolvidos, produtores de equipamentos e serviços de alto valor agregado; e os inexistentes, via de regra nações menos abastadas, que não possuem grandes recursos naturais e que normalmente encontram-se geograficamente afastadas das grandes rotas, sendo alijadas de todo o processo de globalização.

Desde o início do comércio entre os povos antigos, a troca de *commodities* sempre foi a grande impulsionadora do comércio marítimo, através da ligação entre os centros produtores aos consumidores. Cenário que ainda permanece bastante similar nos dias atuais, alterando as *commodities* comercializadas naquela época pelas atuais, sendo o Mar Mediterrâneo, a porção norte do Oceano Índico, a parte asiática do Oceano Pacífico e o Atlântico Norte, incluindo o Mar do Caribe, os locais mais "engarrafados" no tráfego marítimo internacional, destacando cinco pontos geograficamente muito importantes: o Estreito de Malaca, com intenso trânsito

de mercadorias, principalmente as provenientes e as destinadas ao mercado chinês; o Canal de Suez, que conecta o Oceano Índico ao Mar Mediterrâneo sem ter que dar a volta por toda a costa africana; o Estreito de Ormuz, pela proximidade com grandes pólos petrolíferos; o Estreito de Gibraltar, que interliga o Mar Mediterrâneo ao Oceano Atlântico; e o Canal do Panamá, que faz a ligação entre o Oceano Atlântico e o Oceano Pacífico.

Verifica-se que nenhum dos principais pontos e rotas do comércio marítimo internacional apresentados passa pelo Brasil. Ou seja, a atratividade do Brasil em trazer embarcações de grande porte para operarem no mercado brasileiro é bastante reduzida, tanto por questões geográficas, quanto econômicas. Apesar de ser um grande exportador de *commodities*, o Brasil está fora das grandes rotas internacionais, potencialmente mais lucrativas. Assim, para que os grandes armadores olhem para o mercado brasileiro com mais atenção, é inexorável que haja um elevado potencial de ganho e principalmente que se tenha segurança jurídica para desenvolverem suas operações.

O armador é aquele que por sua conta e risco opera os navios nas rotas marítimas, transportando as cargas entre os portos. Por definição, ele não necessita ser proprietário de navios, mas deve ser o responsável legal por sua operação. Além disso, não há uma ligação necessária entre a nacionalidade do armador e a bandeira do navio em operação, normalmente se buscando países que ofereçam mais vantagens fiscais.

Talvez fosse desnecessário pontuar, porém, quase totalidade dos navios que transportam mercadorias no Brasil em longo curso são de bandeiras estrangeiras, em virtude de o Brasil possuir um dos regimes tributários mais complexos do mundo, não sendo atrativo ao grande armador internacional operar sob a bandeira brasileira. Sendo assim, mais um ponto negativo para o Brasil no cenário marítimo internacional.

Nesse ponto, também se mostra deveras importante a aprovação da Lei nº 14.301/2022, pois procura desburocratizar o setor e trazer uma maior abertura do mercado para os grandes armadores internacionais, tornando a operação no Brasil um pouco mais vantajosa não somente para as navegações de longo curso, mas também para a cabotagem.

Assim, é possível vislumbrar que uma grande embarcação de bandeira estrangeira, operada por um grande armador internacional, adentre o território nacional em navegação de longo curso, trazendo produtos importados a um determinado porto nacional (Santos/SP, exemplificando), descarregue essas mercadorias, possa ser carregado novamente e realize um transporte de cabotagem até outro porto nacional (Cabedelo/PB, por exemplo), que esteja em

sua rota originalmente prevista, ou com pequeno desvio, onde descarregue e carregue com produtos a serem exportados do Brasil, saindo do território nacional e seguindo viagem.

Perceba que pela legislação atual no exemplo acima, haveria grandes barreiras à execução desse transporte de cargas na rota Santos - Cabedelo. Então, ele chegaria carregado em Santos, teria que sair vazio até Cabedelo, onde carregaria novamente e partiria do país. Assim, o trajeto Santos - Cabedelo teria que ser realizado com a embarcação vazia, aumentando os custos incorridos na operação, o que implica diretamente o valor cobrado pelo frete.

A permissão e a desburocratização para que as grandes embarcações de bandeiras estrangeiras operem no mercado de cabotagem, ampliam a variedade de opções no transporte logístico tanto desse grande armador internacional, quanto dos importadores e dos exportadores brasileiros, possibilitando várias combinações de tempos e de serviços realizados, diminuindo o período ocioso da tripulação e das embarcações e, consequentemente, otimizando os custos de operação no Brasil.

Se isso por si só será o suficiente para angariar sua atenção só o tempo dirá, mas com certeza se trata de uma boa iniciativa para tentar inserir o Brasil nessas grandes rotas internacionais, ainda que como um "pequeno desvio recorrente", além de permitir um melhor planejamento das importações e das exportações pelas empresas nacionais.

Ademais, ainda que não haja no bojo da proposta uma abordagem geopolítica tão profunda acerca da importância dos mares para o desenvolvimento nacional, ele coloca a exploração marítima e o uso do mar no debate público e chama a atenção de todos para uma questão muito importante no momento em que se chega ao bicentenário da independência do país: a efetiva colonização da Amazônia Azul como território brasileiro.

E aqui não se está falando de uma volta ao passado, mas ao contrário, de um olhar para o futuro. Não se trata do estabelecimento de novas políticas neocolonialistas e/ou neoexpansionistas, como já se visualizam novamente em algumas partes do mundo, mas da colonização do próprio território, um território há pouco descoberto e que aguarda uma diretriz inequívoca para sua incorporação.

Contudo, ao contrário da época dos portugueses, em um período hoje que muitos já consideram como Idade Pós-Contemporânea, outros temas importantes também compõem o debate na implementação desta nova política pública, tais como: mitigação de concorrência predatória; desenvolvimento sustentável; inclusão social; prosperidade comum; dentre outros.

Não se trata nem mesmo de algo novo em nosso ordenamento, as próprias diretrizes gerais da PNRM de 1980 já previam "a fixação de medidas essenciais à promoção da integração do Mar Territorial e Plataforma Continental ao espaço brasileiro e à exploração racional dos oceanos" (BRASIL, 1989). O que veio a ser confirmado com a edição do Decreto nº 5.377/2005, o qual finalmente aprovava a PNRM, explicitamente afirmava que a sua finalidade era a de "orientar o desenvolvimento das atividades que visem à efetiva utilização, exploração e aproveitamento dos recursos vivos, minerais e energéticos" da Amazônia Azul, "de forma racional e sustentável para o desenvolvimento socioeconômico do País, gerando emprego e renda e contribuindo para a inserção social" (BRASIL, 2005).

Ideia que também encontra respaldo na segunda versão da PMN (1994), a qual se encontra atualmente em revisão, que de forma um pouco mais vaga afirma ter por finalidade "orientar o desenvolvimento das atividades marítimas do País, de forma integrada e harmônica, visando à utilização efetiva, racional e plena do mar e de nossas hidrovias interiores, de acordo com os interesses nacionais" (BRASIL, 1994).

Não obstante, o último PSRM aprovado em 2020, com vigência até 2023, também é claro ao trazer como área de interesse "o fortalecimento da mentalidade marítima e da cultura oceânica na população brasileira" (BRASIL, 2020a).

Todavia, existe uma máxima, a qual afirma que "o papel aceita tudo". Como visto, não existe qualquer anomia acerca do fortalecimento da mentalidade marítima brasileira e o fomento a uma cultura oceânica em âmbito nacional, ao contrário, há um profusão de leis, decretos e outros documentos normativos que já tratam sobre o assunto.

Entretanto, na prática, a teoria parece ser outra. A despeito dessa abundância de normas jurídicas, o que se verifica na realidade é que elas pouco ou nenhum efeito tiveram na sociedade. Colocar em um pedaço de papel que a população deve ser incentivada a ter uma mentalidade marítima e chamar isso de lei, de decreto ou qualquer outra alcunha, não induz da noite para o dia que essa população a desenvolva. A previsão existe, mas a prática social não a reflete. Claramente, as normas jurídicas que tratam e/ou trataram acerca dessa temática têm efetividade e eficácia questionáveis.

É uma importante discussão em que o mar passa a figurar como um ativo nacional, sendo protagonista no debate público, e que deve ter seu uso regular deferido às gerações futuras. Todo esse processo vai compor o arcabouço do que se denomina como territorialização do oceano.

Como analisado no primeiro capítulo, o conceito clássico de Estado contempla a existência de uma população que vive em um território bem delimitado e inalienável, e é conduzida por um governo soberano. O território representa a dimensão espacial do Estado e aqui se insere a Amazônia Azul. Não se trata de um novo elemento constitutivo do conceito de Estado, mas sim do reconhecimento de que o mar é tão território quanto a porção terrestre, e igualmente sujeito ao poder de *imperium* estatal.

Ainda considerando todo o tempo e os recursos orçamentários despendidos pelo país na condução do LEPLAC ao longo de tantos anos para ampliação do limite exterior da plataforma continental brasileira, além das duzentas milhas náuticas, não é factível imaginar que o Estado se abstenha do exercício de sua soberania marítima em uma área tão rica, que representa mais da metade do território continental do Brasil, tampouco que a população prescinda de estabelecer relações sociais e econômicas neste mesmo espaço.

Somente com o desenvolvimento e o amadurecimento de uma mentalidade marítima sólida é possível se perceber a importância do mar para o desenvolvimento do país, tendo a perfeita compreensão do que isso realmente significa, podendo projetar seu melhor uso com vistas à geração de benefícios atuais e para as gerações vindouras.

Naturalmente, a Lei nº 14.301/2022 não induzirá instantaneamente, como que em um passe de mágica, a mentalidade marítima no povo brasileiro. Aliás esse não é sequer um de seus objetivos expressos. Porém, aliada a outras iniciativas, algumas já em andamento como a disseminação da própria ideia de Amazônia Azul e o PROMAR; a nova lei representa um marco importante nesse processo de construção coletiva da importância do mar para o Brasil, com o estímulo a comportamentos, atitudes e hábitos sustentáveis para o melhor aproveitamento das potencialidades marítimas em prol do estabelecimento de uma Economia Azul, além da efetiva ocupação do mar como território brasileiro, contribuindo para o desenvolvimento da nação.

Por fim, é chegada a hora de incorporar a Amazônia Azul ao mapa nacional, com todas as suas riquezas e o seu potencial de crescimento sustentável. O exercício da vocação marítima nacional não se figura mais como uma opção, mas um inexorável caminho a ser seguido. Em algum momento da História, o Brasil optou por virar as costas para o mar e empreender uma marcha para o oeste, expandindo sobremaneira suas fronteiras em direção ao interior. Agora, faz-se mister que os olhos e as atenções do país também se voltem ao mar para a realização de uma nova expansão, porém dessa vez em direção ao leste, rumo às

longitudes salgadas, e promover a territorialização e a efetiva ocupação da Amazônia Azul, através do fomento de novas atividades econômicas.

O reconhecimento e o pleno exercício da soberania marítima, bem como o avanço do processo de territorialização da Amazônia Azul são movimentos que demandam o desenvolvimento de uma mentalidade marítima.

4.2 **A Territorialização da Amazônia Azul**

Nos séculos XVI e XVII, a produção dos canaviais da capitania de São Vicente entrou em colapso, acarretando um período de grande pobreza, onde atualmente se encontra o Estado de São Paulo. Essa situação incentivou a formação de pequenos grupos de expedição para desbravar as terras pelo interior do Brasil. Eles partiam em busca, principalmente, de novas riquezas e de escravos fugidos.

Essas expedições se dividiam em dois tipos: as bandeiras, organizadas por particulares; e as entradas, organizadas pelo governo. Em ambos os casos, o nome dado aos homens que participavam das expedições era de bandeirantes (BUENO, 2012).

Nesse mesmo período ocorria na Europa a União Ibérica (1580-1640), a partir da crise sucessória da dinastia portuguesa de Avis, que culminou na unificação das coroas portuguesa e espanhola, passando Filipe II a ser o Rei da Espanha e de Portugal.

Visando evitar rebeliões, e até mesmo quaisquer pequenos desgastes com os portugueses, Filipe II procurou não interferir muito na administração de Portugal e de suas colônias, mantendo os cargos chaves relacionados a essas atividades nas mãos de portugueses.

Apesar de não assumir efetivamente o controle de Portugal e de suas colônias, a União Ibérica teve implicações quanto aos limites impostos pelo Tratado de Tordesilhas. Ressalta-se que não houve a denúncia deste tratado, que só viria a ser formalmente substituído pelo Tratado de Madri, em 1750, mas sim um enfraquecimento de sua relevância fática na delimitação territorial do novo mundo (REZENDE, 2006).

Outra consequência para o Brasil foi o ataque dos inimigos espanhóis, que passaram a invadir a “nova colônia” espanhola com mais frequência, dentre eles os franceses, os ingleses e os holandeses, sendo que a invasão destes últimos acabou por prejudicar sobremaneira a economia açucareira local, contribuindo para a realização das expedições bandeirantes (BUENO, 2012).

Assim, a União Ibérica e as expedições bandeirantes estão intrinsecamente relacionadas na História do Brasil. Nesse período, os bandeirantes exerceram forte protagonismo no cenário nacional, suas jornadas foram intensificadas e passaram a atingir localidades cada vez mais distantes. Esse processo foi o responsável pela expansão das fronteiras brasileiras a parâmetros próximos ao que se tem nos dias atuais, que veio a ser anuído posteriormente com a celebração do Tratado de Madri, que reconheceu as novas terras portuguesas a partir da concepção de quem efetivamente as possuía (princípio de *uti possidetis*) (REZENDE, 2006).

Os bandeirantes foram primordiais à ampliação do território brasileiro e ao estabelecimento das fronteiras nacionais como conhecidas hoje. Algo similar vem sendo realizado nos últimos anos, mas em outro ambiente: a Amazônia Azul.

Em 17 de maio de 2004, o Brasil se tornou o segundo país a submeter o pleito de extensão da plataforma continental além das duzentas milhas náuticas a CLPC, o qual foi defendido entre 30 de agosto e 17 de setembro de 2004, na sede da ONU, em Nova Iorque. A comitiva brasileira contou com diversos integrantes da comunidade científica nacional, além de representantes da MB e da PETROBRAS.

Em uma alusão aos antigos bandeirantes, que muito contribuíram para o crescimento territorial brasileiro em sua marcha para o oeste além do Tratado de Tordesilhas, a esse grupo de pessoas, que se utilizando do Direito Internacional, de estratégia, ciência, tecnologia, diplomacia, negociação e muita paciência, laborou intensamente para que o pedido brasileiro de acréscimo da plataforma continental fosse aceito pela CLPC, foi atribuída a alcunha de "Bandeirantes das Longitudes Salgadas", como resultado de seus esforços para empreender a nova marcha de expansão territorial, só que agora marítima e para o leste (FERREIRA NETO, 2010).

E com essa submissão teve fim a primeira fase do LEPLAC, que culminou com cerca de 80% do pedido brasileiro deferido, o que representa pouco mais de 750.000 km^2 de território marítimo acrescido ao Brasil, área maior que os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro somados (SOUZA, 2019).

Esse processo reflete uma tendência muito mais antiga de territorialização dos oceanos, algo já visto desde a Antiguidade, mas que ganhou um novo impulso com a entrada em vigor da CNUDM.

Brozoski entende que:

> Em linhas gerais, podemos atestar a "territorialização contemporânea dos oceanos" como um fenômeno característico de um sistema internacional competitivo no qual a

> intensa disputa por recursos naturais e áreas estratégicas constitui um de seus eixos centrais. Essa constatação genérica, pode ser comprovada nas diferentes esferas analisadas, inclusive naquelas que, na visão liberal, propiciam espaços de cooperação e de atuação de agentes desprovidos de interesses nacionais. (BROZOSKI, 2018, p. 157).

Desde os primórdios da sociedade, a regulação do uso do mar obedece a uma lógica expansionista das grandes potências mundiais. Isso foi visto com os fenícios, os gregos, os romanos, os espanhóis, os portugueses, os ingleses, enfim, em cada período histórico houve o domínio do mar por uma potência hegemônica.

Essa lógica começa a mudar um pouco já na metade do século XX, no pós-II Guerra, em uma resposta aos movimentos expansionistas dos Estados contemporâneos. Isso implicou a necessidade de colocar vários países, com diversos graus hierárquicos no sistema internacional, em uma mesma mesa de negociações, quase como se fossem iguais, demandando a existência de um quase utópico consenso acerca do direito de cada Estado fazer uso do mar. Na verdade, "os espaços de cooperação surgem também como arenas de competição de interesses nacionais" (BROZOSKI, 2018, p. 157).

A dificuldade na obtenção desse "consenso" é refletida no lapso temporal em que se levou para obtê-lo, desde a primeira iniciativa com a Conferência da Haia, de 1930, passando pela criação da Comissão de Direito Internacional, pela Assembleia Geral da ONU e pelas três Conferências das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, até chegar a entrada em vigor da CNUDM já no final de 1994, doze meses após a ratificação do sexagésimo Estado.

Todo esse processo dá uma dimensão da complexidade que foi tentar equacionar interesses tão díspares entre os países centrais e hegemônicos e os periféricos. Pode-se perceber que em 1994 ainda não havia uma grande adesão, considerando a existência de apenas sessenta ratificações. Em sua maioria, as grandes potências ainda não tinham acreditado na ideia proposta, vindo a ocorrer em maior número a partir do Acordo de Implementação que "estabeleceu alterações que atendiam os interesses dos países industrializados [...], em detrimento dos países periféricos" (BROZOSKI, 2018, p. 157). Passadas quase três décadas ainda há questões pendentes a serem solucionadas, outras demandas em aberto oriundas das novas tecnologias e novas negociações em curso.

Destarte, resta claro que não existe uma grande imparcialidade no estabelecimento das regulações internacionais para o uso do mar. Aliás, isso não é um privilégio propriamente do Direito Marítimo, parece mais um corolário do Direito Internacional que se propaga por seus diversos ramos de atuação. Na prática, os interesses das grandes potências que possuem diversos mecanismos de "persuasão" permanecem resguardados, mantendo a mesma lógica

competitiva do sistema capitalista internacional, ainda que se refira a uma área em que ainda se predominam as relações de cooperação (BROZOSKI, 2018).

No fim do século XX, o mundo testemunhou profundas mudanças estruturais no tabuleiro geopolítico, culminando com a queda do muro de Berlim e a dissolução da URSS, a partir do reconhecimento da independência das antigas repúblicas soviéticas, realizada através da Declaração nº 142-H do Soviete Supremo da União Soviética.

O fim da Guerra Fria representou um ponto de inflexão na geopolítica internacional. Por algum tempo, chegou-se a cogitar o desaparecimento da bipolaridade, rompendo os paradigmas à época. Porém, não foi exatamente isso o que se viu. A nova configuração geopolítica mundial admite a ascensão de um novo *player*: a China, que em poucos anos saiu de uma condição periférica à segunda maior economia do mundo, e com reais perspectivas de se tornar a primeira nos próximos anos. Contudo, diferente do que foi visto ao longo do século XX, quando existiam duas potências antagônicas, hoje elas se apresentam cada vez mais economicamente interligadas. Nesse sentido, qualquer vantagem que possa ser vislumbrada por uma em detrimento da outra é algo a ser perquirido e que pode realmente fazer a diferença nessa nova competição global por se tornar a nova superpotência mundial, que ditará os rumos do planeta nos próximos anos.

O estudo de alguns aspectos de geopolítica é muito importante para uma ampla compreensão do fenômeno global da territorialização dos oceanos, uma vez que estabelece uma relação entre território e política, com uma visão abrangente do mapa político mundial, organizando diferentes atores, elementos e locais em um tabuleiro global, além de permitir a percepção das estratégias políticas utilizadas para controlar um determinado espaço geográfico, nesse caso, os mares.

Aqui cabe a menção a um pensador e geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), considerado como um dos precursores da geopolítica e do determinismo geográfico, ao introduzir conceitos políticos ao estudo da geografia, estabelecendo que o indivíduo seria um produto das condições naturais que determinam a vida em sociedade e como esta se relaciona com o território, exercendo o Estado um importante papel nessa relação. Ele compreendia que:

> A tarefa do Estado, no que concerne ao solo, permanece sempre a mesma em princípio: o Estado protege o território contra os ataques externos que tendem a diminuí-lo. No mais alto grau da evolução política, a defesa das fronteiras não é a única a servir nesse objetivo; o comércio, o desenvolvimento de todos os recursos que contém o solo, numa palavra, tudo aquilo que pode aumentar o poder do Estado a isso concorre igualmente. A defesa do território (pays) é o fim último que se persegue por todos esses meios. Essa mesma necessidade de defesa é também o resultado do mais notável desenvolvimento que se apresenta a história das relações

> do Estado com o solo; quero me referir ao crescimento territorial (RATZEL, 1983, p. 96).

Do pensamento de Ratzel, pode-se depreender que a finalidade precípua do Estado é proteger o território, impedindo que seja reduzido. Porém, a partir de certo nível de desenvolvimento da sociedade, além da defesa, ele passa também a ter a função de empreender o crescimento territorial, não se limitando a questões militares, mas também políticas e econômicas.

Assim, Ratzel entende que o progresso estimularia um movimento expansionista dos Estados. Mais do que isso, a evolução político-econômica e o aumento da população criaria uma demanda por tal crescimento territorial. Logo, a ascensão de um Estado estaria condicionada à integração de novos territórios.

Considerando que um dos objetivos dos Estados se relaciona com a capacidade de obtenção dos recursos estratégicos indispensáveis à sua subsistência e prosperidade, também é possível compreender essa busca por novos territórios como um movimento, a fim de reduzir a dependência externa e angariar esses bens.

Apesar de ter sido formulado no final do século XIX, o pensamento de Ratzel previu muitos movimentos ocorridos na primeira metade do século XX. Sua concepção de proteção e de crescimento territorial como impulsionadores do desenvolvimento de uma nação, consubstanciadas na "Teoria do Espaço Vital", foi um dos catalisadores da revolta alemã pela perda de territórios após a I Guerra Mundial, culminando com a ascensão do nazismo e a II Guerra Mundial.

Por outro lado, seu pensamento justificava a manutenção das colônias europeias ainda existentes principalmente na Ásia e na África e alguns movimentos expansionistas tardios, como por exemplo o japonês, no início do século XX, momento em que o país finalmente fazia a transição do feudalismo para o capitalismo.

Convém fazer a ressalva de que o crescimento territorial teorizado por Ratzel se refere a território no sentido estrito da palavra, isto é, terra propriamente dita. Ele até reconhece a importância dos oceanos, porém mais como um valioso meio na busca de áreas estratégicas a serem conquistadas.

Apesar de não enxergar os mares como "território", hoje é possível adaptar sua concepção de "crescimento territorial" para refletir acerca das políticas e dos conflitos que envolvem os mares nesse contexto de disputa global por recursos naturais, por novos mercados e pelo controle das principais rotas marítimas.

Além disso, o pensamento de Ratzel pode ser conjugado com o de Mahan. Porém, diferentemente de Ratzel, Mahan enxergava o mar e o poder marítimo como elementos centrais na busca dos países por se tornarem potências hegemônicas globais. Lembrando que a ideia de poder marítimo é muito mais ampla que a de poder naval, transcendendo os aspectos meramente militares. Além disso, Mahan entendia que os fatores geográficos e culturais eram importante nessa corrida, porém não seriam suficientes se não fossem conjugados com o domínio científico e tecnológico.

> Para Mahan (1980), o comércio é o interesse predominante no mundo contemporâneo. Por isso a aquisição políticas além-mar e as rotas marítimas devem ser objetivos permanentes da política exterior das nações. Segundo ele, a potência marítima é a expressão de um deterministmo geográfico, demográfico e econômico e da vontade política de uma nação. A questão do determinismo é relativizada, pois, segundo ele, não basta desfrutar de longas faixas costeiras e posicionamento; é preciso saber utilizar os fatores geográficos através de técnicas apropriadas (PENHA, 2011, p.75).

Novamente, pode-se perceber a utilização da concepção de "determinismo geográfico" como algo a ser considerado no caminho para o crescimento territorial e, consequentemente, na escalada hierárquica de poder. Todavia, "enquanto Ratzel pensa a conquista do "espaço vital" e enxerga a luta entre estados também como uma disputa hierárquica, Mahan estuda abertamente como avançar em direção à supremacia mundial" (BROZOSKI, 2018, p. 22). Ambos compreendem os mares como um instrumento relevante na busca pelo poder. Porém, enquanto para Ratzel o oceano representa um dos componentes do poder nacional, para Mahan ele vai exercer uma função central.

Somando-se a visão de ambos, depara-se com o fundamento teórico que explicita o processo de territorialização dos oceanos, notadamente na segunda metade do século XX. Assim, ao se conjugar o valor do controle de territórios com recursos em abundância e a relevância do domínio marítimo, percebe-se que o atual processo expansionista em direção ao oceano não é nada além de uma clássica disputa territorial e por recursos, como muitas que já ocorreram ao longo da História. Claro que isso passa a ser factível com a evolução tecnológica que passa a possibilitar a efetiva territorialização dos mares aos Estados costeiros a partir de sua efetiva incorporação aos sistemas econômicos e normativos, nacionais e internacionais. Assim, hoje cada vez mais o mar se torna presente nos planejamentos para aumento de poder dos Estados (BROZOSKI, 2018).

Especificamente em relação ao Brasil, já em 1950 a plataforma submarina é declarada como sendo "integrada" ao território nacional, pouco mais de cinco anos após a Proclamação

de Truman, que expunha a visão dos Estados Unidos sobre o exercício da jurisdição acerca dos recursos naturais do subsolo e do leito marinho da plataforma continental.

Ainda que com uma mentalidade marítima limitada, o Brasil sempre se mostrou na vanguarda das discussões sobre a regulamentação do uso dos mares, possivelmente pela sua posição geográfica contando com um litoral privilegiado.

Apesar de vários órgãos criados e de diversas políticas públicas formuladas no último meio século, a territorialização da Amazônia Azul ainda caminha a passos curtos no Brasil. Os problemas estruturais e conjunturais percebidos nesse período emperraram maiores avanços nesse processo.

Enfim, o Estado exerce seu domínio sobre um determinado território, o que representa a expressão mais pura de sua soberania. Assim, a implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem denota o efetivo exercício da soberania marítima brasileira sobre a Amazônia Azul, reconhecendo esse espaço geográfico como parte integrante do território nacional. Este programa não apenas contribui para o desenvolvimento de uma forte mentalidade marítima e para a consolidação do processo de territorialização da Amazônia Azul; também acaba atingindo frontalmente dois setores considerados bastante importantes e estratégicos para os interesses estratégicos de um Estado litorâneo: a indústria naval e a Marinha Mercante.

Nos dias modernos, o desenvolvimento tecnológico permite o uso dos mares de modo nunca antes imaginado. Por exemplo, a evolução da indústria naval possibilita um comércio global cada vez interconectado através do transporte de cargas mais volumosas, de forma mais rápida, a maiores distâncias e com mais eficiência energética, sem mencionar o aproveitamento econômico de uma diversidade de recursos marítimos. Contudo, para isso ocorrer são necessários investimentos e estímulos para que o setor floresça e consiga finalmente caminhar com suas próprias pernas.

4.3 **A Indústria Naval Nacional**

No período colonial, a construção naval era caracterizada pela existência de modestos estaleiros espalhados ao longo das principais cidades litorâneas. Pequenas embarcações e canoas eram construídas de forma artesanal pela população local, a fim de atender às necessidades de transporte de produtos e de pessoas através da navegação de cabotagem. Alguns desses estaleiros também detinham a capacidade de realizar reparos em embarcações

de maior porte, atendendo as que eram responsáveis pelo transporte internacional de produtos do e para o Brasil.

Apenas com a fundação dos Arsenais de Marinha é que se pôde perceber a produção de embarcações maiores, além de armamentos e munições.

> Em 1761, foi fundado o Arsenal do Pará, localizado no sul da cidade de Belém. Em 1763, foi fundado o Arsenal do Rio de Janeiro, localizado em frente ao Morro de São Bento. Em 1770, foi a vez do Arsenal da Bahia, localizado na cidade baixa de Salvador, o mais importante da Colônia até 1822. Em 1789, foi construído o Arsenal de Pernambuco, situado no centro da cidade de Recife. Por volta de 1820, foi fundado o Arsenal de Santos, no litoral paulista, e, por último, o Arsenal de Mato Grosso, que existia, desde 1827, em Cuiabá, como trem naval, transformado em arsenal em 1860, e transferido para Ladário em 1873 (GOULARTI FILHO, 2011b, p. 312).

A História desses arsenais acabou se confundindo com a da própria navegação no Brasil, oscilando entre momentos de atividades intensas com outros de profundo ostracismo. À exceção do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (AMRJ), antigo Arsenal Real da Marinha (ARM) e Arsenal de Marinha da Corte (AMC), todos os demais foram desativados ou tiveram suas estruturas incorporadas por outras organizações públicas.

Atualmente, o AMRJ é uma organização militar (OM) da MB, localizada na Ilha das Cobras, região central da cidade do Rio de Janeiro/RJ. Em que pese ainda prestar serviços à iniciativa privada, hoje ele é um estaleiro eminentemente militar, com foco na construção e na execução de reparos nos meios navais da Força Naval.

Em relação aos estaleiros privados, destaca-se a inauguração do primeiro de maior porte em 1846, pelo Barão de Mauá, na Ponta da Areia, Niterói/RJ. Esse foi um grande passo no caminho para a industrialização do novo país recém emancipado e pode ser considerado como um dos grandes marcos da indústria naval brasileira, “ao longo dos trinta anos em que Mauá esteve à frente do estaleiro, foram construídos 72 navios, sendo doze encomendados pela Marinha” (GOULARTI FILHO, 2011b, p. 318). Junto do AMC, foram os grandes impulsionadores da indústria naval durante o Segundo Reinado.

Especialmente, a década de 1860 foi muito importante para o setor que viu um crescimento na demanda de reparos navais e para construção de navios militares, em decorrência da Guerra do Paraguai (1864-1870). Como parte do esforço de guerra, os pedidos não se limitaram aos arsenais navais, estendendo-se aos estaleiros privados.

Já no final do Brasil Império, a economia do país passava por profundas transformações. A expansão da produção de café no Vale do Paraíba adentrou o interior de São Paulo, que em pouco tempo passou a representar a base da economia nacional, deslocando o centro financeiro do país do Rio de Janeiro para São Paulo. Além disso, outros

ciclos produtivos, com maior importância regional, foram surgindo em diversas regiões do país, como o leite em Minas Gerais; a borracha na Amazônia; algodão e açúcar no Nordeste; a erva-mate e o couro no Sul; dentre outros.

Por outro lado, no Rio de Janeiro, dois episódios concorrem para a diminuição das atividades da indústria naval: "a falência do Estaleiro Ponta da Areia, o maior da região, e o encerramento temporário da construção de novas embarcações nos Arsenais de Marinha do Rio de Janeiro" (GOULARTI FILHO, 2011b, p. 320). Considerando que nessa época ambas eram as grandes impulsionadoras dessa atividade a nível nacional, isso representou um grande infortúnio ao setor, que entrou o período republicano em declínio, perdurando até a década de 1930.

No início do período republicano, a indústria naval brasileira se deparou com graves problemas estruturais. Enquanto os países centrais já estavam dominando as novas tecnologias advindas da Segunda Revolução Industrial, os estaleiros navais nacionais ainda estavam produzindo como no século anterior. A adoção do aço e de componentes elétricos representaram uma grande revolução no segmento, porém a incipiente indústria naval brasileira ainda não era capaz de trabalhar com esses novos elementos, o que a colocava em uma posição bastante defasada em relação aos estaleiros internacionais. Os estaleiros cariocas ainda operavam nessa época, mas com bastante dificuldade técnica e financeira, o que os impedia de investir em atualizações e inovações. Apesar da verificação do aumento da frota e da carga transportada, os estaleiros não estavam aptos a dar o suporte técnico necessário às operações marítimas (GOULARTI FILHO, 2011b).

> As novas demandas e a renovação da frota mercante nacional eram impossíveis de ser atendidas pela indústria naval local, pois o acelerado processo de inovação tecnológica exigia de outros segmentos peças e equipamentos com base no aço, na eletricidade e na mecânica pesada, e, para completar, ainda não havia disponibilidade de crédito de longo prazo. Os navios dos anos de 1920 e 1930 eram grandes estruturas com base no aço, um insumo pouco disponível no mercado nacional. Sendo assim, a expansão da construção naval pesada estava condicionada à implantação da grande indústria siderúrgica, do carvão metalúrgico, do aumento da oferta de energia e do banco de fomento (GOULARTI FILHO, 2011b, p. 328).

A partir das décadas de 1930 e 1940 o AMRJ voltou a ser protagonista no mercado, porém pouco tempo depois se viu novamente em apuros, notadamente pela escassez do fornecimento do aço importado, por ocasião da II Guerra Mundial.

Assim, a indústria naval pesada não se desenvolvia porque a estrutura da oferta da indústria nacional era fraca; por outro lado a falta de demanda aos estaleiros nacionais impedia que investissem em tecnologia e se tornassem mais competitivos.

De fato, o problema era estrutural, não seria possível a construção naval chegar a outro patamar sem que dispusesse dos insumos necessários a sua operação. Logo, a dependência das importações de matéria-prima era algo a ser transposto para a formação de um parque industrial naval moderno, o que começou a ser desenhado com a criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1946, com o modelo adotado de substituição das importações, acelerando o processo de industrialização a partir da década de 1950, e com o Plano de Metas que trouxe um novo ânimo à indústria naval.

A criação do FMM, alimentado pela TRRM, possibilitou um *upgrade* no setor, através da renovação e da recuperação da frota mercante nacional, impulsionando a construção naval nas duas décadas subsequentes.

A década de 1970 foi muito importante para a construção de uma identidade marítima brasileira. O país parecia mais uma vez acordar para a importância do oceano em seu desenvolvimento. Em um contexto histórico muito propício de "milagre econômico", essa década presenciou a forte expansão e a modernização da indústria naval brasileira, consubstanciadas na execução dos dois PCN. Esse foi o apogeu da construção naval no Brasil, momento em que chegou a ser considerada a segunda melhor do mundo, atrás apenas do Japão.

O desastre que se viu depois com os choques do petróleo, a inflação galopante, a estagnação econômica e o aumento da intervenção estatal nas decisões gerenciais do setor, seguidas pelos escândalos presenciados na década de 1980 formaram o cenário apocalíptico responsável por enterrar todo o legado criado neste período. Após essa queda, o setor nunca mais se reergueu, esse período áureo restou na memória e o que se tem hoje é um estado permanente de ostracismo.

A indústria naval sempre se mostrou como um segmento estratégico para qualquer Estado marítimo e que vem ganhando maior destaque mundial por cada vez mais incorporar inovações tecnológicas, inclusive, com o condão de alavancar outros setores industriais. Após cerca de quarenta anos, a agenda política nacional passou novamente a enxergar esse agonizante setor. O Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem traz algumas propostas para estimular a indústria naval, ainda que mais restritas ao segmento de manutenções e reparos, como exemplo, a possibilidade de empresas internacionais usarem recursos do FMM para o financiamento de docagens em estaleiros nacionais.

Sem dúvida, é algo que pode trazer maior volume de serviços aos estaleiros, diminuindo seus níveis atuais de ociosidade. A questão é se apenas essa atividade é o

suficiente para manter o setor. Aliás, não apenas isso, há que se ter em mente uma postura mais prospectiva, buscando sempre evoluir e melhorar. Não se fala em "construção naval" em vão; é estranho imaginar um setor de "construção naval" que não constrói. Apesar dessa expectativa de aumento nos serviços navais de reparos ser positiva, principalmente no curto prazo, não deixa de representar a decadência de um setor que já foi considerado o segundo melhor do mundo há apenas quatro décadas. É difícil imaginar que o país tenha desaprendido a construir navios ao longo desse período. Trata-se de um longo processo de sucateamento e as medidas propostas não parecem suficientes para reverter esse movimento, ao contrário, parecem corroborar com o fluxo.

De fato, não parece muito razoável que conscientemente se procure perder o *know how* sobre a construção de embarcações dos mais diversos portes. Há de considerar que se trata de um setor bastante dinâmico e de uso intensivo de tecnologia, o qual evolui a um ritmo cada vez mais rápido. Por menor que seja o lapso temporal, ficar de fora desse mercado pode ser o fim de um setor tão promissor ao país.

Nos últimos tempos, houve algumas iniciativas para estimular o setor, inclusive em conjunto com o envolvimento de algumas pastas do governo, tais como: educação, saúde e defesa.

O programa Caminho da Escola, criado nos anos 2000, tinha como objetivo assegurar o acesso dos estudantes às escolas, notadamente nas regiões ribeirinhas, contribuindo para a redução da evasão escolar, em conformidade com o estipulado no Plano Nacional de Educação (PNE).

O projeto foi desenvolvido a partir de uma parceria entre a MB e o Ministério da Educação, tendo financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Foram entregues, ao total, 600 lanchas, tendo sido 300 produzidas na Base Naval de Val-de-Cães (BNVC), no Pará; 200 na Base Naval de Natal (BNN), no Rio Grande do Norte; e 100 na Base Naval de Aratu (BNA), na Bahia. Algo similar também foi realizado com a produção e distribuição de lanchas de apoio médico, produzidas na BNVC.

Já no setor de defesa, a MB vem administrando desde 2017 o programa de construção das Fragatas "Classe Tamandaré", que somado à construção dos novos submarinos convencionais da classe "Riachuelo" e do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear, ambos com transferência de tecnologia francesa, representam os maiores investimentos da Força neste século. Em ambos os casos, a construção e a operação dos novos meios representarão um grande salto tecnológico, com o atingimento de um novo patamar

operativo e estratégico para as forças navais brasileiras, contribuindo sobremaneira para o exercício da soberania nacional[19].

O Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) foi criado com o objetivo inicial de entregar à MB quatro submarinos convencionais, até 2025, além do primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear, previsto para 2029. Já em relação aos meios de superfície, estão previstas as entregas de quatro fragatas com grande complexidade tecnológica entre 2025 e 2028. A construção vem sendo gerenciada pela Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), uma empresa pública vinculada à MB, e executada pela Sociedade de Propósito Específico (SPE) Águas Azuis, composta pelas empresas: Thyssenkrupp Marine Systems, Embraer Defesa & Segurança e Atech. A construção se dará no estaleiro Brasil Sul, em Itajaí/SC[20].

Além de modernizar os meios navais que trabalham diuturnamente na defesa da soberania marítima da Amazônia Azul, esse programa também tem como finalidade fomentar o desenvolvimento da indústria naval de defesa, sem mencionar a previsão de utilização de cerca de 40% de conteúdo nacional na produção, contribuindo ainda para o incremento da demanda de bens e de serviços realizados pelo mercado nacional.

Ainda que grande parte da engenharia dos itens adquiridos seja realizada fora do país, o mercado brasileiro pode se beneficiar pela troca de conhecimentos, na possibilidade de estabelecimento de parcerias com grandes conglomerados internacionais e na oportunidade de oferecer a parcela de conteúdos nacionais previstos no projeto.

Porém, não adianta adquirir uma competência em um determinado segmento se ela não tiver a possibilidade de ser utilizada em outros projetos. A falta de previsibilidade na demanda é um dos grandes problemas a serem enfrentados pelo setor. Como mencionado, o projeto prevê a construção de quatro fragatas, com previsão inicial de ficarem prontas até 2028. Mas, o que virá depois será sempre uma incógnita. Não há como saber quem estará à frente do governo, e ainda que fosse possível, seria uma tarefa hercúlea tentar prever a conjuntura política e econômica daqui a seis anos. Há seis anos, quem poderia imaginar que o mundo estaria atravessando uma pandemia, uma guerra no leste europeu de proporções ainda incertas, que o câmbio estaria tão desfavorável e que os ânimos políticos estariam tão polarizados. O projeto pode ser encerrado. Podem ser solicitados outros quatro navios. É difícil prever e da mesma forma fica deveras complexo planejar.

---

[19] Essas informações foram retiradas na leitura de diversos artigos da Revista Marítima Brasileira, v. 138, n. 07/09, de julho/setembro 2018. Disponível em: http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_3t_2018_completa.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

[20] Idem.

Iniciativas estatais do tipo são muito bem vindas à indústria naval, ainda mais no período atual de queda momentânea da atividade econômica, porém a dependência do setor a essas iniciativas é complexa. A construção naval não pode estar sujeita unicamente aos arbítrios de Brasília, que por sinal, foi um dos grandes responsáveis por sua derrocada na década de 1980.

Mais recentemente esse movimento de queda deixou de ser um privilégio brasileiro. Desde a recessão de 2008 – causada por uma forte bolha imobiliária nos Estados Unidos e que culminou com a falência do banco de investimento Lehman Brothers, provocando uma crise mundial que só encontra precedentes na Grande Depressão, em 1929 – que o transporte marítimo internacional vivencia baixas taxas anuais de crescimento, por um tempo prolongado. O setor ainda nem dava sinais tão claros de melhoria, quando sobreveio a pandemia de COVID-19, colocando novamente todo o mundo em um profundo estágio de recessão.

No final da década de 2010, observou-se que a demanda por transporte marítimo caiu enquanto a capacidade da frota mundial aumentava. Este efeito levou a uma superoferta de tonelagem, agravada ainda pela entrega da carteira de pedidos de construção naval pré-existente à crise, desencadeando uma crise estrutural global na indústria naval. Destarte, o excesso de capacidade de tonelagem disponível continua a pressionar o mercado de transporte marítimo e diminuindo a encomenda de novas embarcações (BALANCE TECHNOLOGY CONSULTING, 2017).

Assim, a acentuada queda no comércio global teve um grande impacto na indústria naval, diminuindo demasiadamente a demanda por novas embarcações. Com o arrefecimento da pandemia de COVID-19, espera-se uma recuperação, ainda que lenta, do comércio marítimo internacional, com o restabelecimento dos patamares pré-crise de 2008, o que deve pressionar a demanda pela construção de novas embarcações mais eficientes e com capacidade de carga mais elevada. O estabelecimento de uma política clara para o setor, e não apenas iniciativas isoladas, voltada à recuperação de sua competitividade e ao fomento do desenvolvimento de novas tecnologias aplicáveis à construção naval, pode representar o renascimento de um setor que já foi muito importante à economia nacional.

Por outro lado, apenas arriscar os estaleiros brasileiros ao livre mercado parece ser um caminho talvez almejado, mas não tão viável em um primeiro momento. Após um longo período de sucateamento, a indústria naval brasileira ainda não se mostra suficientemente pronta e competitiva para encarar uma briga com os atuais líderes mundiais do setor,

estabelecidos na China, no Japão e na Coreia do Sul, que são mais eficientes, e contam com mais experiência e capilaridade, além de uma ampla cartela de grandes clientes, isso sem mencionar as idiossincrasias tributárias, trabalhistas e de mercado no Brasil.

Em um setor desestruturado, cabe, ainda que momentaneamente, ao Estado tomar a dianteira para o estímulo ao desenvolvimento tecnológico, ao crescimento econômico, e à criação de novos processos produtivos inovadores, através de iniciativas e políticas públicas de pesquisa e desenvolvimento, inclusive com a participação da comunidade científica marítima e de agentes privados, reconhecendo a indústria naval como um setor estratégico e com potencial para contribuir na expansão e agregação de valor à economia.

Aliás, o incentivo à produção de uma tecnologia própria e moderna aplicada à produção industrial não apenas agrega valor ao setor, mas gera também maior dinamismo à economia como um todo. Há que se ter uma visão holística que contemple as políticas marítimas como integrantes de uma política industrial macro, percebendo o ambiente marítimo como um dos setores mais promissores para os próximos anos.

Todavia, tornar-se novamente competitivo em um segmento cada vez mais disputado e globalizado não acontecerá sem esforço, tampouco da noite para o dia, requerendo grandes investimentos em inovação e em tecnologia, o que pode ser logrado a partir da destinação do FMM ou de incentivos fiscais.

E mais, já existem práticas de políticas industriais bem-sucedidas em outros segmentos, mesclando investimento público com políticas de pesquisa e desenvolvimento em setores estratégicos, tais como ocorre com a Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A (EMBRAER) e a PETROBRAS.

> O investimento público tem um papel duplo. Por um lado, é um componente da demanda agregada, geralmente com teor de importação baixo. Mas seu papel mais importante é o de gerar externalidades positivas, aumentando a produtividade e competitividade do setor privado e servindo como um veículo para a política industrial. Nesse último papel, políticas do governo e de empresas estatais, quando conectadas com rigorosos requisitos de atualização tecnológica para os contratantes, demonstraram uma e outra vez serem a forma mais eficaz de política industrial no Brasil (o papel da antes estatal Embraer para o desenvolvimento de tecnologia de aeronaves nos anos 1970 e 1980, e mais recentemente a da Petrobras no desenvolvimento de muitas tecnologias relacionadas com a exploração de petróleo em alto mar, são os exemplos mais conhecidos) (SERRANO; SUMMA, 2015, p. 24).

Logo, o desenvolvimento de novas tecnologias representa o diferencial que pode recolocar o Brasil novamente como *player* no cenário mundial da indústria naval. Não se trata de meramente criar privilégios artificiais, tampouco de buscar o mito das condições iguais de competição, mas talvez fosse salutar o estabelecimento de um período de transição com um

regime que possibilitasse pelo menos condições mais próximas de disputa por praças com os concorrentes asiáticos, europeus e norte-americanos, porque pelas condições que se mostram atualmente no mercado o que se aproxima é um massacre, com a construção naval brasileira sendo engolida pelos grandes estaleiros internacionais, ficando os nacionais limitados tão somente aos reparos navais domésticos.

A perda da capacidade de projetar e de construir embarcações é um ponto que merece muita atenção, não somente pelas implicações econômicas com a perda do nível de serviços executados e conquentemente de empregos e de renda, mas também as implicações a alguns aspectos de soberania, uma vez que tende a ampliar a dependência nacional dos grandes estaleiros estrangeiros, atingindo não apenas a Marinha Mercante, mas igualmente a Marinha do Brasil.

Aqui, cabe fazer a ressalva da criação das EBN-i, cujo objetivo é afretar embarcações, próprias ou afretadas, para as EBN. No caso de afretamento de embarcação estrangeira a tempo, esta poderá ser realizada a uma "proporção de até 200% (duzentos por cento) da tonelagem de porte bruto da embarcação em construção em estaleiro brasileiro, durante o período de construção da embarcação" (BRASIL, 2022a).

Ademais, destaca-se que além da criação das EBN-i, o programa também traz alguns estímulos para que as EBN constituam frota própria. Considerando o déficit de embarcações em boas condições de operar existentes no Brasil, a previsão dessas múltiplas possibilidades de operação é importante, a fim de que se tenha um serviço regular de cabotagem no país nesse período de transição de regimes jurídicos. Resta saber se esses incentivos serão suficientes para estimular as EBN e as EBN-i a constituírem frota própria e de bandeira brasileira, contribuindo para o aquecimento do mercado da construção naval brasileira e para a manutenção de uma Marinha Mercante forte e verdadeiramente brasileira.

4.4 **A Marinha Mercante Brasileira**

Desde os primórdios das aglomerações humanas em sociedades, a Marinha Mercante vem contribuindo profundamente para o seu desenvolvimento. A História naval é rica em episódios narrados por indivíduos audazes e intrépidos que enxergaram no mar uma forma de aumentar as formas de trocas comerciais e de desbravar e conquistar novos lugares, portanto, lançando-se ao mar, a fim de superar as amarras que o seguravam em sua terra natal. E como

consequência lógica desse movimento, surgiu a imperiosa necessidade de conquista dos mares.

Nesse contexto, o Brasil é um país que nasceu pelo mar e com ele guarda uma íntima relação. Além disso, é detentor de uma posição geográfica favorecida, contando com um vasto litoral e várias potencialidades a serem exploradas, o que implica a necessidade da existência de uma Marinha Mercante capacitada, treinada e atualizada para fazer frente a todas as demandas que lhe são impostas.

Ao contrário do que o nome possa dar a entender, a Marinha Mercante brasileira não é um órgão, uma entidade ou qualquer tipo de associação. Na verdade, ela se traduz no somatório das diversas organizações civis, embarcações e indivíduos matriculados sob a bandeira brasileira, bem como quaisquer outros recursos destinados às atividades comerciais marítimas, fluviais e lacustres. Cabe ressaltar que as embarcações e os integrantes da Marinha Mercante compõem a reserva naval, podendo ser convocados em caso de conflitos armados.

No Brasil, a Lei nº 7.573, de 23 de dezembro de 1986, dispõe que o Ensino Profissional Marítimo (EPM) é de responsabilidade da MB, cujo órgão central do sistema é a Diretoria de Portos e Costas (DPC), que deverá mantê-lo com os recursos do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM), instituído pelo Decreto-Lei nº 828, de 5 de setembro de 1969, tendo "por objetivo o preparo técnico-profissional do pessoal para a Marinha Mercante e atividades correlatas, além do desenvolvimento do conhecimento no domínio da Tecnologia Marítima e das Ciências Náuticas" (BRASIL, 1986).

Portanto, dentre outras coisas, o EPM é o responsável pelos cursos de formação dos aquaviários, possibilitando o seu ingresso nas carreiras da Marinha Mercante. Todos os cursos seguem uma programação estabelecida anualmente no Programa de Ensino Profissional Marítimo (PREPOM).

Perceba que os cursos e até mesmo alguns aspectos da carreira dos aquaviáros são delineados pela MB. Inclusive, durante a formação tanto dos oficiais de náutica, quanto de máquinas, eles são considerados militares para todos os efeitos por também estarem cursando a Formação de Oficiais da Reserva da Marinha. Apenas após a conclusão do curso que eles são formalmente desligados do Serviço Ativo da Marinha (SAM), voltando à condição de civis. Aliás, não somente os aquaviários, mas toda a Marinha Mercante, incluindo as embarcações de bandeira brasileira, bem como as empresas do setor, são considerados reserva da MB, conforme preceitua o artigo 4º, parágrafos 1º e 2º do Estatuto dos Militares:

Art. 4º São considerados reserva das Forças Armadas:

> § 1º A Marinha Mercante, a Aviação Civil e as empresas declaradas diretamente devotada às finalidades precípuas das Forças Armadas, denominada atividade efeitos de mobilização e de emprego, reserva das Forças Armadas.
> § 2º O pessoal componente da Marinha Mercante, da Aviação Civil e das empresas declaradas diretamente relacionadas com a segurança nacional, bem como os demais cidadãos em condições de convocação ou mobilização para a ativa, só serão considerados militares quando convocados ou mobilizados para o serviço nas Forças Armadas (BRASIL, 1980).

Na verdade, a questão da formação dos aquaviários parece algo muito bem equacionado, sendo conduzido pela MB. A implementação do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem não deve ter grandes implicações nesse ponto, senão talvez por um pequeno aumento na demanda por alguns cursos do EPM. Porém, dois pontos merecem mais atenção para a Marinha Mercante: o emprego de tripulação brasileira nas embarcações beneficiadas pelas regras da BR do Mar e a manutenção de uma frota genuinamente brasileira.

O PL nº 4.199/2020 inicialmente previa em seu artigo 9º que as embarcações estrangeiras afretadas sob as regras do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem deveriam ter pelo menos dois terços de sua tripulação composta por brasileiros, considerando cada nível técnico de oficiais, graduados e subalternos, e em cada ramo de atividade, convés e máquinas; sendo que especificamente as funções de comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas deveriam ser exercidas obrigatoriamente por brasileiros (BRASIL, 2020e).

Esse foi um ponto de bastante divergência, principalmente quando da tramitação do PL no Senado Federal. Um forte *lobby* composto por grandes armadores internacionais tentou e conseguiu reduzir a exigência de emprego de tripulantes nacionais de dois terços para um terço, mantendo aquelas funções específicas destinadas a brasileiros.

Os grandes armadores internacionais só empregam aquaviários brasileiros quando a legislação assim o determina. O que é até bastante compreensível sob a ótica de mercado. Como qualquer outro empresário, esses grandes conglomerados desejam maximizar seus lucros e principalmente devido a questões trabalhistas, tributárias e previdenciárias, o trabalhador nacional costuma ser muito mais oneroso, sendo mais vantajoso o emprego de mão de obra de países de baixo custo, que tradicionalmente adotam relações de trabalho mais precarizadas, tendo como maior exemplo, as Filipinas.

A grande questão aqui é que a falta de brasileiros nas tripulações das embarcações que prestam serviços de cabotagem na costa nacional indubitavelmente em um primeiro momento implicaria excesso na oferta de mão de obra no setor, levando a um desequilíbrio do mercado e a desempregos. Posteriormente, pode-se prever uma forte diminuição na formação de

oficiais e de subalternos da Marinha Mercante. Afinal quem procuraria uma carreira em que não há empregos.

Sem a formação regular de aquaviários, o Brasil se tornaria dependente exclusivamente de mão de obra estrangeira, passando a se submeter aos interesses geopolíticos de outros países e de outras organizações estrangeiras.

Por outro lado, até mesmo a redução dos valores cobrados pelo frete que tanto se almeja poderia ser frustrada. Inegavelmente a utilização de mão de obra mais barata tende a reduzir os custos com o frete a curto e a médio prazo. Todavia, há que se pensar que os valores do frete da cabotagem passariam a seguir a mesma lógica da navegação de longo curso, ficando a oferta inteiramente à mercê do mercado internacional com grave risco de comprometimento do serviço regular de cabotagem.

A falta de embarcações e de marítimos nacionais atuando na cabotagem implicaria que os contratantes do serviço tivessem que se sujeitar, sem qualquer proteção ou privilégio, aos arbítrios dos grandes armadores internacionais. E mais, ao se extinguir, ou pelo menos sucatear demasiadamente, uma Marinha Mercante eminentemente nacional isso traria implicações até mesmo ao Estado brasileiro que passaria a ter dificuldades para executar o abastecimento interno de insumos, mercadorias, matérias primas e até de alimentos, aumentando ainda mais a dependência do já sobreutilizado modal rodoviário.

Não há dúvidas de que se trata de um setor estratégico para o país e que esse cenário traria grandes implicações à soberania marítima brasileira. A ausência de embarcações registradas em sua própria bandeira e/ou a escassez de aquaviários nacionais levaria o Brasil a ter que se subjugar aos interesses de outros países para a realização de sua própria cabotagem, ficando em uma posição fragilizada em casos de conflitos armados que levassem aos países detentores das bandeiras, sob as quais esses grandes armadores operam, a terem que mobilizar suas frotas marítimas, ou ainda à mercê de flutuações de mercado como, por exemplo, a observância de um crescimento econômico vertiginoso de alguma das grandes potências mundiais, o que aumentaria significativamente a demanda global pelos serviços de transporte de carga e consequentemente elevaria o preço do frete cobrado, bem como direcionaria as embarcações desses grandes armadores a atenderem esse *boom*, deixando os países de fora dessa bolha sem condições de escoarem sua produção.

Por isso é crucial que se mantenha pelo menos um mínimo resquício nacional na Marinha Mercante, com embarcações operando na cabotagem prioritariamente com a bandeira brasileira, comandadas e tripuladas em sua maioria por brasileiros. É um

conhecimento e uma capacidade de mobilização que uma nação com as dimensões do Brasil e com um litoral tão vasto não pode prescindir.

Ao contrário, a viabilização de um ambiente econômico mais saudável para a cabotagem, com uma matriz de transportes mais equilibrada, ampliando as opções de serviços ao usuário final beneficiaria a toda a sociedade. Não se trata de criar e manter uma reserva de mercado para os aquaviários nacionais, mas sim, de viabilizar a própria existência da classe, cuja falta acarretaria grandes custos sociais à população brasileira como um todo.

Dessa forma, a exigência do comando e da existência de uma parcela significativa de brasileiros a bordo dos navios beneficiados pelo Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem tendia a garantir a oferta de empregos e maior estabilidade no setor. Há que se cotejar e encontrar o ponto ótimo de equilíbrio entre a necessidade da existência de uma Marinha Mercante nacional e a de redução imediata de custos que possibilite o estabelecimento de preços de fretes cada vez mais competitivos.

Enfim, o texto final aprovado no Senado Federal estabelecia o critério de um terço de tripulação nacional nessas embarcações. Porém, por ocasião de nova apreciação na Câmara dos Deputados, o texto novamente restabeleceu o que já se propunha desde o início com a reserva de dois terços de tripulantes nacionais, além do comandante e de outros setores chaves das embarcações beneficiadas pelo programa. Algo considerado indispensável para impedir a completa desnacionalização da Marinha Mercante brasileira, bem como fomentar a manutenção dos empregos no setor, diminuindo as ameaças à soberania marítima nacional.

> Art. 9º As embarcações afretadas na forma prevista nesta Lei ficam obrigadas a:
> II - ter tripulação composta de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de brasileiros em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, e em cada ramo de atividade, incluídos o convés e as máquinas, de caráter contínuo;
> III - ter, obrigatoriamente, comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros (BRASIL, 2022a).

O texto aprovado recriava um regime jurídico para contratação das tripulações próximo ao que se tinha no Brasil antes da EC nº 7/1995. Relembrando o que dispunha o texto original do artigo 178 da Carta Magna: “Art. 178. A lei disporá sobre: § 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais.” (BRASIL, 1988).

Assim, em ambos os regimes, o comandante e dois terços da tripulação deveriam ser brasileiros, com a ressalva de que a nova lei estendeu essa obrigatoriedade também para as funções de mestre de cabotagem, de chefe de máquinas e de condutor de máquinas.

Todavia, a fim de adequar a nova lei ao interesse público e após as manifestações técnicas do MInfra e do Ministério da Economia, o Presidente da República optou por vetar, dentre outros, o artigo 9º, II, nos seguintes termos.

> A proposição legislativa estabelece que as embarcações afretadas na forma prevista no Projeto de Lei ficariam obrigadas a ter tripulação composta por, no mínimo, dois terços de brasileiros em cada nível técnico do oficialato, incluídos os graduados ou subalternos, e em cada ramo de atividade, incluídos o convés e as máquinas, de caráter contínuo. Ademais, estabelece que, na hipótese de inexistir quantitativo de marítimos brasileiros para compor a proporção mínima a que se refere o inciso II do caput do art. 9º do Projeto de Lei, a empresa habilitada poderia requerer à Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq autorização para operar a embarcação específica com tripulação estrangeira, em caráter temporário.
> Entretanto, apesar da boa intenção do legislador, a proposição contraria o interesse público, tendo em vista que, ao manter a proporção de, no mínimo, dois terços de tripulantes brasileiros nas embarcações estrangeiras do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar, geraria aumento dos custos para as embarcações, o que reduziria a atratividade para que um quantitativo maior de embarcações estrangeiras de baixo custo pudesse aderir ao Programa e operar no País. A medida, assim, significaria menos emprego para os marítimos, maior tempo de espera das cargas nos portos, maior preço de frete para o embarcador, menor efetividade do transporte de cabotagem e da matriz de transporte brasileira.
> Portanto, a baixa adesão das embarcações ao Programa impactaria negativamente os benefícios sociais aos quais o Programa se propõe, como a ampliação e a melhoria da oferta e da qualidade do transporte por cabotagem, o incentivo à concorrência e à competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais, o estímulo do desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira, dentre outros. Afastaria, ainda, a aplicação das regras mais benéficas às embarcações de cabotagem quanto à tripulação, notadamente a Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração do Ministério da Justiça e Segurança Pública nº 6, de 1º de dezembro de 2017.
> Como solução, ao se excluir a proporção mínima de marítimos brasileiros, as embarcações do BR do Mar têm o seu custo com tripulação equiparado ao das embarcações reguladas pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, de modo a garantir a igualdade de condições concorrenciais no transporte por cabotagem, a fim de estimular a diminuição de seu custo, requisito essencial para fomentar o modal de transporte e atender ao interesse público (BRASIL, 2022b).

Vale ressaltar que a exigência de dois terços de sua tripulação composta por brasileiros constava no texto original encaminhado pelo governo ao Congresso. De fato, é compreensível a argumentação de que a manutenção da exigência de dois terços da tripulação ser de brasileiros diminuiria um pouco a atratividade, já que implicaria um aumento nos custos das embarcações que resolvessem aderir ao programa, além da possibilidade de gerar insegurança jurídica para as empresas que resolvessem aderir ao programa, uma vez que poderia gerar demandas trabalhistas de marítimos estrangeiros cobrando equiparação de direitos com os trabalhadores brasileiros.

A justificativa para o veto esclarece sobre a aplicação das atuais regras da Resolução Normativa do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) nº 6, de 1º de dezembro de 2017, a qual “disciplina a concessão de autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo

empregatício no Brasil para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira estrangeira" (BRASIL, 2017). Este órgão integrava à época o Ministério do Trabalho, e hoje faz parte do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Pode-se perceber que a norma supracitada regula a concessão de autorização de residência no Brasil. Até porque o CNIg trata, ou deveria tratar, de políticas públicas imigratórias. Entretanto, por algum motivo, a resolução resolve estabelecer uma reserva mercado para marítimos nacionais em embarcações e plataformas estrangeiras que operem nas águas jurisdicionais brasileiras, discriminando regimes distintos conforme a natureza da atividade desempenhada pela embarcação. Especificamente para as utilizadas na navegação de cabotagem, ela traz o seguinte:

> Art. 4º Quando embarcações ou plataformas estrangeiras operarem em águas jurisdicionais brasileiras, por prazo superior a noventa dias contínuos, deverão ser admitidos marítimos e outros profissionais brasileiros, observadas as seguintes condições e proporções:
> III - para embarcações utilizadas na navegação de cabotagem, definida como aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores:
> a) a partir de noventa dias de operação, deverá contar com um quinto de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo; e
> b) a partir de cento e oitenta dias de operação, deverá contar com um terço de marítimos brasileiros, arredondando-se para o inteiro subsequente, em caso de fração igual ou maior que cinco décimos, em cada nível técnico (oficiais, graduados e não graduados) e em cada ramo de atividade (convés e máquinas) de caráter contínuo (BRASIL, 2017a).

Uma leitura mais atenta da resolução revela pontos importantes a serem debatidos. Somente nas embarcações utilizadas na navegação de cabotagem não foram incluídas quotas maiores de marítimos nacionais e continuidade nos parâmetros da progressão de tempo. E isso, obviamente, tem um motivo.

No Brasil, até 1995 as navegações de cabotagem e interior eram restritas a embarcações nacionais, salvo em caso de necessidade pública. Após a EC nº 7/1995, a Constituição não fazia mais essas restrições delegando à lei estabelecer as condições para as embarcações estrangeiras atuarem nesses segmentos. Como já visto aqui, apesar da dispensa pela Constituição, as hipóteses legais ainda continuaram bastante restritas. Assim, o uso de embarcações estrangeiras para estes fins se tratava de algo excepcionalíssimo e geralmente de curta duração. Logo, não fazia muito sentido estabelecer critérios de médio e longo prazo.

A partir de 360 dias de operação nas águas jurisdicionais brasileiras é exigido o emprego de dois terços de marítimos nacionais na tripulação das embarcações de apoio marítimo. Já para as plataformas, embarcações de exploração ou prospecção, isso ocorre a

partir de 720 dias de operação no país. Perceba a disparidade para os critérios estipulados para a cabotagem, que demanda apenas um terço da tripulação já a partir de 180 dias de operações em águas nacionais.

Esse parece ter sido um grande equívoco na manifestação das razões para o veto presidencial. Não é a mesma coisa se propor a regular situações excepcionais, que ocorrem apenas ocasionalmente, ou erigi-las a regras permanentes em um programa de governo que visa justamente estimular e ampliar a participação da cabotagem no *pool* de transportes logísticos nacionais.

Não é uma questão de defender o estabelecimento de uma reserva de cem por cento, dois terços, um terço ou a eliminação total da reserva. Mas sim, de que esse tema seja francamente debatido e que se chegue ao estabelecimento do ponto ótimo para o setor, o que parece ter ocorrido por ocasião da tramitação legislativa, principalmente no Senado Federal.

Além disso, não pode ser normal imaginar que um tema intimamente relacionado à economia e à infraestrutura logística do país seja regulada por uma resolução normativa do CNIg, e não pela lei que estatui o programa que vai regular o setor pelos próximos anos, ou assim se espera. Sem quaisquer críticas ao conselho, mas espera-se que o CNIg trate da política migratória brasileira e deixe a cabotagem com as pastas mais afetas.

Existiam algumas boas razões para a derrubada desse veto, o que não ocorreu. Em primeiro lugar, a respectiva resolução do CNIg foi produzida em um contexto totalmente diverso do que se está propondo na Lei nº 14.301/2022, enquanto antes se tratava de excepcionalidades, agora se está propondo um programa perene de incentivo à cabotagem. Sem mencionar que a legislação anterior era bem mais protecionista em relação às embarcações e aos empregos nacionais, formalmente condicionando a autorização de trabalho do estrangeiro à observância dos interesses dos trabalhadores nacionais.

Em relação à manutenção de uma frota genuinamente brasileira, o raciocínio é bastante parecido com o que foi expresso até aqui. A manutenção de uma Marinha Mercante própria é necessária para uma defesa contra as práticas oligopolistas no estabelecimento dos preços pelos grandes armadores internacionais, representando uma vantagem estratégica ao não expor os armadores nacionais à concorrência desleal com os estrangeiros, muito maiores e que geralmente têm volume para conseguir manipular os preços e desestabilizar o mercado.

Quase a totalidade das exportações brasileiras são realizadas através da navegação de longo curso, porém seu volume é quase inexpressivo quando comparado aos grandes *players* do comércio mundial, o que torna a manutenção de uma Marinha Mercante nacional algo

imperioso aos interesses econômicos nacionais. Sem mencionar que sua simples existência já é o suficiente para fomentar outras atividades ligadas ao mar, como por exemplo, a própria construção naval, grande empregadora de mão de obra.

Atualmente, o Brasil se destaca no cenário internacional como grande produtor agropecuário e de *commodities*, cujas exportações são atendidas quase que integralmente pela navegação de longo curso. Nenhum desses navios que realizam esse serviço possui bandeira brasileira, estando completamente dependente da oferta dos serviços pelos grandes *players* que controlam as frotas marítimas. Deve-se ter cautela, pois esse cenário pode se estender à cabotagem brasileira, passando a influenciar não apenas o comércio externo, mas também o interno. Uma abertura irrestrita da cabotagem não dá qualquer garantia de disponibilidade do serviço, o que, por sua vez, poderia culminar na elevação dos custos dos fretes a médio e longo prazo a patamares superiores aos observados agora, exatamente o que o programa pretende combater.

Como já mencionado anteriormente, os Estados Unidos, constantemente apontado como padrão de liberalismo econômico, é um dos países que mais protegem sua cabotagem. O *Jones Act* restringe as operações de cabotagem norte-americanas a embarcações produzidas nos Estados Unidos, com armador, bandeira e tripulações norte-americanas. Até mesmo o aço utilizado nas embarcações deve ter procedência norte-americana. Isso reflete uma forte mentalidade marítima, que compreende a relevância do controle da cabotagem e do longo curso como estratégicos para a garantia dos interesses nacionais.

Esse exemplo não é algo restrito aos Estados Unidos. Os países que contam com economias pujantes e ditam os rumos do comércio internacional costumam dar grande atenção aos assuntos marítimos, porque a existência de uma soberania econômica de fato requer a presença de uma Marinha Mercante nacional forte e bem estruturada.

Voltando à BR do Mar, a nova lei não traz nenhuma exigência quanto à necessidade de o armador deter embarcações de bandeira brasileira para poder afretar outras de bandeiras estrangeiras. Aliás, uma das principais propostas é exatamente essa inexigibilidade.

O Brasil, assim como muitos outros países, possui interesses estratégicos que podem ser mais facilmente atingidos a partir da existência de uma Marinha Mercante nacional, forte e bem equipada, sobre a qual o Estado brasileiro possa ter um controle efetivo, denotando o pleno exercício de sua soberania marítima.

Neste sentido, é bastante salutar a presença de grandes armadores internacionais no mercado interno nacional. Isso traz maior visibilidade e competitividade ao setor. Porém, não

pode ser conduzido de forma predatória. Naturalmente, um programa de incentivo à cabotagem pode oferecer algumas vantagens à operação estrangeira para que operem no mercado interno, desde que isso também contribua para a evolução do mercado nacional. Trata-se de uma relação ganha-ganha.

A oferta de vantagens em troca de algumas contrapartidas e compromissos que estimulem o desenvolvimento da indústria naval nacional e da Marinha Mercante brasileira, com a existência de uma frota própria, de embarcações modernas arvorando a bandeira brasileira, com uma tripulação composta por marítimos motivados e bem treinados, para um dia, quem sabe, competirem em igualdade de condições e não haver mais a necessidade do estabelecimento de quaisquer privilégios aos armadores nacionais. Até que esse dia chegue, infelizmente, se fazem necessárias algumas concessões e reservas.

Assim, há que se pensar em uma política pública razoável e que esteja apta a solucionar os problemas estruturais históricos no setor, sem que para isso tenha que se consolidar um oligopólio no transporte por cabotagem no Brasil, por sinal esse é justamente um dos problemas a que se almeja resolver com o novo programa de estímulos ao setor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo realizar uma análise *ex ante* de como a política pública proposta através do Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem vai influenciar o exercício da soberania marítima na Amazônia Azul.

Os mares sempre desempenharam uma grande função ambiental, econômica, geopolítica, histórica e sociocultural. Eles geram oxigênio, regulam o clima e propiciam lazer, transporte, alimentos, energia e renda, além do seu destacado papel na História de muitos países, inclusive do Brasil. O mar se fez presente no início da colonização brasileira e também participou ativamente na expulsão dos colonizadores e na guerra da independência, consolidando um território bem próximo do atual.

O Brasil acabou herdando uma vasta costa, porém pouco explorada pela cabotagem, implicando uma grande renúncia a oportunidades de ganhos em eficiência logística, em muitos casos, apenas pela existência de uma legislação demasiadamente protecionista e obsoleta. Esse é exatamente o objeto que prioritariamente trata a Lei nº 14.301/2022, ao criar o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem, oportunizando o fomento à utilização de um modal mais eficiente e menos poluente, possibilitando que os produtos nacionais possam chegar aos consumidores com preços mais competitivos.

Essa lei representa mais um passo no processo de liberalização do setor, iniciado em meados da década de 1990. Uma de suas principais mudanças é a autorização para o afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem, sem a existência de grandes exigências ou contrapartidas, em um processo gradual de transição até o início de 2026, quando passará a ser completamente livre.

Na prática, o programa possibilita que as empresas brasileiras de navegação (EBN) operem na cabotagem brasileira sem que possuam frota própria, somente afretando embarcações estrangeiras a casco nu. Por um lado, isso diminui a necessidade de realização de grandes aportes a serem realizados por novos entrantes, o que tende a aumentar a quantidade de *players* no mercado e, consequentemente, a competitividade no setor. Por outro, essa medida retira a obrigatoriedade de contratação para a construção de embarcações nos estaleiros nacionais, diminuindo sensivelmente a demanda de um setor bastante estratégico, que vem se arrastando desde a década de 1980.

No Brasil, durante um longo tempo, as operações da Marinha Mercante ficaram vinculadas à construção naval. O mercado da cabotagem era protegido através de subsídios e

reservas da atividade para embarcações brasileiras, consideradas como sendo aquelas construídas no Brasil e em estaleiro nacional.

Com a derrocada da indústria naval na década de 1980, a Marinha Mercante também se viu em uma situação bastante complicada, e que hoje se traduz em uma frota pequena e obsoleta, completamente incapaz de competir em igualdade de condições no mercado internacional.

Para atender o mercado internacional, buscou-se o estabelecimento de subsídios e isenções tributárias para a navegação de longo curso, a fim de tentar baratear o custo final do frete aos tomadores do serviço.

Já a cabotagem não teve o mesmo apelo. Desde a década de 1950 é muito forte o *lobby* do transporte rodoviário, que passou a cumprir a função de principal modal logístico para o transporte interno de mercadorias e bens, acarretando um alto custo de frete, em decorrência dos elevados valores despendidos em seguros, manutenções das rodovias, combustível, o que, naturalmente, impacta no preço final de comercialização dos produtos transportados.

Neste sentido, começaram a surgir iniciativas legislativas que buscavam um maior equilíbrio e racionalização da matriz de transporte. Mais recentemente, essas proposições passaram a encontrar um terreno mais fértil para prosperarem. Além da Lei nº 14.301/2022, pode-se citar a aprovação da Lei nº 14.273/2021, que dispõe sobre a organização do transporte ferroviário, criando o novo marco legal das ferrovias.

Apesar do foco inicial, mais voltado ao suprimento de lacunas na infraestrutura logística do país, esses dispositivos legais acabam afetando outras áreas. Especificamente na BR do Mar, é possível verificar algumas implicações diretas no exercício da soberania marítima brasileira sobre a Amazônia Azul e todas esbarram na necessidade de criação de uma mentalidade marítima mais consistente.

A propósito, a própria criação do termo Amazônia Azul está relacionada ao desenvolvimento da mentalidade marítima, buscando reforçar a importância estratégica do mar para o exercício da soberania e para o desenvolvimento nacional, estabelecendo uma conexão entre as águas jurisdicionais brasileiras com a floresta amazônica, muita mais famosa e midiática, e contando com grande prestígio junto à população.

Nesse espaço se encontra o pré-sal e a maior parte da produção petrolífera e de gás natural do Brasil; também é por onde se escoa a maior parte dos produtos brasileiros exportados, sem mencionar sua importância turística, além da produção de pescado.

Em linhas gerais, pode-se atestar que o marco regulatório estabelecido no Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem vai influenciar o exercício da soberania marítima na Amazônia Azul, ainda que o seu foco principal esteja mais adstrito aos aspectos econômicos e de infraestrutura.

No Capítulo 2, buscou-se apresentar o referencial teórico e conceituar soberania, de modo a possibilitar uma gradual construção das ideias de soberania marítima e de Amazônia Azul, ambas fundamentais para a consecução deste trabalho. Para tal, destaca-se a relevante contribuição da Teoria do Poder Marítimo, de Alfred Thayer Mahan, primeiro grande pensador militar a vislumbrar o ambiente marítimo como algo próprio, teorizando a importância dos mares para o exercício da soberania e para a construção de uma nação próspera e poderosa. Pensamento até hoje muito utilizado e considerado no meio naval.

Posteriormente, passou-se a problematizar o tema no capítulo seguinte. Para tal, foi necessário servir-se de uma abordagem histórica, em que fosse possível identificar elementos importantes da evolução da relação entre o brasileiro e o mar e como este foi importante para a formação territorial e cultural do Brasil. Além disso, procurou-se abordar como a cabotagem deixou sua posição de principal via de transporte e de comunicação da colônia e do Império para o abandono e o ostracismo a partir da segunda metade do século XX e como que a regulamentação desse setor contribuiu para essa derrocada.

Outrossim, ainda no Capítulo 3, buscou se empreender uma ampla análise desse marco regulatório e legal do setor, bem como dos principais dispositivos da Lei nº 14.301/2022 e das discussões havidas na sua tramitação, que de algum modo influenciam o debate acerca do tema.

Finalmente, no Capítulo 4, apresenta-se a hipótese básica da pesquisa. Como apresentado, apesar de ser um programa prioritariamente com finalidade logística e econômica, o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem acaba por influenciar de maneira muito mais profunda o ambiente marítimo brasileiro.

A possibilidade de maior contato com o mar acaba sendo uma espécie de catalisador para que o brasileiro possa finalmente desenvolver uma mentalidade marítima mais robusta e consistente. Nos locais em que esse aspecto social é mais desenvolvido, os cidadãos tendem a demonstrar maior interesse pelos assuntos do mar, o que por sua vez acaba fomentando a formulação e a implementação de melhores políticas públicas marítimas, refletindo na maior geração de empregos e de rendas no setor, estimulando a economia e gerando um círculo virtuoso.

Insta ressaltar que se refere a um setor estratégico, uma vez que não exerce influência apenas na economia, mas também no meio ambiente e na soberania nacional por permitir a ampla comercialização e entrega dos produtos nacionais, sem depender de interesses externos ou das flutuações próprias do mercado.

Por outro lado, esse processo de maior utilização dos mares acaba por desencadear em âmbito nacional um outro fenômeno já visto globalmente, a "territorialização" dos oceanos, algo típico de um sistema internacional competitivo e globalizado, onde a constante necessidade de criação de vantagens competitivas leva à incessante busca por novas fontes de recursos e a conquista de áreas estratégicas, que confiram benefícios em relação a seus pares.

Entretanto, há dois setores estratégicos que merecem um acompanhamento mais de perto: a indústria naval nacional e a Marinha Mercante brasileira. Tradicionalmente, são setores bastante subvencionados e estimulados nas economias dos Estados que possuem uma forte ligação com o mar.

Ao longo do tempo, no Brasil, ambos os setores tiveram suas políticas públicas interligadas, muito provavelmente pela sinergia existente entre eles. Porém, a Lei nº 14.301/2022 traz textualmente que um de seus objetivos é "revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem com as políticas de construção naval" (BRASIL, 2022a). É um paradigma de longa data que se está rompendo. Apesar de ser algo necessário a ambos, uma vez que há muito tempo vem se mostrando como essa vinculação é equivocada, o grande questionamento que fica é se esses setores realmente estão prontos para um grande passo neste momento.

Este trabalho apresenta limitações relacionadas ao fato de a política pública, objeto de análise, ter sido aprovada recentemente e se encontrar em fase de implementação, ainda estando pendente a regulamentação infralegal de vários dispositivos, não havendo até o momento, portanto, resultados tangíveis a serem avaliados, sendo ainda inviável realizar uma análise *ex post*, o que demandará um acompanhamento da evolução do assunto e uma análise periódica dos indicadores divulgados.

Para o desenvolvimento e o aperfeiçoamento do tema, sugere-se a realização, com periodicidade e questionários previamente definidos, de pesquisas de opinião, nos moldes das realizadas em 1997 e 2011, conduzidas respectivamente por CNIO e CEMBRA, abordadas no subcapítulo 4.1 da dissertação, para avaliar as opiniões dos cidadãos brasileiros em assuntos relacionados ao mar. Tal instrumento se mostra bastante eficaz para aferir a percepção, não da

comunidade científica ou dos trabalhadores envolvidos na área, mas sim do brasileiro médio, alguém crucial para a ampliação e o amadurecimento da mentalidade marítima nacional.

Ademais, faz-se mister o trabalho contínuo de fortalecimento do elo entre a sociedade brasileira e o mar. Com efeito, o PROMAR se mostra um programa concreto e promissor para estimular o desenvolvimento da mentalidade marítima, através de metas estabelecidas, algumas até bastante ambiciosas como a de incluir tópicos relacionados ao mar nos currículos escolares dos ensinos fundamental e médio. Aliás, esse parece ser um ótimo caminho, fomentar nas novas gerações o hábito de utilizar as potencialidades do mar de modo sustentável, reforçando sua importância para o Brasil, sob os aspectos ambientais, econômicos, de soberania e de defesa. É importante o estudo contínuo e a promoção de novas iniciativas com o objetivo de aproximar o brasileiro médio aos assuntos afetos ao mar.

Outro instrumento que se mostrou bastante útil foi a elaboração do PNL pela EPL, que conta atualmente com duas versões: PNL 2025, concluído em 2018, e o PNL 2035, de 2021. Trata-se de um instrumento relativamente recente, mas bastante valioso na formulação de políticas públicas para o setor de infraestrutura de transportes, que busquem maior equilíbrio e racionalidade na matriz de transporte brasileira. Neste ponto, sugere-se que as revisões do PNL passem a contar com uma periodicidade previamente estabelecida, contemplando a existência de um calendário e de um cronograma de trabalho amplamente divulgado à população e a todos os *stakeholders*, conferindo maior previsibilidade ao processo, além de possibilitar a introdução de mecanismos para a participação da sociedade civil organizada.

Em síntese, cada parte desta pesquisa procurou apresentar um aspecto importante relacionado ao exercício da soberania marítima brasileira e/ou ao ambiente regulatório em que se inseriu a nova lei. Sob diferentes aspectos, o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem deve exercer influência no poder marítimo nacional. Portanto, considera-se que o estudo atesta a hipótese básica levantada no começo da pesquisa de que as alterações trazidas pela Lei nº 14.301/2022 implicarão mudanças no exercício da soberania marítima brasileira na Amazônia Azul, e ainda mais profundas e diversas que as inicialmente idealizadas pelos *policy makers*, mais restritas à racionalização da matriz de transportes logísticos. Trata-se de um tema bastante relevante e atual e que ainda carece de maior tempo de acompanhamento, análise e maturação.

REFERÊNCIAS

ANTAQ. **Processo Administrativo nº 50300.001334/2014-14**. Brasília, 2014. Disponível em: https://sei.antaq.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_processo_exibir.php?0TxMIY7suxqYeS0_bnQRzBgPmJAHdOAenqaRd0Bw6N_JHI13VRarriyPP9VduBLW_dPwMCTHY8Ir2IGWKTLaOYcZXE7FKtI PwJjqrzhixjAbmqrvzGpygTacdaGbTnv. Acesso em: 2 nov. 2021.

ANTAQ. **Resolução Normativa nº 01-ANTAQ**, de 13 fevereiro de 2015. Aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/assuntos/navegacao/afretamento. Acesso em: 2 nov. 2021.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2001.

BALANCE TECHNOLOGY CONSULTING. **Study on New Trends in Globalisation in Shipbuilding and Marine Supplies** - Consequences for European Industrial and Trade Policy. União Europeia, 2017. Disponível em: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bc5fa041-bac0-11e7-a7f8-01aa75ed71a1/language-en. Acesso em: 12 jan. 2022.

BARBOSA JUNIOR, Ilques. No mar, a riqueza e o futuro das nações. **O Estado de São Paulo**. São Paulo. 15 nov. 2019. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,no-mar-a-riqueza-e-o-futuro-das-nacoes,70003090130. Acesso em: 18 jun. 2021.

BARRETO, Leandro. **A cabotagem no mundo**. Guia Marítimo, 2016. Disponível em: https://www.guiamaritimo.com.br/especiais/cabotagem/a-cabotagem-no-mundo. Acesso em; 28 out. 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro; TAVARES, André Ramos. **As tendências do direito público no limiar de um novo milênio**. São Paulo: Saraiva, 2000.

BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4327369/mod_resource/content/1/BEIRAO%3B%20PEREIRA%20-%20Reflex%C3%B5es%20sobre%20a%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20do%20Direito%20do%20Mar.pdf. Acesso em: 23 nov. 2021.

BIBLIOTECA NACIONAL (Brasil). Setor de Cartografia. **Memória**: construção da primeira ferrovia brasileira, a Estrada de Ferro Mauá. Rio de Janeiro: Biblioteca Digital, 2021. Disponível em: http://bndigital.bn.gov.br/artigos/memoria-construcao-da-primeira-ferrovia-brasileira-a-estrada-de-ferro-maua/. Acesso em: 20 mai. 2021.

BOBBIO, Norberto. Governo dos homens ou governo das leis. *In:* BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 14. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale *et al*. 13. ed. Brasília: UnB, 2008. 2 v.

BOCAYUVA, Manuela; VEIGA, Júlia Schütz. Do Descobrimento à Amazônia Azul: a importância do LEPLAC no desenvolvimento da relação do Brasil com o seu espaço marítimo. **CEDIS Working Papers | Política, Direito e Economia do Mar**, v. 1, p. 1-30, jan. 2021. Disponível em: https://1library.org/document/q517gory-descobrimento-amazonia-importancia-leplac-desenvolvimento-relacao-espaco-maritimo.html. Acesso em 28 nov. 2021.

BODIN, Jean. **Les six livres de la république**: un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583. Édition et Présentation de Gérard Mairet. 1993. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/classiques/bodin_jean/six_livres_republique/bodin_six_livres_republique.pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa: por um direito constitucional de luta e resistência**. Por uma nova hermenêutica. Por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2004.

BOOTH, Ken. **A aplicação da lei, da diplomacia e da força no mar**. Tradução José Maria do Amaral Oliveira. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação Geral da Marinha, 1989.

BRASIL. **Carta Régia de 28 de janeiro de 1808**. Abre os portos do Brazil ao commercio directo estrangeiro com excepção dos generos estancados. 1808. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/anterioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos. **Resolução nº 70**, de 21 de agosto de 2019. Opina favoravelmente à instituição da política federal de estímulo ao transporte de cabotagem, consubstanciada no programa de estímulo à cabotagem BR do MAR. Brasília, 2019a. Disponível em: https://www.ppi.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=6499. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração. **Resolução Normativa nº 6**, de 1º de dezembro de 2017. Disciplina a concessão de autorização de residência para fins de trabalho sem vínculo empregatício no Brasil para atuação como marítimo a bordo de embarcação ou plataforma de bandeira estrangeira. Brasília, 2017a. Disponível em: https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Liubliana/pt-br/file/RN%2006-2017.pdf. Acesso em: 16 jan. 2022.

BRASIL. [Constituição (1891)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html. Acesso em: 26 out. 2020.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988a.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda constitucional nº 7**, de 15 de agosto de 1995. Altera zo art. 178 da Constituição Federal e dispõe sobre a adoção de Medidas Provisórias. Brasília, 1995a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc07.htm#art1. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Decreto de 3 de agosto de 1818**. Concede privilegio ao Marechal de Campo Felisberto Çaldeira Brant Pontes e outros, para o estabelecimento da navegação por vapor nas costas e rios da Provincia da Bahia. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/Atos/dim/1818/DIM-3-8-1818.html. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto de 6 de março de 1834**. Concede á Companhia de Nietheroy privilegio exclusivo por 10 annos para a navegação por meio de barcos de vapor em todas as bahias e rios da Província do Rio de Janeiro. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18463/colleccao_leis_1834_parte1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto de 22 de abril de 1836**. Approvando o contracto celebrado na mesma data com João Tarrand Thomaz para o estabelecimento de Paquetes de vapor, entre esta Côrte e os principais portos do Império ao Norte. Disponível em: https://www.camara.leg.br/Internet/InfDoc/conteudo/colecoes/Legislacao/Legimp-22/Legimp-22_10.pdf. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 24**, de 17 de setembro de 1835. Autorisa o Governo a conceder privilegio exclusivo por tempo de 40 annos á companhia denominada do - Rio Doce –, ou a outra Companhia na falta desta, para navegar por meio de barcos de vapor, ou outros superiores, não só aquelle rio e seus confluentes, como também directamente entre aquele rio e as Capitaes do Império e da Bahia, mediante condições. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18464/colleccao_leis_1835_parte1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 34**, de 26 de agosto de 1833. Autorisa o Governo a conceder a Guilherme Kopke privilegio exclusivo por dez annos, para navegar por meio de barcos de vapor o rio das Velhas em Minas Geraes. 1833a. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18463/colleccao_leis_1833_parte1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 60**, de 8 de outubro de 1833. Autorisa o Governo a contractar quaesquer companhias, nacionaes ou estrangeiras o exclusivo da navegação por barcos de vapor nos rios e bahias do Imperio. 1833b. Disponível em: https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/18463/colleccao_leis_1833_parte1.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 123**, de 11 de novembro de 1892. Regula a navegação de cabotagem. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-123-11-novembro-1892-541377-publicacaooriginal-44941-pl.html#:~:text=Regula%20a%20navega%C3%A7%C3%A3o%20de%20cabotagem.&text=2%C2%BA%20Entende%2Dse%20por%20navega%C3%A7%C3%A3o,Art. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 208**, de 19 de fevereiro de 1890. Organiza o Lloyd Brazileiro. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D208.htm impressao.htm. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 632**, de 18 de setembro de 1851. Autorisa o Governo a promover a organisação de Companhias que emprehendão a navegação por vapor em barcos proprios, não só para Transporte de passageiros e malas, mas tambem para conducção de mercadorias. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-632-18-setembro-1851-559323-publicacaooriginal-81491-pl.html#:~:text=Autorisa%20o%20 Governo%20a%20promover,tambem%20para%20conduc%C3%A7%C3%A3o%20de%20mercadorias. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 857**, de 13 de outubro de 1890. Regula o serviço do Lloyd Brazileiro. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-857-13-outubro-1890-523758-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 1.265**, de 11 de outubro de 1994. Aprova a Política Marítima Nacional (PMN). Brasília, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1265.htm#art3. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.647**, de 19 de setembro de 1860. Manda executar o Regulamento das Alfandegas e Mesas de Rendas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/DIM2647.htm. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.100**, de 7 de março de 1941. Cria a Comissão de Marinha Mercante e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3100-7-marco-1941-413042-publicacaooriginal-1-pe.html#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20criada%20a%20Comiss%C3%A3o,lei%20e%20na%20sua%20regulamenta%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 3.631**, de 27 de março de 1866. Permitte ás embarcações estrangeiras fazer o serviço de cabotagem até o último de Dezembro de 1867. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-3631-27-marco-1866-554361-publicacaooriginal-72960-pe.html. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.377**, de 23 de fevereiro de 2005. Aprova a Política Nacional para os Recursos do Mar - PNRM. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5377.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.585**, de 11 de abril de 1874. Manda executar o Regulamento desta data, concernente á marinha mercante nacional, á industria de construcção naval e ao commercio de cabotagem. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/408879 /publicacao/15630992. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.453**, de 18 de abril de 1907. Approva o regulamento para o serviço de fiscalização das vias maritimas e fluviaes, a cargo do Ministerio da Industria, Viação e Obras

Publicas. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-6453-18-abril-1907-527632-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.106**, de 10 de dezembro de 1888. Concede favores ao Barão de Jaceguay ou á empreza que organizar para estabelecer e custear duas linhas de paquetes a vapor entre o porto de Santos e os de Hamburgo e de Genova. Disponível em: https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/185445-concede-favores-ao-baruo-de-jaceguay-ou-u-empreza-que-organizar-para-estabelecer-e-custear-duas-linhas-de-paquetes-a-vapor-entre-o-porto-de-santos-e-os-de-hamburgo-e-de-genova.html. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.544**, de 16 de novembro de 2020. Aprova o X Plano Setorial para os Recursos do Mar. Brasília, 2020a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10544.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 10.788**, de 6 de setembro de 2021. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Infraestrutura, remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança e altera o Decreto nº 9.660, 1º de janeiro de 2019. Brasília, 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 28.840**, de 8 de novembro de 1950. Declara integrada ao território nacional a plataforma submarina, na parte correspondente a esse território**,** e dá outras providências. Brasília, 1950. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-28840-8-novembro-1950-329258-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 16 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 62.232**, de 6 de fevereiro de 1968. Cria a Comissão Interministerial sôbre a Exploração e Utilização do Fundo dos Mares e Oceanos. Brasília, 1968a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62232-6-fevereiro-1968-403496-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 74.557**, de 12 de setembro de 1974. Cria a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e dá outras providências. Brasília, 1974. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d74557.htm. Acesso em: 8 out. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 98.145**, de 15 de setembro de 1989. Aprova o Plano de Levantamento da Plataforma Continental Brasileira, e dá outras providencias. Brasília, 1989. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d98145.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 99.165**, de 12 de março de 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Decreto/D10788.htm#art9. Acesso em: 16 fev. 2021.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 45**, de 15 de outubro de 1968. Autoriza o Presidente da República a dar adesão do Governo brasileiro a quatro Convenções sobre o Direito do Mar, concluídas em Genebra, a 29 de abril de 1958. Brasília, 1968b. Disponível em:

https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1960-1969/decretolegislativo-45-15-outubro-1968-346852-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 67**, de 21 de novembro de 1966. Dispõe sobre os bens e pessoal vinculado aos serviços de navegação e de reparos navais explorados pelo Lloyd Brasileiro - Patrimônio Nacional e pela Companhia Nacional de Navegação Costeira - Autarquia Federal, extingue estas autaquias, autoriza a constituição da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro e da Empresa de Reparos Navais "Costeira" S/A, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0067.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.951**, de 30 de dezembro de 1939. Dispõe sobre a marinha mercante. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1951-30-dezembro-1939-411893-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.784**, de 20 de novembro de 1940. Dispõe sobre as empresas de navegação de cabotagem. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-2784-20-novembro-1940-412778-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Departamento de Navegação e Hidrovias. **Nota Técnica nº 10/2020/CGNV/DNHI-SNPTA/SNPTA**. Processo nº 50000.009656/2020-18. Brasília, 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/imagens/2020/09/NotaTcnicaBRdoMar.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

BRASIL. Estado-Maior da Armada. **EMA-322**: O posicionamento da Marinha do Brasil nos principais assuntos de interesse naval. 2. rev. Brasília, 2017c. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/ema-322.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa**. Estabelece diretrizes para a adequada preparação e capacitação das Forças Armadas, de modo a garantir a segurança do país tanto em tempo de paz, quanto em situações de crise. Brasília, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/copy_of_pnd_e_end_2016.pdf. Acesso em: 19 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 1.102**, de 18 de maio de 1950. Aprova o Plano SALTE e dispõe sôbre sua execução. Brasília, 1950. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1102.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.381**, de 24 de abril de 1958. Cria o Fundo da Marinha Mercante e a Taxa de Renovação da Marinha Mercante e dá outras providências. Brasília, 1958. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3381.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 3.397**, de 24 de novembro de 1888. Fixa a Despeza Geral do Imperio para o exercicio de 1889 e dá outras providencias. Brasília, 1888. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3397.htm. Acesso em: 24 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.880**, de 9 de dezembro de 1980. Dispõe sobre o Estatuto dos Militares. Brasília, 1980. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6880compilada.htm. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.573**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Ensino Profissional Marítimo. Brasília, 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/l7573.htm. Acesso em: 23 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.661**, de 16 de maio de 1988. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, 1988b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.617**, de 4 de janeiro de 1993. Dispõe sobre o mar territorial, a zona contígua, a zona econômica exclusiva e a plataforma continental brasileiros, e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.998**, de 24 de fevereiro de 1995. Autoriza a utilização de recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM), em favor da Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro (Lloydbrás). Brasília, 1995b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8998.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.432**, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9432.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.611**, de 19 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9611.htm. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.893**, de 13 de julho de 2004. Dispõe sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante - AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante - FMM, e dá outras providências. Brasília, 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/L10.893compilado.htm. Acesso em: 31 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 14.301**, de 7 de janeiro de 2022. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar)... Brasília, 2022a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Lei/L14301.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Chegou o BR do Mar**: O Programa de Incentivo à Cabotagem do Governo Federal que vai estimular o uso da cabotagem, aumentar a frota

nacional e equilibrar a matriz de transportes brasileira. Brasília, 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/brdomar. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Portaria nº 123**, de 21 de agosto de 2020. Institui o Planejamento Integrado de Transportes, que contempla os subsistemas federais rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroviário, e as ligações viárias e logísticas entre esses subsistemas e desses com os sistemas de viação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 2020d. Disponível em: https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-123-de-21-de-agosto-de-2020-273770905. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. **Transportes no Brasil**: Síntese Histórica. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transportes-no-brasil-sintese-historica. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Mensagem nº 19**, de 7 de janeiro de 2022. Brasília, 2022b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2022/Msg/Vep/VEP-19.htm. Acesso em: 15 jan. 2022.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.199**, de 2020. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem - BR do Mar e altera a Lei nº 5.474, de 18 de julho de 1968, a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Brasília, 2020e. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8912963&ts=1636724334640&disposition=inline. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Decreto Legislativo nº 193**, de 2020. Susta, nos termos do inciso V do art. 49 da Constituição Federal, a alínea "a" do inciso III do art. 5º e o §1º do art. 9º da Resolução ANTAQ n.º 1 de 2015 para afastar os requisitos para afretamento de embarcações estrangeiras no país, que extrapolam os limites estabelecidos pelo legislador na Lei 9.342/1997. Brasília, 2020f. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8105149&ts=1624914225246&disposition=inline. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 2.948**, de 2019. Altera a Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências, para eliminar restrições ao afretamento e à aquisição de embarcações para uso na navegação brasileira. Brasília, 2019b. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7954873&ts=1636724317815&disposition=inline. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei nº 3.129**, de 2020. Cria estímulos para a navegação no Brasil. Brasília, 2020g. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8118302&ts=1636724325130&disposition=inline. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Processo nº 003.667/2018-9**. Acórdão nº 380/2018. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 28/2/2018. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/380%252F2018/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=031008d0-c148-11ea-9f1f-e7f038aeb63f. Acesso em: 2 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1327/2020**. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 27/5/2020 – Telepresencial. Brasília, 2020h. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F7262B9ED01728437B4296143. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1693/2020**. Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 01/7/2020. Brasília, 2020i. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1693%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=031008d0-c148-11ea-9f1f-e7f038aeb63f. Acesso em: 2 nov. 2021.

BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. **A Geopolítica Contemporânea dos Oceanos**: a territorialização do espaço marítimo no século XXI. 2018. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.ie.ufrj.br/images/IE/PEPI/teses/2018/FERNANDA%20 PACHECO%20DE%20CAMPOS%20%20BROZOSKI.pdf. Acesso em: 22 mar. 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUENO, Eduardo. **Brasil uma história**: cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

CANCIAN, Renato. **França Antártica**: para expulsar franceses, portugueses fundaram o Rio. São Paulo: UOL Educação, [2021]. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/franca-antartica-para-expulsar-franceses-portugueses-fundaram-o-rio.htm#:~:text=A%20campanha%20de%20Mem%20de% 20S%C3%A1&text=Os%20portugueses%2C%20ent%C3%A3o%2C%20obtiveram%20uma,e%20conseguiram%20faz%C3%AA%2Dlos%20fugir. Acesso em: 10 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra, Portugal: Almedina. 2003.

CARVALHO, Roberto de Guimarães. A outra Amazônia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2004. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2502200409.htm. Acesso em: 18 jun. 2021.

CATAIA, Marcio Antonio. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & natureza**, Uberlândia, v. 23, p. 115-125, 2011. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sn/a/rmBwBqnrDx4MN94nh6SDyhR/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jan. 2022.

CEMBRA. **O Brasil e o mar no século XXI**: Relatório aos tomadores de decisão do país. 2. ed. rev. atual. e ampl. Niterói: CEMBRA, 2019. Disponível em: https://www.cembra.org.br/images/Livro2019/BMS21.pdf. Acesso em: 13 dez. 2021.

CEMBRA. **O Brasil e o mar no século XXI**. Relatório aos tomadores de decisão do País. 2. ed., rev. e ampl. Niterói, RJ: BHMN, 2012. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/secirm/sites/www.marinha.mil.br.secirm/files/cembra-2a_ed.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

COELHO, Paulo Neves. A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do mar de 1982. **Relações Internacionais**, n. 66, p. 11-35, 2020. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri66/RI_66_art02_PNC.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

COGO, Rodrigo. Estudos sobre o processo de internacionalização dos direitos humanos: de Westfália às Nações Unidas. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 16, n. 2923, 3 jul. 2011. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/19427. Acesso em: 10 mar. 2021.

COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o Território e o Poder**. São Paulo: EdUSP, 2008.

CRUZ, Elaine Patrícia. **Governo e setor privado estimam Custo Brasil em R$ 1,5 trilhão por ano**. São Paulo: EBC, 2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-11/governo-e-setor-privado-estimam-custo-brasil-em-r-15-trilhao-por-ano. Acesso em: 5 out. 2020.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DOURADO, Bruna Iglezias Motta. Os primórdios da navegação a vapor no Brasil: cabotagem e privilégios. *In*: Congresso Brasileiro de História Econômica, 12, 2017. Niterói, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ABPHE, 2017. Disponível em: http://www.abphe.org.br/uploads/ABPHE%202017/38%20Os%20prim%C3%B3rdios%20da%20navega%C3%A7%C3%A3o%20a%20vapor%20no%20Brasil%20cabotagem%20e%20privil%C3%A9gios.pdf. Acesso em: 20 out. 2021.

DUNN, William N. **Public policy analysis**: an introduction. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1981.

EL-KAREH, Almir Chaiban. A Companhia Brasileira de Paquetes a Vapor e a centralidade do poder monárquico. **História Econômica & História de Empresas**, v. 5, n. 2, 2002. Disponível em: https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/144. Acesso em: 20 out. 2021.

EPL. **Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística PNL - 2025**, em 2 de julho de 2018. Disponível em: https://www.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl. Acesso em: 3 out. 2020.

EPL. **Relatório Executivo do Plano Nacional de Logística PNL - 2035**, de 15 de outubro de 2021. Disponível em: https://ontl.epl.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/PNL_2035_29-10-21.pdf. Acesso em: 14 nov. 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **A Soberania no Mundo Moderno**. Tradução Carlo Coccioli e Márcio Lauria Filho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERREIRA NETO, Walfredo Bento. O Direito do Mar e a fronteira marítima brasileira: a importância dos conceitos jurídicos de Mar Territorial, Zona Contígua, Zona Econômica Exclusiva e Plataforma Continental para o desenvolvimento nacional. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, v. 15, n. 2657, 10 out. 2010. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/17519. Acesso em: 30 nov. 2021.

GARCEZ, Gabriela Soldano. Governança, globalização e atores não estatais: uma análise sob a perspectiva do Direito Internacional.**Scientia Iuri**, Londrina, v. 19, n. 2, p. 223-240, dez. 2015. Disponível em: https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/iuris/article/download/20462/17474. Acesso em: 30 nov. 2021.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOULARTI FILHO, Alcides. A trajetória da Marinha Mercante Brasileira: administração, regime jurídico e planejamento. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, PUC-SP, v. 21, n. 2(38) , 2010. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/7397. Acesso em: 22 out. 2021.

GOULARTI FILHO, Alcides. Abertura da navegação de cabotagem brasileira no século XIX. **Ensaios FEE**, v. 32, n. 2, 2011a. Disponível em: https://revistas.dee.spgg.rs.gov.br/index.php/ensaios/article/view/2459. Acesso em: 22 out. 2021.

GOULARTI FILHO, Alcides. História econômica da construção naval no Brasil: formação de aglomerado e performance inovativa. **Revista Economia**, v. 12, n. 2, p. 309-336, mai./ago. 2011b. Disponível em: http://www.anpec.org.br/revista/vol12/vol12n2p309_336.pdf. Acesso em: 22 out. 2021.

HABERMAS, Jürgen. **The postnational constellation**: political essays. Tradução Max Pensky. Cambridge: MIT Press, 2001.

HISTÓRIA: a Expansão Ultramarina. Brasília: EAD Evolução, [2021]. Disponível em: http://grupoevolucao.com.br/livro/Historia1/a_expanso_ultramarina.html. Acesso em: 25 mai. 2021.

HOBBES, Thomas. **Leviatã ou materia, forma e poder de uma republica eclesiástica civil**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IEA. **World Energy Outlook**. 2016. Disponível em: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2016. Acesso em: 18 jun. 2021.

JACEGUAY, Barão de. **Companhia nacional de navegação a vapor entre o Brasil e a Europa**. Rio de Janeiro: Leuzinger & Filhos, 1888.

JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. Tradução Fernando de los Ríos. México: FCE, 2000.

KLEIN, Natalie. **Maritime Security and the Law of the Sea**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI; Marina de Andrade. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Direito comunitário e soberania: algumas reflexões. **Revista da Faculdade de Direito.** Universidade de São Paulo, v. 92, p. 231-242, 1997. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67362. Acesso em: 18 ago. 2021.

LISANTI FILHO, Luis. **Negócios Coloniais**: Uma Correspondência Comercial do Século XVIII. Brasília/São Paulo: Ministério da Fazenda, Visão Editorial, 1973. 5 v.

LONGO, Wladimir Pirró e. Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 3, n. 5, p. 111-143, 2007. Disponível em: https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/article/view/722. Acesso em: 17 out. 2021.

MACHADO, Luiz Alberto Figueiredo. **A plataforma continental brasileira e o Direito do Mar**: considerações para uma ação política. Brasília: FUNAG, 2015. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1128-Plataforma_Continental_Brasileira_e_o_Direito_do_Mar_A.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

MAHAN, Alfred Thayer. **The influence of sea power upon history**: 1660-1783. 12. ed. Boston: Little, Brown and Company, 2007.

MALUF, Sahid. **Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MARCONDES, Renato Leite. O mercado brasileiro do século XIX: uma visão por meio do comércio de cabotagem. **Revista de Economia Política**, v. 32, n. 1, p. 142-166, jan./mar. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rep/a/QzGzHffGRLphKvjvFwQbFbK/?format=pdf &lang=pt. Acesso em: 22 set. 2021.

MARIZ, Vasco. Lorde Cochrane, o turbulento Marquês do Maranhão. **Revista Navigator**, v. 8, n. 16, 2012. Disponível em; http://www.revistanavigator.com.br/navig16/dossie/N16_dossie1.pdf. Acesso em: 15 out. 2021.

MARQUES FILHO, Tadeu Bernardes. **Ordem do sistema internacional vinte anos após a queda do Muro de Berlim**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Relações Internacionais) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: https://repositorio.animaeducacao.com.br/bitstream/ANIMA/10684/1/105063_Tadeu.pdf. Acesso em: 18 jun. 2021.

MATTOS, Adherbal Meira. O novo Direito do Mar. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

MELLO, Celso de Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 2 v.

MESQUITA, João Lara. **Os fenícios grandes navegadores da Antiguidade**. Mar sem Fim, 2017. Disponível em: https://marsemfim.com.br/fenicios-grandes-navegadores/. Acesso em: 11 nov. 2021.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Estado, *ius imperium*, e território: fundamentos da intervenção do Estado no domínio patrimonial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 630-660, 2019. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43871. Acesso em: 11 ago. 2021.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil**: história e perspectivas. 1991. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991. Disponível em: https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_3abae15b81565c56539c746b1392268b. Acesso em: 11 nov. 2021.

NOVAES, Adauto (Org.). **A descoberta do homem e do mundo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

OECD. **The Ocean Economy in 2030**. Paris: OECD Publishing, 2016. Disponível em: https://iwlearn.net/resolveuid/ c56d3412-6e6e-45fa-96ac-64795a23cea9. Acesso: 18 jun. 2021.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, EUA: 1945. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1945%20Carta%20das%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas.pdf. Acesso em: 21 set. 2021.

PAIM, Maria Augusta. A expansão da Amazônia Azul: a plataforma continental do Brasil além das 200 milhas náuticas. *In*: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves Pereira (Org.). **Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2014. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

PAIM, Maria Augusta. **O Petróleo no Mar**: O Regime das Plataformas Marítimas Petrolíferas no Direito Internacional. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

PAULA, Dilma Andrade de. As ferrovias no Brasil: análise do processo de erradicação de ramais. *In:* **Actas del II Congreso de Ferrocarriles**. Aranjuez. 2000. Disponível em: http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/Aranjuez2001/pdf/22.pdf. Acesso em: 18 mar. 2021.

PEDUZZI, Pedro. **Brasil é o 71º em ranking global de competitividade, indica relatório**. São Paulo: EBC, 2019. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2019-10/brasil-e-o-71o-em-ranking-global-de-competitividade-indica-relatorio. Acesso em: 5 out. 2020.

PÊGO, Bolívar; CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva (Org.). **Infraestrutura econômica no Brasil**: diagnósticos e perspectivas para 2025. Brasília: IPEA, 2010. Livro 6, v. 1.

Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3210/1/Livro6_Infra estrutura Social_vol1.pdf. Acesso em: 18 out. 2021.

PENHA, Eli Alves. **Relações Brasil-África e geopolítica do atlântico sul**. Salvador: EDUFBA, 2011.

PEREIRA, Antônio Celso Alves; PEREIRA, João Eduardo de Alves. A Liberdade do Alto-Mar: Antecedentes Históricos dos Artigos 87 a 90 da Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar. *In*: BEIRÃO, André Panno; PEREIRA, Antônio Celso Alves (Org.). **Reflexões Sobre a Convenção do Direito do Mar**. Brasília: FUNAG, 2014. Disponível em: http://funag.gov.br/loja/download/1091-Convencao_do_Direito_do_Mar.pdf. Acesso em: 18 set. 2021.

PISSARRA, Maria Constança Peres. Soberania pré-estatal: as raízes medievais da noção moderna de soberania. **Fragmentos de Cultura**, IFITEG, Goiás, v. 13, p. 49-61, out. 2003. Disponível em: https://biblat.unam.mx/es/revista/fragmentos-de-cultura/13. Acesso em: 6 jan. 2022.

POPPER, Karl R. **A sociedade aberta e seus inimigos**: o sortilégio de Platão. Lisboa: Edições 70, 2015. v. 1.

PRADO, Lucas de Melo. A crise da Soberania e do Estado Moderno em uma perspectiva tridimensional. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 7, n. 2, p. 91-112, 2012. Disponível em: https://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11487/11276. Acesso em: 15 set. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. São Paulo: Brasiliense, 2000.

RATZEL, Friedrich. O solo, a sociedade e o Estado. **Revista do Departamento de Geografia**, São Paulo, v. 2, p. 93-101, 1983. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/rdg/article/view/47081. Acesso em: 15 set. 2021.

REZENDE, Tadeu Valdir Freitas de. **A conquista e a ocupação da Amazônia brasileira no período colonial**: a definição das fronteiras. 2006. Tese (Dissertação em História) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-16072007-123916/publico/TESE_TADEU_VALDIR_FREITAS_REZENDE.pdf. Acesso em: 10 jul. 2021.

RIBEIRO. Renato Janine. **A Última Razão dos Reis**. São Paulo: Cia das Letras, 1993.

RIO DE JANEIRO. Presidência da República. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek**. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação, 1958. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5291773/mod_resource/content/1/Plano%20de%20Metas.pdf. Acesso em: 15 nov. 2021.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrosio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. 3. ed. São Paulo: Edições Aduaneiras, 2005.

ROTA DE OURO E PRATA. Lloyd Pacífico, atracado no Terminal de Contêineres em Santos na década de 1980. **Novo Milênio**, São Paulo, 2015. Disponível em: http://www.novomilenio.inf.br/rossini/loydbras.htm. Acesso em: 15 out. 2021.

ROUSSEAU, Jean J. **O contrato social**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAMPAIO, Marcos Guedes Vaz Sampaio. **Uma contribuição à história dos transportes no Brasil**: A Companhia Bahiana de Navegação a Vapor (1839-1894). 2006. Tese (Doutorado em História Econômica) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis /8/8137/tde-06072007-112143/pt-br.php. Acesso em: 22 out. 2021.

SANTOS, Chico. "Navios de papel" são a origem do problema. **Folha de São Paulo**, São Paulo. 9 de out. 2000. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi 0910200014.htm. Acesso em: 30 out. 2021.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do Século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHIRATO, Vitor Rhein. **Transportes aquaviários**. São Paulo: Saraiva, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas**: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. 3. reimpr. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SERRANO, Franklin; SUMMA, Ricardo. **Demanda agregada e a desaceleração do crescimento econômico brasileiro de 2011 a 2014**. Washington: CPR, 2015. Disponível em: https://cepr.net/documents/ publications/Brazil-2015-08-PORTUGUESE.pdf. Acesso em: 22 set. 2021.

SILVA, Alexandre Pereira da. O Brasil e os 30 anos da convenção das nações unidas sobre o direito do mar. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**. v. 84, n. 1, p. 74 - 130, 2012. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/350. Acesso em: 13 set. 2021.

SILVA, Alexandre Pereira da. O novo pleito brasileiro no mar: a plataforma continental estendida e o Projeto Amazônia Azul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 104-121, 2013. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-73292013000100006. Acesso em: 13 set. 2021.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. "As novas ameaças" e a Marinha do Brasil. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 7, jun. 2006. Disponível em: https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/issue/viewFile/17/pdf_19. Acesso em: 22 set. 2021.

SILVEIRA JUNIOR., Aldery. **Metodologia para avaliar as condições de operação do transporte de carga por cabotagem no Brasil, sob a ótica dos armadores**. 2016. Tese (Doutorado em Transportes) – Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Universidade de Brasília. Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio. unb.br/handle/10482/20917?mode=full . Acesso em: 22 dez. 2021.

SOARES, Mário Lúcio Quintão. **Teoria do Estado**: novos paradigmas em face da globalização. 3. ed. São Paulo, Atlas, 2008.

SOARES, Ricardo Maurício Freire. **O princípio constitucional da dignidade da pessoa humana**. São Paulo: Saraiva, 2010.

SOUZA, Jairo Marcondes de. **Revisitando a plataforma continental "estendida, externa, jurídica ou legal" do Brasil**. EPBR, 2019. Disponível em: https://epbr.com.br/revisitando-a-plataforma-continental-estendida-externa-juridica-ou-legal-do-brasil/. Acesso em: 20 nov. 2021.

TAVARES, André Ramos. **Direito constitucional econômico**. 3. ed. São Paulo: Metodo, 2011.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes *et al*. Navegação de cabotagem brasileira. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 47 , p. 391-435, mar. 2018. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/15385/1/BS47__Cabotagem__FECHADO.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

TOURAINE, Alain. **O que é a Democracia?** 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

UNCTAD. **Review of Maritime Transport**. 2016. Disponível em: https://unctad.org/webflyer/review-maritime-transport-2016. Acesso em: 18 jun. 2021.

TRUMAN, Harry S. **Proclamation 2667**: Policy of the United States With Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf. Santa Barbara, Califórnia: The American Presidency Project, 1945. Disponível em: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/proclamation-2667-policy-the-united-states-with-respect-the-natural-resources-the-subsoil. Acesso em: 20 fev. 2021.

VILLEY, Michel. **A formação do pensamento jurídico moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. A Teoria do Poder Marítimo de Mahan: uma análise crítica à luz de autores contemporâneos. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 223-260, jan./jun. 2015. Disponível em: https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/182. Acesso em: 17 out. 2021.

VIVERO, Juan Luis Suárez de. Atlantismo no Atlântico Sul: comunidade de interesses e governança oceânica. Revista Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 26, n. 1, p. 101-142, jan. / abr. 2020. Disponível em: revista.egn.mar.mil.br › download › pdf_30. Acesso em: 29 jun. 2021.

WORLD BANK GROUP. **The Growing Role of Minerals and Metals for a Low Carbon Future**. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28312. Acesso em: 18 jun. 2021.

YERGIN, Daniel. **A busca**: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca, 2014.

ZANELLA, Tiago Vinicius. **Curso de direito do mar**. Curitiba: Juruá, 2013.