



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

PABLO REJA SÁNCHEZ

**A UNIFICAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DA  
CABOTAGEM COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO  
ECONÔMICA REGIONAL:**

Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL

BRASÍLIA

2019

PABLO REJA SÁNCHEZ

**A UNIFICAÇÃO DO MARCO REGULATÓRIO DA  
CABOTAGEM COMO INSTRUMENTO DE INTEGRAÇÃO  
ECONÔMICA REGIONAL:**

Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do Professor Paulo Burnier da Silveira, como requisito para obtenção do Título de Doutor em Direito.

Orientador: Paulo Burnier da Silveira.

BRASÍLIA

2019

## FICHA CATALOGRÁFICA

SÁNCHEZ, PABLO REJA

A unificação do marco regulatório da cabotagem como instrumento de integração econômica regional: Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL. Orientador: Paulo Burnier da Silveira. Brasília, 2019.

xii, 306 p., 210 x 297 mm (FD/UnB), Doutor, Tese de Doutorado - Universidade de Brasília, 2019.

Faculdade de Direito

1. Regulação

2. Cabotagem

3. MERCOSUL

I. FD/UnB

II. A unificação do marco regulatório da cabotagem como instrumento de integração econômica regional: Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

REJA, P. S. (2019). A unificação do marco regulatório da cabotagem como instrumento de integração econômica regional: Aspectos comparados e perspectivas para o MERCOSUL. Tese de Doutorado em Direito, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 306 p.

## **AGRADECIMENTOS**

A mi familia y amigos por todo el apoyo y aliento para poder realizar y concluir este trabajo.

A mi orientador, y puedo decir, amigo, Prof. Paulo Burnier. Muchísimas gracias por todo tu apoyo y paciencia todo este tiempo. Te agradezco de corazón tu buena disposición, comprensión, consejos y disponibilidad. Ha sido un placer recibir tus sabios consejos y tu guía a lo largo de estos cuatro años.

Al Prof. Márcio Iorio, un referente académico y humano de primer nivel. Un auténtico ejemplo de profesionalidad y con el que he tenido el placer de compartir investigaciones académicas.

A la Universidad de Oslo y a la Prof. Rosa Greaves por facilitarme infraestructura, material y apoyo para realizar la investigación.

A la Universidad de Brasíla, y en particular a la Facultad de Derecho, por la oportunidad que me brindó de formarme personal y profesionalmente. Principalmente, a todos y cada una de las personas que la componen, desde el personal administrativo a todos los profesores que me ayudaron a crecer durante todo este tiempo en la Universidad. Mi más profundo agradecimiento.

A la CAPES por el soporte financiero para poder realizar este trabajo.

A todos, mi más sincero agradecimiento.

## RESUMO

O presente trabalho visa a demonstrar que a unificação do marco regulatório da cabotagem constitui um importante instrumento de integração econômica regional, considerando o seu suporte teórico e algumas experiências comparadas bem-sucedidas. Diante desse contexto, a abordagem do trabalho é feita em três etapas. Inicialmente, analisa-se a regulação baseada em incentivos como ancoragem teórica para fundamentar a modelagem regulatória defendida. Em seguida, são examinadas diversas experiências regionais em método comparativo, dentre as quais se destaca a experiência regional europeia, como forma de avaliar como a parte teórica tem sido aplicada na prática por diversos países. Por fim, são exploradas as perspectivas para um marco regulatório único de cabotagem no Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), incluindo os desafios de diferentes ordens para sua eventual adoção na América do Sul. O trabalho encerra-se com considerações finais que evidenciam a necessidade de identificar incentivos capazes de melhorar a eficiência nos transportes, considerando que a estruturação unificada das políticas de cabotagem não coincide com uma agenda de liberalização, visto que aquela está relacionada com a criação de estruturas de transporte interconectadas, a priorização de vias de transporte mais eficientes e sustentáveis, a simplificação burocrática, os incentivos econômicos e tarifários, entre outras medidas.

**Palavras-chave:** cabotagem; transporte marítimo; integração econômica; incentivos; Autoestradas do Mar; União Europeia; MERCOSUL.

## **ABSTRACT**

This work aims to demonstrate that the unification of the regulatory framework of cabotage constitutes an important instrument of regional economic integration, considering its theoretical support and a reference to several already established international regulations. Given this context, the work approach is structured in three stages. Initially, incentive-based regulation is analyzed as a theoretical anchoring to support the proposed regulatory model. Next, international regulatory frameworks are examined in comparative method, among which the European regulation is highlighted, with a view to evaluate how the theoretical part has been applied in practice by several countries. Finally, the prospects for a single regulatory framework for cabotage in the Southern Common Market (MERCOSUR), including the challenges of different orders for its eventual adoption in South America, are explored in order to identify incentives to improve transport efficiency. This is done considering that the unified structuring of cabotage policies, though it does not coincide with a transport market liberalisation, it leads, amongst others, to the creation of interconnected transport structures, prioritisation of more efficient and sustainable transport routes, bureaucratic simplification and development of economic and tariff incentives.

**Keywords:** cabotage; maritime transport; economic integration; incentives; Motorways of the Sea; European Union; MERCOSUR.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ADB – *Asian Development Bank*
- AFTA – *ASEAN Free Trade Area*
- AIS – *Automatic Identification System*
- ALADI – Associação Latino-Americana de Integração
- ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio
- ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários
- ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres
- APEC – *Asia-Pacific Economic Cooperation*
- ASEAN – Associação de Nações do Sudeste Asiático
- BEI – Banco Europeu de Investimentos
- BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
- CAATA – Comitê Andino de Autoridades de Transporte Aquático
- CAN – Comunidade Andina
- CECA – Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
- CEE – Comunidade Econômica Europeia
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CETA – *Comprehensive Economic and Trade Agreement*
- CNCs – *Core Network Corridors*
- CNI – Confederação Nacional da Indústria
- COSIPLAN – Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
- EBN – Empresa Brasileira de Navegação
- ECSA – *European Community Shipowners' Associations*
- EEE – Espaço Econômico Europeu
- EFTA – *European Free Trade Association*
- EMSA – *European Maritime Safety Agency*
- ESN – *European Shortsea Network*
- EUA – Estados Unidos da América
- FBL – *Forwarder Bill of Lading*
- FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
- FEUs – *Forty-foot Equivalent Units*
- FMC – *Federal Maritime Commission*

FMI – Fundo Monetário Internacional

FONPLATA – *Fondo Financiero para el Desarrollo de los Países de la Cuenca del Plata*

GATS – Acordo Geral sobre Comércio e Serviços

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

HTM – *Harbor Maintenance Tax*

IED – Investimento Estrangeiro Direto

IIRSA – Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana

IMO – *International Maritime Organization*

ISDPR – *Institute for Social Development and Policy Research*

ISPS – *International Ship and Port Facility Security*

ITC – *International Trade Commission (of the United States of America)*

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MARPOL – Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios

MIE – Mecanismo Interligar Europa

MoS – *Motorways of the Sea* (Autoestradas do Mar)

NAFTA – *North American Free Trade Agreement*

OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PBR – *Performance Based Regulation*

PMI – Política Marítima Integrada (da União Europeia)

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSC – *Port State Control*

PYSR – *Pan-Yellow Sea Region*

RIS – *River Information System*

RTE-T – Rede Transeuropeia de Transportes

SOLAS – Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar

SSS – *Short Sea Shipping*

STWC – Convenção Internacional sobre Normas de Treinamento, Certificação e Serviço de Vigilância para Marítimos

TEUs – *Twenty-foot Equivalent Units*

TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia

TISA – *Trade in Services Agreement*



UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNCTAD – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNIDO – Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UTI – Unidades de Transporte Intermodal

VTMIS – *Vessel Traffic Management Information System*

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1: Dez maiores companhias de navegação no mundo (2014-2015)

Tabela 2: Participação das 20 maiores companhias de navegação em porcentagem da frota mundial

Tabela 3: Tráfego e porcentagem das 20 maiores companhias de navegação em julho de 2011

Tabela 4: Fusões entre as companhias de navegação em 2008

Tabela 5: Quotas por meios de transporte na UE no período de 1995-2016

Tabela 6: Gastos com infraestruturas, qualidade e competitividade global

Tabela 7: 10 principais portos para transporte de contêineres

Tabela 8: Distância náutica entre os principais portos da Coreia do Sul, da China e do Japão

Tabela 9: Principais fluxos de comércio bilateral dentro do MERCOSUL e principais países associados no ano de 2015

Tabela 10: Movimento de comércio bilateral via rodoviária no MERCOSUL (2000-2010)

Tabela 11: Distância rodoviária e marítima no MERCOSUL (em quilômetros)

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1: Comparação entre os modais, segundo indicadores de eficiência

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: Objetivos da regulação do transporte marítimo
- Figura 2: Custo dos Fretes (1985-2015) de acordo com o *Baltic Dry Index*
- Figura 3: Esquema regulatório do setor de transporte marítimo
- Figura 4: Cadeias e redes de fornecimento de logística global
- Figura 5: Classificação dos diferentes tipos de navios
- Figura 6: Diferenças entre o transporte rodoviário e marítimo na rota Livorno-Barcelona
- Figura 7: Facilidade de cumprir requisitos administrativos e regulatórios
- Figura 8: Rede principal de corredores de transporte TEN-T
- Figura 9: Autoestradas do Mar: parte marítima e portuária de um corredor multimodal
- Figura 10: Áreas de desenvolvimento das Autoestradas do Mar
- Figura 11: MoS no Atlântico
- Figura 12: MoS no Mar Mediterrâneo
- Figura 13: Vias fluviais na Europa
- Figura 14: Transporte comparado Holanda–Suécia marítimo/terrestre
- Figura 15: Mares, desaproveitados
- Figura 16: *Saint Lawrence River and Seaway*
- Figura 17: Portos designados do Sistema de Rede Portuária da ASEAN
- Figura 18: ASEAN: Investimento em infraestruturas e crescimento do PIB (2012-2016)
- Figura 19: Estimativa de investimentos em infraestruturas necessários (2016-2030)
- Figura 20: Gasto em infraestruturas de transportes (rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo) 2015-2025
- Figura 21: Competitividade das infraestruturas por setores (2015)
- Figura 22: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem na China
- Figura 23: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem no Japão
- Figura 24: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem na Coreia do Sul
- Figura 25: Alcance geográfico do PYSR
- Figura 26: A bacia do rio do Prata
- Figura 27: O Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração
- Figura 28: Valor total do comércio bilateral e distância geográfica entre os principais países do MERCOSUL e membros associados (2014)
- Figura 29: Comércio marítimo containerizado intracosteiro (2007-2012)

Figura 30: Índice de conectividade bilateral de transporte marítimo regular (LSBCI) e comércio bilateral dentro do MERCOSUL e principais países associados no ano de 2015

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	25
<b>SEÇÃO PRIMEIRA: A REGULAÇÃO COMO COMPONENTE DA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA.....</b>	<b>33</b>
1 O CONCEITO E OS MODELOS DE REGULAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO À REALIDADE REGULATÓRIA MARÍTIMA .....	33
1.1 O PRESSUPOSTO DO ESTADO REGULADOR.....	33
1.2 O CONCEITO ECONÔMICO DE REGULAÇÃO .....	34
1.3 O REGIME JURÍDICO REGULATÓRIO .....	35
1.4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS NA REGULAÇÃO .....	36
1.5 REGULAÇÃO <i>VERSUS</i> DESREGULAÇÃO .....	36
1.6 A DIMENSÃO DA REGULAÇÃO ESTATAL.....	37
1.7 A DESREGULAÇÃO E A EFICIÊNCIA .....	37
2 OS CONTORNOS DA REGULAÇÃO MARÍTIMA .....	38
2.1 OS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO MARÍTIMA PELO ESTADO.....	38
2.2 OS INSTRUMENTOS DE PROTECIONISMO ESTATAL.....	39
2.3 A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO MARÍTIMO .....	41
2.4 A CONCORRÊNCIA NA TEORIA CLÁSSICA.....	42
2.5 AS ESPECIFICIDADES DO MERCADO MARÍTIMO .....	43
2.6 AS CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO NO TRANSPORTE.....	44
2.7 O <i>BALTIC DRY INDEX</i> .....	46
2.8 LIBERALIZAÇÃO OU PROTECIONISMO .....	47
2.9 OS TIPOS DE RESTRIÇÕES À NAVEGAÇÃO MARÍTIMA.....	48
2.10 COORDENAÇÃO INTERNACIONAL.....	49
2.11 A RESPONSABILIDADE ESTATAL NA NAVEGAÇÃO INTERNACIONAL .....	50
3 A REGULAÇÃO POR INCENTIVOS COMO ANCORAGEM TEÓRICA.....	51
3.1 OS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO BASEADA EM INCENTIVOS .....	52
3.2 A DIVISÃO DA REGULAÇÃO POR INCENTIVOS.....	53
3.2.1 Regulamento do Custo do Serviço .....	53
3.2.2 Regulamento de Preços Superiores .....	53
3.2.3 <i>Yardstick Regulation</i> .....	54
3.2.4 Regulação baseada em desempenho.....	54

3.2.5 Regulamento de Franquias .....	54
3.3 OUTROS TIPOS DE REGULAÇÃO .....	55
3.3.1 Comando e controle ( <i>command &amp; control</i> ).....	55
3.3.2 Autorregulação .....	56
3.3.3 Mecanismos de mercado .....	57
3.3.3.1 Normativa de concorrência.....	57
3.3.3.2 Regulação por contrato.....	57
3.3.3.3 Licenças negociáveis ( <i>tradable permits</i> ).....	58
3.3.3.4 Regulamentação de divulgação ( <i>disclosure regulation</i> ) .....	59
4 O ESQUEMA REGULATÓRIO MARÍTIMO GLOBAL.....	59
4.1 SUBSISTEMAS REGULADORES INDEPENDENTES .....	59
4.2 A DIFUSÃO DE PROCESSOS REGULAMENTARES NO ESQUEMA DO REGIME GLOBAL DE REGULAMENTAÇÃO DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS.....	63
4.2.1 Sistema de navegação marítimo internacionalizado.....	63
4.2.2 Forma de intervenção pública no transporte marítimo.....	63
4.2.3 Regulamentação internacional do setor marítimo .....	64
4.3 O MARCO TEÓRICO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	65
4.3.1 Teoria da integração, de Karl W. Deutsch.....	66
4.3.2 Intergovernamentalismo liberal.....	67
4.3.3 Teoria da governança supranacional .....	67
4.3.4 Do regionalismo ao multilateralismo na integração.....	68
5 O QUADRO REGULATÓRIO DA CABOTAGEM.....	70
5.1 AS ESPECIFICIDADES REGULATÓRIAS E A CLASSIFICAÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE NAVEGAÇÃO: LONGO CURSO, CABOTAGEM, APOIO MARÍTIMO E APOIO PORTUÁRIO .....	70
5.1.1 Longo curso.....	70
5.1.2 Cabotagem.....	71
5.1.3 Navegação de apoio portuário .....	71
5.1.4 Navegação de apoio marítimo .....	71
5.2 UMA DEFINIÇÃO DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CURTA DISTÂNCIA ( <i>SHORT SEA SHIPPING</i> ).....	72
5.2.1 Complexidade do conceito de cabotagem .....	72
5.2.2 Classificação dos navios: introdução exploratória .....	73
5.2.3 Definição de cabotagem pela União Europeia .....	76

5.3 A RELEVÂNCIA COMERCIAL DA CABOTAGEM MARÍTIMA EM CONTRAPOSIÇÃO AO SISTEMA RODOVIÁRIO .....	77
5.3.1 Potencialidades e benefícios da cabotagem.....	77
5.3.2 Vantagens comparativas da cabotagem.....	78
5.3.2.1 Frequência e flexibilidade de agendamento .....	78
5.3.2.2 Tempo necessário e custos .....	78
5.3.2.3 Impacto ambiental e aceitabilidade política .....	79
5.3.3 Melhor eficiência energética do transporte marítimo em relação ao rodoviário .....	79
5.3.4 Deficiências e desvantagens da cabotagem .....	81
5.4 OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO MARÍTIMA: ASPECTOS ECONÔMICOS, ORGANIZACIONAIS E ASSIMETRIAS .....	81
5.4.1 Infraestrutura portuária .....	83
5.4.1.1 Ineficiência no planejamento portuário no SSS .....	83
5.4.1.2 Necessidade de incentivos nas taxas portuárias .....	84
5.4.1.3 Falta de flexibilidade da cabotagem .....	84
5.4.1.4 Ineficiências nos fluxos de carga: excessos burocráticos.....	85
5.4.1.5 Propostas de redução das travas burocráticas.....	86
5.4.1.6 Velocidade de segurança: consequências na eficiência.....	88
5.4.1.7 Falta de capacidade portuária .....	89
5.4.2 A importância do transporte intermodal/multimodal .....	89
5.4.2.1 Falta de ligações ferroviárias.....	90
5.4.2.2 Portos de quarta geração.....	90
5.4.2.3 Indispensabilidade do transporte rodoviário.....	91
5.4.2.4 Diferença entre transporte intermodal e transporte multimodal.....	92
5.4.3 Companhias de navegação: a necessidade de um mercado competitivo.....	93
5.4.3.1 Concentração do mercado de navegação.....	93
5.4.3.2 Tendência histórica de concentração.....	94
5.4.3.3 Importância da economia de escala .....	94
5.4.4 Segurança marítima .....	97
5.4.4.1 Ferramentas de reforço do transporte marítimo .....	97
5.4.4.2 Regulação internacional da segurança marítima .....	98
5.4.4.3 Inspeções de embarcações: eficiência na gestão .....	99
5.4.4.4 Excessiva burocratização na inspeção de navios.....	100
5.4.4.5 Propostas de melhoras de eficiência.....	101



CONCLUSÕES DA SEÇÃO PRIMEIRA .....	101
<b>SEÇÃO SEGUNDA: EXPERIÊNCIAS REGULATÓRIAS COMPARADAS, UM QUADRO DE INTEGRAÇÃO PARA A CABOTAGEM.....</b>	<b>103</b>
1 A EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA .....	103
1.1 AS ORIGENS DO DIREITO EUROPEU E O HISTÓRICO DE INTEGRAÇÃO .....	103
1.1.1 Primazia do direito europeu.....	104
1.1.2 Competências da União Europeia no transporte marítimo.....	105
1.2 PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO DA CABOTAGEM.....	106
1.2.1 Política de Cabotagem na União Europeia .....	106
1.2.2 Livre circulação do transporte marítimo na União Europeia .....	107
1.2.3 Liberalização gradual da cabotagem na União Europeia .....	107
1.2.4 Liberalização completa da cabotagem.....	108
1.3 A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA COMUM DE TRANSPORTES .....	109
1.3.1 Livro Branco sobre o desenvolvimento da política comum de transportes para 2010..	110
1.3.2 Objetivo de integração do transporte marítimo no Livro Branco 2010.....	111
1.3.3 Relevância da segurança marítima no Livro Branco 2010.....	111
1.4 A POLÍTICA DE INCENTIVOS COMO MEIO DE INTEGRAÇÃO MARÍTIMA NA UNIÃO EUROPEIA .....	113
1.4.1 Rede Transeuropeia de Transportes: incentivos ao transporte intermodal.....	113
1.4.1.1 Livro Branco dos Transportes 2011: impulso à intermodalidade.....	113
1.4.1.2 Complementariedade dos meios de transporte .....	114
1.4.1.3 Objetivos da ação política.....	115
1.4.1.4 Objetivos de intervenção e iniciativas .....	115
1.4.1.5 <i>Comprehensive Network</i> .....	117
1.4.1.6 Programa Horizon 2020 .....	117
1.4.1.7 Iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020 .....	118
1.4.2 Mecanismo Interligar a Europa .....	120
1.4.2.1 Objetivos do Mecanismo Interligar Europa .....	120
1.4.2.2 Orçamento do Mecanismo Interligar Europa .....	121
1.4.3 Projeto Cintura Azul ( <i>Blue Belt</i> ) .....	123
1.4.3.1 A cabotagem na livre circulação de mercadorias .....	123
1.4.3.2 Simplificação aduaneira .....	124
1.4.3.3 <i>Shortsea Promotion Centers</i> .....	125

1.4.4 As Autoestradas do Mar como paradigma para o incentivo da cabotagem marítima ...	125
1.4.4.1 Conceito e objetivos das Autoestradas do Mar .....	126
1.4.4.2 Por que a UE promove as Autoestradas do Mar? .....	127
1.4.4.3 Propósito das Autoestradas do Mar .....	129
1.4.4.4 Incentivos às Autoestradas do Mar: requisitos, projetos e benefícios .....	130
1.4.4.4.1 Os três pilares das MoS e as prioridades de desenvolvimento .....	130
1.4.4.4.2 Meio Ambiente (Pilar 1).....	131
1.4.4.4.3 Logística e integração marítima na cadeia logística global (Pilar 2).....	133
1.4.4.4.4 Segurança, gestão de tráfego e elemento humano (Pilar 3).....	134
1.4.4.5 Ações financiadas no quadro das Autoestradas do Mar .....	136
1.4.4.5.1 Implementação de projetos .....	136
1.4.4.5.2 Estudos que servem como ações-piloto.....	137
1.4.4.5.3 Estudos .....	137
1.4.4.6 Autoestradas do Mar: projetos ativos .....	138
1.4.4.6.1 Modelos práticos de incentivos nas Autoestradas do Mar .....	140
1.4.4.6.2 Importância dos investimentos na parte terrestre para a eficácia das Autoestradas do Mar .....	143
1.4.4.6.3 Conectando portos com seus <i>hinterlands</i> e com redes principais de corredores (CNCs) .....	143
1.4.4.6.4 Investimentos do MoS em conexões terrestres.....	144
1.4.4.6.5 Incentivos às inovações tecnológicas .....	145
1.5 O SISTEMA DE NAVEGAÇÃO INTERIOR COMO COMPLEMENTO ÀS AUTOESTRADAS DO MAR .....	146
1.5.1 A navegação interior como alternativa de transporte .....	147
1.5.2 Necessidades de melhoras na eficiência na navegação interior .....	147
1.5.3 Sistema de Informação Fluvial .....	148
1.6 INEFICÁCIA DAS AUTOESTRADAS DO MAR? .....	149
1.6.1 Necessidade de uma melhor regulação e incentivos à cabotagem no sistema europeu de transportes.....	149
1.6.2 Melhor regulação e autêntica unificação da cabotagem marítima .....	151
1.6.2.1 Redução dos trâmites burocráticos .....	151
1.6.2.2 Sistema de Identificação Automática .....	153
1.6.2.3 Gerenciamento do tráfego marítimo.....	154
1.6.2.4 Melhora do acesso aos serviços portuários .....	154

1.6.2.5 Estimular financeiramente o transporte marítimo de cabotagem .....	156
2 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA: OS CORREDORES MARÍTIMOS NO QUADRO DO NAFTA .....	157
2.1 A ATUAL POLÍTICA DE CABOTAGEM NOS PAÍSES DO NAFTA: O PROTECIONISMO COMO VIA POLÍTICA PRINCIPAL.....	158
2.1.1 Estados Unidos da América: <i>Jones Act</i> .....	159
2.1.1.1 Irrelevância dos EUA no transporte marítimo mundial.....	159
2.1.1.2 A <i>Jones Act</i> e a oposição à sua abolição .....	161
2.1.1.3 Alinhamento do NAFTA com a política da <i>Jones Act</i> .....	162
2.1.1.4 A factibilidade da revogação da <i>Jones Act</i> .....	163
2.1.1.4.1 <i>Open America's Waters Act</i> .....	163
2.1.1.4.2 Críticas ao <i>Open America's Waters Act</i> .....	165
2.1.2 Canadá: <i>Coasting Trade Act</i> .....	166
2.1.2.1 O CETA: efeitos sobre a <i>Coasting Trade Act</i> canadense.....	167
2.1.2.1.1 Reposicionamento de contêineres vazios .....	167
2.1.2.1.2 Serviços de dragagem.....	167
2.1.2.1.3 Serviços feeder entre o porto de Halifax e o porto de Montreal.....	168
2.1.3 México e a <i>Ley de Navegación y Comercio Marítimos</i> .....	169
2.1.3.1 Restrição à cabotagem por reciprocidade.....	170
2.1.3.2 Rotas de cabotagem por meio de companhias de navegação nacionais .....	171
2.2 OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS REGULAMENTARES À INTEGRAÇÃO NO ÂMBITO DO NAFTA .....	171
2.2.1 SEA-21: Falta de previsão orçamentária .....	171
2.2.1.1 US Harbor Maintenance Tax (HMT) .....	172
2.2.1.2 Sazonalidade do clima .....	174
2.3 OS SERVIÇOS MARÍTIMOS POTENCIAIS DENTRO DO NAFTA: A NECESSIDADE DE MAIS POLÍTICAS DE INCENTIVOS .....	174
2.3.1 O potencial dos corredores marítimos como ponto de início na integração da cabotagem marítima regional.....	175
2.3.1.1 MOC sobre compartilhamento de informações e experiências de transporte marítimo de curta distância.....	176
2.3.1.2 MOC para a Hidrovia dos Grandes Lagos e St. Lawrence.....	176
2.3.1.3 Projeto de Mobilidade Internacional e Corredores Comerciais (IMTC).....	177
2.3.1.4 Operações Integradas de Aplicação da Lei Marítima Transfronteiriça ( <i>Shiprider</i> ) ...	178

2.3.1.5 MOC para o Reconhecimento Mútuo de Qualificações de Marítimos .....	179
3 A EXPERIÊNCIA ASIÁTICA: O POTENCIAL DOS <i>SHORT SEA SHIPPING</i> REGIONAIS .....	179
3.1 A ASEAN E O QUADRO REGULATÓRIO REGIONAL.....	179
3.1.1 Panorâmica sobre a regulação da cabotagem nos países da ASEAN.....	180
3.1.1.1 Indonésia.....	181
3.1.1.2 Malásia .....	181
3.1.1.3 Filipinas .....	182
3.1.1.4 Tailândia.....	183
3.1.1.5 Vietnã .....	184
3.1.1.6 Mianmar .....	184
3.1.2 Estratégias de infraestrutura para promover os serviços de transporte marítimo.....	184
3.2 <i>ROADMAP TOWARDS AN INTEGRATED AND COMPETITIVE MARITIME TRANSPORT IN ASEAN</i> .....	185
3.2.1 Integração portuária na ASEAN.....	186
3.2.2 Investimentos em infraestruturas para um transporte integrado na ASEAN .....	189
3.3 PARA UMA MAIOR INTEGRAÇÃO MARÍTIMA NA ASEAN: INICIATIVAS POLÍTIICAS RECOMENDADAS .....	192
3.3.1 Integração para formar um mercado único de transporte da ASEAN.....	194
3.3.2 Harmonização de requisitos regulamentares e práticas comerciais.....	194
3.3.2.1 Regimes fiscais .....	194
3.3.2.2 Práticas de registro.....	195
3.3.2.3 Práticas de taxas portuárias.....	196
3.3.3 Recursos humanos e desenvolvimento de capacidade .....	197
3.3.3.1 Treinamento de marítimos.....	197
3.3.3.2 Criação de um mercado de trabalho ASEAN integrado para marítimos.....	198
3.3.3.3 Capacitação de operadores de transporte marítimo.....	199
3.3.3.4 Desenvolvimento de habilidades logísticas .....	199
3.3.4 O desenvolvimento de uma única voz ASEAN.....	200
3.3.5 Passos para uma política comum na ASEAN.....	200
3.4 ACORDOS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO MARÍTIMO REGIONAL DA ASEAN .....	201
3.4.1 <i>ASEAN-India Maritime Transport Cooperation</i> .....	202
3.4.1.1 Falha na concretização de propostas práticas .....	202

3.4.1.2 Necessidade de aprimoramento das conexões entre ASEAN e Índia .....	203
3.4.2 ASEAN-China Agreement on Maritime Transport .....	205
3.5 POTENCIAL DO <i>SHORT SEA SHIPPING</i> ENTRE CHINA, JAPÃO E COREIA DO SUL .....	205
3.5.1 China: regulação específica de Hong Kong .....	206
3.5.1.1 Estatuto administrativo especial de Hong Kong.....	208
3.5.2 Japão .....	210
3.5.3 Coreia do Sul .....	213
3.6 PAN-YELLOW SEA AREA .....	215
3.6.1 Relevância do PYSR e propostas de integração.....	216
3.6.2 Iniciativas políticas de integração.....	217
3.6.3 Importância do desenvolvimento da logística regional .....	218
3.6.4 Desafios e recomendações para melhorar o transporte na região.....	219
CONCLUSÕES DA SEÇÃO SEGUNDA .....	220
<b>SEÇÃO TERCEIRA: UM ESPAÇO MARÍTIMO PARA O MERCOSUL: A RELEVÂNCIA DE UMA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA EM MATÉRIA DE CABOTAGEM .....</b>	<b>222</b>
1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL .....	222
1.1 PRINCÍPIOS E CONSTITUIÇÃO DO MERCADO COMUM.....	222
1.1.2 Ampliação e assimetrias do bloco .....	223
1.1.3 A União Europeia como espelho na integração do MERCOSUL.....	224
1.1.4 Assimetrias entre a UE e o MERCOSUL.....	225
1.1.5 Reflexões sobre a integração no MERCOSUL com base no histórico de integração da União Europeia .....	226
1.1.6 MERCOSUL: integração entre NAFTA e União Europeia .....	227
1.1.7 Diferenças entre o MERCOSUL e a UNASUL .....	228
1.1.8 Complementariedade entre o MERCOSUL e a ALADI .....	228
1.2 O CONTEXTO NORMATIVO DO MERCOSUL: HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO MARÍTIMA REGIONAL .....	230
1.2.1 Da ALALC à ALADI na liberalização do transporte marítimo .....	230
1.2.2 Importância dos tratados bilaterais na integração marítima no MERCOSUL .....	231
1.2.3 Tratado entre o Uruguai e o Brasil de 1975.....	232
1.2.4 Tratado entre a Argentina e o Brasil de 1985 sobre o transporte marítimo.....	233
1.2.5 <i>Tratado de Navegación entre Paraguay y Argentina</i> , de 1967 .....	233

1.3 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E NORMATIVA DOS PAÍSES DO MERCOSUL SOBRE O TRANSPORTE MARÍTIMO .....	234
1.3.1 Argentina .....	235
1.3.1.1 Organização institucional .....	235
1.3.1.2 Regulação normativa marítima.....	235
1.3.1.3 Especificidades normativas da cabotagem .....	235
1.3.1 Brasil.....	236
1.3.2.1 Organização institucional .....	236
1.3.2.2 Regulação normativa marítima.....	236
1.3.2.3 A cabotagem no Brasil: a relevância da ANTAQ na regulação brasileira da cabotagem .....	236
1.3.3 Paraguai .....	238
1.3.3.1 Organização institucional .....	238
1.3.3.2 Regulação normativa marítima.....	239
1.3.3.3 Restrições de cabotagem e reserva de carga na legislação paraguaia .....	239
1.3.4 Uruguai .....	239
1.3.4.1 Organização institucional .....	239
1.3.4.2 Regulação normativa marítima.....	240
1.3.4.3 Flexibilidade para a Grande Cabotagem na legislação uruguaia.....	240
1.3.4.4 Incentivos ao transporte de cabotagem no Uruguai.....	241
1.4 MERCOSUL INSTITUCIONAL NA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO .....	241
1.4.1 Grupos de Trabalho no MERCOSUL: O SGT 5 .....	242
1.4.2 Harmonização normativa no MERCOSUL: proposta do Acordo Multilateral de Transportes .....	244
1.4.2.1 Principais propostas de integração no Acordo Multilateral de Transportes no MERCOSUL 1992 .....	244
1.4.2.1.1 Registro Único de Navios no MERCOSUL.....	245
1.4.2.1.2 Registro Unificado de Dados de Navios.....	245
1.4.2.1.3 Gravames aos fretes e acordos de complementação.....	246
1.4.2.1.4 Desenvolvimento do transporte fluvial .....	246
1.4.3 Acordo sobre transporte multimodal .....	246
1.4.3.1 Aprovação do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo no MERCOSUL em 2005 .....	247

1.4.3.2 Exclusão do Uruguai do Acordo de Transporte Multilateral de 2005.....	248
1.4.3.3 Situação atual do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL.....	249
1.5 AS HIDROVIAS COMO PARADIGMA DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL: O EXEMPLO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ .....	250
1.5.1 Hidrovia Paraguai-Paraná.....	250
1.5.1.1 Características e relevância da Hidrovia Paraguai-Paraná .....	250
1.5.1.2 Tratado de Brasília da Bacia do Prata .....	252
1.5.1.3 Acordo de Las Leñas (Santa Cruz de la Sierra).....	253
1.5.1.4 A cabotagem na Hidrovia Paraguai-Paraná.....	253
1.5.2 O Corredor Ferroviário Bioceânico Central .....	254
1.6 NORMATIVA ESPECÍFICA E TRATADO DE ASSUNÇÃO: O PORQUÊ DE UMA MAIOR INTEGRAÇÃO MARÍTIMA .....	256
1.6.1 Transporte marítimo e integração regional no MERCOSUL.....	256
1.6.1.1 Processo de integração e objetivos .....	256
1.6.1.2 A IIRSA e a integração de infraestruturas.....	257
1.6.1.3 Bicausalidade entre comércio e transporte marítimo .....	258
1.6.2 Perspectivas da Grande Cabotagem no MERCOSUL.....	258
1.6.3 Total do comércio bilateral e distância geográfica nos portos do MERCOSUL .....	259
1.6.4 Tipos de produtos e fluxo do comércio bilateral no MERCOSUL .....	260
1.6.5 Índice de conectividade do transporte marítimo no MERCOSUL.....	262
1.7 UM QUADRO REGULATÓRIO NO MERCOSUL: PARA UMA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA COM INCENTIVOS À CABOTAGEM.....	264
1.7.1 Legislação unificada e cooperação regional: <i>benchmarking</i> regulatório .....	264
1.7.2 Processo na criação do mercado de transporte unificado .....	264
1.7.2.1 Consolidação de um setor marítimo internacional já liberalizado .....	265
1.7.2.2 Relaxamento gradual das restrições de cabotagem .....	265
1.7.3 Para uma maior integração marítima no MERCOSUL: políticas recomendadas .....	265
1.7.3.1 Apoio governamental para impulsionar a cabotagem no MERCOSUL.....	266
1.7.3.2 Harmonização de requisitos regulamentares e práticas comerciais.....	267
1.7.3.2.1 Regimes fiscais .....	267
1.7.3.2.2 Práticas de registro.....	268
1.7.3.2.3 Melhorar e integrar a gestão portuária.....	268
1.7.3.2.4 Práticas de taxas portuárias .....	269
1.7.3.3 Recursos humanos e desenvolvimento de capacidade.....	270

1.7.3.3.1 Treinamento de marítimos.....	270
1.7.3.3.2 Criação de um mercado de trabalho integrado para marítimos no MERCOSUL ...	270
1.7.3.3.3 Capacitação de operadores de transporte marítimo.....	271
1.8 OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS COMUM NO MERCOSUL .....	272
1.8.1 Redes de transporte do MERCOSUL.....	272
1.8.2 Autoestradas marítimas do MERCOSUL?.....	272
1.8.3 Estudos sobre escolhas de meios de transporte .....	273
1.8.4 Estabelecimento de rotas de transporte preferenciais e sistemas intermodais.....	275
1.9 A EMSA COMO REFERÊNCIA PARA O MERCOSUL .....	276
1.9.1 Construção e manutenção de navios.....	277
1.9.2 Inspeção dos navios.....	277
1.9.3 Regime uniforme de inspeção .....	278
1.9.4 <i>SafeSeaNet</i> .....	279
CONCLUSÕES DA SEÇÃO TERCEIRA .....	279
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	281
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	284



## INTRODUÇÃO

O transporte, em geral, é uma indústria de serviço, sem a qual nem o comércio nem o progresso das nações é possível. Não há dúvida de que as relações entre membros de uma comunidade, países e regiões dependem dos transportes disponíveis e de que essas são uma atividade indispensável para o desenvolvimento da sociedade, da indústria e para a troca de produtos por meio do comércio. O transporte também permite a extensão e a troca de ideias, influências culturais e uma integração regional e nacional clara e positiva. É, portanto, indispensável a colaboração entre os Estados para a melhoria da eficiência e a gestão de vias e meios de transporte que sirvam ao desenvolvimento das próprias nações. Com esse propósito, é necessária a criação de estruturas e mecanismos suficientes para tal melhora, implementando sistemas que favoreçam políticas e meios de transporte eficientes, como é o caso do transporte marítimo.

Assim, as políticas de integração regionais são necessárias para o objetivo das melhoras no transporte. É necessária uma compreensão da realidade desde uma ótica regional, pois a globalização gerou um novo quadro de necessidades e de concorrência internacional. Nesse sentido, a cooperação regional se faz imprescindível, devendo ser abordados, de forma conjunta, os desafios que a globalização significa, assim como o potencial que a integração das políticas de transporte e mobilidade representam para as regiões, especialmente para as nações limítrofes. Tais políticas são normalmente iniciadas estando mais focadas em elementos de mercado e integração comercial, evoluindo, posterior e paulatinamente, o que constitui o propósito deste trabalho, em direção a áreas mais abrangentes, com a tentativa de expandir as políticas regionais a diversos segmentos, de desenvolvimento industrial, tecnológico, ambiental etc., e criar, assim, uma área integrada com objetivos e recursos unificados. Este é o caso europeu, o qual servirá de paradigma ao modelo proposto neste trabalho, com todas as reticências e prudências comparativas.

São muitas as medidas e os incentivos que o bloco europeu tem investido para melhorar a conectividade marítima e a cabotagem, começando por um processo de liberalização, evoluindo para a criação de vias e corredores de transporte preferenciais, desenvolvendo, mais especificamente relacionado à cabotagem marítima, as Autoestradas do Mar (também referidas ao longo do trabalho pelo seu acrônimo em inglês, MoS). As Autoestradas do Mar têm como propósito conectar dois portos que, por sua vez, estão unidos a redes transeuropeias e corredores intermodais. Assim, uma vez criada uma cabotagem unificada no âmbito regional, o intuito se acrescenta ao incentivo desse meio de transporte como mais eficiente, sustentável e seguro. A

criação das Autoestradas do Mar, somada aos incentivos econômicos, ao desenvolvimento de infraestruturas e ao fomento do transporte intermodal, configura benefícios evidentes, com redução do impacto ambiental que resulta do transporte rodoviário, implicando menos emissões contaminantes ou um menor gasto na manutenção das estradas, dentre outras vantagens. Esse é o ambicioso objetivo a que o trabalho se propõe como espelho para o MERCOSUL.

Assim, a intermodalidade, na imagem do modelo europeu, pretende uma melhor utilização da malha ferroviária, das vias navegáveis e do transporte marítimo, que, por si sós, não permitem o transporte porta-a-porta. Dessa forma, no maior mercado do mundo em termos econômicos, e tendo em vista que 75% do comércio europeu com outros países e aproximadamente 32% do transporte de mercadorias na Europa são feitos por via marítima, há a necessidade de pesquisa sobre o arcabouço regulatório europeu. A abertura do mercado do transporte marítimo tornou possível que as empresas do setor operem livremente em terceiros países. Em relação ao contexto político, a União Europeia desenvolveu um sistema jurídico e político único no mundo, regido por mecanismos e procedimentos complexos. Esses mecanismos têm se expandido e evoluído ao longo da história para se conformar, no presente, em um difícil sistema híbrido de governança transnacional que combina elementos próximos de cooperação multilateral, embora altamente estruturado e institucionalizado, com outra vocação claramente supranacional regida por uma integração regional dinâmica muito acentuada.

Portanto, essa será uma base comparativa útil como ferramenta para o MERCOSUL. Com essa base, pretende-se estudar de que forma evoluiu o fenômeno da regulação marítima europeia, com foco na sua estruturação jurídica e com fulcro no Tratado de Lisboa (2007). De que forma foi desenvolvida a integração em matéria de cabotagem, com o incentivo às Autoestradas do Mar e aos sistemas intermodais de transporte na União Europeia? Quais são as experiências regionais de regulação em matéria marítima, com foco no *Short Sea Shipping* nos outros blocos econômicos relevantes do mundo, como são o NAFTA e o ASEAN, para, a partir dessas premissas, estudar-se a forma e a viabilidade de articulação dos sistemas de integração marítima mais avançados ao MERCOSUL, com especial foco na cabotagem. Pretende-se, portanto, analisar não só o quadro jurídico europeu, mas também alguns dos principais blocos econômicos regionais, com o intuito de estabelecer ferramentas que expliquem e concretizem opções de um aprofundamento regulatório no bloco sul-americano.

Em relação ao cotejo UE-MERCOSUL, tem-se que se cuidar, sem dúvida, de dois sistemas diametralmente opostos, mas com objetivos semelhantes. Como afirma a professora Susanne Gratius (2008), “a Europa foi o modelo para todos os processos de integração. De fato,

na literatura sobre as teorias de integração, a União Europeia é o modelo mais avançado. Todos os outros derivam dele”. A UE é mundialmente exemplificada como modelo de integração. Esta apresenta o sistema regulatório de integração mais avançado, no que se refere a blocos regionais. A navegação costeira adotada ao longo dos países da União Europeia diferencia-se daquela que ocorre entre outros países, com costas contíguas em outras regiões, dado o significativo avanço institucional da UE quanto à harmonização das regras marítimas e operacionais dessa navegação. Essa forte integração legal e institucional (observada principalmente quanto à navegação de cabotagem e de longo curso) no continente atua como forma de fortalecer a unidade do bloco tanto econômica como socialmente. Em termos geográficos, a costa marítima europeia possui mais de 70 mil quilômetros, considerando-se ainda que 23 dos 28 Estados-Membros do bloco são costeiros ou insulares. Esses fatores favorecem e incentivam os países a utilizarem o modal marítimo como transporte de mercadorias. Assim, a União Europeia tem adotado diversas medidas harmonizadoras e de integração, nas diversas áreas marítimas (portos, segurança, longo curso, cabotagem etc.) que definem um quadro muito interessante para a evolução regional no contexto do MERCOSUL. Para que o bloco sul-americano se torne mais competitivo em termos regionais, são necessárias uma maior harmonização das regras e uma redução de custos burocráticos, principalmente para a navegação costeira (*Short Sea Shipping*). Além disso, é essencial um marco regulatório da cabotagem no MERCOSUL que preconize a não discriminação de embarcações de outros Estados-partes; isto é, um tratamento aduaneiro e preferências de atracação/berço igualitário para as cargas movimentadas entre os países da região.

Existe, portanto, o interesse no desenvolvimento de pesquisas no sentido do estudo de elementos de direito marítimo reguladores da UE e da proteção da concorrência e, da mesma forma, de uma comparação com o sistema MERCOSUL. Em outros termos, como poderia ser útil a experiência europeia no desenvolvimento de regulamentação marítima do MERCOSUL? Portanto, o trabalho objetiva estudar de que forma se poderia avançar na integração marítima do MERCOSUL, estudando-se o potencial da cabotagem como início do processo de convergência regional. Para esse fim, será muito útil a base aportada pela experiência europeia, assim como a análise comparada com outras regiões que contam com um grau menor de integração, como o NAFTA e o ASEAN. Concretamente referido ao sistema de regulação marítima europeu, será interessante discutir de que forma evolui a integração, desde 1986, com os primeiros movimentos de liberalização marítima, até chegar no que hoje se conhece como Política Marítima Integrada, expoente do profundo da integração marítima no velho continente.

O trabalho apresenta uma objetiva relevância, pela importância marítima para o

desenvolvimento comercial e a necessidade de estruturas eficientes de transporte. Atualmente, cerca de 90% do comércio mundial é transportado por meio do transporte marítimo internacional. Sem ele, não seriam possíveis a importação e a exportação de mercadorias necessárias para manter a escala comercial atual do mundo. A constante expansão que ainda experimenta o transporte marítimo traduz-se em relativos benefícios para os consumidores em todo o mundo em razão do menor custo de frete (ainda que a discussão seja mais ampla, uma vez analisados outros custos sociais, ambientais ou econômicos). Existem mais de 50.000 navios mercantes envolvidos no comércio internacional, transportando todos os tipos de carga. A frota mundial atual está registrada em mais de 150 países e emprega mais de um milhão de trabalhadores marítimos de praticamente todas as nacionalidades.

Importante ressaltar que a cabotagem na União Europeia não pode ser entendida de forma simples, desacompanhada da análise de outros elementos de integração paralelos, tais como a criação de um sistema de registro de navios, um sistema de segurança marítima e de proteção do meio ambiente, de planos de melhorias nos portos e de criação de Autoestradas do Mar para o incremento das conexões marítimas, ademais da redução dos incentivos ao transporte rodoviário em detrimento do marítimo. Assim, o projeto se torna adequado e relevante, haja vista a importância do desenvolvimento do comércio marítimo no mundo, por conta de sua eficiência e segurança, e a necessidade, uma vez observadas as evoluções ocorridas na União Europeia, de se trazer, de forma comparada, os elementos europeus, assim como outras experiências regulatórias na Ásia e na América do Norte, para o contexto sul-americano e brasileiro. Esses desafios deverão ser abordados e analisados cuidadosamente ao longo deste trabalho.

Assim, no que se refere à estrutura do trabalho, este começará com uma Seção Primeira, que se subdividirá em duas partes. Uma primeira que deve iniciar a análise e os estudos dos conceitos básicos da regulação: o que se entende por regulação, quais os modelos de regulação existentes, de que forma se encaixam as regulações atuais com o contexto econômico e político atual. Posteriormente, será interessante definir o histórico da regulação marítima: como surge historicamente, quais as necessidades e as abrangências dos sistemas estudados, o contexto histórico. A partir daí, estabelecer-se-á um quadro marítimo geral sobre o sistema regulatório atual, de maneira a se entender a estrutura de regulação atual com o intuito de fornecer substrato às discussões que serão trazidas à tona nas duas seções posteriores.

Em seguida, uma segunda parte continuará a discussão com outros tópicos relevantes na hora de estabelecer-se uma estrutura sólida de discussão, prévia à análise das experiências de integração comparadas. Dessa forma, serão abordadas várias questões imprescindíveis para

se traçar a rota pretendida durante a pesquisa: quais as vantagens e possíveis desvantagens da integração marítima, quais são os interesses de uns e outros nos processos de integração, quais os desafios que deve enfrentar esse processo convergente, quais são os diferentes tipos de navegação existentes, questão essencial para o entendimento das diferentes necessidades regulatórias por setor, para finalmente estudar o papel da Organização Marítima Internacional, até onde alcança a regulação da OMI e quais são as evidentes limitações regulatórias que a dita instituição enfrenta.

Portanto, pretende a Seção Primeira estabelecer um quadro prévio do que posteriormente virá a ser discutido no trabalho. Uma discussão sobre o conceito de regulação, quais os tipos de regulação que podem ser estruturados, um histórico da regulação até se chegar à situação regulatória atual. Existe uma necessidade de regulação na atualidade para a matéria marítima, o que demanda o delineamento de um histórico a ser abordado e analisado.

Na Seção Segunda, a tentativa será de estabelecer um *benchmarking* regulatório das principais regiões marítimas mundiais: com maior foco sobre a regulação marítima na União Europeia, mas também em alguns dos principais blocos econômicos regionais que atualmente se sobressaem em matéria marítima, como são a América do Norte e a Ásia, de modo a se criar um quadro comparativo que consiga estabelecer até que ponto ocorreu a integração nesses países e qual foi o limite por eles atingido. Além disso, pretende-se apresentar de que forma avançaram nos instrumentos de integração com o fim de facilitar o transporte marítimo inter-regional, quais os mecanismos implementados para facilitar a cabotagem marítima e criar espaços de integração entre vários países, e quais são os desafios, as vantagens, os interesses e os benefícios da implementação de políticas conjuntas em matéria marítima.

Com este objetivo, a Seção Segunda propõe uma discussão sobre a integração marítima desde uma perspectiva mais ampla: quais são as experiências mais relevantes de integração marítima atuais, o que justifica ou explica esses processos integradores e até que ponto chegam os processos convergentes regionais em matéria marítima. O foco, portanto, estará dirigido para a análise das principais experiências regulatórias marítimas atuais, em um plano regional, e com objetivo de estudar as experiências de integração de cabotagem implementadas ou projetadas pelos “blocos” regionais até o momento (2017). Em primeiro lugar, compete analisar o sistema regional com uma experiência de integração mais avançada, com sistema normativo e regulatório mais avançado, que é o desenvolvido pela União Europeia. Estudar brevemente o desenvolvimento histórico até se chegar à Política Marítima Integrada (PMI), implementada a partir de 2007, entrando-se a discutir sua abrangência e sua relevância sistêmica. Analisar os elementos específicos, por setores que caracterizam a dita PMI, significa dizer: aspectos

econômicos, concorrenciais, segurança, meio ambiente. A partir dessa base, será aprofundado o estudo desta tese, mais especificamente, a respeito do funcionamento particular da cabotagem marítima na União Europeia para se chegar à pretensão da criação das Autoestradas do Mar, o significado econômico e ambiental, os mecanismos aplicáveis, as pretensões comunitárias etc.

Em uma segunda e uma terceira partes, as experiências comparadas da América do Norte e da Ásia servirão para a expansão do estudo a outras regiões, estas com processo de integração menos desenvolvido do que a União Europeia (ainda que imperfeito), mas que são muito úteis na hora de levantar e tentar reduzir um dos possíveis problemas de pesquisa neste trabalho: a União Europeia e o MERCOSUL são duas instituições muito diferentes. Sem dúvida, não estão em discussão as diferenças históricas e estruturais entre regiões, mas, sim, uma perspectiva comparada e ampla sobre a forma que se estabelece o funcionamento da regulação marítima, com foco na cabotagem marítima. Destarte, apresenta-se uma ferramenta útil para proposta de uma melhor integração regional, um uso mais eficiente dos recursos e uma maior segurança e desempenho marítimo. Assim, os casos asiáticos, com a ASEAN e alguns processos de integração marítima bilaterais/multilaterais, e o caso norte-americano, com a análise do NAFTA e dos acordos já desenvolvidos e pretendidos na região, devem servir, numa perspectiva comparada, à obtenção de uma visão de integração mais ampla, com estruturas e sistemas diferentes, de modo a facilitar o melhor entendimento da problemática e das possibilidades de criação, no âmbito do MERCOSUL, de mecanismos de funcionamento conjuntos com foco no estabelecimento de um quadro de cabotagem marítima unificado.

Finalmente, uma vez delimitada, de forma geral, a estrutura de funcionamento do sistema regulatório europeu e, de forma mais concreta, o sistema de cabotagem marítimo e das Autoestradas do Mar, assim como analisados os casos comparados norte-americano e asiático, a Seção Terceira objetiva adentrar a análise do caso concreto do MERCOSUL. Em uma primeira parte, será analisado o contexto normativo e político do MERCOSUL, para se entender a realidade das limitações, em matéria de competência, tanto política como econômica (sendo mais relevante a primeira do que a segunda) e as assimetrias regionais, como podem afetar a integração regional, particularmente, em matéria marítima.

Assim, uma vez obtida uma visão ampla sobre a estrutura geral do bloco sul-americano, pretende-se aprofundar o funcionamento prático do sistema regulatório: como funciona a regulação de acesso a mercado marítimo no bloco e nos países-membros, como funciona a regulação em matéria de bandeira dos navios, portuária, trabalhista, de segurança e meio ambiente. Posteriormente, busca-se analisar o modelo regulatório vigente no MERCOSUL, estabelecendo-se o foco na cabotagem, o que significa uma transcendental importância aos

acordos bilaterais/multilaterais, assim como estudar a especial relevância da navegação fluvial no MERCOSUL, por meio da análise de casos concretos de cooperação em matéria fluvial efetivamente existentes no bloco.

Portanto, a Seção final será destinada à análise da relevância da criação de um marco integrado para a cabotagem inter-regional, um espaço marítimo próprio dentro do MERCOSUL. De que forma servem as experiências comparadas, analisadas na Seção anterior, e quais os desafios que devem ser enfrentados, assim como as vantagens que poderiam derivar do aprofundamento integrador na região? O objetivo não será tão ambicioso como estabelecer um quadro regulatório aprofundado para um MERCOSUL à semelhança da União Europeia.

O objetivo, não obstante, será analisar os possíveis benefícios de uma maior integração marítima regional, sempre com o foco na cabotagem marítima. De que maneira, dentro da estrutura política do MERCOSUL, poderia se dar um acordo regional em matéria marítima, que possa significar um espaço marítimo mais integrado: ferramentas de unificação de bandeiras, livre circulação de navios para a cabotagem entre países do bloco, de que forma criar uma ferramenta de segurança marítima que facilite o monitoramento de navios ou uma legislação ambiental, ou, ainda, protocolos de atuação conjuntos, quais as vantagens da criação de rotas marítimas de transporte (Autoestradas do Mar) e sistemas intermodais ferroviários com os benefícios agregados, visando a reduzir a dependência do transporte rodoviário e melhorar a eficiência e sustentabilidade comercial.

O objetivo de estabelecer um quadro comum de cabotagem exige, também, certos mecanismos de integração associados e que ajudam na criação do espaço comum. A integração poder ser parcial, de apenas algumas linhas comerciais com privilégios comerciais, modelo que funciona parcialmente no caso asiático, ou em um grau maior, que estabeleça elementos de gestão comum do espaço marítimo sul-americano (segurança marítima, meio ambiente etc.).

O método a ser utilizado durante as fases de pesquisa e análise de dados será o indutivo: a pesquisa será iniciada nas estruturas europeias regulatórias, a partir das quais se explicam a construção da política de cabotagem e o desenvolvimento normativo marítimo na União Europeia. Em seguida, serão apresentadas as experiências reguladoras internacionais, de países destacados no comércio internacional com sistemas normativos relevantes no cenário marítimo internacional, para que se possa estudá-los de forma comparada. Doutra lado, analisar o sistema regulatório e comercial no MERCOSUL como entidade supranacional e dos diferentes países-membros, com foco no Brasil e na Argentina como principais nações no transporte marítimo. Assim, a questão específica do Cone Sul será desenvolvida, traçando-se paralelos e receitas concretas a aprofundar o processo de integração do MERCOSUL, especificamente, à luz da

necessidade de um sistema jurídico adequado para a tarefa pretendida de integração.

Será preciso fazer uma análise aprofundada de tratados, diretivas, regulamentos, decisões; um estudo de base legislativa da UE, tanto de direito originário como derivado, colocando em relevo as orientações da Comissão Europeia, as quais, apesar de não serem vinculantes, contam com uma forte influência nos processos legislativos futuros no seio da UE. Do mesmo modo, uma pesquisa normativa sobre os sistemas comparados dos modelos de integração na América do Norte e na Ásia, por serem as principais regiões marítimas, com sistemas diversos e comparativamente muito interessantes, será necessária. A partir daqui, serão contrastados esses dados com os obtidos sobre o MERCOSUL, estudando-se os diversos tratados e protocolos adotados no Cone Sul, para, assim, se estabelecer a adequação das formas de estrutura jurídica à realidade efetiva da América do Sul, o que será empreendido com base em pesquisa documental.



## **Seção Primeira: A regulação como componente da Política Marítima Integrada**

### **1 O CONCEITO E OS MODELOS DE REGULAÇÃO: UMA APROXIMAÇÃO À REALIDADE REGULATÓRIA MARÍTIMA**

#### **1.1 O PRESSUPOSTO DO ESTADO REGULADOR**

O conceito e os modelos de regulação surgem como elementos importantes para compreender a regulação como um componente de uma política pública no setor marítimo. Em realidade, o pressuposto do Estado regulador guarda relação direta com as formas de intervenção estatal, como salienta a doutrina especializada:

[...] o pressuposto do Estado Regulador [...] é a compreensão da intervenção estatal como garantia de preservação das prestações materiais essenciais à fruição dos direitos fundamentais, sejam elas prestações de serviços públicos ou privatizados, sobre as quais se aplica a insígnia da regulação, ou sejam elas tipos de atividades, tais como o exercício do poder de polícia, atividades de fomento e prestações positivas tradicionais de índole concreta e normativa.<sup>1</sup>

Ao adentrar o conceito concreto de regulação, a definição muda em função do decorrer dos processos de evolução históricos. Assim, como detalhado por Sueli Dallari<sup>2</sup>, nos séculos XVIII e XIX, o conceito regulatório tinha um viés completamente diferente do estudado atualmente (2017). A regulação no século XVIII era definida como “um mecanismo técnico voltado à preservação de uma constante em meio a perturbações exteriores, para o alcance da estabilidade, por exemplo, um termostato”. No século XIX, era definida como “um conjunto de ajustamentos biológicos capazes de preservar o equilíbrio dinâmico de um corpo”. O século XX será o período em que se logra uma definição certamente mais atual, entendendo-se a regulação como promotor de correções da atuação de um sistema qualquer, por meio da avaliação dinâmica das informações recebidas no ambiente regulado<sup>3</sup>. Portanto, como teoria dos sistemas, introduziu-se na economia, na sociologia, na ciência política e no direito.

<sup>1</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos de Direito Público**. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 10.

<sup>2</sup> FONTE DALLARI, S. G. Direito Sanitário. *In*: ARANHA, M. I. (org.). **Direito Sanitário e saúde pública: coletânea de textos**. v. I. Brasília: Ministério da Saúde, 2003. (Série E. Legislação e Saúde). p. 55 e ss. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direito\\_san\\_v1.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/direito_san_v1.pdf)>.

<sup>3</sup> Nesse sentido, é interessante a definição de “regulação” trazida pela OCDE, disponível em: <<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

## 1.2 O CONCEITO ECONÔMICO DE REGULAÇÃO

Na economia, o conceito de regulação tomou matiz próprio ao abranger a característica sistêmica propriamente reguladora sob o significado, projetado a partir do final do século XIX, de atividade estatal destinada a suprir as falhas dos mercados. Já na tradição anglo-saxã, o significado de regulação foi apropriado como o “conjunto de atos de controle e direção”, assim entendidos como normas legais e outras medidas de comando e controle de intervenção pública sobre o mercado<sup>4</sup>. No âmbito internacional, o Banco Mundial assimilou esta última definição, entendendo a regulação como “controles impostos pelo governo sobre aspectos de negócios, distinguindo-os da propriedade estatal dos meios de produção e da atividade de fomento por incentivos fiscais”<sup>5</sup>.

A regulação, portanto, internaliza, em seus enunciados jurídico-administrativos, direta ou indiretamente, a característica de atuação gerencial da administração, que se torna visível ao direcionamento do setor por interferências estatais ponderadas de forma conjunta e pela constante reavaliação do caminho seguido pelo ambiente regulado e pelos direitos afetados. Como bem explica o professor Márcio Aranha:

[...] o mercado e os seus senhores jurídicos – a livre iniciativa e a livre concorrência – podem ser itens diretores da atuação regulatória, mas não se apresentam como princípios jurídicos exigíveis para o conjunto das atividades reguladas<sup>6</sup>.

Assim, a regulação, enquanto regime jurídico regulatório, apresenta-se como um conjunto de disposições normativas e administrativas caracterizadas por seu caráter conjuntural de influência e controle<sup>7</sup> sobre resultados efetivamente alcançados. O mecanismo regulador, presente na origem terminológica da regulação, apresenta-se como um diferencial do regime jurídico regulatório, revelando-o como um conjunto de atuações normativas e administrativas capazes de interagir *pari passu* com os rumos efetivamente detectados no ambiente regulado, para redirecioná-los aos deveres normativos de concretização dos direitos fundamentais<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> PROSSER, T. **Law and the regulations**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

<sup>5</sup> BROWN, A. *et al.* **Handbook for evaluating Infrastructure Regulatory Systems**. Washington, D.C.: World Bank, 2006. p. 16. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTENERGY/Resources/336805-1156971270190/HandbookForEvaluatingInfrastructureRegulation062706.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>6</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos de Direito Público**. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 10.

<sup>7</sup> GARNER, B. **Black’s Law Dictionary**. 9. ed. Dallas: Thomson Reuters Legal, 2009. p. 1311.

<sup>8</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos de Direito Público**. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 99.

### 1.3 O REGIME JURÍDICO REGULATÓRIO

O regime jurídico regulatório transparece o conjunto de produções não só normativas, mas também administrativas, do ambiente regulado, como também do formato adotado para o ataque aos problemas nele detectados. Deve ser entendida a indispensabilidade de atuação estatal, no que se refere à preservação dos princípios do serviço público, mediante políticas regulatórias ínsitas aos princípios jurídicos inscritos na ideologia constitucionalmente adotada<sup>9</sup>. Uma sociedade pautada pela liberdade não significa uma sociedade avessa à regulação. Esse ponto é inesquecível ao longo deste trabalho; qualquer modelo estatal requer uma estrutura regulatória, que aparece quase de forma onipresente. Assim, dentre as categorias de atuação estatal reveladas no Manual de Direito Regulatório<sup>10</sup>, publicada por Márcio Aranha, evidenciam-se:

Fomento, regulamentação, monitoramento, mediação, fiscalização, planejamento e ordenação da economia, gerenciamento normativo de conflitos, regulamentação de atividades inseridas em âmbito de competência estatal, ordenação da atividade econômica, inclusive da atividade monopolista, outorga de serviços e autorização de meios para universalização geográfica, enfim, atividades de índole normativa e administrativa úteis, sob o ponto de vista individual, e necessárias, se vistas em conjunto, ao acompanhamento e redirecionamento de atividades econômicas em sentido amplo. A composição das funções normativa e administrativa em um ambiente de acompanhamento e controle é, em síntese, o diferencial de autonomia do ramo de estudos do direito regulatório.

Por tanto, como bem continua detalhando Aranha<sup>11</sup>, a regulação, em síntese, é a presença de regras e atuação administrativa (*law and government*) de caráter conjuntural pautadas no pressuposto de diuturna reconfiguração das normas de conduta e dos atos administrativos pertinentes à finalidade de redirecionamento constante do comportamento das atividades submetidas a escrutínio, tendo-se por norte parâmetros regulatórios definidos a partir dos enunciados de atos normativos e administrativos de garantia dos direitos fundamentais. A regulação apresenta-se como o rol de atividades de reorientação diuturna dos atores setoriais – governo, empresas, usuários/consumidores, cidadãos e estrutura regulatória – rumo à maior sintonia possível entre o modelo ideal de funcionamento do ambiente regulado ordenado pelo

---

<sup>9</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos de Direito Público. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 99.

<sup>10</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos de Direito Público. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 100.

<sup>11</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos de Direito Público. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 99.

Direito e o efetivo comportamento das atividades reguladas. Regulação é, mais sinteticamente, a reconfiguração conjuntural do ambiente regulado destinada à consecução de um modelo ideal de funcionamento do sistema e dirigida por regras e princípios inscritos e espelhados nos direitos fundamentais.

#### 1.4 O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES JURÍDICAS NA REGULAÇÃO

No contexto normativo nacional e internacional, de forma igualmente sintética, o rol das instituições jurídicas características da regulação se resume aos conceitos de: gerenciamento normativo da realidade, outorgas de serviços, controles de meios, assimetria regulatória e fiscalização<sup>12</sup>. Tais instituições regulatórias abrem espaço para políticas públicas que não estejam integralmente entregues, por exemplo, ao ideal de otimização funcional por intermédio da concorrência. Uma teoria jurídica de caráter generalizante não serviria a seus propósitos se inviabilizasse sua adequação a tipos de regulação fundadas em pressupostos de política pública distintos. Portanto, como bem afirma Márcio Aranha<sup>13</sup>, não parece razoável propor uma teoria jurídica da regulação que esteja comprometida com ideais, sejam eles de competição, de monopólio, de mercado ou de planificação estatal, mas como instrumento de reunião dos sucessos e fracassos das políticas públicas de fontes ideológicas distintas. A teoria jurídica da regulação serve como seara de discussão e de orientação a quem não se rende a argumentos unificadores e destruidores da diversidade de pontos de vista, o que é característica destacada do estudo científico.

#### 1.5 REGULAÇÃO *VERSUS* DESREGULAÇÃO

Parece relevante e acertado estabelecer uma breve discussão que se preste a definir alguns elementos sobre a proposta a seguir ao longo do trabalho. Dentre eles, cumpre ressaltar a diferença entre a regulação e a desregulação que nos faz, como juristas, cogitar os nossos pressupostos jurídicos. Como discutido no tópico anterior, existe a discussão da regulação como a presença organizada do Estado em setores relevantes, e essas situações são naturalmente questionadas pelos conceitos de eficiência econômica que consideram necessária uma restrição na intervenção do Estado de modo a preservar a esfera de atuação livre dos particulares no

---

<sup>12</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos de Direito Público. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 102.

<sup>13</sup> ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**: fundamentos de Direito Público. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 102.

mercado<sup>14</sup>. Sem dúvida, e concordando-se com Fernandez Rozas<sup>15</sup>, existe uma certa vulgarização dessa concepção econômica, entendendo-se que a desregulação poderia encarnar uma opção de política pública setorial. Não se deve esquecer que o que hoje se considera como mercado não passa de um produto normativo, protegido por direitos de propriedade, de igualdade, de liberdade<sup>16</sup>.

Como exemplo paradigmático dessa discussão aparecem as sociedades da informação ou sociedades em rede<sup>17</sup>, nas quais se mostra evidente a necessidade das bases jurídicas de proteção dos direitos de propriedade, afirmados na normatização setorial, para garantir a lucratividade dos diferentes negócios do setor. Existem importantes e caras estruturas executivas e judiciárias de fiscalização e aplicação dos direitos supramencionados.

## 1.6 A DIMENSÃO DA REGULAÇÃO ESTATAL

Não obstante, não parece desatinado afirmar que a desregulação, em determinado contexto, pode significar não a extinção da regulação, mas, sim, a diminuição de apenas uma dimensão da regulação estatal, que é aquela que procura dirigir o mercado ou impor compensações pelos benefícios garantidos pelo Estado para quem nele opera negócios. Isto não é óbice para destacar que a proposição de desregulação de um setor não é intrinsecamente um argumento de que o setor funcionaria melhor sem intervenção estatal. O fundamento para a chamada desregulação resulta, pelo contrário, de uma ponderação sobre os ganhos sociais oriundos da atitude de diminuição da regulação estatal voltada à compensação social ou à orientação do mercado.

## 1.7 A DESREGULAÇÃO E A EFICIÊNCIA

Não faz parte, portanto, do discurso jurídico, a cogitação da desregulação como um fenômeno apoiado no argumento de que um setor de atividades relevantes tenha seu valor e sua eficiência diminuídos pela simples existência da regulação: um setor de atividades relevantes é

<sup>14</sup> Nesse sentido, interessante ressaltar a definição de regulação e desregulação trazida pela OCDE no **Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law**, 2012, p. 74. Disponível em: <<http://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

<sup>15</sup> Fernández Rozas, J. C. Regulación versus desregulación internacional de los mercados financieros tras la crisis de 2008. **Agenda Internacional**, a. XVII, n. 28, 2010, pp. 202-204.

<sup>16</sup> O próprio Márcio Aranha assevera que “o substrato dos modelos de negócio, da eficiência e da possibilidade de sucesso do próprio mercado, é um conjunto complexo de disposições normativas que garantem, às expensas dos tributos para toda a sociedade, a lucratividade e a própria viabilidade de um setor de atividades”. (ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório: fundamentos de Direito Público**. 3. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. p. 103).

<sup>17</sup> Uma visão mais ampla sobre o conceito de sociedade em rede está disponível na aula lecionada por Manuel Castells na Universidade Aberta de Catalunya. Disponível em: <<http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain7.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

um produto da regulação jurídica. Com o exemplo das novas tecnologias, destacando-se a internet, é claro que se trata de evidenciar a insuficiência da afirmação do mercado como um ente vivo inteligente e eficiente, em vez de entendê-lo como um produto da atuação regulatória, isto é, “de atuação concertada e inteligente do ambiente político-jurídico capaz de formatá-lo em benefício dos direitos fundamentais”. A lógica da iniciativa privada expressou a sua visão da internet como um negócio não correlato ao das telecomunicações. Se não fosse o investimento governamental em estudos universitários e a necessidade de uma rede eletrônica de informações para o desenvolvimento de tais estudos, o mundo não teria a feição marcante da idade da internet e do seu substrato econômico: a sociedade-rede<sup>18</sup>.

## 2 OS CONTORNOS DA REGULAÇÃO MARÍTIMA

### 2.1 OS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO MARÍTIMA PELO ESTADO

É interessante definir, a grandes traços, quais os objetivos da regulação marítima por parte do Estado. Nesse sentido, e como expressado por Jan Hoffmann, no documento de trabalho da CEPAL, *Concentração nos serviços de transporte marítimo regular: causas do processo e seu impacto sobre o funcionamento de portos e serviços de transporte marítimo de regiões em desenvolvimento*<sup>19</sup>, entende-se que a regulamentação do transporte, em nível nacional ou regional, como parte de uma política marítima mais geral, pode concentrar-se em três objetivos principais: (i) promoção comercial usando meios de transporte marítimo rápidos, confiáveis e baratos; (ii) criação de emprego e renda tributável nas várias indústrias marítimas, ao regular, conta-se com a possibilidade de promover ou proteger o emprego dos marítimos no país e incentivar a construção naval em estaleiros nacionais; e (iii) proteção do ambiente marinho e da vida humana no mar. A ratificação das convenções internacionais e a sua incorporação em normas nacionais geralmente têm como objetivo reduzir os custos ambientais e sociais de transporte.

---

<sup>18</sup> Uma visão mais ampla sobre o conceito de sociedade em rede está disponível na aula lecionada por Manuel Castells na Universidade Aberta de Cataluña. Disponível em: <<http://www.uoc.edu/web/cat/articles/castells/castellsmain7.html>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

<sup>19</sup> HOFFMAN, J., 2002.

**Figura 1: Objetivos da regulação do transporte marítimo**



Fonte: elaborada pelo autor com base em HOFFMAN, J., 2002. Concentración en los servicios de líneas regulares: causas del proceso y sus efectos sobre el funcionamiento de los puertos e de los servicios de transporte marítimo de las regiones en desarrollo. **CEPAL** 2002.

## 2.2 OS INSTRUMENTOS DE PROTECIONISMO ESTATAL

Os objetivos acima mencionados podem ser contrapostos ou sinérgicos. O caso concreto do Brasil (e de um amplo número de países)<sup>20</sup>, que estabelece a obrigação de utilizar navios nacionais na cabotagem marítima, pode ser um interessante exemplo. Essas normativas são instrumentos de criação direta de emprego para empresas de navegação do Brasil, e também para os marinheiros nacionais, ao mesmo tempo em que contribuem para o aumento dos custos de transporte do comércio bilateral. Da mesma forma, nos Estados Unidos da América (EUA), a *Merchant Marine Act of 1920*, mais conhecida como *Jones Act*, limita o tráfego marítimo entre as diferentes partes do país aos navios que arvoram a bandeira americana, sendo tripulado por nacionais desse país e, o que ainda é mais exigente, construído nos EUA<sup>21</sup>. Isso pode significar um aumento dos custos diretos de transporte, que, por exemplo, são mais elevados entre Porto Rico e o continente dos EUA do que entre este país e a vizinha República Dominicana<sup>22</sup>.

A Convenção Internacional sobre Normas de Formação, de Certificação e de Serviço de

<sup>20</sup> Segundo dados do *USA Transportation Institute*, com um mapa-múndi das restrições em matéria marítima, aproximadamente 81% dos países estabelecem restrições em matéria de nacionalidade dos trabalhadores marítimos e 75% dos países, restrições à participação estrangeira em matéria de cabotagem. Disponível em: <<https://transportationinstitute.org/jones-act/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>21</sup> O título XI da *Jones Act* estabelece que os navios devem ser de propriedade de empresas norte-americanas controladas por cidadãos norte-americanos com pelo menos 75% de participação nos EUA e construídas (ou reconstruídas) nos EUA e registradas nesse país. Mais detalhes disponíveis em: <<https://shipbuilders.org/jones-act-and-commercial-shipbuilding>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>22</sup> HOFFMAN, J., 2002.

Quartos para os Trabalhadores Marítimos (STCW)<sup>23</sup> procura resolver os problemas decorrentes da falta de padrões de segurança rigorosos ou suficientes<sup>24</sup>. Isso pode significar um prejuízo para os trabalhadores marítimos dos países em desenvolvimento, os quais apresentam uma dificuldade maior para demonstrar que têm recebido a formação adequada, seguindo os padrões da STCW. Nesse sentido, as prioridades variam de país para país e entre regiões. O que em uma região pode constituir um conflito de interesses, em outra pode produzir um efeito sinérgico positivo. A seguinte imagem, ainda que simples, reflete essa problemática enfrentada no momento da regulação e que se apresenta como um conflito inerente às sociedades atuais, nas quais a discussão desenvolvimentista entre comércio, geração de empregos e proteção do meio ambiente desempenha um papel destacado na formulação de políticas regulatórias nacionais, regionais, e também em um contexto global, como representado pelo STCW.

Serve de exemplo o caso do Panamá: um país que tem um papel importante no fornecimento de vários serviços marítimos mundiais, contando como vantagem comparativa, pode sustentar, sem dificuldades, a exportação e a promoção desses serviços, ao mesmo tempo em que fomenta o comércio panamenho de mercadorias<sup>25</sup>. A União Europeia, do outro lado, exerce um controle mais estrito sobre os portos, a fim de melhorar a segurança das embarcações e a proteção ambiental. Tais políticas tendem a beneficiar as companhias de navegação europeias, que muitas vezes contam com normativas mais rigorosas, em matéria de segurança, do que as empresas nos países em desenvolvimento<sup>26</sup>.

No que se refere à proteção do comércio, quando os governos e as organizações internacionais como a União Europeia, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) examinam as políticas de promoção comercial, enfrentam outros conflitos de interesse. As companhias de navegação

<sup>23</sup> O texto da Convenção está disponível em: <[http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-standards-of-training,-certification-and-watchkeeping-for-seafarers-\(stcw\).aspx](http://www.imo.org/en/about/conventions/listofconventions/pages/international-convention-on-standards-of-training,-certification-and-watchkeeping-for-seafarers-(stcw).aspx)>.

<sup>24</sup> A própria Organização Marítima Internacional (em inglês, IMO) afirma que a Convenção STCW de 1978 foi a primeira a estabelecer os requisitos básicos de formação, certificação e serviço de quartos para os marítimos em nível internacional. Anteriormente, cada Governo estabelecia suas próprias normas de formação, certificação e serviço de quartos para os oficiais e marinheiros, geralmente sem referência a práticas de outros países. Portanto, as regras e os procedimentos variavam muito, mesmo que o transporte marítimo fosse o mais internacional de todos os setores econômicos. Disponível em: <[http://www.imo.org/es/about/conventions/listofconventions/paginas/international-convention-on-standards-of-training,-certification-and-watchkeeping-for-seafarers-\(stcw\).aspx](http://www.imo.org/es/about/conventions/listofconventions/paginas/international-convention-on-standards-of-training,-certification-and-watchkeeping-for-seafarers-(stcw).aspx)>.

<sup>25</sup> SWABY, A. ¿Por qué tantos barcos llevan la bandera de Panamá? **BBC News**, 11 ago. 2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807\\_america\\_latina\\_barcos\\_bandera\\_panama\\_msd](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807_america_latina_barcos_bandera_panama_msd)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

<sup>26</sup> São muitas e diversas as legislações em matéria de segurança que a União Europeia tem desenvolvido, estabelecendo critérios e exigências regulatórias difíceis de serem cumpridas por companhias de navegação estrangeiras interessadas em participar do mercado marítimo interno da UE. Mais detalhes disponíveis em: <<http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/transport/3204.html?locale=es&root=3204>>.



tentam alcançar economias de escala para reduzir custos, o que pode ser conseguido de diversas formas: utilizando-se de mecanismos de cooperação “semelhantes aos cartéis”, como acordos em matéria de linhas marítimas<sup>27</sup>, similar para aquela realizada por grandes empresas nas parcerias aéreas ou, até mesmo, por meio de fusões diretas<sup>28</sup>.

### 2.3 A DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO MARÍTIMO

De fato, em dezembro de 2011, seis grandes empresas anunciaram sua intenção de criar uma rota comum entre a Ásia e a Europa. Entretanto, esse tipo de iniciativa nem sempre apresenta o resultado desejado: em 2014, as autoridades de concorrência chinesas bloquearam a criação de uma aliança entre os três maiores do setor na Europa (Maersk, MSC e CMA CGM) para o mercado asiático<sup>29</sup>. Quando as alianças não são possíveis, a consolidação continua da forma mais convencional: fusões e aquisições. Em dezembro de 2015, a alemã *Hapag Lloyd* e a *Compañía Sudamericana de Vapores* (CSAV) se fundiram para criar o que será a quarta maior empresa no mundo<sup>30</sup>. Em abril de 2016, a mesma *Hapag-Lloyd* e a *United Arab Shipping Company SAG* (CDES) assinaram um acordo de fusão, que ainda estava sendo analisado para aprovação em 2017. Paralelamente no tempo, a também alemã *Hamburg-Süd* fechou um acordo de compra com a *Compañía Chilena de Navegación Interoceánica* (CCNI) pelo valor de, aproximadamente, US\$ 160.000.000,00 (cento e sessenta milhões de dólares)<sup>31</sup>. Consideradas as fusões e as alianças comerciais entre companhias de navegação, os dados são bastante eloquentes: no mercado de contêineres, as três principais alianças são responsáveis por 77,2% da capacidade do recipiente global e um surpreendente 96% de todas as operações de leste a

---

<sup>27</sup> Os armadores que exercem o seu serviço em uma mesma linha de tráfego habituem-se a se associar às chamadas “conferências marítimas”. O objetivo dessas conferências é preservar o mercado para os associados, restringindo o acesso a pessoas de fora, não permitindo a participação de terceiros armadores na conferência. Atualmente (2017), o número de conferências gira em torno de 350, unicamente levando-se em conta as linhas de tráfego mais relevantes. No seio das conferências, se estabelecem as condições de transporte, a distribuição em matéria concorrencial a ser aplicada na linha de tráfego. A função básica da conferência é o estabelecimento de taxas mínimas de carga para vários produtos, de modo que, se um membro aplica uma taxa mais baixa, será punido de acordo com as regras da conferência. Em nível institucional, as conferências marítimas são uma associação não reconhecida, de modo que vigora a responsabilidade pessoal de cada um de seus parceiros, ao passo que sua responsabilidade é excluída quando agindo em imposição da conferência e em seu nome. (FERREIRO, S. **Conferências marítimas**. Disponível em: <<http://transporteinternacional.blogspot.com/2006/09/maritim-conferencias-martimas.html>>. Acesso em: 16 mar. 2019.)

<sup>28</sup> HOFFMAN, J., 2002.

<sup>29</sup> FERRER MORINI, T. Cinco navieras mueven el mundo. **El País**, 8 mar. 2015. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728\\_936295.html](https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728_936295.html)>. Acesso em: 16 dez. 2017.

<sup>30</sup> Disponível em: <<http://www.icontainers.com/es/2017/03/22/las-nuevas-alianzas-navieras-lo-necesitas-saber/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

<sup>31</sup> FERRER MORINI, T. Cinco navieras mueven el mundo. **El País**, 8 mar. 2015. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728\\_936295.html](https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728_936295.html)>. Acesso em: 16 dez. 2017.

oeste<sup>32</sup>.

## 2.4 A CONCORRÊNCIA NA TEORIA CLÁSSICA

Já na teoria econômica clássica, o melhor mecanismo para reduzir custos e evitar oligopólios é a competição. Isso envolve a aplicação das leis de defesa da concorrência e das restrições sobre as conferências de transporte das empresas marítimas como objetivado no Código de Conduta das Conferências Marítimas da UNCTAD<sup>3334</sup>. Também pode significar a proibição de fusões de cartéis nacionais ou regionais. A Comissão Marítima Federal dos Estados Unidos (FMC) afirmou, já em 1998, que, se ocorrerem novas fusões no setor transporte de contêineres, será necessário estabelecer um sistema permanente de supervisão governamental para garantir uma efetiva concorrência. O presidente da FMC, Harold Creel, afirmou que:

Quer através de novos tipos de alianças, fusões ou outras formas de operações conjuntas, as operadoras continuarão a considerar a necessidade de unir forças para competir efetivamente em uma área desregulamentada. Enquanto isso melhora a eficiência e economias de escala, será necessário estabelecer um sistema governamental de controle para assegurar que os serviços alternativos para os usuários de transporte marítimo são oferecidos não são muito limitados<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> As três principais alianças são: 2M Alliance: Maersk, MSC; THE Alliance: NYK, MOL, K Line, Yang Ming, Hapag-Lloyd (con UASC) e Ocean Alliance: CMA CGM, Evergreen, OOCL, COSCO Shipping. (LAS NUEVAS alianzas entre navieras: lo que necesitas saber. **Icoontainers**. Disponível em: <<http://www.icoontainers.com/es/2017/03/22/las-nuevas-alianzas-navieras-lo-necesitas-saber/>>. Acesso em: 15 dez. 2017.)

<sup>33</sup> O Código de Conduta das Conferências Marítimas da UNCTAD foi aprovado em Genebra em 6 de abril de 1974, tendo como objetivo a busca pela correção das práticas realizadas pelas conferências que podem ser consideradas indevidas ou injustas. Isso, juntamente com a necessidade de atender às necessidades econômicas e políticas, em cujos planos se escondeu a necessidade de evitar a saída de capital de países mais desenvolvidos. Nesse Código, foi estabelecida uma distribuição do tráfego global de carga, instituindo um sistema denominado 40/40/20, segundo o qual 40% do tráfego deve corresponder a países de primeira bandeira, ou seja, países de origem e destino do tráfego, e apenas 20% restantes corresponderia a países de terceiros sinalizadores. (FRANCO ZÁRATE, J. A. Las conferencias marítimas en el transporte internacional de mercancías: una perspectiva desde el derecho de la competencia. **Revista E-mercatoria**, v. 2, n. 2, p. 7, 2003.)

<sup>34</sup> O Código de Conduta define as conferências marítimas, em seu artigo primeiro, como “[...] um grupo constituído por duas ou mais empresas de transporte marítimo, que prestam serviços regulares de transporte internacional de carga em uma rota particular ou rotas particulares dentro de certos limites geográficos e que têm celebrado um acordo, qualquer que seja a sua natureza, em combinam taxas de frete uniformes ou comuns e quaisquer outras condições acordadas no que diz respeito à prestação de serviços regulares”. Nesse Código de Conduta, pretende-se igualmente garantir o acesso a conferências, terminando assim com aquelas conhecidas como “conferências fechadas”. Proíbem-se, da mesma forma, algumas práticas restritivas de concorrência e uma série de obrigações são impostas em matéria de publicidade de fretes e de condições de transporte. (FRANCO ZÁRATE, J. A. Las conferencias marítimas en el transporte internacional de mercancías: una perspectiva desde el derecho de la competencia. **Revista E-mercatoria**, v. 2, n. 2, pp. 7-8, 2003.)

<sup>35</sup> FEDERAL MARITIME COMMISSION. **Statement of Harold J. Creel, Jr., Chairman of the Federal Maritime Commission before the Committee on the Judiciary United States House of Representatives**. The Committee on the Judiciary United States of America, The Federal Maritime Commission Newsroom, 5 de maio de 1999.

## 2.5 AS ESPECIFICIDADES DO MERCADO MARÍTIMO

As companhias de navegação argumentam, por exemplo, que, tradicionalmente, a indústria naval têm margens de lucro baixas e requerem grandes quantidades de capital, e é por isso que o setor sempre foi muito fragmentado, com poucas companhias de navegação cotizadas. A concentração no setor tem o condão de melhorar a eficiência, diminuindo os custos de mercado. Todavia, nesse ponto, a crítica vem também no sentido do desequilíbrio comercial, porquanto a indústria não tenha se ajustado à nova realidade do setor, segundo Xavier Fontdeglòria<sup>36</sup>. Explica Fontdeglòria que, pela primeira vez na história, o volume de comércio marítimo mundial ultrapassou 10 bilhões de toneladas, representando uma expansão das vendas, em 2015, de 2,1%, a menor taxa desde a eclosão da crise financeira internacional. Por outro lado, a capacidade da frota mundial cresceu 3,5% no mesmo período. No segmento dos contêineres, a diferença é ainda mais acentuada: enquanto a carga cresce anualmente 2%, a tonelagem que os buques podem transportar subiu, no mesmo período, até 8%, como mostra o gráfico abaixo<sup>37</sup>.

**Tabela 1: Dez maiores companhias de navegação no mundo (2014-2015)**

AS DEZ MAIORES COMPANHIAS DE NAVEGAÇÃO NO MUNDO (%)		
2014-2015		
	Ingressos	Capacidade de carga
<b>Maersk (Dinamarca)</b>	-15,3	9,6
<b>MSC (Suíça)</b>	0	8,3
<b>CMA CGM (França)</b>	-6,4	10,8
<b>COSCO (China)</b>	-14,2	5,5
<b>Hapag-Lloyd (Alemanha)</b>	29,9	0,4
<b>Evergreen (Taiwan)</b>	-7,3	0,3
<b>Hamburg Süd (Alemanha)</b>	16,8	14,6
<b>Hanjin (Coreia do Sul)</b>	-9,1	8,9
<b>Orient Overseas Container Line (Hong Kong)</b>	-8,7	8,3
<b>Neptune Orient Lines (Cingapura)</b>	-30,1	-6

Fonte: elaborada pelo autor, com base em FONTDEGLÒRIA, X. El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible. **El País**, 21 nov. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

<sup>36</sup> FONTDEGLÒRIA, X. El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible. **El País**, 21 nov. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

<sup>37</sup> FONTDEGLÒRIA, X. El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible. **El País**, 21 nov. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

No centro do aumento da oferta, encontra-se a obstinação das companhias de navegação em aumentar a capacidade de transporte, adquirindo navios cada vez maiores, a fim de reduzir custos. As grandes empresas apostaram nessa estratégia desde a metade da última década, com os preços dos combustíveis em valores recordes e a rápida expansão do comércio internacional como pano de fundo. O objetivo era aproveitar as economias de escala, isto é, obter menores custos de transporte de cada recipiente, aumentando a quantidade de carga transportada.

## 2.6 AS CAUSAS DA CONCENTRAÇÃO NO TRANSPORTE

Assim, observa-se uma tendência de redução da proteção aos transportadores nacionais. Consequentemente, novos participantes entram no mercado e aumentam a concorrência em diferentes rotas marítimas. Para evitar a concorrência excessiva, os serviços de linha estão cada vez mais se esforçando para formar alianças e até mesmo fundir-se com outras companhias<sup>38</sup>. O foco do controle de agências governamentais dos monopólios já não se limita ao país em questão. Enquanto algumas fusões de caráter nacional têm sido consideradas excessivas e, por isso, barradas, a competição em níveis regionais e internacionais é considerada suficiente. Consequentemente, as objeções a fusões e alianças são mais baixas no âmbito internacional.

O Relatório sobre o Transporte Marítimo da UNCTAD de 2015<sup>39</sup> sublinha o processo de concentração de empresas de transporte de linha. Embora a capacidade de transportar contêineres, por operador e por país, tenha triplicado entre 2004 e 2015, o número médio de empresas que prestam serviços para ou de portos em cada país diminuiu 29%. Ambas as tendências mostram dois lados da mesma moeda: à medida que os navios estão aumentando e as empresas procuram economias de escala, há cada vez menos empresas em seus respectivos mercados. Os novos regulamentos exigem que o setor de frete invista em tecnologias ambientais, em relação a questões como o tratamento de emissões, resíduos e água de lastro. Alguns dos investimentos não só são benéficos para o meio ambiente, mas também produzem economia de custos a longo prazo, por exemplo, devido à maior eficiência no consumo de

---

<sup>38</sup> Se a situação se mantiver, em termos de navios ativos e novas encomendas, em 2021, quando todos os navios tiverem sido entregues, as cinco principais companhias de navegação no mundo controlarão quase 60% da frota mundial, o que contrasta com o patamar de 2005, que equivalia a 37%. Além disso, as 10 linhas de contêineres principais terão 80% da participação de mercado, com Maersk Line, MSC e CMA CGM, nas primeiras posições, atingindo 42%. Nesse sentido, cada vez mais dúvidas surgem sobre como as empresas de transporte marítimo menores poderão continuar a ser competitivas nesse mercado cada vez mais concentrado. (LAS 10 PRINCIPALES navieras controlarán el 80% del mercado de contenedores en 2021. **Asociación Peruana de Agentes Marítimos**, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.apam-peru.com/web/las-10-principales-navieras-controlaran-el-80-del-mercado-de-contenedores-en-2021/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.)

<sup>39</sup> UNCTAD. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2015**. Disponível em: <[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015_es.pdf)>.

combustível<sup>40</sup>.

Os reguladores estão cada vez mais reticentes às permissões para a criação de conferências de linhas de navegação. Essa situação incentiva as companhias de navegação a buscarem formas alternativas de cooperação, incluindo parcerias e fusões. Ainda que os órgãos reguladores nos EUA e na Europa estejam a tomar medidas diferentes, a tendência em ambos os casos é permitir a cooperação à medida que culmina em redução de custos e, por conseguinte, em ganhos de eficiência. Considera-se necessário evitar medidas de cooperação que signifiquem um aumento nos preços. A desregulamentação beneficia as grandes empresas de transporte, pois permite a conclusão de acordos de confidencialidade individuais<sup>41</sup>. Mas, acima de tudo, “os grandes carregadores que vêm pressionando para a adoção [da lei de desregulamentação dos Estados Unidos] consideram que a sua maior vantagem está nas disposições que enfraquecem conferências empresas marítimas”<sup>42</sup>.

A busca de uma eficiência cada vez maior no transporte e nas operações portuárias é impulsionada pela necessidade de melhorar a competitividade das indústrias. O transporte é uma demanda derivada e, para o setor de transporte atender ao comércio, os custos de transporte devem ser mantidos no mínimo. A maximização da eficiência tanto no lado marítimo como nos portos reduzirá os custos de transporte e contribuirá para aumentar a competitividade dos produtos comercializados e dos setores industriais regionais.

No lado marítimo, a concorrência acirrada e o excesso de capacidade na maioria dos segmentos de navegação estão forçando as operadoras a definirem estratégias diferentes para que elas possam oferecer serviços de transporte de qualidade a preços mínimos. Como resultado, as transportadoras transoceânicas estão investindo em embarcações maiores para assegurar economias de escala para reduzir os custos por unidade transportada. Assim, alianças estão sendo formadas e fusões e aquisições continuam a ocorrer. A integração vertical é considerada necessária para controlar a cadeia de transporte e garantir uma mínima margem de lucro. Nesse ponto, sublinhar diferentes medidas, como o *slow steaming*, os investimentos em motores de navios mais eficientes e uma ampla gama de outras soluções “ecoeficientes” para embarcações tem possibilitado a redução do consumo de combustível por *slot*<sup>43</sup>.

As regulamentações internacionais e europeias estão pressionando os armadores a

<sup>40</sup> UNCTAD. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2015**. p. 13. Disponível em: <[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015_es.pdf)>.

<sup>41</sup> HOFFMAN, J., 2002.

<sup>42</sup> HOFFMAN, J., 2002.

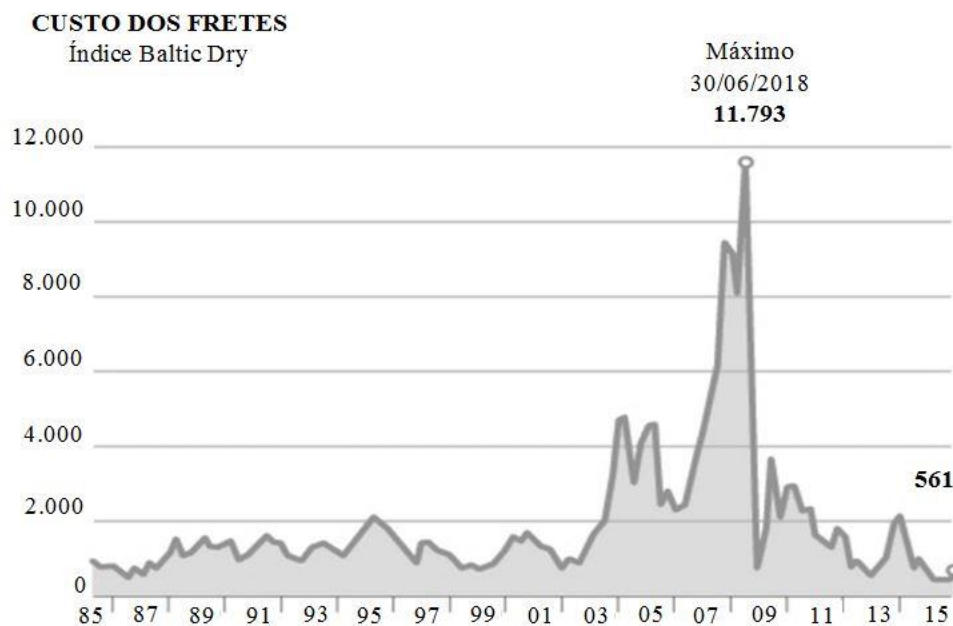
<sup>43</sup> FONTDEGLÒRIA, X. El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible. **El País**, 21 nov. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

definirem uma estratégia para reduzir as emissões. Do mesmo modo, no lado da terra, os portos são encorajados a aumentar a produtividade do manuseio de terminais por vários fatores, tais como volumes de tráfego crescentes e concentrados, mudanças potenciais nas rotas de embarque para novas e ampliadas passagens, aumento contínuo do tamanho do navio e a consequente necessidade de reduzir o tempo de retorno do navio no porto, a crescente concentração no mercado de navegação trazida por fusões e aquisições, a criação de alianças de transportadoras oceânicas e a integração vertical de transportadores marítimos na cadeia de transporte porta-a-porta.

## 2.7 O BALTIC DRY INDEX

O *Baltic Dry Index*, que combina as principais cargas, tamanhos e rotas, é a referência do mercado de transporte a granel. Em 2003, o índice, que tinha permanecido relativamente estável desde a sua criação, começou a flutuar drasticamente.

**Figura 2: Custo dos Fretes (1985-2015) de acordo com o *Baltic Dry Index***



Fonte: elaborada pelo autor, com base em BLOOMBERG *apud* FERRER MORINI, 2015<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Gráfico obtido diretamente do jornal *El País* (FERRER MORINI, T. Cinco navieras mueven el mundo. *El País*, 8 mar. 2015. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728\\_936295.html](https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728_936295.html)>. Acesso em: 16 dez. 2017.)

Em 30 de junho de 2008, como mostrado no gráfico acima, marcou seu recorde de 11.793 pontos. Sem embargo, nem a demanda por matérias-primas era inesgotável nem a economia chinesa continuaria a crescer no mesmo ritmo. No ano 2013, a bolha sofreu um colapso, final e retumbantemente. Assim, o *Baltic Dry Index* encontra-se em mínimos históricos (2016) desde a sua criação<sup>45</sup>. São argumentos relevantes na perspectiva de uma necessidade regulatória marítima.

## 2.8 LIBERALIZAÇÃO OU PROTECIONISMO

A maioria dos países está mudando seu foco de criação de emprego para a promoção do comércio e proteção ambiental. Na América Latina, em particular, a abolição da reserva de carga<sup>46</sup> na maioria dos países, juntamente com a modernização dos portos, resultou em uma redução significativa nas taxas de frete. Para conseguir isso, um país deve ter portos e serviços marítimos eficientes<sup>47</sup>. É possível que o uso de capital intensivo possa resultar em uma redução do emprego nos portos. No entanto, a longo prazo, isso é mais do que compensado pela criação de emprego no ramo de atividade relacionada com o comércio exterior<sup>48</sup>.

Embora, nos últimos tempos, tenha havido uma tendência a favor da liberalização, ainda existem alguns mecanismos protecionistas. Essas questões incluem a relutância do Brasil em permitir que os entrepostos aduaneiros<sup>49</sup> sejam geridos por operadores estrangeiros. A possibilidade dos operadores de combinar operações marítimas tradicionais com o uso de entrepostos aduaneiros pode ser considerada como um fator que contribui muito para melhorar a eficácia do sistema. E o fato de que somente os cidadãos brasileiros possam operá-la poderia ser conceituado como uma prática anticoncorrencial.

<sup>45</sup> O gráfico completo e atualizado do *Baltic Dry Index* encontra-se disponível em: <[http://investmenttools.com/futures/bdi\\_baltic\\_dry\\_index.htm](http://investmenttools.com/futures/bdi_baltic_dry_index.htm)>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>46</sup> A “reserva de carga” significa uma prioridade nos fretes para as linhas de bandeira de uma nação, estabelecendo a obrigatoriedade de que uma parte da carga transportada no intercâmbio comercial com outros Estados deva ser transportada unicamente por navios de registro nacional. Como ressaltado por Carsten Flink, Aaditya Mattoo e Ileana Cristina Neagu, em *Trade in international maritime services: how much does policy matter?*, as reservas de carga têm sido justificadas por motivos, sejam políticos, sejam econômicos (autossuficiência, proteção industrial etc.), e podem adotar formas diversas: pode ser imposto de forma unilateral, dando a exclusividade aos navios de registro nacional de transportar uma porcentagem da carga que passe por porto nacional. Uma forma alternativa pode ser também os intercâmbios comerciais com base em acordos bilaterais, estabelecendo o direito de carga das partes e limitando ou mesmo restringindo o acesso de terceiros ao comércio nos segmentos que se determinem, a exemplo do sistema já mencionado previamente do 40/40/20, segundo o qual, 40% + 40% (80%) do tráfego deve corresponder a países de primeira bandeira, ou seja, países de origem e destino do tráfego, e apenas 20% restantes corresponderia a países terceiros.

<sup>47</sup> HOFFMAN, J., 2002.

<sup>48</sup> HOFFMAN, J., 2002.

<sup>49</sup> A Receita Federal oferece uma definição e regulação completa de “entrepósito aduaneiro”, disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/aduaneira/regimes-e-controles-especiais/regimes-aduaneiros-especiais/entrepósito-aduaneiro>>. Acesso em: 17 dez. 2017.

## 2.9 OS TIPOS DE RESTRIÇÕES À NAVEGAÇÃO MARÍTIMA

Existem muitos tipos de restrições à navegação marítima, algumas delas ressaltadas anteriormente. No caso brasileiro, por exemplo, vale destacar a existente para os navios que utilizam o novo regime de Segundos Registros<sup>50</sup>. Além disso, no MERCOSUL, existem limites à participação no comércio costeiro entre os países-membros e companhias de navegação oriundas desses países, como será estudado na Seção Terceira. A China, outrossim, tem sido criticada por não permitir a concorrência nos serviços intermodais. Nos EUA, a chamada *Jones Act*, a qual será estudada mais detalhadamente na Seção Segunda, limita o transporte de carga

---

<sup>50</sup> Como expressado por Eliane M. Octaviano Martins, os registros das embarcações podem ser classificados em Registros Nacionais e em Registros Abertos. Nos Registros Nacionais, o Estado que concede a bandeira mantém um efetivo controle sobre os navios nele registrados, mantendo-os atrelados à sua legislação. Os Registros Abertos se dividem em Registros de Bandeira de Conveniência e em Segundos Registros. Os Registros Abertos de Bandeiras de Conveniência (BDC) se caracterizam por oferecerem total facilidade para registro, incentivos de ordem fiscal, não imposição de vínculo entre o Estado de Registro e o navio. Ademais, tais Estados não exigem e nem fiscalizam, com o devido rigor, o cumprimento e a adoção das normas e dos regulamentos nacionais ou internacionais sobre as embarcações neles registradas. Simultaneamente às vantagens econômicas oferecidas por tais registros, ainda é possível elencar legislações e regulamentos menos severos sobre segurança e equipamento de bordo, que não exigem nenhum vínculo entre Estado de Registro e navio. A não exigência de vínculo do Estado da Bandeira com o navio e a não observância a legislações e regulamentos severos concernentes à segurança da navegação e obrigação de fiscalizar dos Estados decorre do fato de os Estados que concedem bandeira de conveniência não serem signatários ou não cumprirem os preceitos da CNUDM III e de outras convenções internacionais de extrema importância no cenário da navegação, como a MARPOL, a SOLAS 1974, a CLC/69, entre outras. Nesse contexto competitivo, é menor a influência do direito-custo, ou seja, das normas de direito que interferem no custo do frete, em especial as normas trabalhistas, tributárias e relativas a segurança marítima e poluição marinha. Nesse contexto, a adoção de BDC consiste em estratégia empresarial que visa a maior eficiência e lucratividade. Prepondera o entendimento no qual a competitividade internacional das empresas de navegação restaria comprometida se, a *contrario sensu*, os navios se submetessem à adoção de Registro Nacional em seus respectivos países, consequentemente, estariam sujeitos à legislação dos países a que foram consignados, o que importaria em maiores despesas advindas do direito-custo (principalmente legislação e encargos tributários e trabalhistas), entaves burocráticos, subordinação a rigorosas normas de segurança da navegação ou ainda entaves políticos. Com efeito, os navios que arvoram pavilhões de conveniência não integram, de modo efetivo, a economia dos Estados de Registro, não servem a seu comércio exterior nem são para tais países positivamente produtores de divisas, salvo no concernente aos direitos de inscrição. Efetivamente, tais navios não frequentam, com regularidade, seu porto de matrícula. Ao contrário, realizam o chamado “tráfico de terceira bandeira”, ou seja, promovem um tráfico marítimo estranho à mobilização do comércio exterior do país cuja bandeira arvoram. Em consequência, as possibilidades concretas do controle, da fiscalização e da inspeção do navio por parte das autoridades do Estado de Registro são praticamente inexistentes. O Segundo Registro ou Registro Internacional (em inglês, *Second Register* ou *Off Shore Register*) foi criado em alguns Países com vistas a resguardar a sua frota mercante, oferecendo vantagens similares às bandeiras de conveniência. O Segundo Registro é concedido por países que já possuem registro nacional a navios de sua nacionalidade ou de outras, auferindo vantagens similares às concedidas por bandeiras de conveniência. Submete o navio a todas as leis e convenções internacionais concernentes à segurança da navegação, excetuando, em alguns países, as leis trabalhistas, as subvenções e os incentivos concedidos aos navios do registro nacional. Alguns países, como Dinamarca, Portugal, Bélgica, Inglaterra, Alemanha e Brasil, permitem um segundo registro, v.g., o navio registrado em um país e afretado a casco nu à empresa de outro país. Destarte, o país da empresa afretadora pode permitir o uso de sua bandeira, desde que não haja incompatibilidade de leis entre o país de origem e o país da empresa afretadora. O Brasil instituiu pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, o segundo registro, denominado Registro Especial Brasileiro (REB). O Brasil ampara a hipótese de embarcações estrangeiras adotarem a bandeira brasileira “sob contrato de afretamento a casco nu, por empresa brasileira de navegação, condicionado a suspensão provisória de bandeira no país de origem” (Art. 3º). (MARTINS, E. M. O. Direito Marítimo: nacionalidade, bandeira e registro de navios. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, a. XIV, n. 85, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8989](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8989)>. Acesso em: 17 mar. 2019.)



nos EUA para navios registrados nos portos de países terceiros<sup>51</sup>. São muitas as políticas de protecionismo em matéria de cabotagem marítima, como será estudado adiante.

## 2.10 COORDENAÇÃO INTERNACIONAL

Conforme indicado na análise anterior, as regras existentes na Europa, nos EUA e na Ásia são manifestamente diferentes. Essa situação deu origem à sugestão de que uma organização internacional como a OMC, em Genebra, fosse estabelecida para coordenar essas normas. Até a atualidade, conferências de transporte não se regem pelas regras da OMC, embora o Comitê de Transporte Marítimo da OCDE formulasse um conjunto de princípios comuns para promover a compatibilidade das políticas de concorrência nesse aspecto<sup>52</sup>.

Em matéria de segurança marítima, ambiental e trabalhista, a cooperação internacional aparece de forma mais proeminente. O estabelecimento de normas globais tem lugar na OMI mediante uma série de convenções fundamentais sobre segurança marítima, como a Convenção Internacional para a Segurança, a Convenção SOLAS, a Convenção Internacional sobre Normas de Formação, Certificação e Serviço de Quartos (STCW) e a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL). Também em escala regional, em matéria de proteção do meio ambiente, no que se refere às convenções marítimas regionais, como a HELCOM para o Mar Báltico, a Convenção de Barcelona para o Mediterrâneo, a OSPAR para o Atlântico Nordeste e a Convenção de Bucareste para o Mar Negro. Relativamente às normas laborais, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) desempenha um papel importante internacionalmente, estabelecendo normas e garantindo as condições de vida e de trabalho a bordo dos navios, por força da Convenção do Trabalho Marítimo.

Não obstante, são muitos os problemas enfrentados que carecem de respostas e soluções reais ainda hoje (2018). Interessante, nesse sentido, a crítica levantada no trabalho *El transporte marítimo: un ejemplo perfecto de la globalización liberal*<sup>53</sup>, que procura dar respostas a questões sobre as formas de garantia da segurança e sobre a extensão do poder da OMI nessa garantia e controle.

<sup>51</sup> Interessante analisar o informe de Thomas Greene, *An Economic Analysis of the Jones Act*, de 2017, no qual realiza uma clara exposição sobre os custos ponderados da *Jones Act* desde a sua criação, com especial atenção à questão da obrigação de construção nos EUA dos navios destinados a cabotagem.

<sup>52</sup> Aqui pode-se analisar o histórico negociador nesse segmento no âmbito da OMC, ainda em negociações para a liberalização de serviços: <[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/serv\\_s/transport\\_s/transport\\_maritime\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/transport_s/transport_maritime_s.htm)>.

<sup>53</sup> COORDINATION MARÉE NOIRE. **El transporte marítimo: un ejemplo perfecto de la globalización liberal**, 1 set. 2003. Disponível em: <<http://coordination-maree-noire.eu/spip.php?article419>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

## 2.11 A RESPONSABILIDADE ESTATAL NA NAVEGAÇÃO INTERNACIONAL

Assim, o trabalho supracitado ressalta a diferença entre a responsabilidade estatal clássica e aquela aplicável ao sistema de navegação internacional. Nesse sentido, o poder público, garantia do interesse geral, é incorporado no papel dos Estados. Em contrapartida, no mundo marítimo, há uma responsabilidade dupla: (i) um Estado pode registrar um barco, dar-lhe a nacionalidade (sua bandeira) e fornecer-lhe os certificados de navegabilidade prescritos; nesse caso, ele atua como Estado de bandeira; (ii) um Estado pode receber navios de outros países em seus portos; nesse caso, atua como um Estado portuário. No direito internacional, o controle dos navios é responsabilidade do Estado da bandeira:

Cada Estado estabelecerá os requisitos necessários para conceder a sua nacionalidade aos navios, bem como para que possam ser registrados em seu território e tenham o direito de estabelecer a bandeira. Os navios possuem a nacionalidade do Estado cuja bandeira eles têm o direito de hastear. Deve haver uma relação autêntica entre o Estado e o navio, em particular, o Estado deve efetivamente exercer sua jurisdição e autoridade sobre os navios que têm seu pavilhão nos aspectos administrativos, técnicos e sociais.<sup>54</sup>

A Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar de 1982<sup>55</sup> assume esse princípio indiscutível. A “explosão” de pavilhões de conveniência nos últimos trinta anos permite a esquiva das obrigações internacionais, reduzindo frequentemente, como destacado pela *Coordination Marée Noire*<sup>56</sup>: “a uma ficção, o controle do Estado do pavilhão e estabelecendo o primado do benefício econômico sobre a lei: é aí que o liberalismo defendido pelos grandes G8 nos leva”<sup>57</sup>.

Diante desse cenário, a própria *Coordination Marée Noire*<sup>58</sup> se pergunta o que a Organização Marítima Internacional pode fazer. Reflete acertadamente sobre sua contribuição

<sup>54</sup> BRASIL. Decreto-Lei nº 44.490, de 3 de agosto de 1962. Promulga a Convenção de Genebra sobre o Alto Mar, de 29 de abril de 1958. Art. 5º.

<sup>55</sup> Texto completo da Convenção de Genebra disponível em: <[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>56</sup> *El transporte marítimo: un ejemplo perfecto de la globalización liberal*, 2003. Disponível em: <<http://coordination-maree-noire.eu/spip.php?article419>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

<sup>57</sup> A maioria dos navios mercantes que possuem a bandeira do Panamá pertence a proprietários estrangeiros que desejam evitar os rígidos regulamentos marinhos impostos por seus próprios países. Cerca de 8.600 barcos hasteiam a bandeira panamenha. Em comparação, EUA tem cerca de 3.400 embarcações registradas e a China pouco mais de 3.700. O Panamá possui o maior registro do mundo (2014), seguido pela Libéria, as Ilhas Marshall, Hong Kong e Cingapura. No 2014, quase três quartos da frota mundial foram registrados sob a bandeira de um país que não era deles. (SWABY, A. ¿Por qué tantos barcos llevan la bandera de Panamá? **BBC News**, 11 ago. 2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807\\_america\\_latina\\_barcos\\_bandera\\_panama\\_msd](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807_america_latina_barcos_bandera_panama_msd)>. Acesso em: 15 fev. 2018.)

<sup>58</sup> COORDINATION MARÉE NOIRE. **El transporte marítimo: un ejemplo perfecto de la globalización liberal**, 1 set. 2003. Disponível em: <<http://coordination-maree-noire.eu/spip.php?article419>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

para o desenvolvimento do direito internacional após cada catástrofe ambiental: o *Exxon Valdez* significou a necessidade de um casco duplo, o *Amoco Cadiz* levou à criação do Fundo IOPC<sup>59</sup>, o *Erika* corrigiu seu montante e acelerou o cronograma de retirada dos navios monocasco, completado posteriormente após o naufrágio do *Prestige*. No entanto, a sua operação é lenta e complexa: para ter força de lei, uma decisão adotada pela OMI deve ser ratificada por um número mínimo de países que representem mais de 50% da frota mundial. Assim, durante os primeiros anos de operação da OMI, os grandes países marítimos tradicionais (86% da frota em 1964), respeitando os padrões de qualidade, desempenharam um papel decisivo. Agora que os pavilhões de conveniência representam mais de 70% da frota mundial, segundo a *Coordination Marée Noire*<sup>60</sup>, tudo tende a cair:

[...] não só os acordos existentes são ignorados, mas a adoção de novos torna-se muito difícil. É evidente que os armadores, os petroleiros e os bancos que se beneficiam desta situação têm um interesse especial em que nada muda e não se privam de exercer pressão sobre os governos.

### 3 A REGULAÇÃO POR INCENTIVOS COMO ANCORAGEM TEÓRICA

Este trabalho se desenvolverá com a ancoragem teórica baseada neste tipo de regulação. A intervenção governamental, por definição, estabelece um sistema de recompensas e penalidades para pessoas privadas encarregadas de tomar decisões. Os incentivos resultantes podem ser disfuncionais, mas a regulamentação pode não ajudar, basta criar incentivos de um certo tipo. Claramente, a regulação afeta o comportamento, conforme evidenciado pela regulamentação tradicional e pelas variedades mais recentes. A questão-chave, nesse tipo de regulação, é como tornar a intervenção produtiva, promovendo a realização de objetivos econômicos a um custo mínimo.

Nesse sentido, importante salientar que um incentivo é qualquer política, regra, mecanismo de preços ou procedimento que procure modificar o comportamento de pessoas ou empresas, alterando os custos marginais ou os benefícios marginais associados a decisões e

<sup>59</sup> Os Fundos Internacionais de Compensação da Poluição por Óleo (*International Oil Pollution Compensation Funds - IOPC*, em inglês) são duas organizações intergovernamentais (o Fundo de 1992 e o Fundo Complementar) que prestam compensação pelo dano de poluição por óleo resultante de derramamento de petróleo com origem em navios petroleiros. Informação mais completa disponível em: <<http://www.iopcfunds.org/>>.

<sup>60</sup> COORDINATION MARÉE NOIRE. **El transporte marítimo**: un ejemplo perfecto de la globalización liberal, 1 set. 2003. Disponível em: <<http://coordination-maree-noire.eu/spip.php?article419>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

atividades particulares<sup>61</sup>. Pode-se dizer que toda a regulação é baseada em incentivos de uma forma ou de outra, à medida que a regulação esteja calcada no conceito básico de penalidades para o “mau” comportamento e recompensas para o “bom” comportamento<sup>62</sup>.

### 3.1 OS OBJETIVOS DA REGULAÇÃO BASEADA EM INCENTIVOS

A regulação baseada em incentivos tenta recompensar a empresa com maiores lucros para reduzir custos e melhorar os serviços de forma mais pronunciada do que outras formas de regulação. O objetivo é induzir o regulado a limitar ou interromper uma atividade indesejável, impondo impostos ou concedendo subsídios para garantir um fim socialmente desejável. Para se aplicar a regulação baseada em incentivos, as etapas gerais consistem em escolher as unidades de medida, definir o nível de linha de base, escolher metas de melhoria e/ou manutenção e, em seguida, aplicar incentivos e penalidades<sup>63</sup>.

Durante as duas últimas décadas, os economistas enfatizaram a regulação como uma resposta aos problemas de informação: (i) problema de monitoramento de desempenho e; (ii) problema de especificação de metas de desempenho. Assim, a regulamentação por meio de incentivos pode parcialmente superar os problemas de informação. Lewis e Garmon definem o processo da seguinte forma: “A regulamentação por meio de incentivos constitui o uso de recompensas e penalidades para fazer com que a empresa de serviços atinja os objetivos desejados, nos quais a empresa tem alguma fraqueza no cumprimento das metas”<sup>64</sup>. Eles apontam que há três elementos importantes dessa definição:

(i) O uso de compensações e penalidades fornece incentivos para motivar a empresa a realizar seu trabalho. Esse sistema substitui uma forma de comando e controle de regulação. A empresa de serviços ajuda a estabelecer metas ou objetivos de desempenho. As metas não são ditadas unilateralmente pelo regulador. Pode ser necessário levar em conta as informações da empresa sobre as interdependências do desempenho complexo (por exemplo, entre produto e

---

<sup>61</sup> TRÉMOLET, S.; BINDER, D. Challenges of incentive regulation: what are the key challenges that need to be addressed when introducing incentives? **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation**, 2010. Disponível em: <<http://regulationbodyofknowledge.org/faq/price-level-and-tariff-design/challenges-of-incentive-regulation-what-are-the-key-challenges-that-need-to-be-addressed-when-introducing-incentives/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

<sup>62</sup> BERG, S. V. **Introducción a los fundamentos de la regulación mediante incentivos**. Universidad de Florida, Programa de Capacitación: Regulación y Estrategia de Gas Natural, p. 2, 2002.

<sup>63</sup> BERG, S. V. **Introducción a los fundamentos de la regulación mediante incentivos**. Universidad de Florida, Programa de Capacitación: Regulación y Estrategia de Gas Natural, p. 3, 2002.

<sup>64</sup> TRÉMOLET, S.; BINDER, D. Challenges of incentive regulation: what are the key challenges that need to be addressed when introducing incentives? **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation**, 2010. Disponível em: <<http://regulationbodyofknowledge.org/faq/price-level-and-tariff-design/challenges-of-incentive-regulation-what-are-the-key-challenges-that-need-to-be-addressed-when-introducing-incentives/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

qualidade);

(ii) A empresa de serviços decide como alcançar os objetivos. Ações específicas não são prescritas pelo regulador, permitindo que a empresa de serviços use suas informações internas e estabeleça os incentivos internos apropriados para melhorar o desempenho; e

(iii) Ao comparar a regulação de incentivos com a regulação do comando e do controle, indica-se que, sob este último, o regulador fornece as instruções detalhadas das tarefas que as empresas de serviços devem executar. Por exemplo, “a concessionária poderia ser instruída a construir um tipo específico de usina, adotar combustíveis específicos para abastecer, manter uma força de trabalho específica e seguir procedimentos operacionais específicos”. Comando e controle estabelecem metas de desempenho que deve chegar à empresa de serviços. Os órgãos reguladores de comando e controle supervisionam o pessoal a fim de assegurar que as metas sejam alcançadas por meio do uso de procedimentos específicos.

### 3.2 A DIVISÃO DA REGULÇÃO POR INCENTIVOS

Como bem destacado pelo Prof. Sanford V. Berg<sup>65</sup>, entre os regulamentos baseados em incentivos pode se realizar a seguinte divisão:

#### 3.2.1 Regulamento do Custo do Serviço

O Regulamento do Custo do Serviço (incluindo a regulamentação baseada na taxa de retorno) oferece uma oportunidade para cobrir os custos. Também oferece às empresas um incentivo para investir excessivamente na planta, inflacionar custos e recorrer a subsídios cruzados. As agências reguladoras geralmente buscam remediar esses incentivos negativos por meio de atrasos regulatórios, escalas móveis e auditorias/revisões de eficiência.

#### 3.2.2 Regulamento de Preços Superiores

O Regulamento de Preços Superiores fornece às empresas incentivos para reduzir custos. Também reduz os efeitos de assimetrias nas informações entre empresas e órgãos reguladores. A qualidade do serviço e o desenvolvimento dos serviços públicos podem sofrer. No entanto, os incentivos para investir em excesso de capital e recorrer a subsídios cruzados são menores do que aqueles que regulam o custo do serviço.

---

<sup>65</sup> BERG, S. V. **Introducción a los fundamentos de la regulación mediante incentivos**. Universidad de Florida, Programa de Capacitación: Regulación y Estrategia de Gas Natural, p. 3, 2002.

### 3.2.3 *Yardstick Regulation*

O *Yardstick Regulation* fornece às empresas incentivos para reduzir custos. Também reduz os efeitos de assimetrias nas informações entre empresas e órgãos reguladores. No entanto, desenvolver os padrões apropriados faz uso intensivo de recursos e pode não ser possível em algumas situações.

### 3.2.4 Regulação baseada em desempenho

Na regulação baseada em desempenho (em inglês, *Performance Based Regulation - PBR*), os incentivos estão ligados às melhorias no desempenho da utilidade, à redução de preço e à melhoria da qualidade do serviço. Há menor dependência de custos e menor relação com a obtenção de lucros, com maior ênfase nos preços. O PBR também é mais dependente de padrões de desempenho externos e menos sensível a ações específicas da empresa. As vantagens do PBR residem em melhorar a utilização da planta, reduzir os custos de operação e manutenção e incrementar a confiabilidade do sistema. Ele também define metas específicas para a gestão de utilidade para se concentrar, facilitando a promoção da gestão da demanda e simulando a concorrência onde a concorrência real possa não ser praticada<sup>66</sup>. Em geral, o PBR também é considerado como um elemento que proporciona maior flexibilidade às empresas de serviços públicos para fazer suas próprias escolhas sobre como responder à regulação. Por outro lado, suas desvantagens são tais que, ao se colocar ênfase na redução de custos, pode o PBR levar a operações e manutenções inadequadas, em um esforço para se economizar custos monetários. Os incentivos a determinados artigos e não a outros podem desviar a atenção para as áreas em que é oferecido um incentivo em detrimento de outras áreas que podem ser igualmente importantes<sup>67</sup>. Também é muito importante definir as regras corretamente desde o início. Se os *benchmarks* e os alvos estiverem errados, poderiam beneficiar a utilidade ou o cliente em detrimento da outra parte. No entanto, em geral, o PBR visa a promover a partilha de benefícios entre a utilidade e os clientes. O utilitário se beneficia com incentivos e custos mais baixos, levando a maiores lucros e melhor retorno sobre os investimentos para seus acionistas. Os clientes, teoricamente, se beneficiariam de preços mais baixos e melhor serviço.

### 3.2.5 Regulamento de Franquias

O Regulamento de Franquias fornece incentivos para a manutenção de custos por meio

---

<sup>66</sup> COGLIANESE, C.; NASH, J.; OLMSTEAD, T. Performance-Based Regulation: prospects and limitations in health, safety and environmental protection. **Administrative Law Review**, v. 55, p. 11, 2003.

<sup>67</sup> COGLIANESE, C.; NASH, J.; OLMSTEAD, T. Performance-Based Regulation: prospects and limitations in health, safety and environmental protection. **Administrative Law Review**, v. 55, p. 11, 2003.

de licitação para o direito de fornecer o serviço em uma área geográfica. A empresa que oferece o menor preço (sujeito a atender aos requisitos de qualidade) torna-se o fornecedor. No entanto, surgem problemas em relação à recontração no final do período (por exemplo, problemas de manutenção e “garantia” de capital).

Como Amstrong e Sappington<sup>68</sup> assinalam:

[...] o desenho de uma regulação sólida e efetiva em contextos particulares exigirá cuidadosa atenção às características idiossincráticas do ambiente. O melhor plano de regulação, por meio de incentivos em qualquer contexto, varia de acordo com metas regulatórias, fatores institucionais e tecnológicos, a natureza da assimetria de informação entre o agente regulador e a empresa, as habilidades de comprometimento do regulador.”

### 3.3 OUTROS TIPOS DE REGULAÇÃO

Neste ponto, com o objetivo de entender a regulação baseada em incentivos, comparativamente a outros tipos de regulação, é interessante destacar a divisão regulatória proposta pela Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), agência especializada da ONU, cujo propósito é a “promoção e aceleração do Desenvolvimento Industrial Sustentável e Inclusivo (ISID)”<sup>69</sup>. No documento de trabalho *Sustainable Energy Regulation and Policymaking for África*, no quinto módulo, estão especificadas as diferentes possibilidades regulatórias existentes para o enfrentamento das necessidades do mercado.

#### 3.3.1 Comando e controle (*command & control*)

A regulação de comando e controle (C&C) é tipicamente a imposição de padrões respaldados por sanções legais caso as normas não sejam cumpridas. A lei é, portanto, usada para definir e proibir certos tipos de atividade ou forçar certos tipos de ação. As normas podem ser estabelecidas por meio de legislação, ou por reguladores habilitados pela regulamentação para o estabelecimento de normativas e regras.

Há uma série de pontos fortes em uma abordagem tão direta ao comportamento aceitável: muitas vezes pode ser implementada rapidamente, estabelecendo limites claramente definidos e incentivando o governo ou o órgão regulador a agir de forma decisiva. No entanto, também pode ser um pouco pesada e complexa a abordagem para regular as atividades. Os problemas que podem ser criados por essa abordagem, seguindo a definição do relatório

<sup>68</sup> AMSTRONG, M.; SAPPINGTON, D. E. M. Regulation competition and liberalization. **Journal of Economic Literature**, v. 44, n. 2, pp. 28-29, fev. 2006.

<sup>69</sup> Informações mais específicas sobre a UNIDO em: <<http://www.unido.org/>>.

*Sustainable Energy Regulation and Policymaking for África* em seu capítulo 5, *Regulation Types and Options*, estão distribuídos em uma série de categorias: (i) captura regulamentar: a C&C exige que o regulador e o regulado cooperem, em especial para assegurar que sejam fornecidas informações que permitam ao regulador desempenhar corretamente as suas funções. Essa estreita relação pode levar a uma situação em que o regulador possa ser “capturado” pelo regulado e possa começar a operar em seus interesses, em vez dos interesses da população em geral; (ii) legalismo: o C&C tem sido muitas vezes retratado como complexo, inflexível e *overintrusive*. Pode ser difícil conceber regras precisas, especialmente se uma indústria está passando por mudanças e, além disso, o envolvimento direto dos políticos pode significar que as regras sejam elaboradas em resposta a situações específicas ou áreas de preocupação, muitas vezes em um curto espaço de tempo. Isso pode significar que a regulamentação C&C nem sempre é um método eficaz ou destinado ao futuro de regulamentação da indústria; (iii) estabelecimento de standards: às vezes é difícil estabelecer um padrão adequado – por exemplo, para permitir um nível especificado de poluição ou metas realistas de eficiência para sistemas de transmissão e distribuição; e (iv) enforcement: a complexidade das regras e a possibilidade de que a sua concepção não abranja todas as atividades possíveis dificulta a aplicação da regulamentação. Além disso, a complexidade pode levar a uma situação em que a tentativa de execução pode ser contestada nos tribunais.

### 3.3.2 Autorregulação

Pode ser retratada como uma espécie de versão *do-it-yourself* do método de comando e controle. Ela geralmente assume a forma de um negócio ou uma associação comercial desenvolvendo suas próprias regras de desempenho, as quais também monitora e aplica. Pode haver alguma supervisão governamental da regulamentação, mas, como regra geral, a autorregulação é muitas vezes vista como uma forma de tomar medidas preventivas internas, de maneira a evitar uma eventual intervenção do governo que possa ser considerada como intrusiva em excesso.

As vantagens dessa abordagem incluem um elevado nível de empenho das empresas envolvidas (dado que é do seu interesse fazer o sistema funcionar como uma alternativa à intervenção do governo), bem como a natureza bem informada e abrangente das regras estabelecidas. Também pode ser mais flexível do que o C&C governamental, uma vez que não requer legislação regulatória. No que concerne às desvantagens, a autorregulação pode ser vista como antidemocrática, fechada ao escrutínio externo e aberta ao abuso pelos próprios interesses daqueles que elaboram as regras. No mínimo, a autorregulação estará sempre aberta a desafios



por parte de interesses externos que consideram que as normas e as regras não são primariamente orientadas para a redução dos impactos de atividades indesejáveis.

### **3.3.3 Mecanismos de mercado**

Há uma série de mecanismos baseados no mercado que podem ser usados para regular as atividades. Os regulamentos baseados no mercado podem revelar-se eficazes em termos de custos e minimizar a interferência regulamentar na operação diária das empresas. Alguns dos mecanismos mais comuns baseados no mercado são descritos abaixo:

#### *3.3.3.1 Normativa de concorrência*

Estas são leis usadas no intuito de controlar o comportamento das empresas para garantir que o mercado preste serviços limitando atividades indesejáveis, como preços predatórios ou subsídios cruzados. A lei da concorrência pode ser preferida à regulação de comando e controle porque é menos intrusiva para as empresas e mais barata para os cofres públicos, uma vez que as disputas são resolvidas em tribunais e não por agências financiadas pelo setor público. No entanto, as leis por si só estabelecem princípios amplos, em vez de serem definidos para problemas comerciais ou técnicos específicos. Confiar nos tribunais para classificar os detalhes da implementação implica o risco de um julgamento menos especializado do que poderia ser caso as decisões fossem tomadas por uma agência reguladora.

#### *3.3.3.2 Regulação por contrato*

O governo pode usar seu próprio poder de compra para especificar as condições nos contratos com empresas externas. As condições contratuais podem ser utilizadas para conduzir fins socialmente desejáveis, como uma determinada proporção de energia renovável usada na produção de bens. O regulamento por contrato é, por vezes, considerado uma solução a curto prazo, que vale a pena ter em conta quando se tenta aumentar rapidamente a robustez regulamentar, mas que deve ser preferencialmente reforçada e eventualmente substituída por medidas regulamentares mais permanentes.

O regulamento por contrato visa a gerir a margem de apreciação regulamentar resultante, em particular, de ambientes institucionais fracos e é iniciado para apoiar a independência regulamentar. O aumento da regulamentação por contrato não deve ser visto como uma intenção de substituir as agências reguladoras existentes por um mecanismo alternativo, mas, sim, como um método de complementar seu trabalho, aumentando a eficácia e a credibilidade do regulador. De acordo com um regulamento por um regime de contrato, um

regulador terá potencialmente de se envolver em negociações de contrato e, portanto, o papel do regulador será cada vez mais de corretor honesto ou mesmo de imparcial jogador focado na criação de soluções e na construção de consenso entre prestadores de serviços. Ao se conceber regulamentos por contrato, deve ser dada maior ênfase à questão dos custos de transferência, bem como à possível inclusão de cláusulas de reabertura nos contratos, embora os regulados sejam geralmente receosos a essa opção.

### 3.3.3.3 Licenças negociáveis (*tradable permits*)

Trata-se de uma abordagem cada vez mais importante para limitar as emissões de dióxido de carbono na sequência do desenvolvimento do regime europeu de comércio de licenças de emissão. Um nível aceitável especificado de emissões é definido pelo governo, e aos participantes do mercado é concedida uma alocação de licenças até esse limite. Os participantes podem, então, optar por reduzir as suas emissões abaixo do limite atribuído e trocar os seus excedentes de licenças, ou comprar licenças para lhes permitir ultrapassar o limite. Além disso, os participantes também podem optar por exceder o limite e pagar uma penalidade, em vez de comprar licenças adicionais<sup>70</sup>.

Politicamente, esse é um mecanismo atraente, pois deixa as empresas livres para decidir como se comportar, e então, em teoria, alcançar o caminho mais economicamente eficiente para reduzir as emissões. No entanto, o sucesso do regime depende dos limites estabelecidos pelos governos: com limites pouco exigentes, o preço das licenças negociadas será baixo e haverá pouco incentivo financeiro para que as empresas mudem suas práticas. Além disso, o sucesso de qualquer regime dependerá das respectivas execução e verificação por um órgão regulador.

---

<sup>70</sup> Interessante destacar, neste ponto, o relatório *Taxes and tradable permits as instruments for controlling pollution: theory and practice*, o qual estabelece uma interessante diferenciação entre *tradable permits* e *environmental taxes*, conceitos frequentemente confusos. O *tradable permits*, como definido no capítulo, consiste em um sistema de comércio de emissões. A quantidade de emissões é fixa (muitas vezes chamada de “limite”) e o direito de emitir se torna uma mercadoria comercializável. A tampa (por exemplo, 10.000 toneladas de carbono) é dividida em unidades transferíveis (10.000 licenças de 1 tonelada de carbono cada). As permissões são geralmente chamadas de “unidades de GEE”, “quotas” ou “subsídios”. Para estar em conformidade, os atores que participam do sistema devem ter um número de permissões maior ou igual ao seu nível real de emissões. Uma vez alocadas as permissões (por leilão, venda ou alocação gratuita) aos atores participantes do sistema, elas são negociáveis. Isso permite que as reduções de emissões ocorram onde o custo é menor. Do outro lado, estariam os *environmental taxes*, sendo paradigmático o exemplo dos impostos sobre o carbono. Esses são simplesmente pagamentos diretos ao governo (corpo de coleta), com base no conteúdo de carbono do combustível consumido. Dado que o principal objetivo da política de redução é reduzir as emissões de dióxido de carbono, os impostos sobre carbono fazem sentido econômica e ambientalmente, pois eles tributam diretamente a externalidade (carbono). O carvão gera a maior quantidade de emissões de carbono e, portanto, é tributado em maior proporção que o petróleo e o gás natural, que possuem concentrações de carbono mais baixas (o carvão contém 0,03 toneladas de carbono por milhão de BTU de energia, enquanto o petróleo e gás natural contêm apenas 0,024 e 0,016 toneladas, respectivamente). (NORREGAARD, J.; REPELIN-HILL, V. *Taxes and tradable permits as instruments for controlling pollution: theory and practice*. **IMF Working Paper**, pp.18-20, 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0013.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2018.)

#### 3.3.3.4 Regulamentação de divulgação (*disclosure regulation*)

Este modelo exige que os produtores declarem a fonte ou o conteúdo de seu produto energético, e tem sido aplicado em alguns países e Estados para garantir que a informação seja fornecida sobre o *mix* de geração usado para produzir eletricidade. O mecanismo permite que os consumidores escolham uma fonte preferida de geração (por exemplo, geração renovável em substituição a combustível fóssil), mas depende da confiabilidade das informações apresentadas. Ele também pressupõe que os consumidores farão a escolha “certa” para alcançar o fim desejado.

Assim, à guisa de síntese deste Capítulo 3.3.3, no caso da regulação marítima, o encaixe das estruturas regulatórias acima expostas depende dos países e de suas estruturas econômicas, políticas e regulatórias, as quais contam com realidades socioeconômicas próprias. Não obstante, a regulação em matéria marítima, e mais concretamente da cabotagem, apresenta estruturas próprias que, por vezes, contêm realidades anteriormente expostas de forma interconectada, como serão observadas proximamente nesta Seção, e, a partir de um ponto de vista prático, nas Seções Segunda e Terceira. Do mesmo modo, entra na análise e se apresenta perfeitamente válida a discussão anterior sobre regulação, desregulação ou liberalização. Isto é, sobre se efetivamente se trata de uma regulação, de uma desregulação ou de uma liberalização, assim como qual seria o papel adotado pelo mercado e pelo Estado nesses pontos. Portanto, as teorias e os debates regulatórios terão um papel relevante na discussão completa ao longo deste trabalho, de modo a se desenvolver em sua completude quando o trabalho for aprofundado em sua parte prática.

## 4 O ESQUEMA REGULATÓRIO MARÍTIMO GLOBAL

A pretensão deste tópico, uma vez analisado o histórico regulatório, é de se entender o modelo atual marítimo com o estudo e a análise dos principais sistemas e mecanismos de regulação do transporte marítimo global. O setor dos transportes marítimos, tal como muitas outras formas e áreas de atividade comercial e econômica internacional, tem sido regulamentado, como detalhado no Capítulo anterior, há séculos.

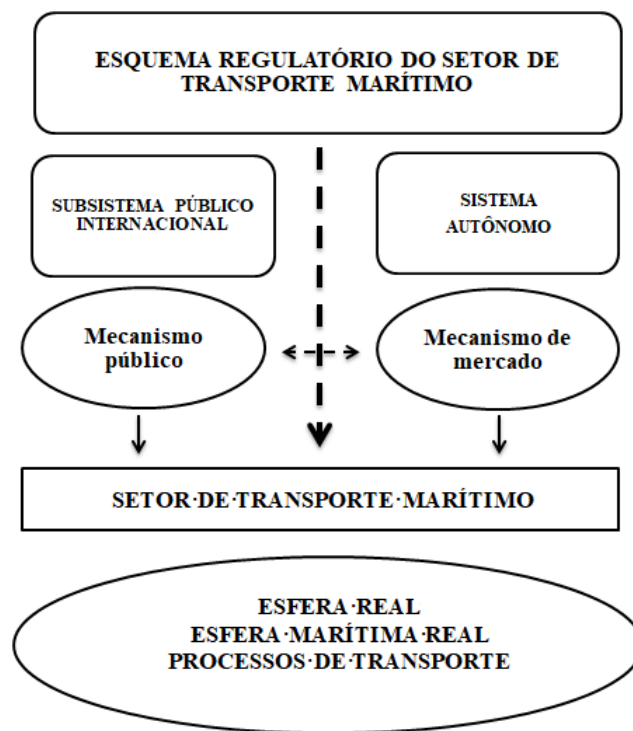
### 4.1 SUBSISTEMAS REGULADORES INDEPENDENTES

Atualmente, a atividade real desse setor global está sujeita à regulamentação do sistema complexo, que consiste em dois subsistemas reguladores independentes, embora diferentes em sua natureza, cada um deles contendo as suas próprias características específicas. Trata-se de

um subsistema público, cuja essência consiste em subsistemas internacionais e autônomos baseados nos processos reguladores do mercado de transporte de mercadorias<sup>71</sup>.

O primeiro subsistema é externo ao setor dos transportes, enquanto o segundo é, ao mesmo tempo, externo e interno, em grande medida porque um dos mercados, notadamente o mercado dos transportes – elemento integrante do próprio setor – é um dos seus subsistemas. Cada um deles, juntamente com o conjunto de instrumentos regulamentares típicos para si, afeta, em certa medida, a eficiência da atividade operacional do transporte marítimo e a sua relação com o ambiente global<sup>72</sup>. A relação recíproca entre o regime regulamentar do setor dos transportes marítimos e os seus subsistemas e o setor do transporte marítimo real é apresentada de forma esquemática na Figura 3:

**Figura 3: Esquema regulatório do setor de transporte marítimo**



Fonte: elaborada pelo autor com base em GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 452, 2013.

<sup>71</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 451, 2013.

<sup>72</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 452, 2013.

O esquema apresentado mostra que o transporte marítimo internacional está sujeito à regulamentação dos dois subsistemas, funcionando em paralelo, embora, em grande medida, independentes uns dos outros e, portanto, reguladores não totalmente coordenados entre si. Cada um deles tem um mecanismo regulador independente que influencia diretamente a atividade real do setor de transporte marítimo e indiretamente suas diversas relações com outros setores da economia global. O subsistema de regulamentação primário permanece como antes do subsistema de mercado. A curto, médio e longo prazos, desempenha um papel de direção na regulação dos sistemas de regulação do setor dos transportes marítimos internacionais e seu impacto na navegação mundial e no comércio global<sup>73</sup>.

Como bem destacado por A. S. Grzelakowski<sup>74</sup>, o setor dos transportes marítimos globais desempenha as suas funções dentro de uma estrutura de mercado internacional bem desenvolvida, ainda que substancialmente fragmentada. Isso, prossegue Grzelakowski<sup>75</sup>, caracteriza-se atualmente, em geral, por um grau de liberalização bem avançado; no entanto, em alguns de seus segmentos, principalmente os regionais, as medidas regulatórias estatais relativamente fortes e, simultaneamente, as práticas protecionistas são mantidas.

Ao mesmo tempo em que caracteriza o ambiente de mercado do setor dos transportes marítimos, deve-se notar que consiste não apenas no mercado global de mercadorias, mas também em outros tipos de mercados de transporte, bem como de capital e de trabalho. Cada um deles tem um impacto significativo no setor dos transportes marítimos. Todos esses mercados, por meio dos seus mecanismos reguladores, moldam os processos reais levados a cabo no setor dos transportes marítimos, isto é, a sua atividade real e, eventualmente, determinam a forma das suas ligações com o ambiente global, que é um sistema logístico global; a posição e a função, bem como as relações entre o setor marítimo e outras componentes do megassistema logístico, isto é, as cadeias de abastecimento logístico e as redes que são apresentadas na Figura 4:

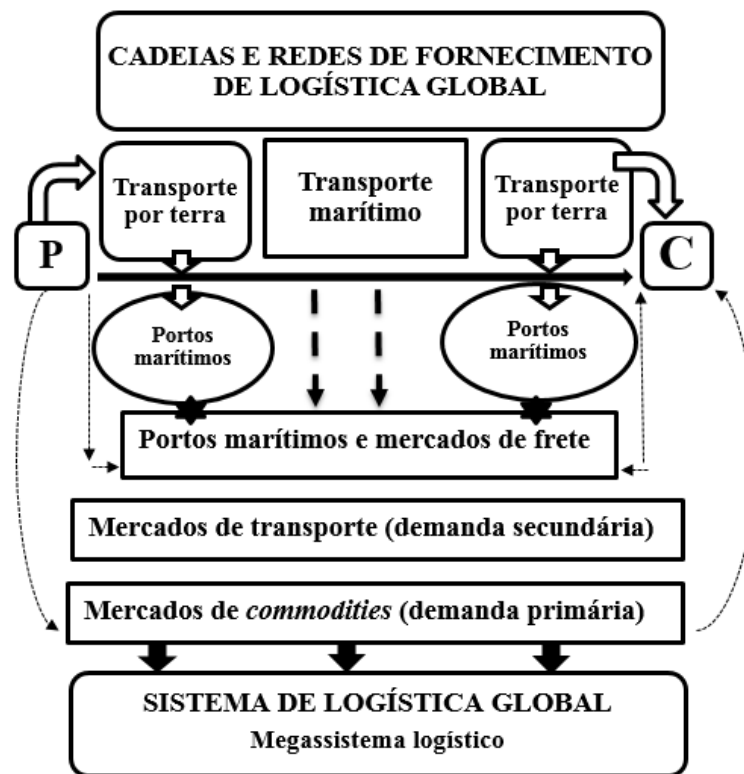
---

<sup>73</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. **International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 7, n. 3, pp. 450-453, 2013.

<sup>74</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. **International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 7, n. 3, pp. 452, 2013.

<sup>75</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. **International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 7, n. 3, pp. 453, 2013.

**Figura 4: Cadeias e redes de fornecimento de logística global**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 452, 2013.

É óbvio que a eficiência e a eficácia da regulação autónoma da atividade real do transporte marítimo dependem do grau de coerência de vários tipos de mercados e, de fato, são especificadas pelo nível de liberalização de cada um deles. Quanto mais eles estiverem alinhados, mais eficiência e produtividade são geradas pela regulação do mercado considerada como um subsistema autónomo complexo. Tal subsistema, juntamente com os seus mecanismos de mercado também liberalizados, capazes de produzir efeitos de sinergia, está suficientemente apto para funcionar como um instrumento de otimização da atividade real do transporte marítimo internacional. Deve-se notar que uma otimização tão complexa do mercado dos processos reais de curto, médio e longo prazo, realizados no setor marítimo internacional, é aplicável, não só ao próprio setor, mas também a todo o ambiente com o qual está estreitamente ligado, em um megassistema de logística<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 453, 2013.

## 4.2 A DIFUSÃO DE PROCESSOS REGULAMENTARES NO ESQUEMA DO REGIME GLOBAL DE REGULAMENTAÇÃO DOS TRANSPORTES MARÍTIMOS

O mecanismo de regulação do mercado do setor de transporte marítimo global e regional, o qual determina sua posição e sua função nas cadeias logísticas globais e nas redes que constituem o megassistema logístico é, de fato, autônomo. No entanto, como tal, há muito tempo está sujeito à regulamentação. Há muitas razões para isso, mas, ao contrário de outros mercados de transportes (rodoviários, ferroviários etc.), que ainda não estão totalmente desenvolvidos e cujos mercados são ainda insuficientemente maduros (mesmo na fase de desregulamentação global na OMC), o transporte marítimo possui características particulares. Os mercados de fretes não necessitam de qualquer forma de desmonopolização do seu lado da oferta ou de apoio em termos de construção de um mecanismo de preços regulamentares totalmente desenvolvido, competitivo e transparente.

### 4.2.1 Sistema de navegação marítimo internacionalizado

Como destaca Grzelakowski<sup>77</sup>, no setor dos transportes marítimos, que é uma das áreas mais internacionalizadas da atividade econômica mundial, a intervenção pública na atividade do mercado tem como principais objetivos: (i) proporcionar condições e normas de segurança adequadas no transporte de pessoas e bens, bem como garantir a segurança da cadeia de abastecimento, juntamente com a segurança ecológica e social nesse domínio de transporte; (ii) estabelecer regras uniformes para o acesso à profissão no setor marítimo e a entrada no seu mercado, bem como desempenhar, de forma adequada, todas as funções reguladoras pela administração marítima dos Estados costeiros; e (iii) harmonizar as normas legais, organizacionais e técnicas (normalização das unidades de carga, documentos etc.) no transporte internacional por mar e terra, a fim de assegurar uma melhor integração das operações de transporte intermodal e de logística nas cadeias de abastecimento e redes no sistema global de logística. O mecanismo de mercado não é capaz de desempenhar automaticamente todas essas tarefas e metas na dimensão internacional. As tentativas tomadas para regulamentar os mercados de frete são geralmente focadas no lado da oferta, tanto no potencial como no efetivo.

### 4.2.2 Forma de intervenção pública no transporte marítimo

A intervenção pública, que, desde o início, foi percebida como uma forma de controle público no setor dos transportes marítimos e, como tal, é geralmente implementada

---

<sup>77</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 453, 2013.

indiretamente por meio dos mecanismos de mercado, tem sido aplicada por dois subsistemas: (i) nacional (doméstico); e (ii) internacional. O primeiro contém normas gerais, bem como disposições legais e administrativas estabelecidas em cada país marítimo relacionadas com este setor de transporte – a sua área de atividade operacional. A segunda inclui, por outro lado, o conjunto de regulamentos internacionais relacionados direta e indiretamente com a atividade de transporte marítimo, tais como: convenções, resoluções e recomendações de organizações internacionais, organizações governamentais e não governamentais, além de várias associações e comunidades comerciais e econômicas.

#### **4.2.3 Regulamentação internacional do setor marítimo**

Atualmente, a regulamentação pública internacional do setor marítimo mundial tem sido realizada por muitas organizações internacionais especializadas, tais como: OMI, UE, OMC, OIT, UNCTAD e outras associações regionais de agências, por exemplo, a EMSA e a ESC. O segundo sistema de regulação pública, desde o início da globalização, tem desempenhado o papel dominante e, em muitas áreas, substituiu os subsistemas nacionais cujo papel está a ser gradualmente diminuído. Esse processo de crescente internacionalização do sistema regulatório público no setor marítimo é irreversível em escala mundial, sendo o mais avançado nos países que são membros de zonas de comércio livre e, especialmente, naquelas integradas em forma de comunidades econômicas, como a UE. Os Estados-Membros da UE elaboraram uma política comum de navegação, orientada por objetivos e instrumentos internacionais substanciais (IMO), especialmente no que diz respeito às normas de segurança.

Por conseguinte, a atividade real do setor dos transportes marítimos globais é formada por um sistema regulamentar muito complexo, baseado em dois mecanismos que, de fato, não têm caráter complementar. Na altura em que os principais países marítimos desempenharam um papel dominante no setor dos transportes marítimos mundiais, as suas políticas nacionais de navegação influenciaram fortemente o subsistema de regulação pública internacional. Como o subsistema de regulamentação do mercado de frete estava naquele momento apenas na sua fase inicial e, de fato, incapaz de assegurar uma regulamentação do mercado livre e competitiva, tal mecanismo de regulação pública tentou substituir, em certa medida, o mecanismo do mercado<sup>78</sup>. Portanto, o subsistema de regulamentação pública substituiu o mercado em algumas áreas por meio de práticas protecionistas e, conseqüentemente, deformou as relações de mercado no setor marítimo global. Somente como resultado dos processos em curso de

---

<sup>78</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. *International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation*, v. 7, n. 3, p. 453, 2013.



globalização do setor de transporte marítimo, da crescente integração e da liberalização dos mercados de carga e frete e, conseqüentemente, do desenvolvimento da logística e das cadeias de suprimento global, esses subsistemas e seus mecanismos começaram a perder seu caráter tipicamente substitutivo, aproximando-se gradualmente um do outro<sup>79</sup>.

Este “subsistema” expressa-se sob a forma de uma adaptação ainda mais estreita e próxima da área da regulamentação pública internacional (política marítima internacional) às exigências dos mercados globais de transporte de mercadorias e tem sido afetada pela diminuição da regulamentação nacional em favor da normativa internacional que já foi realizada de acordo com o princípio muito mais liberalizado: não em vez do mercado, mas por meio dele. Isso significa que a principal área de seu impacto está se tornando o próprio mercado de frete e, predominantemente, seu lado de oferta. Essa estratégia foi implementada de forma eficaz pela OMI e pela UE há mais de 15 anos<sup>80</sup>. Aumentou gradualmente o âmbito da cooperação internacional no domínio da regulamentação global do mercado do transporte de mercadorias.

#### 4.3 O MARCO TEÓRICO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL

A partir daqui, e tendo estudado o conceito regulatório, os tipos de regulação, assim como a estrutura regulatória marítima global, o trabalho, de um ponto de vista teórico, parte para uma discussão regulatória mais específica, de modo a discutir a integração regional e comparar as realidades da União Europeia e do MERCOSUL. Sem dúvida, trata-se de realidades políticas, sociais, econômicas e históricas diametralmente opostas. A discussão e a premissa, compartilhada pelo autor, labora no sentido da necessidade de uma maior integração regional no espectro do MERCOSUL. Para esse fim, o exemplo da experiência europeia pode

<sup>79</sup> GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. **International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 7, n. 3, p. 453, 2013.

<sup>80</sup> Destaca a própria IMO que as suas realizações no seu campo da concorrência desde 1959 foram a adoção de cerca de 50 convenções e protocolos internacionais e bem mais de 800 códigos, recomendações e diretrizes referentes a esses instrumentos internacionais. Referem que a ampla aceitação e legitimidade do mandato da IMO, de acordo com o direito internacional, é evidenciada pelos seguintes fatos: (i) 167 Estados soberanos que representam todas as regiões do mundo são membros da OMI; (ii) todos os membros têm o direito de participar das reuniões dos órgãos da OMI encarregados da elaboração e da adoção de recomendações contendo regras e padrões de segurança, proteção e antipoluição. Essas regras e padrões são normalmente adotados por consenso; e (iii) todos os Estados, independentemente de serem membros da OMI, são convidados a participar em suas conferências para adotar novas convenções da organização. Atualmente, entre 138 e 158 Estados (dependendo do tratado) se tornaram Partes nas principais convenções da OMI. Uma vez que estas convenções relacionadas com o transporte estabelecem a responsabilidade dos Estados do pavilhão pela implementação de medidas técnicas acordadas, é de suma importância que as Partes nestas convenções representem, em todos os casos, mais de 90% da frota comercial mundial. (ONU. **Contribution of the International Maritime Organization (IMO) to the secretary-general's report on oceans and the law of the sea 2008: maritime safety and security functions and current activities of IMO and its achievements covering technical fields of shipping engaged in international trade.** [s.l.]: 2009.)

resultar interessante e enriquecedor.

#### 4.3.1 Teoria da integração, de Karl W. Deutsch

Com esse objetivo, várias são as teorias que embasam essa tentativa de maior integração política e econômica no âmbito da regulação marítima. Nesse sentido, a teoria da integração do professor Karl W. Deutsch, composta de vários elementos que se sustentam na política e nas relações de poder entre os indivíduos, as sociedades, as organizações internacionais e, fundamentalmente, os Estados, na sua abordagem teórica, expressa o seguinte:

A Integração é uma relação entre unidades mutuamente interdependentes que possuem, em conjunto, propriedades sistêmicas das que careceriam de forma isolada. O que significa fazer um todo com as partes, tornando as unidades, antes separadas, em componentes de um sistema coerente. As quatro dimensões de um processo de integração são o domínio, que se compõe das áreas geográficas integradas, o alcance, se refere aos distintos aspectos políticos, econômicos, sociais, culturais onde se aplica a relação de integração, o grau, que são os benefícios ou carências das unidades integradas, e o peso, que compreende a coesão do sistema integrado e testa a sua capacidade de afrontar tensões, pressões, desequilíbrios e divisões.

Doutro lado, a integração regional se define como um processo pelo qual os Estados nacionais “se misturam, confundem e fusionam voluntariamente com seus vizinhos, de modo que perdem certos atributos fáticos da sua soberania, ao mesmo tempo em que adquirem novas técnicas para resolver conjuntamente seus conflitos”<sup>81</sup>. A essa definição clássica de Ernst Haas deve-se acrescentar que:

O fazem criando instituições comuns permanentes, capazes de tomar decisões vinculantes para todos os membros. Outros elementos – o maior fluxo comercial, o fomento do contato entre as elites, a facilitação dos encontros ou comunicações das pessoas através das fronteiras nacionais, a invenção de símbolos que representam uma identidade comum – podem tornar mais provável a integração, ainda que não sendo seu equivalente<sup>82</sup>.

Portanto, a integração regional, por vezes denominada regionalismo, consiste em um

---

<sup>81</sup> Haas (1970) se propõe a explicar como e por quê entes soberanos e autônomos, voluntariamente, se misturam com os vizinhos, perdendo atributos factuais de soberania, ao mesmo tempo que adquirem novas técnicas para resolver conflitos entre si. Porrás (1997), determina que quatro são basicamente as escolas que têm tentado responder às questões salientadas: os funcionalistas clássicos, os neofuncionalistas, os realistas e os federalistas. Suas coincidências são importantes na hora de determinar que condições são mais favoráveis para que se inicie um processo de integração regional. Não tanto na explicação do processo e da sua condição, mas nas circunstâncias que intervêm nestes. (PORRAS, J. I. Una revisión crítica a la teoría de integración regional. **Aspectos Sociales de la Integración**, v. II, CEPAL, p. 30, 1997.)

<sup>82</sup> MALAMUD, A. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Norteamérica, México, v.6, n. 2, jul./dez. 2011.

processo formalizado e conduzido a partir do Estado. Em contraste, a regionalização – ou aumento da interdependência regional – é um processo informal pelo qual se incrementam os fluxos de intercâmbio entre um conjunto de países territorialmente contíguos<sup>83</sup>. Esse processo pode promover a integração formal que, por sua vez, pode retroalimentá-lo, mas o seu motor principal não reside no Estado, senão no mercado e, de forma secundária, na sociedade civil. Na atualidade, sob o rótulo de integração regional se estudam dois fenômenos diferenciados: de um lado, a integração propriamente dita ou *policy-making* – na qualidade de processo de formação de novas comunidades políticas – e, do outro, a governança regional – os mecanismos pelos quais se regulam essas novas comunidades<sup>84</sup>. As teorias contemporâneas mais relevantes, com pretensão definidora de ambos os fenômenos – com maior ênfase no primeiro – são o intergovernamentalismo liberal e a governança supranacional, descendente renovado do neofuncionalismo<sup>85</sup>.

Ambas as teorias defendem que o incremento das transações transnacionais provoca um aumento da interdependência, o que, no longo prazo, conduz os protagonistas do intercâmbio (principalmente o setor empresarial) a requerer às autoridades nacionais ou transnacionais a adaptação das regulações e das políticas às novas necessidades geradas durante o processo. Ambos os enfoques, portanto, compartilham um conceito de integração cujo impulso se baseia na demanda.

#### **4.3.2 Intergovernamentalismo liberal**

O intergovernamentalismo liberal vê a integração regional como resultado da decisão soberana de um grupo de Estados vizinhos; os Estados promovem a cooperação internacional para atender às demandas de seus atores nacionais relevantes. O fortalecimento do poder do Estado é apresentado como resultado esperado, pois isso mantém para ele a opção de se retirar da associação, não sendo diluído em uma entidade regional. Essa abordagem define a interdependência econômica como condição necessária para a integração.

#### **4.3.3 Teoria da governança supranacional**

Por outro lado, a governança supranacional concebe a integração regional como um processo que, uma vez iniciado, cria uma dinâmica própria. Essa abordagem enfatiza a

---

<sup>83</sup> MALAMUD, A. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Norteamérica, México, v.6, n. 2, jul./dez. 2011.

<sup>84</sup> MALAMUD, A. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Norteamérica, México, v.6, n. 2, jul./dez. 2011.

<sup>85</sup> SANDHOLTZ; STONE SWEET, 1998 *apud* MALAMUD, A. **Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional**. Norteamérica, México, v.6, n. 2, jul./dez. 2011.

importância de atores supranacionais, que são criados pela associação regional, mas se tornam, em seguida, os seus condutores, ao incentivar certos mecanismos de retroalimentação. A governança supranacional serve como uma pedra angular no processo de integração da União Europeia e a participação de quatro atores é fundamental para avançar nessa integração: os Estados nacionais, os empresários transnacionais (*transnacional transactors*), a Comissão Europeia e o Tribunal de Justiça da UE. No caso europeu, os atores envolvidos demandam preferencialmente regras gerais a decisões específicas, o que gerou uma instituição dinâmica de construção institucional única no seu gênero.

#### **4.3.4 Do regionalismo ao multilateralismo na integração**

Diante de cenário de integração no MERCOSUL, a partir de um ponto de vista teórico, pode-se concordar que a integração regional entre os países em uma região é um processo pelo qual essas nações decidem voluntariamente pela superação das barreiras, em um sentido amplo, a saber, a livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas, sem estendê-lo para outras nações.

Colocada nesses termos, a integração é considerada uma das manifestações do chamado “regionalismo”, em oposição à ideia de “multilateralismo”, que prescreve a eliminação de obstáculos acima mencionados em todo o mundo, bem como a cooperação e a promoção de políticas que permitam o funcionamento adequado e apropriado da taxa de câmbio atual, o crescimento econômico e comércio internacional para garantir o cumprimento das condições de bem-estar para todos os habitantes, e cuja referência institucional foi criada no período pós-guerra como consequência dos Acordos de Bretton Woods: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o sistema do Banco Mundial, e, no caso do comércio particular, do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT, em sua sigla em inglês), que deu origem, desde 1994, à OMC.

Dentro da OMC, a possibilidade de acordos de integração, o que representa uma exceção ao princípio da não discriminação consagrado no Acordo Geral por força de sua cláusula de sistema de nação mais favorecida, é prevista pelo artigo XXIV daquele diploma. Com o surgimento da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA) em 1952, foi na Europa onde esta fórmula foi testada pela primeira vez em 1957, com a criação da Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atômica (EURATOM), instituições que, depois de quase meio século, exibem resultados máximos medidos em termos do alto grau de integração alcançado hoje. No que diz respeito à matéria marítima, vem sendo progressivamente desenvolvida uma Política Marítima Integrada, experimentando uma intensa homogeneização de controles e critérios de inspeção, contando com um sistema integrado de

compartilhamento de informação, o CISE<sup>86</sup>, com uma agência de segurança marítima própria (EMSA), um espaço livre de navegação, e uma harmonização burocrática sem precedentes, como veremos mais em detalhe na Seção Segunda.

Enquanto isso, na América Latina em geral, e nos países do Cone Sul em particular, também têm se produzido tentativas de integração regional, as quais se desenvolvem em um grau bastante menor do que o seu “homólogo” europeu. No caso marítimo, limitado ao MERCOSUL, merece especial menção a tentativa de alcançar um Acordo Multilateral de Transporte Marítimo e um Registro Comum de Navios. Nesse sentido, o grupo de trabalho SGT 6 estabeleceu negociações com vistas a alcançar esses objetivos<sup>87</sup>. Embora tenha havido acordos sobre a necessidade de reduzir os custos de transporte, ainda existem diferenças nas abordagens dentro dos países do bloco. Da mesma forma, no SGT 6, o tema do registro comum de navios foi analisado para eliminar as assimetrias e permitir que as condições de competitividade para embarcações de bandeira de terceiro país sejam concedidas pela redução de custos para a frota nacional<sup>88</sup>. A atualização da comparação das legislações nacionais e da avaliação interna está pendente<sup>89</sup>.

Portanto, as realidades são bem diferentes, e o debate será aprofundado nas Seções Segunda e Terceira. Existem explicações que justificam essa situação de integração regional desigual, tais como são o contexto econômico e político internacional em que tais processos se inserem. Do mesmo modo, os paradigmas de desenvolvimento que subjazem a cada momento de integração são particulares. Bem por isso, estes fatores condicionaram, de certa forma, tanto a determinação dos objetivos da integração como a sua definição funcional, e deverão ser considerados para um entendimento adequado dos processos confluentes e do porquê das diferentes velocidades de integração.

---

<sup>86</sup> O *Common Information Sharing Environment for the Maritime Domain* (CISE) está atualmente (2018) sendo desenvolvido em conjunto pela Comissão Europeia e pelos membros da UE/EEE, com o apoio de agências relevantes, como a *European Fisheries Control Agency* (EFCA), integrará os sistemas e as redes de vigilância existentes e dará acesso a todas as autoridades interessadas às informações de que necessitam para as suas missões no mar. O CISE tornará diferentes sistemas interoperáveis para que dados e outras informações possam ser trocados facilmente com o uso de tecnologias modernas. Informações mais detalhadas aqui: <[https://ec.europa.eu/isa2/library/cise-%E2%80%93-common-information-sharing-environment-maritime-domain-2\\_en](https://ec.europa.eu/isa2/library/cise-%E2%80%93-common-information-sharing-environment-maritime-domain-2_en)>. Acesso em: 17 dez. 2017.

<sup>87</sup> OEA. **Seminário Interamericano de Infraestrutura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

<sup>88</sup> OEA. **Seminário Interamericano de Infraestrutura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

<sup>89</sup> OEA. **Seminário Interamericano de Infraestrutura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

## 5 O QUADRO REGULATÓRIO DA CABOTAGEM

### 5.1 AS ESPECIFICIDADES REGULATÓRIAS E A CLASSIFICAÇÃO DOS DIFERENTES TIPOS DE NAVEGAÇÃO: LONGO CURSO, CABOTAGEM, APOIO MARÍTIMO E APOIO PORTUÁRIO

De forma sintética, este apartado pretende ressaltar as diferenças entre as quatro principais formas de divisão da navegação marítima e as diferentes características regulatórias de cada uma delas. Servirá para que se entenda melhor a legislação diferenciada que costuma caracterizar cada uma destas opções de navegação.

Antes adentrar as definições dos termos apresentados no parágrafo anterior, é relevante apresentar uma mínima definição do transporte marítimo como noção para melhor entender a discussão nesta Seção e no decorrer do trabalho. Assim, será utilizada aquela trazida pela Comissão Europeia no projeto *Western Mediterranean Ecoregion (WME)*<sup>90</sup>:

Transporte marítimo refere-se ao transporte de mercadorias e/ou passageiros por mar (e outras vias navegáveis) por uma pessoa para fins comerciais, seja em troca de pagamento (ou seja, por contratação e recompensa) ou na própria conta da organização como parte de sua atividade econômica mais ampla.

Do mesmo modo, complementa essa definição trazendo a de transporte de mercadorias: “refere-se ao volume de carga contentorizada, a granel seco, a granel líquido e tipo *roll on roll* (Ro-Ro) movimentada pelos portos, enquanto o tráfego de passageiros se refere ao número de passageiros nacionais, internacionais e de cruzeiro transportados através dos portos”.

Assim, voltando aos tipos de navegação mencionados anteriormente nesta Seção, em termos jurídicos, serão utilizadas as definições adotadas pela ANTAQ<sup>91</sup>:

#### 5.1.1 Longo curso

Trata-se, simplificada, de uma navegação internacional, isto é, o transporte de cargas entre portos de países diferentes. O enfoque nos arcabouços normativos estrangeiros para diagnóstico da navegação de longo curso decorre da constatação de que a história das instituições e das normas jurídicas participam da história da vida política e econômica.

<sup>90</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Western Mediterranean Ecoregion (WME) Maritime Transport. **MED Maritime Integrated Projects.** Disponível em: <[http://www.medmaritimeprojects.eu/download/ProjectMediamer/SH\\_Meeting\\_WME/WM\\_Transport\\_factsheet\\_300115.pdf](http://www.medmaritimeprojects.eu/download/ProjectMediamer/SH_Meeting_WME/WM_Transport_factsheet_300115.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

<sup>91</sup> ANTAQ. **Navegação marítima:** perguntas frequentes. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/navegacao/maritima-e-de-apoio/perguntas-frequentes-navegacao-maritima/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

### 5.1.2 Cabotagem

A definição merecerá um capítulo posterior que entre mais em detalhe na relevância e nas conotações do termo. Não obstante, cabotagem, de forma sintética, significa o transporte de cargas entre portos marítimos nacionais ou entre portos marítimos nacionais e portos interiores do país localizados em rios. Como exemplo, no caso do Brasil, pode-se citar um transporte que se inicie em um porto do Rio Grande do Sul e tenha como destino o porto de Salvador, na Bahia. Uma navegação de Santos até o porto de Manaus também é uma cabotagem, pois, quando um rio, assim como ocorre com um lago, faz parte da cabotagem, ele continua sendo esse modal de transporte. Pode-se notar, portanto, que essa divisão nada tem a ver com a distância a ser percorrida, mas com a característica da navegação, isto é, nacional ou internacional. Tem sido comum, na navegação ligando portos de países do MERCOSUL, a denominação de Grande Cabotagem, o que, obviamente, não faz qualquer sentido em termos legais, mas pode ser interessante como ideia e objetivo, e será utilizado quando analisado o espectro do MERCOSUL na última Seção deste trabalho. O MERCOSUL é um bloco, mas, como discutido previamente, os países continuam sendo diferentes e independentes. Sendo assim, é importante notar que a cabotagem pode ser considerada uma navegação costeira, por estar sendo realizada na costa marítima de um país, porém, a navegação costeira não pode ser considerada uma cabotagem, já que pode abranger mais de um país situado na mesma costa marítima.

### 5.1.3 Navegação de apoio portuário

É aquela realizada em áreas portuárias marítimas ou fluviais e lacustres, nas atividades de navegação mercante, destinadas a apoiar as operações dos portos e dos terminais e as embarcações que as frequentam.

### 5.1.4 Navegação de apoio marítimo

É realizada para o apoio logístico a embarcações e instalações em águas territoriais nacionais e na zona econômica, que atuem nas atividades de pesquisa e lavra de minerais e hidrocarbonetos. Como destacado, da mesma forma, pela *Marine Insight*<sup>92</sup>, as embarcações *offshore* são navios que atendem especificamente a objetivos operacionais, como exploração de petróleo e trabalhos de construção em alto mar. Há uma variedade de embarcações *offshore*, que não só ajudam na exploração e na perfuração de petróleo, mas também no fornecimento

---

<sup>92</sup> WHAT ARE offshore vessels? *Marine Insight*, out. 2017. Disponível em: <<https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-offshore-vessels/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

necessário para as unidades de escavação e construção localizadas em alto mar.

Portanto, os navios *offshore* também fornecem o trânsito e o auxílio à tripulação trabalhando em operacionais em alto mar. A *Marine Insight*<sup>93</sup> apresenta também uma divisão entre quatro tipos de navios de apoio *offshore*: (i) navios de exploração e perfuração de petróleo; (ii) navios de apoio *offshore*; (iii) navios de produção *offshore*; e (iv) embarcações de construção/propósito específico<sup>94</sup>.

## 5.2 UMA DEFINIÇÃO DE TRANSPORTE MARÍTIMO DE CURTA DISTÂNCIA (*SHORT SEA SHIPPING*)

Tenciona-se começar o Capítulo ressaltando-se que os termos cabotagem e *Short Sea Shipping* são normalmente usados de forma sinônima, como será empreendido ao longo deste trabalho. Assim, dada a natureza complexa do próprio mercado, e reconhecendo que os navios que compõem este setor marítimo não são homogêneos, proporcionar uma definição do *Short Sea Shipping* (SSS) não será uma tarefa fácil e muitas vezes a definição variará de um estudo para o outro. Definir o transporte marítimo de curta distância é, como anteriormente dito, uma tarefa difícil e sobre a qual ainda não existe um consenso acadêmico. A falta de uma definição conceitual de SSS tem levado, muitas vezes, a problemas metodológicos e obstáculos para a formulação de políticas, análise de mercado, planejamento estratégico e pesquisa científica. Não existe uma definição concisa e inequívoca de transporte marítimo de curta distância. Essa confusão semântica impede de analisar o transporte marítimo de curta distância universalmente de maneira a desenvolver iniciativas de políticas públicas e compreender as condições de mercado que são essenciais para o sucesso comercial<sup>95</sup>. A depender da definição usada em qualquer análise de SSS, os fluxos podem variar consideravelmente<sup>96</sup>.

### 5.2.1 Complexidade do conceito de cabotagem

Várias definições diferentes são encontradas na literatura, o que mostra a complexidade do conceito de cabotagem, o que leva alguns autores, fato especialmente interessante, a definir

<sup>93</sup> WHAT ARE offshore vessels? **Marine Insight**, out. 2017. Disponível em: <<https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-offshore-vessels/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>94</sup> Podem ser encontradas em: WHAT ARE offshore vessels? **Marine Insight**, out. 2017. Disponível em: <<https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-offshore-vessels/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

<sup>95</sup> AROF, Aminuddin Md. Determinants for a feasible short sea shipping: lessons from Europe for ASEAN. **Asian Social Science**, v. 11, n. 15, p. 230, 2015. Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/44799/26254>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>96</sup> M. Douet e J.F. Cappuccilli apresentam um histórico interessante sobre o conceito de SSS e a discussão doutrinária relativa ao oferecimento de uma definição adequada ao transporte marítimo de curta distância, vide: DOUET, M.; CAPPUCILLI, J. F. A review of Short Sea Shipping policy in the European Union. **Journal of Transport Geography**, v. 19, a. 4, pp. 968-976, 2011.



o SSS a partir daquilo que ele não é<sup>97</sup>. Essa complexidade foi explicada por Paixão e Marlow<sup>98</sup> quando afirmaram que o SSS pode abarcar diferentes navios, desde os convencionais até os inovadores, como os navios rápidos (*fast ships*), com uma variedade de técnicas de movimentação de cargas (horizontal, vertical ou ambas misturadas), portos, sistemas de informação, redes etc., os quais, quando estudados a partir do ponto de vista da engenharia, economia, logística, *business/marketing* ou da regulação, aumentam ainda mais essa complexidade. Além disso, como discutem Paixão e Marlow<sup>99</sup>, enquanto muitos autores descrevem o SSS como uma atividade de navegação de *tramp*<sup>100</sup>, principalmente devido ao papel que esse modo tem no movimento de cargas a granel a seco e líquido, mesmo que muitas operações programadas estejam sendo executadas por *lift on lift off* (Lo-Lo) e *roll on roll off* (Ro-Ro)<sup>101</sup>, outros tantos se aprofundam no assunto, pretendendo encontrar definições mais precisas.

### 5.2.2 Classificação dos navios: introdução exploratória

Entrando neste apartado, se faz necessária uma pequena introdução sobre a classificação dos navios, de modo a esclarecer as questões que podem se apresentar ao longo deste trabalho. Assim, como trazido pelo Instituto Superior Técnico Português<sup>102</sup>, a mais comum das classificações de navios é feita de acordo com a sua atividade. O Regulamento Geral das Capitâneas distingue cinco categorias não militares: comércio, pesca, recreio, rebocadores e auxiliares. Contudo, para fazer justiça à diversidade de navios existentes, é preferível utilizar uma classificação mais detalhada como a que se mostra na Figura 5 a seguir.

<sup>97</sup> AROF, Aminuddin Md. Determinants for a feasible short sea shipping: lessons from Europe for ASEAN. **Asian Social Science**, v. 11, n. 15, p. 230, 2015. Disponível em: <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/44799/26254>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>98</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

<sup>99</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

<sup>100</sup> De forma concisa, o *tramp* não tem itinerários definidos e navega de porto em porto de acordo com o quão vantajosa seja a viagem. Diferencia-se do *line*, pois este último cumpre os itinerários prefixados e isto, geralmente, com um tempo de duração da viagem mais ou menos determinado. (MANAADIAR, H. Difference between a liner and tramp service. **Shipping and Freight Resource**, jul. 2009. Disponível em: <<https://shippingandfreightresource.com/liner-and-tramp-service/>>. Acesso em: 11 out. 2017.)

<sup>101</sup> O *Ro-Ro* é o acrônimo para *roll-on/roll-off*, que consiste em navios que são usados para transportar carga rodada. O navio *Ro-Ro* é diferente da embarcação *Lo-Lo* (levante em descolagem), que usa um guindaste para carregar a carga. No *Ro-Ro*, os veículos no navio são carregados e descarregados por meio de rampas. Normalmente, essas rampas se localizam na popa (parte traseira) do navio. Mais informações disponíveis em: <<http://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-ro-ro-ships/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

<sup>102</sup> Documento completo em: INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios**. 2009. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

Nesse sentido, ao destacar o modelo de divisão definido por Paixão e Marlow<sup>103</sup> se estabelece uma divisão lógica de quatro categorias de navios. Sua descrição é apresentada a seguir, de acordo com a Figura 5 Os navios graneleiros tradicionais de um único pavimento utilizados numa base de viagem exercem principalmente a sua atividade no transporte de cargas neo-granel, que englobam a madeira e o aço/metall, a menos que a construção do navio seja suficientemente flexível para transportar as tradicionais cargas a granel secas. Existe uma frota de graneleiros e navios-tanque, cujas dimensões são inferiores a 3.000 toneladas de peso morto, encarregados de produtos tais como produtos de óleo mineral, produtos químicos, gás de petróleo liquefeito (GLP), carvão, minério de ferro e grãos<sup>104</sup>.

A categoria seguinte é uma frota de navios de carga unitizada, dentre os quais se sobressaem os navios porta-contentores. A criação dos navios porta-contentores nos anos 1950 e a sua evolução constituem uma das facetas mais marcantes da engenharia naval do século XX. Como levantado no Relatório sobre Tipos de Navios, do Instituto Superior Técnico Português<sup>105</sup>, a capacidade dos navios porta-contentores é medida em TEUs (*Twenty foot Equivalent Units*) ou em FEUs (*Forty foot Equivalent Units*)<sup>106</sup>, já que são esses os contentores mais comuns. A largura padrão dos contentores é de 8', enquanto a altura mais comum é de 8.5'. Contentores com 9.5' de altura são também utilizados, para cargas de baixa densidade. Os navios porta-contentores são utilizados em serviços de linha normalmente combinando o transporte transoceânico em navios de grandes dimensões (navios-mãe) com a distribuição em navios *feeder*. Frequentemente os navios *feeder* são auto-descarregadores (*selfdischarging*)<sup>107</sup>.

<sup>103</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

<sup>104</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

<sup>105</sup> INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios**. 2009. p. 5. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>106</sup> Os dois tipos de contêiner internacionais padronizados mais comuns são de vinte e quarenta pés. Uma unidade de vinte pés mede cerca de 6 metros, e uma de quarenta pés a cerca de 12 metros (dimensões externas). Se o navio carrega contentores de vinte ou quarenta pés (ou uma combinação dos dois), o número de recipientes mantidos a bordo do navio será diferente. Para expressar a capacidade de um navio porta-contentores de forma uniforme, o número de recipientes que o navio pode carregar é convertido em um número de recipientes do tamanho menor, ou seja, aqueles que têm 20 pés de comprimento. Um recipiente de quarenta pés é considerado como dois contêineres de vinte pés ou 2 TEU (às vezes referido como FEU, unidade equivalente a quarenta pés). Para calcular quantos TEU tem um recipiente, basta dividir o comprimento real em pés por vinte. Em termos de custos, geralmente é feita referência aos custos por TEU, o que significa que esses custos duplicarão para contêineres de quarenta pés. O TEU também é usado para indicar a capacidade nominal de navios porta-contentores ou terminais de contêineres e em estatísticas relativas ao trânsito de contêineres em portos. (LOGISTIC GLOSSARY. TEU: Twenty Foot Equivalent Unit. Disponível em: <<https://www.logistics glossary.com/term/teu/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

<sup>107</sup> INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios**. 2009. p. 5. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

Esses navios, com uma capacidade entre 150 e 500 unidades equivalentes de 20 pés (TEUs), operam ao abrigo do calendário das quatro grandes áreas regionais, notadamente o Mar Mediterrâneo, o Canal da Mancha e a Costa Atlântica, o Mar Báltico e outras pequenas rotas *feeder*<sup>108</sup>.

Em terceiro lugar, os navios de carga geral. O nome desses navios pode induzir a pensar que eles são navios para cargas muito simples, quando a realidade é exatamente a contrária: eles são navios extremamente flexíveis e adaptáveis que, portanto, podem transportar praticamente qualquer tipo de carga, de trilhos para produtos agrícolas ou máquinas ensacadas. Uma característica dessas embarcações é que elas geralmente têm seus próprios meios de carga e descarga (guindastes ou adreços), uma vez que esses navios versáteis frequentemente vão para os portos que não os possuem no cais. Embora sejam frequentemente utilizados para transportar cargas que outros navios não podem transportar, em condições normais também transportam contentores, bagagens de carga e mesmo em massa. Esses tipos de navios estão cada vez mais em desuso, substituídos por navios especializados como especificado no parágrafo anterior<sup>109</sup>.

Finalmente, os *ferries*, desenvolvidos para o SSS, constituem a quarta categoria e são vistos como uma extensão do transporte rodoviário e até ferroviário se estiverem adaptados para embarcar em vagões, embora esta última opção exija o compromisso de investimento de capital elevado e só pode ser utilizada em rotas cujos terminais estejam preparados para receber essa tecnologia<sup>110</sup>. Esses navios são capazes de transportar passageiros e/ou toda uma gama de cargas que abarcam carga paletizada, reboques acompanhados e não acompanhados, semi-reboques, paletes, carroçarias, vagões ferroviários, cassetes e máquinas. Uma quinta também poderia ser adicionada, composta por navios marítimos, muitas vezes com casas de rodas retrátil para permitir a sua passagem sob pontes, as quais, em conjunto, no ano de 1997, representaram 5.000 unidades<sup>111</sup>.

---

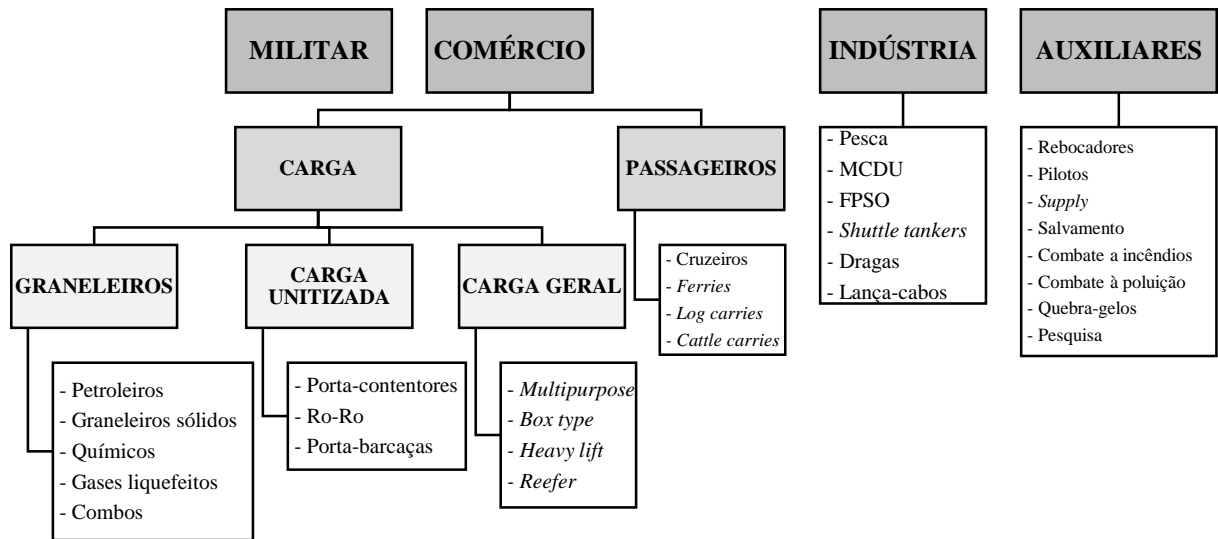
<sup>108</sup> INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios**. 2009. p. 5. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>109</sup> GARCÍA DÍAZ, I. **Estudio y análisis de software de diseño para un buque de carga**. 2016. Monografia (Graduação em Engenharia Naval e Oceânica) Universidad de Cartagena, Cartagena, Colômbia, 2016, p. 5.

<sup>110</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

<sup>111</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

**Figura 5: Classificação dos diferentes tipos de navios**



Fonte: elaborada pelo autor com base em INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios.** 2009. p. 5. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

### 5.2.3 Definição de cabotagem pela União Europeia

Voltando à discussão concreta sobre a definição de cabotagem, neste trabalho, será utilizada a definição de SSS desenvolvida pela União Europeia no Regulamento (CEE) n° 4.055, de 22 de dezembro de 1986, em compasso com o conceito de cabotagem regional e SSS de forma análoga. A legislação comunitária define o *Short Sea Shipping* (SSS) como a circulação de mercadorias e de passageiros por via marítima entre portos situados no território da União Europeia ou entre esses portos e portos situados em países não europeus com uma linha de costa nos mares em torno da Europa. Esse conceito inclui o transporte nacional e internacional, incluindo serviços de ligação, ao longo da costa e de ilhas, rios ou lagos. Também se aplica aos transportes marítimos entre Estados-Membros da União Europeia e Noruega, Islândia e outros países ribeirinhos do Mar Báltico, do Mar Negro e do Mediterrâneo.

Portanto, o transporte marítimo de curta distância inclui a cabotagem dentro de cada país e, em particular, serviços de transporte marítimo regulares entre os portos continentais e portos insulares do mesmo país. Na Espanha, por exemplo, muitos dos serviços de transporte marítimo entre as Ilhas Canárias e as Ilhas Baleares e da Península Ibérica se encaixam no conceito europeu de transporte marítimo de curta distância, em que se sobressaem tanto o seu

uso regular quanto sua alta frequência. Em todo caso, com esta definição, o transporte marítimo de curta distância abrangeria praticamente todo o tráfego de origem ou de destino nos portos europeus ainda que sejam transoceânicos.

### 5.3 A RELEVÂNCIA COMERCIAL DA CABOTAGEM MARÍTIMA EM CONTRAPOSIÇÃO AO SISTEMA RODOVIÁRIO

#### 5.3.1 Potencialidades e benefícios da cabotagem

Existem muitas discussões sobre as potencialidades e os benefícios do desenvolvimento da cabotagem marítima como meio de transporte de mercadorias de forma interna e regional, em detrimento da modalidade rodoviária, e com foco na necessidade de uma melhor regulação e maiores investimentos em infraestruturas e incentivos econômicos. Podem existir muitas razões para o incentivo da cabotagem regional, como destacado no em *Los servicios de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos*, Informe da CEPAL de 2001<sup>112</sup>. Há duas razões principais para a promoção do transporte marítimo para o transporte regional e de cabotagem frente à concorrência de modo terrestre: em primeiro lugar, as externalidades negativas do transporte terrestre, que envolvem o congestionamento, a poluição e os danos às estradas. Esses problemas se reduziriam se houvesse uma mudança significativa na carga de distribuição modal, em favor da via marítima. Em segundo lugar, o transporte marítimo, em muitos casos, pode potencialmente oferecer serviços mais baratos do que o terrestre ou do que os fretes aéreos.

A redução das barreiras ao seu uso significaria promover a competitividade do comércio exterior, dos transportes nacionais, e a integração econômica regional<sup>113</sup>, e, principalmente, como é o objetivo marcado deste trabalho, dos países da América Latina. Os seguintes pontos indicam que há um potencial realista para promover o modal marítimo no transporte nacional e regional latino-americano<sup>114</sup>: (i) em muitos países da região, um grande número de navios registrados no exterior precisa atuar, por ocasião de um transporte, em mais de um porto nacional. Com o sistema atual de cabotagem, essas embarcações são proibidas de efetuar essas viagens de transporte de cargas entre os portos de um mesmo país; e (ii) travas, custos administrativos e uma baixa frequência de cabotagem marítima. Eles contribuem para que a grande maioria da cabotagem seja realizada por meio do transporte rodoviário.

É proibido o transporte de carga, entre todos os portos nesta rota, em um único navio.

<sup>112</sup> LOS SERVICIOS de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. **Boletim FAL**, n. 183, pp. 1-4, nov. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36028>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>113</sup> LOS SERVICIOS de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. **Boletim FAL**, n. 183, pp. 1-4, nov. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36028>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>114</sup> LOS SERVICIOS de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. **Boletim FAL**, n. 183, pp. 1-4, nov. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36028>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

As empresas argentinas só podem efetuar navegação de cabotagem sem autorização especial na Argentina, e apenas empresas brasileiras no Brasil, assim como empresas de qualquer um dos dois países são proibidas de combinar seus serviços para compreender o país vizinho. De forma equivalente, não podem ser conectados serviços de cabotagem entre os diferentes países do MERCOSUL. Esses elementos serão analisados, aprofundadamente, na última Seção.

### 5.3.2 Vantagens comparativas da cabotagem

Discutindo-se mais detalhadamente os fatores de sucesso acima, podem-se definir alguns critérios a apontar como vantagem, seguindo o que fora estabelecido por Schinas e Psaraftis<sup>115</sup>, divididos a seguir, à medida que afetam o transporte SSS:

#### 5.3.2.1 Frequência e flexibilidade de agendamento

A frequência e a flexibilidade de agendamento junto com confiabilidade são os principais requisitos de qualquer carregador. Para alcançá-los, é preciso ter 24 horas de disponibilidade de caminhões e trilhos no terminal, sistemas avançados de intercâmbio eletrônico de dados, mínimo envolvimento e dependência de pessoal e evitar qualquer tecnologia complexa. Assim, a SSS irá satisfazer um cliente com um sistema central de reserva e cobrança, sendo uma parte neutra e disponível para qualquer expedidor interessado, transportando uma grande variedade de unidades de carga e sendo totalmente compatível com os sistemas de transporte existentes do cliente.

#### 5.3.2.2 Tempo necessário e custos

A minimização do tempo total é possível graças a navios mais rápidos disponíveis em todas as condições climáticas, suporte por sistemas VTMISS<sup>116</sup> e sistemas avançados de navegação, fundados na utilização de unidades de carga padronizadas, interfaces de terminal

<sup>115</sup> SCHINAS, O.; PSARAFTIS, H. New frontiers through Short Sea Shipping. In: SOCIETY OF NAVAL ARCHITECTS & MARINE ENGINEERS. **Transactions**. v. 105. [s.l.]: 1998. p. 238.

<sup>116</sup> O Sistema de Monitoramento e Informação de Tráfego do Navio (*Vessel Traffic Monitoring & Information Systems*), como definido pela Comissão Europeia, “é uma configuração técnica, jurídica e institucional que facilita o monitoramento sistemático dos movimentos dos navios e seu rastreamento físico e de informações, melhoria da segurança da navegação e proteção da vida nas operações de resgate, redução de riscos dos acidentes do navio e redução de todos os tipos de situações perigosas, melhoria do serviço de busca e salvamento e redução dos riscos de poluição do mar e coordenação da ação de limpeza em caso de acidentes”. O Sistema de Monitoramento e Informação de Tráfego do Navio, “coleta todas as informações necessárias sobre o tráfego marítimo através de diferentes sensores, possibilitando processar, analisar, exibir em tempo real, armazenar e reproduzir todos os dados coletados, compartilhar e distribuir essas informações aos competentes autoridades e instituições nacionais e internacionais”. (TRIMIS. **Vessel Traffic Monitoring and Information System**. Disponível em: <<https://trimis.ec.europa.eu/project/vessel-traffic-monitoring-and-information-system>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

avançadas entre modos, disponibilidade 24 horas de encaixe, evitando-se, assim, engarrafamentos em qualquer rede terrestre. O custo pode ser reduzido com o uso de tecnologias comprovadas e avançadas, baixo consumo de combustível, possibilitando-se a formulação de acordos de economia de custos com as autoridades portuárias e empresas de estiva para o manuseio de taxas, promovendo-se a reserva central e evitando-se corretores e comissões.

**Quadro 1: Comparação entre os modais, segundo indicadores de eficiência**

<b>COMPARAÇÃO ENTRE OS MODAIS SEGUNDO INDICADORES DE EFICIÊNCIA</b>			
<b>Indicador</b>	<b>Modal cabotagem</b>	<b>Modal ferroviário</b>	<b>Modal rodoviário</b>
<b>Unidades equivalentes</b>	Embarcação de 6.000 t	2,9 comboios <i>Hopper</i> , 86 vagões de 70 t	172 carretas de 35 t
<b>Consumo médio de combustível para transportar 1 tonelada por 1.000km</b>	4,1 litros	5,7 litros	15,4 litros
<b>Emissão de gás carbônico (gCO<sub>2</sub>/TKU)</b>	20,0	23,3	101,2
<b>Custo médio de transporte, carga geral por 1.000km (R\$/t)</b>	R\$ 50,74	R\$ 67,54	R\$ 239,74

Fonte: elaborado pelo autor, com base em TEIXEIRA, C. A. N. *et al.* Navegação de cabotagem brasileira. **BNDES Setorial**, Brasília, n. 47, pp. 395-397; 402-406 e 436, mar. 2018.

### 5.3.2.3 Impacto ambiental e aceitabilidade política

Os navios são um modo de transporte de baixo consumo de energia. Ao mesmo tempo, à mercê da utilização de tecnologias de purificação dos gases de escape, são também, de longe, os meios de transporte menos poluentes. Além disso, eles exigem menos infraestrutura e causam menos acidentes. Essa amizade ambiental do transporte marítimo e sua menor demanda de capital por infraestrutura são grandes vantagens para que uma sociedade promova o SSS. O aumento da segurança e a remoção de carga das estradas também contribui para o alívio de redes terrestres de tráfego pesado e transporte de muitas mercadorias perigosas por caminhões.

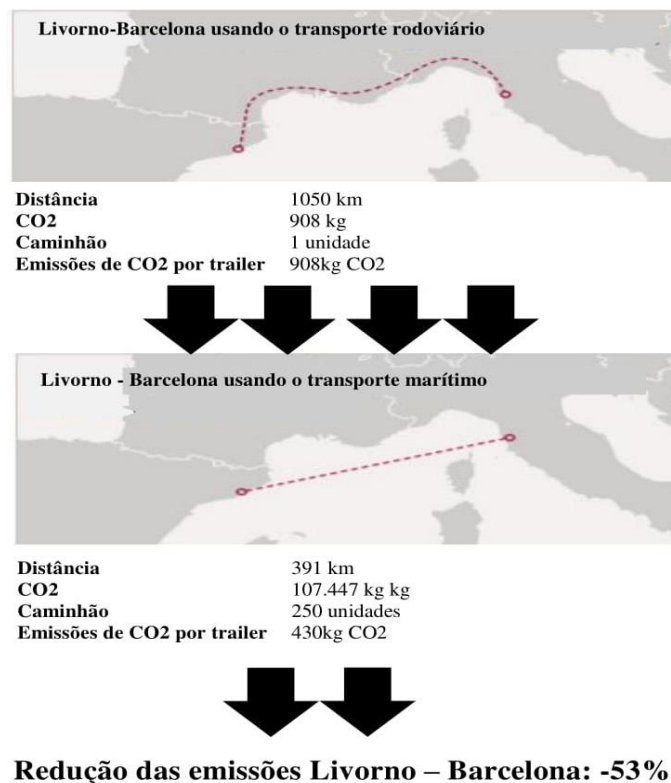
### 5.3.3 Melhor eficiência energética do transporte marítimo em relação ao rodoviário

A SSS é confrontada com elevados volumes de equilíbrio, da mesma forma que as vias navegáveis interiores e os modos ferroviários; por conseguinte, os operadores só preveem investimentos em equipamento e instalações se a procura desses serviços fosse relativamente

elevada<sup>117</sup>. Os navios atuando na cabotagem devem ser suficientemente competitivos não só em termos de custo, mas também, como apontam Schinas e Psaraftis<sup>118</sup>, em termos de cumprimento de prazos. Schinas e Psaraftis<sup>119</sup> sustentam ainda que:

[...] isto não significa necessariamente que precisamos de navios que efetuem velocidades superiores a 30 nós ou qualquer outra barreira de velocidade, mas que navios devem se movimentar com uma velocidade operacional adaptada às necessidades da rota especial que percorram.

**Figura 6: Diferenças entre o transporte rodoviário e marítimo na rota Livorno-Barcelona**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 11. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

A Figura 6, acima, serve de exemplo para ilustrar a maior eficiência ambiental do transporte marítimo quando comparado ao rodoviário, significando, para a rota marítima, 53% menos de geração de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>).

<sup>117</sup> SCHINAS, O.; PSARAFTIS, H. New frontiers through Short Sea Shipping. In: SOCIETY OF NAVAL ARCHITECTS & MARINE ENGINEERS. **Transactions**. v. 105. [s.l.]: 1998. p. 238.

<sup>118</sup> SCHINAS, O.; PSARAFTIS, H. New frontiers through Short Sea Shipping. In: SOCIETY OF NAVAL ARCHITECTS & MARINE ENGINEERS. **Transactions**. v. 105. [s.l.]: 1998. p. 238.

<sup>119</sup> SCHINAS, O.; PSARAFTIS, H. New frontiers through Short Sea Shipping. In: SOCIETY OF NAVAL ARCHITECTS & MARINE ENGINEERS. **Transactions**. v. 105. [s.l.]: 1998. p. 238.



### 5.3.4 Deficiências e desvantagens da cabotagem

Assim, embora existam essas vantagens do SSS, o setor tem ainda de superar várias deficiências, cuja importância ultrapassa as qualidades apresentadas até agora<sup>120</sup>. Devido à natureza do SSS, esse modo dificilmente pode oferecer um serviço de transporte porta-a-porta, à exceção das cargas a granel líquidas e secas, que são frequentemente entregues a terminais dedicados e privados<sup>121</sup>. Essa desvantagem decorre do fato de a SSS ser parte de uma cadeia quebrada. Portanto, para completar um serviço de porta-a-porta, a SSS requer a colaboração de trens e/ou modos de transporte rodoviário para os percursos de transporte (pré-entrega e entrega), para além da utilização de uma rede de terminais interiores bem localizados.

Nesse ponto, a abordagem adotada pela Comissão Europeia no desenvolvimento de uma política das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T) constitui, ainda que não seja completamente suficiente, um passo importante para a integração dos SSS nos sistemas de transporte multimodal/intermodal. Uma cultura organizacional das companhias de navegação é importante para o desenvolvimento de uma estrutura corporativa que se reflete nas novas estratégias e, conseqüentemente, nas melhores práticas que contribuirão para melhorar as operações do SSS e se concentrar mais no atendimento ao cliente. Dessa forma, servindo de base para a discussão apresentada em *Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping*, trabalho de Paixão e Marlow<sup>122</sup>, adentra-se a discussão sobre os elementos que devem ser trabalhados para a criação de um mercado de cabotagem eficiente, integrado, competitivo e seguro.

## 5.4 OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO MARÍTIMA: ASPECTOS ECONÔMICOS, ORGANIZACIONAIS E ASSIMETRIAS

Este Capítulo focará em quatro pontos: infraestrutura portuária, transporte intermodal, companhias de navegação e segurança marítima, os quais são elementos centrais na discussão do trabalho, estreitamente ligados à regulação por incentivos como forma de desenvolver uma cabotagem marítima eficiente, em detrimento, ou em complementação, ao transporte

<sup>120</sup> Interessante mencionar o estudo recente da Oxford Economics: *The economic value of the EU shipping industry – update 2015*, p. 15, o qual destaca a repercussão econômica da indústria naval da UE. Nele, constata que, para cada 1.000.000,00 € (um milhão de euros) que a indústria naval europeia contribui para o PIB, ela cria outros 1.600.000,00 € (um milhão, seiscentos mil euros) em outros setores da economia europeia. O transporte marítimo de curta distância tem fortes efeitos de ondulação no *cluster* marítimo e, por extensão, na economia em geral do continente. O transporte marítimo de curta distância é uma importante fonte de receita para a Europa. Parte da frota é construída e equipada na Europa, sustentando uma rede muito maior de estaleiros navais e PMEs. Por último, mas não menos importante, a carga transportada entre portos da UE desempenha um papel importante na livre circulação de mercadorias no mercado interno da UE.

<sup>121</sup> ANFAC. **Estudio comparativo de costes del transporte de mercancías por ferrocarril en España, Francia y Alemania**. Observatorio Industrial del Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones, 2010. p. 3.

<sup>122</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. *Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping*. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, pp. 173-174, maio 2002.

rodoviário. Assim, e continuando o fio condutor do Capítulo anterior, vislumbra-se pertinente uma análise mais aprofundada sobre os desafios para uma maior integração marítima regional. Nesse ponto, pretende-se uma análise mais pormenorizada sobre quais são os elementos a serem considerados como fundamentais para um melhor desempenho de uma estrutura regional mais integrada. Nesse sentido, será necessária uma análise de questões relativas às infraestruturas portuárias, aos sistemas intermodais de transporte, às necessidades de um mercado competitivo referido às companhias de navegação e aos aspectos relevantes da segurança marítima.

Portanto, e como comumente discutido, existem diversas vantagens em um mercado de cabotagem marítimo como transporte preferencial. O fato de as companhias oferecerem serviços com taxas de frete mais baixas devido a economias de escala e distância inerentes, favorece que essas empresas possam empregar e explorar uma capacidade disponível subutilizada sem incorrer imediatamente em alto investimento em embarcações adicionais. Embora o transporte marítimo em geral, e o SSS em particular, representem indústrias de capital intensivo, o que poderia, até certo ponto, ser considerado uma debilidade devido à natureza volátil do mercado e, por vezes, à dificuldade de obtenção de financiamento junto a instituições financeiras para novos participantes nesse negócio, o fato é que isso pode ser visto como uma fortaleza, uma vez que dá aos operadores marítimos que já se encontram no mercado uma tremenda vantagem competitiva. Os participantes do SSS já possuem os ativos mais caros envolvidos no transporte intermodal de mercadorias e, portanto, têm uma boa posição para desenvolver sistemas de transporte.

Para isso, deve ser acrescentada e aproveitada a capacidade praticamente ilimitada do mar. Isso não requer custos para a construção de vias marítimas, embora exista uma exceção para qualquer superestrutura adicional ao longo da costa que possa contribuir para a segurança da navegação e que ajude a exploração comercial destas cadeias de transporte, como no caso do Sistema de Monitoramento e Informação de Tráfego do Navio (VTMIS)<sup>123</sup>. Essa capacidade ilimitada é a vantagem que o SSS tem de poder utilizar os oceanos 7 dias por semana, 52 semanas por ano, quando certos países impõem restrições de horário de condução durante a noite e nos fins de semana (França, Portugal, Espanha), enquanto outros estão introduzindo

---

<sup>123</sup> O VTMIS é uma extensão do Serviço de Tráfego de Navios (VTS), na forma de uma vigilância marítima integrada, que incorpora outros recursos de telemática para permitir serviços compartilhados com outras agências interessadas no acesso direto a dados VTS ou no acesso a determinados subsistemas. Isso pretende aumentar a eficácia das operações portuárias ou marítimas como um todo, mas que não se relacionam com a finalidade do próprio VTS. Mais informações disponíveis em: <<https://www.sheltermar.com.br/en/vts/vtmis/>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

regimes fiscais como o *Eurovignete*<sup>124</sup>, um imposto de tráfego devido em função da distância percorrida e do número de dias de permanência em determinado país.

Consequentemente, e a menos que sejam introduzidas novas tecnologias de navios, os investimentos portuários e os custos de manutenção dos portos são baixos quando comparados com os exigidos pelas infraestruturas rodoviárias e ferroviárias, cujos custos externos estão aumentando consideravelmente<sup>125</sup>. O desenvolvimento das redes rodoviárias e ferroviárias exige enormes investimentos não só para a construção das estradas e das linhas ferroviárias, mas também para os túneis e pontes adicionais, enquanto os portos são a única área de terra ou o espaço físico requerido pelo SSS. Uma vez que o SSS não exige uma enorme ocupação do solo, podemos concluir que, a esse respeito, o SSS tem um menor custo ambiental, embora seja necessário introduzir melhorias nos motores dos navios e na entrada e na saída de mercadorias por meio dos portos para evitar gargalos e, portanto, custos de atrito. Esses serão, de forma geral, os pontos que serão estudados ao longo deste Capítulo.

#### 5.4.1 Infraestrutura portuária

##### 5.4.1.1 Ineficiência no planejamento portuário no SSS

Os operadores dos portos e/ou terminais de carga devem planejar cuidadosamente o desenvolvimento de uma disposição de terminais de portos para que suas operações possam ser realizadas da maneira mais fluida possível e, portanto, eliminar todos os tipos de resíduos e custos associados de atrito encontrados em um ambiente portuário<sup>126</sup>. Isso contribui para a redução do tempo de trânsito global das cargas, o que, em determinadas rotas comerciais, é consideravelmente mais longo quando comparado com o transporte unimodal, ou seja, o transporte rodoviário. A isso devem somar-se os custos de inventário adicionais, que resultam em custos de oportunidade para os carregadores e que aumentam os custos logísticos totais (custo de transporte + valor do tempo) e é a razão pela qual os carregadores decidem optar pelo

---

<sup>124</sup> Mais informações sobre a aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias em: PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva nº 1.999, de 17 de junho de 1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24045b&from=ES>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>125</sup> ÁLVAREZ VIVAS, B. **Estudio del transporte marítimo, por carretera y ferroviario en España mediante modelos numéricos para el análisis de costes**. 2012. Monografia (Graduação em Náutica e Transporte Marítimo) Facultad de Náutica de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Espanha, 2012. pp. 70-71; 83-84 e 103.

<sup>126</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 174, maio 2002.

transporte unimodal e não multimodal/intermodal<sup>127</sup>.

#### 5.4.1.2 *Necessidade de incentivos nas taxas portuárias*

Apesar dessa desvantagem, como afirmam os próprios Paixão e Marlow:

[...] estudos mostraram que os carregadores estariam preparados para revisar suas decisões se as taxas de SSS (incluindo as taxas de porto) fossem 35% menores do que o custo de transporte realizado apenas por via rodoviária, para compensar os custos adicionais de inventário no gasoduto logístico<sup>128</sup>.

Isto pode ser visto como uma oportunidade para o aumento da quota de mercado, o que se configura como uma situação injusta, uma vez que, de todos os modos de transporte, o transporte marítimo é o único que já internalizou os seus custos externos. A inexistência de condições equitativas na internalização dos custos externos dos transportes por outros modos cria uma procura artificial, dirigida principalmente ao transporte rodoviário. Se os outros modos prosseguirem, essa diferença de 35% seria consideravelmente reduzida, pelo que todos os modos de transporte estariam a trabalhar em um campo de jogo uniforme.

#### 5.4.1.3 *Falta de flexibilidade da cabotagem*

Em relação aos custos de oportunidade, a falta de integração entre os modos de transporte marítimo e de superfície em termos de interconectividade e a interoperabilidade ou compatibilidade dos sistemas/tecnologias da informação se traduzem em uma falta de flexibilidade e de valor diferencial do SSS em relação ao transporte rodoviário. A capacidade dos veículos rodoviários permite a regularidade das partidas/entregas, de acordo com as estratégias temporárias de logística, tornando a estrada referência de desempenho do setor de transportes. A falta de flexibilidade levanta também outros problemas. As economias de escala e de distância oferecidas pela cabotagem aumentam consideravelmente quando comparadas com os modais rodoviários e ferroviários, que implicam a utilização de pequenas unidades móveis que diminuem as vantagens de economias de escala, mas aumentam consideravelmente as suas economias de escopo. Isso é facilmente compreensível ao se entender que um caminhão pode carregar um peso médio de 40 toneladas, ao passo que um trem de carga de 40 pode

---

<sup>127</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 174, maio 2002.

<sup>128</sup> PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 174, maio 2002.

carregar entre 2.500 e 3.000 toneladas<sup>129</sup>.

Essa falta de flexibilidade, em termos de partidas/chegadas de serviços, também provoca que a cabotagem marítima incorra em custos adicionais, decorrentes da utilização de infraestruturas dispendiosas, notadamente portos marítimos e portos secos (*seaports* e *dryports*)<sup>130</sup>. Do mesmo modo, os custos de movimentação de carga resultantes de operações indiretas de transferência de carga são um elemento crítico para o sucesso ou o fracasso da integração desse modo com sistemas de transporte multimodal/intermodal<sup>131</sup>. Esses custos de gestão abrangem despesas incorridas tanto em nível físico como informacional. Duas despesas cruciais são identificadas como resultado de uma série de resíduos nos atuais processos de trabalho.

#### 5.4.1.4 Ineficiências nos fluxos de carga: excessos burocráticos

O primeiro são os custos incorridos na dupla manipulação e no armazenamento de mercadorias, devido à ineficiência dos fluxos, até que a carga seja despachada para seu destino final. O armazenamento é conhecido por não criar valor e, portanto, qualquer capital amarrado nele impede que o remetente e/ou receptor façam uso dele em outros investimentos que poderiam render lucro para a organização, obstando, ademais, a satisfação das necessidades dos seus clientes mais rapidamente. O segundo é a quantidade de burocracia enfrentada nos processos portuários. Um relatório da Comissão Europeia (2013)<sup>132</sup> demonstrou que os procedimentos documentais exigidos para o transporte rodoviário são muito menores do que os exigidos para o SSS. O número considerável de documentos, processados cada vez que um

<sup>129</sup> SANTINI *et al.* A branch-and-price approach to the feeder network design problem. **European Journal of Operational Research**, pp. 4-5, 2015.

<sup>130</sup> Um porto seco (por vezes porto interior) é um terminal intermodal interior ligado diretamente por via rodoviária ou ferroviária a um porto marítimo, e que funciona como um centro de transbordo de carga marítima para destinos interiores. Para além do seu papel no transbordo de carga, os portos secos podem também incluir instalações de armazenamento e consolidação de mercadorias, manutenção de portadores de carga rodoviária ou ferroviária e serviços de desalfandegamento. A localização dessas instalações em um porto seco alivia a concorrência por espaço de armazenamento e alfândega no próprio porto marítimo. Um porto seco interior pode acelerar o fluxo de carga entre navios e grandes redes de transporte terrestre, criando um ponto de distribuição mais central. Os portos fluviais podem melhorar a circulação de importações e exportações, movendo o tempo de triagem e processamento de contêineres para o interior, longe de portos congestionados. (ROSO, V.; LUMSDEN, K. The dry port concept: moving seaport activities inland? **Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific**, n. 78, 2009. Disponível em: <[http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78\\_Article-5.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78_Article-5.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.)

<sup>131</sup> ROSO, V.; LUMSDEN, K. The dry port concept: moving seaport activities inland? **Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific**, n. 78, p. 3, 2009. Disponível em: <[http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78\\_Article-5.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78_Article-5.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

<sup>132</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul**: Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

navio entra em porto, que pode ser visto na publicação *Guide to Port Entry*<sup>133</sup>, dá uma boa ideia da quantidade de burocracia que a cabotagem tem de superar, apesar da introdução (concretamente referida ao marco regulatório europeu) do formulário de carga T2<sup>134</sup>, que pretende contribuir para a racionalização do movimento de carga no mercado único europeu. Essa quantidade de documentação pode ser classificada em cinco grupos diferentes: controle de navegação, operações de carga, notificação e desembarque, controle da segurança dos navios e declaração de desalfandegamento da carga<sup>135</sup>.

No caso brasileiro, o excesso de burocracia na operação dos portos brasileiros aparentemente tem um elevado custo para o país. Elaborado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), o estudo *As barreiras da burocracia: o setor portuário*, de 2016, estima um gasto adicional de R\$ 2.900.000.000,00 (dois bilhões e novecentos milhões de reais) a R\$ 4.300.000.000,00 (quatro bilhões e trezentos milhões de reais) anuais com a demora na liberação de cargas e custos administrativos. As causas da lentidão nas operações portuárias são o tempo gasto com documentação, a redundância de processos e a sobreposição de competências dos órgãos anuentes. O trabalho mostra também que os constantes atrasos nas obras de infraestrutura portuária deixam de gerar mais de R\$ 6.300.000.000,00 (seis bilhões e trezentos milhões de reais) de caixa aos investidores<sup>136</sup>.

#### 5.4.1.5 Propostas de redução das travas burocráticas

O supracitado estudo aponta algumas soluções para atenuar a burocracia relativa à governança e melhorar o processo portuário, assim como para fortalecer as infraestruturas, como intensificar a integração setorial e garantir o encadeamento dos planos de desenvolvimento, permitindo resultados mais coordenados para o setor. Do mesmo modo,

<sup>133</sup> Mais informações disponíveis sobre o Regulamento delegado de 17/12/2015 disponíveis em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2015/ES/3-2015-9248-ES-F1-1.PDF>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>134</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) nº 2.932, de 19 de dezembro de 1977, do Conselho, relacionado à aplicação das Decisões nº 2, de 1977, e nº 3, de 1977, da Comissão Mista instituída pelo Acordo entre a Comunidade Econômica Europeia e a Confederação Suíça sobre a aplicação da regulamentação relativa ao trânsito comunitário.** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977R2932&from=ES>>. Acesso em: 1 maio 2017.

<sup>135</sup> A Comissão Europeia facilita o procedimento detalhado de necessidade documental por parte das embarcações que operam em portos europeus. Disponível em: <<http://trade.ec.europa.eu/tradehelp/>>. Acesso em: 1 maio 2017.

<sup>136</sup> Para mapear as fontes de ineficiência do processo portuário, que impõem custo adicional ao produto brasileiro, o estudo analisou quatro fatores inerentes à competitividade do sistema portuário: governança, processo portuário, qualidade da infraestrutura dos portos e dos acessos (terrestre e marítimo) e ambiente regulatório. Em relação à governança, os principais entraves relacionados ao setor portuário se concentram na ineficiência da administração das companhias de cais e das concessionárias estaduais pelo setor público. (CNI. *As barreiras da burocracia: setor portuário. Portal da Indústria*, pp. 14-17, 2016. Disponível aqui: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/9/barreiras-da-burocracia-setor-portuario/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

destaca a necessidade de garantia da profissionalização da gestão dos portos organizados, de modo a promover o aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro. Em relação ao processo portuário, sublinha importância da simplificação da complexidade da importação e da exportação, agilizando-se a liberação e o desembaraço de mercadorias. Também considera essencial aumentar a coordenação entre os órgãos anuentes, por meio do compartilhamento de boas práticas e ações conjuntas, contando com a participação da iniciativa privada para reduzir a permanência das cargas nos terminais. Finalmente, no quesito infraestrutura, sublinha a necessidade de buscar maior celeridade nas iniciativas que incentivam novos investimentos – *e.g.*, revisão das poligonais, licitação e renovação antecipada de arrendamentos e autorizações. No mesmo sentido, deve-se, como conclui o estudo, aprimorar o processo de licenciamento ambiental.

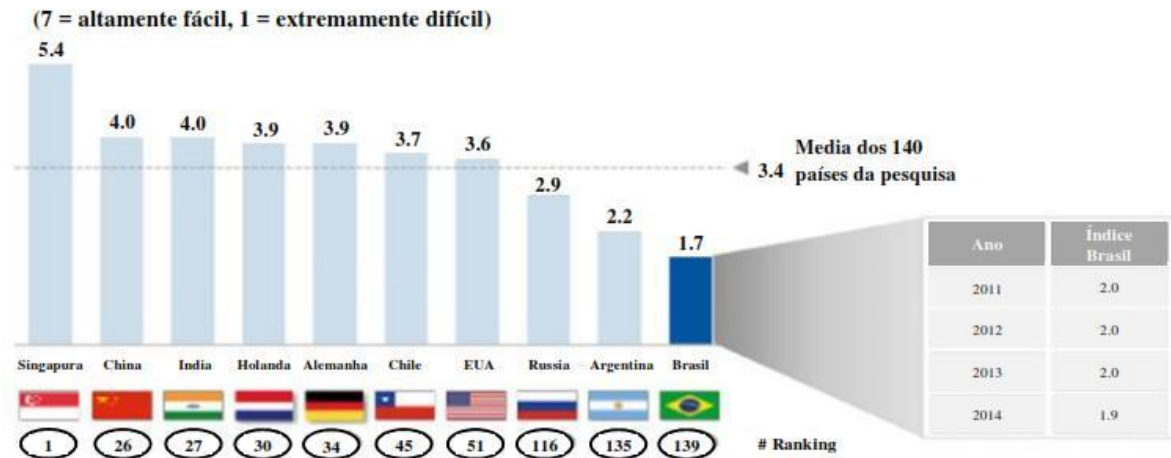
Assim, o supracitado estudo demonstra que, no Brasil, a quantidade excessiva de tempo e recursos exigidos pelos níveis atuais de burocracia em diversos setores da economia prejudica a competitividade do setor produtivo. Como resultado, a burocracia desvia esforços para atividades improdutivas, aumentando os custos de produção e reduzindo a competitividade do país como um todo.

A extensão dos impactos da burocracia no País pode ser ilustrada pelos resultados observados no estudo do *World Economic Forum*<sup>137</sup>, no quesito “facilidade de cumprir requisitos administrativos e regulatórios”, o Brasil ficou em penúltimo colocado dentre 140 países analisados (como ilustrado na Figura 7 abaixo). Além disso, a burocracia governamental é considerada o terceiro pior fator entre os que mais atrapalham os negócios no país, atrás apenas do acesso a crédito e da corrupção.

---

<sup>137</sup> *The Global Competitiveness Report 2014–2015*, p. 135.

**Figura 7: Facilidade de cumprir requisitos administrativos e regulatório**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em The Global Competitiveness Report (WEF), ADVISIA OC&C Strategy Consultants *apud* CNI. As barreiras da burocracia: setor portuário. Portal da Indústria, pp. 14-17, 2016

Sem prejuízo do exposto até aqui, na Seção Terceira serão abordadas essas questões com maior profundidade.

#### 5.4.1.6 Velocidade de segurança: consequências na eficiência

Outra das problemáticas habitualmente assinaladas diz respeito ao tempo que um navio permanece no porto, o que depende de certas circunstâncias. Se o porto for interior/fluvial, devem ser tomados em consideração procedimentos suplementares de segurança da navegação. Como bem exemplifica Rutkowski<sup>138</sup>, o porto de Antuérpia na Bélgica é um bom exemplo de tal problemática: demora-se quase um dia para se dobrar o rio, eis que a velocidade é vista como crucial para a segurança da navegação, tanto quanto para a prevenção da poluição. O conceito da velocidade de segurança é importante no movimento de cargas, pois as vantagens de navegação poderão deixar de existir, evitando-se que esses navios façam escala nesses portos<sup>139</sup>. A falta de ligações ferroviárias boas ou a inexistência destas, e de acessibilidades rodoviárias, frequentemente impede o desenvolvimento de parcerias estratégicas com outros operadores de transporte, com ênfase no transporte ferroviário.

Assim, os planejamentos das operações de descarga direta contribuem para o desenvolvimento de serviços intermodais/combinados eficientes. A falta de implementação de sistemas continuados de transporte de mercadorias, somada ao uso ineficiente dos

<sup>138</sup> RUTKOWSKI, G. Determining ship's safe speed and best possible speed for sea voyage legs. **The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 10, n. 3, p. 429, set. 2016.

<sup>139</sup> RUTKOWSKI, G. Determining ship's safe speed and best possible speed for sea voyage legs. **The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 10, n. 3, p. 429, set. 2016.



sistemas/tecnologias da informação<sup>140</sup>, contribui para a baixa velocidade das operações portuárias e a ineficiência global da operação dos navios<sup>141</sup>. Além disso, a complexa estrutura hierárquica dos portos contribui para a falta de capacitação de seus trabalhadores para tomar decisões que imediatamente poderiam reduzir, ou eliminar, no melhor dos casos, qualquer tipo de problemas recorrentes de gestão<sup>142</sup>.

A menos que tais reformas sejam adotadas, o desempenho do SSS, em termos de trânsito, pontualidade, flexibilidade, disponibilidade e frequência de serviços, continuará sendo ineficiente. Da mesma forma, o fornecimento de soluções para os problemas diários encontrados, que prejudicam o fluxo eficiente de mercadorias, será difícil de ser alcançado, uma vez que esses indicadores de baixo desempenho influenciarão a utilização ou não do transporte intermodal<sup>143</sup>.

#### 5.4.1.7 Falta de capacidade portuária

Finalmente, pretende-se apresentar outras desvantagens do SSS, que também podem ser vistas dentro do ambiente portuário. Destaca-se a falta de capacidade portuária, que pode ser expressa em termos de cais e comprimento, ou o número de ancoradouros para acomodar vários navios ao mesmo tempo, o que impele os navios a fazerem fila antes de serem alocados. Outros inconvenientes relacionados com o porto incluem a falta de equipamento de movimentação de carga adequado e, por vezes, o mau uso do equipamento de manuseio.

### 5.4.2 A importância do transporte intermodal/multimodal

Este será um tópico essencial ao longo do trabalho, interconectado com o potencial da cabotagem: o transporte intermodal/multimodal. Dentro da ancoragem da política de incentivos à cabotagem, o transporte intermodal desempenha um papel central. Este, como definido no informe EAE<sup>144</sup>, é uma forma de transporte que permite, por meio da combinação de diferentes meios de transporte, gerenciamento efetivo de logística, com custos reduzidos e grandes benefícios; não somente em termos empresariais, mas também para os clientes e mesmo para o meio ambiente em geral.

---

<sup>140</sup> Interessante a análise sobre os IT/IS, abordando a importância das novas tecnologias e dos sistemas de informação para a eficiência portuária e sistemas de navios no trabalho de MIHANOVIĆ, L.; RISTOV, P.; BELAMARIĆ, G. Use of new information technologies in the maintenance of ship systems. **Scientific Journal of Maritime Research**, n. 30, pp. 38-43, 2016.

<sup>141</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Informe sobre Puertos y transporte 2001**. p. 172.

<sup>142</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Informe sobre Puertos y transporte 2001**. p. 172.

<sup>143</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Informe sobre Puertos y transporte 2001**. pp. 172-175.

<sup>144</sup> EAE BUSINESS SCHOOL. **Transporte intermodal: presente y futuro**. Barcelona: EAE Business School, 2016. p. 3.

De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre Transporte Internacional Multimodal, em seu art. 1º, o transporte multimodal é definido como:

O transporte de mercadorias que utiliza, pelo menos, dois modos de transporte diferentes, abrangidos por um contrato de transporte multimodal, desde um lugar em um país onde o operador de transporte multimodal se encarrega delas, para um lugar designado para entrega, localizado em um país diferente.

#### 5.4.2.1 Falta de ligações ferroviárias

Continuando a discussão iniciada no Capítulo anterior, é necessariamente destacável a falta de ligações ferroviárias e de acessibilidades rodoviárias, que impede, muitas vezes, o desenvolvimento de parcerias estratégicas com outros operadores de transportes. O transporte ferroviário e o planejamento de operações de descarga direta são circunstâncias a serem, necessariamente, analisadas, com pretensão de que contribuam para o desenvolvimento de serviços intermodais/combinados eficientes. Do mesmo modo, em consonância com o expressado no relatório *Puertos y transporte*<sup>145</sup>, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a existência de sistemas compatíveis e a utilização ineficaz das IT/IS contribuem para a baixa velocidade das operações portuárias e a ineficiência global da operação dos navios. Resulta dos números anteriores que é necessária uma classificação dos portos para fornecer informações de apoio que sirvam de base ao desenvolvimento de serviços de transporte multimodal mais eficientes.

#### 5.4.2.2 Portos de quarta geração

Os portos de quarta geração baseados em novas filosofias de gestão que suportam outros setores da indústria podem se desenvolver como a abordagem para a resolução de parte da logística da cabotagem marítima. Nesse sentido, Rúa Costa traz uma definição interessante ao asseverar que:

Uma quarta geração no desenvolvimento dos portos, os denominados “portos em rede”, onde mediante de administrações portuárias próprias, ou por meio de um grande operador, diversos portos, assim como outros centros intermodais e plataformas logísticas (ZAL, terminais interiores, portos secos) se integram em uma rede de transporte multimodal. Essas redes têm uma unidade de negócios e de gestão e uma estratégia comum de crescimento e expansão, tendendo para compartilhar sistemas informáticos de gestão<sup>146</sup>.

<sup>145</sup> INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Informe sobre Puertos y transporte 2001**. pp. 172-175.

<sup>146</sup> RÚA COSTA, Carles. **Los puertos en el transporte marítimo**. Instituto de Organización y Control de Sistemas Industriales, Universidad Politécnica de Cataluña, jan. 2006. pp. 4-11. Disponível em: <<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/289/8.%20Rua.pdf;jsessionid=D2B95B5F607DF3392C9D41B07FE7A8EB?sequence=1>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

Assim, um porto de 4ª geração é uma plataforma logística de grande magnitude, que conta com terminais intermodais ou portos secos, ligados ao porto marítimo, situados em ambiente de bens de consumo com ligação ferroviária regular e custos competitivos, permitindo o transporte de grandes volumes de mercadorias para a cadeia de distribuição. Além disso, a nova economia de rede transforma as posições clássicas das cadeias logísticas portuárias e confere-lhes valor. Nesse novo contexto, houve mudanças significativas nas operações portuárias, que reduzem o tempo de carregamento e descarregamento e o transporte porta-a-porta. A este respeito, os portos da 4ª geração estão ligados a outros portos e caracterizam-se como bem destaca o informe *The evolution of sea transport: 4th generation ports*<sup>147</sup>: (i) pelo desenvolvimento de estratégias de internacionalização e diversificação de atividades que permitam, por exemplo, o transporte de mercadorias para qualquer lugar do planeta; (ii) pelo fornecimento de uma organização logística que torne suas instalações atraentes e eficientes para o transporte de mercadorias; (iii) pelo fornecimento de redes de intercâmbio eletrônico de dados integradas entre as zonas portuárias; (iv) pela procura de áreas portuárias distribuídas no exterior; e (v) pela cooperação com outras comunidades portuárias.

No caso concreto europeu, e contrariamente à situação nos EUA, onde a logística terrestre está bem desenvolvida, na UE a fragmentação do setor dos transportes e as diferentes regulamentações nacionais tornam os sistemas logísticos mais complicados e menos aplicáveis. Existe uma clara necessidade de um envolvimento significativo dos diferentes atores encarregados das políticas públicas de transporte na UE para melhorar a estruturação das conexões regionais essenciais. É evidente que, para manter ou mesmo aumentar a competitividade de uma economia como um todo, é essencial melhorar a eficiência da economia e das redes de transporte, considerando-se que uma parte significativa do preço final de muitos produtos é paga pelo transporte. A competitividade de um sistema de transportes, incluindo a cabotagem, depende do preço e da qualidade dos serviços oferecidos.

#### 5.4.2.3 Indispensabilidade do transporte rodoviário

O transporte rodoviário será sempre necessário, devido à necessidade de serviços de porta-a-porta, transporte de curta distância e serviços de depósitos não interconectados. De acordo com o exposto, os principais objetivos de uma contribuição marítima para otimizar os

---

<sup>147</sup> Interessante a análise do trabalho *The evolution of sea transport: 4th generation ports*, de 2012, para a compreensão da evolução portuária e das necessidades logísticas para o alcance do sistema de portos de quarta geração.

recursos de transporte são: (i) aumento da eficiência dos modos da cadeia de transporte; (ii) redução dos custos dos diferentes modos de infraestrutura; (iii) integração das transportadoras; e (iv) consideração das necessidades ecológicas.

#### 5.4.2.4 Diferença entre transporte intermodal e transporte multimodal

As confusões entre transporte intermodal e multimodal são frequentes. As principais, como destacado no informe *Transporte intermodal: presente y futuro*<sup>148</sup>, são as seguintes: (i) mercadoria: a mercadoria no transporte multimodal permanece sempre unida, o que permite o uso de um único documento de transporte (FBL)<sup>149</sup>. Por outro lado, o transporte intermodal utiliza unidades de transporte intermodais (UTI)<sup>150</sup>, de modo que são necessários diferentes documentos, dependendo do meio de transporte usado em qualquer momento; (ii) planejamento: outra das principais diferenças que existe entre eles é que o transporte multimodal requer uma figura que intervenha para organizar o transporte, o operador de transporte multimodal. Em contrapartida, no transporte intermodal, uma das operadoras organiza toda a sequência; (iii) coordenação: nesse sentido, o transporte intermodal não precisa de intermediários para coordenar a operação, ao passo que o transporte multimodal carece desses intermediários para coordenar as fases do processo e interagir com os operadores e os carregadores, o que pode gerar atrasos, se houver problemas de coordenação; (iv) inspeção: o transporte multimodal sofre muito mais inspeções; o intermodal, por outro lado, não precisa atender a muitos requisitos de segurança e obter um tempo de trânsito mais curto dos bens. Isso o torna muito mais eficiente, não só porque o tempo e os controles são reduzidos, mas também porque permite o uso de novos métodos de rastreamento muito eficazes. Tudo isso aumenta consideravelmente o conforto do usuário; e (v) custos: em relação ao preço, deve notar-se que o transporte multimodal é mais barato porque seus preços são reduzidos; entretanto, não se deve pensar no transporte intermodal como um serviço com alto custo. A verdade é que, em que pese o preço não seja tão baixo quanto o do transporte multimodal, ainda é muito competitivo<sup>151</sup>. Em termos práticos, o incentivo da cabotagem como meio avançar na eficiência dos transportes não

<sup>148</sup> EAE BUSINESS SCHOOL. **Transporte intermodal: presente y futuro**. Barcelona: EAE Business School, 2016. p. 3.

<sup>149</sup> Interessante o modelo de Conhecimento de Embarque da FIATA (*International Federation of Freight Forwarders Associations*) para o Transporte Multimodal (*Bill of Lading*) disponível em: <[https://azure.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/conocimiento/fiata/transporte/multimodal/fbl/contenido\\_sidN\\_1052259\\_sid2N\\_1052384\\_cidIL\\_954968\\_ctyIL\\_139\\_scidN\\_954968\\_utN\\_3.aspx?axisU=informe.pdf](https://azure.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/conocimiento/fiata/transporte/multimodal/fbl/contenido_sidN_1052259_sid2N_1052384_cidIL_954968_ctyIL_139_scidN_954968_utN_3.aspx?axisU=informe.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>150</sup> Informações mais detalhadas disponíveis em: <[https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/17FBCF00-91E0-4761-A11C-88A16277D8A4/1550/01\\_lenguaje\\_transporte\\_intermodal.pdf](https://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/17FBCF00-91E0-4761-A11C-88A16277D8A4/1550/01_lenguaje_transporte_intermodal.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>151</sup> EAE BUSINESS SCHOOL. **Transporte intermodal: presente y futuro**. Barcelona: EAE Business School, 2016. p. 6.

exclui o transporte intermodal ou multimodal. Ambos serão indiferentemente mencionados e considerados sinônimos para efeitos práticos neste trabalho, tendo em mente a utilidade prática no incentivo ao transporte marítimo de cabotagem.

### 5.4.3 Companhias de navegação: a necessidade de um mercado competitivo

Este Capítulo pretende continuar a discussão sobre a problemática já apresentada e analisada de forma sucinta no Capítulo 2.3 desta Seção Primeira e que culmina ser de interesse na continuação da exposição: a questão das companhias de navegação e a preocupação existente sobre a criação de um mercado competitivo, refletido da mesma maneira no sistema de transporte de cabotagem.

Assim, o comércio internacional marítimo tem crescido de forma constante nas últimas décadas, de 3,7 bilhões em 1980, 4 em 1990, e 6 em 2000, para 8,4 bilhões de toneladas em 2010<sup>152</sup>. Entre outras coisas, a indústria tem testemunhado numerosos processos de integração entre os transportadores<sup>153</sup>. A construção de novos navios porta-contentores grandes pode servir para o incremento, ainda mais, do estímulo à concentração entre os armadores, por meio de fusões e aquisições<sup>154</sup>. É preciso ter em conta que os acordos de cooperação entre as companhias de transportes podem assumir várias formas, incluindo conferências, alianças e fusões. Essas consolidações vêm preocupando notoriamente as autoridades antitruste<sup>155</sup>.

#### 5.4.3.1 Concentração do mercado de navegação

A esse respeito, há um número considerável de casos de fusão entre empresas de transporte notificados à Comissão Europeia. Apesar de muitas fusões propostas terem sido recusadas, algumas foram aprovadas e ficaram sujeitas ao cumprimento de certas condições<sup>156</sup>.

<sup>152</sup> UNCTAD. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2011**. El Transporte Marítimo. Evolución del Comercio Internacional. 2011. p. 8. Disponível em: <[https://unctad.org/es/Docs/rmt2011\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/Docs/rmt2011_sp.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>153</sup> OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. Discussion Paper nº 2009-1, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>154</sup> OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. Discussion Paper nº 2009-1, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

<sup>155</sup> Nesse sentido, note-se que o Regulamento (CE) nº 1.419, de 25 de setembro de 2006, revogou o Regulamento (CEE) nº 4.056, de 1986, uma vez que este último continha uma isenção por categoria a favor das conferências marítimas, salvaguardando, assim, os acordos entre companhias de transporte regular sobre os preços e outras condições de transporte, a fim de reduzir a concorrência entre os membros dessas conferências e aumentar os preços para os utilizadores. (PARLAMENTO EUROPEU. **Transportes marítimos: abordagens estratégicas**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/124/transportes-maritimos-abordagem-estrategica>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

<sup>156</sup> PARIS, C. Shipping alliances shore up industry, unsettle customers. **The Wall Street Journal**, 3 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.wsj.com/articles/shipping-alliances-shore-up-industry-unsettle-customers-1483439400>>. Acesso em: 2 maio 2017.

Os recursos da Comissão incluem a proibição de certas conferências marítimas. Dessa forma, essas transações não impediriam significativamente uma concorrência efetiva (ver, por exemplo, o *Royal P&O Nedlloyd AP Moller e CP Ships* pela TUI)<sup>157</sup>. A teoria econômica mostra que a apreciação das concentrações horizontais proposta envolve a compensação e a explicação, para tanto é caracterizada pela coerência: ela aumenta o poder de mercado, sim, mas também pode criar ganhos de eficiência. Uma fusão deve ser aprovada se resulta em uma “melhoria do bem-estar” (seja excedente agregado, seja apenas o excedente do consumidor), uma regra padrão que é adotada pela maioria das autoridades de defesa da concorrência.

#### 5.4.3.2 Tendência histórica de concentração

Neste ponto, cabe destacar um trabalho de Cariou<sup>158</sup>, o qual fornece uma visão geral das principais tendências do mercado de transporte marítimo regular durante os últimos quinze anos. Houve um aumento no tamanho das empresas e o surgimento de fornecedores globais. As 20 principais operadoras representaram mais de 80% da capacidade de navegação desenvolvida em 2007<sup>159</sup>. As fusões e os acordos de cooperação têm sido comuns nos últimos anos (2000-2017). Desde a década de 1990, a formação de alianças estratégicas permite que as operadoras agrupem navios nas principais rotas comerciais e aproveitem as economias de alcance e rede<sup>160</sup>. Além disso, a organização do transporte de mercadorias por via marítima também passou por um processo de integração vertical, em um esforço para melhorar a gestão das cadeias logísticas<sup>161</sup>. Apesar do aumento desse tipo de movimentos estruturais, as maiores companhias de navegação continuam a ser as principais intervenientes na cadeia de transporte.

#### 5.4.3.3 Importância da economia de escala

Outro elemento que caracteriza o mercado do transporte marítimo é a economia de escala, relacionada com o tamanho da empresa e a densidade do comércio. Do mesmo modo,

<sup>157</sup> COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Case n° COMP/M.3863 - TUI/CP SHIPS. **Office for Official Publications of the European Communities**, Bruxelas, out. 2005. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3863\\_20051012\\_20212\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m3863_20051012_20212_en.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>158</sup> CARIU, P. Liner shipping strategies: an overview. **International Journal of Ocean Systems Management**, v. 1, n. 1, pp. 2-4, 2008.

<sup>159</sup> ÁLVAREZ-SANJAIME, Ó. et al. Competition and horizontal integration in maritime freight transport. **Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review**, v. 51, p. 69, maio 2013.

<sup>160</sup> ÁLVAREZ-SANJAIME, Ó. et al. Competition and horizontal integration in maritime freight transport. **Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review**, v. 51, p. 69, maio 2013.

<sup>161</sup> As cinco maiores companhias de navegação controlaram, no final de 2016, mais do 50% do mercado, comparado com os 23% que dominavam em 1996. Disponível em: <[http://economia.elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](http://economia.elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

em razão do forte ambiente competitivo que caracteriza a indústria, a diferenciação do produto tem uma forte influência no desempenho. Panayides<sup>162</sup> estuda a relação entre estratégia e desempenho na gestão de navios, encontrando economias de escala e diferenciação (por meio de uma ampla gama de serviços oferecidos), que influencia positivamente o desempenho. A maior ênfase sobre essa relação é devida, entre outras coisas, à competição intensa (como evidenciado pela tendência de cooperação acima mencionada).

Existem evidências amplas sobre o processo gradual de integração horizontal experimentado no mercado da linha de navegação. Nesse sentido, Frémont<sup>163</sup> documenta que, em 1980, as vinte linhas marítimas representavam 45% da capacidade mundial de tráfego de contêineres; no ano de 2000, esse percentual aumentou para 52%, atingindo um recorde de 82% em 2007. O principal objetivo desse processo de integração é atingir o tamanho ideal e lucrar com as economias de escala e escopo derivadas de maior tamanho.

A Tabela 2 a seguir apresenta dados sobre a parcela da frota mundial para as 20 principais transportadoras.

**Tabela 2: Participação das 20 maiores companhias de navegação em porcentagem da frota mundial**

	1979	1989	2000	2004	2007
<b>20 principais companhias de navegação</b>	44,1	32,8	52,0	62,3	82,3
<b>Companhias europeias</b>	21,5	8,6	21,2	28,2	45,5
<b>Companhias norte-americanas</b>	12,7	4,5	0,0	2,1	0,0
<b>Companhias asiáticas</b>	9,9	15,7	27,6	30,2	34,7
<b>Frota mundial em TEU</b>	<b>951</b>	<b>2.995</b>	<b>6.490</b>	<b>9.088</b>	<b>11.629</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com base em OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper n° 2009-1**, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

As informações sobre o tráfego de contêineres e a participação de mercado por operador são as relatadas na Tabela 3 a seguir.

<sup>162</sup> Competitive strategies and organizational performance in ship management. *Maritime Policy & Management* 30, Abril 2003, p. 123-140.

<sup>163</sup> OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper n° 2009-1**, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

Tabela 3: Tráfego e porcentagem das 20 maiores companhias de navegação em julho de 2011

TRÁFEGO E PORCENTAGEM DAS 20 MAIORES COMPANHIAS DE NAVEGAÇÃO EM JULHO DE 2011			
Posição	Operador	TEU	%
1	APM-Maersk	2.382.901	15,3
2	Mediterranean Shg Co.	2.009.119	12,9
3	CMA CGM Group	1.285.091	8,3
4	COSCO Container L.	621.755	4,0
5	Hapang-Lloyd	619.401	4,0
6	Evergreen Line	612.960	3,9
7	APL	589.903	3,8
8	CSAV Group	542.765	3,5
9	Hanjin Shipping	513.864	3,3
10	CSCL	493.175	3,2
11	MOL	417.407	2,7
12	OOCL	412.906	2,7
13	NYK Line	399.819	2,6
14	Hamburg Süd Group	384.124	2,5
15	Yang Ming Marine Transp. Corp.	339.154	2,2
16	Zim	336.399	2,2
17	K Line	333.559	2,1
18	Hyundai M.M.	315.305	2,0
19	PIL (Pacific Int. Line)	267.350	1,7
20	UASC	236.965	1,5

Fonte: elaborada pelo autor, com base em OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper nº 2009-1**, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

Van de Voorde e Vanelslander<sup>164</sup> apontam que há dois processos simultâneos em andamento. Por um lado, as linhas marítimas aumentaram o seu tamanho em decorrência de fusões e aquisições. Por outro lado, há um processo de cooperação mais estreita por meio da implementação de alianças estratégicas entre as empresas – observe-se a composição das três alianças principais em 2008 e o seu volume de tráfego (capacidade em milhões de TEU) na Tabela 4 abaixo.

<sup>164</sup> OCDE. Market power and vertical and horizontal integration in the maritime shipping and port industry. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper nº 2009-2**, pp. 9-10, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/68788/1/589780166.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.



**Tabela 4: Fusões entre as companhias de navegação em 2008**

<b>FUSÕES ENTRE AS COMPANHIAS DE NAVEGAÇÃO EM 2008</b>		
	<b>TEU (em milhões)</b>	<b>Membros</b>
<b>CKYH</b>	1,4	COSCO K Line Yang Ming
<b>Grand Alliance</b>	1,3	Hapag-Lloyd NYK Line MISC OOCL
<b>The New World Alliance</b>	1,0	APL Hyundai Mitsui OSK Lines

Fonte: elaborada pelo autor, com base em OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper nº 2009-1**, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

A partir dessas informações, é evidente que, nos últimos anos, as companhias marítimas tiveram fortes incentivos para implementar fusões e aquisições para explorar as economias de escala. No entanto, também é importante avaliar os efeitos sobre os preços, as quotas de mercado, os lucros e o excedente de utilizadores que tais movimentos estratégicos podem ter desencadeado. A análise que se segue estuda esses efeitos tanto teórica quanto empiricamente. O modelo considera os efeitos de uma fusão entre duas companhias marítimas na presença de um meio de transporte alternativo (setor rodoviário) que compete com o transporte marítimo; o transporte rodoviário é um complemento do transporte marítimo complementando o serviço de transporte do interior.

#### **5.4.4 Segurança marítima**

Neste ponto, será dado destaque à segurança marítima a partir de uma perspectiva ambiental, não tanto de elementos de prevenção de terrorismo ou similares. Assim, a segurança marítima tem sido apropriadamente caracterizada como um problema estratégico complexo que engloba domínio físico, infraestrutura crítica terrestre, meios de transporte intermodais e cadeias de suprimento internacionais que transportam bens, serviços e passageiros.

##### *5.4.4.1 Ferramentas de reforço do transporte marítimo*

A pesquisa e o desenvolvimento podem fornecer ferramentas, tecnologias e processos

cruciais para enfrentar esse desafio complexo. Sem embargo, como apontam Heij *et al.*<sup>165</sup>, o risco em matéria de segurança marítima, a menos que seja cuidadosamente estruturada e gerenciada, a segurança marítima pode ser facilmente fragmentada, duplicativa, desperdiçada e menos do que totalmente responsiva às ameaças atuais e emergentes. O reforço da segurança marítima exige uma agenda de investigação a longo prazo, coerente e sustentável, à luz de uma verdadeira tomada de decisões baseada nos riscos, que solicite e incorpore a contribuição dos intervenientes, eficazmente coordenada com todas as agências e organizações relevantes e que produza resultados com medidas de sucesso claramente definidas. Esse tópico será discutido de forma mais aprofundada na Seção Segunda, na análise dos sistemas de navegação e segurança na UE em comparação com as medidas de segurança adotadas pelos blocos econômicos “homólogos”.

Assim, o desenvolvimento econômico e o comércio dependem, em grande parte, de um transporte eficiente, que sirva à locomoção de uma grande porcentagem de matéria-prima e bens manufaturados que são comercializados. Em 2008, o comércio marítimo internacional totalizou mais de 8 bilhões de toneladas de mercadorias carregadas e 32,7 trilhões de toneladas-milhas<sup>166</sup>. O petróleo bruto e os derivados de petróleo representam cerca de 65% de toda a carga transportada, sendo as outras cargas importantes constituídas por granéis secos e contentores<sup>167</sup>. O transporte marítimo é relativamente seguro, mas os custos pessoais, econômicos e ambientais dos acidentes podem ser enormes. A perda de navios de passageiros no mar pode envolver altos índices de mortalidade e os acidentes com petroleiros podem causar uma grave e extensa poluição por petróleo<sup>168</sup>.

#### 5.4.4.2 *Regulação internacional da segurança marítima*

As principais entidades reguladoras internacionais em matéria marítima são a OMI<sup>169</sup> e a OIT. Houve uma mudança de ênfase ao longo do tempo no foco dessas agências, à medida que a atenção anterior sobre medidas de segurança técnica mudou para as preocupações

<sup>165</sup> HEIJ, C.; BIJWAARD, G. E., KNAPP, S. Ship inspection strategies: effects on maritime safety and environmental protection. **Transportation Research Part D**, n. 16, p. 42, 2011.

<sup>166</sup> UNCTAD. *Review of Maritime Transport 2009*. Developments in International Seaborne Trade 2009, p. 13.

<sup>167</sup> HEIJ, C.; BIJWAARD, G. E., KNAPP, S. Ship inspection strategies: effects on maritime safety and environmental protection. **Transportation Research Part D**, n. 16, p. 42, 2011.

<sup>168</sup> TALLEY, W. K. Maritime transport chains: carrier, port and shipper choice effects. **International Journal of Production Economics**, n. 151, pp. 174-175, 2014.

<sup>169</sup> A OMI se notabiliza como o principal ator em matéria de segurança marítima. De relevo, igualmente, a Convenção SOLAS (*International Convention for the Safety of Life at Sea*), de 1974, disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/MaritimeSecurity.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

ambientais e com os fatores humanos das operações de navios<sup>170</sup>. Por exemplo, a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL) abrange agora uma vasta gama de áreas ambientais, incluindo a prevenção da poluição por produtos químicos derivados do petróleo e outras substâncias perigosas, tratamento de água de lastro, redução de tintas nocivas, emissões de navios e reciclagem de navios.

Devido aos custos muito elevados dos acidentes, as autoridades do Estado de bandeira e os Estados costeiros tentam seguir estratégias preventivas<sup>171</sup>. Os Estados de pavilhão se diferem na sua aplicação de normas de segurança mínimas que conduziram a lacunas no sistema regulador. Impulsionado por uma série de acidentes com petroleiros na década de 1970, e para ajudar na aplicação de convenções internacionais, surge o conceito de controle do Estado do porto (em inglês, *Port State Control* - PSC)<sup>172</sup>.

#### 5.4.4.3 Inspeções de embarcações: eficiência na gestão

Neste ponto, ressalta-se a importância das inspeções das embarcações como garantia de segurança marítima. Existe um necessário controle, ademais de um óbvio direito, pelo Estado do porto ou pelo Estado costeiro no qual se desenvolve uma navegação, de realizar inspeções de segurança e de aplicar as medidas internacionais aos navios que visitam o seu porto/mar territorial. Um navio inspecionado que não atenda aos padrões mínimos é detido e as deficiências precisam ser corrigidas antes de ser liberado. Em alguns casos, um navio pode ser proibido de voltar a entrar nos portos se tiver sido detido várias vezes. Resulta uma obviedade que os proprietários dos navios desejem evitar a detenção, em razão dos elevados custos econômicos e da possibilidade de futuras inspeções. As inspeções do Estado do porto centram-se não apenas na segurança, mas também progressivamente na proteção do ambiente. Existem 10 regimes de controle do Estado do porto<sup>173</sup>, que abrangem todos os Estados costeiros e que respeitam os padrões internacionais.

Os regimes são agrupados por regiões e países que concordaram em realizar inspeções de forma harmonizada. Cada regime utiliza apenas os seus próprios dados de inspeção passados

<sup>170</sup> HEIJ, C.; BIJWAARD, G. E., KNAPP, S. Ship inspection strategies: effects on maritime safety and environmental protection. **Transportation Research Part D**, n. 16, pp. 42-44, 2011.

<sup>171</sup> Existem vários projetos de digitalização e de criação de sistemas avançados de segurança como medidas de prevenção e segurança adicionais no território marítimo europeu. Mais informações em: CONTINUED International Support for Sea Traffic Management (STM). **On the MoS Way**, set. 2017. Disponível em: <<https://www.onthemosway.eu/continued-international-support-for-stm/>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

<sup>172</sup> IMO. **Port State Control**. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>173</sup> IMO. **Port State Control**. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

para orientar os navios para inspeções, ignorando, assim, não só os resultados de inspeção de outros regimes, mas também as inspeções da indústria, que são efetuadas principalmente em graneleiros e navios-tanque<sup>174</sup>. Além de resultados de inspeção anteriores na mesma região, outros fatores de risco incluem características específicas do navio, tais como o tipo, a idade e o tamanho de um navio, o país de bandeira e o seu grupo de classificação<sup>175</sup>. Em todos os regimes, os navios de alto risco são navios-tanque e navios de passageiros, devido aos custos potencialmente elevados em caso de incidente. Os regimes de controle do Estado do porto diferem na sua seleção de fatores-alvo<sup>176</sup>. Para melhorar os perfis de risco estimados dos navios, o conjunto de informações é expandido nesse documento para incluir dados sobre inspeções passadas, inspeções da indústria, acidentes e mudanças de estado de bandeira e estado de classificação.

#### 5.4.4.4 Excessiva burocratização na inspeção de navios

Interessante ressaltar, sem perspectiva de aprofundar neste ponto, às críticas à excessiva burocratização nas inspeções a navios e aos controles de segurança, como destacado pelo relatório da IMO, de 2014, *Introduction to the results of the imo public consultation on administrative requirements in maritime regulations*. Uma análise de cada um dos 182 requisitos administrativos, do total de 563, que foram percebidos como onerosos por, no mínimo, um respondente, representando cerca de 34% do total, revelou que muitas respostas identificaram problemas com a burocracia excessiva associada à regulamentação conformidade<sup>177</sup>. As respostas incluem sugestões para mudanças urgentes, por exemplo,

<sup>174</sup> IMO. **Port State Control**. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>175</sup> IMO. **Port State Control**. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>176</sup> TALLEY, W. K. Maritime transport chains: carrier, port and shipper choice effects. **International Journal of Production Economics**, n. 151, pp. 174-176, 2014.

<sup>177</sup> Uma descoberta importante – e talvez surpreendente – foi que a maioria dos requisitos administrativos abordados no processo de consulta, 351 do total de 563, ou cerca de 66%, não foram percebidos como sendo onerosos individualmente por nenhum dos entrevistados. A consulta também apontou que não é necessariamente uma exigência administrativa específica que gera a burocracia, mas, sim, o impacto indireto de ter que relatar e documentar rotinas diárias. Por outro lado, embora a maioria dos requisitos administrativos percebidos como onerosos ainda fossem necessários, proporcionais e relevantes, é frequentemente o acúmulo de requisitos que representa um fardo e essa é uma questão importante que a OMI precisa abordar. Os encargos relacionados aos requisitos administrativos percebidos como onerosos – cerca de 24% – poderiam ser reduzidos por meio de formulários de relatórios ou notificações eletrônicas. O valor foi de 14% em relação ao transporte a bordo de certificados e documentos semelhantes, para os quais as versões eletrônicas devem ser aceitáveis. Da mesma forma, cerca de 13% dos requisitos onerosos poderiam ser atendidos de forma mais eficiente pelo registro eletrônico de informações. (IMO. **Introduction to the results of the IMO public consultation on administrative requirements in maritime regulations**. 2014, p.5. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/rab/Documents/Final%20report%20of%20the%20Ad%20Hoc%20Steering%20Group%20for%20Reducing%20Administrative%20Requirements%20to%20Council.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

trabalhando com bancos de dados inteligentes em *sites* com acesso seguro, a fim de racionalizar o cumprimento dos requisitos administrativos. Do mesmo modo, era recomendado que os certificados fossem publicados em um *site* com acesso às autoridades credenciadas ou, de acordo com uma das partes interessadas, uma espécie de “*Facebook* para navios”, com todos os certificados disponíveis para observação. Como uma parte interessada colocou, a tendência de “sufocar tudo o que fazemos com papel” é também resultado de uma cultura orientada para a culpa e litigiosa, “encorajando todos a aumentar a papelada como meio de demonstrar que tudo foi feito para evitar erros ou contratemplos e, portanto, para evitar a responsabilidade legal – apontando a culpa em outro lugar”.

#### 5.4.4.5 *Propostas de melhoras de eficiência*

Propõe a IMO, como forma a melhorar a gestão burocrática na inspeção de navios, uma série de medidas, destacando a incorporação das novas tecnologias, como a inclusão da possibilidade de fazer os reportes de forma eletrônica, a criação de um portal de informações seguro e baseado na *web* para atender aos requisitos de relatórios, reconhecer os documentos eletrônicos ou evitar a acumulação dos requisitos administrativos. São elementos já introduzidos pela União Europeia, que serão analisados de forma mais aprofundada na Seção Segunda, podendo servir de elemento incentivador no MERCOSUL, para a implementação de medidas e ferramentas semelhantes.

## **CONCLUSÕES DA SEÇÃO PRIMEIRA**

A Seção Primeira se propôs a estabelecer um quadro prévio do que virá a ser discutido nas duas Seções posteriores, fixando, da mesma maneira, uma ancoragem teórica, a regulação por incentivos, que sirva de base ao transcorrer do trabalho. Portanto, esta Seção tratou de estabelecer a discussão sobre o conceito de regulação, os tipos de regulação, para posteriormente adentrar o esquema regulatório atual. Assim, os elementos acima foram intencionalmente considerados e as conclusões desta Seção permitem estabelecer a dificuldade e a problemática regulatória passando a definir os desafios e as vantagens da integração marítima e do transporte intermodal. A necessidade de uma melhor estruturação regulatória, do incentivo do transporte intermodal, a clarificação do sistema marítimo aportando as informações necessárias com vistas ao entendimento e à melhor interpretação do funcionamento do sistema marítimo mundial, do papel das organizações internacionais e do potencial de estruturas regulatórias supranacionais e os desafios principais que enfrenta a

integração marítima.

Todos esses elementos foram interessadamente apresentados e trabalhados nesta Seção e servirão de preâmbulo para as discussões mais específicas que deverão ser trabalhadas nas próximas Seções, a tratar dos sistemas regulatórios concretos, em matéria de cabotagem, como do sistema europeu e dos diferentes blocos econômicos, como nas estruturas mundiais comparadas, antes de se adentrar a discussão específica no âmbito do MERCOSUL.

## **Seção Segunda: Experiências regulatórias comparadas, um quadro de integração para a cabotagem**

### **1 A EXPERIÊNCIA REGULATÓRIA NA UNIÃO EUROPEIA**

#### **1.1 AS ORIGENS DO DIREITO EUROPEU E O HISTÓRICO DE INTEGRAÇÃO**

Em primeiro lugar, é importante introduzir, em números, o transporte na Europa, de maneira a contextualizar a discussão a seguir. Assim, o transporte marítimo representa 37% do comércio intra-UE. O transporte rodoviário conta com 45% e o transporte ferroviário, com pouco mais de 10%. As vias navegáveis interiores e o transporte por gasoduto representam, cada um, pouco menos de 5%; e o transporte aéreo é o meio menos solicitado de transporte de mercadorias dentro da UE<sup>178</sup>. Nesse contexto, o transporte marítimo de cabotagem é um modo-chave que garante que mercadorias e pessoas circulem pela Europa, e, portanto, um dos principais pilares do mercado interno. Com a expectativa de que o comércio cresça consideravelmente nos próximos anos, o transporte marítimo de curta distância parece ser o único modo capaz de acomodar esses volumes esperados, ainda não tendo atingido todo o seu potencial e sendo menos limitado por limitações terrestres do que outros modos, como será estudado nesta Seção.

O impacto global na cadeia logística, no meio ambiente e nas infraestruturas da rede europeia de transportes será consideravelmente menor se o aumento previsto de carga e passageiros for transferido para o transporte marítimo de cabotagem. Atualmente, as cargas e os passageiros que circulam na UE entopem as redes rodoviárias e ferroviárias<sup>179</sup>, criando estrangulamentos, com elevadas emissões de CO<sub>2</sub> e poluição sonora. A *European Community Shipowner's Association (ECSA)*<sup>180</sup> aponta que:

[...] o transporte marítimo de cabotagem permite a canalização de cargas e passageiros em toda a UE, evitando os principais centros populacionais e produzindo um desgaste muito menor na infraestrutura de transportes da UE, menos congestionamento e, fundamentalmente, menores emissões.

<sup>178</sup> KALLAS, S. **Making the most of Europe's inland waterways**. Vice-President and Commissioner for Transport. 17 de janeiro de 2012. Speech 12/12.

<sup>179</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Comprender as Políticas da União Europeia**. 2014. pp. 8-9. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=672](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=672)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>180</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed**. 2016. p. 4. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

Assim, uma vez brevemente introduzida a relevância do sistema europeu de transportes em números, faz-se necessário iniciar esta Seção destacando, brevemente, a singularidade do contexto institucional europeu. Trata-se de um sistema *é sui generis* em decorrência da presença de elementos unificadores na entidade internacional que, entretanto, convivem com a preservação da soberania dos Estados-Membros em formato jurídico, que se beneficia de aspectos de governança federativa capazes de revelar a União Europeia em seu todo como um empreendimento federativo de sucesso. A confirmação de que as instituições internacionais em geral, e a União Europeia em especial, podem espelhar arcabouços jurídicos nacionais de direito público é uma razão suficiente para que a União Europeia, como um todo, sirva de *benchmarking* regulatório ao MERCOSUL.

### 1.1.1 Primazia do direito europeu

Em primeiro lugar, é importante destacar que o direito europeu detém primazia absoluta sobre os direitos nacionais dos Estados-Membros. Essa primazia é válida para todos os atos europeus de caráter obrigatório, o que determina que os Estados-Membros não podem aplicar uma norma nacional contrária ao direito europeu, garantindo-se a superioridade do direito europeu sobre os direitos nacionais<sup>181</sup>. Portanto, partindo dessa premissa, as autoridades nacionais, inclusive as reguladoras, se submetem às normativas europeias, tomem a forma de diretiva, regulamento, decisão, ou via acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), conforme definido nos tratados. Existem três tipos de competências na União Europeia (UE): (i) competências exclusivas da UE; (ii) competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros; e (iii) competências de apoio.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> Trata-se de um princípio fundamental do direito europeu, que, à semelhança do que ocorre com o princípio de efeito direto, não se encontra expresso nos tratados, mas tem sido consagrado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia a partir do acórdão *Costa vs. Enel*, de 15 de julho de 1964 (*European Case Law Identifier ECLI:EU:C:1964:66*).<sup>181</sup> Isso posto, as autoridades dos Estados-Membros devem obrigatoriamente aplicar as disposições europeias. Desse mesmo modo, todos os atos nacionais estão sujeitos a esse princípio, independentemente de sua natureza, seja uma lei, um regulamento, um decreto, uma resolução ou qualquer outro ato de poder.

<sup>182</sup> Nas competências exclusivas (art. 3º do TFUE), só a UE legisla acerca dessas matérias, e os países da União só podem fazê-lo se habilitados pela UE para darem execução a esses atos. Nas competências partilhadas (art. 4º do TFUE), a UE e os países da União estão habilitados a legislar e a adotar atos juridicamente vinculantes. Os países da UE exercem a sua competência à medida que a União Europeia não tenha exercido a sua ou tenha decidido por não o fazer. Nas competências de apoio (art. 6º do TFUE), a UE só pode intervir para apoiar, coordenar ou completar a ação dos países da União. A matéria de transporte encontra-se, portanto, entre as competências compartilhadas entre a UE e os Estados Membros. Mais informações em *A repartição das competências na União Europeia*, disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=ES>>. Acesso em: 17 mar. 2019.



### 1.1.2 Competências da União Europeia no transporte marítimo

As competências em matéria de transporte se encaixam nas competências compartilhadas. Portanto, os países legislam naquilo em que a UE não tenha legislado previamente. Como se detalhará mais à frente, as políticas de navegação marítima, em muitos aspectos, como a livre prestação de serviços e a adequada aplicação das normas de concorrência, condições de segurança, trabalho e meio ambiente, são reguladas principalmente pela União Europeia, o que estabelece as obrigações a serem seguidas pelos Estados-Membros, que, por seu turno, legislam em função dos princípios estabelecidos via normativa comunitária. As normas de direito europeu relativas ao transporte marítimo abarcam, principalmente, a aplicação do princípio de livre prestação de serviços<sup>183</sup> e a correta aplicação das normas de concorrência<sup>184</sup>, ao mesmo tempo em que regulam as condições de segurança, trabalho e meio ambiente<sup>185</sup>. Assim, desponta o art. 100.2 do Tratado de Funcionamento da União Europeia,

---

<sup>183</sup> O Regulamento nº 4055, de 22 de dezembro de 1986, relativo à aplicação do princípio de livre prestação de serviços ao transporte marítimo entre Estados-Membros e entre Estados-Membros e países terceiros, suprimiu, após um período transitório, as limitações aplicáveis aos armadores da União Europeia. O mesmo Regulamento, previa ações coordenadas para salvaguardar o livre acesso ao trânsito transoceânico, permitindo adotar medidas frente às restrições de livre acesso às cargas dos navios. Em junho de 1992, o Conselho aprovou um pacote de medidas, destinadas à progressiva liberalização da cabotagem. Assim, o Regulamento nº 3577, de 7 de dezembro de 1992, consagrou definitivamente o princípio da liberalização da cabotagem a partir de 1º de janeiro de 1993 para os armadores comunitários que explorassem navios registrados em um Estado-Membro, processo que se completou em 1999. Não existe controle concreto de preços de fretes de navegação ou de tarifas portuárias por parte da União Europeia. Não obstante, se aplicam as normas de concorrência comunitária para evitar distorções no mercado do transporte marítimo, como aquelas derivadas de auxílios às companhias marítimas. O art. 108 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que a Comissão deve ser notificada acerca dos auxílios estatais com vistas a uma autorização prévia. Se um Estado-Membro concede um auxílio estatal em violação dessa regra (auxílios ilegais), as reclamações podem ser apresentadas à Comissão, que pode decidir investigar o fato com o intuito de determinar se esse auxílio é compatível com as regras dos auxílios estatais. Se a Comissão considerar que o auxílio foi pago em violação dessas regras e distorcida a concorrência no mercado único (auxílio incompatível), o Estado-Membro deve recuperá-las junto aos beneficiários. Os Estados-Membros podem ajudar as empresas de transporte marítimo a se manter competitivas em nível internacional, de acordo com as orientações relativas aos auxílios estatais para o transporte (Communication C (2004) 43, da Comissão Europeia – *Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime*), por exemplo, por meio da aplicação de impostos a eles com base na tonelagem da frota. Até esta data, a Comissão autorizou o regime de tributação sobre a arqueação de 16 Estados-Membros.

<sup>184</sup> No que se refere às questões de concorrência, em 22 de dezembro de 1986, o Conselho adotou os Regulamentos nº 4056 e nº 4057/86, integrados no “pacote marítimo”. O Regulamento nº 4056, de 1986, estabeleceu as modalidades de aplicação das normas de concorrência ao transporte marítimo internacional com origem ou destino em um ou mais portos comunitários, com objetivo de impedir a distorção da concorrência por meio de acordos abusivos. Em 13 de outubro de 2004, a Comissão adotou o Livro Branco sobre a revisão do Regulamento nº 4056, de 1986, pelo qual se aplicam as normas comunitárias de concorrência ao transporte marítimo. Ele tenta esclarecer que tipos de auxílio são compatíveis com o direito europeu, principalmente com o objetivo de fomentar o registro dos navios nos Estados-Membros. Fruto do Livro Branco sobre a revisão do Regulamento nº 4056, de 1986, o ente europeu promulgou o Regulamento nº 1419, de 2006, da Comissão Europeia, o qual acaba por incluir o transporte marítimo no âmbito de aplicação das normas comuns de concorrência, aplicáveis, a partir desse momento, a todos os setores com a exceção da cabotagem e dos serviços internacionais de *tramp*. Em outra seara, em fevereiro de 2001, a Comissão Europeia adotou medidas visando a dinamizar o mercado dos serviços portuários, para a abertura do mercado à concorrência (pacote portuário), tanto entre os distintos portos marítimos, como dos portos entre si.

<sup>185</sup> A Diretiva nº 1999/63/CE, de 21 de junho de 1999, fazia referência à ordenação do tempo de trabalho de pessoas do mar a bordo de navios que tivessem a bandeira de um Estado-Membro da UE, enquanto a Diretiva nº

complementado pelas disposições gerais do Tratado sobre Concorrência e Livre Prestação de Serviços. Por outro lado, e como explicitado acima, a normativa europeia é dotada de primazia absoluta sobre os Estados-Membros. Desse modo, as normas nacionais devem aplicar as normas emanadas da União Europeia, podendo apenas complementá-las, mas não as contrariar.

## 1.2 PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO DA CABOTAGEM

### 1.2.1 Política de Cabotagem na União Europeia

O atual estado da política de cabotagem marítima na Europa tem origem nos debates conducentes à promulgação do Regulamento nº 4055, de 1986, do Conselho, que incluía um pacote de regulamentos marítimos relativos à liberdade de prestação de serviços no transporte marítimo internacional, tanto entre os Estados-Membros como entre Estados-Membros e países terceiros e entre dois Estados-Membros. Embora a cabotagem, ou seja, a circulação de mercadorias ou passageiros entre portos ou locais dentro de um único Estado-Membro, tenha sido uma parte importante das negociações iniciais desse pacote, acabou por ser retirada das discussões devido à sensibilidade política significativa que emergiu. Essa sensibilidade pode ser atribuída ao fato de vários Estados do norte da Europa, nomeadamente o Reino Unido e a Dinamarca, e em grande medida os Países Baixos, a Alemanha e a Bélgica, terem políticas abertas de cabotagem, a maioria dos principais países do sul da Europa, nomeadamente a Grécia, a Itália, a França, a Espanha e Portugal, preocupados com seus serviços inter-ilhas, estavam muito menos à vontade com qualquer relaxamento de seus regimes fechados de cabotagem. Isso levou subsequentemente a uma concentração e um esforço específico e concertado na política de cabotagem, o que, seis anos mais tarde, resultou no Regulamento 3577, de 1992, do Conselho.

---

1999/95/CE, de 13 de dezembro de 1999, se aplicava aos navios de terceiros países que fizessem escalas em portos da União Europeia. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, adotou, em 23 de fevereiro de 2006, a Convenção sobre o Trabalho Marítimo, pela qual se cria um único instrumento autônomo que abarcaria todas as normas vigentes relativas ao trabalho no mar. A Diretiva nº 2009, de 2013, do Conselho da Comunidade Europeia, aplicava um acordo da ECSA e da ETF sobre esta Convenção da OIT. Por outro lado, a Diretiva nº 2009/35, de 23 de abril de 2009, pela qual se modifica a Diretiva nº 2008/106, relativa ao nível mínimo de formação nas profissões marítimas, estabelece que a formação e a certificação dos trabalhadores do mar sejam reguladas pela Convenção da Organização Marítima Internacional de 1978 sobre normas de Formação, Titulação e Guarda para os trabalhadores do mar (Convenção STCW), em vigor desde 1984, e substancialmente modificada em 1995. A Diretiva nº 2013/38, de 12 de agosto de 2013, por força da qual se modifica a Diretiva nº 2009/16 sobre o controle dos navios pelo Estado onde se encontra o porto, aproxima o texto ao da Convenção sobre o Trabalho Marítimo de 2006. A Diretiva modificada também faz referência aos seguintes atos: a Convenção Internacional sobre o controle dos Sistemas 'Antiincrustantes' Prejudiciais nos Navios (Convenção AFS 2001) e a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil, oriunda de danos devidos à poluição pelos hidrocarbonetos para combustível dos navios (Convenção *Bunkers* 2001).

### **1.2.2 Livre circulação do transporte marítimo na União Europeia**

Assim, dentro de determinado país da União Europeia, as companhias de navegação ou os nacionais estabelecidos noutros países da União Europeia têm o direito de oferecer serviços de transporte marítimo, desde que preencham todos os requisitos necessários à sua admissão à cabotagem nesse país. As companhias de navegação estabelecidas em países fora da UE, mas controladas por nacionais da UE, também podem oferecer esses serviços. A cabotagem marítima na UE foi liberalizada em 1º de janeiro de 1993. No que diz respeito a França, Itália, Grécia, Portugal e Espanha, a cabotagem continental foi liberalizada progressivamente de acordo com um calendário específico para cada tipo de serviço de transporte. A cabotagem continental-insular e interinsular para esses países foi liberalizada em 1999. Esta derrogação foi extensiva à Grécia até 2004 para os serviços regulares de passageiros e mais leves e para os serviços que envolvem navios com menos de 650 toneladas brutas<sup>186</sup>.

Outros elementos contidos no presente regulamento incluíam declarações de intenções políticas, incluindo o objetivo de “liberalização da cabotagem marítima”, a “abolição de restrições ao fornecimento de transporte marítimo”, bem como a liberdade de todos os membros de fornecer serviços de transporte marítimo. Também incluiu várias definições de subcategorias de cabotagem marítima que mereciam tratamento especializado (por exemplo, cabotagem insular) e como o regime de cabotagem deveria ser conciliado com a prestação de serviços essenciais envolvendo aceitação de obrigações de serviço e prestação de apoio financeiro (contratos). O regulamento também atribuiu autoridades em relação à tripulação de navios.

### **1.2.3 Liberalização gradual da cabotagem na União Europeia**

Por último, previa uma introdução gradual das zonas sensíveis (por exemplo, a cabotagem nas ilhas gregas) e, para as medidas de salvaguarda, surgiram algumas perturbações comerciais significativas. Após a entrada em vigor do Regulamento nº 3.577, de 1992, do Conselho, em 1º de janeiro de 1993, iniciou-se um processo de monitoramento. Isso resultou em uma série de relatórios da Comissão que avisavam sobre o progresso desse processo. O

---

<sup>186</sup> Os países da UE podem sujeitar o direito de prestação de serviços de transporte a obrigações de serviço público ou podem celebrar contratos de fornecimento de serviços públicos no interesse da manutenção de serviços de cabotagem adequados entre o continente e as respetivas ilhas e entre as próprias ilhas. Igualmente, sempre que a abertura do mercado à cabotagem resulte em problemas (como o excedente grave da oferta em relação à procura) que ameacem a sobrevivência financeira das companhias de navegação, a Comissão pode introduzir medidas de salvaguarda. Tais medidas podem incluir a exclusão temporária da área em questão do âmbito de aplicação do regulamento. Finalmente, sublinhar que foram concedidas derrogações à Croácia, até 31 de dezembro de 2016, no que diz respeito a contratos de fornecimento de serviços públicos existentes e a serviços de cruzeiro efetuados entre portos croatas por navios com menos de 650 toneladas brutas, reservados a navios croatas até 31 de dezembro de 2014.

primeiro desses relatórios abordava o período de 1993-1994 e consistia em três partes: (i) uma descrição das medidas de execução tomadas pelos Estados-Membros; (ii) uma análise dos efeitos da admissão no mercado dos navios que não satisfaziam as condições de admissão à cabotagem no Estado de bandeira; e (iii) uma panorâmica das frotas de cabotagem dos países da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA)<sup>187</sup>. Posteriormente, foi elaborado um segundo relatório da Comissão para o período de 1995-1996<sup>188</sup>. Consistia em quatro partes: (i) uma análise do desenvolvimento econômico na indústria da cabotagem comparada com o período de 1993-1994; (ii) um estudo do envolvimento dos navios dinamarqueses DIS e MAR portugueses nas atividades de cabotagem, relacionados com a questão do alargamento do Regulamento n.º 3577, de 1992, a todos os países do Espaço Económico Europeu; (iii) uma comparação dos custos de tripulação; e (iv) uma análise do impacto econômico da liberalização da cabotagem insular.

#### 1.2.4 Liberalização completa da cabotagem

Um terceiro Relatório da Comissão foi publicado em 24 de fevereiro de 2000<sup>189</sup>, que tratava novamente a respeito da evolução jurídica e do mercado nos Estados da UE e da EFTA, dessa vez como resultado da decisão, tomada em 4 de outubro de 1997, de estender o regime de cabotagem marítima a todo o Espaço Económico Europeu. Essencialmente, isso permitia o acesso à cabotagem a todos os navios registrados em primeiros registros da EEE<sup>190</sup>. Aqueles

---

<sup>187</sup> A EFTA é um bloco comercial criado em 4 de janeiro de 1960 pela Convenção de Estocolmo como uma alternativa para Comunidade Económica Europeia surgida em 1957. No início, era composto por: Áustria, Dinamarca, Reino Unido, Noruega, Portugal, Suécia e Suíça. Entrou em vigor em junho de 1960. Em 1961, entrou a Finlândia, em 1970, a Islândia e, em 1991, o Liechtenstein. Após o abandono da EFTA e a entrada na CEE do Reino Unido e da Dinamarca em 1973, Portugal em 1986, Áustria, Suécia e Finlândia em 1995, o papel da EFTA diminuiu significativamente. Restam no bloco dois países alpinos: Liechtenstein e Suíça; e dois países nórdicos, Noruega e Islândia.

<sup>188</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **The development of Short Sea Shipping in Europe: Prospects and Challenges**. Bruxelas, jul. 1995. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0317:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

<sup>189</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Fourth report on the implementation of Council Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1999-2000)**. Bruxelas, abr. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0203&from=EN>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

<sup>190</sup> É permitido o acesso à cabotagem para navios de segundo registro nos casos seguintes: o Cadastro Especial Espanhol (REC), o Cadastro Nacional da Madeira (MAR), o Cadastro Internacional de Navios da Dinamarca (DIS). No Registro Internacional de Navios (em inglês, *International Ship Register - ISR*), aqueles da lista finlandesa de navios cargueiros só tinham acesso autorizado nos locais onde eram oferecidos serviços regulares durante todo o ano. Caso contrário, os navios registrados no Registo Internacional de Navios da Noruega (NIS), o segundo registo italiano e os navios de passageiros no DIS não tinham acesso autorizado à cabotagem da UE, uma vez que não estavam autorizados a exercer as suas próprias atividades nacionais de cabotagem. (COMISSÃO EUROPEIA. **Fourth report on the implementation of Council Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1999-2000)**. Bruxelas, abr. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0203&from=EN>>. Acesso em: 26 ago. 2018.)

que prestassem serviços de transporte marítimo em um país da UE que não fosse ele próprio, poderia fazê-lo temporariamente nas mesmas condições que esse país impusesse aos seus nacionais. Do mesmo modo, e consoante o tipo de serviço de transporte, os assuntos relacionados com a tripulação são da responsabilidade do país da UE de registro (Estado de pavilhão) ou do país no qual o serviço de cabotagem é prestado (Estado de acolhimento). A partir da liberalização dos serviços, a União Europeia insistiu em um processo posterior, de maior integração marítima e de segurança, com a criação de diferentes planos de melhoria de eficiência no transporte, fomento de intermodalidade da cabotagem e da segurança marítima, dentre outros, como serão estudados a seguir.

### 1.3 A EMERGÊNCIA DE UMA POLÍTICA COMUM DE TRANSPORTES

Durante longo tempo, a União Europeia não soube, ou não quis, pôr em prática a política comum de transportes prevista no Tratado de Roma. Durante quase trinta anos, o Conselho de Ministros foi incapaz de traduzir em ações concretas as propostas da Comissão. Só em 1985, depois de o Tribunal de Justiça ter constatado a omissão por parte do Conselho, os Estados-Membros foram levados a aceitar a ação legislativa da União Europeia<sup>191</sup>. Mais tarde, o Tratado de Maastricht reforçou as bases políticas, institucionais e orçamentais da política de transportes. Por um lado, a maioria qualificada substituiu, em princípio, a unanimidade, ainda que, na prática, esta seja ainda dominante nos trabalhos das instâncias do Conselho da União Europeia<sup>192</sup>. O Parlamento Europeu, graças aos seus poderes no processo de “codecisão”, constituiu, por sua vez, um elemento de pressão indispensável à tomada de decisões, como ficou demonstrado com a decisão histórica de abertura completa, em 2008, do mercado do transporte

---

<sup>191</sup> O transporte é uma das primeiras políticas comuns da União Europeia, o que demonstra a sua importância como elemento de coesão entre os países-membros e impulsionador da atividade econômica. Essa política é regulada pelo Tratado sobre o Funcionamento da UE. A primeira vez que a questão dos transportes foi abordada foi nos Tratados de Roma (em seu Título IV), em 1958, em que o conteúdo da política comum de transportes é definido como: (i) regras comuns aplicáveis aos transportes internacionais que afetam os Estados-Membros; (ii) condições de admissão de transportadores não residentes em transportes nacionais num Estado-Membro; e (iii) medidas para melhorar a segurança no transporte. O principal objetivo era a liberalização do mercado interno por meio dos serviços, uma vez que as infraestruturas eram da competência exclusiva de cada um dos Estados-Membros. No entanto, o progresso da Política Comum de Transportes foi limitado até a segunda metade da década de 1980. Um acórdão do Tribunal de Justiça de 1985 (Acórdão de 22 de maio de 1985) conseguiu desbloquear a situação de ausência de progressos da Política Comum de Transportes. O Tribunal constatou que medidas como as condições necessárias para permitir o acesso de transportadores não residentes a transportadores nacionais num Estado-Membro deveriam ter sido ajustadas antes de 31 de dezembro de 1969.

<sup>192</sup> O sistema de voto por maioria qualificada do Conselho da UE significa que mais de 55 % dos Estados-Membros (16 dos 28 países), que representem, pelo menos, 65 % da população da UE, devem votar a favor. É utilizado quando o Conselho toma decisões no decurso do processo legislativo ordinário, também conhecido por codecisão. Cerca de 80% de toda a legislação da UE é adotada segundo esse processo. Mais informações podem ser encontradas em: <<https://www.consilium.europa.eu/pt/council-eu/voting-system/qualified-majority/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

ferroviário de mercadorias<sup>193</sup>. Por outro lado, o Tratado de Maastricht introduziu o conceito de redes transeuropeias de transportes, que permitiu desenvolver um esquema diretor das infraestruturas de transporte ao nível europeu, que se beneficia de um apoio financeiro comunitário, o que será analisado mais em profundidade no Capítulo 2.2 desta Seção.

### 1.3.1 Livro Branco sobre o desenvolvimento da política comum de transportes para 2010

Com esses fundamentos, em dezembro de 1992, foi publicado o primeiro Livro Branco da Comissão Europeia sobre o futuro desenvolvimento da política comum de transportes: *A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*<sup>194</sup>. A palavra de ordem desse documento era a abertura do mercado dos transportes. Em praticamente dez anos, com exceção do setor ferroviário<sup>195</sup>, esse objetivo foi globalmente atingido, com as ressalvas que serão sublinhadas adiante nesta Seção. Hoje, um caminhão já não é obrigado a regressar vazio de um transporte internacional<sup>196</sup>. Pode mesmo carregar e transportar mercadorias no interior de um Estado que não seja o seu país de origem. A cabotagem rodoviária tornou-se uma realidade e o tráfego aéreo foi aberto à concorrência, dentre outros progressos.

<sup>193</sup> O transporte ferroviário de mercadorias foi totalmente liberalizado na UE no início de 2007, tanto para serviços nacionais como internacionais. Isso significa que qualquer companhia ferroviária da UE, licenciada com a necessária certificação de segurança, pode candidatar-se à capacidade e oferecer serviços nacionais e internacionais de transporte ferroviário em toda a UE. Mais informações disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/market_en)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>194</sup> Documento disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0370&from=ES>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>195</sup> Entre 2001 e 2016, foram adotados quatro pacotes legislativos com o objetivo de abrir progressivamente o mercado de serviços de transporte ferroviário à concorrência, com vistas a tornar os sistemas ferroviários nacionais interoperáveis e definindo condições-quadro para o desenvolvimento de um espaço ferroviário europeu único. Estas incluem regras de tarifação e atribuição de capacidade, disposições comuns em matéria de licenciamento de empresas ferroviárias e certificação de maquinistas, requisitos de segurança, criação da agência europeia dos caminhos-de-ferro e organismos reguladores ferroviários em cada Estado-Membro, bem como direitos dos passageiros ferroviários. Informações mais detalhadas em: <[https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/rail/packages_en)>. Acesso em: 11 set. 2018.

<sup>196</sup> A cabotagem rodoviária é regulada no Regulamento (CE) n.º 1.073, de 21 de outubro de 2009, do Parlamento Europeu e do Conselho. Esse Regulamento define a cabotagem como “o transporte nacional de passageiros por conta de outrem, efetuado, a título temporário, noutro Estado-Membro, sem sede ou outro estabelecimento”. Como o regulamento não define o termo “temporário”, alguns países da União Europeia, nas suas legislações nacionais, têm estabelecido restrições ao desempenho dos serviços de cabotagem nos seus respectivos países. Assim, a França limita a permanência no seu território de transportadores não residentes a trinta dias consecutivos ou quarenta e cinco dias em um período de doze meses. Diariamente, praticamente um quarto dos caminhões que circulam nas estradas da Europa estão vazios, quer de regresso ao seu país de origem quer entre operações de transporte. Sirva o exemplo de Bogdanova (2015), especificando que, no caso de um caminhão francês que carga na França, descarrega em Marrocos e entra vazio na Espanha, não poderia realizar qualquer serviço de cabotagem na Espanha. No caso de um caminhão português que carga e descarrega em Portugal (ou seja, faz um transporte interno em Portugal) e entra vazio na Espanha não poderia realizar nenhum transporte de cabotagem na Espanha porque não há transporte internacional anterior. Informações mais detalhadas em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-425\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-425_pt.htm)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

### 1.3.2 Objetivo de integração do transporte marítimo no Livro Branco 2010

Assim, a União Europeia tem, desde 1992, trabalhado na integração da política de transportes, almejando a criação de um espaço único de transportes, com harmonização normativa, definindo projetos de investimentos e incentivos<sup>197</sup> diversos com tal objetivo. Dessa forma, o Livro Branco, no que concerne estritamente ao transporte marítimo, tinha como objetivos “desenvolver infraestruturas, simplificar o quadro regulamentar através da criação de janelas únicas<sup>198</sup> e integrar a legislação social, a fim de criar verdadeiras Autoestradas do Mar”, elemento que será analisado, de forma mais aprofundada, no próximo Capítulo.

O próprio Livro Branco (denominado *A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*) determinava que o transporte marítimo de curta distância e o transporte fluvial, considerados subexplorados, eram os dois modos capazes de fazer jus ao congestionamento de determinadas infraestruturas rodoviárias e à falta de infraestruturas ferroviárias. O relançamento do transporte marítimo de curta distância passa pelo desenvolvimento das Autoestradas do Mar, no quadro do esquema diretor das Redes Transeuropeias de Transportes. Isso pressupõe uma melhor conexão dos portos com a rede ferroviária e fluvial e uma melhoria da qualidade dos serviços portuários. Algumas ligações marítimas (nomeadamente aquelas que permitam contornar as zonas de estrangulamento que são hoje os Alpes, os Pirineus e o Benelux, e no futuro será a fronteira germano-polaca) fariam então parte da rede transeuropeia, tal como as estradas ou as vias férreas.

### 1.3.3 Relevância da segurança marítima no Livro Branco 2010

No Livro Branco, assevera-se que a União Europeia deverá dotar-se de regras reforçadas de segurança marítima, que vão mais longe do que aquelas que foram propostas depois da catástrofe do *Erika*<sup>199</sup>. A Comissão, em cooperação com a OMI e a OIT, para melhor combater

<sup>197</sup> Interessante, nesse sentido, a proposta de resolução do Parlamento Europeu sobre a logística na União e o transporte multimodal nos novos corredores RTE-T 2015/2348 (INI), disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/TRAN/PR/2016/10-10/1103613ES.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/TRAN/PR/2016/10-10/1103613ES.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>198</sup> Em 20 de outubro de 2010, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram a Diretiva nº 2010/65/eu, relativa às formalidades de declaração para os navios que chegam e/ou partem de portos dos Estados-Membros. Essa Diretiva é mais comumente conhecida como Diretiva de Formalidades de Denúncia (RFD). O objetivo da RFD é simplificar e harmonizar os procedimentos administrativos aplicados ao transporte marítimo e obriga os Estados-Membros a estabelecer as Janelas Únicas Nacionais (NSW) para as formalidades de declaração dos navios que chegaram e/ou partiram dos portos até 1º de junho de 2015. As informações devem ser submetidas eletronicamente e somente uma vez, eliminando, assim, a necessidade de enviar informações iguais ou semelhantes separadamente para diferentes autoridades. Além disso, a diretiva exige que as formalidades de declaração sejam solicitadas de forma harmonizada em todos os portos de um país da UE. Mais informações disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/digital-services/e-maritime\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/digital-services/e-maritime_en)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>199</sup> O *Erika* era um navio petroleiro, com bandeira de conveniência maltesa, construído no Japão em 1975 e de propriedade da empresa *Tevere Shipping* e gerida pela *Panship Management and Services Srl*. Na altura do

as bandeiras de conveniência, propôs a introdução de regras sociais mínimas que devem ser verificadas nas inspeções aos navios e desenvolver um verdadeiro sistema europeu de gestão do tráfego marítimo<sup>200</sup>. Paralelamente, para promover o regresso do maior número possível de navios ao pavilhão comunitário, a Comissão promoveu aos países-membros adotarem tipos de tributação em função da tonelagem<sup>201</sup>. Do mesmo modo, no caso do transporte fluvial, por natureza um modo de transporte intermodal, reforça a sua posição, por meio da criação de ramais fluviais e da instalação de equipamentos de transbordo para permitir a passagem contínua das embarcações durante todo o ano<sup>202</sup>. Propõe-se, no próprio Livro Branco de Transportes 2010, uma harmonização mais completa das prescrições técnicas das embarcações, dos certificados de condução e das condições sociais das tripulações, pretendendo dinamizar o setor marítimo<sup>203</sup>. Os objetivos desse Livro Branco serão complementados pelo Livro Branco de Transportes 2011 (*Roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e econômico em recursos*)<sup>204</sup>.

Não se trata de uma descoberta afirmar que os transportes são um motor essencial do crescimento e da competitividade econômica da Europa, pois garantem a mobilidade das pessoas e das mercadorias necessária para um mercado europeu único e integrado, com o

---

incidente, foi afretado pela TTC (*Total Transport Corporation*). Em dezembro de 1999, estava transportando de Dunquerque para Livorno (Itália) 30.000 toneladas de combustível pesado. Em plena passagem do Golfo da Biscaia, o navio quebrou em dois devido a um defeito estrutural e ao desgaste normal em um barco de sua idade (25 anos), causando uma catástrofe ecológica sob a forma de uma maré negra nas costas da Bretanha. Em janeiro de 2007, o Tribunal de Paris decidiu condenar a *Total*, o proprietário, o gerente do petróleo e a empresa italiana de certificação *Rina* (responsável pelas inspeções técnicas do navio) a pagarem coletivamente 192.000.000,00 € (cento e noventa e dois milhões de euros) em compensação às vítimas da mancha de óleo. No entanto, o que importa salientar é que o desastre destacou a necessidade de ter um marco regulatório mais efetivo para o controle do transporte marítimo, além de reconhecer pela primeira vez nesse campo o crime de dano ecológico. (UNIÃO EUROPEIA. **Memo nº 2/253**, de 14 de novembro de 2002. Naufrágio del Erika, la Unión Europea se sitúa a la vanguardia de la seguridad marítima. Bruxelas, nov. 2002.)

<sup>200</sup> Com tal objetivo, foi criada, em 2004, a EMSA (*European Maritime Safety Agency*), constituída como uma agência da UE encarregada de melhorar a segurança marítima europeia, com vistas a reduzir o risco de acidentes marítimos e a poluição marinha por navios, que será estudada no último capítulo deste trabalho, como proposta a ser aplicada no âmbito do MERCOSUL.

<sup>201</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação nº 43, de 2004, da Comissão. Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos. **Jornal Oficial da União Europeia**, jan. 2004. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>202</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação nº 43, de 2004, da Comissão. Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos. **Jornal Oficial da União Europeia**, jan. 2004. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>203</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação nº 43, de 2004, da Comissão. Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos. **Jornal Oficial da União Europeia**, jan. 2004. Disponível em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>204</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco: roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e econômico em recursos**. Bruxelas: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:52011DC0144>>. Acesso em: 25 jun. 2018.



objetivo de fomentar a coesão territorial. As indústrias dos transportes e de fábrica de equipamentos para os transportes representam, em conjunto, 6,3 % do PIB da União<sup>205</sup>. A contribuição global do setor dos transportes para a economia da UE é ainda maior, tendo em conta o comércio, os serviços e a mobilidade dos trabalhadores. Simultaneamente, a indústria europeia de transportes enfrenta uma concorrência internacional feroz. Evidencia a Comissão Europeia<sup>206</sup>, fazendo uma aproximação realística, que serão necessárias tecnologias de ponta para garantir a vantagem competitiva da Europa no futuro e atenuar as desvantagens do atual sistema de transportes europeu.

## 1.4 A POLÍTICA DE INCENTIVOS COMO MEIO DE INTEGRAÇÃO MARÍTIMA NA UNIÃO EUROPEIA

### 1.4.1 Rede Transeuropeia de Transportes: incentivos ao transporte intermodal

Uma vez analisados, no Capítulo precedente, o histórico de integração marítima e as dificuldades enfrentadas com tal objetivo de integração, este Capítulo se propõe a estudar a política de incentivos da União Europeia com o objetivo de integração marítima, com especial enfoque na cabotagem marítima. Nesse sentido, destaca-se o Livro Branco de Transportes 2011, adotado pela Comissão Europeia, intitulado *Roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recursos*, brevemente introduzido no Capítulo anterior. O dito Livro Branco, no que diz respeito às infraestruturas, defende o estabelecimento de uma “rede principal transeuropeia multimodal de transportes” totalmente funcional até 2030, destacando que “a interoperabilidade pode ser promovida por soluções inovadoras que melhorem a compatibilidade entre os diferentes sistemas”. Ele pretende também otimizar o desempenho das cadeias logísticas multimodais, nomeadamente pela utilização acrescida de modos de transporte menos “energívoros”.

#### 1.4.1.1 Livro Branco dos Transportes 2011: impulso à intermodalidade

Os objetivos que o Livro Branco estabelece para a política da RTE-T são, sucintamente: transferir para outros modos de transporte, até 2030, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050; triplicar, até 2030, a extensão da rede ferroviária<sup>207</sup> de alta velocidade existente e, até 2050, conseguir que o transporte de médio

<sup>205</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>206</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>207</sup> Interessante destacar, nesse ponto, a proposta da Comissão Europeia de criar autoestradas ferroviárias na UE. A proposta consiste em definir uma rede de rotas ferroviárias na Europa que permita que a mercadoria seja

curso de passageiros se efetue maioritariamente por caminho-de-ferro; até 2050, ligar todos os aeroportos da rede principal à rede ferroviária; assegurar que todos os portos marítimos tenham ligações à rede ferroviária e, se possível, ao sistema de vias navegáveis interiores, para o transporte de mercadorias<sup>208</sup>. Nota-se que esses objetivos, assim como os investimentos e as medidas regulatórias adotadas, pretendem, claramente, incentivar meios de transporte mais eficientes e menos poluentes, de maneira a promover os meios de transporte menos nocivos.

#### 1.4.1.2 Complementariedade dos meios de transporte

Assim, o conceito de transporte intermodal enquadra-se na complementariedade de todos os modos de transporte envolvidos no transporte de mercadorias, quer sejam rodoviárias, ferroviárias ou marítimas, com a necessária coordenação entre carregadores, transportadores e operadores ferroviários ou marítimos. A promoção do transporte intermodal e os seus processos logísticos são considerados prioritários para a UE, como detalhado no supracitado Livro Branco, de maneira a constituir um sistema de transporte integrado em que os diferentes modos formem uma cadeia ininterrupta de origem ao destino (porta-a-porta), operando, cada um deles, em sua área econômica mais eficiente. Os efeitos deste tipo de transporte são múltiplos, como já estudado na Seção Primeira deste trabalho, uma vez que favorecem o meio ambiente ao

---

transportada nos mesmos caminhões. O conceito fundamenta-se em transportar caminhões em vagões especialmente concebidos (com ou sem trator, acompanhados ou não) ao longo de distâncias que excedem atualmente 650 km e infraestruturas (no caso da linha *Hendaya-Lille*, depois de adaptar certos túneis entre *Bordeaux* e *Poitiers* e depois *Tours - Lille* após o prolongamento do anel de Paris), de forma rítmica e em bandas reservadas. Esse sistema requer plataformas de carga especiais que permitam o carregamento e o descarregamento de reboques ou caminhões nos trens. Na França, existem duas iniciativas concretas apoiadas pelo governo: (i) o projeto *Route Roulante 2006*, a partir do qual estava prevista uma primeira experiência para a linha *Perpiñán-Betencourt* a partir de março de 2007; e (ii) o projeto *Atlantique Écofret* no eixo *Vitoria-Hendaye-Lille*, liderado por RFF (a empresa de infraestrutura ferroviária francesa), as regiões de *Poitou-Charentes*, Aquitânia e do País Basco, com o objetivo de proporcionar um serviço de primeira experimental entre Irún e região Centro (sul de *Ile de France*) com 300 veículos pesados que transportam ou 480 reboques diários. Essas rodovias ferroviárias são projetadas para impulsionar uma transferência modal do 15% do tráfego para o período 2020-2025. Suas operações estão agora concentradas em servir a grandes fluxos de tráfego de rede. No caso concreto do Reino Unido, o conceito de rodovia ferroviária não é utilizado, mas o foco está em uma rede principal de rotas pelas quais os trens de carga podem viajar com contêineres de 2,9 milhões. A rede é muito pequena e atualmente vai do porto de *Felixstowe* às *Midlands* (região central) e ao noroeste da Inglaterra. Na Escócia, planejava-se continuar o trabalho em 2007, com recursos do governo escocês. No entanto, não há planos para tomar o caminho do porto de *Southampton* para Londres ou *Midlands*, ou entre o Eurotúnel e Londres. O Eurotúnel tem um trem muito grande para abrigar trens que transportam caminhões. O túnel transportou mais de 700.000 caminhões no primeiro semestre de 2005, uma média de quase 4.000 caminhões por dia. A maior parte da rede ferroviária do Reino Unido está congestionada e, em especial, considera-se que a falta de capacidade de transporte de mercadorias na área de Londres e nas *West Midlands* dificulta o crescimento do transporte ferroviário de mercadorias. No entanto, atualmente não há planos para construir novas rotas de carga, embora a Rede Ferroviária e o Ministério dos Transportes e, no País de Gales, o Governo da Assembleia Galesa, estejam estudando problemas de capacidade para avaliar os níveis futuros de gastos. (RED TRANSNACIONAL ATLÂNTICA. Grupo de Trabajo Accesibilidad. **La intermodalidad en el transporte de mercancías: puertos y hinterland, transporte marítimo incluido el transporte marítimo de corta distancia.** [s.l.]: 2006. pp. 51-52.)

descongestionar as estradas, melhorando a eficiência, a segurança e a economia de energia, como será analisado em diante.

#### 1.4.1.3 *Objetivos da ação política*

Do mesmo modo, outros objetivos de orientação da ação política<sup>209</sup>, estreitamente ligados ao transporte marítimo são: (i) reduzir em 40% as emissões de CO<sub>2</sub> da UE originada pelos navios, até 2050; (ii) transferir para os modos ferroviário e marítimo/fluviál, até 2030, 30% do tráfego de mercadorias em distâncias superiores a 300 km, e mais de 50% até 2050; (iii) estabelecer, até 2030, uma rede de base RTE-T plenamente funcional à escala da UE, que integre todos os modos de transporte (como será estudado no Capítulo 2.2 desta Seção); (iv) ligar, até 2050, os principais aeroportos à rede ferroviária e aos principais portos marítimos, ao sistema ferroviário e ao sistema de vias navegáveis interiores; e (v) estabelecer, até 2020, um sistema multimodal de informação, gestão e pagamento<sup>210</sup> no setor dos transportes.

#### 1.4.1.4 *Objetivos de intervenção e iniciativas*

Assim, o *Roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e económico em recurso*, estabelece 40 pontos de intervenção específicos e apresenta uma lista de 131 iniciativas concretas para a próxima década destinadas “a construir um sistema de transportes competitivo, que eliminará os principais estrangulamentos e permitirá a circulação eficiente e segura de pessoas e mercadorias em toda a União Europeia”. As propostas visam a reduzir a dependência da UE do petróleo importado, descarbonar no essencial a logística nos grandes centros urbanos, até 2030, bem como reduzir em 60% as emissões de carbono provenientes dos transportes até 2050<sup>211</sup>. Os projetos RTE-T,

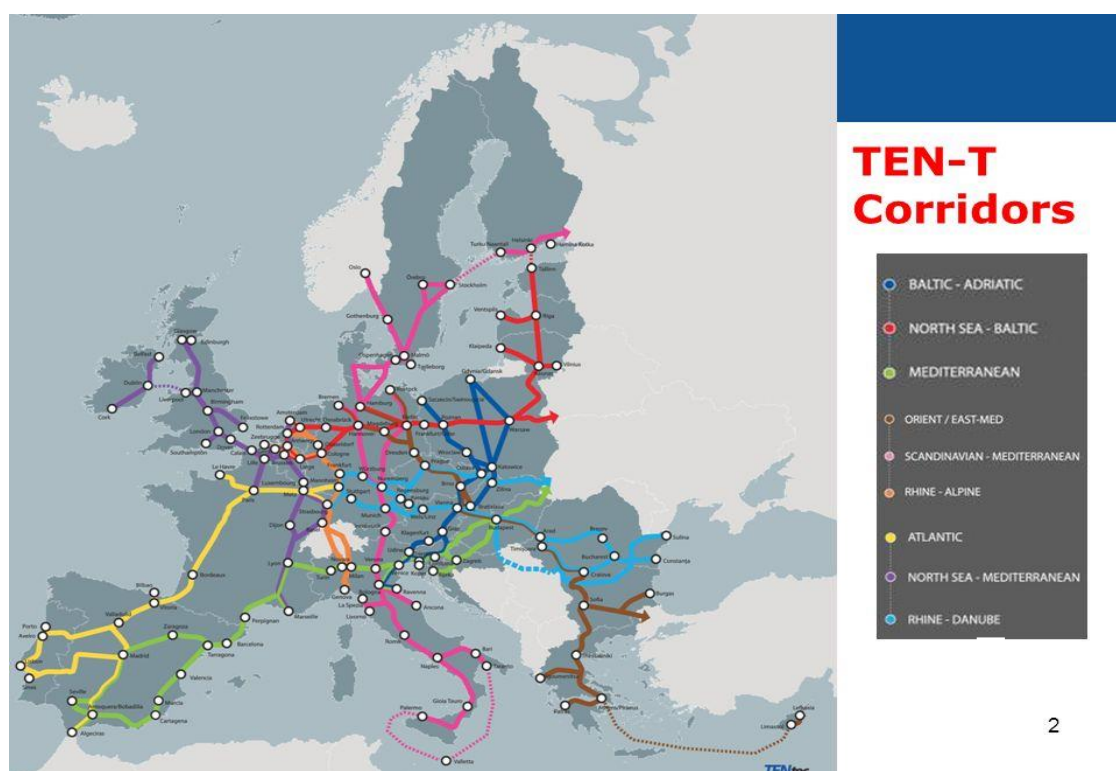
<sup>209</sup> Outros objetivos são estabelecidos pela Comissão Europeia, como: reduzir pela metade a utilização de automóveis a gasolina e a gasóleo nas cidades até 2030, retirá-los de circulação até 2050 e descarbonar a mobilidade nas cidades até 2030; aumentar para 40% a utilização de combustíveis hipocarbónicos sustentáveis no setor do transporte aéreo, até 2050; ou implantar sistemas de gestão de tráfego para os vários modos de transporte, nomeadamente o ferroviário e o rodoviário.

<sup>210</sup> Informações mais detalhadas sobre os modelos de melhora na gestão do tráfego, informações e sistemas de gestão de pagamentos são detalhadas disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/traffic\\_and\\_travel\\_information\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/traffic_and_travel_information_en)> e <[https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/application\\_areas/electronic\\_pricing\\_and\\_payment\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/application_areas/electronic_pricing_and_payment_en)>.

<sup>211</sup> A Comissão Europeia afirma que o nível de dependência dos transportes em relação aos combustíveis fósseis é ainda de 96%. Se a tendência continuar no futuro, prevê a própria Comissão que o número de passageiros-quilómetro duplique nos próximos 40 anos e aumente duas vezes mais rapidamente no caso dos transportes aéreos. As emissões de CO<sub>2</sub> aumentariam em 35 % até 2050. Os custos do congestionamento aumentariam em 50 %, o que significaria cerca de 200.000.000.000,00 € (duzentos bilhões de euros) anualmente. Segundo o próprio relatório, “a investigação e a inovação, orientadas por objetivos políticos e centradas em desafios fundamentais, contribuirão de forma substancial para atingir os objetivos da União de limitar o aumento da temperatura global a 2 °C, de reduzir em 60 % as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes dos transportes, de reduzir drasticamente os custos dos congestionamentos e dos acidentes e erradicar praticamente as mortes na estrada até 2050”. Finaliza o relatório

localizados em todos os Estados-Membros da UE, incluem todos os modos de transporte: rodoviário, ferroviário, marítimo, vias navegáveis interiores, aéreo<sup>212</sup>. O programa RTE-T conta, neste momento (2018), com nove corredores europeus definidos e orçamentados<sup>213</sup>, que podem ser vistos na Figura 8. Foram também definidos 30 projetos prioritários (ou eixos)<sup>214</sup> e outras prioridades horizontais para se concentrarem na integração e no desenvolvimento pan-europeus.

**Figura 8: Rede principal de corredores de transporte TEN-T**



Fonte: COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento Delegado (UE) nº 2017/849, de 7 de dezembro de 2016, da Comissão, que altera o Regulamento (UE) nº 1.315, de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fe12d83-3c84-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

destacando que “a aceleração do desenvolvimento e implantação de novas tecnologias e de soluções inovadoras para veículos infraestruturas e gestão de transportes será fundamental para permitir um sistema de transportes intermodal e multimodal menos poluente, mais seguro e protegido, acessível e mais eficiente na União; para produzir os resultados necessários com vista a atenuar as alterações climáticas e melhorar a eficiência na utilização dos recursos; e para manter a liderança europeia nos mercados mundiais de produtos e serviços relacionados com os transportes”. Sem dúvida, esses objetivos não podem ser atingidos apenas com esforços nacionais fragmentados, mas com objetivos e políticas comuns. (COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco: roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e econômico em recursos.** Bruxelas: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:52011DC0144>>. Acesso em: 25 jun. 2018.)

<sup>212</sup> Os projetos RTE-T detalhados por meio de transporte podem ser visualizados aqui: <<https://ec.europa.eu/inea/ten-t/ten-t-projects/projects-by-transport-mode>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>213</sup> Informação completa e detalhada dos projetos disponível em: <<https://ec.europa.eu/transport/node/2443>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>214</sup> Os 30 projetos e os objetivos encontram-se aqui detalhados: <<https://ec.europa.eu/inea/ten-t/ten-t-projects/projects-by-priority-project>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

A Figura 8, que representa a principal componente das RTE-T, é parte da rede global, distinguida pela sua importância estratégica para os principais fluxos de transporte europeus e globais (ligações transfronteiriças, pontos de estrangulamento e nós intermodais). Resulta de uma metodologia única de planeamento europeu, concentrando os componentes da RTE-T com o maior valor acrescentado para a UE. O comprimento total da rede principal equivale a: 50.762 km de linhas ferroviárias; 34.401 km de estradas; e 15.715 km de vias navegáveis. A rede principal é subsidiada no orçamento plurianual 2014-2020 da União Europeia e deve ser finalizada antes de 2031.

#### 1.4.1.5 *Comprehensive Network*

A rede principal de corredores de transporte forma parte de uma *Comprehensive Network* ou rede global, a qual descreve todas as infraestruturas, existentes ou planeadas, que cumprem os requerimentos de participar no transporte “trans-europeu” e que deveriam ser concluídas antes de 2051. Seu planeamento foi baseado em vários critérios comuns, por exemplo, limites de volume para terminais ou necessidades de acessibilidade. O comprimento total da rede global é de: 138.072 km de linhas ferroviárias e 136.706 km de estradas<sup>215</sup>.

#### 1.4.1.6 *Programa Horizon 2020*

Essa estratégia global para a atividade de transporte, detalhada acima, é complementada por iniciativas como, por exemplo o Programa *Horizon 2020*, e tem por objetivo:

[...] criar um sistema de transportes competitivo que permitirá aumentar a mobilidade, eliminar os principais obstáculos existentes em áreas fundamentais e impulsionar o crescimento e o emprego até 2050.

O Programa *Horizon 2020* foi criado pelo Regulamento (UE) n° 1.291, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho e financia projetos de pesquisa e inovação em várias áreas temáticas no contexto europeu, com quase 80.000.000,00 € (oitenta milhões de euros) para o período de 2014-2020<sup>216</sup>. Ele conta como objetivo principal “o

<sup>215</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Road charges in the EU: a fairer and environmentally friendlier system. **News**, 25 out. 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20181018STO16586/road-charges-in-the-eu-a-fairer-and-greener-system>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

<sup>216</sup> O art. 6º do Regulamento do Programa *Horizon 2020* determina que o enquadramento financeiro para a execução do Programa é estabelecido em 77.028.300,00 € (setenta e sete milhões, vinte e oito mil e trezentos euros) a preços correntes. O montante para as atividades foi estabelecido do seguinte modo: Parte I - Excelência científica, 24.441.100,00 € (vinte e quatro milhões, quatrocentos e quarenta e um mil e cem euros) a preços correntes; Parte II - Liderança industrial, 17.015.500,00 (dezessete milhões, quinze mil e quinhentos euros) a preços correntes; e Parte III - Desafios societários, 29.679.000 € (vinte e nove milhões, seiscentos e setenta e nove

crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, salientando o papel da investigação e da inovação como fatores determinantes da prosperidade social e econômica e da sustentabilidade ambiental. Fixou-se também o objetivo de aumentar as despesas públicas em investigação e desenvolvimento a fim de atrair investimentos privados que representassem até dois terços do investimento total, com vista a atingir um valor total de 3% do PIB até 2020, elaborando simultaneamente um indicador relativo à intensidade da inovação. O orçamento da União Europeia “deverá refletir este objetivo ambicioso passando a financiar investimentos orientados para o futuro como a investigação, o desenvolvimento e a inovação”<sup>217</sup>. O objetivo central do Programa *Horizon 2020* é, portanto, relativamente aos transportes, a criação de transportes eficientes em termos de recursos, com grande foco nas questões ambientais.

#### 1.4.1.7 Iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020

Nesse contexto, a denominada iniciativa emblemática da Estratégia Europa<sup>218</sup> estabelece uma abordagem focada e integrada no domínio da investigação e inovação, definindo o quadro e os objetivos para os quais deverá contribuir o futuro financiamento da União nesse domínio. A investigação e a inovação são também fatores essenciais para outras iniciativas emblemáticas da Estratégia Europa 2020, nomeadamente as iniciativas *Uma Europa eficiente em termos de recursos, uma política industrial para a era de globalização* e a *Agenda Digital para a Europa*,<sup>219</sup> e outros objetivos estratégicos como a política do clima e da energia. Além disso, com vistas à prossecução dos objetivos da Estratégia Europa 2020, relacionados com a investigação e a inovação, a política de coesão<sup>220</sup> tem um papel fundamental a desempenhar ao reforçar as capacidades e ao proporcionar uma escada de excelência.

Especificamente, no que concerne ao transporte marítimo, se propõe apoiar a

---

mil euros) a preços correntes. O Anexo 2 do Regulamento contém uma distribuição mais detalhada do orçamento para este Programa. (COMISSÃO EUROPEIA. Regulamento Delegado (UE) nº 1.291, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho. Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1291&from=MT>>. Acesso em: 18 mar. 2019.)

<sup>217</sup> O Programa *Horizon 2020* se propõe a três objetivos principais: gerar excelência em ciência com vistas a reforçar a excelência científica de primeira mundial da União, promover a liderança industrial para apoio às empresas, incluindo as pequenas e médias empresas (PME), e gerar inovação e enfrentar os desafios societários a fim de responder diretamente aos desafios identificados na Estratégia Europa 2020 por meio do apoio a atividades que abrangem todo o espectro desde a investigação até ao mercado.

<sup>218</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Estratégia Europa 2020**. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_pt](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_pt)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>219</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/64/una-agenda-digital-para-europa>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>220</sup> As políticas de coesão são um dos pilares principais da UE. Os fundos das políticas de coesão estão concentrados em países e regiões europeias menos desenvolvidos, para ajudá-los a recuperar e reduzir as diferenças econômicas, sociais e territoriais que ainda existem no bloco. É a política que concentra maiores recursos por parte da UE.

investigação e a inovação em matéria de transportes inteligentes, ecológicos e integrados. Mais concretamente, como destacado pela própria Comissão Europeia<sup>221</sup>, alcançar um sistema europeu de transportes eficiente em termos de utilização de recursos, respeitador do clima e do ambiente, seguro e sem descontinuidades, para benefício de todos os cidadãos, da economia e da sociedade. Enfatiza, ainda, a Comissão Europeia<sup>222</sup> que:

A Europa deve conciliar as crescentes necessidades de mobilidade dos seus cidadãos e bens e a evolução das necessidades provocada pelos novos desafios demográficos e sociais com os imperativos do desempenho económico e as exigências de uma sociedade hipocarbónica energeticamente eficiente e de uma economia resiliente às alterações climáticas. Apesar do seu crescimento, o setor dos transportes tem de reduzir de forma substancial os gases com efeito de estufa e outros impactos ambientais adversos e cortar a sua dependência face ao petróleo e outros combustíveis fósseis, mantendo simultaneamente elevados níveis de eficiência e mobilidade e promovendo a coesão territorial. A mobilidade sustentável só pode ser conseguida com uma alteração radical do sistema de transportes, incluindo os transportes públicos, inspirada em avanços significativos da investigação neste domínio, com inovação de grande alcance e com uma implementação coerente à escala europeia de soluções de transporte mais ecológicas, seguras, fiáveis e inteligentes.

Desde a instituição da União Europeia<sup>223</sup>, insiste-se que a investigação e a inovação devem permitir avanços orientados e em tempo útil para todas os modos de transporte que contribuam para a realização dos principais objetivos da política da União:

[...] reforçando simultaneamente a competitividade económica, apoiando a transição para uma economia resiliente ao clima, energeticamente eficiente e hipocarbónica, e mantendo a liderança no mercado global tanto no setor dos serviços como na indústria transformadora.

Embora sejam necessários investimentos significativos em investigação, inovação e implantação, se não for melhorada a sustentabilidade de todo o sistema de transportes e de

<sup>221</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020**. 2012. p. 74. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>222</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020**. 2012. p. 74. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>223</sup> Desde a criação do Programa *Horizon 2020*, persiste-se no investimento em investigação e inovação “em prol de um sistema de transportes mais ecológico, mais inteligente, fiável e plenamente integrado”, o qual, consideram que dará um contributo importante para os objetivos da Estratégia Europa 2020 e para os objetivos da chamada iniciativa emblemática *União da Inovação*. As atividades apoiariam a implementação do Livro Branco sobre os Transportes que visa a um espaço único europeu dos transportes, além de contribuir para a consecução dos objetivos políticos definidos nas iniciativas emblemáticas *Uma Europa eficiente em termos de recursos, uma política industrial para a era de globalização* e uma *Agenda digital para a Europa*. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento Delegado (UE) nº 1.291/2013, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1291&from=MT>>. Acesso em: 18 mar. 2019.)

mobilidade e se não for mantida a liderança tecnológica da Europa nos transportes, “resultará em custos sociais, ecológicos e económicos inaceitavelmente elevados a longo prazo, e em consequências nefastas para o emprego e o crescimento económico a longo prazo da Europa”<sup>224</sup>.

As atividades deverão ser organizadas de modo a permitir uma abordagem integrada e específica a cada modo, conforme adequado. Serão necessárias uma visibilidade e uma continuidade plurianual a fim de considerar as especificidades de cada modo de transporte e a natureza holística dos desafios, bem como as agendas estratégicas de investigação e inovação relevantes das plataformas tecnológicas europeias de transportes<sup>225</sup>.

#### **1.4.2 Mecanismo Interligar a Europa**

Brevemente será introduzido este programa, relevante para o objetivo do trabalho como forma de investir em infraestruturas, incentivando melhores e mais eficientes modos de transporte. Assim, o Mecanismo Interligar a Europa se constitui como um projeto mais específico, estreitamente ligado ao Programa *Horizon 2020*, cujo objetivo é “acelerar os investimentos em projetos de infraestruturas nos setores dos transportes, das telecomunicações e da energia, a fim de impulsionar o crescimento económico”. Esse Mecanismo estabelece as condições, os métodos e os procedimentos para a concessão de financiamento destinado a apoiar projetos de interesse da União Europeia nos setores de infraestruturas dos transportes, das telecomunicações e de energia<sup>226</sup>, que visa a acelerar os investimentos no domínio das redes transeuropeias e mobilizar os financiamentos provenientes dos setores público e privado, e que estabelece também o montante que será disponibilizado no período de 2014-2020, bem como os domínios a que se destina.

##### *1.4.2.1 Objetivos do Mecanismo Interligar Europa*

Mais especificamente, no que concerne aos transportes, o MIE apoia, em particular, os projetos que visam ao desenvolvimento e à construção de novas infraestruturas e serviços ou a modernização das infraestruturas e serviços existentes. Um dos seus objetivos gerais consiste em “contribuir para o crescimento económico através do desenvolvimento de redes

---

<sup>224</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020**. 2012. p. 74. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>225</sup> A perspectiva e os projetos para o período de 2018-2020 encontram-se definidas no *Work Programme 2018-2020*, disponível em: COMISSÃO EUROPEIA. **Horizon 2020. Work Programme 2018-2020: smart, green and integrated transport**. 2018. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 9 set. 2018.

<sup>226</sup> Aqui disponíveis as chamadas para projetos estabelecendo o orçamento e os objetivos: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/apply-funding/2017-cef-transport-calls-proposals>> Acesso em: set. 2018.



transeuropeias modernas e de alto desempenho, que tenham em conta os fluxos de tráfego futuros”. Com ele, pretende-se “eliminar os estrangulamentos, aumentar a interoperabilidade dos transportes ferroviários, colmatar as ligações em falta e, em especial, melhorar os troços transfronteiras”<sup>227</sup>.

O MIE reforça, em consonância com a discussão trazida no Capítulo anterior, quando apresentado o Programa *Horizon 2020*, no objetivo de garantir sistemas de transportes sustentáveis e eficientes a longo prazo. Pretende-o tendo em vista assegurar a preparação para os esperados futuros fluxos de transporte e permitir a descarbonização de todos os modos de transporte por meio da transição para tecnologias de transportes hipocarbônicas inovadoras e energeticamente eficientes, e otimizando simultaneamente a segurança. A consecução desse objetivo deve ser aferida, de acordo com o MIE: (i) pelo número de pontos de abastecimento de combustíveis alternativos para os veículos que utilizem a rede principal transeuropeia para o transporte rodoviário na União; (ii) pelo número de portos interiores e marítimos da rede principal transeuropeia equipados com pontos de abastecimento de combustíveis alternativos na União; (iii) e pela redução do número de vítimas na rede rodoviária na União.

Um último ponto destacado no MIE, relevante para o trabalho, é a pretensão de otimizar a integração e a interconexão dos modos de transporte e reforçar a interoperabilidade dos serviços de transporte, melhorando, da mesma maneira, a acessibilidade das infraestruturas de transportes. O MIE pretende atingir o objetivo fazendo a análise: (i) pelo número de plataformas logísticas multimodais, incluindo portos interiores e marítimos e aeroportos ligados à rede ferroviária; (ii) pelo número de terminais rodoferroviários melhorados e pelo número de ligações novas ou melhoradas entre os portos por meio de Autoestradas do Mar; (iii) pelo número de quilômetros de vias navegáveis interiores equipadas com RIS; e (iv) pelo nível de implantação do SESAR, do VTMS e do ITS no setor rodoviário.

#### *1.4.2.2 Orçamento do Mecanismo Interligar Europa*

O orçamento global do MIE para o período de 2014-2020 gira em torno

---

<sup>227</sup>A consecução desse objetivo deve ser aferida pelo número de ligações transfronteiras novas ou melhoradas; pelo número de quilômetros de linhas ferroviárias adaptadas à bitola nominal europeia e equipadas com ERTMS; pelo número de estrangulamentos eliminados e de troços com maior capacidade nas vias de transportes para todos os modos que tenham recebido financiamento do MIE; pela extensão da rede de vias navegáveis interiores por categoria na União; pela extensão da rede ferroviária na União Europeia modernizada em conformidade com os requisitos estabelecidos no art. 39 do Regulamento (UE) n° 1.315, de 2013. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 1.316, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n° 913, de 2010, e revoga os Regulamentos (CE) n° 680, de 2007, e (CE) n° 67, de 2010.** Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>>. Acesso em: 21 mar. 2019.)

de 33.000.000.000,00 € (trinta e três bilhões de euros)<sup>228</sup>. Desse montante, cerca de 26.000.000.000,00 € (vinte e seis bilhões de euros) serão gastos no setor dos transportes, aproximadamente 1.000.000.000,00 € (um bilhão de euros) será destinado ao setor das telecomunicações e cerca de 6.000.000.000,00 € (seis bilhões de euros) ao setor de energia. A fim de alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e de estimular a criação de emprego, segundo os objetivos da Estratégia Europa 2020, “a UE precisa de infraestruturas modernas e com elevado nível de desempenho que contribuam para a interligação e integração da UE e de todas as suas regiões, nos setores dos transportes, das telecomunicações e da energia”. Nesse sentido, aponta o MIE que essas ligações deverão contribuir para melhorar a livre circulação de pessoas, bens, capitais e serviços.

Assim, o apoio se concentra na rede principal e nos projetos de interesse comum no domínio dos sistemas de gestão do tráfego, em especial os sistemas de gestão do tráfego aéreo resultantes do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR), que exigem recursos orçamentais da União no valor de cerca de 3.000.000.000,00 € (três bilhões de euros), bem como o Sistema de Transportes Inteligentes (ITS), o Sistema de Informação e de Gestão do Tráfego Marítimo (VTMIS), os Serviços de Informação Fluvial (RIS) e o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário (ERTMS)<sup>229</sup>. No setor dos transportes, o montante da assistência financeira da União não pode ultrapassar, no que diz respeito às subvenções para estudos, 50 % dos custos elegíveis. No que concerne às subvenções para obras, no entanto, o apoio varia entre 10% e 40% do total da obra, dependendo dos tipos e das condições desta<sup>230</sup>.

---

<sup>228</sup> Segundo a Comissão, as necessidades de investimento estão avaliadas em 970.000.000.000,00 € (novecentos e setenta bilhões de euros) até 2020 para as redes transeuropeias nos setores dos transportes, telecomunicações e energia. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 1.316, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n° 913, de 2010, e revoga os Regulamentos (CE) n° 680, de 2007, e (CE) n° 67, de 2010.** Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>>. Acesso em: 21 mar. 2019.)

<sup>229</sup> Serão analisadas as ferramentas desenvolvidas para o transporte marítimo, em detalhe, quando estudadas as Autoestradas do Mar e a EMSA.

<sup>230</sup> Para ferrovias e redes rodoviárias, no caso dos Estados-Membros em cujo território não exista rede ferroviária, ou no caso de um Estado-Membro, ou parte de um Estado-Membro, com uma rede isolada sem transporte ferroviário de mercadorias de longa distância: 20% do custo elegível; a taxa de financiamento pode ser aumentada para 30% caso se trate de ações que visem a acabar com estrangulamentos, e pode ser aumentada para 40 % caso se trate de ações que digam respeito a troços transfronteiriços e de ações que visem a aumentar a interoperabilidade dos transportes ferroviários; no caso das vias fluviais: 20% do custo elegível; a taxa de financiamento pode ser aumentada para 40% caso se trate de ações que visem a pôr termo a estrangulamentos, e para 40% caso se trate de ações que digam respeito a troços transfronteiriços; no caso dos transportes terrestres, desenvolvimento e ligações a plataformas logísticas multimodais, incluindo ligações a portos interiores e marítimos e a aeroportos, e desenvolvimento de portos: 20 % do custo elegível. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 1.316, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n° 913, de 2010, e revoga os Regulamentos (CE) n° 680, de 2007, e (CE) n° 67, de 2010.** Disponível em: < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>>. Acesso em: 21 mar. 2019.)

Já em relação às subvenções destinadas a sistemas e serviços de aplicações telemáticas<sup>231</sup>, o financiamento do programa varia entre 10 e 50% do total projeto.

### 1.4.3 Projeto Cintura Azul (*Blue Belt*)

Neste ponto, é importante introduzir o Projeto Cintura Azul (*Blue Belt*<sup>232</sup>), o qual pode ser mostrado como um exemplo prático das políticas de incentivos à cabotagem marítima na União Europeia, como uma das políticas concretizadas no fomento das Autoestradas do Mar. Propõe-se à criação de uma área

[...] onde os navios podem operar livremente no mercado interno, com um mínimo de encargos administrativos, sendo ao mesmo tempo reforçadas a segurança e a proteção do ambiente, bem como as políticas aduaneira e fiscal - como propõe o alargamento destas extensões ao tráfego extra-UE através da utilização de sistemas melhorados de controlo e de comunicação.

#### 1.4.3.1 A cabotagem na livre circulação de mercadorias

A livre circulação de mercadorias é uma liberdade fundamental consagrada no direito da eu, mas ainda não é uma realidade para o setor marítimo, como aponta a própria Comissão Europeia<sup>233</sup>. Atualmente, um navio que navega entre Antuérpia e Roterdão ainda é tratado como se viesse da China. Por quê? Porque, a partir do momento em que os navios abandonam as águas territoriais dos Estados-Membros (para além de 12 milhas da costa), considera-se que atravessaram as fronteiras externas da União. Assim, um navio que navega entre portos situados em dois Estados-Membros sai do território aduaneiro da União Europeia e está sujeito a formalidades aduaneiras quando zarpa do porto de partida e outra vez quando chega ao porto de destino, mesmo que ambos sejam portos da UE.

De acordo com a Associação de Armadores Europeus, segundo as informações

<sup>231</sup> Para os componentes terrestres do ERTMS, do SESAR, dos RIS e do VTMS, 50% do custo elegível; para os componentes terrestres do STI para o setor rodoviário, 20 % do custo elegível; para os componentes embarcados do ERTMS, 50% do custo elegível; para os componentes embarcados do SESAR, do RIS, do VTMS e do ITS para o setor rodoviário, 20% do custo elegível até um limite máximo combinado de 5% dos recursos orçamentários referidos no artigo 5.o, n° 1, alínea a); para as ações de apoio ao desenvolvimento das autoestradas do mar, 30 % do custo elegível. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (UE) n° 1.316, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) n° 913, de 2010, e revoga os Regulamentos (CE) n° 680, de 2007, e (CE) n° 67, de 2010.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>>. Acesso em: 21 mar. 2019.)

<sup>232</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul:** Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>233</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul:** Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

recebidas pelos seus membros (companhias de navegação), a poupança obtida com a simplificação dos procedimentos administrativos pode chegar a 25,00 € (vinte e cinco euros) por contentor<sup>234</sup>. Além de poupar dinheiro, poupa-se tempo, que é ainda mais importante. Atualmente, muitos clientes (exportadores, por exemplo) preferem o transporte rodoviário ao marítimo devido aos condicionalismos de tempo.

#### *1.4.3.2 Simplificação aduaneira*

A Cintura Azul se propõe simplificar as formalidades aduaneiras no transporte marítimo intra-UE. Assevera a Comissão Europeia (2013), a esse respeito, que as companhias de navegação que efetuam serviços de linha regulares dentro da UE e que transportam principalmente mercadorias da UE já podem se beneficiar de formalidades aduaneiras mais simples (de acordo com os procedimentos no âmbito dos serviços regulares de transporte marítimo)<sup>235</sup>. As propostas apresentadas pela Comissão em junho de 2013 pretendem acelerar e flexibilizar os procedimentos para os navios. Por exemplo, o período de consulta entre Estados-Membros será reduzido de 45 para 15 dias<sup>236</sup>. As companhias poderão requerer antecipadamente uma autorização para os Estados-Membros onde possam querer exercer a sua atividade – para poupar tempo caso surja uma oportunidade de negócio.

Do mesmo modo, a Cintura Azul pretende simplificar as formalidades aduaneiras para os navios que fazem escala em portos de países terceiros. Quase 90% dos navios transportam tanto mercadorias da UE como mercadorias não provenientes da UE e escalam frequentemente em portos UE e portos de países terceiros (por exemplo na Noruega, no norte de África e na Rússia). A Comissão propõe melhorar significativamente os procedimentos aduaneiros para esses navios, criando um sistema capaz de distinguir as mercadorias da UE a bordo (que deverão ser despachadas rapidamente) das mercadorias provenientes de países terceiros (que não sejam da UE), que deverão passar pelos procedimentos aduaneiros adequados. Para esse fim, a Comissão apresentará, antes do fim do ano, uma proposta de criação de um manifesto de carga

---

<sup>234</sup> ECSA. **Short Sea Shipping**: the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 11. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>235</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul**: Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>236</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul**: Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

eletrônico harmonizado. Esse novo “manifesto eletrônico”<sup>237</sup> permitirá que a companhia de navegação forneça aos funcionários aduaneiros informações sobre o estatuto das mercadorias em todos os manifestos (intra-UE e extra-UE).

#### 1.4.3.3 *Shortsea Promotion Centers*

Outro instrumento interessante, de forma a incentivar a cabotagem marítima, são os chamados *Shortsea Promotion Centers*. Esses centros são criados em países europeus com acesso marítimo, impulsionados pela política de transportes da UE e para promover o transporte marítimo de curta distância a nível nacional. Os centros nacionais estão integrados na *European Shortsea Network* (ESN), que fornece um instrumento comum para a promoção do transporte marítimo de curta distância na Europa. Assim, a ESN é uma cooperação entre todos os centros nacionais de promoção do SSS<sup>238</sup>. A ESN não tem *status* legal, mas é um acordo entre os membros. e pretende, como destacado por eles, fortalecer as atividades dos centros nacionais na promoção do SSS com carregadores, *forwarders*, prestadores logísticos, organizações que afetem o transporte marítimo etc. Da mesma forma, a própria ESN destaca seus objetivos como o de

[...] criar uma troca de ideias entre os centros para estimular o trabalho nacional individual (melhores práticas), apoiar e orientar a centros recém-estabelecidos, começando seu trabalho e identificar os problemas, necessidades e gargalos comuns decorrentes dos contatos com os (potenciais) usuários<sup>239</sup>.

Realmente, como reconhece a própria ESN, metas quantitativas são difíceis de definir. No entanto, os pontos a seguir fornecem uma orientação para o trabalho e as atividades da ESN.

#### 1.4.4 As Autoestradas do Mar como paradigma para o incentivo da cabotagem marítima

Esse sistema pode-se destacar como a principal política de incentivos para a integração da cabotagem. O conceito de Autoestradas do Mar aparece pela primeira vez em 2001, com o

<sup>237</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Cintura azul**: Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>238</sup> Cada centro mantém sua independência, para efeitos de imagem, e utiliza uma denominação comum em inglês: *Shortsea Promotion Center*, seguida do nome do país.

<sup>239</sup> Interessante destacar o exemplo do *Short Sea Simulator Application* desenvolvido pela organização espanhola. Ela consegue detalhar rotas, custo, tempo, distância, custos externos e emissões de CO<sub>2</sub> e permite escolher a origem e o destino da mercadoria com a opção de especificar o volume de toneladas, custos e velocidade em SSS ou estrada, tipo de mercadoria, linhas e frequências. Disponível em: <<http://simulador.shortsea.es/simulador.aspx>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

Livro Branco dos Transportes, intitulado *A política europeia de transportes no horizonte 2010: a hora das opções*, com a proposta de criação de autoestradas marítimas como parte da política europeia de transportes, com vistas a incentivar a utilização de modos de transporte mais sustentáveis no continente europeu. Em abril de 2004, as Autoestradas do Mar tornaram-se parte da RTE-T, como ação prioritária. Esse foi um marco, pois foi incluída uma infraestrutura não física (serviços marítimos) em uma rede de infraestrutura pela primeira vez.

No que diz respeito às Autoestradas do Mar, o seu conceito tem sido algo difícil de definir. Porém, uma definição interessante é essa trazida por Boumlik<sup>240</sup>, o qual as define como:

[...] um conjunto de portos e serviços intermodais para o transporte marítimo de curta distância, numa área geográfica específica da União Europeia, integrada nas Redes Transeuropeias de Transportes, que serve de elemento de interligação entre regiões europeias, com determinados padrões de qualidade, operacionalidade e eficiência que permitem uma alternativa de transporte que contribui para o descongestionamento das redes de transporte rodoviário, para a conservação do meio ambiente; e que responde ao objetivo geral de alcançar um crescimento sustentável dos transportes na União Europeia.

#### *1.4.4.1 Conceito e objetivos das Autoestradas do Mar*

Legalmente, o conceito e os objetivos das Autoestradas do Mar estão descritos no art. 21 do Regulamento TENT nº 1.315, de 2013, o qual dispõe que as Autoestradas do Mar:

(1) [...] contribuirão para a concretização de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras. Consistirão em rotas marítimas de curta distância, portos, infraestrutura e equipamentos marítimos associados e instalações, bem como formalidades administrativas simplificadas que permitem que os serviços de transporte marítimo de curta distância ou marítimo-fluvial operem entre pelo menos dois portos, incluindo ligações ao interior [...] (3) Os projetos de interesse comum [...] podem também incluir atividades que tenham benefícios mais amplos e não estejam ligados a portos específicos, como serviços e ações de apoio à mobilidade de pessoas e bens, atividades para melhorar o desempenho ambiental [...] e (4) No prazo de dois anos após ter sido designado em conformidade com o artigo 45.º, o coordenador europeu das autoestradas marítimas apresentará um plano de execução pormenorizado para as Autoestradas do Mar com base nas experiências e nos desenvolvimentos relativos ao transporte marítimo da União, bem como nas previsões. tráfego nas Autoestradas do Mar.

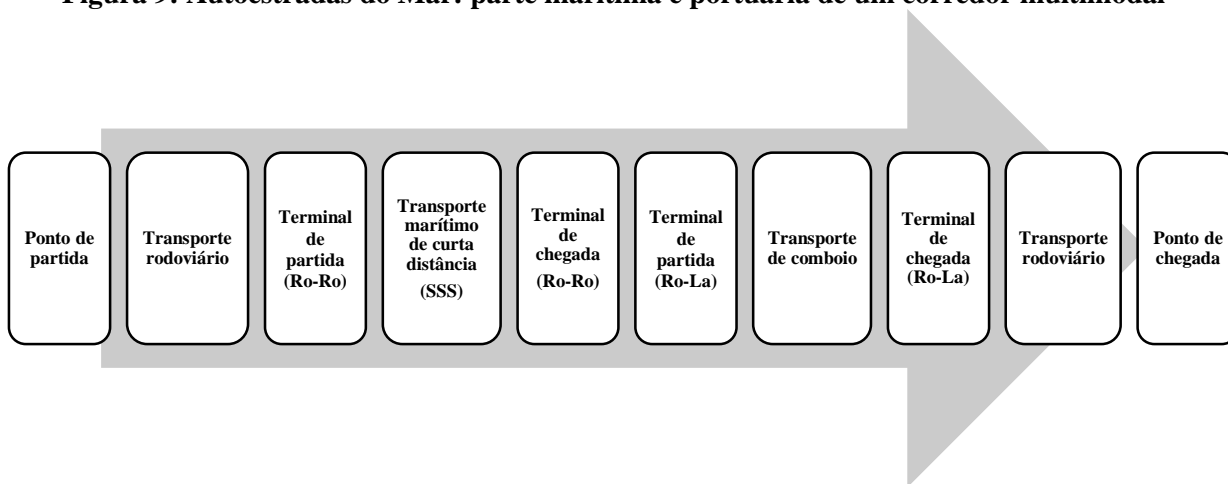
Sinteticamente, o objetivo da criação da rede transeuropeia de Autoestradas do Mar,

---

<sup>240</sup> BOUMLIK, N. A. **Evolución de las autopistas del mar en los últimos 5 años**. 2014. Monografía (Graduação em Náutica e Transporte Marítimo) Facultad de Náutica de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Espanha, 2014. p. 6.

como destacado pela *Innovation and Networks Executive Agency*<sup>241</sup>, é concentrar os fluxos de mercadorias nas rotas logísticas marítimas de modo a melhorar as ligações marítimas existentes e a estabelecer novas ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre Estados-Membros, a fim de reduzir o congestionamento rodoviário e melhorar o acesso às regiões e aos Estados periféricos e insulares.

**Figura 9: Autoestradas do Mar: parte marítima e portuária de um corredor multimodal**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em BP2S. **Les Autorutes de la Mer**. Disponível em: <<http://www.shortsea.fr/shortsea-intermodalite/autoroutes-mer>>. Acesso em: 16 ago, 2018.

#### 1.4.4.2 Por que a UE promove as Autoestradas do Mar?

Desde o início da década de 1990, o *Short Sea Shipping* recuperou o dinamismo que perdeu para o transporte rodoviário devido à rápida expansão das rodovias, das pontes e dos túneis subaquáticos no século XX. No entanto, o crescimento descontrolado do transporte rodoviário levou a graves congestionamentos de trânsito em centros urbanos e pontos de estrangulamento. Do mesmo modo, o transporte rodoviário tem um alto custo de construção e manutenção da infraestrutura, além da poluição ambiental, do aumento do número de acidentes rodoviários e do maior custo operacional. Esses fenômenos levaram as autoridades, particularmente na Europa, a buscarem um modo de transporte alternativo, e o SSS apresentou-se como principal escolha para cumprir esse objetivo.

<sup>241</sup> A *Innovation and Networks Executive Agency* (INEA) é a organização sucessora da Agência de Execução da Rede Transeuropeia de Transportes (TEN-TEA). Foi criada pela Comissão Europeia em 2006 para gerir a execução técnica e financeira do programa RTE-T. A sua missão, como definido nos próprios objetivos da Agência, é apoiar a Comissão, os promotores de projetos e as partes interessadas, “proporcionando perícia e alta qualidade de gestão de programas a projetos de infraestruturas, investigação e inovação nos domínios dos transportes, energia e telecomunicações, e promover sinergias entre estas atividades para beneficiar o crescimento económico e ao conjunto da cidadania da UE”. Mais informações disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/mission-objectives>> Acesso em: 16 ago. 2018.

O SSS, como já apresentado ao longo deste trabalho, geralmente envolve o transporte de carga, passageiros e veículos por navios ao longo das costas, para e de ilhas próximas, dentro de águas internas, como lagos e rios. Abrange uma grande variedade de atividades de transporte marítimo, incluindo uma ampla gama de tipos de embarcações, cargas, infraestruturas portuárias, políticas e regulamentos, bem como opiniões e percepções. Embora os serviços SSS tenham sido reintroduzidos particularmente na Europa desde o início dos anos 1990, como destacado ao longo desta Seção Segunda, nem todas as rotas compartilham as mesmas histórias de sucesso, apesar das diversas políticas e da assistência fornecidas pela Comissão Europeia e pelos governos nacionais.

Do mesmo modo, os efeitos positivos da queda das fronteiras em 1992, adicionado à liberalização total do transporte de mercadorias pelo modal rodoviário na UE, na opinião da própria Comissão Europeia<sup>242</sup>, excederam em muito as previsões mais otimistas em termos de redução de custos produzidos no transporte, o que significou uma mudança drástica nas estruturas logísticas e produtivas das empresas<sup>243</sup>. Como resultado disso, a mobilidade de bens, especialmente a mobilidade aquática, experimentou um aumento drástico. As Autoestradas do Mar, como defendido pela própria Comissão Europeia, “se configuram como a alternativa ideal para compensar o peso excessivo do transporte rodoviário na distribuição modal de transporte intraeuropeu”<sup>244</sup>. Eles são concebidos como rodovias marítimas, configurando “conexões rápidas, seguras, confiáveis, frequentes, de alta qualidade e capacidade, com uma excelente conexão com as redes transeuropeias de transportes”<sup>245</sup>.

O projeto, assim, visa a concentrar-se na logística do transporte de mercadorias, criando rotas marítimas eficientes para melhorar as ligações marítimas existentes. Deve, da mesma forma, estabelecer novas ligações marítimas regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre Estados-Membros e melhorar o acesso às regiões periféricas e insulares e dos Estados. Os transportadores, para mover a sua cadeia logística das rodovias em favor dos cursos de água, precisam de opções marítimas suficientemente atraentes para incentivá-los à mudança.

---

<sup>242</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: an ex-post evaluation on the development of the concept from 2001 and possible ways forward.** Final Report. Bruxelas: 2017. p. 11.

<sup>243</sup> A própria Comissão Europeia reconhece que podem existir problemas em relação à cabotagem no transporte de passageiros, como consta do tópico 2.3 do Parecer do Comitê Econômico e Social Europeu sobre a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho 91/440 / CEE relativa ao desenvolvimento do setor ferroviário comunitário. Disponível em: <[http://publications.europa.eu/resource/ellar/09927522-c761-4677-a28a-aaaf07c4d783.0006.03/DOC\\_1](http://publications.europa.eu/resource/ellar/09927522-c761-4677-a28a-aaaf07c4d783.0006.03/DOC_1)>. Acesso em 22 abr. 2017.

<sup>244</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: an ex-post evaluation on the development of the concept from 2001 and possible ways forward.** Final Report. Bruxelas: 2017. P. 11.

<sup>245</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea.** Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.



Assim, os operadores de transportes terrestres, consolidadores de carga, empresas de logística e setor público são elementos-chave para o sucesso das Autoestradas do Mar.

Portanto, a política europeia de transportes, afirma a própria Comissão Europeia<sup>246</sup>, tem como objetivo alcançar um sistema em que “a sustentabilidade desempenhe um papel predominante. Reduzir as emissões poluentes e congestionamento de tráfego nas estradas é um pilar fundamental para alcançar este objetivo”. Esses fatores fazem voltar os olhos ao tráfego ferroviário de mercadorias em busca de uma alternativa mais plausível. O transporte ferroviário é, precisamente, um dos modos de transporte considerados mais limpos, contando com a capacidade adicional de ajudar a aliviar os problemas de congestionamento nas estradas<sup>247</sup>. Essas razões fundamentais levaram os responsáveis pela política europeia de transportes a promover as Autoestradas do Mar. A sua implementação permitiria introduzir e integrar os portos europeus no sistema de transporte global, como novos “jogadores” com um papel-chave no desenvolvimento de um melhor processo e do crescimento em redes de políticas de transporte intermodal europeias. A cabotagem marítima deve ser capaz de competir com o transporte rodoviário, não só em termos de custos, mas também de serviços. Todavia, existem muitos fatores a considerar que justificam a importância da cabotagem em detrimento do transporte rodoviário.

#### 1.4.4.3 Propósito das Autoestradas do Mar

As Autoestradas do Mar têm o propósito, como destacado pela própria Comissão Europeia, e complementando o fora apresentado no Capítulo anterior, de:

[...] constituir rotas de transporte marítimo chave entre Estados-membros, com serviços regulares de alta qualidade que, combinados com outros meios de transporte, possam competir e oferecer uma alternativa para a circulação rodoviária de mercadorias<sup>248</sup>. (Grifo do autor)

Pretende-se, assim, concentrar os fluxos de mercadorias nas rotas logísticas marítimas de maneira a melhorar as ligações marítimas existentes, assim como de estabelecer novas

<sup>246</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>247</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>248</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

ligações marítimas viáveis, regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre Estados-Membros, a fim de reduzir o congestionamento rodoviário e de melhorar o acesso às regiões e aos Estados periféricos e insulares<sup>249</sup>.

O suporte às Autoestradas do Mar, no âmbito das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T), é essencial para o seu desenvolvimento. No entanto, a Comissão Europeia exige que, para as cadeias de transporte marítimo e terrestre chegarem a alcançar o *status* de Autoestradas do Mar, devem atingir o selo de qualidade do mar<sup>250</sup>, que representa o cumprimento de uma série de padrões ao longo do processo<sup>251</sup>. Os objetivos das Autoestradas do Mar, em termos práticos, giram em torno de três eixos principais: (i) fornecimento de um sistema de transporte de mercadorias mais eficiente, menos caro e menos poluente<sup>252</sup>; (ii) redução do congestionamento nas estradas da Europa; e (iii) implementação de melhores e mais confiáveis ligações para as regiões periféricas. Tudo isso significa que as Autoestradas do Mar devem desempenhar um papel fundamental na construção de uma economia europeia mais forte e sustentável.

#### *1.4.4.4 Incentivos às Autoestradas do Mar: requisitos, projetos e benefícios*

##### *1.4.4.4.1 Os três pilares das MoS e as prioridades de desenvolvimento*

Seguindo o fio condutor do Capítulo anterior, com os três objetivos principais acima apresentados, o Plano de Implementação Detalhado (DIP)<sup>253</sup> tem sido construído em torno dos seguintes pilares temáticos: meio ambiente; integração do transporte marítimo na cadeia logística global; e segurança, gerenciamento de tráfego e elemento humano. Assim, a metodologia DIP baseia-se em: (i) uma análise dos dados do MoS (visão geral das operações

<sup>249</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>250</sup> Cf. *Motorways of the Sea Quality Label – MSQ*, disponível em: <[https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/motorways-sea\\_fi](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/motorways-sea_fi)>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>251</sup> O selo de qualidade, como afirmado pelo Vice-Presidente da Comissão Europeia e Comissário de Transportes em parte do Discurso nº 06/32, em Ljubljana, em 24 de janeiro de 2006, foi estabelecido: “para ajudar a convencer os usuários e prestadores de serviços de transporte, desejo que a noção de ‘autoestrada do mar’ seja associada a um rótulo de qualidade que deverá satisfazer uma série de critérios: velocidade, regularidade, segurança e qualidade de serviço. Mas, acima disto, é necessário envolver todas as partes interessadas, sem as quais as autoestradas do mar não serão realizadas. Quer se trate das autoridades locais, das autoridades portuárias, das companhias marítimas ou de outros prestadores de serviços de transporte, todos precisam garantir que estamos a implementar um sistema a longo prazo... na verdade, a nossa intenção para esta conferência era montar todas as partes interessadas aqui hoje, para compartilhar as melhores práticas e ter uma melhor ideia de onde o índice de referência reside.”.

<sup>252</sup> Pretende, igualmente, assegurar a navegabilidade continuada, especialmente no que concerne à disponibilidade de meios para dragagem e quebra-gelos necessários para permitir o acesso no inverno.

<sup>253</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan**. 2016. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

de embarque, avaliação qualitativa do MoS, mapas do MoS e dados de tráfego); e (ii) uma análise do conteúdo do MoS (o desenvolvimento de prioridades com base nas lacunas identificadas, necessidades dos Estados-Membros e da indústria de acordo com os três pilares acima referidos<sup>254</sup>.

#### 1.4.4.4.2 Meio Ambiente (Pilar 1)

O meio ambiente é uma área de importância destacada para as MoS. A introdução de padrões mais rígidos de emissões em geral e das Áreas de Controle de Emissões (ECA's)<sup>255</sup> produziram uma necessidade imediata de novas tecnologias de navios, processos operacionais, novas infraestruturas e novas ferramentas para financiar atualizações ambientais a partir do ano de 2010<sup>256</sup>. Existem também outros fatores adicionais, como novos desenvolvimentos ambientais e regulatórios relevantes para o transporte marítimo europeu<sup>257</sup>, os quais impactam especialmente nas rotas de transporte marítimo de curta distância em nível regional, por exemplo: (i) as novas áreas de controle de emissões previstas no Mar Báltico e no Mar do Norte a partir de 2021; (ii) a proibição total de descargas de efluentes não tratados dos navios de passageiros no Mar Báltico a partir de junho de 2019; e (iii) a Convenção de Gestão de Água de Lastro que entrou em vigor em setembro de 2017.

O primeiro *MoS Forum*, organizado em 15 de março 2016<sup>258</sup>, reuniu diversos especialistas do setor para compartilhar suas experiências, tanto em projetos ambientais do MoS, como em suas áreas de operação em geral. O DIP se propõe a refletir o discutido no *MoS*

<sup>254</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan.** 2016. pp. 10-11. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>255</sup> As *Emission Control Areas* (ECAs) são definidas no Anexo VI à MARPOL. Mais informações disponíveis em: <[http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Emission-Control-Areas-\(ECAs\)-designated-under-regulation-13-of-MARPOL-Annex-VI-\(NOx-emission-control\).aspx](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Emission-Control-Areas-(ECAs)-designated-under-regulation-13-of-MARPOL-Annex-VI-(NOx-emission-control).aspx)>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>256</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan.** 2016. pp. 10-11. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>257</sup> Faz-se necessário mencionar, neste ponto, a *Estratégia da União Europeia para reduzir as emissões de CO<sub>2</sub> provenientes da navegação*, a qual estabelece a aplicação de um sistema de monitoramento, comunicação e verificação (MCV) que pretende obter dados confiáveis sobre as emissões de GEE provenientes da navegação. Do mesmo modo, nela se estabelecem metas intermédias de redução. Já existe legislação para todos os outros setores industriais e modos de transporte com vista a contribuir para a concretização do objetivo da UE de reduzir, até 2030, as emissões GEE em, pelo menos, 40%, em relação aos níveis de 1990. Essa legislação poderá ser alargada à navegação. O Livro Branco de Transportes 2011 estabeleceu uma meta de redução de 40% (ou, se possível, 50%) até 2050 (tendo o índice de 2005 como referência) como objetivo ambicioso para a navegação marítima. Finalmente, a aplicação de medidas baseadas no mercado, que poderão exigir que os navios contribuam para um fundo de compensação ou cedam licenças de emissão, no âmbito do regime de comércio de licenças de emissão da UE, em função do nível de emissões que produziram. Pode-se encontrar a legislação completa em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:20010301\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:20010301_1)>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>258</sup> Mais informações sobre o *MoS Forum on the Environment*, realizado em Bruxelas, em 15 de março de 2015, disponíveis em: <<https://www.onthemosway.eu/the-first-mos-forum-on-environment-in-brussels/>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

*Forum*, estudando o que a indústria e os Estados-Membros consideram prioridade de desenvolvimento (especialmente em relação ao clima, às emissões atmosféricas, à poluição operacional e acidental, ao uso integrado de recursos marinhos, às medidas de compensação ambiental e às ferramentas de financiamento para transporte verde). Aqui estão alguns exemplos destacados de prioridades de desenvolvimento relacionadas com o meio ambiente: como continuar a evolução atual dos híbridos e do uso da bateria, o desenvolvimento do uso de GNL e metanol, incluindo a redução do armazenamento de GNL e custos logísticos, continuar a incentivar a adoção de tecnologias de engomar a frio e apoiar novos instrumentos financeiros por meio da redução de risco, entre outros<sup>259</sup>.

Vários outros processos estão impulsionando padrões ambientais, como qualidade do ar, poluição operacional e poluição acidental, uso integrado dos recursos marinhos, medidas de compensação ambiental e mecanismos de financiamento para o transporte ecológico. No total, foram financiados 20 projetos no âmbito da RTE-T relacionados com o ambiente no período de 2010-2013<sup>260</sup>. Estes, segundo dados da Comissão Europeia<sup>261</sup>, geraram, aproximadamente, 655.000.000,00 € (seiscentos e cinquenta e cinco milhões de euros) de investimentos, dos quais a UE contribuiu com 174.900.000,00 € (cento e setenta e quatro milhões e novecentos mil euros)<sup>262</sup>. Para além desses, o número de projetos de transportes marítimos sustentáveis/ambientais financiados ao abrigo do MIE foram, até agora, de 21, acrescentando um investimento de 468.500.000,00 € (quatrocentos e sessenta e oito milhões e quinhentos mil euros), dos quais a contribuição total da UE foi de 173.200.000,00 € (cento e setenta e três milhões e duzentos mil euros)<sup>263</sup>.

Esses projetos foram principalmente relacionados com GNL e purificadores de gás, em *compliance* com a regulação da ECA, nas áreas do Mar Báltico e do Mar do Norte/Canal da Mancha, alargando as redes de projetos na Europa e no Mediterrâneo. Outros projetos, no entanto, incluíram áreas como combustíveis alternativos (por exemplo, o metanol), embarcações elétricas, fornecimento de energia em terra, instalações de recepção de águas

---

<sup>259</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 13. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>260</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 45. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>261</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 12. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>262</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 13. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>263</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 12. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

residuais e monitoramento para conformidade com a normativa ECA<sup>264</sup>.

#### ***1.4.4.3 Logística e integração marítima na cadeia logística global (Pilar 2)***

A busca de uma eficiência cada vez maior no transporte e nas operações portuárias é impulsionada pela necessidade de melhorar a competitividade das indústrias da UE. O transporte é uma demanda derivada e, portanto, para que o setor de transporte sirva ao comércio, os custos de transporte devem ser mantidos no mínimo<sup>265</sup>. A maximização da eficiência à beira-mar e nos portos é importante para reduzir os custos de transporte e contribuir para a competitividade dos bens comercializados da UE e dos setores industriais da UE. O espaço marítimo é a dimensão marítima da UE, mas é também o meio de ligação entre os portos e os *hinterlands* e, como tal, é o único projeto prioritário que abrange todo o espaço econômico e de transportes da UE. Assim, questões como conexões de última milha, conectividade das regiões com características particulares e especiais, incluindo as nove regiões ultra periféricas e ilhas, são considerações importantes em uma rede de conectividade muito complexa<sup>266</sup>.

Nesse sentido, melhorar as conexões de última milha por ferrovias e vias navegáveis interiores é essencial para que as MoS se tornem integradas na cadeia logística porta-a-porta. Isso envolve não apenas a construção de infraestrutura física para conectar as vias ferroviárias com terminais de barcaças a suas áreas de influência, mas também melhorar a “infoestrutura”, isto é, as soluções/plataformas de TIC relacionadas, para conectar os diferentes modos de transporte presentes em um sistema. As MoS são também a forma de interligar ligações marítimas de curta distância e serviços de transporte marítimo com os corredores da rede principal<sup>267</sup>. As conexões MoS são as junções que permitem a ligação de diferentes corredores. Esse conceito é claramente apresentado em um mapa no Plano de Implementação Detalhado, que mostra os locais de logística mais favoráveis da Europa, as rotas SSS Europeias e os nove corredores da rede principal<sup>268</sup>.

Por último, os procedimentos eficientes de despacho de carga são altamente relevantes para a competitividade dos serviços de transporte marítimo de curta distância. Além de

<sup>264</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 12. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>265</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 13. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>266</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 13. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>267</sup> Em inglês: *Core Network Corridors*. Esse conceito já foi introduzido e discutido na introdução do Capítulo que dispõe sobre a Rede Transeuropeia de Transportes e os incentivos ao transporte intermodal.

<sup>268</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. pp. 123-139. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

contribuir para um espaço europeu sem fronteiras, as iniciativas agora também precisam considerar a segurança dos portos, inclusive a segurança cibernética. No total, foram financiados 21 projetos no âmbito da RTE-T relacionados com a integração do transporte marítimo nas cadeias logísticas no período de 2008-2013. Estas geraram pouco mais de 759.600.000,00 € (setecentos e cinquenta e nove milhões e seiscentos mil euros) de investimentos, dos quais a UE contribuiu com 167.300.000,00 € (cento e sessenta e sete milhões e trezentos mil euros) na RTE-T. Um investimento total de 163.700.000,00 € (cento e sessenta e três milhões e setecentos mil euros), dos quais a contribuição total da UE foi de 55.700.000,00 € (cinquenta e cinco milhões e setecentos mil euros) no *Connecting Europe Facility* (CEF)<sup>269</sup>.

Com o histórico adquirido por meio de projetos de MoS existentes, as recomendações feitas para as prioridades de desenvolvimento em logística e a integração do marítimo na cadeia logística global (Pilar 2) contêm os seguintes exemplos<sup>270</sup>: (i) desenvolver serviços de gerenciamento de fluxo para apoiar organizações e navios *onshore* na otimização do fluxo geral de tráfego; (ii) desenvolver uma janela única para comércio e transporte, abrangendo todos os modos; (iii) harmonizar ainda mais os procedimentos administrativos relevantes; (iv) incentivar melhores ligações entre as MoS e o transporte marítimo de cabotagem com o crescimento azul e o ordenamento do espaço marítimo; (v) reforçar a coesão territorial da UE, melhorando a ligação dos portos com o interior e a adequação das infraestruturas portuárias; e (vi) ligar de forma mais eficiente as regiões periféricas e ultra periféricas ao resto da UE e ao mundo.

#### ***1.4.4.4 Segurança, gestão de tráfego e elemento humano (Pilar 3)***

A UE tem geralmente um bom histórico em matéria de segurança marítima e gestão do tráfego. A legislação da OMI e da UE implementada na última década assegurou um elevado nível de segurança para o transporte de mercadorias, tripulação e passageiros. Sintomaticamente, a segurança, o gerenciamento de tráfego<sup>271</sup> e o elemento humano não

---

<sup>269</sup> Mais informações disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>270</sup> Lista completa disponível em: COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan.** 2016. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>271</sup> Importante destacar aqui o programa da UE *Traffic and Travel Information*, o qual é um elemento-chave da implantação de sistemas inteligentes de transporte (STI) e permite fornecer informações porta-a-porta para decisões pré-viagem assim como durante a viagem em si. Um pilar fundamental do Plano de Ação STI é o uso otimizado de dados de viagens e tráfego para promover o desenvolvimento de serviços de informações de trânsito e viagens em tempo real em toda a Europa. Existem duas ações específicas: (i) a definição de procedimentos para a prestação de serviços de informação em tempo real em trânsito e em viagem em toda a UE; e (ii) definição de especificações para dados e procedimentos para o fornecimento gratuito de serviços de informação de tráfego universal mínimo. Uma questão importante é a definição dos papéis do setor público e privado, especialmente na cooperação em acesso a dados e intercâmbio. Devido às diferentes políticas nacionais e aos mercados de informação em toda a Europa, esses papéis não podem ser generalizados. A harmonização das regras relativas ao

aparecem muito na agenda do MoS até hoje<sup>272</sup>. De fato, seria possível encontrar um número comparativamente maior de projetos relacionados ao meio ambiente e à logística do que projetos especificamente relacionados à segurança, ao gerenciamento de tráfego ou ao elemento humano. No entanto, no total, foram até agora financiados 6 projetos no âmbito da RTE-T e da CEF. Os projetos geraram um investimento total superior a 131.700.000,00 € (cento e trinta e um milhões e setecentos mil euros), dos quais a UE contribuiu com mais de 60.800.000,00 € (sessenta milhões e oitocentos mil euros). Embora a análise cubra os projetos identificados pelo INEA como pertencentes ao Pilar 3, é importante notar que muitos outros projetos ambientais e logísticos que pertencem aos Pilares 1 e 2 também incluem atividades que pretendem contribuir para a melhoria da segurança marítima e o desenvolvimento adicional de tráfego, gestão e elementos humanos<sup>273</sup>.

Quando se trata do elemento humano, dois projetos foram financiados no âmbito da RTE-T e da CEF, com um investimento total de mais de 8.100.000,00 € (oito milhões e cem mil euros). A UE contribuiu com aproximadamente 4.000.000,00 € (quatro milhões de euros) no total. Esses projetos destinavam-se “a desenvolver esquemas de formação adequados para um transporte de mercadorias suave e eficiente por via marítima”, estabelecendo o conteúdo de um programa modular de formação superior e iniciando o processo de acreditação. As prioridades de desenvolvimento para segurança, gerenciamento de tráfego e elemento humano (Pilar 3) contêm os seguintes exemplos: (i) manuseio e armazenamento seguros de combustíveis alternativos; (ii) P&D para simplificação de projetos de navios e navios autônomos; (iii)

---

acesso a dados e ao serviço universal gratuito pretende contribuir para os seguintes objetivos: continuidade dos serviços (além das fronteiras); segurança no trânsito: acesso mais fácil a informações relacionadas à segurança; uso de dados públicos: aproveitando ao máximo os dados públicos para obter informações eficientes; desenvolvimento de mercado: modelos de negócios viáveis e custos mais baixos (economias de escala). Mais informação disponível em: [https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/traffic\\_and\\_travel\\_information\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/traffic_and_travel_information_en). Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>272</sup> Precisa-se salientar a função exercida pela Agência Europeia de Segurança Marítima (*European Maritime Safety Agency – EMSA*), mencionada e estudada neste trabalho, que “presta apoio e aconselhamento técnico à UE e aos seus países-membros na elaboração e aplicação da legislação europeia nos domínios da proteção do transporte marítimo, da prevenção da poluição por navios e da segurança marítima. A EMSA também tem competência nos domínios da prevenção e resposta a derramamentos de petróleo, monitorização do tráfego de navios e identificação e rastreamento em longa distância de navios, denominado LRIT, segundo sua sigla em inglês”. Nesse sentido, foi criado o *SafeSeaNet*, que é um sistema de acompanhamento e de informação do tráfego de navios, constituindo uma rede de intercâmbio de dados marítimos que reúne as autoridades marítimas de toda a Europa. Ele permite que os países da União Europeia, a Noruega e a Islândia, possam fornecer e receber informações sobre os navios, movimentos destes e cargas perigosas, tendo como objetivo melhorar a: (i) segurança marítima; (ii) segurança portuária e marítima; (iii) proteção do ambiente marinho; e (iv) eficiência do tráfego marítimo e do transporte marítimo. Mais informações disponíveis em: <http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/port-state-control.html>.

<sup>273</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>. Acesso em: 25 abr. 2018.

migração: busca e salvamento, preparação, gestão; (iv) diretrizes de segurança de GNL, armazenamento seguro e manuseio de combustíveis alternativos; (v) desenvolvimento adicional das TIC, planejamento de rotas; (vi) plataformas de partilha de informação para utilizar e analisar eficientemente grandes volumes de informação na gestão do tráfego marítimo; (viii) apoio à melhor formação para *soft skills*, competências digitais, novas tecnologias, segurança de GNL, segurança e cibersegurança.

#### *1.4.4.5 Ações financiadas no quadro das Autoestradas do Mar*

Assim, complementando o Capítulo anterior, é importante destacar que o financiamento do CEF apoia as seguintes ações relacionadas ao MoS, com foco no estabelecimento de vínculos por meio do MoS baseados no setor marítimo ou na elaboração de ações de benefício mais amplas: (i) implementação de projetos; (ii) estudos servindo como ações-piloto; e (iii) estudos (não elegíveis ao abrigo do convite de 2016).

##### *1.4.4.5.1 Implementação de projetos*

No que diz respeito à implementação de projetos, os seus proponentes podem solicitar até 30% de cofinanciamento. Os dois tipos de ações a seguir são priorizados no processo de seleção: (i) projetos baseados em conexões marítimas; e (ii) projetos de benefício mais amplo. O objetivo dos projetos baseados em ligações marítimas é estabelecer ou melhorar os serviços do MoS ao longo dos principais corredores de transporte de mercadorias, com base nas novas ligações marítimas ou na melhoria das existentes. As ações de implementação com foco na atualização ou no estabelecimento de novas conexões marítimas devem incluir um componente de investimento portuário considerável, totalizando aproximadamente 50% do orçamento total do projeto. Importante destacar que os projetos devem envolver: (i) pelo menos dois portos da UE (dois núcleos ou um núcleo e um abrangente) de dois Estados-Membros diferentes; (ii) um operador marítimo; e (iii) idealmente, operadores de transporte de *hinterland*<sup>274</sup>.

Os custos elegíveis da modernização das conexões marítimas (MoS) podem implicar custos suportados pelos armadores para cumprir as disposições dos requisitos estabelecidos no

---

<sup>274</sup> Espera-se que consórcios mais amplos que envolvam operadores de terminais, empresas de logística ou corretores de navios sejam estabelecidos. Os investimentos em infraestrutura devem ser direcionados para superar ou impedir gargalos de transporte. O envolvimento de companhias de navegação e outros operadores de transporte deve ser demonstrado por meio da sua participação direta no projeto como beneficiários ou de cartas de apoio/intenção no caso de não requerer uma subvenção. (COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.)



Anexo VI à Convenção MARPOL<sup>275</sup> que entraram em vigor em 1º de janeiro de 2015 ou os custos que contribuam para melhorar o desempenho ambiental de um serviço marítimo, incluindo instalações relacionadas com fornecimento de energia em terra ou redução de emissões de CO<sub>2</sub>. Esses tipos de ações devem ser promovidos pelos armadores que operam em uma ligação marítima específica, juntamente com os portos da UE a que a ligação estiver relacionada.

#### ***1.4.4.5.2 Estudos que servem como ações-piloto***

As ações-piloto são cofinanciadas a uma taxa de até 50% dos custos elegíveis e devem ser inovadoras no setor. O relevante desses projetos consiste em introduzir conceitos e tecnologias novos e inovadores na fase de pré-implementação e testá-los em condições operacionais reais. Normalmente, abrangem genericamente um amplo espectro de necessidades no setor marítimo, nomeadamente combustíveis alternativos e tecnologias de redução de emissões ou incluem, por exemplo, ações destinadas a reduzir os encargos administrativos por meio da criação de janelas únicas para os serviços do MoS, sistemas de rastreamento de carga em toda a cadeia dos MoS, validação dos benefícios operacionais dos novos protótipos Ro-Ro ou de propulsores/motores de navios inovadores e amigos do ambiente para os serviços do MoS, e conceitos inovadores de logística que aceleram as operações intermodais nos terminais.

#### ***1.4.4.5.3 Estudos***

Podem ser elegíveis até 50% de cofinanciamento para estudos de benefícios mais vastos realizados em nível regional ou europeu ou partes de estudo de projetos de infraestruturas e que contribuam para o desenvolvimento do conceito em nível europeu. Interessante destacar que existe preferência para estudos maduros, conducentes a resultados concretos, como a concessão técnica de infraestruturas, aspectos de elementos humanos no transporte marítimo, preparação de aplicações TIC, melhores medidas de segurança etc.<sup>276</sup>. Os estudos de viabilidade ou estudos de mercado não são elegíveis para financiamento. Desde 2016 (até 2018), não existe financiamento ativo para esse tipo de programa.

---

<sup>275</sup> As *Emission Control Areas* (ECAs) são definidas no Anexo VI à MARPOL. Mais informações disponíveis em: <[http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Emission-Control-Areas-\(ECAs\)-designated-under-regulation-13-of-MARPOL-Annex-VI-\(NOx-emission-control\).aspx](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/PollutionPrevention/AirPollution/Pages/Emission-Control-Areas-(ECAs)-designated-under-regulation-13-of-MARPOL-Annex-VI-(NOx-emission-control).aspx)>. Acesso em: 21 mar. 2019.

<sup>276</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

#### 1.4.4.6 Autoestradas do Mar: projetos ativos

Antes de iniciar este Capítulo, finalizando o discutido acima, é indispensável destacar que a taxa de cofinanciamento pode ser aumentada em até o 85% para os países elegíveis para “coesão”, isto é, os 11 novos Estados-Membros aderidos após 2004, além de Portugal e Grécia. Do mesmo modo, o programa dos MoS está aberto, desde 2014, para a participação de países terceiros (países vizinhos) nos projetos propostos. A cooperação é limitada, no entanto, ao envolvimento em estudos ou ações-piloto, e é importante destacar que não serão permitidas obras em países terceiros. Uma proposta de projeto pode combinar diferentes taxas de cofinanciamento dentro de uma aplicação, tanto para a implementação de projetos como para as ações-piloto e os estudos<sup>277</sup>.

Assim, adentrando a discussão pretendida neste Capítulo, todos os tipos de projetos de MoS devem ser apoiados e apresentados conjuntamente por, pelo menos, dois Estados-Membros da UE. O requisito aplica-se também aos projetos estendidos a países terceiros. Não é possível acumular o cofinanciamento do CEF com o apoio de outros instrumentos financeiros da UE, como o FEDER<sup>278</sup>, etc., para a mesma parte de ação ou atividade. No caso do cofinanciamento de qualquer parte de um projeto de MoS a partir de outros fundos da UE, o proponente do projeto deve fornecer uma explicação detalhada de todas as atividades, a fim de demonstrar um escopo completo e coerente do projeto. Para grandes ações com multi-beneficiários, a Comissão Europeia recomenda a exploração da possibilidade de apresentar pedidos de financiamento pelo Agrupamento Europeu de Interesse Económico (AEIE)<sup>279</sup>, criado para efeitos de execução de projetos, em conformidade com o Regulamento (CEE) n°

<sup>277</sup> No entanto, recomenda-se que as partes do estudo dos projetos de infraestrutura sejam claramente separadas das obras e deve ser claramente demonstrado que o empreendimento das obras não está dependente da execução e/ou conclusão do estudo. Importante lembrar, como especificado neste Capítulo, que existe uma exclusão temporária de estudos para a chamada desde 2016. (COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.)

<sup>278</sup> O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) tem por objetivo fortalecer a coesão econômica e social na União Europeia suprimindo os desequilíbrios entre as regiões. É, assim, um instrumento financeiro da Comissão Europeia de ajuda para o desenvolvimento econômico das regiões deprimidas da União Europeia. Os fundos FEDER constituem a parte maior do pressuposto da UE, afetando áreas de desenvolvimento como os transportes, as tecnologias da comunicação, a energia, o meio ambiente, a investigação e a inovação, as infraestruturas sociais, a formação, a reabilitação urbana e a reconversão industrial, o desenvolvimento rural, a pesca, o turismo e a cultura. Mais informações disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/erdf/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/erdf/)>.

<sup>279</sup> O regulamento das AEIE surge com o propósito de reduzir as dificuldades de natureza jurídica, fiscal ou psicológica com que as pessoas físicas, sociedades e outras entidades se debatem no âmbito da cooperação transfronteiriça. São regidas pelo Regulamento (CEE) n° 2.137, de 1985. (COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CEE) n° 2.137, de 25 de julho de 1985, do Conselho, relativo ao Agrupamento Europeu de Interesse Económico**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A126015>>. Acesso em: 26 abr. 2018.)

2.137, de 25 de julho de 1985, do Conselho.

No contexto do CEF, o portfólio de projetos chega a 41, correspondendo a um total de 348.178.000,00 € (trezentos e quarenta e oito milhões, cento e setenta e oito mil euros) de financiamento coberto<sup>280</sup>. Especificamente, no âmbito do concurso CEF 2015, foram selecionados 12 projetos correspondentes a um financiamento de subvenção de 85.880.000,00 € (oitenta e cinco milhões, oitocentos e oitenta mil euros), um montante que deverá gerar investimentos no valor de 248.362.958,00 € (quatrocentos e quarenta e oito milhões, trezentos e sessenta e dois mil, novecentos e cinquenta e oito euros)<sup>281</sup>. No âmbito dos convites à apresentação de propostas relativos ao transporte da CEF de 2014, foi selecionada uma carteira de 29 projetos, correspondente a um financiamento total de 262.298.000,00 € (duzentos e sessenta e dois milhões e duzentos e noventa e oito mil euros), que deverá gerar investimentos de 741.915.295,00 € (setecentos e quarenta e um milhões, novecentos e quinze mil e duzentos e noventa e cinco euros)<sup>282</sup>.

A Comissão Europeia<sup>283</sup> começou com a criação de quatro corredores marítimos: (i) Autoestrada do Mar Báltico (ligando os Estados do Mar Báltico aos Estados-Membros da Europa Central e Ocidental, incluindo a rota por meio do canal do Mar do Norte e do Mar Báltico); (ii) Autoestrada do Mar da Europa Ocidental (desde Portugal e Espanha, passando pelo arco atlântico para o Mar do Norte e o Mar da Irlanda); (iii) Autoestrada do Mar do Sudeste da Europa (que liga o Mar Adriático ao Mar Jônico e ao Mediterrâneo Oriental, incluindo Chipre); e (iv) Autoestrada do Mar do Sudoeste da Europa (Mediterrâneo Ocidental), que liga Espanha, França, Itália e Malta, e que se conecta à Autoestrada do Mar do Sudeste da Europa, incluindo conexões com o Mar Negro. Atualmente, conta com um portfólio de 36 projetos em andamento e 9 decisões em processo de adoção<sup>284</sup>. Corresponde, no total, a um financiamento RTE-T efetivamente atribuído de 379.900.000,00 € (trezentos e setenta e nove milhões e

---

<sup>280</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>281</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

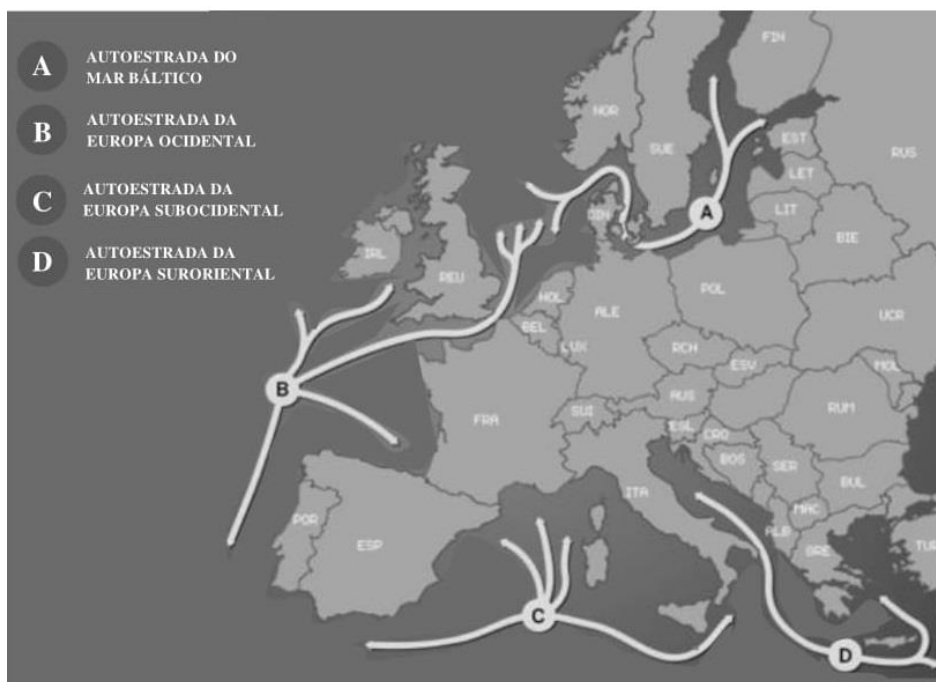
<sup>282</sup> Se os 47 projetos do programa RTE-T legado, que geraram investimentos totais de 1.480.000.000,00 (um bilhão, quatrocentos e oitenta milhões de euros), forem adicionados a essa carteira, então o total de investimentos gerados pelo apoio da UE no domínio do MoS é superior a 2.460.000.000,00 (dois bilhões, quatrocentos e sessenta milhões de euros). (COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.)

<sup>283</sup> Cf. *Autopistas del mar Creación de una perspectiva marítima en Europa*.

<sup>284</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

novecentos mil euros). A carteira das MoS ocupa a 7ª posição em termos de financiamento RTE-T atribuído a projetos prioritários<sup>285</sup>. Corresponde também ao 6,4% do orçamento total da RTE-T atribuído até agora aos projetos prioritários<sup>286</sup>.

**Figura 10: Áreas de desenvolvimento das Autoestradas do Mar**



Fonte: elaborado pelo autor, com base em AMADOR FERNÁNDEZ, Á. **Las autopistas del mar**. Disponível em: <<https://masqueingenieria.com/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 5 out. 2018.

#### **1.4.4.6.1 Modelos práticos de incentivos nas Autoestradas do Mar**

Para criar uma nova Autoestrada do Mar, a Comissão Europeia exige que o tramo marítimo seja de, no mínimo, 450 milhas. Do mesmo modo, exige acessos diretos do terminal com os diferentes modos de intercâmbio. Devem existir facilidades administrativas no porto para as embarcações que usem a Autoestrada do Mar para o transporte de mercadorias assim como facilidades físicas (terminais adaptados, contando com rampas, equipes de manipulação em terra etc.). Finalmente, exige que exista a prestação regular de serviços de transporte de, no mínimo, duas partidas por semana<sup>287</sup>.

<sup>285</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>286</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

<sup>287</sup> Decisão nº 884/2004/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2004, que altera a Decisão nº 1692/96/CE sobre as orientações comunitárias para o desenvolvimento da rede transeuropeia de transportes, art. 12 bis.

Assim, existem certos elementos de análise, como frequência, para a criação de uma rodovia marítima<sup>288</sup>. Uma frequência mínima inicial de serviço de 3 a 5 partidas semanais deve ser estabelecida para ser considerada como Autoestrada do Mar. Após três anos, o serviço deve oferecer, no mínimo, seis partidas semanais.

Além disso, também são considerados elementos importantes para que uma rodovia marítima seja considerada uma Autoestrada do Mar, tais como:

(i) Horas: o horário de partida e chegada da embarcação deve ser prefixado e anunciado, e o seu cumprimento deve ser garantido;

(ii) Tempo de trânsito: o termo de transporte da ligação marítima deve permitir que o termo porta-a-porta seja equiparado ao da alternativa pura da estrada, igual ao dia da entrega;

(iii) Confiabilidade: os cronogramas estabelecidos devem ser cumpridos;

(iv) Continuidade: a continuidade do serviço deve ser garantida;

(v) Serviço integral: o serviço de tração deve ser oferecido no destino para aqueles usuários que não têm meios para assegurá-lo;

(vi) Eficiência comercial: o ritmo de crescimento dos níveis de emprego deve permitir alcançar o ponto de equilíbrio econômico em um período máximo de 3 anos. Custos fixos e variáveis, impacto dos custos indiretos, margens de lucro, tempos de transporte, restrições à condução. A decisão final de fazer a transferência modal seria uma comparação entre custo e serviço, melhorias nos tempos de trânsito, melhorias nos parâmetros de qualidade e melhorias nos aspectos ambientais.

Conforme indicado na Figura 11 a seguir, existem diferentes concursos entre a Espanha e a França para o desenvolvimento de Autopistas del Mar.

---

<sup>288</sup> GARCÍA MENÉNDEZ, P. **Short Sea Shipping**: propuesta de una línea Short Sea Shipping entre Barcelona y Roma. 2013. pp. 4-5.

**Figura 11: MoS no Atlântico**



Fonte: AMADOR FERNÁNDEZ, Á. **Las autopistas del mar.** Disponível em: <<https://masqueingenieria.com/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 5 out. 2018.

Já a Figura 12 aponta as diferentes Autoestradas do Mar que existem no Mar Mediterrâneo. Partindo dos portos de Barcelona, Tarragona e Valência, na Espanha, existem diversos serviços prestados nas MoS por meio do Mar Mediterrâneo, especialmente com a Itália. Porém, a instabilidade na política italiana nos últimos anos (2011-2017) tem dificultado a manutenção e o desenvolvimento de novas MoS.

**Figura 12: MoS no Mar Mediterrâneo**



Fonte: AMADOR FERNÁNDEZ, Á. **Las autopistas del mar.** Disponível em: <<https://masqueingenieria.com/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 5 out. 2018.

#### ***1.4.4.6.2 Importância dos investimentos na parte terrestre para a eficácia das Autoestradas do Mar***

Os investimentos no lado de terra como forma de incentivar à cabotagem marítima no Espaço Económico Europeu apresentam-se como um elemento transcendental em uma efetiva implementação das Autoestradas do Mar. Importante destacar que diversos investimentos são cofinanciados por meio do RTE-T e da CEF, projetos já introduzidos ao longo desta Seção. Os programas incluem equipamentos para aumentar a produtividade e a inovação no manuseio nos terminais para reduzir o consumo de equipamentos, automação dos acessos e terminais portuários, dragagem de berços e canais para manter a navegação segura e aumentar o tamanho dos navios-alvo, as conexões ferroviárias aos portos e terminais; além de instalações alternativas de reabastecimento de combustível para navios e de fornecimento de energia do lado da costa.<sup>289</sup>

Do mesmo modo, destaca a Comissão Europeia que é indispensável definir uma rede colaborativa de plataformas de TIC para portos e serviços das MoS para se adaptar às necessidades dos expedidores e ser capaz de atrair a demanda de transporte em suas áreas de captação<sup>290</sup>. Um documento de discussão sobre a conectividade do interior do porto elaborado pela OCDE em 2015<sup>291</sup> destacou algumas estratégias portuárias que poderiam efetivamente aumentar a produtividade portuária, como sistemas de nomeação de caminhões, incentivos para o tráfego fora dos horários de pico, portões estendidos e portos secos, principalmente onde há grandes quantidades de contêineres e a carga pode ser agrupada antes de ser despachada para destinos individuais.

#### ***1.4.4.6.3 Conectando portos com seus hinterlands e com redes principais de corredores (CNCs)***

Nos termos do disposto no art. 21 do Regulamento RTE-T 1.315, de 2013, já apresentado no início da discussão sobre as Autoestradas do Mar:

As Autoestradas do Mar, que representam a dimensão marítima da RET-T, devem contribuir para a realização de um espaço europeu de transporte marítimo sem barreiras. Consistirão em rotas marítimas de curta distância, portos, infraestruturas e equipamentos marítimos associados e instalações,

<sup>289</sup> Cf. COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF support to Motorways of the Sea**. 2018. p. 12. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/201803\\_mos\\_report\\_withcover.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/201803_mos_report_withcover.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>290</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF support to Motorways of the Sea**. 2018. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/201803\\_mos\\_report\\_withcover.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/201803_mos_report_withcover.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>291</sup> OCDE. Port Hinterland Connectivity. **Discussion Paper n° 2015-13**, International Transport Forum, pp. 13-15, 2015.

bem como formalidades administrativas simplificadas, permitindo que os serviços de transporte marítimo de curta distância ou marítimo-fluvial operem entre pelo menos dois portos, incluindo as ligações ao interior.

E, em complemento ao art. 21, o art. 21.1.b) declara que as normas incluem instalações portuárias, terminais de carga, plataformas logísticas e vilas de carga localizadas fora da área portuária, mas associadas às operações portuárias, às tecnologias de informação e comunicação (TIC), como sistemas eletrônicos de gerenciamento logístico; e aos procedimentos de segurança e administrativos e alfandegários em pelo menos um Estado-Membro, e, no art. 21.1.c), dispõe que as normas também incluem a infraestrutura para acesso direto terrestre e marítimo. Além disso, de acordo com o Livro Branco sobre os Transportes de 2011, um sistema de transporte inteligente<sup>292</sup>, atrativo e sustentável contribuiria para a transferência modal e para evitar o retrocesso modal.

Portanto, o conceito legal de Autoestradas do Mar estabelece claramente que não diz respeito apenas ao transporte marítimo de curta distância, mas também às conexões, desde os portos até o interior, de modo que possam ser oferecidas as soluções integradas de transporte aos transportadores. Dado esse contexto, os esforços concentrar-se-ão na promoção da intermodalidade, melhorando as ligações de última milha aos portos e, assim, aos serviços de curta distância, ligando os corredores da RTE-T via MoS e promovendo corredores verdes<sup>293</sup>.

#### **1.4.4.6.4 Investimentos do MoS em conexões terrestres**

No que concerne às conexões portuárias com os *hinterland*, um total de 21 trabalhos relativos a projetos em ligações de MoS receberam financiamento, representando um total de 1.210.000.000.000,00 € (um bilhão, duzentos e dez milhões de euros) no período compreendido entre 2008 e dezembro de 2014 em investimentos em terra<sup>294</sup>. O MoS necessita de ligações marítimas adequadas para o SSS, assim como adequadas ligações dos portos com o *hinterland*. Aponta a Comissão Europeia, no DIP<sup>295</sup>, que existem diversas parcerias entre dois ou mais portos em dois Estados-Membros e os transportadores marítimos trabalham em conjunto nos 21 projetos de ligações MoS mencionados anteriormente para melhorar as ligações entre, por

<sup>292</sup> Interessante analisar as propostas da União Europeia neste sentido recolhidas, principalmente, na Diretiva nº 2010/40/UE, de 7 de julho de 2010, do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro para a implantação de sistemas de transporte inteligentes no transporte rodoviário, inclusive nas interfaces com outros modos de transporte.

<sup>293</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 58. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>294</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 58. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>295</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 58. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.



exemplo, Tallinn e Helsinque, Veneza e Igoumenitsa e Patras, Frederikshaven e Gotemburgo, na ligação multimodal Kvarken e na “ponte” de Dover e Calais. Esses projetos de conexão dos MoS deverão melhorar a eficiência da cadeia logística, ampliando e otimizando a capacidade de carga nos terminais portuários, melhorando as conexões ferroviárias entre os portos e os seus *hinterlands*. Do mesmo modo, deve permitir o compartilhamento de informações por meio da harmonização de plataformas TIC, entre outras tarefas, e tudo isso poderia ser realizado seguindo uma abordagem holística que integre as necessidades em terra e no mar no mesmo projeto. Da mesma forma, é objetivo “desenvolver Sistemas de Informação e Gestão de Corredores<sup>296</sup> para otimizar o fluxo de carga e facilitar o gerenciamento da cadeia de suprimentos para um uso mais eficiente dos recursos existentes”<sup>297</sup>.

#### 1.4.4.6.5 Incentivos às inovações tecnológicas

Este último tópico é um dos elementos principais para a Comissão Europeia no incentivo das MoS: a pesquisa e o desenvolvimento em aplicações telemáticas e inovações tecnológicas (*scanners*, pontes de pesagem automatizadas, tecnologias de rastreamento, diferentes tipos de sensores para equipamentos terminais portuários, locomotivas e vagões, entre outros), que são fundamentais para conseguir MoS adequadamente integradas na cadeia logística. A própria Comissão Europeia destaca que é necessária mais investigação sobre incentivos e mecanismos de financiamento que contribuam para corredores ecológicos, “a fim de avaliar quais as medidas mais brandas reduziriam o impacto ambiental do setor dos transportes, como a harmonização de impostos sobre combustíveis limpos e ecoincentivos”.

Os projetos de MoS colocam uma especial ênfase no elemento ambiental. Nesse sentido, elementos destacados, como o consumo de energia e emissões, aspectos operacionais, custos externos (incluindo aspectos de ordenamento social e espacial), custos de infraestrutura e custos internos foram definidos no *SuperGreen* – projeto financiado pelo 7º Programa-Quadro<sup>298</sup> – como indicadores a utilizar para avaliar o desempenho dos projetos de corredores. Diferentes consórcios estão estudando que tipo de incentivos, mecanismos de financiamento (por exemplo,

<sup>296</sup> Nesse sentido, é interessante conferir as discussões desenvolvidas pela Comissão Europeia em: COMISSÃO EUROPEIA. The Digital Transport and Logistics Forum (DTLF). Subgroup nº 2: Corridor Information Systems. **Discussion Paper nº 8: an outline for a generic concept for an innovative approach to interoperability in supply and logistics chains.** Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=36069&no=8>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

<sup>297</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan.** 2016. p. 59. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>298</sup> Mais informações sobre a Ação *SuperGreen* disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/2017-el-tm-0048-w>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

*Ecobonus*)<sup>299</sup> e medidas de compensação geram os melhores resultados em termos de minimizar os danos ambientais<sup>300</sup>. A internalização dos custos externos (principalmente externalidades ambientais e de congestionamento) no preço total de transporte dos diferentes modos de transporte continua a ser uma questão pendente, conforme sublinhado no documento da OCDE 2015 mencionado anteriormente<sup>301</sup>. Os custos de transporte, bem como as informações de tempo de emissão e trânsito, devem ser analisados para otimizar o desempenho do corredor, conforme destacado no projeto *Fresh Food Corridors*<sup>302</sup> do MoS.

## 1.5 O SISTEMA DE NAVEGAÇÃO INTERIOR COMO COMPLEMENTO ÀS AUTOESTRADAS DO MAR

O transporte por vias navegáveis interiores desempenha um papel importante no transporte de mercadorias na Europa. Mais de 37.000km de canais conectam centenas de cidades e regiões industriais. Treze Estados-Membros possuem uma rede hidroviária interligada. O potencial para aumentar a participação modal do transporte hidroviário interior é significativo. Em comparação com outros modos de transporte, que são frequentemente confrontados com problemas de congestionamento e capacidade, o transporte por vias navegáveis interiores é caracterizado pela sua fiabilidade, eficiência energética e grande capacidade de exploração. A Comissão Europeia pretende promover e reforçar a posição competitiva das vias navegáveis interiores no sistema de transportes e facilitar a sua integração na cadeia logística intermodal.

A União Europeia tem um sólido ativo natural: uma densa rede de rios e canais naturais que conectam as bacias hidrográficas com suas bocas no Atlântico e no Mar do Norte e que, recentemente, está conectada à bacia do Mar Danúbio, no canal Reno-Meno-Danúbio. Nos seis países da União que a rede atravessa, o transporte aquaviário representa 9% do tráfego de carga.

---

<sup>299</sup> O *Ecobonus* foi um incentivo promovido e implementado pelo governo italiano desde 2004, que forneceu reembolsos de até 30% dos custos suportados pelas empresas de transporte rodoviário que optaram por utilizar as Autoestradas do Mar em vez de rodovias. Conseguiu aumentar o uso das Autoestradas do Mar em 22,3% no período de 2007-2010 e tornou-se em um exemplo para o resto de países da UE. Nesse sentido, surge o projeto *Med-Atlantic Ecobonus*, com a coordenação dos Ministérios dos Transportes da Espanha, da França, da Itália e de Portugal, com objetivo específico de projetar um novo *Ecobonus* que vise a apoiar o transporte intermodal de cargas por meio do aumento da demanda por MoS e alinhado com a estrutura e prioridades da política TENT-T. Projetaria um sistema de benefícios válido para os mercados do Atlântico e do Mediterrâneo Ocidental. Mais informações disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/2014-eu-tm-0544-s>>. Acesso em: 11 set. 2018.

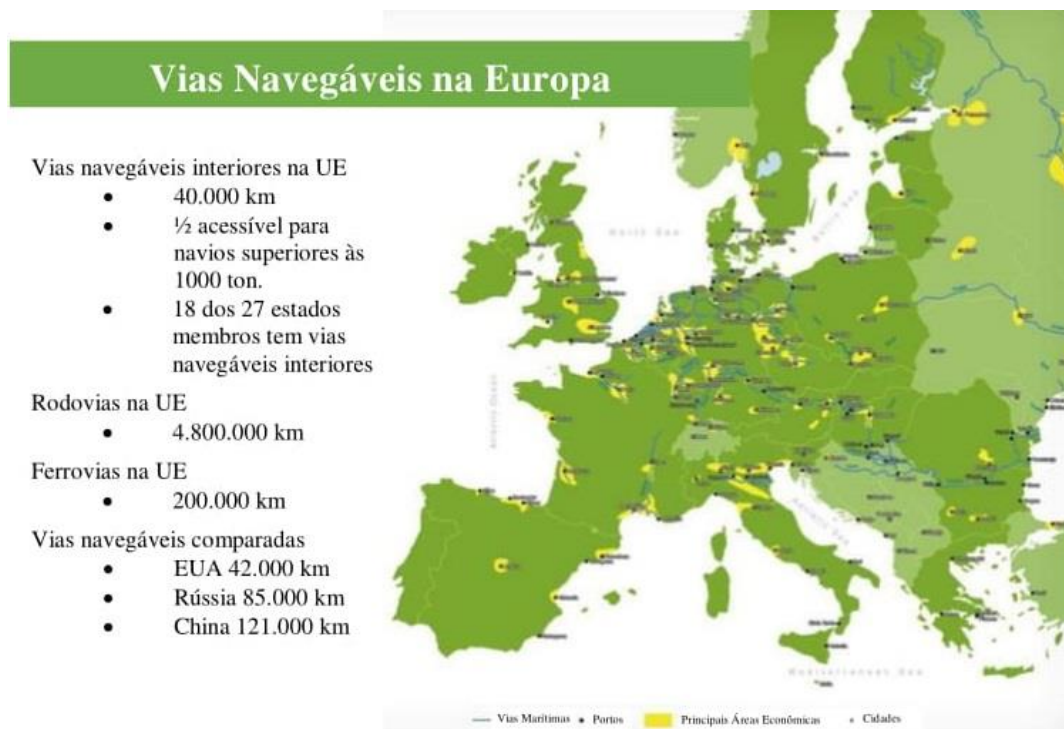
<sup>300</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Motorways of the Sea**: detailed implementation plan. 2016. p. 59. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>301</sup> OCDE. Port Hinterland Connectivity. **Discussion Paper n° 2015-13**, International Transport Forum, pp. 13-15, 2015.

<sup>302</sup> Mais informações sobre os *Fresh Food Corridors* disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/2014-eu-tm-0531-s.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

Se os países candidatos à adesão e a bacia do Danúbio ao Mar Negro estiverem incluídos, essa rede que transporta 425 milhões de toneladas por ano será interessante para 12 países europeus<sup>303</sup>.

**Figura 13: Vias fluviais na Europa**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em ALLISON, S. **Facts & figures: inland navigation in Europe**. [s.l.]: 2016. p.2.

### 1.5.1 A navegação interior como alternativa de transporte

O transporte por vias navegáveis interiores é uma alternativa competitiva ao transporte rodoviário e ferroviário. Em particular, oferece uma alternativa ecológica em termos de consumo de energia e emissões de ruído. Seu consumo de energia por km/tonelada de produtos transportados é de aproximadamente 17% do transporte rodoviário e 50% do transporte ferroviário. Além disso, o transporte hidroviário interior garante um elevado grau de segurança, em particular no que diz respeito ao transporte de mercadorias perigosas. Finalmente, contribui para descongestionar as redes rodoviárias sobrecarregadas em regiões densamente povoadas.

### 1.5.2 Necessidades de melhoras na eficiência na navegação interior

Contudo, existem ainda diversos problemas de eficiência para integrar as vias fluviais de navegação interior com as Autoestradas do Mar. O próprio Livro Branco dos Transportes

<sup>303</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco: a Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010, a hora das opções**. Bruxelas: 2010. p. 48. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:i24007&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

2010 destaca que os navios de cabotagem que queiram ter acesso à rede europeia de vias navegáveis interiores desde os portos belgas ou holandeses devem primeiro fazer conexão nos portos costeiros desses dois países para atender os procedimentos de trânsito aduaneiro:

Eles devem parar (com a correspondente perda de tempo) e pagar as taxas portuárias sem que isso implique poder se beneficiar de serviços específicos. Assim, a competitividade deste tipo de transporte é reduzida em comparação a outros modos não aplicam estas regras arcaicas (*sic*).

A solução pragmática seria desenvolver e autorizar a Comunidade a utilizar os sistemas de *advance electronic reporting* e *inland customs clearance*<sup>304</sup>, que já são utilizados na Suécia e em Portugal. Esses sistemas de troca eletrônica de dados permitem economizar tempo e dinheiro simplificando os trâmites burocráticos às companhias de navegação. Problemas semelhantes são observados na França, no porto de *Le Havre*. Além disso, a *Federation Européenne des Ports Intérieurs* (FEPI) observou que as autoridades portuárias também estão tentando contornar as regras para obrigar os navios de cabotagem interior e marítimo a pagar taxas portuárias (por exemplo, obrigando-os a parar para subir um piloto a bordo).

### 1.5.3 Sistema de Informação Fluvial

Nesse contexto, surge o Sistema de Informação Fluvial (em inglês, *River Information System* - RIS)<sup>305</sup>, o qual pretende reunir todos os serviços de informação harmonizados que apoiam a gestão do tráfego e do transporte na navegação interior, incluindo interfaces para outros modos de transporte. Os RIS têm como objetivo um processo de transporte seguro e eficiente, contribuindo assim para o uso intensivo de vias navegáveis interiores. Os RIS não lidam com atividades comerciais internas entre operadoras, mas estão abertos para conexões com o setor comercial. Os RIS são um importante contributo para a modernização da navegação, uma vez que preparam o caminho para a e-navegação. As principais tecnologias RIS incluem relatórios eletrônicos de navios, cartas eletrônicas de navegação interior, sistema

---

<sup>304</sup> Essas ferramentas têm o propósito de gerar ferramentas e soluções informáticas que permitam reduzir a burocracia e a ineficiência nos controles e registros na União Europeia. Mais informações sobre o *Advance Electronic Reporting* e o *Inland Customs Clearance* disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/digital-services/e-maritime\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/digital-services/e-maritime_en)> e <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=2593>>.

<sup>305</sup> O RIS reúne todos os serviços de informação harmonizados que apoiam a gestão do tráfego e do transporte na navegação interior, incluindo interfaces para outros modos de transporte. As principais tecnologias RIS incluem relatórios eletrônicos de navios, cartas eletrônicas de navegação interior, sistema de identificação automática (AIS), assim como avisos para o *skipper* e radar. (RIVER Information Services (RIS). **Observatory of European Inland Navigation**, 2019. Disponível em: <<https://www.inland-navigation.org/observatory/innovation-technologies/information-service/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.)

de identificação automática (AIS), avisos para o *skipper* e o radar<sup>306</sup>. Todas essas tecnologias exigem um grau substancial de padronização e uma atualização permanente desses padrões.

## 1.6 INEFICÁCIA DAS AUTOESTRADAS DO MAR?

### 1.6.1 Necessidade de uma melhor regulação e incentivos à cabotagem no sistema europeu de transportes

Neste ponto, é imprescindível salientar que, em termos globais, sem distinguir por tipo ou forma de apresentação dos bens (granel, contêineres, Ro-Ro, etc.) a quota modal do marítimo no comércio intra-UE consegue se manter em 32%, com o modo rodoviário em torno de 49%<sup>307</sup>. Portanto, apesar de todas as medidas adotadas pela União Europeia no intuito de promover o SSS, não consegue reduzir a quota de transporte rodoviário, embora pelo menos o transporte marítimo não perca posição no conjunto dos meios de transporte usados na região, como pode ser observado na tabela a seguir:

---

<sup>306</sup> O RIS proporciona, por exemplo, em termos legislativos, um banco de dados que lista, por países, os documentos e requerimentos requeridos. Disponível em: <<https://www.inland-navigation.org/observatory/crews-skills/permits-authorisation/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>307</sup> As porcentagens de mercadorias transportadas dentro da UE por meio de transporte, com dados de 2016: 49,3% são transportados via rodoviária; 11,2%, por via ferroviária; 4%, por vias navegáveis interiores; 3,1% por gasodutos, 32,3%, por transporte marítimo de cabotagem e 0,1 %, por ar. Informações obtidas de: COMISSÃO EUROPEIA. **Statistical Pocketbook 2018**. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

Tabela 5: Quotas por meios de transporte na UE no período de 1995-2016

QUOTAS POR MEIO DE TRANSPORTE (%)						
União Europeia (1995-2016)						
	Rodovias	Trilhos	Vias navegáveis interiores	Oleodutos	Mar	Ar
1995	45,3	13,6	4,3	4,0	32,7	0,1
1996	45,2	13,7	4,2	4,1	32,7	0,1
1997	45,4	13,8	4,3	4,0	32,5	0,1
1998	46,1	12,9	4,3	4,1	32,6	0,1
1999	46,7	12,3	4,1	4,0	32,9	0,1
2000	46,5	12,5	4,1	3,9	32,9	0,1
2001	47,1	11,8	4,0	4,1	32,9	0,1
2002	47,8	11,5	4,0	3,9	32,8	0,1
2003	47,6	11,7	3,7	3,9	33,1	0,1
2004	48,7	11,5	3,8	3,7	32,2	0,1
2005	48,6	11,5	3,8	3,8	32,2	0,1
2006	48,9	11,8	3,7	3,7	31,7	0,1
2007	50,0	12,0	3,9	3,4	30,6	0,1
2008	50,1	12,0	4,0	3,4	30,5	0,1
2009	50,4	11,0	4,0	3,7	30,7	0,1
2010	49,4	11,4	4,5	3,5	31,2	0,1
2011	48,7	12,1	4,1	3,4	31,7	0,1
2012	48,5	12,0	4,4	3,4	31,7	0,1
2013	48,7	11,8	4,4	3,3	31,7	0,1
2014	48,2	11,8	4,3	3,2	32,4	0,1
2015	48,9	11,9	4,2	3,3	31,7	0,1
2016	49,3	11,2	4,0	3,1	32,3	0,1

Fonte: elaborada pelo autor com base em COMISSÃO EUROPEIA. **Statistical Pocketbook 2018**. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018\\_en](https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/statistics/pocketbook-2018_en)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

O mesmo ocorre em relação às ações de transferência de modo: atingir, na medida do possível, a orientação do transporte rodoviário para os outros modos. Apesar de tudo, é um processo dispendioso, uma vez que, por exemplo, nos serviços regulares de navegação aérea, ferroviária ou terrestre, é necessário um fator de carga entre 70% e 90% para que a opção seja rentável<sup>308</sup>, o que não sempre é assim<sup>309</sup>. O cofinanciamento é limitado a 30% das despesas

<sup>308</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n° 1.382, de 22 de julho de 2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Programa Marco Polo)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32003R1382>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>309</sup> Destacam-se os exemplos da MoS entre os portos de Bilbao e o de Zeebrugge (Bruxelas, Bélgica), que se iniciou em 2007 e foi cancelada em 2014. Do mesmo modo, a MoS, entre o porto de Gijón e o de Saint Nazaire (Nantes, França) esteve em funcionamento desde 2010, sendo cancelado em 2014. O serviço não acabou deslanchou economicamente e a companhia de navegação exploradora do serviço a suspendeu por falta de rentabilidade. (LAS AUTOPISTAS del mar: alternativa sostenible al transporte terrestre. **Prosertek**, 21 set. 2016. Disponível em: <<https://prosertek.com/es/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.)

geradas pela criação de um serviço<sup>310</sup>. É preciso, em consonância com o programa Marco Polo I, criar mais ações com um efeito catalisador: isso inclui favorecer a criação de autoestradas marítimas, garantir um serviço com partidas frequentes e regulares e o estabelecimento de serviços ferroviários internacionais. O objetivo é promover o desenvolvimento de modos alternativos ao rodoviário e integrá-los da melhor maneira possível usando as infraestruturas existentes.

## 1.6.2 Melhor regulação e autêntica unificação da cabotagem marítima

### 1.6.2.1 Redução dos trâmites burocráticos

Este tópico é uma das principais críticas ao SSS na União Europeia. Como sublinhado pela ECSA<sup>311</sup>, não existe, ainda, um mercado realmente unificado para o SSS na União Europeia, conforme o exemplo do transporte de um contêiner partindo de Nijmegen (Holanda) para Borås (Suécia) apresentado na Figura 14 a seguir<sup>312</sup>.

**Figura 14: Transporte comparado Holanda–Suécia marítimo/terrestre**



Fonte: ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 8. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>310</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Regulamento (CE) n° 1.382, de 22 de julho de 2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Programa Marco Polo).** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32003R1382>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>311</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 11. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>312</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 13. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

No caso do transporte rodoviário, o *driver* emitiria uma carta CMR<sup>313</sup>, que já seria suficiente. Já no caso do SSS<sup>314</sup>, o processo é mais complexo:

- (i) O *driver* emite uma nota de transporte do porto de carga;
- (ii) O consignatário declara o *status* da comunidade de mercadorias;
- (iii) A companhia de navegação insere o contêiner no *Port Community System* no terminal do porto de carregamento;
- (iv) A companhia de navegação envia um conhecimento de embarque ao terminal e declara, no *Port Community System*, o *status* das mercadorias;
- (v) O terminal portuário verifica o *status* da documentação das mercadorias no *Port Community System*;
- (vi) O manifesto do navio é atualizado pela companhia de navegação, incluindo informações sobre o *status* das mercadorias;
- (vii) O navio emite os formulários FAL IMO<sup>315</sup> necessários para as diferentes autoridades holandesas e o porto de Roterdã antes da partida;
- (viii) O navio envia os dados para a *National Single Window* sueca antes e depois da chegada a Gotemburgo e no momento da partida;
- (ix) A companhia de navegação entra no contentor no sistema aduaneiro sueco e envia o manifesto;
- (x) A companhia de navegação declara o *status* da comunidade das mercadorias no sistema portuário em Gotemburgo;
- (xi) O terminal portuário verifica a documentação do *status* da comunidade das mercadorias; e

---

<sup>313</sup> O documento CMR é o exigido para o transporte rodoviário. CMR é o acrônimo de: *Contract for the International Carriage of Goods by Road*. Esse é o acordo internacional que contém os direitos e as obrigações das partes envolvidas no transporte rodoviário: o transportador, o carregador e o destinatário. Esse contrato será aplicado a todos os transportes internacionais de mercadorias em que o país de carga e descarga são diferentes e ambos são signatários do contrato CMR. Disponível em: <<https://www.jus.uio.no/lm/un.cmr.road.carriage.contract.convention.1956/doc.html>>. Acesso em: 11 set. 2018.

<sup>314</sup> Importante destacar que as MoS são uma tentativa de evitar todo esse processo. Assim, no caso de existir uma MoS estabelecida, o trâmite é simplificado. No caso de ser uma mercadoria comunitária e a companhia de navegação ter reconhecido o *status* da alfândega como linha regular, os trâmites de alfândega não seriam requeridos. (MORA-GRANADOS, P. T. Short Sea Shipping (SSS) y Autopistas del Mar (AdM): impactos positivos y ventajas derivados de la utilización del TMCD. **Jornada La contribución del TMCD a la mejora del balance de emisiones del cargador**, Salamanca, p. 11, 2016. Disponível em: <<http://www.shortsea.es/images/PDF/jornadaseminarios/Salamanca/ponenciaPilarTejo.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.)

<sup>315</sup> A Convenção para Facilitar o Tráfego Marítimo Internacional, de 1965, como emendada (Convenção FAL) inclui, em sua norma 2.1, uma lista de documentos que as autoridades públicas podem requerer de um navio e faz recomendações sobre o máximo de informações e número de cópias que devem ser exigidas. Informação sobre os diferentes trâmites e documentos requeridos disponíveis em: <<http://www.imo.org/es/OurWork/Facilitation/FormsCertificates/Paginas/Default.aspx>>. Acesso em: 12 set. 2018.



(xii) O *driver* emite uma nota de transporte do porto de descarga.

Assim, a falta de um mercado único, os procedimentos administrativos pesados, as restrições de acesso ao mercado para os prestadores de serviços nos portos e outras barreiras não só tornam o SSS menos competitivo, mas também menos atrativo do que outros modos de transporte. A Comissão Europeia, sugere a ECSA<sup>316</sup>, deveria levar a cabo uma campanha ativa para informar os carregadores e os transportadores rodoviários dos resultados alcançados, promovendo e incentivando o transporte marítimo de cabotagem como uma solução de transporte competitiva e sustentável. É, no entanto, incontestável, que o mercado único continua incompleto e disfuncional em alguns setores, sendo a cabotagem marítima um exemplo claro disto.

Embora seja uma das principais prioridades do *Single Market Act II*<sup>317</sup>, a cabotagem marítima, como já estudado ao longo do trabalho, continua sendo desfavorecida em comparação com outros modos de transporte. Em muitos casos, as mercadorias transportadas pelo SSS entre dois portos da UE perdem o estatuto de comunidade logo que saem do porto<sup>318</sup>, o que implica um pesado fardo administrativo, envolvendo várias autoridades e partes intermediárias. Os procedimentos e requisitos não são apenas complexos, mas também repetitivos como explicitado no exemplo do transporte da Holanda à Suécia acima, resultando em perdas de produtividade e carga de trabalho desnecessária e estresse para as tripulações de navios.

#### 1.6.2.2 Sistema de Identificação Automática

Por outro lado, o AIS (Automatic Identification System) é um sistema de identificação que transmite automaticamente informações sobre nome, posição, velocidade e curso de um navio. Se um navio estiver equipado com AIS, os dados são enviados automaticamente para instalações localizadas em terra. As mercadorias transportadas nesses navios poderiam, portanto, ser tratadas da mesma forma que as transportadas em terra e consideradas bens da UE, a menos que fossem identificadas de outra forma. O transporte marítimo de cabotagem tem a

<sup>316</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 13. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>317</sup>O *Single Market Act*, ou Ato para o Mercado Único, foi apresentado pela Comissão em abril de 2011, estabelecendo certas medidas (melhorar a mobilidade, promover o financiamento das PMEs, melhorar as conexões energéticas), pretendendo impulsionar o crescimento num período de profunda crise econômica na União Europeia. Posteriormente, em outubro de 2012, a Comissão propôs um segundo conjunto de ações (*Single Market Act II*) para continuar a se aprofundar nessas medidas, reforçando o mercado único europeu. Mais informações disponíveis em: <[http://ec.europa.eu/growth/single-market/smact\\_en](http://ec.europa.eu/growth/single-market/smact_en)>. Acesso em: 11 set. 2018.

<sup>318</sup> Está em conexão com a discussão apresentada quando analisado o Projeto Cintura Azul da UE, no qual um navio que navega entre Antuérpia e Roterdão ainda é tratado como se viesse da China, com o custo burocrático e econômico que isso comporta.

capacidade total de ser “como o transporte por meio de caminhões”, o que deve se tornar seu principal elemento de *marketing* para incentivá-lo em detrimento do transporte rodoviário. Muitas formalidades administrativas relacionadas com a chegada do navio estão desatualizadas, desnecessárias e repetitivas<sup>319</sup>. Isso se aplica tanto à documentação de carga quanto àquela relacionada à tripulação. Elas devem ser simplificadas e racionalizadas para aliviar a carga administrativa. Deve também dispensada uma atenção maior à coordenação das inspeções a bordo. Para as formalidades que passam no teste de relevância e são mantidas, deve ser fornecida uma janela única europeia genuína, com base no princípio *reporting once* e na utilização de um manifesto de carga eletrônica harmonizado<sup>320</sup>.

#### 1.6.2.3 Gerenciamento do tráfego marítimo

Evidencia-se, finalmente, que a eficiência do gerenciamento do tráfego marítimo poderia ser melhorada se fornecessem aos navios a capacidade de ver as rotas planejadas uns dos outros. Isso permitiria aos navios obter uma visão mais completa de como os navios ao redor podem influenciar a sua trajetória. Usando esses dados, outros serviços são capazes de produzir informações valiosas e oferecer recomendações aos navios em suas rotas, como recomendações para evitar o congestionamento em áreas com alto tráfego, evitar áreas ambientalmente sensíveis e informações de segurança marítima. A troca de informações entre os atores portuários e marítimos melhoraria o planejamento e o desempenho em relação às chegadas, às partidas e aos prazos de entrega.

A revisão planejada da Diretiva relativa às formalidades de prestação de contas deve passar rigorosamente pelos passos acima e evitar ser reduzida a uma mera modernização das janelas nacionais. No seu conjunto, essas medidas eliminarão todos os procedimentos discriminatórios e, finalmente, completarão o mercado único para o transporte marítimo.

#### 1.6.2.4 Melhora do acesso aos serviços portuários

Até agora, a política de navegação da UE não liberalizou o acesso ao mercado dos serviços portuários. Isso, aponta a ECSA, é particularmente importante para os operadores de transporte marítimo de SSS, que realizam frequentes escalas portuárias e para os quais as perdas financeiras e de tempo se adicionam desproporcionalmente aos custos totais de transporte<sup>321</sup>.

---

<sup>319</sup> ECSA. **Short Sea Shipping**: the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 11. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>320</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.emsa.europa.eu/combined-maritime-data-menu/data-sources.html>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>321</sup> ECSA. **Short Sea Shipping**: the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 14. Disponível em:

Segundo a ECSA<sup>322</sup>, o processo legislativo em andamento referente à proposta mais recente de regulamentação portuária<sup>323</sup> não produzirá os resultados esperados, uma vez que serviços significativos são excluídos, deixando apenas um número limitado de serviços que têm um impacto relativamente menor nos custos das chamadas portuárias. Por conseguinte, destaca a ECSA<sup>324</sup> que é necessário encontrar soluções alternativas, por meio de decisões de casos individuais e de uma abordagem mais estruturada no contexto das redes transeuropeias de transportes (RTE-T), tal como já previsto na comunicação da política portuária de 2013 da Comissão Europeia. A Comissão deveria, em particular, estabelecer um quadro comum para os certificados de isenção de pilotagem (PEC)<sup>325</sup>, “permitindo o acesso aos PEC em todos os portos da UE, tendo simultaneamente em conta as condições locais e preservando os atuais níveis de segurança”<sup>326</sup>.

Embora tal enquadramento beneficie o transporte em geral, seria especialmente relevante para os serviços de cabotagem. Para esses serviços, as taxas de pilotagem geralmente representam um grande custo em comparação com a taxa de frete diária da embarcação<sup>327</sup>. Para os serviços regulares de cabotagem, destaca a ECSA, ter um sistema PEC é ainda mais óbvio, uma vez que esses serviços são frequentemente obrigados a pagar por serviços de pilotagem

---

<[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>322</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>323</sup> Refere-se à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece um quadro normativo para o acesso ao mercado dos serviços portuários e a transparência financeira dos portos. Esta não foi finalmente validada, sendo formalmente cancelada em 15 de fevereiro de 2017.

<sup>324</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>325</sup> O uso de um piloto é obrigatório em muitas águas territoriais. Um piloto está familiarizado com as águas locais e as condições especiais e pode, portanto, guiar os navios por meio de áreas congestionadas ou perigosas. O piloto atua como consultor, pois o comandante permanece no comando legal e superior da embarcação. Na maior parte dos Estados-Membros, a legislação prevê a possibilidade de alguma forma de isenção da pilotagem, quer sob a forma de isenções na regulamentação da pilotagem obrigatória, quer sob a forma de emissão de certificados de isenção de pilotagem (PEC). Um certificado de isenção de pilotagem pode ser concedido ao comandante ou companheiro da embarcação quando estes cumpram certos critérios que demonstrem a capacidade de manejar com segurança sua embarcação nas águas em questão. Normalmente, a isenção de pilotagem é válida apenas para o navio e a rota especificados. Mais informações disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/short\\_sea\\_shipping/pilotage\\_exemptions\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/short_sea_shipping/pilotage_exemptions_en)>. Acesso em: 5 jun. 2018.

<sup>326</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>327</sup> ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed.** 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

que não necessitariam<sup>328</sup>, dado o elevado número de chamadas feitas nos mesmos portos. Assim, continua a crítica da ECSA, afirmando que as companhias de navegação são absolutamente dependentes de portos abertos e operacionais para executar seus próprios serviços<sup>329</sup>. Os Estados-Membros deveriam manter os seus portos abertos a todo o tráfego que pretenda utilizá-los: “é imperativo que os serviços de navegação tenham o mesmo grau de proteção contra atos de sabotagem e obstrução voluntária que os serviços concorrentes em outros modos”<sup>330</sup>. Não obstante o fato de a manutenção da ordem pública ser da competência dos Estados-Membros, a UE deve agir no sentido de proteger o transporte marítimo de curta distância e os seus usuários por meio da aplicação efetiva do regulamento relativo ao funcionamento do mercado interno em relação à livre circulação de mercadorias e bens.

#### *1.6.2.5 Estimular financeiramente o transporte marítimo de cabotagem*

Os armadores europeus apoiam uma abordagem alternativa em que o financiamento se concentra na infraestrutura tanto em terra como nos navios, incluindo a modernização ambiental e a adaptação adaptadas, sujeitas a condições acordadas e critérios predefinidos. São necessárias várias medidas, como aquelas apresentadas no Fórum Europeu de Navegação Sustentável (ESSF), promovendo “o desenvolvimento de ferramentas de financiamento inovadoras que permitirá um acesso mais fácil a subvenções e empréstimos de instituições financeiras para investimentos ambientais”. O Banco Europeu de Investimento (BEI) e a Comissão Europeia estão a elaborar um instrumento de partilha de riscos para atrair os mutuantes comerciais para esse mercado.

A concepção de um instrumento financeiro tão inovador para o setor dos transportes marítimos está atualmente sujeita a ações-piloto em alguns Estados-Membros da UE, com o objetivo final de estabelecer um sistema que possa ser implantado em nível europeu. Na pendência da conclusão do mercado interno da navegação e tendo em conta o declínio da quota de mercado do transporte marítimo de curta distância, a Comissão Europeia deveria, da mesma maneira, avaliar a possibilidade de uma iniciativa europeia de incentivo financeiro ao lado da procura do transporte marítimo de curta distância. Pode basear-se na experiência do programa

---

<sup>328</sup> ECSA. **Short Sea Shipping:** the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>329</sup> ECSA. **Short Sea Shipping:** the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

<sup>330</sup> ECSA. **Short Sea Shipping:** the full potential yet to be unleashed. 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

italiano *Ecobonus*, já explicado previamente, bem como nos projetos em curso ao abrigo do Mecanismo Interligar a Europa (CEF), tendo em conta que os incentivos devem não apenas beneficiar os serviços regulares, mas também os navios que operam no mercado à vista.

## 2 A EXPERIÊNCIA NORTE-AMERICANA: OS CORREDORES MARÍTIMOS NO QUADRO DO NAFTA

Não pode se esquecer, antes de tratar os sistemas de integração marítimos comparados, que o caso europeu é *sui generis*. Trata-se do projeto de integração mais evoluído, especialmente no que diz respeito a ser um bloco político, com estruturas legais e econômicas avançadas. O resto dos blocos comerciais contam com experiências de integração menores, que também são relevantes para estabelecer uma comparação mais realística com o MERCOSUL. Esse é o caso do Acordo de Livre Comércio da América do Norte (amplamente conhecido pelo acrônimo, em inglês, NAFTA), composto pelos EUA, pelo Canadá e pelo México, em vigor desde 1º de janeiro de 1994.

Nas negociações do NAFTA, o transporte marítimo foi um dos elementos excluídos da negociação<sup>331</sup>. Os negociadores norte-americanos, como bem afirmam Brooks e Frost, tinham deixado bem claro, desde o início, que esse aspecto da rede de comércio e transporte não estava disponível para consideração, e a atenção foi voltada para a negociação de um acordo que se concentrasse principalmente no setor de transporte rodoviário. Embora esse fosse o mais politicamente oportuno dentro dos EUA, é sabido que o *lobby* de transporte marítimo era muito forte naquele país, o que acarretou menor atenção recebida pelo setor de transporte marítimo dentro do NAFTA *vis-à-vis* outros modos no sistema de transporte. Ainda assim, os elementos de transporte rodoviário do NAFTA não foram totalmente implementados e há um número importante de questões pendentes para esse setor<sup>332</sup>.

No setor dos transportes marítimos, é razoável dizer que os interesses de cada país não são bem compreendidos pelos outros e que as oportunidades de cooperação no âmbito do

---

<sup>331</sup> O NAFTA é uma extensão do Acordo Comercial Canadá-EUA, assinado em 4 de outubro de 1988, para a formalização do relacionamento comercial entre os dois países. Em 1990, o bloco entrou em negociações para ser substituído por um tratado que incluía o México, que seria o NAFTA. Nesse acordo, primeiro entre os EUA e o Canadá, tampouco existiam provisões visando à liberalização da cabotagem marítima entre os países, fato que continuará no NAFTA.

<sup>332</sup> Um envio de uma mercadoria do México para o seu destino final nos EUA requer 3 caminhões diferentes, além dos tempos de espera na fronteira (2018). Para o México, é urgente resolver essa questão, já que o transporte terrestre de carga é o meio de entrega mais importante, pois representa 60% da carga. Cerca de 75% das exportações mexicanas para os EUA são feitas por estrada e passam por passagens de fronteira. Da mesma forma, o transporte doméstico, a cabotagem terrestre, é reservada para empresas locais em ambos os lados da fronteira. (BRIONES, C. *TLCAN ¿Y El Libre Tránsito De Camiones?* PITIC, 20 mar. 2017. Disponível em: <<http://transportespitic.com/blog/2017/03/20/tlcan-y-el-libre-transito-de-camiones/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.)

NAFTA no transporte marítimo não foram seriamente examinadas. Criticam Brooks e Frost<sup>333</sup> que existem poucas instituições ou fóruns para o avanço da relação comercial e de transportes marítimos. Asseveram os referidos autores<sup>334</sup> que, em tais veículos, a integração só pode ser avançada por meio de iniciativas do setor privado, sendo única luz na escuridão o acordo assinado pelos três países do NAFTA para examinar o transporte marítimo no contexto do transporte marítimo de cabotagem. Em julho de 2003, o Canadá e os EUA assinaram um Memorando de Cooperação sobre Compartilhamento de Informações e Experiências de Transporte Marítimo de Curta Distância (MOC) e o acordo foi estendido ao México pouco depois. Estes documentos serão analisados mais detalhadamente nesta Seção.

## 2.1 A ATUAL POLÍTICA DE CABOTAGEM NOS PAÍSES DO NAFTA: O PROTECIONISMO COMO VIA POLÍTICA PRINCIPAL

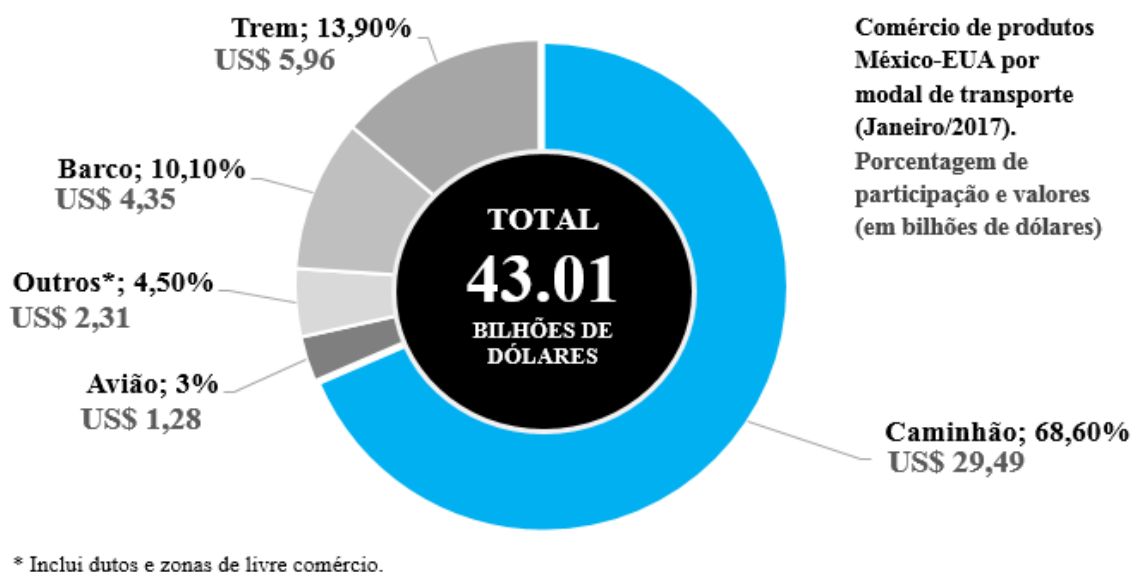
A região do NAFTA é uma área de comércio global chave, mas o transporte marítimo não se beneficia substancialmente desse processo comercial. O transporte SSS é o segundo modo de transporte mais comum na União Europeia, aproximadamente 32% do comércio interno comunitário move-se pelo mar, como já analisado no Capítulo anterior. No NAFTA, o transporte marítimo aparece como uma opção esquecida, resultando em uma ineficiência, como exemplificado na Figura 15 abaixo. Nem o governo canadense nem o governo americano tem o transporte marítimo no topo da lista de prioridades de financiamento.

---

<sup>333</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. **Maritime Policy & Management**, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>334</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. **Maritime Policy & Management**, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

Figura 15: Mares, desaproveitados



Fonte: elaborada pelo autor, com base em MORALES, R. México quiere cabotaje regional en el TLCAN. *El Economista*, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-quiere-cabotaje-regional-en-el-TLCAN-20170411-0097.html>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

Um dos principais motivos do desincentivo do SSS no NAFTA é que os mercados de transporte marítimo de cabotagem permanecem amplamente protegidos na América do Norte, em razão da reticência dos EUA a qualquer negociação com vistas a qualquer abertura do mercado. Essa diretriz política tem um impacto direto na competitividade norte-americana nos mercados internacionais. Por razões políticas, qualquer tentativa de mudar a situação tem sido malsucedida. Desde janeiro de 2017, a pedido do Presidente dos EUA, foram realizadas negociações para modernizar o NAFTA. Parece que, mais uma vez, a noção de revisitar a *Jones Act* está fora de questão.

### 2.1.1 Estados Unidos da América: *Jones Act*

#### 2.1.1.1 Irrelevância dos EUA no transporte marítimo mundial

Os EUA contam com 19.924km de costa marinha, 6.000km de extensão fluvial e 250.000 km<sup>2</sup> de área dos seus Grandes Lagos<sup>335</sup>. Com todos esses recursos, por que não tem uma capacidade de navegação proporcional no mercado mundial? Os EUA se tornaram sucesso internacional em muitos campos, como os setores automotivo, de tecnologia da informação,

<sup>335</sup> UNITED STATES General Information. **Factfish**, 2019. Disponível em: <<http://www.factfish.com/country/united%20states>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

aeronáutico, químico e cultural<sup>336</sup>. Mas por que não no setor marítimo? Questiona-se o próprio Bellemare<sup>337</sup>. É preciso sublinhar que o mercado do transporte marítimo interno, em termos econômicos, é bastante grande, totalizando pouco mais de 1 bilhão de toneladas em 2000, em um total do mercado estadunidense externo e doméstico de aproximadamente 2,5 bilhões de toneladas.

Essas cifras acima ilustram o paradoxo. Em 2015, entre os vinte principais grupos mundiais de transporte marítimo do mundo, apenas três eram norte-americanos. Estes representaram 3% da capacidade do mundo. Na indústria da construção naval, a situação era semelhante. Em 2015, os 15 principais estaleiros mercantes globais eram todos asiáticos, principalmente da Coreia do Sul, da China e do Japão. Nenhum deles era estadunidense. De acordo com um estudo do Departamento de Comércio dos EUA, a construção naval naquele país representa apenas 1% da construção da marinha mercante no mundo<sup>338</sup>.

A separação do Havá e do Alasca dos EUA continental aumenta consideravelmente o tamanho do mercado. Os transportadores são fortemente regulamentados, mas subsidiados por numerosos programas da administração marítima e protegidos pelas regras de cabotagem que exigem o uso de um navio embandeirado, construído e com tripulação dos EUA entre dois portos dos EUA<sup>339</sup>. Apesar da proteção do mercado, as operações dos EUA são excessivamente caras, visto que o mercado está deprimido e grande parte do que poderia viajar por navio move-se no transporte ferroviário ou rodoviário, em que os interesses da carga não são cativos de opções marinhas<sup>340</sup>. A existência de uma frota envelhecida é uma prova dos problemas para adquirir capital suficiente para a renovação da frota, tendo em vista os requisitos de construção dos EUA. O custo dessa proteção para o contribuinte dos EUA é bem documentado pela *US International Trade Commission*<sup>341</sup>.

<sup>336</sup> BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>337</sup> BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>338</sup> FEDERAL TRADE COMMISSION *apud* BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>339</sup> MARITIME LAW CENTER. **The Jones Act**. Disponível em: <[http://www.maritimelawcenter.com/html/the\\_jones\\_act.html](http://www.maritimelawcenter.com/html/the_jones_act.html)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

<sup>340</sup> BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>341</sup> Da mesma forma, os regulamentos de cabotagem aérea dos EUA proíbem o transporte de pessoas, propriedades ou correspondência para compensação entre pontos dentro dos Estados Unidos em uma aeronave civil estrangeira. Nos EUA, as regulamentações federais que restringem as posições de participação acionária de pessoas ou empresas estrangeiras, ou impõem exigências de nacionalidade, também podem atuar como uma barreira para os



### 2.1.1.2 A Jones Act e a oposição à sua abolição

A oposição interna a qualquer tipo de abertura nos EUA é forte. A *USA Maritime*, organização que representa os interesses operadores, a tripulação e os construtores marítimos nos EUA defende que a indústria marítima fornece significativos benefícios econômicos e de segurança nacional aos EUA. A própria *USA Maritime*<sup>342</sup>, ao fazer referência ao *U.S. Government Accountability Office*, enfatiza que a estratégia militar dos EUA depende do uso de navios e tripulações comerciais de bandeira dos EUA e da disponibilidade de um estaleiro industrial base para apoiar as necessidades de defesa nacional. Salienta que o setor marítimo dos EUA contribui significativamente para a segurança econômica, nacional e internacional. Nacionalmente, o setor marítimo doméstico suporta quase 500.000 empregos, uma produção econômica bruta de mais de US\$ 92.500.000.000,00 (noventa e dois bilhões e quinhentos milhões de dólares) por ano e uma renda de US\$ 29.000.000.000,00 (vinte e nove bilhões de dólares) por ano, com um impacto fiscal de US\$ 10.000.000.000,00 (dez bilhões de dólares). Existem aproximadamente 40.000 embarcações na frota doméstica americana. Finaliza a própria *USA Maritime* afirmando que a indústria de construção naval e reparos dos EUA contribuiu com quase 400.000 empregos, US\$ 25.000.000.000,00 (vinte e cinco bilhões de dólares) em renda do trabalho e US\$ 37.000.000.000,00 (trinta e sete bilhões de dólares) em PIB a cada ano.

Da mesma forma, evidenciam a colaboração institucional para manter o protecionismo da cabotagem no EUA, sublinhando que a administração estadunidense trabalhou:

[...] para garantir que os assuntos marítimos não fossem incluídos no GATTs, no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) ou em qualquer acordo comercial regional ou bilateral em que os EUA são parte.

O GATT cumpre permanentemente o requisito de construção das leis de cabotagem nos

---

fornecedores de serviços estrangeiros. Nos serviços de transporte aéreo, por exemplo, pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras não têm permissão para controlar companhias aéreas dos EUA. A legislação nacional limita a participação estrangeira a 25% das ações com direito a voto. Do mesmo modo, estipula que o presidente e pelo menos dois terços da diretoria e de outros oficiais de gestão devem ser cidadãos dos EUA. Os aviões que servem rotas domésticas nos EUA também devem ser tripulados por cidadãos dos EUA ou estrangeiros residentes. Da mesma forma, o 75% da tripulação que opera navios sob a *Jones Act* devem ser cidadãos dos EUA. Nos serviços de comunicação, a lei federal restringe os investidores estrangeiros a uma posição de propriedade direta de 20% em uma licença de transmissão, de operadora comum ou de estação de rádio aeronáutica, enquanto a propriedade indireta é limitada a 25%. (THE ECONOMIC effects of significant U.S. import restraints. **Cornell University ILR School**, US International Trade Commission, pp. 42-43, 2011.)

<sup>342</sup> Em uma carta da referida organização a Edward Gresser, disponível em: <<https://1425jy2p15x54eey6k2laaowpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/06/USMC-NAFTA-Modernization-Comments.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

EUA. O GATS exclui efetivamente os serviços de transporte marítimo porque nenhum compromisso de qualquer tipo foi feito pelo governo dos EUA.

### 2.1.1.3 Alinhamento do NAFTA com a política da Jones Act

Finalmente cumpre evidenciar, sendo especialmente relevante para o trabalho, que o NAFTA expressamente “reserva-se o direito de adotar ou manter qualquer medida relacionada à prestação de serviços de transporte marítimo e à operação de embarcações de bandeira norte-americana” e exclui de forma abrangente os bens e serviços de transporte marítimo dos EUA, como é possível depreender do conteúdo do *Jones Act* nos Anexos 301.3, 307.1 e 307.3, no Anexo II, relativo aos serviços de transporte de água, e no Anexo IV, que isenta o tratamento de questões marítimas. Os acordos de livre comércio regionais e bilaterais dos EUA também excluíram expressamente os serviços de transporte marítimo (abordando apenas os aspectos terrestres das atividades portuárias). Ao adotar essas medidas no NAFTA e em todos os acordos comerciais subsequentes, os EUA evitaram restringir ou limitar de alguma forma a capacidade de manter e promover a frota de bandeira americana e do setor marítimo no comércio interno e externo, assim como para manter uma base industrial de construção naval para atender às necessidades de defesa nacional. Os EUA também mantiveram sua capacidade unilateral efetiva de abrir mercados estrangeiros em serviços relacionados com o transporte marítimo.

A pressão interna para a não liberalização do transporte de cabotagem é, portanto, muito forte e alinhada com a posição oficial do governo estadunidense. Esses interesses são contrários a qualquer tipo de abertura, destacando, por exemplo, que “o transporte marítimo internacional, serviços auxiliares, acesso e uso de instalações portuárias também não devem ser incluídos em um NAFTA modernizado ou qualquer outro acordo comercial”. Isso colocaria em risco a capacidade dos EUA de manter e apoiar no comércio internacional uma frota de bandeira dos EUA necessária para fins de defesa nacional, segurança nacional e segurança econômica (por exemplo, o Programa de Segurança Marítima e as leis de preferência de carga). Incluir assuntos marítimos em um NAFTA modernizado ou outros acordos comerciais também colocaria em risco a capacidade dos EUA de abrir mercados estrangeiros nessas áreas por meio de uma combinação de negociações bilaterais apoiadas por remédios comerciais unilaterais excepcionalmente eficazes administrados pela Comissão Marítima Federal<sup>343</sup>.

Nossas leis e regulamentos são claros e transparentes. Nossos negócios internacionais estão liberalizados, como evidenciado pelo fato de que cerca de 98% do comércio internacional com os Estados Unidos ocorre em

---

<sup>343</sup> De acordo com o *Foreign Shipping Practices Act* e a Seção 19 da Lei da Marinha Mercante de 1920.

embarcações de bandeira estrangeira. As disposições do NAFTA excluindo questões marítimas, incluindo as cinco leis de cabotagem - carga, passageiros, dragagem, reboque e pesca - devem ser preservadas, pois não acreditamos que seja desejável, apropriado ou necessário incluir questões marítimas em um NAFTA modernizado ou em qualquer outro contexto do acordo comercial<sup>344</sup>.

#### 2.1.1.4 A factibilidade da revogação da *Jones Act*

Como explicado anteriormente, a oposição à revogação da *Jones Act* é muito forte, com um alto grau de inserção no meio institucional decisório. Assim, nesse contexto, faz muito sentido a seguinte questão: o que ocorreria se a *Jones Act* fosse revogada? É uma pergunta interessante que Louis Bellemare<sup>345</sup> se faz e que ele mesmo tenta responder, sendo muito interessante para o entendimento deste Capítulo.

##### 2.1.1.4.1 *Open America's Waters Act*

Neste ponto, o senador republicano John McCain tem apresentado diversas propostas visando à revogação da *Jones Act*<sup>346</sup>. Sua última tentativa foi a apresentação ao Congresso dos EUA do projeto *Open America's Waters Act of 2017*<sup>347</sup>. Apesar do seu trabalho árduo e do apoio de vários grupos e indústrias, incluindo a indústria petrolífera e muitos Estados (Alasca, Havá e Porto Rico), todas as propostas de revogação dessa lei falharam. Agora, o clima político atual nos EUA, impulsionado pelo presidente protecionista dos EUA, não parece bem cronometrado para possíveis alterações a esta lei.

Bellemare<sup>348</sup> assevera que, alinhado com a teoria liberal clássica, se fosse suprimida a *Jones Act*, a eliminação das barreiras comerciais melhoraria o fluxo de bens entre os países,

<sup>344</sup> Disponível em: <<https://1425jy2pl5x54eey6k2laaoe-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/06/USMC-NAFTA-Modernization-Comments.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>345</sup> BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

<sup>346</sup> Esta foi a quarta tentativa desde 2010. No discurso de apresentação dessa última lei, ele argumenta que: “Há muito defendo a revogação da *Jones Act*, uma lei arcaica e onerosa que impede o livre comércio, sufoca a economia e prejudica os consumidores. Minha legislação eliminaria esse regulamento, libertando os expedidores americanos da exigência de que eles ajam contra seus próprios interesses comerciais. Ao permitir que os transportadores norte-americanos comprem transportadoras estrangeiras acessíveis, essa legislação reduziria os custos de transporte, tornaria os agricultores e as empresas americanas mais competitivos no mercado global e reduziria o custo de bens e serviços para os consumidores americanos. A *Jones Act* contradiz diretamente as lições que aprendemos sobre os benefícios de um mercado livre e aberto. O livre comércio expande o crescimento econômico, cria empregos e reduz os custos para os consumidores. Peço aos meus colegas que apoiem este projeto e, finalmente, revoguem o desatualizado e protecionista *Jones Act*”. (KRAPP, D. McCain introduces Jones Act legislation. **Workboat**, 18 jul. 2017.)

<sup>347</sup> A proposta do senador McCain sobre a revisão integral das limitações à cabotagem nos EUA está disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/1561/text>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>348</sup> BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

tornando as empresas mais competitivas. A *Jones Act*, de fato, está restringindo o acesso a empresas estrangeiras e limitando a concorrência, gerando custos de transporte mais elevados, que repercutem nos preços na economia dos EUA<sup>349</sup>. Um estudo realizado pela *US International Trade Commission* (ITC) confirmaria esta análise: acordar uma reforma ou a revogação da *Jones Act* traria um ganho econômico para os consumidores de US\$ 5.000.000.000,00 (cinco bilhões de dólares) a US\$ 15.000.000.000,00 (quinze bilhões de dólares) por ano<sup>350</sup>.

Além disso, argumentam que, entre os benefícios da revogação da *Jones Act*, haveria também uma maior integração dos sistemas de transporte dos EUA e internacionais, com o efeito de criar uma indústria reforçada por vantagens mútuas de cada parte, estrangeira e interna, conforme apontado a seguir:

Os mercados se tornariam extensos e abertos, as empresas da marinha mercante dos EUA seriam maiores, melhor capitalizadas e tirariam vantagem dos baixos custos trabalhistas. Eles seriam muito mais competitivos e ativos nos mercados internacionais, resultando em um aumento substancial na produtividade. Do ponto de vista logístico, teria o efeito de reduzir as operações de movimentação e transbordo, o que levaria a uma maior eficiência. Não haveria necessidade de transbordar mercadorias de um navio estrangeiro para um navio americano, a fim de acessar o interior. Finalmente, favoreceria o uso do transporte marítimo nos sistemas de águas interiores dos EUA. O aumento da integração do setor marinho resultaria em menos poluição e seria mais adequado para o desenvolvimento sustentável. Mais uma vez, o estudo da ITC mostra que o custo da navegação costeira poderia ser reduzido em 60% e beneficiaria os setores de energia, produtos químicos, transporte

---

<sup>349</sup> O exemplo do Porto Rico é paradigmático: em setembro de 2017, o furacão Maria devastou o Estado Livre Associado de Porto Rico, causando várias mortes, destruindo infraestruturas, cortes de eletricidade e inundações. Por razões de eficiência, decidiu-se suspender as disposições da *Jones Act* por 10 dias. Porto Rico é uma ilha fortemente dependente do comércio marítimo, tornou-se, de fato, um laboratório natural para medir o impacto da *Jones Act*. Em meio ao estado de emergência, no momento do anúncio, cerca de 3.000 contêineres de ajuda ficaram presos no porto da ilha devido a divergências sobre a sua distribuição e a falta de disponibilidade de serviços de transporte local. Paradoxalmente, a *Jones Act*, que, por mais de 100 anos, sempre foi mantida por razões de segurança nacional, teve que ser suspenso para facilitar o movimento urgente de bens, serviços e mercadorias essenciais. Pressões estão sendo feitas para manter permanentemente a isenção. A economia de Porto Rico, dependente do turismo, foi fortemente abalada pelo furacão Maria tendo dificuldades para se recuperar (2018). Além disso, o governo tem uma dívida importante. A isenção permanente poderia contribuir para o renascimento de sua economia. Para Porto Rico, o preço de todas as mercadorias transportadas por mar é cerca de 30% maior devido à *Jones Act*. Além disso, de acordo com um relatório de economistas do Fundo Monetário Internacional, Porto Rico pagaria duas vezes mais por bens importados do que suas ilhas vizinhas isentas da lei. Apesar de todas essas dificuldades, o Congresso dos EUA se recusa a conceder isenção permanente. Transportar por navio, desde a Costa Este dos EUA a Porto Rico um contentor de 6 metros de largura com artigos de uso doméstico e produtos comerciais custa aproximadamente de U\$3.063,00 (três mil e sessenta e três dólares); o mesmo embarque desde a vizinha Santo Domingo (República Dominicana) custa U\$1.504,00 (mil quinhentos e quatro dólares), e de Kingston (Jamaica) U\$1.687,00 (mil seiscentos e oitenta e sete dólares). (BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.)

<sup>350</sup> THE ECONOMIC effects of significant U.S. import restraints. **Cornell University ILR School**, US International Trade Commission, 2011.)

aéreo e aço.

Em contraposição, é importante salientar que a maioria das opiniões aponta no sentido de discordar com o exposto acima, conforme pode ser analisado a seguir, com a resposta à proposta do senador McCain trazida por Ford<sup>351</sup>.

#### 2.1.1.4.2 Críticas ao *Open America's Waters Act*

Ford é profundamente crítico à proposta de McCain ao asseverar que a maioria do comércio marítimo entre os EUA e os parceiros comerciais estrangeiros já entra e sai das costas estadunidenses em embarcações de bandeira estrangeira. Tais embarcações, critica, empregam tripulações de baixo custo e seus proprietários desfrutam de tratamento fiscal favorável de seu país de registro<sup>352</sup>. Portanto, essas embarcações operam em níveis de custo que os operadores dos EUA simplesmente não conseguem igualar. Reconhecendo essa realidade, o Congresso tem historicamente reservado o transporte marítimo dentro dos EUA para navios americanos “como um meio de garantir a sobrevivência de alguma aparência de uma marinha mercante americana”. “Chame isso de protecionismo ou do que você quiser”, defende Ford, “mas a *Jones Act* serve para garantir a existência de uma frota comercial americana de embarcações”.

Ford<sup>353</sup> opina, ainda, que uma marinha mercante americana viável é um componente essencial da segurança nacional, “um fato que é geralmente ignorado até que seja necessário encontrar os navios para transportar as mercadorias para abastecer as tropas que foram enviadas ao exterior para proteger os interesses americanos”. Sem as restrições da *Jones Act* contra embarcações de bandeira estrangeira que transportam cargas domésticas, nossa frota mercante, que já é mínima, corre o risco de encolher ainda mais a níveis praticamente inexistentes. Ford conclui se felicitando pelo fato de que o projeto de lei do senador McCain não tenha recebido

---

<sup>351</sup> FORD, C. Are we sinking the Jones Act? **Hunt & Associates P.C.**, 27 nov. 2017 Disponível em: <<https://huntpc.com/2017/09/27/are-we-sinking-the-jones-act/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

<sup>352</sup> São argumentos semelhantes aos apresentados pelo Canadá para defender a necessidade de proteger a cabotagem marítima. Interessante a reflexão de Ford, que salienta como a motivação econômica para acabar com a cabotagem é poderosa: os marítimos canadenses recebem um salário superior a US\$ 20,00 (vinte dólares) por hora, enquanto a equipe estrangeira pode ser contratada por menos de US\$ 20,00 (vinte dólares) por dia. A revogação das leis de cabotagem eliminaria empregos canadenses de qualidade, por um lado, significando pagar a alguns pobres um dólar cinquenta ou dois dólares por hora, e significando salários de escravo por outro lado. (COULD FREE trade end Canada's cabotage laws? **The Maritime Executive**, 13 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.maritime-executive.com/article/could-free-trade-end-canadas-cabotage-laws>>. Acesso em: 18 jul. 2018.)

<sup>353</sup> FORD, C. Are we sinking the Jones Act? **Hunt & Associates P.C.**, 27 nov. 2017 Disponível em: <<https://huntpc.com/2017/09/27/are-we-sinking-the-jones-act/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

quase nenhum interesse no Capitólio<sup>354</sup>.

### 2.1.2 Canadá: *Coasting Trade Act*

O Canadá, assim como os EUA, protege sua indústria marítima doméstica. No entanto, o mercado canadense é relativamente mais aberto do que o seu vizinho nortea-mericano. A *Canada Coasting Trade Act*<sup>355</sup> estabelece que, para operar em águas continentais do Canadá, as embarcações devem ser de propriedade canadense, pilotar a bandeira do Canadá e ser operadas por marinheiros canadenses. A lei permite que navios sejam construídos no exterior, sujeitos a uma taxa de importação de 25% (exceto para navios construídos pelos países do NAFTA). Também fornece um sistema de isenção que permite que embarcações estrangeiras operem em águas canadenses quando nenhuma embarcação canadense estiver disponível<sup>356</sup>. Isso também existe no lado estadunidense, mas em casos muito excepcionais. Importante também sublinhar que o transporte marítimo doméstico canadense, comparado com o dos EUA, é um mercado consideravelmente menor, mas, como os EUA, também é um mercado protegido e fornecido por embarcações velhas<sup>357</sup>.

Do mesmo modo, as companhias estrangeiras atualmente só têm permissão para reposicionar contêineres vazios entre os portos canadenses se eles tiverem uma licença de *coasting trade*<sup>358</sup>. As transportadoras marítimas devem pagar para exportar contêineres vazios por meio de um porto canadense e importá-los de outro porto onde eles sejam necessários, ou menos comumente, reposicionar contêineres vazios por meio de caminhões ou ferrovias.

<sup>354</sup> Argumenta Charles Ford que nenhum outro senador optou por copatrocinar sua proposta legislativa e não teve recorrido legislativo. (FORD, C. Are we sinking the Jones Act? **Hunt & Associates P.C.**, 27 nov. 2017 Disponível em: <<https://huntpc.com/2017/09/27/are-we-sinking-the-jones-act/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.)

<sup>355</sup> Disponível em: <<http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/C-33.3/page-1.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>356</sup> Esse tipo de exceção à participação de navios estrangeiros é frequente na maior parte de regulações normativas que estabelecem a proibição de bandeiras de terceiros países participarem na cabotagem nacional.

<sup>357</sup> No artigo 3(1) do *Coasting Trade Act*, se estabelece que: “Nenhum navio estrangeiro ou *non-duty paid*, salvo quando contar com uma licença, pode participar no comércio de cabotagem”. A única exceção é estabelecida para o reposicionamento de contêineres vazios. Assim, a restrição apresentada no artigo 3(1) não se aplica ao transporte entre um local no Canadá e outro, sem consideração, por qualquer um dos seguintes navios, de contêineres vazios que são possuídos ou alugados pelo proprietário do navio e qualquer equipamento auxiliar que seja permanentemente afixados nos recipientes: (a) um navio não pago cujo proprietário é uma entidade canadense ou uma entidade da UE; (b) um navio estrangeiro registrado no primeiro registo nacional de um Estado-Membro da União Europeia e cujo proprietário seja uma entidade canadense, uma entidade da UE ou uma entidade sob controle canadense ou europeu; (c) um navio estrangeiro que esteja registrado num segundo registo, ou internacional, de um Estado-Membro da União Europeia e cujo proprietário seja uma entidade canadense, uma entidade da UE ou uma entidade sob controle canadense ou europeu; e (d) um navio estrangeiro que esteja registrado num registo diferente do *Canadian Register of Vessels* ou num registo referido nas alíneas (b) ou (c) e cujo proprietário seja uma entidade canadense ou uma entidade da UE.

<sup>358</sup> Informações detalhadas em: <<https://www.tc.gc.ca/eng/policy/acf-acfs-menu-2215.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

### 2.1.2.1 O CETA: efeitos sobre a *Coasting Trade Act* canadense

No âmbito do *European Union Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), o Canadá concorda que duas categorias de entidades da UE ofereçam um número limitado de serviços de cabotagem sem necessidade de registro especial: (i) entidades constituídas num Estado-Membro da UE; e (ii) entidades da UE localizadas fora de um Estado-Membro, mas detidas ou controladas por nacionais da UE ou canadenses e que preencham os seguintes critérios: deve utilizar navios registrados em algum Estado-Membro da UE e não deve estar localizado nos EUA. As entidades incluem, mas não estão limitadas a: corporações sem fins lucrativos, empresas do setor privado e corporações da Coroa, *trusts*, parcerias, empresas individuais e *joint ventures*<sup>359</sup>. Esse “número limitado de serviços de cabotagem” pode ser sintetizado em: (i) reposicionamento de contêineres vazios entre portos domésticos; (ii) serviços de dragagem; e (iii) serviços *feeder* entre o porto de Halifax e o porto de Montreal. A *Canada Border Services Agency*<sup>360</sup> pormenoriza as condições estabelecidas às exceções mencionadas para os navios da UE:

#### 2.1.2.1.1 *Reposicionamento de contêineres vazios*

O reposicionamento de contêineres vazios somente é permitido entre locais no Canadá se os contêineres estiverem vazios, se pertencentes ou alugados pelo proprietário/operador da embarcação, como um serviço sem receita. Isso significa que não há ganho financeiro ou transações em espécie. Não existe qualquer restrição ao registro do navio utilizado para esse tipo de serviço para entidades da UE localizadas em um Estado-Membro da UE. As entidades da UE localizadas fora de um Estado-Membro da UE, mas pertencentes ou controladas por nacionais da UE, devem utilizar sempre navios registrados na UE.

#### 2.1.2.1.2 *Serviços de dragagem*

As empresas canadenses terão a flexibilidade de poder contratar serviços de dragagem com entidades da UE. As entidades da UE localizadas em um Estado-Membro da UE podem utilizar navios de qualquer registro. As entidades da UE localizadas fora de um Estado-Membro da UE, mas pertencentes ou controladas por nacionais da UE ou do Canadá, devem utilizar navios registrados na UE. Dessa forma, o Canadá alinhou a política do governo federal que rege a maneira como adquire serviços de dragagem ou serviços de dragagem incluídos nos contratos

<sup>359</sup> Informações mais específicas podem ser encontradas em: <<https://www.tc.gc.ca/fra/politique/cabotage-navires-etrangers-accord-commercial-canada-union-europeenne.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>360</sup> Informações mais detalhadas em: <<https://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/cn-ad/cn17-31-eng.html?wbdisable=true#wb-info>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

de serviços de construção, com o resultado negociado do CETA. Isso significa que:

(i) abaixo do limiar de contratação pública de C\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil dólares canadenses) para serviços de construção no contrato, não há mudança nas práticas de aquisição. Somente embarcações registradas e manufaturadas canadenses poderão fornecer serviços de dragagem. Embarcações não construídas no Canadá devem obter uma certificação para demonstrar que foram substancialmente modificadas no Canadá, ao ponto de terem um valor agregado predominantemente canadense, e que são propriedade canadense por pelo menos um ano; e

(ii) a partir de C\$ 8.500.000,00 (oito milhões e quinhentos mil dólares canadenses) para serviços de construção no CETA, para o setor de serviços públicos, o navio usado deve ser de fabricação canadense ou europeia ou deve ter sido predominantemente modificado no Canadá ou na UE e pertencer a uma pessoa localizada no Canadá ou na UE há, no mínimo, um ano antes de o proponente apresentar a proposta; e deve estar registrado no Canadá ou em um Estado-Membro da UE e ter obtido uma licença temporária nos termos estabelecidos na lei do comércio marítimo. Essa autorização temporária não estará sujeita à condição de que nenhum navio canadense ou não pago esteja adequado. A justificativa para a abertura do mercado canadense de dragagem às empresas da UE baseia-se na percepção de capacidade insuficiente dos fornecedores canadenses<sup>361</sup>.

#### ***2.1.2.1.3 Serviços feeder entre o porto de Halifax e o porto de Montreal***

(i) Serviços contínuos: embarcações a bordo registradas em um primeiro Estado-Membro da UE com registro de carga internacional. Por exemplo, uma embarcação registrada na UE poderia fornecer um serviço semanal programado entre os portos de Halifax e Montreal para transportar cargas internacionais.

(ii) Viagem única: às embarcações a bordo registradas em um primeiro ou segundo registro de um Estado-Membro da UE aplica-se somente a carga internacional em contêineres. Por exemplo, um navio da UE que esteja realizando uma viagem internacional poderia pegar contêineres carregados em Montreal e deixá-los em Halifax a caminho do exterior.

Portanto, para a carga combinada destinada tanto ao mercado doméstico quanto ao internacional, seria necessária uma licença de *coasting trade* (cabotagem) para o componente

---

<sup>361</sup> As quatro maiores empresas de dragagem do mundo são européias – e, entre elas, elas compartilham mais de 80% do mercado mundial. “No Canadá, os poucos contratos de importância permitem que as dragas canadenses amortizem os custos de seus equipamentos, o que, por sua vez, limita os encargos para a execução de contratos menores”. (RYAN, L. CETA and Shortsea Shipping. **Canadian Shipper**, 4 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.canadianshipper.com/features/ceta-shortsea-shipping/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.)



doméstico da atividade empreendida pela embarcação. Especificamente, pode surgir uma situação em que uma entidade e uma embarcação qualificada possam desejar prestar serviços domésticos no Canadá por meio do transporte de cargas combinadas que sejam domésticas (destinadas ao mercado interno no Canadá) e internacionais (destinadas ao mercado externo, por exemplo, carga de importação ou exportação).

Seria o caso, por exemplo, de uma entidade qualificada da União Europeia usando uma embarcação registrada na própria UE, que poderia transportar uma combinação de carga doméstica e internacional do porto de Montreal até o porto de Halifax, Nova Escócia, onde a carga doméstica (destinada ao mercado interno; não faz parte de uma perna de uma exportação de mercadorias do Canadá) é descarregada em Halifax e as cargas internacionais restantes são transportadas para o seu destino internacional. Nesse caso, a atividade de movimentação da carga que permanecerá no mercado interno do porto de Montreal (embarcado) para o porto de Halifax (descarregado) estaria fora do escopo das novas disposições do CETA e seria considerada cabotagem<sup>362</sup>. Outro cenário possível seria que, depois de viajar do porto de Montreal com carga internacional e doméstica, a embarcação descarregasse sua carga internacional em Halifax e transportasse carga doméstica para outro porto no Canadá. Nesse caso, a atividade de movimentação da carga que permanecerá no mercado interno do porto de Halifax para outro porto no Canadá estaria fora do escopo das novas disposições do CETA e seria considerada cabotagem sob os efeitos da *Coasting Trade Act*, sem exclusões aplicáveis para navios da UE.

### 2.1.3 México e a *Ley de Navegación y Comercio Marítimos*

Com 11 mil quilômetros de costa e 98 instalações portuárias<sup>363</sup>, o México possui um importante potencial para o transporte marítimo de curta distância, e pode ser mais competitivo do que o rodoviário. Nesse sentido, como destacado por López Redondo<sup>364</sup>, seu desenvolvimento está alinhado com o propósito de converter o México em uma plataforma

---

<sup>362</sup> CANADÁ. **Domestic and international cargo in Canada's coasting trade**. Disponível em: <<https://www.tc.gc.ca/eng/policy/domestic-international-cargo-canada-coasting-trade.html>>. Acesso em: 1 set. 2018.

<sup>363</sup> O México possui 3 milhões de quilômetros quadrados de patrimônio marítimo, uma dimensão 25% maior do que a do Mar Mediterrâneo. Informações mais detalhadas em: <<http://www.logisticamx.enfasis.com/notas/78429-buscan-fortalecer-cabotaje-maritimo-mexico>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

<sup>364</sup> O próprio López Redondo sugere que, com o transporte marítimo de curta distância, o México poderia ser dividido em dois corredores, um no Atlântico e outro no Pacífico, onde cidades como Tijuana e Guatemala seriam conectadas de forma mais eficiente, ou estados do Golfo do México como Veracruz ou Tamaulipas com a Península do Iucatã. (LÓPEZ REDONDO apud INIESTA, J. **México tiene potencial para transporte marítimo de corta distancia: T21RM, 15 nov. 2010**. Disponível em: <<http://t21.com.mx/maritimo/2010/11/15/mexico-tiene-potencial-transporte-mari-timo-corta-distancia-idom>>. Acesso em: 23 ago. 2018.)

logística global.

### 2.1.3.1 Restrição à cabotagem por reciprocidade

O mercado de cabotagem mexicano permanece fechado por reciprocidade<sup>365</sup>, ainda que com pretensões de abertura no quadro do NAFTA. O sistema mexicano de cabotagem se mostra bastante insuficiente, como salientado pelo informe publicado pela OCDE, intitulado *Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico*, de 2017, que propõe uma série de recomendações para o país, entre os quais apresenta-se a flexibilização para ampliar o tráfego de cabotagem, facilitando maiores oportunidades ao movimento de mercadorias por via marítima<sup>366</sup>. O México não apresenta uma frota suficiente para a realização da cabotagem, motivo pelo qual permite, com autorizações temporárias, que navios estrangeiros realizem essas operações nos portos mexicanos. Ainda assim, as autorizações abrangem curtos períodos – 3 meses prorrogáveis – com um custo burocrático alto.

A cabotagem marítima permanece estagnada, apesar do fato de que mais de um milhão de empresas mexicanas a utilizam e podem impulsioná-la pelos benefícios da segurança, das baixas emissões poluidoras, dos custos competitivos e da possibilidade de detonar regiões com limitada rede rodoviária e ferroviária<sup>367</sup>. A cabotagem no México só contribuía com o percentual de 20% das cargas marítimas transportadas no âmbito do NAFTA, mas, há 10 anos, passou a representar 30%, de acordo com *El Financiero*<sup>368</sup>. O próprio jornal, em meados de 2017, revelou que a carga de cabotagem foi até 44% mais barato do que o transporte rodoviário<sup>369</sup>. De janeiro a novembro de 2017, 56.511.000 toneladas de mercadorias foram mobilizadas via cabotagem, 3,5% menos do que o mesmo período de 2016.

<sup>365</sup> *Ley de Navegación y Comercio Marítimos Mexicana* disponível em: <[http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U\\_DGMM/BIBLIOTECA/01\\_LEYES/01-leynavegacionycomerciomaritimos20060601.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/CGPMM/U_DGMM/BIBLIOTECA/01_LEYES/01-leynavegacionycomerciomaritimos20060601.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2018.

<sup>366</sup> OCDE. *Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico*. Paris: OECD Publishing, 2017.

<sup>367</sup> INIESTA, J. **México tiene potencial para transporte marítimo de corta distancia: T21RM, 15 nov. 2010**. Disponível em: <<http://t21.com.mx/maritimo/2010/11/15/mexico-tiene-potencial-transporte-mari-timo-corta-distancia-idom>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

<sup>368</sup> Segundo dados da UNCTAD (2015), 80% do uso do transporte marítimo para o transporte internacional, e mais 70% do seu valor financeiro transitam pelo mar e pelos portos mundiais. Comparando esses dados com a realidade mexicana, a porcentagem do transporte marítimo mexicano é bastante reduzida. (MARTÍNEZ, E. **Transporte por barco en México se dirige al naufragio**. *El Financiero*, 28 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/transporte-por-barco-en-mexico-se-dirige-al-naufrago>>. Acesso em: 15 set. 2018.)

<sup>369</sup> MARTÍNEZ, E. Transporte por barco en México se dirige al naufragio. *El Financiero*, 28 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/transporte-por-barco-en-mexico-se-dirige-al-naufrago>>. Acesso em: 15 set. 2018.

### 2.1.3.2 Rotas de cabotagem por meio de companhias de navegação nacionais

Trata-se de um interessante incentivo do governo para promover o transporte de cabotagem. Assim, o plano consiste em investir cinco bilhões de pesos mexicanos<sup>370</sup> na compra de quatro navios polivalentes para operar duas rotas domésticas, uma no Pacífico e uma no Golfo, destinando dois navios para cada rota.

Nacional é o nome da companhia de navegação operada pelo Estado, a qual transportará (2018) todos os tipos de carga, incluindo contentores, parando em quatro portos estratégicos para esse fim<sup>371</sup>. Essa política persiste no desenvolvimento da cabotagem marítima para o benefício das indústrias mexicanas e na redução dos custos logísticos nacionais. Da mesma forma, o governo está estudando como liberar recursos fiscais para investimentos em embarcações. O objetivo é que, os ingressos obtidos pela Nacional sejam acumulados em um *fideicomiso* operado pelo próprio governo, cuja finalidade é ser reinvestido na melhora dos portos, adquirindo equipamentos e armazéns próprios.

Apesar de ser um projeto incipiente, pendente de mais desenvolvimento, pode ser uma proposta muito interessante a ser estudada como meio governamental de promover e incentivar o SSS nacional. Seria uma possibilidade para ponderar como o investimento em transporte de cabotagem, diretamente pelo Estado, pode significar uma redução no transporte rodoviário, com os benefícios associados: mais eficiência, menores custos ambientais etc.

## 2.2 OS PRINCIPAIS OBSTÁCULOS REGULAMENTARES À INTEGRAÇÃO NO ÂMBITO DO NAFTA

O *Short Sea Shipping* no âmbito do NAFTA conta com uma série de barreiras regulamentares ou inibidoras para o desenvolvimento, como já estudado anteriormente, com destaque para as regulamentações domésticas de cabotagem analisadas no Capítulo anterior. Além destas, como destacado por Brooks<sup>372</sup>, existem outros fatores, complementares ao protecionismo acima mencionado, que funcionam de maneira a bloquear uma maior integração regulatória no âmbito do NAFTA, os quais serão estudados a seguir.

### 2.2.1 SEA-21: Falta de previsão orçamentária

Não havia recursos financeiros previstos no SEA-21 no processo de autorização

<sup>370</sup> Aproximadamente 1 bilhão de reais ao câmbio, em 14 de setembro de 2018.

<sup>371</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://t21.com.mx/maritimo/2017/12/28/gobierno-operara-rutas-cabotaje-naviera-estatal>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>372</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

orçamentária nos EUA e o meio marítimo no Canadá recebeu menos apoio financeiro do que os setores rodoviário ou ferroviário<sup>373</sup>. Tanto o Canadá quanto os EUA enfrentam uma situação em que o custo de capital de um novo navio torna dificilmente competitivas muitas das possibilidades de serviço. Do mesmo modo, existe uma escassez iminente de tripulantes e o clima regulatório erige um *firewall* entre o transporte doméstico e internacional. Como resultado, os operadores estão, com poucas exceções, concentrados em manter o protecionismo e os subsídios. Também é provável que a situação no México espelhe na condição do Canadá e dos EUA. Entre os países desenvolvidos, atualmente não há nenhum lugar no mundo do transporte marítimo mais disfuncional do que a América do Norte<sup>374</sup>.

A esse respeito, embora seja uma obviedade afirmar que as transportadoras de bandeira estrangeira têm a capacidade de operar dentro do NAFTA, desde que cumpram as restrições impostas pelas regulamentações em matéria de cabotagem por cada país, isso significa dizer que um navio de bandeira não nacional não pode transportar cargas entre dois portos nacionais, mas todos os movimentos devem ser internacionais, o que geralmente resulta em uma atividade por estrutura estatal<sup>375</sup>.

#### 2.2.1.1 US Harbor Maintenance Tax (HMT)

Outro exemplo significativo das travas ao transporte marítimo é o *US Harbor Maintenance Tax* (HMT)<sup>376</sup>, a qual se exige daqueles que se beneficiam da manutenção dos portos EUA que compartilhem o custo de manutenção. Essa taxa se aplica tanto à carga marítima que chega dos países do NAFTA, como daquelas que vêm do exterior<sup>377</sup>. O efeito

<sup>373</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>374</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>375</sup> Exemplos excelentes incluem as operações transbordadas de *ferry* entre Victoria e Port Angeles (WA) ou Yarmouth (NS) e Bar Harbor (ME) e o Ferry Truck Detroit-Windsor.

<sup>376</sup> A HMT foi criada com base na Lei de Recursos Hídricos de 1986. A taxa entrou em vigor em 11 de abril de 1987 e foi avaliada no uso portuário associado a importações, exportações e movimentação de cargas e passageiros entre portos domésticos. Em 31 de março de 1998, a Suprema Corte declarou que a cobrança da HMT sobre as exportações era inconstitucional e, como resultado, a HMF deixou de ser cobrada sobre as exportações. O HMF é coletado apenas sobre importações, remessas domésticas, admissões na Zona de Comércio Exterior (FTZ) e passageiros. A taxa é avaliada com base no valor da remessa. Eles são obrigados a pagar 0,125% do valor da carga comercial enviada por meio de portos identificados. O HMF não é coletado em cargas importadas ou transportadas via aérea. Uma vez que as taxas são cobradas pelo CBP, elas são depositadas no Fundo Fiduciário de Manutenção Portuária, do qual o Congresso pode apropriar quantias para pagar por projetos de manutenção e desenvolvimento portuário e despesas relacionadas. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Customs and Border Protection. **What is The Harbor Maintenance Fee (HMF)?** Disponível em: <[https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a\\_id/283/~/\\_what-is-the-harbor-maintenance-fee-%28hmf%29%3F](https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/283/~/_what-is-the-harbor-maintenance-fee-%28hmf%29%3F)>. Acesso em: 5 mar. 2017.)

<sup>377</sup> Não obstante, O HMT não se aplica aos navios de passageiros, pois, o operador do navio, não consegue realmente misturar passageiros e mercadorias (se tal fosse desejado); e o imposto não está relacionado com o tipo

provocado pela HMT culmina em uma penalização aos proprietários de carga que escolhem o transporte marítimo de cabotagem em vez do rodoviário, com todos os custos de eficiência econômica e ambiental associados<sup>378</sup>. O imposto é pago pelo proprietário da carga sobre seu valor – 0,125% do valor da carga comercial, o que significaria US\$ 125,00 (cento e vinte e cinco dólares) por cada US\$ 100.000,00 (cem mil dólares) de carga.

O referido imposto, aponta Brooks<sup>379</sup>, como exemplo, desencoraja os fabricantes de autopeças de usar o *ferry* existente para o transporte de caminhões *Detroit-Windsor*, embora a ponte *Ambassador* esteja frequentemente engarrafada e os caminhões de carga LTL (ou de carga consolidada)<sup>380</sup> retornando do Canadá precisem entrar em contato com cada expedidor para obter permissão para usar a opção marítima. Em consequência, as cargas potenciais de serem transportadas por via marítima seguem para o sul, utilizando o caminhão em vez da opção marítima, colocando uma pressão adicional sobre a infraestrutura rodoviária. Do mesmo modo, as provisões de construção dos EUA para os navios não são espelhadas no Canadá e as tarifas canadenses não são espelhadas nos EUA. Não obstante, assevera Brooks<sup>381</sup>, que existem barreiras institucionais em ambos os sentidos: a sazonalidade e o clima representam desafios para o serviço durante todo o ano – essa é uma questão importante nos Grandes Lagos. Isso desencoraja o desenvolvimento de novas rotas. Outro ponto de fricção é o fato de que a recuperação dos custos aduaneiros no Canadá se aplica a qualquer nova opção de roteamento, mas não aos existentes, o que também desestimula o desenvolvimento de novos serviços.

Nesse ponto, se fosse permitido um segundo transporte interno, haveria muito mais

---

de embarcação e, por conseguinte, aplica-se a navios de calado raso, bem como aos de calado profundo. (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. U.S. Customs and Border Protection. **What is The Harbor Maintenance Fee (HMF)?** Disponível em: <[https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a\\_id/283/~/what-is-the-harbor-maintenance-fee-%28hmf%29%3F](https://help.cbp.gov/app/answers/detail/a_id/283/~/what-is-the-harbor-maintenance-fee-%28hmf%29%3F)>. Acesso em: 5 mar. 2017.)

<sup>378</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>379</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>380</sup> As duas configurações em que os embarques terrestres podem ser feitos por estrada são a carga consolidada e o caminhão completo. O modo de LTL (*Less Than Truck Load*), ou carga consolidada, implica que nem toda a capacidade do caminhão seja ocupada pelo produto. As transportadoras que trabalham em base LTL recolhem cargas menores, de diversos tamanhos e volumes, de vários clientes, consolidando-as e, por vezes, entregando-as em mais de um ponto distinto dentro de uma mesma rota. É uma das maneiras de operar a carga fracionada. Por outro lado, o FTL (*Full Track Load*), ou caminhão completo, é o tipo de carga homogênea, geralmente com volume suficiente para preencher completamente uma caçamba ou o baú de um caminhão, ou ainda um contêiner intermodal. Essa sigla geralmente está atrelada a contratos nos quais a transportadora realiza múltiplas viagens, com diversos veículos, transportando um mesmo tipo de carga para um único cliente específico. Operações com soja, grãos em geral, carvão e outros graneis são exemplos disso. Vale lembrar também que, como a carga é única e atende a um mesmo cliente e rota, não há paradas ou manejo dos volumes durante a viagem, apenas um embarque e um desembarque. (FTL e LTL: o que significam essas siglas? **CARGOBR**, 6 maio 2014. Disponível em: <<http://blog.cargobr.com/ftl-ltl/>>. Acesso em: 22 jul. 2018.)

<sup>381</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

facilidades no comércio inter-regional. Nesse sentido, como bem elucida Brooks<sup>382</sup>, seria favorecido o uso mais eficiente do transporte comercial e seriam evitadas as viagens sem carga. Uma embarcação com bandeira estrangeira de origem canadense ou americana poderia transportar carga de Halifax (NS) para Portland (ME) e Boston (MA) (sem a capacidade de pegar carga em Portland para Boston) e pegar carga em qualquer um desses dois portos, partindo daí para Bermuda ou Canadá. Dado o desequilíbrio dos padrões comerciais, que resulta em uma capacidade infrautilizada juntamente com a incapacidade de completar o trecho entre Portland e Boston pelas restrições em matéria de cabotagem. Desnecessário dizer que a carga, com grande probabilidade, viajará ao longo da estrada na maior parte do tempo (em todos os trechos, exceto as Bermudas). Atualmente, a maior parte da carga destinada às Bermudas viaja por estrada terrestre para Nova Iorque (e depois por mar) ou por transporte aéreo<sup>383</sup>.

#### 2.2.1.2 Sazonalidade do clima

Finalmente, dentre outros fatores, é importante destacar a questão da sazonalidade do clima, o qual representa importantes desafios para um serviço constante durante todo o ano, especialmente na região dos Grandes Lagos. Por exemplo, o Canadá cobra uma taxa fixa de US\$ 3.100,00 (três mil e cem dólares)<sup>384</sup> para quebra de gelo nos lagos, independentemente da trajetória percorrida pelo navio. Portanto, o custo afeta do mesmo modo o navio que navega 25 milhas e aquele que precisa atravessar os lagos por completo. Isso desencoraja o desenvolvimento de novas rotas e supõe um custo extra que os transportadores evitam assumir.<sup>385</sup>

### 2.3 OS SERVIÇOS MARÍTIMOS POTENCIAIS DENTRO DO NAFTA: A NECESSIDADE DE MAIS POLÍTICAS DE INCENTIVOS

Em primeiro lugar, é importante lembrar, como destacado no início do trabalho, que os incentivos à cabotagem marítima aqui propostos não tem como objetivo a liberalização dos serviços SSS. Bem ao contrário, a ideia é a de criar colaborações e melhoras de eficiência no transporte marítimo, com medidas e políticas que sirvam para esse fim, tendo como exemplo a União Europeia.

<sup>382</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>383</sup> BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

<sup>384</sup> Tabela de custos disponível em: <[http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Ccg/Ice\\_Service\\_Fee\\_Schedule](http://www.ccg-gcc.gc.ca/eng/Ccg/Ice_Service_Fee_Schedule)>. Acesso em: 15 set. 2018.

<sup>385</sup> Informações completas sobre os serviços e custos estão disponíveis em: <<http://www.ccg-gcc.gc.ca/icebreaking/home>>. Acesso em: 15 set. 2018.

Assim, dando início à análise concreta deste Capítulo, é redundante dizer que existe uma profunda preocupação em torno da futura integração regional no marco do NAFTA, extensível à questão marítima. Nesse sentido, merece atenção o interesse mexicano em propor um sistema de cabotagem regional, como parte da renegociação do NAFTA. A iniciativa mexicana (2017) pretende uma liberalização da cabotagem no âmbito comercial dos três países, permitindo fazer serviços de frete livremente entre qualquer um dos portos do subcontinente. Como assevera o Secretário de Economia mexicano, Ildefonso Guajardo<sup>386</sup>, “a cabotagem permite aumentar a eficiência para as companhias de navegação de serviços, ambos os serviços de frete e transporte no setor da energia”.

O próprio Guajardo<sup>387</sup>, além da liberalização da cabotagem, defende a criação de Zonas Econômicas Especiais<sup>388</sup>, e projetos conjuntos em matéria de energia. Afirma que é preciso colocar a questão da cabotagem na mesa de negociações:

[...] a cabotagem permite o transporte empresas de serviços de eficiência, transporte de bens e serviços para o setor de energia. Essa nova prosperidade deve vir ao Golfo do México, o que poderá reforçar a indústria naval americana.

Desde o início dos anos 1990, com a negociação inicial do NAFTA, já houve resistência dos EUA para incorporar os elementos marítimos dentro da abertura ao compromisso. E, posteriormente, durante as negociações do NAFTA, há 25 anos, o Canadá e o México insistiram que a *Jones Act* fosse ser alterada para permitir a flexibilização da cabotagem marítima.

### **2.3.1 O potencial dos corredores marítimos como ponto de início na integração da cabotagem marítima regional**

Apesar de não serem numerosos, existem alguns projetos de cooperação bilateral no âmbito do transporte marítimo que podem ser interessantes avanços para um aprofundamento maior na cooperação bilateral-multilateral na América do Norte.

<sup>386</sup> MORALES, R. México quiere cabotaje regional en el TLCAN. *El Economista*, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-quiere-cabotaje-regional-en-el-TLCAN-20170411-0097.html>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

<sup>387</sup> MORALES, R. México quiere cabotaje regional en el TLCAN. *El Economista*, 10 abr. 2017. Disponível em: <<https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-quiere-cabotaje-regional-en-el-TLCAN-20170411-0097.html>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

<sup>388</sup> Estabelecer Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) com benefícios fiscais e trabalhistas com objetivo de estimular o investimento; instalações para o comércio exterior; o estabelecimento de um balcão único para o ZEE para todos os procedimentos do governo para agilizar a instalação e a operação das empresas, com a possibilidade de estar unicamente sob jurisdição federal. Cf: <<https://www.metrans.org/sites/default/files/Track3.3Griffith.pdf>> e <<http://economista.com.mx/industrias/2017/04/11/mexico-quiere-cabotaje-regional-tlcan>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

### 2.3.1.1 MOC sobre compartilhamento de informações e experiências de transporte marítimo de curta distância

O MOC sobre compartilhamento de informações e experiências de transporte marítimo de curta distância (em inglês *Memorandum of Cooperation on Sharing Short Sea Shipping Information and Experience*) foi, em primeiro lugar, assinado pelos EUA e pelo Canadá e estendido, posteriormente ao México. Embora esse acordo não preveja a abertura do regulamento para discussão, pelo menos permite que os três países compartilhem os resultados da pesquisa e aumentem o conhecimento em áreas como as novas tecnologias.

Alguns resultados visíveis têm surgido a partir da assinatura desse MOC, na opinião de Yonge<sup>389</sup>. Pouco depois de assinar o acordo, o governo canadense iniciou uma avaliação do transporte marítimo de curta distância por ocasião de uma série de *workshops*. Os EUA, por sua vez, estabeleceram, em outubro 2003, o SCOOP (Programa de Cooperação Marítima de Transporte Marítimo da Administração Marítima), com o objetivo de promover o SSS e apoiar a cooperação entre os modos de transporte<sup>390</sup>, assim como outras propostas que frutificaram em diversos MOC que serão analisados posteriormente.

### 2.3.1.2 MOC para a Hidrovia dos Grandes Lagos e St. Lawrence

Na Hidrovia dos Grandes Lagos e St. Lawrence (*Great Lakes and St. Lawrence Seaway*), com 2.300 milhas, percorrem anualmente mais de 200 milhões de toneladas de carga, e esta contribui com mais de US\$ 6.000.000.000,00 (seis bilhões de dólares) para as economias dos dois países e apoia diretamente mais de 65.000 empregos no Canadá e nos EUA<sup>391</sup>. A região atendida pelo sistema abriga quase 100 milhões de pessoas, aproximadamente um terço da população combinada dos EUA e do Canadá.

O MOC objetiva reforçar a colaboração entre o Departamento de Transporte do Canadá e dos EUA, tendo como propósito: (i) identificar fatores e tendências que afetam as indústrias de transporte marítimo nacional e internacional; (ii) avaliar os requisitos de transporte atuais e futuros para a hidrovia; (iii) avaliar a confiabilidade e a condição da hidrovia, incluindo os custos e os benefícios da manutenção da infraestrutura existente; e (iv) avaliar os fatores

<sup>389</sup> YONGE, M. The development of Short Sea Shipping in the United States. **Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Committee on Transportation and Infrastructure Committee**, U.S. House of Representatives, p. 9, 2007.

<sup>390</sup> Informações mais detalhadas sobre o SCOOP podem ser encontradas em: <<http://www.socp.us/article.html?aid=118>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

<sup>391</sup> CANADÁ. Canada and U.S. Sign Memorandum of Cooperation to Ensure Long-Term Success of the Great Lakes and St. Lawrence Seaway. **News Release**, maio 2003. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/news/archive/2003/05/canada-sign-memorandum-cooperation-ensure-long-term-success-great-lakes-st-lawrence-seaway.html?=&wbdisable=true>>. Acesso em: 23 mar. 2019.



ambientais, bem como os fatores de engenharia e econômicos, associados às necessidades atuais e futuras do sistema *Great Lakes – St. Lawrence Seaway* e da infraestrutura de transporte da qual ele depende<sup>392</sup>.

**Figura 16: Saint Lawrence River and Seaway**



Fonte: BRITANNICA KIDS. **Saint Lawrence River and Seaway**. Disponível em: <<https://kids.britannica.com/kids/article/Saint-Lawrence-River-and-Seaway/346216>>. Acesso em: 23 set. 2018.

### 2.3.1.3 Projeto de Mobilidade Internacional e Corredores Comerciais (IMTC)

Na Costa Oeste, o Projeto de Mobilidade Internacional e Corredores Comerciais (em inglês, *International Mobility and Trade Corridor Project - IMTC*)<sup>393</sup> realizou um estudo sobre o transporte marítimo de curta distância com financiamento do Departamento de Transportes dos EUA, gerido pelo Conselho de Governadores de *Whatcom*<sup>394</sup>. O objetivo do estudo era determinar o potencial do transporte marítimo de curta distância no tráfego de mercadorias transfronteiriço da Costa Oeste, descrever os tipos de serviço mais viáveis e sugerir ações de apoio que os governos poderiam tomar<sup>395</sup>.

Na Costa Leste, o financiamento para um estudo norte-americano foi fornecido no âmbito do programa *Strategic Highway Infrastructure Partnership* para a *Dalhousie University*, que está em andamento desde março de 2006. Já nos Grandes Lagos, os estudos marítimos nacionais são os principais focos. Como a maior parte da carga de origem/destino de Ontário

<sup>392</sup> CANADÁ. Canada and U.S. Sign Memorandum of Cooperation to Ensure Long-Term Success of the Great Lakes and St. Lawrence Seaway. **News Release**, maio 2003. Disponível em: <<https://www.canada.ca/en/news/archive/2003/05/canada-sign-memorandum-cooperation-ensure-long-term-success-great-lakes-st-lawrence-seaway.html?=&wbdisable=true>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>393</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://theimtc.com/>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>394</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.co.whatcom.wa.us/>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>395</sup> Os objetivos do IMTC estão disponíveis em: <<http://theimtc.com/about/>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

se desloca atualmente por via férrea e, considerando as tarifas ferroviárias prevalecentes entre Halifax e Toronto, existe interesse em um serviço de mar curto para os Grandes Lagos até Hamilton. Um estudo atualmente em andamento pretende examinar o potencial desse movimento doméstico canadense, financiado pelo Centro de Desenvolvimento de Transporte.

Por outro lado, o Acordo dos Estados do Golfo do México (GOMSA)<sup>396</sup> está tentando obter rotas do Golfo do México na tela do radar em Washington, D.C., e em outros lugares, mas enfrenta uma batalha difícil. O agrupamento regional claramente tem um ponto: 80% do comércio total dos EUA e do México passam pelos portos fronteiriços terrestres e o transporte marítimo pelo Golfo do México aliviaria substancialmente os problemas ambientais, o congestionamento comercial e dispersaria o comércio NAFTA enquanto aumentaria o volume total do comércio<sup>397</sup>. O mesmo pode se dizer do comércio entre o Canadá e os EUA; os gargalos na fronteira e nos principais corredores terrestres arteriais que servem de via de transporte das cargas canadenses estão ficando severamente congestionados, indicando que é hora de começar a discutir o modo como ele é gerenciado e regulado.

#### 2.3.1.4 Operações Integradas de Aplicação da Lei Marítima Transfronteiriça (*Shiprider*)

As Operações Integradas de Aplicação da Lei Marítima Transfronteiriça (em inglês, *Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations*), também conhecida como *Shiprider*, é uma iniciativa binacional entre a Polícia Real Montada do Canadá (em inglês, *Royal Canadian Mounted Police - GRC*) e a Guarda Costeira dos Estados Unidos (em inglês, *US Coast Guard - USCG*), que autoriza os policiais canadenses e estadunidenses a trabalharem em conjunto com o objetivo de promover a vigilância marítima em ambos os lados da fronteira em águas compartilhadas. O *Shiprider* representa uma nova abordagem para a aplicação conjunta do Canadá e dos EUA na fronteira e responde à natureza e aos métodos evolutivos dos grupos criminosos transnacionais.

O *Shiprider* permite que oficiais policiais canadenses e estadunidenses sejam “especialmente treinados e designados para tripulação conjunta de navios marítimos” para efetuar controles de trânsito em ambos os lados da linha de fronteira internacional, sendo capazes de transitar de um lado para outro da fronteira para barrar a criminalidade transfronteiriça em canais compartilhados. As operações de *Shiprider* são conduzidas sob o

<sup>396</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.gulfofmexicoalliance.org/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>397</sup> 70% da troca comercial entre os dois países é realizada por meio de transporte rodoviário; 8,4% pelas ferrovias, enquanto 16,4% é movimentado por via marítima e os restantes 3,9% por outros meios de transporte. Além disso, deve-se levar em conta que 98% dos movimentos de passageiros são feitos por via terrestre. (CAMARENA LUHRS, M. Transporte terrestre, un tema regional estratégico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. *Norteamérica*, v.9, n. 2, México, jul./dez. 2014.)

controle de agentes de aplicação da lei do país “anfitrião”, auxiliado pelos agentes de aplicação da lei do país “visitante”. Em águas canadenses, por exemplo, as operações estão sujeitas às leis, às políticas e aos procedimentos canadenses e todas as operações estão sob a direção e o controle dos policiais canadenses e, no caso estadunidense, vice-versa<sup>398</sup>:

#### 2.3.1.5 MOC para o Reconhecimento Mútuo de Qualificações de Marítimos

Este MOC<sup>399</sup> permite aos marinheiros canadenses e estadunidenses as seguintes exceções à Convenção STCW em transportes comerciais entre o Canadá e os EUA: (i) a comercialização de navios de bandeira canadense pode manter as horas de repouso previstas neste MOC, em vez daquelas especificadas na Convenção STCW; e (ii) diversos certificados permanecem válidos sem o aval do STCW 95<sup>400</sup>, se acompanhados de um certificado de proficiência vigente, conforme especificado no Regulamento de Tripulações e no Boletim de Segurança do Navio 10-2001<sup>401</sup>.

## 3 A EXPERIÊNCIA ASIÁTICA: O POTENCIAL DOS *SHORT SEA SHIPPING* REGIONAIS

### 3.1 A ASEAN E O QUADRO REGULATÓRIO REGIONAL

A Associação das Nações do Sudeste Asiático, ou ASEAN, foi estabelecida em 8 de agosto de 1967 em Bangkok, Tailândia, com a assinatura da Declaração da ASEAN (Declaração de Bangkok) pelos países fundadores da Associação: Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura e Tailândia<sup>402</sup>. Brunei juntou-se então em 7 de janeiro de 1984, o Vietnã em 28 de julho de 1995, a República Democrática Popular de Laos e o Myanmar em 23 de julho de 1997 e o Camboja em 30 de abril de 1999, constituindo hoje os dez Estados-Membros da ASEAN.

<sup>398</sup> São vários os projetos e acordos bilaterais no espaço marítimo associados, como o *Framework Agreement on Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations Between The Government of Canada and The Government of the United States of America* ou o projeto guardacostas *Shiprider*. Informações mais específicas sobre o Tratado e funcionamento do *Shiprider* estão disponíveis em: <<http://www.rcmp-grc.gc.ca/ibet-eipf/shiprider-fra.htm>> e <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/frmwrk-grmnt-ntgrtd-crss-brdr/index-en.aspx>>. Acesso em: 25 set. 2018.

<sup>399</sup> CANADÁ. Transports Canada. Memorandum of Understanding Between United States Coast Guard and Transport Canada Marine Safety Respecting Mutual Recognition of Domestic Mariner Qualifications. **Ship Safety Bulletin**, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.tc.gc.ca/media/documents/marinesafety/ssb-01-2003e.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

<sup>400</sup> O STCW 95/2010 é o requisito legal mínimo para toda a tripulação que trabalha comercialmente no mar e é um conhecimento essencial usado para proteger a vida da tripulação e pessoal a bordo.

<sup>401</sup> Ver o Apêndice C do Boletim de Segurança do Navio 10-2001, disponível em: <[http://publications.gc.ca/collections/collection\\_2011/tc/T12-11-2-2003-eng.pdf](http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/tc/T12-11-2-2003-eng.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>402</sup> A Declaração da ASEAN ocorreu em Bangkok, em 8 de agosto 1967, e foi assinada pelos cinco países fundadores. Texto disponível em: <<https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

Neste momento (2017), portanto, esse bloco econômico é composto por: Indonésia, Cingapura, Filipinas, Malásia, Brunei, Tailândia, Camboja, República Democrática Popular de Laos, Myanmar e Vietnã<sup>403</sup>.

É importante salientar que, na Declaração de Bangkok, são detalhados os propósitos do bloco: acelerar o crescimento econômico, o progresso social e o desenvolvimento cultural na região por meio de esforços conjuntos no espírito de igualdade e parceria, a fim de fortalecer as bases de uma comunidade próspera e pacífica das Nações do Sudeste Asiático, promover a paz e a estabilidade regional por meio do respeito permanente pela justiça e pelo estado de direito, promover a colaboração ativa e a assistência mútua em assuntos de interesse comum nos campos econômico, social, cultural, técnico, científico e administrativo.

Dentre os propósitos estabelecidos pela ASEAN, especificamente em relação ao transporte marítimo, cabe ressaltar o objetivo de criação do Mercado Único de Navegação (ASSM)<sup>404</sup>. Esse é um dos propósitos mais importantes do plano geral dos governos da ASEAN no sentido de alcançar uma comunidade econômica do bloco, e com o intuito de que um mercado único marítimo melhore o desempenho logístico da região e aumente a competitividade internacional dos países-membros da ASEAN.

Para alcançar esse objetivo, no entanto, os países da ASEAN precisam remover alguns obstáculos que ainda subsistem à criação do grupo. Nessa perspectiva, é importante identificar quais as barreiras e avaliar os seus efeitos sobre o desempenho logístico das empresas de navegação e logística dos países da ASEAN. A experiência do grupo é aplicável a países semelhantes no processo de integração do seu setor marítimo internacional, bem como contribui para a compreensão das diferentes barreiras, limitando os processos de integração, assim como para identificar a forma pela qual estas barreiras podem afetar o desempenho logístico no transporte marítimo regional.

### **3.1.1 Panorâmica sobre a regulação da cabotagem nos países da ASEAN**

Atualmente, existem restrições à cabotagem em vigor em todos os países da ASEAN que são arquipélagos ou contam com território costeiro relevante. Partindo desse pressuposto, Brunei, Camboja, República Democrática Popular do Laos e Cingapura não têm restrições de cabotagem. A esse respeito, é bastante interessante abordar a visão geral apresentada no

---

<sup>403</sup> Objetivos, princípios e história da ASEAN disponíveis em: <<http://asean.org/asean/about-asean/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>404</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://asean.org/storage/2017/10/ASEAN-Transport-Development.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2018.

relatório *Promoting Efficient and Competitive Intra-ASEAN Shipping Services*<sup>405</sup> sobre as restrições atuais de cabotagem nos países-membros da ASEAN, antes de analisar as propostas do bloco com vistas ao incentivo à integração regional com foco no transporte marítimo.

### 3.1.1.1 Indonésia

Na Indonésia, a Lei nº 17, de 17 de maio de 2008 (*Law on Shipping*), reserva a cabotagem para embarcações de bandeira indonésia, fornecendo subsídios operacionais para embarcações usadas em determinadas rotas interilhas e de construção para embarcações usadas para negócios domésticos, além de exigir que as tripulações sejam compostas por cidadãos indonésios. A lei indonésia permite, também, que empresas estrangeiras participem no comércio local, desde que o façam em *joint-ventures* com parceiros indonésios<sup>406</sup>. Não obstante, a Lei nº 17, de 2008, permite que as companhias de navegação possam utilizar embarcações de bandeira estrangeira na cabotagem quando não existam embarcações nacionais disponíveis<sup>407</sup>.

### 3.1.1.2 Malásia

A Política Nacional de Cabotagem foi implementada em 1º de janeiro de 1980 como uma normativa de emenda à *Merchant Shipping Ordinance* de 1952. Essa norma apenas permite que as embarcações malaias se engajem no SSS. Com a sua promulgação, de modo a administrar o comércio de cabotagem na Malásia, foi criada a Junta Nacional de Embarques e Licenciamento (DLSB)<sup>408</sup>, formando parte da Divisão Marítima do Ministério dos Transportes. Para participar do comércio de cabotagem, uma licença por embarcação é exigida por cidadão ou empresa da Malásia. O DSLB concede três tipos de licenças: (i) uma licença incondicional é concedida a uma entidade malaia em relação a uma embarcação de bandeira malaia, desde que esteja qualificado para possuir uma embarcação de bandeira da Malásia, de acordo com a lei estipulada para possuir um navio da Malásia; tenha 30% de participação bumiputra<sup>409</sup> em

<sup>405</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>406</sup> É permitido em decorrência do disposto no art. 158 da Lei nº 17, de 2008, sempre e quando a maioria for detida por cidadãos indonésios.

<sup>407</sup> Tal política é semelhante às de muitos outros países no mundo. A legislação estipula que, quando a permissão se estender além de seis meses, 50% da tripulação do navio fretado deve ser de cidadãos indonésios. No entanto, de acordo com a *Containerisation International*, as regras foram contornadas pela substituição de uma embarcação fretada por outra no final do período de seis meses. Conforme disposto no art. 13 da Lei nº 17, de 2008.

<sup>408</sup> *Domestic Shipping Licence Board*.

<sup>409</sup> *Bumiputra*, ou *bumiputera*, é um termo malásio que designa os vários grupos étnicos que são considerados como povos indígenas na Malásia, além de incluir os javaneses étnicos e *Bugis Minangkabaus*, bem como alguns pequenos grupos étnicos, como *Orang Asli* e *Dayak*. Na década de 1970, o governo implementou uma política econômica que visava a favorecer os *bumiputras*, com o objetivo reduzir as tensões interétnicas que estavam na

termos de equidade, diretoria e cargos funcionáris; e empregue os cidadãos malaios como classificações na embarcação em questão na ordem de 75%; (ii) licenças condicionais são concedidas a embarcações que satisfaçam algumas, mas não todas, as condições da licença incondicional; ou (iii) licenças temporárias são concedidas, mediante isenção dada pelo Ministro dos Transportes, a empresas da Malásia que são obrigadas a operar embarcações estrangeiras, devido à indisponibilidade de embarcações malásias<sup>410</sup>.

### 3.1.1.3 Filipinas

Nas Filipinas, apenas os navios de bandeira nacional são autorizados a participar no SSS doméstico, de acordo com o *Republic Act (RA) nº 1.937 - Tariff and Customs Code of the Philippines-* e o *Republic Act (RA) nº 9.295 - Domestic Shipping Development Act of 2004*. Assim, as embarcações estrangeiras são proibidas de percorrer as rotas domésticas que transportam passageiros e carga, exceto sob circunstâncias especiais, embora discricionárias.

A restrição, assim critica o Informe do PwC<sup>411</sup>, fez com que a indústria naval local fosse dominada por poucas empresas, sugerindo que a falta de concorrência na indústria contribuiu para os altos preços ao consumidor e para a lenta modernização do sistema de transportes filipino. Recentemente (2015), a legislação foi flexibilizada, com o objetivo principal de promover a concorrência no setor de transporte marítimo de carga, com o *Republic Act (RA) 10.668*, também conhecida como Lei de Cabotagem, efetiva desde 21 de julho de 2015.

A Lei de Cabotagem pretende levantar as restrições de cabotagem impostas aos navios estrangeiros. Assim, as atividades permitidas às embarcações estrangeiras foram ampliadas para incluir o transporte marítimo de: (i) carga estrangeira que chega de um porto estrangeiro ao seu porto filipino de destino, após ser desembarçada em seu porto de entrada; (ii) carga estrangeira de outra embarcação estrangeira desde o seu porto de entrada nas Filipinas até seu porto filipino de destino; (iii) carga estrangeira destinada à exportação, de um porto filipino de origem para outro porto filipino e, eventualmente, para seu porto estrangeiro de destino; (iv) carga estrangeira de outra embarcação estrangeira através de um porto de transbordo doméstico para seu porto estrangeiro de destino; e (v) contentores estrangeiros vazios que vão ou chegam

---

raiz da violência contra os chineses malaios no incidente em 13 de maio de 1969. Isso explica a inclusão dessa porcentagem na normativa de cabotagem malásia. Disponível em: <[https://en.wikipedia.org/wiki/Bumiputera\\_\(Malaysia\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Bumiputera_(Malaysia))>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>410</sup> GOTHANDAPANI, R. Government Reviews National Cabotage Policy. **International Law Office**, abr. 2009. Disponível em: <<https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Shipping-Transport/Malaysia/Shearn-Delamore-Co/Government-Reviews-National-Cabotage-Policy>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

<sup>411</sup> DE LOS SANTOS, R. A. The Philippine cabotage regime: a level playing field? **PwC**, ago. 2015. Disponível em: <<https://www.pwc.com/ph/en/taxwise-or-otherwise/2015/philippine-cabotage-regime.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

de qualquer porto filipino, ou que vão ou chegam de um porto estrangeiro e são transbordados entre dois portos filipinos.

Com o relaxamento das regras, os operadores das embarcações filipinas temem a dominação por parte dos agentes estrangeiros da indústria marítima nacional, compartilhando assim as reticências da maioria dos operadores dos outros países no mundo (como já analisado ao longo deste trabalho). Ainda nesse sentido, o Informe do PwC aponta a disparidade no regime tributário dos transportadores nacionais e internacionais e como esta pode ser vista como um obstáculo ao fomento da concorrência marítima. Por exemplo, as companhias de navegação estrangeiras que, atuando nas Filipinas, estão sujeitas a 2,5% de Faturamento Bruto de Faturamento Filipino (em inglês, *Gross Philippine Billings Tax - GPBT*) na receita bruta de embarques externos, enquanto os remetentes nacionais estão sujeitos a 30% de imposto sobre a renda corporativo (RCIT) sobre a receita líquida tributável em todo o mundo ou 2% do imposto sobre o rendimento das pessoas jurídicas (MCIT) sobre o rendimento bruto, o que for maior<sup>412</sup>.

#### 3.1.1.4 Tailândia

Na Tailândia, a Lei das Embarcações (*Thai Vessels Act, B.E. 2481*) reserva o comércio costeiro de embarcações de bandeira tailandesa<sup>413</sup>. Os estrangeiros podem deter, em decorrência da modificação da lei implementada em 1985, até 49% dos navios tailandeses empregados em rotas internacionais<sup>414</sup> e apenas 30% dos navios tailandeses empregados em transportes de cabotagem<sup>415</sup>. Se nenhuma embarcação tailandesa adequada estiver disponível, os proprietários podem pedir permissão para empregar uma embarcação de bandeira estrangeira<sup>416</sup>. O ministério competente deverá aprovar, caso não haja navios suficientes para a cabotagem, autorização para a utilização de embarcações estrangeiras<sup>417</sup>.

Por outro lado, faz-se necessário destacar a política de incentivos desenvolvida pelo

<sup>412</sup> DE LOS SANTOS, R. A. The Philippine cabotage regime: a level playing field? **PwC**, ago. 2015. Disponível em: <<https://www.pwc.com/ph/en/taxwise-or-otherwise/2015/philippine-cabotage-regime.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

<sup>413</sup> O art. 47 da Lei de Embarcações Tailandesa estabelece que: “Salvo convenção em contrário com outros países, embarcações tailandesas registradas sob esta Lei e embarcações de tamanho menor do que o especificado na Seção 8 para se envolver em comércio em águas tailandesas pertencentes somente a uma pessoa sob a Seção 7, devem se envolver em negociações em águas tailandesas”. Disponível em: <<https://www.thailandlawonline.com/translations/maritime-law-vessel-act-thailand>>.

<sup>414</sup> Art. 7 bis (1) da Lei de Embarcações Tailandesa.

<sup>415</sup> Art. 7 bis (1) da Lei de Embarcações Tailandesa.

<sup>416</sup> Art. 47 bis.12 da Lei de Embarcações Tailandesa: “No caso em que o Ministro considere que o número de embarcações tailandesas que operam em qualquer parte das águas tailandesas não é suficiente para a demanda do país, ele ou ela terá o poder de conceder permissão a um navio de um país estrangeiro. O período da permissão não deve exceder um ano e a pessoa permitida deve cumprir as condições impostas pelo Ministro.”

<sup>417</sup> Art. 20 da Lei de Embarcações Tailandesa.

país, com objetivo de fomentar o desenvolvimento de sua frota nacional. A Lei Marítima de 1992 concedeu aos cidadãos tailandeses uma isenção de impostos sobre a compra de embarcações e reduziu os impostos de importação na compra de embarcações de 30% para 1%. Além disso, os exportadores são incentivados a usar navios tailandeses na exportação com *packing credits*<sup>418</sup> e um fundo de armadores tem sido desenvolvido com vistas a prestar assistência financeira aos operadores marítimos tailandeses.

#### 3.1.1.5 Vietnã

O Código Marítimo do Vietnã reserva totalmente o transporte de cargas entre portos vietnamitas para embarcações de propriedade vietnamita que arvoem a bandeira do Vietnã e que tenham uma tripulação vietnamita (exceto para alguns cargos de oficiais especializados)<sup>419</sup>. Em casos muito específicos<sup>420</sup>, as embarcações estrangeiras poderão ser autorizadas a operar na costa sob licença (única viagem) do Ministro dos Transportes, que normalmente só será concedida após consulta com as empresas *Vinamarine* e *Vinalines*, sobre esta última cumpre ressaltar que goza de uma posição privilegiada no transporte de cargas costeiras<sup>421</sup>.

#### 3.1.1.6 Mianmar

No caso específico do Mianmar, não foram encontradas restrições à cabotagem marítima na legislação nacional<sup>422</sup>. Não obstante, houve uma importante dificuldade em encontrar e coletar informações adequadas sobre a regulação de cabotagem no país.

### 3.1.2 Estratégias de infraestrutura para promover os serviços de transporte marítimo

Dois dos temas consistentes aqui são a desigualdade no nível de desenvolvimento dos portos que são importantes para o transporte intra-ASEAN e a preocupação de que o

<sup>418</sup> Como explicado pelo Banco CIMB Thai, o *Packing Credit* é um empréstimo de curto prazo para exportadores que permite o uso do *Packing Credit* para adquirir matérias-primas para produção ou preparação de produtos para exportação (financiamento pré-embarque). Mais informações disponíveis em: <<https://www.cimbthai.com/en/business/products/trade-finance/export-trades-at-cimb/packing-credit.html>>.

Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>419</sup> Art. 7 do Código Marítimo Vietnamita.

<sup>420</sup> O art. 7 do Código Marítimo Vietnamita define essas condições excepcionais: “Onde os navios de mares vietnamitas não estão em condições de fazê-lo, os navios de mar estrangeiro só podem ser autorizados a efetuar este transporte nos casos seguintes: i) Transporte de carga longa, carga com excesso de peso ou outros tipos de carga por navios especializados no mar; ii) Para prevenção e superação de desastres naturais, epidemia ou para alívio humanitário urgente; iii) Transporte de passageiros e bagagem de navios de passageiros turísticos para terra e vice-versa”.

<sup>421</sup> A *Vietnam Maritime Administration* e a *Vietnam Marine Lines* são as principais companhias de navegação públicas vietnamitas. Mais informações disponíveis em: <<http://vinalines.com.vn/en/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>422</sup> A regulação marítima no Myanmar pode ser encontrada em: <<https://dma.gov.mm/2017/08/29/laws/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.



investimento em áreas comercialmente atraentes de alto crescimento, como o transporte internacional de contêineres, possa estar superando o investimento em áreas socialmente vitais, porém menos comercialmente recompensadoras (a exemplo do transporte de carga geral em pequena escala). Esse será o tópico a analisar de forma mais aprofundada a seguir, a respeito do Projeto *Roadmap towards an Integrated and Competitive Maritime Transport in ASEAN*<sup>423</sup>.

### 3.2 ROADMAP TOWARDS AN INTEGRATED AND COMPETITIVE MARITIME TRANSPORT IN ASEAN

O Projeto *Roadmap towards an Integrated and Competitive Maritime Transport in ASEAN* data de 2006 e surgiu com a pretensão de articular um conjunto de princípios para desenvolver e progredir a visão partilhada de uma voz única da ASEAN e uma política comum de navegação na região, reconhecendo e aceitando a diversidade dos países-membros desse bloco, que estão em diferentes fases de desenvolvimento econômico e têm diferentes fatores internos que exigem abordagens adaptadas à política e à estratégia própria a cada Estado-Membro.

Esse projeto fora formulado em uma base prévia, considerada pela própria ASEAN como sólida, coerente com a intenção do bloco de avançar no estabelecimento e no desenvolvimento de um mercado único de produtos e serviços. O roteiro adianta as intenções do bloco asiático de integração na política marítima, ressaltando a necessidade de complementar a concorrência e a liberalização com medidas de capacitação no setor dos transportes marítimos e de segurança no seio da ASEAN. Dentro do bloco, se reconhece que a eficiência dos transportes não é a única preocupação no futuro do sistema de navegação intra-ASEAN, reconhecendo a legitimidade e a necessidade de manutenção de um certo nível de capacidade marítima estatal pelos países-membros do bloco, por razões de segurança.

Portanto, essa instituição se estabelece com objetivo de estimular a liberalização progressiva dos serviços de transporte marítimo na ASEAN, coerente com o compromisso assumido pelos líderes do bloco na Conferência de Bali, de outubro de 2003<sup>424</sup>, que incentiva o grupo a desenvolver o mercado único na ASEAN. Especificamente, promove os objetivos enunciados no Programa de Ação de Vientiane (VAP) 2004-2010 e no Plano de Ação de Transportes da ASEAN (ATAP) 2005-2010<sup>425</sup>, além da instituição de novos mecanismos e

<sup>423</sup> Disponível em: <<http://www.asean.org/uploads/archive/21152.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

<sup>424</sup> JAPÃO. **Joint declaration on the promotion of tripartite cooperation among, Japan, the People's Republic of China and the Republic of Korea.** Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/asean3/joint0310.html>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

<sup>425</sup> ASEAN. **ASEAN Transport Action Plan 2005-2010.** Disponível em: <[http://asean.org/?static\\_post=asean-transport-action-plan-2005-2010](http://asean.org/?static_post=asean-transport-action-plan-2005-2010)>. Acesso em: 7 mar. 2018.

medidas para fortalecer a implementação de suas iniciativas econômicas existentes.

O próprio documento<sup>426</sup>, marcado pelo carácter especial da navegação como uma atividade internacional, aponta que “os países-membros da ASEAN, tendo em conta a visão partilhada de promover um serviço intra-marítimo competitivo e eficiente no bloco asiático, subscrevem a seguinte agenda política, entre outros”: (i) fomentar a concorrência em todos os mercados marítimos; (ii) aderir ao princípio da livre concorrência numa base comercial para movimentos de carga a partir de ou entre os países-membros da ASEAN; (iii) promover um conjunto de orientações para a regulação dos mercados de transporte marítimo de linha; (iv) impedir ou minimizar a imposição de taxas, sobretaxas ou impostos injustificáveis por parte das companhias marítimas ou associações de companhias marítimas com posição dominante em qualquer comércio com a ASEAN ou no seu interior; (v) assegurar que todas as operações internacionais de navegação mantidas sob a tutela do Estado sejam corporatizadas e operadas de acordo com princípios comerciais; (vi) abster-se de fornecer acesso preferencial a rotas, cargas ou contratos a linhas governamentais e adotar um cronograma para a remoção de tais preferências, quando existam atualmente; (vii) trabalhar de forma coletiva e progressiva para o desenvolvimento de um mercado integrado único de navegação da ASEAN; e (viii) elaborar princípios orientadores para a fixação dos preços dos serviços portuários com base no custo do serviço e da prestação de infraestruturas.

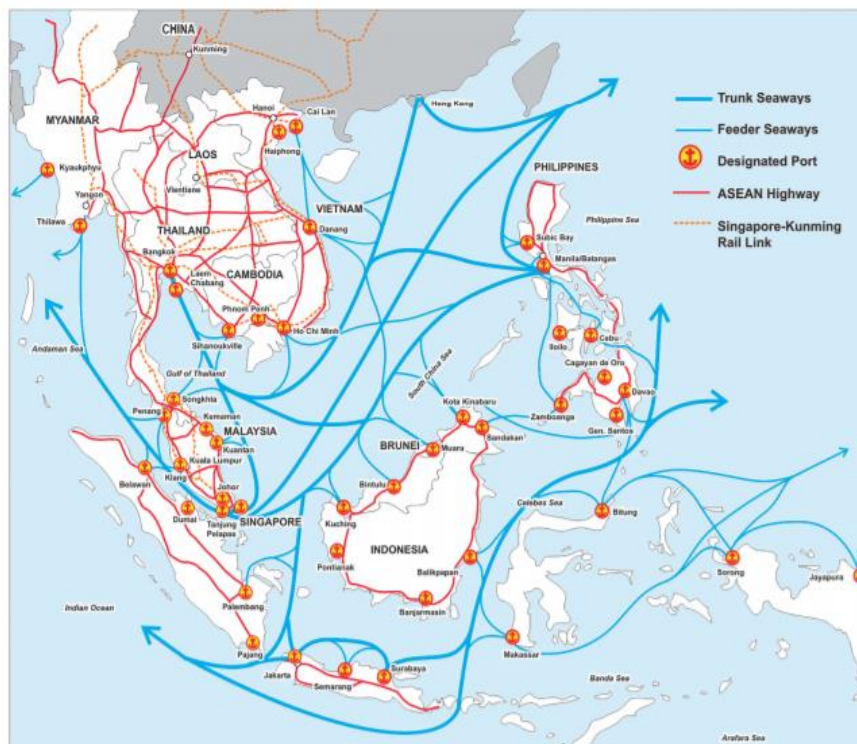
### **3.2.1 Integração portuária na ASEAN**

Da mesma forma, existe o projeto de integração portuária, como bem denota o *ASEAN Maritime Transport Development Study*, da Associação da Nações do Sudeste Asiático, em seu relatório de 2002, com a criação de um Sistema de Rede Portuária ASEAN por eles proposto, composto por 47 portos, que são considerados críticos para o desenvolvimento e a integração da região, conforme demonstrado na Figura 17 a seguir.

---

<sup>426</sup> Disponível em: <<http://www.asean.org/uploads/archive/21152.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

**Figura 17: Portos designados do Sistema de Rede Portuária da ASEAN**



<b>PORTOS DESIGNADOS</b> Sistema de Rede Portuária da ASEAN	
<b>País</b>	<b>Portos designados</b>
<b>Brunei</b>	Muara
<b>Camboja</b>	Phnom Penh e Sihanoukville
<b>Indonésia</b>	Belawan, Dumai, Tanjung Priok, Palembang, Panjang, Pontianak, Tanjung Perak, Tanjung Emas, Makassar, Balikpapan, Bitung, Jayapura, Sorong e Banjarmasin
<b>Malásia</b>	Port Klang, Penang, Johore, Tanjung Pelepas, Kuantan, Kermaman, Bintulu, Kuching, Sandakan e Kota Kinabalu
<b>Mianmar</b>	Yangon, Thilawa e Kyaukphyu
<b>Filipinas</b>	Manila, Batangas, Subic Bay, Cebu, Iloilo, Cagayan de Oro, Davao, General Santos e Zamboanga
<b>Cingapura</b>	Cingapura
<b>Tailândia</b>	Bangkok, Laem Chabang e Songhkla
<b>Vietnã</b>	Saigon, Haiphong, Danang e Cailan

Fonte: elaborada pelo autor, com base em ASEAN. ASEAN Maritime Transport Development Study. Final Report Summary, Almec Corporation, nov. 2002. p. 18.

A Figura 17 mostra o Sistema de Rede Portuária ASEAN proposto, o qual é composto por 47 portos, que são considerados críticos para o desenvolvimento e a integração da região. Para implementar esse plano do Sistema de Rede Portuária da ASEAN, o próprio bloco, no

*Master Plan on ASEAN Connectivity*<sup>427</sup>, destaca que os respectivos governos ou autoridades portuárias da ASEAN devem considerar qualquer um ou todos os seguintes elementos, além dos já introduzidos no Capítulo anterior: (i) realizar profundas reformas dos portos; (ii) melhorar as capacidades do pessoal por meio do desenvolvimento de recursos humanos; (iii) aprimorar o acesso aos recursos de TI para troca de informações rápidas e interativas; (iv) organizar uma equipe de estudos e monitoramento do porto, para a elaboração de estudos prioritários, bem como o *feedback* adequado e oportuno dos resultados do estudo a serem submetidos à alta administração para a adoção de medidas. A discussão sobre o andamento da implementação do Sistema da Rede de Portos da ASEAN deve ser incluída como uma Agenda Regular nas Reuniões da Secretaria APA/ASEAN; (v) incluir um orçamento (como um fundo de estudo portuário) propositadamente para a realização dos estudos necessários, no mínimo, estudos de pré-viabilidade ou pré-investimento atualizados; e (vi) oferecer incentivos à ASEAN para organizar um Comitê para estudar e preparar uma espécie de padrões mínimos de portos para implementar o Sistema de Portos da ASEAN.

Assim, o Projeto, conforme já apontado, almeja uma maior integração portuária e logística. No que concerne à cabotagem, esta é amplamente praticada na ASEAN e advoga pela integração do bloco como demonstrado na proposta de integração portuária. Algumas práticas podem ser observadas para gerenciar de forma flexível os direitos de cabotagem, como na Malásia e na Indonésia. O debate sobre a cabotagem, ou seja, sobre se as restrições à cabotagem devem ser mantidas ou eliminadas, é mais vigoroso nos países onde o custo do transporte marítimo nacional é alto em relação à frota mundial e onde os carregadores nacionais podem perceber uma vantagem econômica do acesso a serviços de transporte mais baratos. Sob o novo regime AFTA, produtos domésticos caros podem ser substituídos por produtos importados, mas mais baratos, de acordo com a remoção de barreiras comerciais.

Não obstante, em ambas as negociações no âmbito da OMC e do AFAS (*ASEAN Framework Agreement on Services*)<sup>428</sup> se exclui o *Short Sea Shipping*. Destarte, uma política concreta da ASEAN não é necessária para lidar com o transporte de cabotagem. Por isso, o referido Relatório enfatiza a necessidade de desenvolvimento de estratégias sobre como aplicar o regime de cabotagem e como, em parte ou ocasionalmente, expandi-lo para aumentar a

---

<sup>427</sup> ASEAN. **Master Plan on ASEAN Connectivity**: one vision, one identity, one community. Jakarta, 2010. pp.40-41.

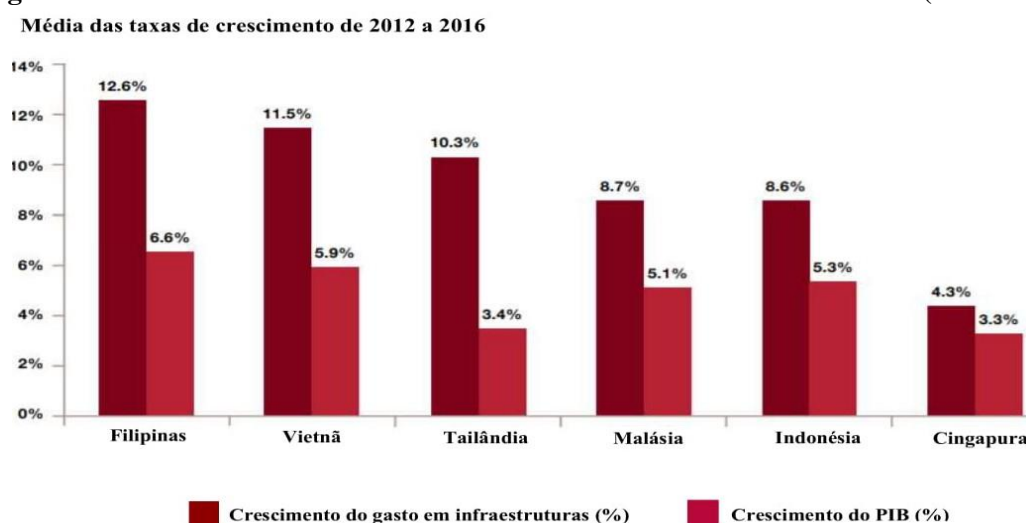
<sup>428</sup> Disponível em: <<http://investasean.asean.org/files/upload/Doc%2008%20-%20AFAS.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

competitividade econômica regional<sup>429</sup>.

### 3.2.2 Investimentos em infraestruturas para um transporte integrado na ASEAN

Uma grande parte do crescimento econômico da ASEAN é atribuível à ascensão da indústria manufatureira, entre outros fatores. Os fabricantes estão mudando as operações da China para o Sudeste Asiático devido aos custos gerais mais baixos, ao aumento no consumo interno e à melhoria da infraestrutura física, o que exigiu um aumento adicional na demanda por desenvolvimento de infraestrutura. Recentemente, os investidores estrangeiros capitalizaram essa demanda crescente. O Investimento Direto Estrangeiro (IDE) nas infraestruturas representou cerca de 12-15% do total dos fluxos IDE na região da ASEAN entre no período de 2012-2014<sup>430</sup>. Segundo o Banco Mundial<sup>431</sup>, a maior parte da participação do setor privado em projetos de infraestrutura na ASEAN eram destinados aos setores de energia, informação e comunicações (TIC) e imobiliário. Os gastos com infraestrutura são amplamente reconhecidos como um dos principais impulsionadores do crescimento econômico<sup>432</sup>.

**Figura 18: ASEAN: Investimento em infraestruturas e crescimento do PIB (2012-2016)**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>429</sup> ASEAN. **ASEAN Maritime Transport Development Study**. Final Report Summary, Almec Corporation, nov. 2002. p. 15.

<sup>430</sup> UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>431</sup> UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

<sup>432</sup> UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

**Tabela 6: Gastos com infraestruturas, qualidade e competitividade global**

<b>GASTOS COM INFRAESTRUTURAS, QUALIDADE E COMPETITIVIDADE GLOBAL</b>			
<b>País da ASEAN</b>	<b>Gastos com infraestrutura per capita (US\$)</b>	<b>Índice de Infraestrutura (1 a 7)</b>	<b>Índice de Competitividade Global (1 a 7)</b>
<b>Cingapura</b>	2.049	6,5	5,7
<b>Malásia</b>	705	5,4	5,2
<b>Tailândia</b>	522	4,4	4,6
<b>Indonésia</b>	314	4,2	4,5
<b>Vietnã</b>	284	3,9	4,3
<b>Filipinas</b>	115	3,4	4,4

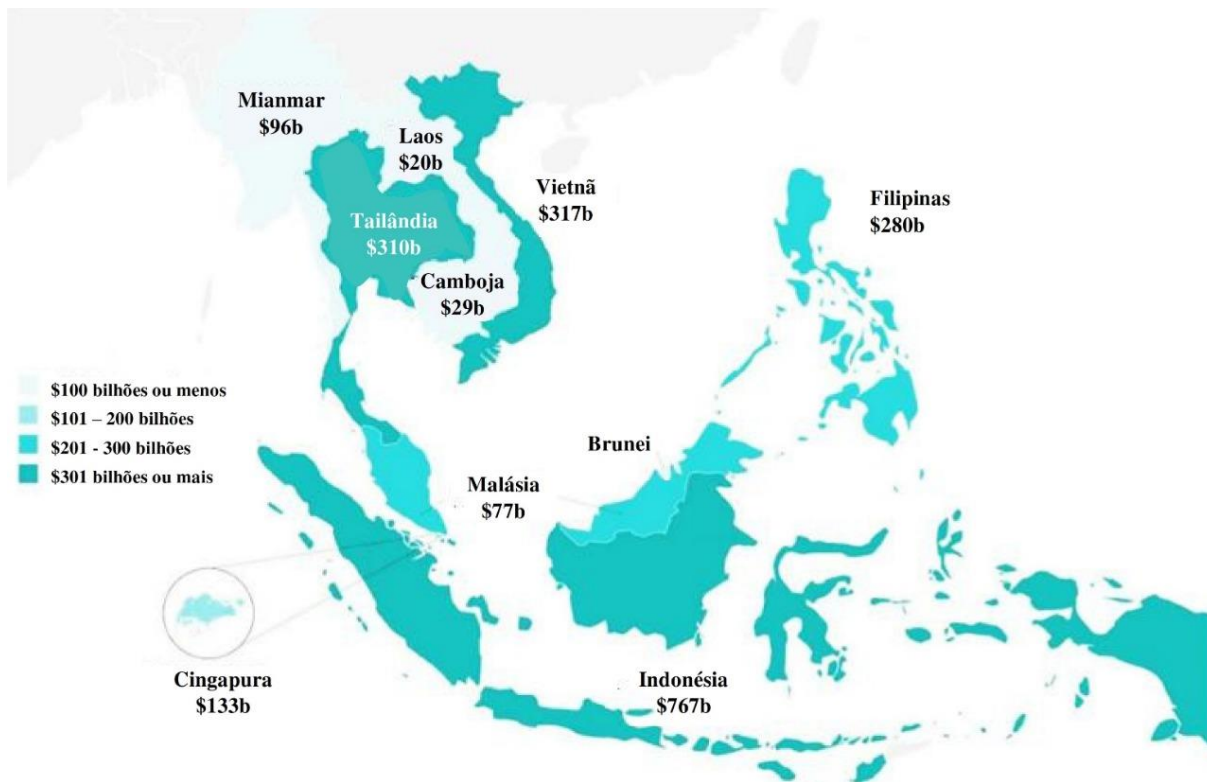
Fonte: elaborada pelo autor, com base em UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

O *Asian Development Bank* estima que a região precisará investir US\$ 26.000.000.000.000,00 (vinte e seis trilhões de dólares) no período de 15 anos (de 2016 a 2030), US\$ 1.700.000.000.000,00 (um trilhão e setecentos bilhões de dólares) por ano, em infraestrutura, para manter as taxas de crescimento atuais, incluindo o custo da mitigação e da adaptação ao clima<sup>433</sup>. As necessidades totais de investimento em infraestrutura na ASEAN de 2016 a 2030, de acordo com o relatório *do Asian Development Bank*, serão de US\$ 2.800.000.000.000,00 (dois trilhões e oitocentos bilhões de dólares) – *baseline* estimativa – e US\$ 3.100.000.000.000,00 (três trilhões e cem bilhões de dólares) – estimativa ajustada ao clima. Isso equivale a uma necessidade de investimento anual de US\$ 184.000.000.000,00 (cento e oitenta e quatro bilhões de dólares) e US\$ 210.000.000.000,00 (duzentos e dez bilhões de dólares), respectivamente<sup>434</sup>.

<sup>433</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*. 2017. p.11.

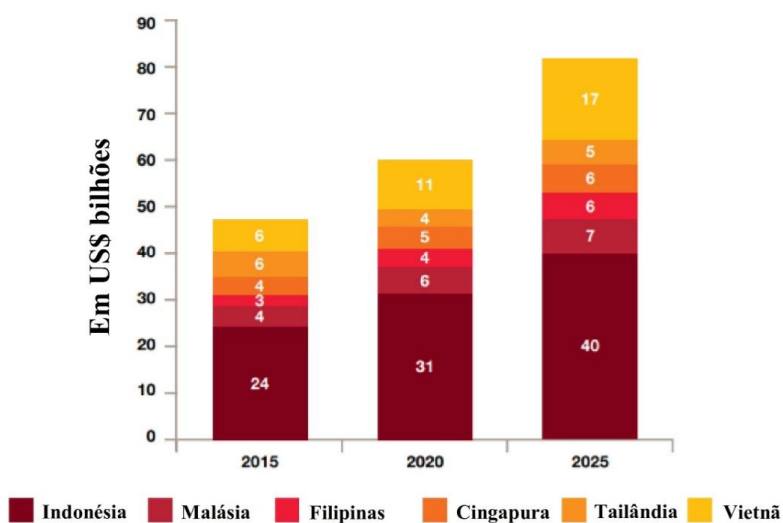
<sup>434</sup> ASIAN DEVELOPMENT BANK. *Meeting Asia's Infrastructure Needs*. 2017. p.11.

**Figura 19: Estimativa de investimentos em infraestruturas necessários (2016-2030)**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em US-ASEAN BUSINESS COUNCIL. ASEAN has over \$2 trillion worth of infrastructure investment opportunities. Disponível em: <<https://www.usasean.org/why-asean/infrastructure>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

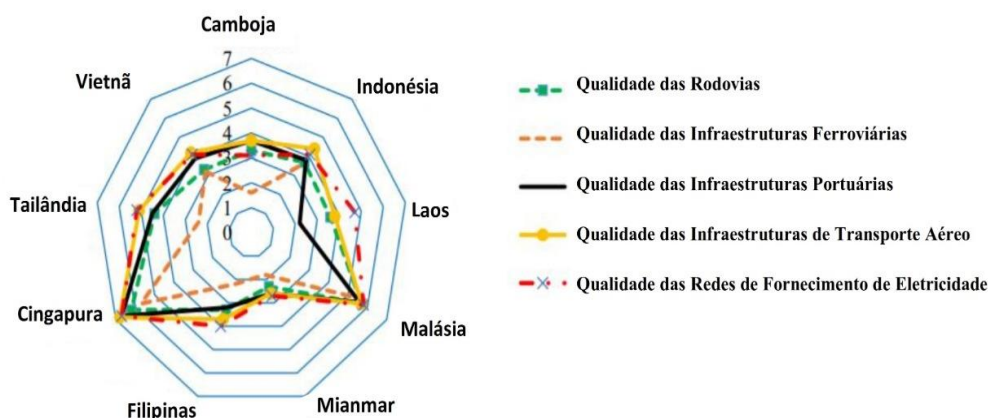
**Figura 20: Gasto em infraestruturas de transportes (rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo) 2015-2025**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. PWC, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

Do mesmo modo, interessante destacar as desigualdades nos níveis de desenvolvimento de infraestruturas nos Estados-Membros do ASEAN, explicando as necessidades de investimentos e demonstrando o desequilíbrio em relação à Figura 20 e à Figura 21.

**Figura 21: Competitividade das infraestruturas por setores (2015)**



Nota: Índice 1 (Extremamente Subdesenvolvido) Índice 7 (Extensivo e Eficiente)  
Dados da Infraestrutura portuária em Laos não disponível

Fonte: elaborada pelo autor, com base em SIEW YEAN, T.; SANCHITA, B. D. Logistics integration in ASEAN faces serious challenges. *Perspective*, ISEAS Yusof Ishak Institute, n. 55, p. 8, out. 2016 Disponível em: <[https://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2016\\_55.pdf](https://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_55.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2018.

### 3.3 PARA UMA MAIOR INTEGRAÇÃO MARÍTIMA NA ASEAN: INICIATIVAS POLÍTICAS RECOMENDADAS

Sem prejuízo do exposto, é evidente, como destacado por *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>435</sup>, a partir da revisão geral dos desenvolvimentos políticos em economias individuais da ASEAN, que houve um progresso significativo na liberalização marítima na última década. Isso espelha os amplos desenvolvimentos que ocorreram no transporte marítimo internacional de forma mais geral e que são observados no estudo da APEC sobre Facilitação do Transporte Marítimo Internacional<sup>436</sup>: (i) as medidas de reserva de carga foram significativamente reduzidas e, em muitos casos, completamente abandonadas; (ii) a privatização e a comercialização de operações de transporte marítimo levaram a uma melhor eficiência operacional e reduziram as distorções no mercado de navegação; (iii) a liberalização

<sup>435</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>436</sup> MEYRICK AND ASSOCIATES. Facilitation of International Shipping. **Report prepared for APEC Transport Working Group**, 2000.



da prestação de serviços portuários e o incentivo ao investimento privado em instalações portuárias aumentaram a produtividade e aceleraram o desenvolvimento portuário; (iv) a discriminação formal entre os navios de diferentes economias nos termos e nas condições de acesso aos serviços portuários foi virtualmente eliminada; e (v) uma maior flexibilidade foi estabelecida nos requisitos para o registo de embarcações, o que criou condições para que os armadores nacionais pudessem se beneficiar das conseguintes reduções de custos.

Esses avanços<sup>437</sup> já contribuíram notavelmente para melhorar a eficiência do transporte intra-ASEAN. No entanto, também fica claro, a partir da análise das políticas individuais de países, que algumas restrições e distorções do mercado ainda permanecem intactas. Em muitos casos, estes se estendem além do próprio setor de transporte marítimo para os serviços terrestres aos navios e ao sistema de transporte intermodal. Portanto, esse desenvolvimento não é considerado suficiente pela própria organização regional, trabalhando em projetos conjuntos de desenvolvimento de políticas de incentivos e de desenvolvimento de infraestruturas com objeto de melhorar a integração e a eficiência econômica, a partir do transporte de cabotagem, como será estudado adiante.

Em consonância com o compromisso da ASEAN com o desenvolvimento de um mercado único até 2020, a visão para o futuro é baseada em um forte setor de transporte da ASEAN, que opera eficientemente dentro de um único mercado de navegação<sup>438</sup>. O setor de transporte marítimo será globalmente competitivo e apoiado por infraestrutura, regulamentação e recursos humanos adequados. A estratégia recomendada prevê um progresso ordenado para a consecução destes objetivos. O caminho proposto por *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>439</sup> pode ser bem útil na configuração dos objetivos de integração marítima para o MERCOSUL. Este reflete muitas carências e pontos fracos encontrados no bloco sul-americano. Assim, a estratégia recomendada compreende as principais áreas de atividade elencadas a seguir.

---

<sup>437</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>438</sup> Atualmente o ASEAN tem desenvolvido o *Master Plan on ASEAN Connectivity 2025*, que sucede o *Master Plan on ASEAN Connectivity 2010*. Esse novo plano concentra-se em cinco áreas estratégicas: infraestrutura sustentável, inovação digital, logística integrada, excelência em regulamentação e mobilidade de pessoas. Disponível em: <<http://asean.org/storage/2016/09/Master-Plan-on-ASEAN-Connectivity-20251.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2018.

<sup>439</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

### 3.3.1 Integração para formar um mercado único de transporte da ASEAN

As operações de navegação internacionais entre os países da ASEAN são geralmente sujeitas a poucas restrições. Esse não é o caso das operações de cabotagem, como detalhado na explicação a respeito da cabotagem por países do bloco. A maioria dos países da ASEAN impõe restrições significativas à operação de embarcações de bandeira estrangeira em suas rotas de cabotagem. A prevalência dessas políticas é um possível fator inibidor no desenvolvimento de rotas marítimas eficientes que atendam as regiões mais remotas dos países arquipélagos da ASEAN. Isso está em tensão com os objetivos sociais gerais da ASEAN, que enfatizam a importância de garantir que todos os membros do bloco sejam incluídos no processo de desenvolvimento econômico. Embora os países da ASEAN claramente desejem manter um nível de controle sobre as operações domésticas de embarque – como a maioria dos outros países no âmbito mundial –, a liberalização seletiva e progressiva traria alguns benefícios importantes.

Não obstante, existem obstáculos significativos a essa liberalização com uma forte pressão em alguns países da ASEAN para uma reversão aos regimes mais rigidamente controlados que proporcionavam níveis mais altos de proteção para armadores nacionais em rotas domésticas e, em alguns casos, em rotas internacionais também.

### 3.3.2 Harmonização de requisitos regulamentares e práticas comerciais

#### 3.3.2.1 Regimes fiscais

Não parece exagerado afirmar que a maioria dos países-membros da ASEAN deseja fortalecer e desenvolver suas frotas nacionais. Historicamente, a reserva de carga e a preferência de carga têm sido usadas como instrumentos para atingir esse objetivo. Hoje, há um reconhecimento geral de que o custo para usar esses dispositivos é alto. Os subsídios explícitos também são relativamente raros. O uso de arranjos de financiamento de concessão e o alívio da tributação são, no entanto, muito mais comuns<sup>440</sup>. Existe o risco de que a competição entre os países da ASEAN possa degenerar em uma espiral negativa, com cada país procurando fornecer condições financeiras mais vantajosas para seus armadores do que seus vizinhos. O Relatório da *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>441</sup> aponta que a harmonização dos arranjos

<sup>440</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>441</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em:

de apoio fiscal para o transporte entre os países-membros da ASEAN poderia fornecer uma proteção eficaz contra esse risco.

Os diferentes níveis de desenvolvimento econômico dentro da ASEAN, bem como as diferenças na prioridade dada ao desenvolvimento da capacidade nacional de navegação, fazem com que o alcance do acordo sobre a harmonização da política fiscal seja um grande desafio. No entanto, há espaço para uma abordagem gradual que reconheça essas diferenças por meio de uma abordagem interina de vários níveis. Estratégias semelhantes foram adotadas em outros lugares: por exemplo, a UE aceitou, em 1999, um pacote de apoio para que os armadores do Espaço Econômico Europeu emprestassem 80% do valor dos navios a serem financiados por empréstimos até 3% abaixo do valor de referência de longo prazo ao longo de um período de 12 anos, confirmando, ao mesmo tempo, o limite de 8,5 anos, 8% por ano, para os armadores da União Europeia<sup>442</sup>. Isso, na prática, sanciona a provisão de termos de financiamento mais generosos para as economias menos desenvolvidas. Um sistema de incentivos similar pode ser implementado na ASEAN. Do mesmo modo, como apontado por *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>443</sup>, a definição de acordos harmonizados adequados e exequíveis facilitariam uma melhor compreensão das disposições vigentes e uma melhor apreciação das consequências intencionais e não intencionais de várias medidas. O intercâmbio de experiências entre os países-membros seria útil para todos esses objetivos e deveria ser incentivado como um primeiro passo para uma maior harmonização regulatória no bloco.

### 3.3.2.2 Práticas de registro

A implementação de um mercado de transportes totalmente integrado requer a harmonização dos procedimentos de registro de navios. Por um lado, os países, compreensivelmente, desejam estar confiantes de que os navios que operam em suas águas atendem aos padrões de segurança e ambientais exigidos pelo governo nacional. Desse modo, seria um impedimento significativo à livre circulação de navios entre rotas se isso exigisse inspeções e certificações adicionais. Há várias maneiras de se resolver esse problema. Uma delas é a criação de um registro único de navios da ASEAN, aberto aos navios de todos os

---

<<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>442</sup> Essas medidas foram adotadas com o objetivo de modernizar a frota existente, uma vez ocorrido o desastre ambiental causado pelo afundamento do navio *Erika* nas costas francesas em 1999.

<sup>443</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

países da ASEAN. Uma ideia semelhante surgiu há alguns anos na União Europeia, com a proposta de introduzir um registo europeu de navios<sup>444</sup>.

No entanto, essa proposta nunca encontrou grande adesão com os membros da comunidade e não foi implementada. Em vez disso, a abordagem adotada na prática é a promulgação de normas para toda a Europa, para as quais todos os navios registrados nos países-membros estarão em conformidade. Essa abordagem evita as dificuldades relativas à criação de um registo que não esteja associado a um Estado soberano, mas estabelece as bases para um sistema de reconhecimento mútuo que tem um efeito semelhante. Como primeiro passo para isso, o desenvolvimento de padrões de segurança ASEAN que sejam comumente aceitos no bloco poderia ser priorizado. Um mercado único da ASEAN eficaz para os serviços de transporte marítimo seria ainda mais viável se fosse proporcionada aos armadores da ASEAN a capacidade de traspasar livremente, dentro do bloco, os seus navios de um registo nacional para outro.

### 3.3.2.3 Práticas de taxas portuárias

A determinação dos preços portuários varia significativamente entre os países da ASEAN<sup>445</sup>. Embora algumas divergências nas práticas e nas estratégias de precificação possam ser necessárias para refletir diferentes estruturas organizacionais e diferentes bases de custos, e possam ser um elemento útil de competição entre portos, é difícil evitar a impressão de que muitas das diferenças existentes refletem o histórico portuário e a relutância em mudar em vez

---

<sup>444</sup> Em 1989, a Comissão tinha feito uma proposta visando à criação de um registo comunitário marítimo, designado EUROS. A proposta continha um registo que deveria constituir um complemento dos registos nacionais existentes. O registo EUROS visava a oferecer disposições fiscais favoráveis que constituíssem um atrativo para que os armadores pusessem os seus navios a navegar sob o pavilhão EUROS para, dessa forma, contrariar o problema da transferência para registos de países terceiros. Além disso, a criação de um único registo comunitário favorável no aspecto fiscal deveria tornar supérflua a concorrência fiscal entre os Estados-Membros e a eventual distorção da concorrência daí resultante. Uma razão complementar para a criação do registo EUROS era o reforço da imagem do setor europeu de navegação. Naquela época, o Conselho rejeitou liminarmente a proposta EUROS porque, desse modo – na opinião dos Estados-Membros – haveria uma ingerência demasiado grande nas competências fiscais nacionais. Em seguida, o problema da transferência de pavilhão foi parcialmente remediado devido ao fato de a Comissão ter adotado orientações em matéria de ajudas estatais destinadas ao setor da navegação que, por um lado, tornavam possível um tratamento fiscal nacional favorável dos navios que navegam sob pavilhão dos Estados-Membros e, por outro lado, contrariavam a distorção da concorrência mútua inaceitável. Assim, o problema de então relativo à transferência maciça de navios foi, em grande parte, remediado pelas referidas orientações em matéria de ajudas estatais destinadas ao setor de navegação. A atual normativa sobre a transferência entre registos (Regulamento (CE) n° 789, de 2004) levou a uma melhoria suplementar da cooperação entre os registos dos Estados-Membros, sendo menos imprescindível, assim, a criação de um registo marítimo unificado. Informações mais detalhadas, disponíveis em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0413+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 25 out. 2018.

<sup>445</sup> ESCAP. **Comparative analysis of Port Tariffs in the ESCAP Region**. 2002. Disponível em: <[http://www.unescap.org/sites/default/files/pub\\_2190\\_ch1.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/pub_2190_ch1.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

de definir preços ou estratégias competitivas claramente definidas<sup>446</sup>. Uma abordagem mais consistente da tarifação portuária permitiria aos usuários dos portos comparar os preços e as ofertas de serviços de vários portos com mais facilidade e, portanto, estimular a concorrência direta entre os portos. Também permitiria que os usuários previssem com maior certeza os custos que enfrentarão em determinados portos, facilitando o planejamento de rotas sólidas e proporcionando às organizações portuárias uma melhor indicação do desempenho financeiro de instalações específicas, incentivando melhores práticas de investimento.

*PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>447</sup> sugere, dentre as possíveis medidas, a implementação da Tarifa Portuária do Modelo UNESCAP<sup>448</sup>, que forneceria um modelo em torno do qual uma abordagem mais consistente pode ser construída, embora aponte que uma abordagem mais consistente à tarifação portuária não implicaria tarifas portuárias uniformes. Como forma de incentivar a integração regional – e, em particular, de incentivar os serviços entre regiões remotas dos países vizinhos –, os acordos sobre preços portuários uniformes deveriam apelar para um senso de equidade que não gere ineficiências comerciais entre países da ASEAN.

### 3.3.3 Recursos humanos e desenvolvimento de capacidade

#### 3.3.3.1 Treinamento de marítimos

Com os avanços da tecnologia, o treinamento marítimo – especialmente em nível de oficiais – é cada vez mais caro<sup>449</sup>. O aumento da competitividade no transporte marítimo internacional e as pressões por menor lotação reduziram a disponibilidade de lugares no mar. O treinamento em simulador pode ser um substituto parcial, mas os simuladores são caros. Afirma *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates* que existe também uma necessidade crescente de formação especializada da tripulação existente e dos novos formandos em determinadas áreas especializadas – mais especificamente no cumprimento dos requisitos do

<sup>446</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>447</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>448</sup> ESCAP. **Comparative analysis of Port Tariffs in the ESCAP Region**. 2002. Disponível em: <[https://www.unescap.org/sites/default/files/pub\\_2190\\_ch1.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/pub_2190_ch1.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>449</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

novo Código ISPS<sup>450</sup> e na aplicação de novas tecnologias de bordo. Sugere, ainda, que essa iniciativa poderia ser apoiada pelo desenvolvimento de centros regionais de excelência, com especialidades definidas para:

[...] aumentar a qualidade, reconhecimento e disponibilidade de treinamento de gente do mar nos níveis regionais e o desenvolvimento e implementação de cursos específicos e focados em grupos regionais, particularmente em: i) Segurança marítima e, em especial, o cumprimento efetivo das obrigações do Código ISPS; ii) O uso de novas tecnologias de bordo<sup>451</sup>.

### 3.3.3.2 Criação de um mercado de trabalho ASEAN integrado para marítimos

A escassez de mão de obra qualificada e os excedentes de mão de obra marítima dentro da ASEAN<sup>452</sup> sugerem que poderia haver vantagens no desenvolvimento de um mercado de trabalho marítimo comum. A criação de um grupo de marítimos com certificação ASEAN<sup>453</sup>, com regulamentações nacionais integradas para permitir o emprego de pessoal do mar da ASEAN em toda a região, poderia ajudar aos países que atualmente experimentam uma escassez de marítimos qualificados. Isso complementaria a iniciativa de integração que foi discutida anteriormente. Também apoiaria e maximizaria os benefícios das iniciativas de treinamento mencionadas acima.

O princípio subjacente a essa política, sugere ainda o Relatório de *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>454</sup>, seria a intenção de promover e apoiar uma economia única e integrada da ASEAN, sem pretensão que tal política tivesse o efeito de reverter as liberdades de que gozam agora as transportadoras nacionais da ASEAN para equiparem os seus navios nas

<sup>450</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>451</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>452</sup> GNANASAGARAN, A. Strengthening ASEAN's labour force. **The ASEAN Post**, 18 jan. 2018. Disponível em: <<https://theaseanpost.com/article/strengthening-aseans-labour-force>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>453</sup> A Convenção Internacional sobre Padrões de Certificação de Treinamento e Serviço de Vigilância para os Marítimos de 1995 (*The International Convention on Standards of Training Certification and Watchkeeping for Seafarers - STCW95*), já introduzida no Capítulo 2.2 da Seção Primeira, fornece um quadro internacionalmente acordado dentro do qual o reconhecimento mútuo dos certificados dos marítimos poderia ser implementado. No entanto, a regra I-10 da Convenção STCW95 exige que o Estado de bandeira tenha uma obrigação clara de assegurar que os certificados para os quais concede o reconhecimento são emitidos de acordo com as normas da Convenção. Um pré-requisito para o reconhecimento mútuo total será, portanto, que todos os marítimos da ASEAN sejam treinados para atender aos requisitos da STCW95.

<sup>454</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

rotas globais ou nas rotas entre os países-membros da ASEAN. Não é a intenção, neste ponto, recomendar que a capacidade de selecionar as tripulações para suas embarcações com base em considerações puramente comerciais deva ser substituída por um requisito de uso ou preferência por tripulações da ASEAN. Pelo contrário, a sugestão é que, onde exista atualmente uma exigência de que as embarcações sejam tripuladas – ou que sejam dadas preferência a – tripulações de uma nacionalidade específica, isso acabaria sendo substituído por uma exigência de que as tripulações de uma nação da ASEAN fossem usadas.

#### 3.3.3.3 *Capacitação de operadores de transporte marítimo*

A liberalização do setor marítimo da ASEAN traria novos e significativos desafios comerciais e técnicos para os operadores de transporte marítimo do bloco. Nesse sentido, com o objetivo de garantir que os operadores estejam adequadamente equipados para enfrentar esses desafios – operadores específicos de países da ASEAN com histórico de altos níveis de proteção e nos quais a indústria consiste de um grande número de operadores de pequena escala – seria importante desenvolver um treinamento adequado e uma estratégia de desenvolvimento. O Relatório da *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>455</sup>, neste sentido, sugere que o treinamento necessário inclua, no mínimo, os seguintes elementos: (i) gestão financeira; (ii) convenções internacionais e suas implicações; (iii) sistemas de controle de qualidade; e (iv) gerenciamento avançado de navios

#### 3.3.3.4 *Desenvolvimento de habilidades logísticas*

Um projeto de plano de ação para o transporte da ASEAN deveria enfatizar o desenvolvimento de uma rede de transportes multimodal integrada, incorporando “uma hierarquia estabelecida de interfaces modais como terminais terrestres, estações de contêineres e instalações de liberação de carga”<sup>456</sup>. O planejamento de transportes na ASEAN, como em outros lugares, ainda tem um forte foco modal, com a consequência de que – à exceção dos terminais nos principais portos – as instalações de consolidação intermodal e de carga são

---

<sup>455</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>456</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

geralmente mal planejadas e subdesenvolvidas<sup>457</sup>.

### 3.3.4 O desenvolvimento de uma única voz ASEAN

Alguns dos problemas apontados pelos expedidores da ASEAN e pelos armadores derivam de condições que não estão diretamente sob o controle dos governos da ASEAN ou dos expedidores e armadores da ASEAN. Alguns, embora não todos, pelo menos em parte, derivam do efeito de políticas de outros governos ou de ações de armadores internacionais. O desenvolvimento de uma voz comum da ASEAN, em matéria de política internacional de navegação, permitiria aos países do bloco exercer uma influência sobre estes atores que não pode ser alcançada pela ação unilateral dos governos individuais da ASEAN.

Essa política comum precisaria ser ancorada em um conjunto de princípios claros. Os seguintes princípios, sugeridos na *APEC Facilitation of International Shipping Report*, são igualmente aplicáveis à ASEAN<sup>458</sup>: (i) o carácter especial do transporte marítimo como atividade internacional cria a necessidade de coordenação e harmonização das políticas de transporte marítimo; (ii) a concorrência livre e justa é o meio mais eficaz de assegurar a provisão dos serviços marítimos adequados e econômicos requeridos pelo comércio internacional; (iii) é necessário manter um equilíbrio de interesses equitativo entre o expedidor e os armadores, tendo em vista o interesse a longo prazo dos consumidores; (iv) não deve haver discriminação entre os cidadãos e as empresas das economias da ASEAN no acesso a cargas ou instalações portuárias ou no acesso a oportunidades de investimento ou negócios em serviços auxiliares marítimos e intermodais; (v) determinadas economias podem precisar fornecer alguma medida de apoio a suas indústrias navais nacionais, seja por razões de segurança nacional, seja para construir uma capacidade marítima nacional; e (vi) esse apoio deveria ser fornecido por mecanismos que minimizassem qualquer consequência adversa para a eficiência e a flexibilidade do transporte marítimo internacional.

### 3.3.5 Passos para uma política comum na ASEAN

Finalmente, neste ponto, é interessante destacar as propostas trazidas pelo Relatório da *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>459</sup>, as quais apresentam os elementos mínimos

<sup>457</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

<sup>458</sup> MEYRICK AND ASSOCIATES. Facilitation of International Shipping. **Report prepared for APEC Transport Working Group**, 2000.

<sup>459</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em:



que deveriam constar de uma política marítima comum da ASEAN, que serão de grande utilidade quando o trabalho entrar no domínio das propostas para o MERCOSUL, na Seção final:

(i) um conjunto de diretrizes acordadas para a regulamentação dos mercados de transporte marítimo;

(ii) um compromisso de agir coletivamente para se opor: (a) tentativas, por parte de países terceiros, de restringir o acesso às cargas transportadas para ou a partir de países da ASEAN por companhias marítimas que respeitem o princípio da livre concorrência numa base comercial; (b) a imposição de taxas, sobretaxas ou impostos injustificáveis por parte das companhias marítimas ou de associações de companhias marítimas que ocupem uma posição dominante em qualquer operação com origem ou destino na ASEAN;

(iii) compromissos para: (a) assegurar que quaisquer operações de transporte marítimo internacional retidas sob a propriedade do governo sejam operadas de acordo com princípios comerciais; (b) abster-se de fornecer acesso preferencial a rotas, cargas ou contratos a linhas de propriedade do governo e adotar um cronograma para a remoção de tais preferências, caso existam atualmente; (c) fomentar a concorrência em todos os mercados de navegação; (d) trabalhar coletiva e progressivamente para o desenvolvimento de um mercado único integrado de transporte marítimo da ASEAN, no qual todas as secções do mercado estejam abertas a todos os operadores de transporte da ASEAN;

(iv) uma compreensão comum dos limites aceitáveis no papel do governo no apoio e na promoção do desenvolvimento da indústria naval de um país da ASEAN, que, de preferência, comprometeria os governos da ASEAN a perseguir, a longo prazo, o objetivo da livre concorrência entre linhas marítimas não subsidiadas numa base comercial e a assegurar que todas as medidas de apoio que são fornecidas para a bandeira nacional sejam diretas, com o objetivo de reduzir o custo do transporte marítimo, e limitadas ao mínimo necessário para alcançar as metas nacionais desejadas; e

(v) o desenvolvimento e a implementação progressiva de um conjunto de princípios comuns para a tarifação dos serviços portuários com base no custo do serviço e na provisão de infraestrutura.

#### 3.4 ACORDOS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO MARÍTIMO REGIONAL DA ASEAN

### 3.4.1 ASEAN-India Maritime Transport Cooperation

É interessante analisar o acordo entre o bloco asiático e a Índia, pela relevância marítima desta última. Atualmente, a Índia possui 212 portos marítimos, dos quais 12 são portos principais<sup>460</sup> e 200 portos de menor relevância<sup>461</sup>. Cerca de 95% do comércio de mercadorias da Índia em volume (70% em valor) é movido pelo mar. A Índia conta com uma das maiores frotas mercantes do mundo e, em termos de tonelagem bruta sob sua bandeira, ocupa a 16ª posição no mundo<sup>462</sup>.

Com exceção do Laos, os países da ASEAN e a Índia contam com um longo litoral marítimo, com grande concentração de portos – conforme já apontado, somente na Índia existem mais de 200 portos. No entanto, o fosso estrutural em termos de infraestruturas marítimas é bastante visível dentro da ASEAN e também entre a Índia e a ASEAN. Dentro da ASEAN, os países do CLMV<sup>463</sup> situam-se muito atrás de outros países do bloco asiático e da Índia em volume de carga e tonelagem de embarque. Os portos predominantes na ASEAN estão localizados em partes em desenvolvimento dentro do bloco asiático e têm crescido mais rapidamente do que os localizados na sub-região de CLMV ou no Mekong<sup>464</sup>.

#### 3.4.1.1 Falha na concretização de propostas práticas

Não obstante, apesar da boa vontade na cooperação marítima regional entre a ASEAN e a Índia, as propostas práticas brilharam pela sua ausência. As discussões não se tornaram em compromissos impositivos às partes. Muitas das discussões tratam do impulso à economia azul e à cooperação em prol dos incentivos a fortalecer o comércio entre a ASEAN e a Índia, mas sem objetivos definidos, nem compromissos reais. Serve o exemplo das declarações realizadas

---

<sup>460</sup> Os nove estados indianos costeiros (Gujarat, Maharashtra, Goa, Karnataka, Kerala, Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Orissa e Bengala Ocidental) são o lar dos principais e dos menores portos da Índia. O longo litoral da Índia forma um dos maiores pedaços de terra em um corpo de água. Esses doze principais portos indianos lidam com um grande volume de tráfego de mercadorias e tráfego de contêineres. Há 13 grandes portos marítimos da Índia, dos quais 12 são geridos pelo governo e um, o porto de Ennore, Chennai, é o corporativo. Ennore Port é um dos principais portos da Índia localizado na Coromandel Coast do Estado de Tamil Nadu, juntamente com o Porto de Kakinada, o Porto privado de Krishnapatnam e o Porto de Mundra. (INDIAN BRAND EQUITY FOUNDATION. **Seaports in India**. Disponível em: <<https://www.ibef.org/industry/ports-india-shipping/showcase>>. Acesso em: 23 mar. 2019.)

<sup>461</sup> INDIAN BRAND EQUITY FOUNDATION. **Seaports in India**. Disponível em: <<https://www.ibef.org/industry/ports-india-shipping/showcase>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>462</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 13.

<sup>463</sup> CLMV é o acrônimo para o subgrupo asiático conformado por Camboja, Laos, Myanmar e Vietnam.

<sup>464</sup> No segmento de carga em contêiner, entre os 25 principais portos do mundo, sete portos vêm da ASEAN e apenas um da Índia, entre os quais o Porto de Cingapura, com 31,65 milhões de TEUs em 2012 (cerca de 5% do total mundial). O porto de Jawaharlal Nehru, na Índia, com 4,26 milhões de TEUs ocupa a 21ª posição no mundo. (ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 14.)

no 10<sup>th</sup> *Delhi Dialogue* em 19 de julho de 2018, no qual, Preeti Saran, Secretária do Ministério das Relações Exteriores da Índia destaca o potencial de cooperação nessa área, ao afirmar que “através do aproveitamento eficiente dos recursos azuis, inclusive através do uso de tecnologias novas e emergentes, as questões de pobreza, insegurança alimentar, desemprego e desequilíbrio ecológico podem ser enfrentadas com eficácia”<sup>465</sup>.

#### 3.4.1.2 *Necessidade de aprimoramento das conexões entre ASEAN e Índia*

Com o Tratado de Livre Comércio<sup>466</sup> entre a Índia e a ASEAN em vigor a partir de 1º de janeiro de 2010, a parceria entre o bloco asiático e o país indiano assumiu uma maior profundidade econômica. Em 2012-2013, o comércio bilateral entre a ASEAN e a Índia ultrapassou US\$ 75.000.000.000,00 (setenta e cinco bilhões de dólares), dos quais a Índia contribuiu com US\$ 33.000.000.000,00 (trinta e três bilhões de dólares) e a ASEAN com US\$ 42.000.000.000,00 (quarenta e dois bilhões de dólares). O comércio bilateral entre a ASEAN e a Índia pretende atingir US\$ 200.000.000.000,00 (duzentos bilhões de dólares) até 2020, segundo dados do próprio governo indiano<sup>467</sup>. O crescente comércio da Índia com a ASEAN e a China apela a uma conectividade marítima mais forte, uma vez que o comércio por meio do oceano aumentou rapidamente em termos econômicos e de volume. Essa mudança no comércio também foi acompanhada pelo aumento da relação valor-volume nos últimos 13 anos, particularmente na exportação da Índia<sup>468</sup> para a China.

Nesse momento (2018), o transporte marítimo entre os principais portos da Índia e do

---

<sup>465</sup> HONG, L. C. Maritime 'blue economy' key focus of India-Asean cooperation. **The Straits Times**, 19 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/maritime-blue-economy-key-focus-of-india-asean-cooperation>>. Acesso em: 26 out. 2018.

<sup>466</sup> Disponível em: <[http://fta.miti.gov.my/miti-fta/resources/asean-india\\_trade\\_in\\_goods\\_agreement.pdf](http://fta.miti.gov.my/miti-fta/resources/asean-india_trade_in_goods_agreement.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>467</sup> Disponível em: <<http://mea.gov.in/aseanindia/20-years.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>468</sup> Em 2012, o comércio de contêineres da Índia, tanto de exportação quanto de importação, com a maioria dos países da ASEAN, desacelerou, devido, principalmente, à lenta recuperação das economias no rescaldo da crise financeira global. A queda mais acentuada foi testemunhada no caso do comércio de contêineres bidirecional da Índia com a Indonésia durante 2009-2010 e 2011-2012. Em contraste, o comércio da Índia com a China, em termos de valor, superou US\$ 60.000.000.000,00 (sessenta bilhões de dólares) em 2012-2013, e a mesma tendência tem se mantido no comércio de contêineres. Em 2014, o volume bilateral de comércio de contêineres da Índia com a China foi estimado em mais de 4 milhões de TEUs, indicando, assim, o serviço de cerca de 15 contêineres por semana entre os dois países. Essa carga oceânica de alto volume entre a Índia e a China passa pelo Estreito de Malaca. Além disso, a carga produzida na Índia é destinada a diferentes locais no Sudeste Asiático, e normalmente se desloca por meio do centro de transbordo localizado em Cingapura, Tanjung Pelepas e Port Klang. Portanto, a dependência do Estreito de Malaca é alta. Esse canal marítimo é essencial para o movimento do transporte mundial, pois conecta as regiões crescentes de Ásia do Sul e da África às economias no leste. Portanto, a segurança marítima é tão importante quanto o desempenho dos portos para o crescimento do comércio de mercadorias entre a Índia e o sudeste e o leste da Ásia e se coloca como parte importante na agenda da cooperação marítima ASEAN-Índia. (ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 14.)

bloco asiático segue o modelo *hub and spoke*<sup>469</sup>, tendo Cingapura e Port Klang como os portos mais importantes da ASEAN<sup>470</sup>. Para além das conexões diretas, no Relatório de Conectividade Marítima da ASEAN-Índia, esses dois portos também têm serviços *feeder* com portos na Índia e no Sul da Ásia. A maioria das linhas estrangeiras interligam os portos indianos com Cingapura ou Port Klang por meio de conexões diretas, enquanto a viagem mais adentro é feita por meio de *feeder*, o que, muitas vezes, leva um número relativamente maior de dias<sup>471</sup>. A conectividade marítima da Índia com o sudeste e o leste da Ásia, que está atualmente em estágio inicial de desenvolvimento, pode parecer um grande facilitador da integração pan-asiática. Portos bem conectados, juntamente com a eficiência dos serviços de transporte marítimo, são os principais catalisadores para uma maior conectividade marítima entre a ASEAN e a Índia.

Hoje, apenas alguns portos da Índia e da ASEAN estão diretamente conectados pelas linhas marítimas. Um grande número de portos na Índia e na ASEAN ainda não estão conectados<sup>472</sup>. Os custos e o tempo de transporte aumentam substancialmente quando se envia a carga por meio de rotas *feeder* para chegar a portos no Camboja, na Indonésia, na Malásia, em Mianmar, na Tailândia e no Vietnã, com os quais o comércio da Índia tem crescido rapidamente<sup>473</sup>, sendo o oposto também verdade. Segundo o próprio documento *ASEAN-India Maritime Connectivity Report*<sup>474</sup>, é preciso construir novas rotas de navegação, já que a rota existente pelo Estreito de Malaca está fortemente congestionada e também é relativamente insegura. Como alternativa, pode ser promovida a conectividade multimodal baseada em corredores econômicos, como o Corredor Econômico Mekong-Índia, que conectará a costa indiana com a costa inexplorada do Sudeste Asiático e mais além, em menor tempo e menor custo<sup>475</sup>. Os portos e o transporte marítimo são a espinha dorsal do comércio ASEAN-Índia.

---

<sup>469</sup> Cf: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/441931468003037534/Hub-and-spoke-vs-multiple-ports-of-call>>. Acesso em: 26 out. 2018.

<sup>470</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

<sup>471</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

<sup>472</sup> Uma maior conectividade marítima entre a Índia e a ASEAN deveria aumentar a eficiência e a produtividade entre os vários corredores econômicos entre as duas regiões. A Índia é um dos principais parceiros do Acordo Regional de Parceria Econômica Global (RCEP), que está atualmente (2018) a ser negociado entre os países da ASEAN + 6. Com ambas as partes mostrando interesse em aprofundar e alargar a sua parceria econômica, haveria necessidade de se debruçar sobre diversas questões, entre as quais se inclui a conectividade marítima. (ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15)

<sup>473</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

<sup>474</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

<sup>475</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

Uma vez que o comércio entre a Índia e o bloco asiático é largamente conduzido por via marítima, é preciso reforçar a conectividade marítima, sem a qual não seria possível concretizar todo o potencial dos acordos regionais de livre comércio e de cooperação já em vigor ou atualmente em negociação<sup>476</sup>.

### 3.4.2 ASEAN-China Agreement on Maritime Transport

Em 4 de novembro de 2002, foi assinado o Acordo de Cooperação Econômica Global entre a ASEAN e a China, e, posteriormente, o Memorando de Entendimento entre os Governos dos Países-Membros da ASEAN e o Governo da República Popular da China sobre Cooperação em Transportes, em 27 de novembro de 2004, em Vientiane, Laos.

Esse Memorando de Entendimento entre os países-membros do bloco asiático e a China foi essencial para a concretização do *ASEAN-China Agreement on Maritime Transport* firmado em 2012<sup>477</sup>, que tinha por objetivo “facilitar e cooperar na melhoria das condições de realização das operações de transporte marítimo de mercadorias e de passageiros entre os portos das de ambos os blocos”. Com o referido Acordo, pretende-se evitar qualquer ação que possa ser prejudicial à participação sem restrições das companhias de navegação tanto por parte da ASEAN como da China no transporte marítimo entre eles, o que significa promover tratamento igualitário para os navios nos portos dos países-membros do bloco asiático e da China, bem como facilitar os processos de inspeção de navios ou peso de navios<sup>478</sup>.

Assim, os acordos entre a ASEAN e a China, à semelhança do que ocorreu com a Índia, resultam em certos acordos primários que significam em mínimas melhoras na redução das travas burocráticas. Não obstante, o potencial de desenvolvimento de rotas de transporte com conexão a outros modos eficientes como o ferroviário, precisa ainda ser trabalhado de forma mais aprofundada. É essencial investir na intermodalidade, de modo a criar espaços de relevância para rotas de cabotagem eficientes, funcionando, por exemplo, com linhas de transporte prioritárias e incentivos para essas rotas como aquelas analisadas no caso europeu.

## 3.5 POTENCIAL DO *SHORT SEA SHIPPING* ENTRE CHINA, JAPÃO E COREIA DO SUL

Durante as últimas décadas, a China e o Japão tornaram-se mutuamente dependentes

<sup>476</sup> ASEAN. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. p. 15.

<sup>477</sup> Em inglês, *Agreement on Maritime Transport between the Governments of the Member Countries of the Association of Southeast Asian Nations and the Government of the People's Republic of China*. Disponível em: <[https://asean.org/?static\\_post=agreement-on-maritime-transport-between-the-governments-of-the-member-countries-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-government-of-the-people-s-republic-of-china](https://asean.org/?static_post=agreement-on-maritime-transport-between-the-governments-of-the-member-countries-of-the-association-of-southeast-asian-nations-and-the-government-of-the-people-s-republic-of-china)>. Acesso em: 2 nov. 2018.

<sup>478</sup> Art. 6 do Acordo de Cooperação Econômica Global entre a ASEAN e a China.

economicamente. Mais significativamente, o volume de comércio por transporte de contêineres entre dois países aumentou consideravelmente<sup>479</sup>. No entanto, em situações de cabotagem, o transporte de contêineres implica importantes falhas de investimentos dispendiosos para terrenos e infraestrutura nos portos, bem como operações complexas de manuseio de carga<sup>480</sup>. As distâncias das rotas da China e do Japão são muito menores do que as rotas marítimas transoceânicas utilizadas para o transporte de contêineres, por exemplo, entre a Europa e a Ásia. Na Europa, a rede de SSS está bem conectado, entre os Estados-Membros, devido à sua proximidade.

Assim, o transporte marítimo de curta distância deve ser introduzido adequadamente entre a China e o Japão, com extensão para a Coreia do Sul, porque as distâncias que separam os países são semelhantes às das redes europeias existentes de transporte marítimo de curta distância e existem possibilidades importantes de introdução de melhores redes de transporte marítimo de curta distância entre esses três países. As condições econômicas e geográficas dos três países permitiriam a criação de futuras conexões portuárias adequadas para expandir as redes de transporte marítimo de cabotagem e a rede intermodal necessária para melhorar a eficiência no transporte.

### 3.5.1 China: regulação específica de Hong Kong

Ao fazer uma análise mais particular da regulação em matéria de cabotagem no caso chinês, percebe-se que as regras atuais proíbem as embarcações de bandeira estrangeira e de propriedade estrangeira de transportarem cargas entre os portos do país<sup>481</sup>. Não obstante, a China tem gradualmente relaxado as restrições de cabotagem, estabelecendo algumas exceções, como a criação de uma área de livre comércio em Xangai<sup>482</sup>, onde navios de bandeira estrangeira, mas de propriedade chinesa, podem agora se envolver no transporte de cabotagem. Xangai tem pressionado o governo central por um maior relaxamento das regras, e os outros principais portos costeiros de Qingdao, Ningbo e Guangzhou também são conhecidos por

---

<sup>479</sup> TONG, J.; WATANABE, Y. China-Japan port networks suitable for Short Sea Shipping international. **Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA) 2015: empowering excellence in maritime and air logistics**, Hong Kong University, p. 206, 2015.

<sup>480</sup> TONG, J.; WATANABE, Y. China-Japan port networks suitable for Short Sea Shipping international. **Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA) 2015: empowering excellence in maritime and air logistics**, Hong Kong University, p. 206, 2015.

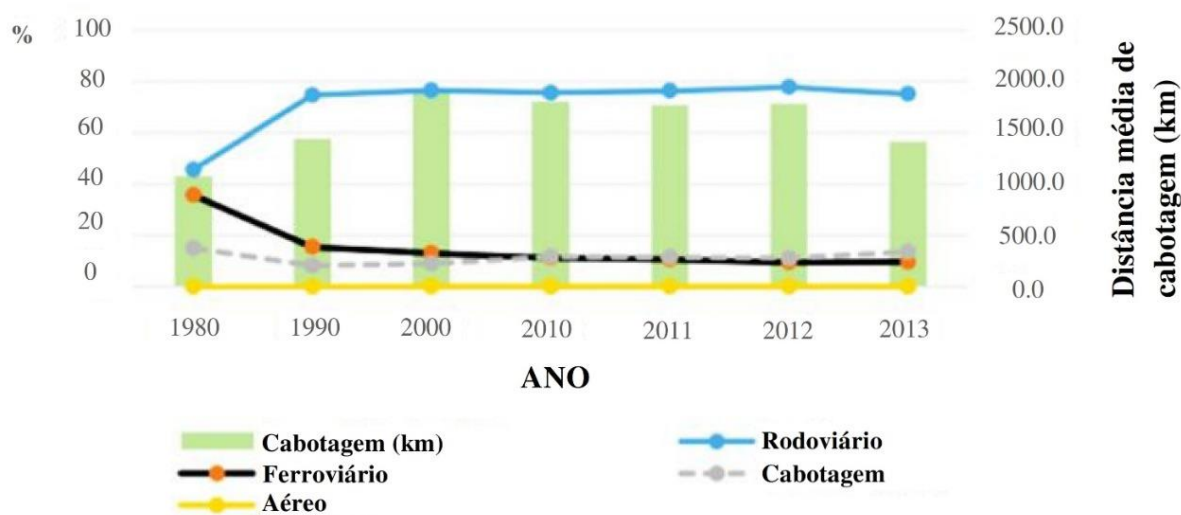
<sup>481</sup> O art. 4º do Código Marítimo Chinês determina que: “Os serviços de transporte marítimo e de reboque entre os portos da República Popular da China serão qualificados por navios que arvoram a bandeira nacional da República Popular da China, exceto quando previsto de acordo com as leis ou regras administrativas. Nenhum navio estrangeiro pode se envolver nos serviços de transporte marítimo ou de reboque entre os portos da República Popular da China, a menos que seja permitido pelas autoridades competentes de transporte e comunicações ao abrigo do Conselho Estadual”.

<sup>482</sup> TURLOCH, M. Chinese cabotage change could cost Hong Kong port. **JOC**, 14 nov. 2016.

defender a flexibilização das regras de cabotagem<sup>483</sup>.

Em relação às cifras, é importante salientar que a participação da navegação de cabotagem na China mostrou uma tendência crescente, de 9% em 2000 para 13,7% em 2013<sup>484</sup>. O transporte rodoviário é o principal modo de transporte doméstico, com uma participação de 75,1% no ano de 2013. No entanto, a porcentagem do modal ferroviário diminuiu de 15,5% em 1990 para 9,7% em 2013. A distância média de navegação de cabotagem na China era de 1.419 km em 2013, cerca de sete vezes a da Coreia do Sul. O transporte marítimo costeiro na China parece ser a principal artéria para cargas a granel entre portos além de uma distância de 1.000 km.

**Figura 22: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem na China**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 309, 2015.

O Código Marítimo da China determina que os serviços de transporte marítimo e *feeder* entre os portos da China sejam realizados por navios de bandeira chinesa, exceto se houver disposição em contrário por leis ou regras e regulamentos administrativos. O regulamento chinês sobre a navegação de cabotagem especifica as categorias de navegação em três tipos: (i) transporte por vias navegáveis interiores; (ii) navegação costeira dentro de uma província; e

<sup>483</sup> TURLOCH, M. Chinese cabotage change could cost Hong Kong port. **JOC**, 14 nov. 2016.

<sup>484</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 309, 2015.

(iii) navegação costeira entre províncias<sup>485</sup>.

O Catálogo de Indústrias para Orientar o Investimento Estrangeiro descreve as indústrias incentivadas e as indústrias restritas para investimento estrangeiro direto<sup>486</sup>. O investimento estrangeiro direto na navegação de cabotagem é permitido, mas é restrito sob a condição de que os partidos chineses de uma empresa sejam acionistas controladores. Os navios estrangeiros só podem contratar serviços de transporte marítimo e de reboque se obtiverem permissão das autoridades competentes de transporte e comunicações. A China não implementou ainda (2018) as atividades de cabotagem elaboradas no acordo GATS de 1994.

### 3.5.1.1 Estatuto administrativo especial de Hong Kong

O estatuto administrativo especial de Hong Kong significa que o movimento dos contêineres entre o seu porto e os do continente não resulta em uma violação das regras de cabotagem. Essa posição de privilégio torna o território um centro atraente para o manuseio e a consolidação dos contêineres da China continental, que, por sua vez, sustenta sua competitividade no manejo da carga de transbordo para outras rotas comerciais. Na prática, isso significa que as linhas marítimas internacionais optam por acessar os portos chineses por meio de Hong Kong, que conta como um porto internacional, não chinês, sob o arranjo “um país, dois sistemas”, para, portanto, evitar o custo e o risco de usar uma transportadora terceirizada chinesa.

A proteção do papel de Hong Kong como um centro de transbordo é uma das principais razões para as restrições de cabotagem na China, mas, nos portos continentais, acredita-se que o recente declínio da taxa de transferência em Hong Kong significa que não há base para que essa proteção continue. Como aduz Turloch Mooney, em seu artigo *Chinese cabotage change could cost Hong Kong port*<sup>487</sup>:

[...] os volumes de Hong Kong estão caindo de forma constante há anos. O mercado global está fazendo sua escolha e decidiu que é mais rentável e eficiente lidar diretamente com os portos do continente. É o mercado que deve ser autorizado a determinar como isso funciona.

Em 2015, o porto de Hong Kong era o quinto maior do mundo<sup>488</sup>, ainda

<sup>485</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 309, 2015.

<sup>486</sup> Disponível em: <[http://www.fdi.gov.cn/1800000121\\_39\\_4851\\_0\\_7.html](http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4851_0_7.html)>. Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>487</sup> TURLOCH, M. Chinese cabotage change could cost Hong Kong port. **JOC**, 14 nov. 2016.

<sup>488</sup> Dados obtidos do Relatório *World Shipping Organisation* 2016 e do Relatório *Forbes Top 10 World Container Ports*, disponível em: <<https://www.forbes.com/pictures/eglg45hdkjd/no-4-hong-kong/#6b44a9af3ccb>>. Acesso em: 4 mar. 2018.



significativamente maior do que os de Xiamen, no sul da China, Roterdã e Los Angeles. No entanto, há sinais de que os carregadores de contêineres do mundo estão se desanimando com Hong Kong. A publicação do *South China Morning Post* de 2015<sup>489</sup> aponta que muitas linhas marítimas estrangeiras indicaram que a maior parte do transbordo de Hong Kong seria movida para os portos mais econômicos da China continental se tal fosse permitido. Como a carga de contêiner não é tão sensível quanto a carga em massa bruta ou seca, não seria descartada a possibilidade de que, eventualmente, a regra da cabotagem possa ser removida para embarques de contêineres.

**Tabela 7: 10 principais portos para transporte de contêineres**

Posição	Porto	Volume 2015 (em milhões/TEU)	Volume 2014 (em milhões/TEU)	Volume 2013 (em milhões/TEU)	Volume 2012 (em milhões/TEU)	Volume 2011 (em milhões/TEU)
1	Xangai, China	36.54	35.29	33.62	32.53	31.74
2	Cingapura	30.92	33.87	32.60	31.65	29.94
3	Shenzhen, China	24.20	24.03	23.28	22.94	22.57
4	Ningbo- Zhoushan, China	20.63	19.45	17.33	16.83	14.72
5	Hong Kong SAR, China	20.07	22.23	22.35	23.12	24.38
6	Busan, Coreia do Sul	19.45	18.65	17.69	17.04	16.18
7	Qingdao, China	17.47	16.62	15.52	14.50	13.02
8	Guangzhou Harbor, China	17.22	16.16	15.31	14.74	14.42
9	Jebel Ali, Dubai, Emirados Árabes	15.60	15.25	13.64	13.30	13.00
10	Tianjin, China	14.11	14.05	13.01	12.30	11.59

Fonte: elaborada pelo autor, com base em *World Shipping Organization 2016*<sup>490</sup>.

De acordo com a publicação, em 2014, as atividades portuárias e logísticas contribuíram com HKD\$ 75.000.000.000,00 (setenta e cinco bilhões de dólares de Hong Kong) para a economia de Hong Kong, representando 3,4% do seu PIB e apoiando 9.500 empresas e 190 mil

<sup>489</sup> HEAVER, S. Why Hong Kong's container port may be in terminal decline, and what that would mean for a city that appears not to care. *South China Morning Post*, 6 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news\\_20170306\\_SCMP.pdf](https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news_20170306_SCMP.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>490</sup> Dados completos disponíveis em: <<http://www.worldshipping.org/about-the-industry/global-trade/top-50-world-container-ports>>. Acesso em: 20 mar. 2019.

empregos – 5 % do emprego total na cidade<sup>491</sup>. O valor econômico indireto se estende muito além do porto para o *cluster* de serviços marítimos, baseado no registro de frete de Hong Kong, que é o quarto maior do mundo. O *cluster* compreende o gerenciamento de navios, a corretagem de navios, o financiamento de navios, os seguros marítimos e as leis. A esse respeito, o Conselho de Desenvolvimento do Comércio assevera que “gerou consideráveis benefícios econômicos e oportunidades de emprego em Hong Kong”. O comércio e a logística como um todo representam 23,4 % do PIB de Hong Kong e mais de 20 % de todos os empregos, e o contêiner está no centro de grande parte disso<sup>492</sup>.

Não obstante, como destaca acima, os portos chineses estão mais perto das fábricas do país, e, na última década, eles expandiram e aumentaram seu jogo, muitas vezes sob a posse de Hong Kong. Embora o comércio de contêineres de Hong Kong tenha diminuído de forma significativa desde 2015, a sua parcela do *throughput* total do *Pearl River Delta* diminuiu nos últimos 15 anos, passando de 77,8% em 2001 para 45,3% em 2015<sup>493</sup>.

### 3.5.2 Japão

Partindo para uma análise sobre o caso particular do Japão, em relação ao transporte de cabotagem e o comércio marítimo, de acordo com o disposto no art. 3 da Lei dos Navios daquele país e na Parte III do Código Marítimo Japonês<sup>494</sup>, os navios estrangeiros não podem realizar transporte costeiro de carga ou passageiros entre os portos no Japão, a menos que, para evitar a captura ou acidente marítimo, haja uma disposição em lei ou algum tipo de tratado ou que tenha sido obtida uma autorização do Ministério da Terra, Estruturas, Transportes e Turismo<sup>495</sup>. A partir de pontos de vista como a segurança nacional, o transporte confiável de bens de uso diário para os residentes locais, a garantia do emprego de membros da tripulação doméstica e a

<sup>491</sup> HEAVER, S. Why Hong Kong’s container port may be in terminal decline, and what that would mean for a city that appears not to care. **South China Morning Post**, 6 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news\\_20170306\\_SCMP.pdf](https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news_20170306_SCMP.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>492</sup> Interessante a análise que Stuart Heaver traz em: HEAVER, S. Why Hong Kong’s container port may be in terminal decline, and what that would mean for a city that appears not to care. **South China Morning Post**, 6 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news\\_20170306\\_SCMP.pdf](https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news_20170306_SCMP.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>493</sup> HEAVER, S. Why Hong Kong’s container port may be in terminal decline, and what that would mean for a city that appears not to care. **South China Morning Post**, 6 mar. 2017. Disponível em: <[https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news\\_20170306\\_SCMP.pdf](https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news_20170306_SCMP.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

<sup>494</sup> O Código Comercial e a Lei de Transporte Marítimo estão disponíveis em: <[http://www.jseinc.org/en/laws/japanese\\_cogsa.html](http://www.jseinc.org/en/laws/japanese_cogsa.html)> e <<http://www.japaneselawtranslation.go.jp/law/detail/?id=2135&vm=04&re=02>>.

<sup>495</sup> Mais detalhes disponíveis em: <<http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wto/submit0304-1.pdf>>.

limitação do transporte de mercadorias ou passageiros entre dois pontos no mesmo país têm sido questões de prática internacional.

O Japão mantém, pois, uma política rígida de cabotagem. Um exemplo claro disso é que os provedores japoneses de cabotagem podem fornecer serviços *feeder* domésticos entre portos japoneses. Os navios de bandeira estrangeira, em alguns casos excepcionais, podem fornecer navegação de cabotagem com base em tratados de amizade, comércio e navegação com o Japão, e de forma recíproca. Na rota de Okinawa, por exemplo, as companhias de navegação oceânicas japonesas podem participar do transporte marítimo de contêineres entre Okinawa e outras regiões do Japão desde 2010 e as companhias de navegação de bandeira estrangeira podem participar dessa rota de forma recíproca. No Japão, pode-se observar um grande número de empresas de navegação costeira que transportam contêineres e também são encontradas muitas empresas de transporte de balsas.

No bojo da *Japan-Federation of Coastal Shipping Associations*, defende-se que, caso as políticas de restrições em matéria de cabotagem sejam aliviadas e abolidas<sup>496</sup>: (i) os navios de bandeira japonesa no transporte de cabotagem diminuirão, assim como já aconteceu com os navios dedicados ao comércio internacional, e as tripulações dos navios japoneses se evaporarão; o transporte confiável de bens industriais e diários, que compõem um terço de toda a distribuição doméstica, dependerá então de navios de bandeira estrangeira e tripulações estrangeiras. Muitos armadores e operadores de transportes serão obrigados a retirar-se da profissão, tornando mais difícil transmitir a tradição técnica marinha, ao mesmo tempo em que surgem preocupações com a própria existência de uma nação marítima; (ii) as operações em águas japonesas são bastante rigorosas, não só por mudanças climáticas intensas, mas também porque a maior parte da navegação de um navio deve ser conduzida em vias marítimas complexas, congestionadas e muito trafegadas. Nota-se também o fato de que os navios costeiros têm um período de navegação relativamente breve e são necessários para entrar e deixar um porto no menor tempo possível. Na hipótese de as tripulações estrangeiras fazerem isso, o tráfego marítimo nas áreas costeiras japonesas poderia se tornar excessivamente perigoso; e (iii) como o Japão é um país marítimo, sua segurança nacional depende mais do seu transporte marítimo. Caso suas capacidades de transporte diminuam ou se tornem limitadas, a segurança dessa nação seria afetada.

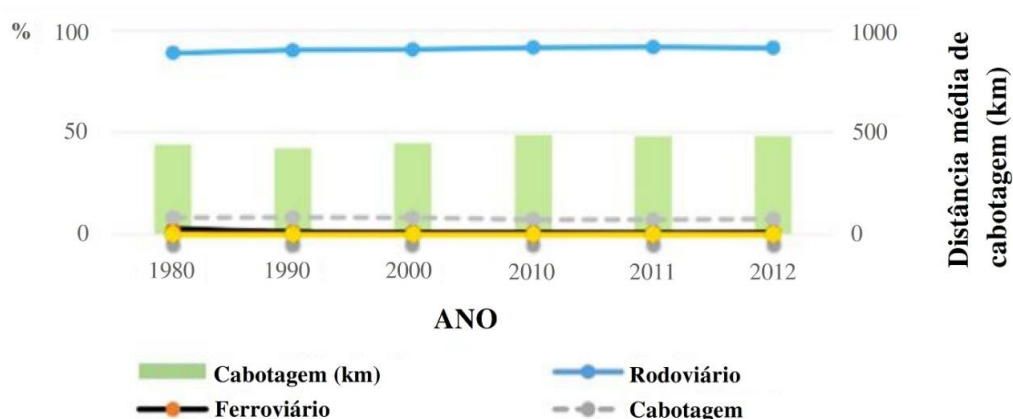
O Japão tem uma proporção ligeiramente menor de participação na navegação de cabotagem em seu transporte doméstico, em comparação com a Coreia do Sul e a China. A

---

<sup>496</sup> Mais detalhes disponíveis em: <<http://www.naiko-kaiun.or.jp/e/union/union10.html>>. Acesso em: 30 out. 2018.

participação da navegação costeira no Japão mostrou um nível similar de 8,4% de 1980 a 2000, mas registrou uma leve queda de 8,4% em 2000 para 7,7% em 2012. O transporte rodoviário é o principal meio de transporte doméstico, com 91,4% em 2012. A distância média das viagens de navegação costeira é de 485 km em 2011, cerca de duas vezes mais do que a da Coreia do Sul.

**Figura 23: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem no Japão**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 310, 2015.

O direito de se envolver em navegação cabotagem por parte de navios de bandeira estrangeira não é permitido<sup>497</sup>. Não obstante, o governo japonês tem o poder de autorizar que navios de bandeira estrangeira participem da navegação de cabotagem com a condição de que sua participação não prejudique a segurança nacional, nem as companhias de navegação domésticas<sup>498</sup>. A permissão é válida apenas para uma determinada viagem, porto e período. Além disso, o governo japonês permitiu que companhias japonesas de navegação oceânica participassem do transporte de contêineres entre Okinawa e outras regiões do Japão desde 2010 e companhias de navegação de bandeira estrangeira participassem dessa rota, também a partir de 2010, quando existissem acordos de reciprocidade<sup>499</sup>. Finalmente, faz-se necessário destacar que o Japão também adota uma posição bastante liberal no acordo internacional do GATS sobre serviços marítimos. No entanto, vale ressaltar que o Japão não assumiu nenhum compromisso

<sup>497</sup> Art. 3 do *Japan Shipping Act*.

<sup>498</sup> Art. 3 do *Japan Shipping Act*.

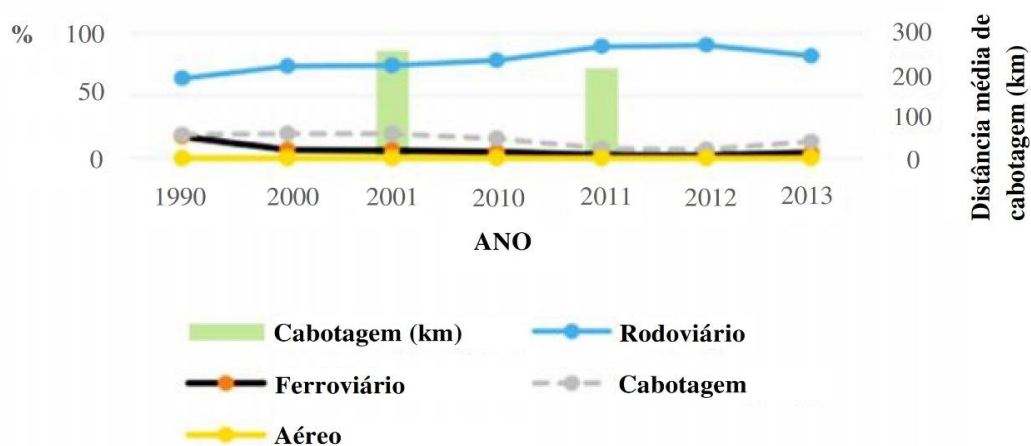
<sup>499</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 310, 2015.

com relação às questões de cabotagem no GATS<sup>500</sup>.

### 3.5.3 Coreia do Sul

Importante ressaltar que a Coreia do Sul é, efetivamente, um estado insular entre duas potências maiores: China e Japão. O objetivo de Seul é manter a autonomia desses vizinhos maiores por meio de uma estratégia multifacetada. Em primeiro lugar, o país procura tornar-se economicamente competitivo, mas politicamente cooperativo com o Japão e a China, ao mesmo tempo que expande os laços com eles. Isso apoiaria a estratégia econômica da Coreia do Sul de se tornar o centro da esfera marítima do leste da Ásia, tanto como âncora de transbordo quanto como centro financeiro e de construção naval. Mesmo competindo com outros atores regionais economicamente (muitas vezes, prejudicando o Japão), a Coreia do Sul tenta se tornar uma pedra angular em seus fluxos comerciais. Seul espera transformar sua maior fraqueza geopolítica – sua localização desfavorável entre poderes maciços e fundamentalmente competitivos – em uma vantagem, ao servir como principal intermediário econômico que une a região<sup>501</sup>.

**Figura 24: Porcentagem de cada meio de transporte e média de distância da cabotagem na Coreia do Sul**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.

O transporte marítimo de cabotagem representa 13,4% do movimento total de carga doméstica na Coreia do Sul em 2013<sup>502</sup>. A quota de tonelagem de carga indica uma diminuição

<sup>500</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 310, 2015.

<sup>501</sup> SOUTH KOREA'S Maritime Strategy. **Stratfor**, 19 jul. 2012. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/south-koreas-maritime-strategy>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

<sup>502</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.

da tendência desde 2000, quando registou 19,6%<sup>503</sup>. O principal modo de transporte doméstico é o transporte rodoviário, compartilhando 82% em 2013<sup>504</sup>. A participação do transporte ferroviário também mostra uma tendência decrescente desde 1990. A distância média do transporte marítimo na Coreia do Sul é de 217km em 2011, menor do que a China e o Japão. Essa característica é provavelmente devida à posição geográfica da Coreia do Sul: na parte sul da sua península, a distância máxima entre as cidades é de cerca de 500km e a distância entre os principais complexos industriais é inferior a 400km.

A Lei do Comércio Marítimo da Coreia do Sul identifica o negócio de transporte marítimo de carga em três tipos: (i) transporte marítimo de carga costeira (cabotagem); (ii) transporte marítimo de cargas oceânicas profundas; e (iii) transporte marítimo de cargas irregulares<sup>505</sup>. A lei exige que uma companhia de navegação de carga costeira obtenha uma licença de uma autoridade marítima competente. Além disso, a Lei dos Navios regula a restrição do transporte marítimo de cargas costeiras de um porto para outro no território comercial coreano e permite que somente bandeiras nacionais em transporte de carga e navegação marítima oceânica transportem cargas entre portos na Coreia, com casos excepcionais permitidos por meio de tratado ou quando permitido pelo Ministro do Ministério de Oceanos e Pesca (MOF)<sup>506</sup>. O investimento direto por estrangeiros em navegação costeira é admitido, mas é restrito sob a condição de que os partidos coreanos da empresa sejam acionistas controladores.

Nos anos 2000, o governo coreano mudou as regras de cabotagem. Primeiro, o MOF permitiu que companhias marítimas de navegação de longo curso participassem do transporte marítimo de contêineres a partir de 2003. Então, em 2005, o MOF permitiu que as companhias estrangeiras participassem da cabotagem por um período temporário, a fim de impulsionar a atividade de transbordo no porto de Gwangyang<sup>507</sup>. Assim, embora a Coreia do Sul, da mesma forma que o Japão, tenha assumido uma posição liberal nos acordos internacionais sobre serviços marítimos, como o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS) em 1994 e o

---

<sup>503</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. **Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan**. International Forum on Shipping, Ports and Airports, p. 308, 2015.

<sup>504</sup> MINISTÉRIO DA LEGISLAÇÃO GOVERNAMENTAL DA COREIA *apud* PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. **Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan**. International Forum on Shipping, Ports and Airports, p. 308, 2015.

<sup>505</sup> MINISTÉRIO DA LEGISLAÇÃO GOVERNAMENTAL DA COREIA *apud* PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. **Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan**. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.

<sup>506</sup> MINISTÉRIO DA LEGISLAÇÃO GOVERNAMENTAL DA COREIA *apud* PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. **Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan**. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.

<sup>507</sup> PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. **Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan**. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.

Acordo de Comércio de Serviços (TISA) após 2013, a Coreia não se comprometeu em questões de cabotagem como alimentação de cargas e passageiros, transporte marítimo de equipamentos de transporte, incluindo contêineres vazios, e serviços marítimos *offshore* no GATS<sup>508</sup>.

### 3.6 PAN-YELLOW SEA AREA

Neste ponto, será feita uma análise sintética da principal área de integração relevante aos países acima estudados (China, Japão e Coreia do Sul) quanto ao transporte marítimo: a *Pan-Yellow Sea Region* (PYSR), com o propósito de estudar as propostas, com suas falhas e carências, de modo a fomentar adequadamente uma discussão sobre a realidade sul-americana de integração marítima. Destaca-se que não existem acordos de abertura das restrições à cabotagem, analisadas nos itens acima, mas, sim, projetos de integração marítima, como a representada pelo PYSR aqui estudada.

A *Pan-Yellow Sea Region* cobre as costas do norte da China (Bohai Rim), o oeste e o sul da Coreia e o sudoeste do Japão (Kyushu). Trata-se de uma das zonas econômicas que mais crescem no leste da Ásia desde a abertura da China no início dos anos 1990, graças às extensas redes de fabricação e transporte da região.

**Figura 25: Alcance geográfico do PYSR**



Fonte: OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews, Assessments and Recommendations**, p.26, 2009.

<sup>508</sup> A Coreia do Sul tem assumido uma posição mais liberal na política de cabotagem do que a China e o Japão. Permitiu que navios de bandeira coreana de navegação de longo curso participassem da cabotagem desde 2003 e também permitiu temporariamente que navios de bandeira estrangeira participassem em certas atividades *feeder* em determinados portos do país, como o de Gwangyang. No entanto, no início de 2010, a *Hanjin Co.*, a principal entidade de navegação de cabotagem desde a década de 1990, saiu do mercado devido à forte concorrência e ao *deficit* financeiro em suas operações. Hoje em dia, é possível que os navios de navegação de longo curso ofereçam transporte marítimo de cabotagem. (PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, p. 308, 2015.)

**Tabela 8: Distância náutica entre os principais portos da Coreia do Sul, da China e do Japão**

<b>DISTÂNCIA NÁUTICA ENTRE OS PRINCIPAIS PORTOS DA COREIA DO SUL, DA CHINA E DO JAPÃO</b>								
(Em milhas náuticas)								
	<b>Portos coreanos</b>		<b>Portos chineses</b>			<b>Portos japoneses</b>		<b>Taiwan</b>
	<b>Incheon</b>	<b>Busan</b>	<b>Tianjin</b>	<b>Dalian</b>	<b>Tangku</b>	<b>Kobe</b>	<b>Hiroshima</b>	<b>Kaoshiung</b>
<b>Incheon</b>	-	406	500	288	469	753	601	980
<b>Busan</b>	406	-	723	549	711	363	253	913
<b>Tianjin</b>	500	723	-	245	31	1.046	1.010(e)	1.234
<b>Dalian</b>	288	549	245	-	203	957	743	1.043
<b>Tangku</b>	469	711	31	203	-	1.015	906	1.203
<b>Kobe</b>	753	363	1.046	957	1.015	-	36	1.121
<b>Hiroshima</b>	601	253	1.010(e)	743	906	36	-	1.062
<b>Kaoshiung</b>	980	913	1.234	1.043	1.203	1.121	1.062	-
<b>Distância média</b>	<b>571.0</b>	<b>559.7</b>	<b>629.8</b>	<b>575.4</b>	<b>648.3</b>	<b>755.9</b>	<b>600.2</b>	<b>1.079.4</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com base em OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.17, 2009.

O desenvolvimento tem sido impulsionado por cidades como Dalian, Qingdao e Tianjin na China, Busan e Incheon na Coreia, e Fukuoka e Kitakyushu no Japão. No entanto, o PYSR ainda não utilizou totalmente seus ativos nem atingiu seu potencial de crescimento, como aponta a OCDE<sup>509</sup>, ao destacar que uma maior integração econômica tenha sido prejudicada pela concorrência excessiva e pela cooperação inadequada dentro da região.

### 3.6.1 Relevância do PYSR e propostas de integração

O crescimento econômico experimentado na área PYSR é apoiado por uma infraestrutura logística e de transporte eficiente, que facilita o fluxo de pessoas e bens por meio das fronteiras e apoia a formação de uma cadeia de valor transfronteiriça<sup>510</sup>. Com a região dividida pelo Mar Amarelo, as conexões marítimas e aéreas eficientes são especialmente importantes para garantir o movimento de pessoas e bens. O volume de passageiros marítimos entre Busan, considerado o porto principal dentro do PYSR, e Fukuoka quadruplicou na última década (2009). A maioria das cidades litorâneas da região está equipada com modernas instalações para contêineres e conectadas por frequentes redes internacionais de frete<sup>511</sup>.

<sup>509</sup> OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.17, 2009.

<sup>510</sup> OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.21, 2009.

<sup>511</sup> Mar Mediterrâneo do Oriente: muitos pesquisadores, incluindo Lombard e Aubin (1988) e Gipouloux (1996), apelidaram a região Pan-Yellow Sea, o Mar Mediterrâneo da Ásia Oriental, inspirada nas trocas comerciais muito ativas entre as cidades portuárias da região. Segundo Ogawa (2006), o Mar Mediterrâneo e o PYSR apresentam as seguintes características comuns: localização (altitude norte de 30-45), tamanho da área (Mediterrâneo, 2,5



No entanto, conforme destacado no relatório *Trans-border Urban Co-operation in the Pan-Yellow Sea Region* da OCDE<sup>512</sup>, são necessários esforços adicionais, que serão estudados a seguir. Como a China está expandindo suas atividades econômicas e se tornando o motor de crescimento do PYSR, o papel-chave de Busan está sendo desafiado pelos portos chineses, especialmente Xangai, Qingdao, Dalian e Tianjin. Esses portos expandiram rapidamente suas instalações e seu volume de manuseio de carga têm ultrapassando o de Busan, como já visto quando da análise sobre a cabotagem na China neste trabalho. Assim, a China tem sido o destacado motor econômico regional, se tornando o segundo principal ator comercial mundial.

### 3.6.2 Iniciativas políticas de integração

Várias iniciativas políticas são necessárias para integrar ainda mais a rede de transportes do PYSR, em linha com as propostas trazidas pela OCDE<sup>513</sup>, entre as quais se destacam: (i) expansão da zona de negócios de um dia. O uso eficiente das instalações aeroportuárias e portuárias existentes poderia criar um ambiente de negócios eficaz para o PYSR. A promoção de uma política de céu aberto e a estratégia integrada de tráfego entre as cidades de entrada e o interior também ajudarão a impulsionar a atratividade da região; (ii) desenvolvimento dos portos da região em uma estrutura de múltiplos *hubs*. Estratégias de diferenciação ajudariam cada porto a se ajustar a essa mudança estrutural. Em particular, a logística de agregação de valor<sup>514</sup> poderia ser uma estratégia chave para aumentar a vantagem comparativa dos portos, permitindo que eles passassem da simples transmissão de mercadorias para o fornecimento de serviços logísticos, como desmembramento, processamento e desembarço aduaneiro; (iii) alcançar um bom equilíbrio entre os volumes de exportações e importações. Em termos de volume de contêineres, a China exporta mais para a Coreia do Sul e o Japão do que importa

---

milhões km<sup>2</sup>; PYSR, 2,2 milhões km<sup>2</sup>) e forma (a maioria dos lados é cercada por terra). Do ponto de vista da Ásia Continental, as áreas costeiras da China e de outros países da Ásia Oriental tinham desempenhado um papel periférico. No entanto, do ponto de vista da Ásia Marítima, as cidades portuárias no leste da Ásia haviam liderado o crescimento econômico e as trocas. A recente ascensão econômica das principais cidades portuárias no PYSR também enfatiza essa perspectiva da Ásia Marítima, levando a uma reestruturação espacial na região. (OCDE. *Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.21, 2009.)

<sup>512</sup> OCDE. *Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.17, 2009.

<sup>513</sup> OCDE. *Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, p.17, 2009.

<sup>514</sup> Os benefícios emergentes da colaboração entre parceiros na cadeia de suprimentos e a integração da logística podem ser enormes, como aponta *EAE Business School*. Mas só podem ser realizados se os medos associados à perda de controle, à visibilidade e à adequação interna e com dependência forem deixados de lado. No entanto, por meio de acordos sobre níveis de serviço que permitam equilibrar custos e riscos, e do investimento de fornecedores terceirizados em suas próprias ofertas de serviços, as empresas começariam a usufruir dos benefícios derivados do trabalho em conjunto. (EAE BUSINESS SCHOOL. **Objetivos y servicios de valor añadido en operaciones logísticas**. Retos en supply chain. Barcelona: EAE Business School, 2015.)

deles. Para corrigir esse desequilíbrio, os portos da Coreia e do Japão devem expandir sua área de captação e novos bens comercializáveis devem ser encontrados, como a reciclagem de mercadorias, se os contêineres meio-vazios forem preenchidos. O uso efetivo de navios porta-contêineres menores também pode ajudar; e (iv) diversificar o modo de transporte e a rede para oferecer mais opções para as empresas. Por exemplo, balsas de trem<sup>515</sup> com contêineres menores podem garantir frequência, velocidade e flexibilidade, tornando-as adequadas para atender às diversas necessidades das empresas. Por fim, a OCDE<sup>516</sup> aponta que a padronização e a harmonização de cada modo são essenciais para o transporte e o processamento, fazendo apelo ao diálogo intenso e frequente entre os decisores políticos para a configuração de uma estratégia coerente para a região.

### 3.6.3 Importância do desenvolvimento da logística regional

Ao refletir sobre a importância do setor de logística para a sua economia, cada país deu alta prioridade ao desenvolvimento de infraestrutura de transporte e está tentando aproveitar o rápido desenvolvimento da região (PYSR). A Coreia do Sul planejou investimentos em infraestrutura de mega-escala no PYSR em seu abrangente plano territorial nacional para 2006-2020. O Japão está promovendo portos *super core* (seis portos) e portos internacionais principais (11 portos, entre os quais estão incluídos Hakata, Kitakyushu e Shimonoseki). A China também tem estratégias semelhantes – entre elas, a expansão do porto de Xangai, tornando-o um *hub* internacional de referência<sup>517</sup>. No PYSR, atualmente (2018), Qingdao, Tianjin e Kitakyushu estão expandindo suas capacidades portuárias, enquanto Busan completou a expansão do novo porto em 2010, com a despesa projetada em cerca de US\$ 61.500.000,00 (sessenta e um milhões e quinhentos mil dólares)<sup>518,519</sup>. Dessa forma, cada país está competindo

<sup>515</sup> Um sistema de trem-balsa (TFS) RO/RO opera entre Busan-Fukuoka, Shimonoseki-Qingdao e Fukuoka-Shanghai. Um sistema semelhante também está planejado para Incheon-Yantai e para Dalian-Yantai. O TFS é mais econômico que o frete aéreo e mais rápido do que o transporte de contêineres porque ele embarca carga em caminhões ou reboques diretamente no navio, sem a necessidade de um guindaste. Por exemplo, esse sistema leva apenas 60 horas de Tóquio a Seul, a um custo 30% menor do que o frete aéreo. Outra vantagem do TFS é que ele é usualmente tanto para bens quanto para passageiros, tornando o serviço mais frequente, pontual e imune à laminação e ao lançamento, o que é especialmente importante para produtos frágeis caros, como semi-condutores. (OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews, Assessments and Recommendations**, p.17, 2009.)

<sup>516</sup> OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews, Assessments and Recommendations**, p.17, 2009.

<sup>517</sup> YINGLUM, S. World's largest automated container terminal opens in Shanghai. **Xinhuanet News**, 12 out. 2017. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/10/c\\_136815480.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/10/c_136815480.htm)>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>518</sup> Informações mais detalhadas sobre o projeto de desenvolvimento portuário de Busan disponíveis em: SHIN, J. Best practices for improving coordination at ports. **IMO Ports Special Session**, Londres, 11 jun. 2018.

<sup>519</sup> Mais informações específicas disponíveis em: <[https://www.pnitl.com/homepage/eng/webpage/com\\_ceo.jsp](https://www.pnitl.com/homepage/eng/webpage/com_ceo.jsp)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

para se tornar o centro regional. Devido a essa concorrência de expansão, aponta a OCDE, têm havido algumas preocupações com investimentos duplicados e excessivos, especialmente em instalações portuárias<sup>520</sup>.

Assim, as partes interessadas em torno do PYSR estão discutindo ativamente a questão do desenvolvendo medidas para coordenar os sistemas de transporte através das fronteiras. O diálogo sobre essas questões em âmbito nacional já começou. Os três países estabeleceram a Conferência Ministerial Trilateral sobre Transporte e Logística em 2006<sup>521</sup> para trocar informações sobre transporte marítimo internacional e logística e desenvolver um sistema de logística transparente nos países do PYSR. Os três países concordaram com um plano de ação na primeira Conferência em 2006. O plano incluía 12 ações, reduzidas a 11 na última Conferência Ministerial, sobre como estabelecer uma rede de informação logística interconectada, padronizar equipamentos de logística, conduzir pesquisas conjuntas etc. A partir desse momento, têm sido realizados encontros frequentes entre os três países, com caráter bianual, tendo lugar a última reunião na Coreia do Sul em julho de 2018<sup>522</sup>.

### 3.6.4 Desafios e recomendações para melhorar o transporte na região

Nesse diapasão, é interessante trazer à discussão o Relatório do *The Institute for Social Development and Policy Research* (ISDPR) intitulado *The Pan-Yellow Sea Region and its future Development Project*<sup>523</sup>. Nele, destaca-se que os estudos existentes sobre a região do PYSR permaneceram obscuros e primitivos sobre seus potenciais econômicos e sociais e, portanto, insuficientes para articular-se em possíveis políticas. Eles especialmente careciam de considerações para as áreas subdesenvolvidas e negligenciavam o equilíbrio no desenvolvimento mútuo. Além disso, colocaram uma grande ênfase nos benefícios econômicos e industriais apenas na região. Assim, as abordagens multidimensionais são imperativas para o plano de desenvolvimento na região, no que diz respeito à integração social, econômica e cultural, independentemente do território nacional<sup>524</sup>.

<sup>520</sup> OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews, Assessments and Recommendations**, p.19, 2009.

<sup>521</sup> JOINT STATEMENT of the China-Japan-Korea Ministerial Conference on Maritime Transport and Logistics. Seul, Coreia do Sul, set. 2006. Disponível em: <[www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010907\\_2/01.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010907_2/01.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>522</sup> JOINT STATEMENT of the 7<sup>th</sup> China-Japan-Korea Ministerial Conference on Transport and Logistics. Seul, Coreia do Sul, jul. 2018. Disponível em: <<http://www.mlit.go.jp/common/001247680.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

<sup>523</sup> ISDPR. **The Pan-Yellow Sea Region and its future development project**. Disponível em: <<http://isdpr.org/en/achievements/05>>. Acesso em: nov. /2018.

<sup>524</sup> EAST ASIA FOUNDATION. **The 2nd Pan-Yellow Sea Forum: ways toward peace and common prosperity in Asia**. Disponível em:

Portanto, são diversas as propostas de forma melhorar e incentivar a integração marítima com o objetivo de promover a eficiência no transporte dentro do PYSR, dentre as quais podem-se destacar aquelas trazidas pela OCDE no Relatório *Trans-border Urban Co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*<sup>525</sup>, a saber:

(i) desenvolver e coordenar um sistema de porto *multi-hub* no PYSR: cada porto no PYSR deve buscar seu próprio nicho em resposta às mudanças estruturais no sistema logístico regional. Os esforços para criar um sistema portuário *multi-hub* exigem mais cooperação transfronteiriça em torno das políticas de transporte;

(ii) atualizar a função de logística: a logística de valor agregado pode ser uma estratégia importante para aumentar a vantagem comparativa dos portos, permitindo que eles passem da simples transmissão de mercadorias para serviços logísticos, como desfasamento, processamento e liberação alfandegária;

(iii) alcançar um bom equilíbrio entre exportações e importações: as cidades portuárias precisam encontrar novos produtos para ajudar a mitigar o problema dos contêineres subutilizados. Para tanto, a cooperação horizontal entre a economia e os setores de comércio e transporte ajudaria a resolver o problema;

(iv) expandir áreas de captação de portos: expandir a área de captação de um porto (o seu interior), pois melhorar as conexões intermodais é crucial para atualizar o *status* do porto; e

(v) aprofundar a harmonização institucional transfronteiriça: as diferenças nos padrões dos chassis de contentores, a falta de coordenação entre os sistemas ferroviários e as diferentes regulamentações de segurança entre os três países inibem a plena integração da logística transfronteiriça multimodal.

Esses desafios precisam ser enfrentados como uma região. Nos países-membros da OCDE, há casos de alianças portuárias transfronteiriças. A cooperação entre os governos nacionais e locais e o envolvimento do setor privado são todos necessários para levar a cabo essa padronização.

## CONCLUSÕES DA SEÇÃO SEGUNDA

Esta Seção Segunda se propôs a aportar uma visão comparada de diversos tipos de

---

<[http://www.keaf.org/network/International\\_Conferences\\_view&seq=NAg1CDMI?ckattempt=1](http://www.keaf.org/network/International_Conferences_view&seq=NAg1CDMI?ckattempt=1)>. Acesso em: 2 nov. 2018.

<sup>525</sup> OCDE. *Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region*. **OECD Territorial Reviews, Assessments and Recommendations**, p.106-107, 2009.

integração em diferentes blocos políticos e econômicos relevantes e que pudessem ser úteis como um referente para a realidade sul-americana.

Assim, observou-se que, no sistema europeu, a integração em matéria marítima se demonstrou muito mais aprofundada do que no resto de blocos comparados ao longo do trabalho, especialmente no que diz respeito à grande política de incentivos desenvolvida em Bruxelas. A União Europeia tem situado a intermodalidade e a integração eficiente dos diferentes modais de transporte como eixo fundamental da política de integração. O sistema de integração marítimo na UE vai além de uma simples liberalização dos transportes, elemento clássico e primário de qualquer integração que se preze. Este promove o desenvolvimento de linhas prioritárias de conexão, elementos de segurança e vigilância dos transportes, de políticas de melhoras nos elementos burocráticos e de gestão marítima, de políticas de eficiência e proteção ambiental. Sem dúvida, um processo integrador de referência para o resto das organizações interestatais em processos políticos e econômicos de integração.

Em contrapartida, a partir da análise comparativa no exemplo norte-americano, observou-se a falta de implementação de políticas de integração entre os principais sócios comerciais no NAFTA. Não se trataria simplesmente de uma liberalização da cabotagem, mas de uma melhora na eficiência dos transportes, de gestão de corredores marítimo-ferroviários que descongestionassem os passos fronteiriços, a gestão de plataformas logísticas integradas. Escassas propostas são observadas nesse sentido, há apenas algumas políticas de segurança conjuntas entre os EUA e o Canadá, que são objetivamente insuficientes e de pouca repercussão.

Finalmente, nos últimos casos analisados nesta Seção Segunda, referentes às experiências asiáticas, são demonstrados resultados e perspectivas mais promissórias. Vê-se uma vontade, que provavelmente nasce da necessidade geográfica, de uma integração marítima eficiente, da criação de uma Grande Cabotagem na área – com destaque para a ASEAN e as suas propostas nesse sentido. Em outros termos, esta Seção configurou-se em uma comparativa prática dos modelos de integração marítima e de incentivos de diferentes blocos econômico/políticos, que deve servir de referência para analisar, na Seção Terceira, o processo e os desafios da integração marítima, especialmente da cabotagem, no MERCOSUL.

## **Seção Terceira: Um espaço marítimo para o MERCOSUL: a relevância de uma política marítima integrada em matéria de cabotagem**

### **1 CONTEXTO INSTITUCIONAL DO MERCOSUL**

O MERCOSUL começou a surgir em 1986, com a assinatura do protocolo de integração entre Argentina e Brasil. Para esse primeiro acordo, foram adicionados acordos bilaterais de cada um desses países com o Uruguai e o Paraguai, o que ampliou seu alcance geográfico<sup>526</sup>. Quatro anos depois, após as respectivas mudanças de governo na Argentina e no Brasil, esses acordos foram renegociados. Até 26 de março de 1991, foi elaborada a certidão de nascimento definitiva do bloco regional no Tratado de Assunção. Os quatro países se propuseram a estabelecer um “mercado comum com livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre seus membros” e, ao mesmo tempo, “facilitar sua inserção competitiva na economia mundial”.

#### **1.1 PRINCÍPIOS E CONSTITUIÇÃO DO MERCADO COMUM**

Assim, de acordo com o Tratado de Assunção para a Constituição de um Mercado Comum, os Estados-Partes decidem constituir um Mercado Comum, conformado em 31 de dezembro de 1994, o que implica:

- (i) a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, por meio, dentre outros, da eliminação de direitos alfandegários e restrições não tarifárias sobre o movimento de mercadorias e qualquer outra medida equivalente;
- (ii) o estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e a coordenação de posições em fóruns econômico-comerciais regionais e internacionais;
- (iii) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados-Partes: comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetário, cambial e de capitais, serviços, alfândegas, transportes e comunicações, entre outros, a fim de assegurar condições concorrência adequada entre os Estados-Partes; e
- (iv) o compromisso dos Estados-Partes de harmonizar sua legislação nas áreas

---

<sup>526</sup> A Venezuela aderiu ao MERCOSUL em 2006, mas está suspensa (2018) em todos os direitos e obrigações inerentes à sua condição de Estado-Parte no MERCOSUL, em conformidade com as disposições do segundo parágrafo do art. 5º do Protocolo de Ushuaia. Chile, Colômbia, Equador, Peru, Guiana e Suriname compõem o bloco como Estados Associados. Por sua vez, a Bolívia está em processo de adesão ao bloco (2018).

pertinentes, a fim de fortalecer o processo de integração.

O MERCOSUL é funcionalmente constituído de vários Conselhos, Comissões e Grupos, cada um com uma função específica dentro da proposta de conduzir as negociações, a política e as decisões necessárias para a continuidade do grupo e a adesão de outros países<sup>527</sup>. Será estudado, adiante neste Capítulo, como tal estrutura funciona no concernente ao transporte marítimo.

### 1.1.2 Ampliação e assimetrias do bloco

O MERCOSUL já aderiu a Venezuela e a Bolívia, assim como assinou acordos de cooperação e integração no bloco com o Equador, o que ampliará seu alcance no futuro. Seu dinamismo e suas perspectivas permitem que ele se apresente como uma entidade autônoma no cenário mundial, apesar de sua organização institucional ser, na melhor das hipóteses, fraca e incipiente. O MERCOSUL não tem órgãos executivos no estilo das forjas em Bruxelas desde os primeiros estágios da constituição da unidade europeia; o bloco ainda se limita a resolver as questões relevantes por meio de reuniões de comissões representativas, que culminam, em muitos casos, em reuniões de presidentes. As intervenções individuais deste último permitiram superar, em numerosas ocasiões, problemas menores que não encontraram mecanismos institucionais a serem resolvidos. A espinha dorsal do bloco são a Argentina e o Brasil. Esses dois países, juntos, representam mais de 95% de qualquer uma das variáveis que definem o MERCOSUL (população, produtos, atividades industriais, exportações etc.).

Por sua vez, o Brasil ocupa o centro nevrálgico do bloco por causa de sua dimensão territorial. Para se ter uma ideia das magnitudes relativas, pode-se dizer que sua população é quase cinco vezes maior do que a registrada pela Argentina, e seu PIB excede três vezes o do segundo<sup>528</sup>. Da mesma forma, sua produção fabril é da ordem de quatro vezes aquela registrada por seu vizinho. Essa assimetria (que se torna ainda maior quando se observa o relacionamento

---

<sup>527</sup> O MERCOSUL toma as suas decisões por meio de três órgãos: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão regulador do MERCOSUL, o qual leva politicamente o processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), que supervisiona a operação diária do bloco; e a Comissão de Comércio (CCM), responsável pela administração de instrumentos de política comercial comum. Para atender esses corpos, existem mais de 300 fóruns de negociação em diversas áreas, integrados por representantes de cada país-membro, promovendo iniciativas para serem consideradas pelos decisores. Com o passar do tempo e os efeitos da execução das suas políticas regionais, o MERCOSUL criou, em várias cidades, várias agências de caráter permanente, dentre os quais, destacam-se o FOCEM, o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH), o Instituto Social MERCOSUL (ISM), o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), a Secretaria do MERCOSUL (SM), o Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS). Mais informações disponíveis em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/funcionamento-do-mercosul/>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

<sup>528</sup> Em *Expansión Datos Macro*, pode-se observar um comparativo amplo sobre a economia da Argentina e do Brasil, disponível em: <<https://datosmacro.expansion.com/paises/comparar/argentina/brasil?sc=XE02>>. Acesso em: 10 nov. 2018.

com os outros dois membros do bloco) gera relações complexas, mas não necessariamente negativas. O tradicional impulso produtivo do Brasil e a capacidade potencial de seu mercado interno oferecem poderosos incentivos ao processo de investimento e ao ritmo de atividade nos demais membros do bloco, à medida que se voltam para esse mercado. Por outro lado, o impacto negativo de uma crise no Brasil tem um impacto intenso em seus parceiros e, além disso, projeta seus efeitos negativos em grande parte do continente. Os resultados superaram todas as expectativas. Em uma década, o MERCOSUL tornou-se o mecanismo de integração mais bem-sucedido na América Latina que pode ser definido, em termos econômicos, como o quarto maior bloco comercial do mundo<sup>529</sup>.

### 1.1.3 A União Europeia como espelho na integração do MERCOSUL

A União Europeia e o MERCOSUL são os dois exemplos da integração regional multilateral mais avançada. Na prática contemporânea das relações internacionais, eles são os únicos mercados comuns multilaterais *de jure*. O âmbito dos acordos sobre mercados comuns (livre circulação de mercadorias, serviços, trabalhadores e capitais), a aquisição de personalidades jurídicas internacionais (a capacidade de estar sujeito a acordos internacionais) e as aparentes semelhanças nas estruturas institucionais constituem uma base de comparação dos dois blocos.

A experiência atual na Europa de integrar, de maneira pacífica e voluntária, nações anteriormente soberanas em uma única organização transnacional, a União Europeia, é, até hoje, a tentativa mais significativa e importante feita em termos de regionalismo. É, portanto, aquele que pode ensinar o máximo de lições para as regiões do mundo que iniciam esse processo complexo sem precedentes. Formalmente, o MERCOSUL é uma união aduaneira que aspira a se tornar um mercado comum, embora manifeste o compromisso de promover também uma eventual integração política.

Ao mesmo tempo, uma avaliação superficial indica muitas diferenças significativas em relação ao número de membros – quatro países no MERCOSUL e vinte e sete na UE<sup>530</sup> – e a idade dos blocos – a Comunidade Econômica Europeia (CEE) está em operação desde 1957,

<sup>529</sup> Com uma área de 12 milhões de quilômetros quadrados, mais de 200 milhões de habitantes e um produto interno conjunto de um milhão de dólares, a região oferece um rápido processo de inter-relações produtivas que aceleram seu crescimento. Interessante a reflexão de Saulo Teodoro Ferreira, contextualizando os blocos comerciais no mundo, e comparando o MERCOSUL e a Aliança do Pacífico em: FERREIRA, S. T. What are trade blocs and how do two of Latin America's largest compare? **The Data Blog**, 27 jul. 2015. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/opendata/what-are-trade-blocs-and-how-do-two-latin-america-s-largest-compare>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>530</sup> 27 Estados-Membros, excluído o Reino Unido, oficialmente em negociações para sair da UE, solicitando a saída formal do bloco em 29 de março de 2017.



enquanto o MERCOSUL foi fundado em 1991. Além disso, os indicadores básicos das duas regiões diferem acentuadamente. Em termos populacionais, a União Europeia conta com o dobro de cidadãos do MERCOSUL. Em termos de território e produção bruta *per capita*, a correlação é de 1 a 3 em favor da UE, e de 1 a 6 em termos de PIB. O grau de interdependência econômica dentro da UE excede oito vezes o do MERCOSUL<sup>531</sup>. As vinte línguas oficiais da UE e as duas do MERCOSUL refletem diferenças dramáticas no âmbito de coesão cultural.

#### 1.1.4 Assimetrias entre a UE e o MERCOSUL

Além disso, a UE é caracterizada pelo duopólio da Alemanha e da França e o grau de assimetria de poder no MERCOSUL, no qual o Brasil se destaca como o membro predominante, é desconhecido. As considerações geoeconômicas e geopolíticas dos dois blocos têm sido diferentes e isso é visto tanto nas consequências da Segunda Guerra Mundial na Europa quanto na falta do dilema de segurança no Cone Sul ao princípio da integração e na natureza e nos impactos diferentes da política dos EUA em relação aos dois blocos. Em resumo, as duas regiões são tão diferentes quanto os países que as compõem. Muitas características das regiões estão em antítese absoluta. Uma questão interessante a explicar: como é possível que regiões com características tão diferentes tenham alcançado compromissos aparentemente análogos? Isso não significa que as teorias sofisticadas e bem desenvolvidas que explicam a integração na Europa sejam inúteis para a compreensão do MERCOSUL.

O Tratado de Assunção que deu origem ao MERCOSUL, paradigmaticamente, é um texto muito ambicioso em sua dimensão econômica e comercial, enquanto muito pobre na construção de uma dimensão política que permita a participação e a representação dos cidadãos dos países-membros, individualmente ou por meio de suas múltiplas formas organizacionais e coletivas (partidos, sindicatos, organizações de cidadãos, grupos de interesse etc.). Esses dez anos do MERCOSUL questionam o desempenho dos princípios do “realismo” – ou pragmatismo – e da inter-governamentalidade que dominaram o processo<sup>532</sup>. Assim, o forte

---

<sup>531</sup> Interessante a comparação de dados entre os blocos aportados por *Expansión Datos Macro* e disponíveis em: <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/union-europea> e <https://datosmacro.expansion.com/paises/grupos/mercosur>. Acesso em: 10 nov. 2018.

<sup>532</sup> Assim, é improvável, hoje (2018), que o MERCOSUL possa atingir o grau de integração alcançado no bloco europeu, por várias razões. Em primeiro lugar, alguns países-membros, como o Brasil e o Paraguai, proíbem expressamente em sua Constituição qualquer delegação de soberania a instituições supranacionais. Embora esse não seja um obstáculo intransponível, porque as constituições podem ser reformadas, também não é insignificante. Por outro lado, as assimetrias existentes em termos do tamanho dos países-membros, assim como em termos de população, dificultam a possibilidade de uma integração mais completa, qualquer possível “federação” na entidade mais hipertrófica imaginável. Um dos países-membros tem mais da metade da população total do MERCOSUL. Com efeito, a do Brasil gira em torno de 80% do total, e, mesmo na hipótese de todos os demais países da América do Sul aderirem ao bloco, ainda seria superior ao 50%.

aumento do comércio intra-regional nos primeiros anos não trouxe consigo a integração social, cultural e política que o modelo prometia. E, o que é pior, a falta de uma integração efetiva nesses outros níveis deixou o MERCOSUL à deriva da crise econômica de seus países-membros sem respostas políticas coordenadas entre seus membros.

É importante ressaltar que a diferença entre os membros mais desenvolvidos e menos desenvolvidos do MERCOSUL é muito maior do que a existente na União Europeia. A gama de sistemas políticos que existem dentro do MERCOSUL também é muito maior. Finalmente, a União Europeia tem uma estrutura legal formal e instituições estabelecidas que o MERCOSUL não possui. Juntamente com essas diferenças, no entanto, existem algumas semelhanças interessantes. Embora os Estados-Membros da UE sejam mais homogêneos que os do MERCOSUL, há diferenças significativas em termos de renda, política e história marítima. Apesar da existência de um quadro legal formal, o processo de estabelecimento de uma Política Marítima Comum foi gradual e exigiu muita negociação entre os Estados-Membros. A tarefa consistia em desenvolver um equilíbrio entre as necessidades de cada Estado-Membro e a necessidade de promover uma frota comunitária competitiva e um mercado marítimo aberto e liberalizado.

### **1.1.5 Reflexões sobre a integração no MERCOSUL com base no histórico de integração da União Europeia**

Ao analisar a integração regional no MERCOSUL, não apenas o propósito político é desconhecido, como também os propósitos econômicos ou sociais o são. O processo de integração regional é incerto e imprevisível; no entanto, deve ser pacífico, voluntário e, acima de tudo, transformador. O processo deve modificar as motivações e os cálculos das nações, expandir as tarefas funcionais que são capazes de atender coletivamente, expandir os poderes e a capacidade das instituições regionais, e estimular associações de interesses e movimentos sociais entre todos os países.

A esse respeito, um dos principais problemas das associações de livre comércio e das uniões aduaneiras, como assevera Becker<sup>533</sup>, é que parecem autossuficientes, e talvez eles sejam. O chamado regionalismo aberto, que é baseado na criação de uma série de acordos de livre comércio, faz pouco ou nada para promover a integração. Como observado repetidamente, no MERCOSUL ainda é essencial encontrar, mais do que uma finalidade, um foco. Isto é, uma

---

<sup>533</sup> BECKER, J. Integración y regulación: la Unión Europea y el MERCOSUR comparados. Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. **Editorial Coscoroba**, Montevideu, p. 11, maio 2002. Disponível em: <<http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/12/BeckerIntegracionUEMERCOSUR.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

agenda clara de prioridades, metodologias e programas de ação.

A integração regional é impulsionada pela convergência de interesses, não pela criação de uma identidade. Não há “regiões internacionais”, mesmo quando uma potência colonial pode criá-las e administrá-las. O fato de um grupo de países ter uma linguagem e uma religião comuns parece não servir muito. Pelo contrário, como mostrado pela Hispanoamérica, esses denominadores comuns não impediram a fragmentação e o conflito. Devemos também ter muito cuidado com a ideia de complementaridade dos economistas. A integração regional é um processo intrinsecamente dinâmico, que gera novas especializações imprevistas e novas divisões de trabalho. Portanto, esquemas comerciais pré-existentes podem não ser um bom indicador das possibilidades de gerar novas formas e níveis de interdependência.

Também é importante que os estados nacionais se unam a motivações convergentes, mesmo que não sejam idênticas. Eles podem “render-se” à integração por diferentes razões e com diferentes expectativas. Isso permitirá moldar, no futuro, “pacotes de negociações”, que incluiriam uma variedade de concessões recíprocas entre os participantes<sup>534</sup>. Por outro lado, não parece que um aumento substancial na comunicação social entre os países tenha um efeito automático sobre a integração, como Karl Deutsch sugere. É verdade que a menor comunicação pode originar identidades separadas, mas isso não significa que a maior comunicação gera integração. Ao contrário do que se poderia supor, a existência de antagonismos intensos entre as nações, desde que haja boas razões para superá-las, pode ser útil. Depois de décadas de rivalidades e negligências mútuas, algo como uma consciência regional começou a surgir no MERCOSUL.

### **1.1.6 MERCOSUL: integração entre NAFTA e União Europeia**

A União Europeia, nascida em 1961 com os Tratados de Roma, percorreu um longo caminho de acordos e negociações para formar hoje um mercado único entre todos os seus membros, com políticas comuns para o interior e o exterior da Europa. O NAFTA é apenas uma zona de livre comércio entre seus membros, em que cada um mantém sua individualidade institucional, sem assumir compromissos comerciais comuns. O MERCOSUL, em quatro anos, a partir de 1991, passou de uma zona de livre comércio para uma união aduaneira, adotando obrigações econômicas comuns que, por seu alcance e seu escopo, implicam uma aproximação política entre seus membros. Ao contrário da integração europeia, o MERCOSUL e o NAFTA são baseados em instituições estritamente intergovernamentais. Embora isso represente uma

---

<sup>534</sup> MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, v. 46, n. 181, abr./jun. 2006.

vantagem ao liberalizar o comércio, constitui um obstáculo ao aprofundamento da integração. O MERCOSUL, como compromisso internacional, seria hoje algo entre o NAFTA e a União Europeia.

### 1.1.7 Diferenças entre o MERCOSUL e a UNASUL

Ambas as iniciativas, a da UNASUL e do MERCOSUL, apontam para a governabilidade da região sul-americana. Eles têm conteúdo econômico, mas objetivos políticos inconfundíveis. Eles estabelecem relações de poder entre as nações que compartilham esse espaço geográfico. Eles têm a ver com suas estratégias de inserção internacional. São iniciativas semelhantes em alguns aspectos. Mas eles também são diferentes.

Existem duas grandes diferenças. Por um lado, o MERCOSUL é uma realidade baseada em compromissos legais já assumidos por seus países-membros. Embora sejam compromissos imperfeitos e incompletos, seria difícil deixá-los de lado, levando em conta os fluxos de comércio e investimento que se desenvolveram entre os parceiros nos anos transcorridos desde a assinatura do Tratado de Assunção. A UNASUL, por outro lado, ainda precisa superar o processo de ratificação de pelo menos 9 dos países signatários. É possível que isso aconteça e em curto prazo. Mas não é necessariamente provável<sup>535</sup>.

A outra grande diferença entre as duas organizações é que o MERCOSUL se baseia não só na vontade política de trabalhar em conjunto dos países-membros, mas, acima de tudo, em um pilar fundamental para a integração produtiva conjunta, que é a das preferências comerciais acordadas. A UNASUL não espera nada parecido. Em qualquer caso, as preferências econômicas entre seus países-membros resultariam da convergência da rede de acordos de escopo parcial dentro do escopo da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Até agora eles têm sido essencialmente precários. Sendo assim, é muito difícil para eles influenciar as decisões de investimento produtivo que são significativas.

### 1.1.8 Complementariedade entre o MERCOSUL e a ALADI

A ALADI foi criada em 1980 com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social da região<sup>536</sup>, em processo de integração que visa ao estabelecimento, de forma gradual e progressiva, de um mercado comum latino-americano. Entre as questões

<sup>535</sup> PEÑA, F. **¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado?** Un debate que se torna cada vez más conveniente. Junio 2008. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2008-06-unasur-mercosur-ampliado>>. acesso em: 3 dez. 2018.

<sup>536</sup> Mais informações sobre os propósitos da ALADI podem ser encontradas em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/preguntasfrecuentes.nsf>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

centrais abordadas neste mecanismo, destacam-se “a facilitação do comércio e acesso ao mercado, o transporte, a cooperação educacional e cooperação científica”<sup>537</sup>. Trata-se, portanto, de uma organização que busca criar uma área de preferências econômicas por meio de três instrumentos: uma preferência tarifária regional, acordos regionais e acordos parciais. Os acordos alcançados no âmbito da ALADI também anseiam servir como base para o desenvolvimento de projetos como o Convênio de Pagamentos e Créditos Recíprocos. Esse Convênio, assinado pelos bancos centrais dos membros do ALADI, permite fazer pagamentos gerados pelo comércio entre os países-membros e transferir e/ou receber, no final de cada trimestre (dependendo do total do comércio entre os países é *deficit* ou *superavit*), o saldo global do Banco Central de cada país com os bancos centrais de outros países.

A ALADI está notificada junto à OMC sob a denominada “cláusula de habilitação”, o que permite aos países-membros da ALADI estabelecer preferências tarifárias e compromissos em matéria de redução ou eliminação de medidas não tarifárias sem precisar estender esses benefícios aos demais membros da OMC – uma exceção, portanto, à cláusula da nação mais favorecida. Esse mecanismo jurídico para aceitação de exceções para países em desenvolvimento da ALADI é o amparo para os compromissos comerciais no âmbito do MERCOSUL, formalizados sob o Acordo de Complementação Econômica nº 18 (AAP.CE nº 18)<sup>538</sup>. Embora o Tratado constitutivo do MERCOSUL não tenha sido protocolizado na ALADI, muitas normas comerciais do MERCOSUL são registradas na ALADI, como Protocolos Adicionais ao ACE-18. Do mesmo modo, as normas amparadas juridicamente na ALADI conformaram a zona de livre comércio e a união aduaneira no MERCOSUL. Assim, a ALADI complementa e facilita a criação das condições necessárias para o estabelecimento do Mercado Comum a ser estabelecido em conformidade com o Tratado de Assunção<sup>539</sup>.

<sup>537</sup> Atualmente (2018), são membros da ALADI: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. O Nicarágua está em processo de adesão. O conjunto dos 13 membros da ALADI abrange uma área de 20 milhões de km<sup>2</sup> (quase cinco vezes maior do que a área dos 28 países que conformam a União Europeia), cerca de 530 milhões de habitantes e um PIB superior a US\$ 5.000.000.000,00 (cinco trilhões de dólares). Informações mais detalhadas em: <<http://www.aladi.org/sitioAladi/quienesSomosP.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>538</sup> As normas expedidas pelos órgãos do MERCOSUL com poder de decisão (decisões do Conselho de Mercado Comum, resoluções do Grupo Mercado Comum e diretivas da Comissão de Comércio) abrangem uma temática ampla, correspondendo ao Grupo Mercado Comum, como órgão responsável pela administração da AAP. CE nº 18, para dispor, quando for apropriado, sobre a protocolização, no quadro da ALADI, das regras para facilitar a criação das condições necessárias para o estabelecimento do MERCOSUL. A maioria dessas normas são registradas como protocolos adicionais ao AAP.CE nº 18, mas pode ser registrada separadamente, como é o caso do Acordo de Recife sobre Medidas Técnicas e Operativas para Regular os Controles Integrados em Fronteira (AAP.PC nº 5) do Acordo para a Facilitação do Transporte de Mercadorias Perigosas entre os Estados Partes do MERCOSUL (AAP.PC nº7) e do Acordo sobre Pesos e Dimensões de Veículos de Transporte Rodoviário de Passageiros e Cargas (AAP.A14TM nº 17).

<sup>539</sup> O novo esquema propunha novos objetivos e novos instrumentos. Essa instrumentalização conferiria à integração regional o elemento de flexibilidade que a ALALC não contemplava e que, paradoxalmente, e apesar

Assim, é importante destacar que tanto o MERCOSUL como outros esquemas sub-regionais coexistem e convergem na ALADI, cujo Tratado está atualmente em vigor. Isso ocorre mediante a assinatura de acordos de complementação econômica de caráter parcial, que são um dos mecanismos previstos pela ALADI e que não requerem o compromisso inicial de todos os seus Estados-Partes, mas que permitem sua posterior adesão. É no âmbito desse instrumento que, na década de 1980, subscreveram, entre outros, os acordos bilaterais (Argentina-Uruguai, Brasil-Uruguai e Argentina-Brasil) que seriam consolidados posteriormente no próprio Tratado de Assunção.

## 1.2 O CONTEXTO NORMATIVO DO MERCOSUL: HISTÓRICO DA INTEGRAÇÃO MARÍTIMA REGIONAL

### 1.2.1 Da ALALC à ALADI na liberalização do transporte marítimo

A já introduzida ALALC, criada pelo Tratado de Montevideu de 1960, tinha por objetivo formar uma zona de livre comércio entre os 11 Estados-Membros que a integraram<sup>540</sup>. Em 1966, em Montevideu, celebrou-se um Acordo de Transporte Marítimo da ALALC, o qual adquiriu validade em 1974. Nele se recebeu o instituto de reserva de carga e intercâmbio recíproco, para os navios nacionais dos países signatários. Sob forma suplementar, e se o transporte não pudesse ser coberto na íntegra pelos navios da bandeira dos Estados-Membros, estava autorizado a realizá-lo por meio de serviços regulares de terceiros pavilhões. Tal acordo não teve aplicação prática. Não foi aplicado mesmo entre os cinco únicos países ratificantes. Essa situação foi superada pelos países-membros por meio da promulgação de leis para a promoção e a proteção de suas marinas mercantes nacionais, a adoção de regras relativas à reserva de cargas e à assinatura de acordos bilaterais (até o final da década de 1970, oito haviam sido assinados) e acordos bilaterais de transporte marítimo entre os países-membros da ALALC<sup>541</sup>.

Posteriormente, teve lugar a Conferência de Fretes entre a Argentina e o Brasil em 1968, ferramenta que tem sido considerada como uma base relevante para o acordo regional, realizado

---

do fato de que atualmente não tenha cumprido plenamente seu objetivo final – a criação de um Mercado Comum Latino-Americano –, abrigou a possibilidade de gerar, desde meados dos anos 1980, e mais fortemente nos anos 1990, a maioria dos processos sub-regionais existentes na região hoje. (ROSA PEREYRA, B. Los desafíos de la integración regional en las Américas: el caso del MERCOSUR. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 2001.)

<sup>540</sup> As partes deste Acordo foram Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai, Bolívia e Venezuela.

<sup>541</sup> OEA. **Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

em 1985 por ambos os países, no âmbito do transporte marítimo de mercadorias. Em 1980, foi criada a ALADI, como continuação da ALALC, com personalidade jurídica de direito internacional, pelo Tratado de Montevideu do mesmo ano, conformado com os mesmos Estados-Partes de 1960.

Nesse contexto, em 1988, foi apresentado um Projeto de Acordo de Transporte Marítimo, que recebeu o instituto regional de cabotagem, no qual o transporte marítimo intra-bloco seria reservado aos armadores dos países-membros<sup>542</sup>. Também no âmbito da ALADI foi conformado um bloco sub-regional, nascido do Acordo de Cartagena de 1969: o Pacto Andino ou Grupo Andino. Este alcançou uma institucionalidade bastante aperfeiçoada, devido ao fato de que consagra elementos de supranacionalidade delineados pelo ordenamento jurídico andino e o sistema Andino de Integração (SAI)<sup>543</sup>. Hoje, participam como membros da Comunidade Andina (CAN): a Bolívia, a Colômbia, o Equador e o Peru<sup>544</sup>.

Existe um Comitê Andino de Autoridades Aquáticas de Transporte (CAATA) no âmbito da CAN, que realiza reuniões com atividade permanente, com o objetivo de desenvolver políticas comuns aos Estados que fazem parte da CAN. Em suma, a CAN promove a liberalização do transporte marítimo, tentando fomentar a competitividade e a expansão da oferta de carga, por meio da eliminação do instituto de reserva de cargas e outras políticas que acompanham o desenvolvimento da marinha mercante nos Estados-Partes<sup>545</sup>.

### 1.2.2 Importância dos tratados bilaterais na integração marítima no MERCOSUL

Anteriormente à conformação do MERCOSUL, existiram vários acordos bilaterais regulando diversas matérias do transporte marítimo entre Estados atualmente membros do

<sup>542</sup> LANFRANCO VAZQUEZ. M. L. El transporte de mercaderías por agua en la integración regional MERCOSUR. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, a. XV, n. 20, p. 101, jun. 2009.

<sup>543</sup> BUSTAMANTE DE PERNIA, A. M. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. *In*: LANFRANCO VAZQUEZ. M. L. El transporte de mercaderías por agua en la integración regional MERCOSUR. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, a. XV, n. 20, p. 101, jun. 2009.

<sup>544</sup> Na CAN e em relação ao transporte marítimo, a Decisão nº 288, de 1991, da Comissão do Acordo de Cartagena do mesmo ano, foi emitida sobre “*libertad de acceso a la carga originada y destinada, por vía marítima, dentro de la subregión*”. Por meio dela, a reserva de carga foi removida e se estabeleceu a possibilidade de realizar o transporte dentro da Comunidade a todos os Estados-Partes do bloco e para países terceiros. Assim, o art. 2º da supracitada Decisão estabelece que os países-membros devem adaptar suas regras internas para eliminar: (i) as restrições existentes para o afretamento de embarcações pelos armadores dos países-membros; (ii) a determinação de rotas dentro da sub-região; (iii) os sistemas de fixação ou autorização de fretes pelas respectivas autoridades, em trâfegos intra-subnacionais, que são substituídos por registros tarifários simples.

<sup>545</sup> Mais detalhes sobre as políticas de transportes da CAN, e mais especificamente, relativas ao transporte marítimo, podem ser encontradas em: <<http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=3806&accion=detalle&cat=AP&title=la-normatividad-del-transporte-en-la-comunidad-andina>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MERCOSUL. Dentre esses acordos, destacam-se dois acordos que vinculam Estados-Partes do MERCOSUL: o Acordo entre o Uruguai e o Brasil de 1975 e o Acordo entre a Argentina e o Brasil de 1985, ambos sobre transporte marítimo.

Na área específica de integração de transportes marítimos no âmbito do MERCOSUL e que, portanto, discipline e estimule a Grande Cabotagem – destacam-se os seguintes acordos: Acordo de Navegação entre Paraguai e Argentina, assinado em 1964; Convênio entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Transporte Marítimo, assinado em 1975; e Acordo sobre Transportes Marítimos entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, com assinatura em 1985. Os referidos tratados possuem vigência indeterminada, pendente de serem substituídos pelo Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL, atualmente (2018) sendo negociado.

Entre as disposições dos três acordos, muitos pontos são comuns, como a exigência de que as embarcações utilizadas nesse comércio sejam de bandeira nacional (de um dos países-membros do bloco). Outro aspecto tratado é o dos incentivos governamentais para certas cargas, que devem ser mantidos mesmo quando transportadas por navios de bandeira de outro país. São restrições à operação de Grande Cabotagem no contexto do MERCOSUL: a exclusividade ou a preferência a embarcações nacionais para operar a chamada cabotagem nacional; e o tratamento diferenciado dado a cargas de grande importância econômica, como cargas de petróleo, gás e minerais (excluídas nos acordos do Brasil com Argentina, Uruguai e Chile).

### **1.2.3 Tratado entre o Uruguai e o Brasil de 1975**

O Acordo sobre Transporte Marítimo, celebrado entre o Uruguai e o Brasil em 1975, foi assinado com o objetivo de fortalecer as marinas mercantes de ambos os Estados, procurando garantir um serviço de transporte mais eficiente e regular, assim como estabelecer taxas de frete convenientes e estáveis. A reserva de cargas é estabelecida no transporte marítimo de mercadorias em condições de reciprocidade, concedendo tratamento nacional aos navios com bandeira de um desses dois Estados<sup>546</sup>.

Neste Tratado, estabelecem-se regras gerais sobre trato igualitário para os navios de ambos os países. Não obstante, excluem-se a cabotagem nacional e os transportes internacionais, reservados a cada Estado. O art. XI afirma que esse Acordo não deve ser interpretado como “restringindo o direito de cada país de regular a cabotagem nacional, bem

---

<sup>546</sup> Art. 1º e art. 20 do Acordo sobre Transporte Marítimo entre o Brasil e o Uruguai. Disponível em: <<http://www.armada.mil.uy/ContenidosPDFs/Prena/Dirme/leyes/l-14452-75-12-06-1975-convenio-sobre-transporte-maritimo-suscrito-con-la-republica-federativa-del-brasil.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.



como o transporte de e para países terceiros”. O tráfego entre os dois países está sujeito à reserva de carga, sem afetar a cabotagem, isso significa que, nas águas jurisdicionais, de cada um dos Estados o transporte é realizado em navios da própria bandeira.

#### **1.2.4 Tratado entre a Argentina e o Brasil de 1985 sobre o transporte marítimo**

O Acordo entre a Argentina e o Brasil de 1985 estabelece cláusulas semelhantes ao anterior, reservando o “transporte de carga do Brasil para a Argentina e vice-versa, por meio de navios de bandeira nacional”. Seu objeto é definido e tem a ver com o estabelecimento de “serviços eficientes de transporte marítimo entre portos argentinos e brasileiros, que serão realizados por armadores devidamente autorizados por ambos os países”. O armador nacional é a pessoa física ou jurídica que “de acordo com a legislação vigente de cada um dos dois países, detém o poder de gestão, controle e capital com poder de decisão”, e deve ser autorizada, pela autoridade marítima de cada país<sup>547</sup>.

Em relação às operações comerciais, as:

[...] mercadorias originadas nos portos argentinos e destinados a portos brasileiros ou vice-versa, serão obrigatoriamente transportados em navios de bandeira nacional das Partes Contratantes, com participação em partes iguais, no total dos fretes gerados [.]

cláusula idêntica que aparece no Tratado entre o Brasil e Uruguai estudado acima. Se houver uma demanda maior pelo porão e os armadores autorizados por ambos os Estados não puderem cobri-lo, a continuidade da atividade é garantida por meio da intervenção de armadores não autorizados da Argentina ou do Brasil, ou por meio de navios dos países-membros da ALADI e, finalmente, por meio de nau capitânia de países terceiros nessa ordem. Assim como no Tratado anteriormente analisado, não se produz uma liberalização do transporte de cabotagem entre ambos os países.

#### **1.2.5 Tratado de Navegación entre Paraguay y Argentina, de 1967**

O Tratado ocupava diversas matérias, não relacionadas estritamente à navegação<sup>548</sup>, mas com uma parte substancial dedicada a esse tema. Não obstante, o alcance não é especialmente relevante no concernente à cooperação e/ou integração política marítima. Os interesses estavam mais ligados à regulação do uso fluvial em caso de conflito bélico entre ambas as nações. Por

<sup>547</sup> Arts. 2.1, 2.3 e 2.4 do Acordo entre a Argentina e o Brasil sobre Transporte Marítimo, de 1985.

<sup>548</sup> De fato, o Tratado é oficialmente denominado como *Tratado de Paz, Amistad, Comercio y Navegación entre la Confederación Argentina y el Paraguay*.

exemplo, se estabelecia que a navegação dos rios Paraná, Paraguai e Bermejo era totalmente livre para navios mercantes e de guerra, argentinos e paraguaios<sup>549</sup>. Do mesmo modo, o tratado estabelece a obrigação para ambas as partes de:

[...] respeitar mutuamente os regulamentos fluviais que estabelecerem para a segurança dos interesses fiscais nas margens fluviais dos seus respectivos domínios, não podendo ser impedido o livre curso da navegação nem o comércio legítimo, nem com a imposição de direitos de trânsito, com detenções, registros, embargos ou outros impedimentos, em detrimento de interesses comerciais.<sup>550</sup>

Interessante para o Paraguai, devido à sua situação geográfica, sem portos marítimo, o acordo para que os portos e os canais autorizados para comércio exterior paraguaio se abram para todos os navios, cargas e efeitos que naveguem sob a bandeira argentina: os navios paraguaios terão benefícios iguais nos portos e canais da Argentina<sup>551</sup>. Ambas as partes admitem, como embarcações argentinas ou paraguaias, aquelas que navegam sob a bandeira de ambas as repúblicas, “que são registradas, controladas e mantidas de acordo com suas respectivas leis”<sup>552</sup>.

### 1.3 ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL E NORMATIVA DOS PAÍSES DO MERCOSUL SOBRE O TRANSPORTE MARÍTIMO

Embora, para os objetivos deste trabalho, seja mais importante analisar as regulamentações que vinculam os membros do MERCOSUL, os regulamentos internos de cada Estado-Parte sobre navegação e transporte marítimo de mercadorias são relevantes. Isso se deve à escassa regulamentação e ao acordo do bloco na questão marítima. Por sua vez, do ponto de vista legal-institucional, os países do MERCOSUL criaram ministérios, diretorias ou dependências em relação ao transporte de mercadorias por água, que estão diretamente relacionados aos seus equivalentes dos demais países no âmbito regional e que, em cada caso, servem como órgão de ligação ou coordenação e/ou aplicação dos regulamentos do MERCOSUL.

---

<sup>549</sup> Art. 17 do Tratado de Navegación entre Paraguay Argentina, de 1967.

<sup>550</sup> Art. 18 do Tratado de Navegación entre Paraguay Argentina, de 1967.

<sup>551</sup> Art. 19 do Tratado de Navegación entre Paraguai e Argentina, de 1967.

<sup>552</sup> Art. 20 do Tratado de Navegación entre Paraguai e Argentina, de 1967.

### 1.3.1 Argentina

#### 1.3.1.1 Organização institucional

Na Argentina, no nível institucional, as políticas relacionadas ao transporte fluvial e marítimo são de responsabilidade da Subsecretaria de Portos e Hidrovias, no âmbito do Ministério dos Transportes da Nação, Ministério do Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços da Nação. A Subsecretaria de Portos e Vias Navegáveis subdivide-se em três direções importantes: (i) Direção Nacional de Transportes Fluviais e Marítimos; (ii) Direção Nacional de Portos; e (iii) Direção Nacional de Rotas Navegáveis. Por sua vez, o poder policial de navegação é exercido nos espaços aquáticos da República pela Prefeitura Naval Argentina.

#### 1.3.1.2 Regulação normativa marítima

A Lei nº 20.094, de 15 de janeiro de 1973, define o regime jurídico da navegação na Argentina. Nela, encontram-se definidas as competências da autoridade marítima e dos demais órgãos competentes para disciplina da navegação na Argentina, remetendo-se para leis específicas à criação e às atribuições funcionais dos órgãos competentes da administração pública. No que se refere à cabotagem, esta é regulada pelo Decreto nº 12.942, de 1944, que dispõe sobre navegação e comércio de cabotagem nacional.

#### 1.3.1.3 Especificidades normativas da cabotagem

O entendimento argentino sobre a navegação de cabotagem compreende o trânsito de navios argentinos entre portos nacionais (cabotagem nacional), mas também entre portos nacionais e portos de países limítrofes (cabotagem fronteiriça), que são favorecidos com os mesmos benefícios, conforme disposto no Decreto nº 12.942, de 1944, que regulamenta a Lei nº 10.606, de 1918, em seu art. 5º)<sup>553</sup>. A navegação de cabotagem, portanto, tem por finalidade a comunicação e o comércio entre portos do país e dos países vizinhos sem perder de vista a costa. Sobre as isenções aduaneiras, os navios de cabotagem não precisam pagar taxas de entrada e taxas sanitárias quando provenientes de portos nacionais ou países vizinhos<sup>554</sup>.

---

<sup>553</sup> Considera-se cabotagem fronteiriça quando, por convenções ou acordos de reciprocidade, ocorre “parada na costa de nações limítrofes”. Esse contexto seria aplicável ao Uruguai no contexto do MERCOSUL.

<sup>554</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, 2017.

### **1.3.1 Brasil**

#### *1.3.2.1 Organização institucional*

No Brasil, no âmbito, institucional, o Ministério da Infraestrutura é o responsável pelas questões relacionadas com a Marinha Mercante, o transporte marítimo e a construção naval. Existem também órgãos de transporte específicos, como as entidades autárquicas, tais como: (i) Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); (ii) Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT); e (iii) a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

#### *1.3.2.2 Regulação normativa marítima*

A regulação marítima é estabelecida na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, sobre o ordenamento do transporte aquaviário. Esse regulamento estabelece o regime de navegação comercial do Brasil. No que concerne à cabotagem, que será estudada a seguir, a normativa é baseada no princípio da reciprocidade, na lei de reserva de cargas e nos acordos de transporte de que o Brasil seja parte.

#### *1.3.2.3 A cabotagem no Brasil: a relevância da ANTAQ na regulação brasileira da cabotagem*

A navegação de cabotagem é definida como “aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando uma via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores”. Ao mesmo tempo, “navegação interior” é aquela realizada em vias navegáveis interiores em navegação nacional ou internacional.

A Lei nº 9.432, de 1997, prevê, em seu Capítulo V, art. 9º, que as embarcações estrangeiras só podem participar no transporte de mercadorias na cabotagem nacional, bem como no apoio portuário e na navegação de apoio marítimo quando eles forem alugados por companhias de navegação brasileiras, sob certas condições específicas. Nesses artigos, se estabelece que isso dependerá de autorização oficial: (i) quando se verifique a inexistência ou a indisponibilidade de embarcações de bandeira brasileira do tipo e do porte apropriados para o transporte ou o suporte requerido; (ii) quando se verifique o interesse público, devidamente justificado; (iii) quando for alugada uma embarcação estrangeira para a cabotagem, sob a condição de que os navios sejam construídos em estaleiros brasileiros por um construtor naval brasileiro (durante o período de construção que se estende por trinta e seis meses); e (iv) quando for alugada uma embarcação estrangeira com suspensão de bandeira, com limitação de

tonelagem e ordens de construção em desenvolvimento nos estaleiros brasileiros<sup>555</sup>.

A navegação de cabotagem é regulada pela ANTAQ. Segundo os princípios e as diretrizes estabelecidos na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, o objetivo precípuo da agência é o de implementar as políticas formuladas pelos seguintes entes: Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e Ministério da Infraestrutura. Compete à ANTAQ, entre outras obrigações, celebrar atos de outorga de permissão ou autorização de prestação de serviços de transporte pelas empresas de navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso. Cabe a ela gerir os respectivos contratos e os demais instrumentos administrativos, bem como fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação de longo curso, de cabotagem, de apoio marítimo, de apoio portuário, fluvial e lacustre. A agência é responsável, ainda, por definir os requisitos necessários para que uma empresa estabelecida no Brasil opere como uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN)<sup>556</sup>.

Somente uma embarcação construída no Brasil, ou seja, aquela com bandeira brasileira, pode operar no país. Existem, porém, algumas exceções a essa regra. 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, poderá ser realizado nos casos já apresentados no parágrafo anterior.

O afretamento de embarcação estrangeira a casco nu, com suspensão de bandeira, para navegação de cabotagem de percurso nacional, está limitado ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações, de tipo semelhante, encomendadas pela EBN 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. Essa regra restringe que embarcações estrangeiras atuem livremente no território nacional. Empresas que desejam atuar nesse segmento no país necessitam realizar investimentos em construção de novos navios localmente, ou comprar embarcações com bandeira brasileira, assegurando diferencial competitivo para as embarcações locais, analogamente à proteção estabelecida em diversos

---

<sup>555</sup> Com interpretação semelhante à do Brasil, a Venezuela, que aderiu ao MERCOSUL em agosto de 2012, entende por navegação de cabotagem aquela realizada entre pontos e portos compreendidos em território sob jurisdição venezuelana, obrigatoriamente com navios que possuem o Registro Naval Venezuelano, conforme o art. 108 do Decreto nº 6.126, de 2008. A mesma interpretação é adotada por vários países associados ao bloco, como a Colômbia, o Equador, o Peru e o Chile.

<sup>556</sup> A própria Lei nº 9.432, de 1997, sobre o ordenamento do transporte aquaviário cria o Registro Especial Brasileiro de Navios (REB). Sobre esse tópico, é interessante citar a publicação *Novas regras para empresas brasileiras de navegação*, de 14 de março de 2016, disponível em: <<https://www.tauilchequer.com.br/Novas-Regras-para-Empresas-Brasileiras-de-Navegacao-03-14-2016/>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

países, por exemplo, nos EUA.

Outro aspecto regulamentar aplicado à atividade de navegação no Brasil é o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante. Trata-se de uma contribuição de intervenção no domínio econômico instituída pelo Decreto-Lei nº 2.404, de 23 de dezembro de 1987, e disciplinada pela Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004. Tal contribuição compõe o *funding* básico do Fundo da Marinha Mercante<sup>557</sup> e, conforme dispõe o art. 3º dessa lei, “destina-se a atender aos encargos da União no apoio ao desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras”. Para efeitos da supracitada lei, em seu art. 5º, o frete é a remuneração do transporte aquaviário de carga de qualquer natureza descarregada em porto brasileiro. Incluem-se todas as despesas portuárias com a manipulação de carga e outras despesas pertinentes. O adicional incide sobre o frete relacionado ao transporte de carga de qualquer natureza. É cobrado das empresas de navegação brasileiras e estrangeiras que operam no país, no porto de descarga, uma vez que o fato gerador é a operação de descarregamento em porto brasileiro. As alíquotas são de 25% para a navegação de longo curso, 10% para a de cabotagem e 40% na navegação fluvial e lacustre nas regiões norte e nordeste quando do transporte de granéis líquidos<sup>558</sup>.

### 1.3.3 Paraguai

#### 1.3.3.1 Organização institucional

No Paraguai, o Ministério de Obras Públicas e Comunicações é aquele que tem competência em matéria de transporte, existindo nesse âmbito a Direção da Marinha Mercante. Embora o Paraguai não tenha costa marítima, possui um extenso litoral fluvial nos rios Paraná e Paraguai, fazendo parte da hidrovia Paraguai-Paraná, permitindo o acesso ao rio da Prata e ao Oceano Atlântico. A Administração Nacional de Navegação e Portos, entidade de serviço público, cujas funções são baseadas na administração e na supervisão de todos os portos da República, é responsável pela manutenção das condições de navegabilidade dos rios, tanto para embarcações fluviais como marítimas.

<sup>557</sup> O Fundo da Marinha Mercante é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da Marinha Mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras (art. 22 da Lei nº 10.893, de 2004. Mais informações disponíveis em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/fontes-de-recursos/fundos-governamentais/fmm>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>558</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos/afrmm#aliquotas1>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

### 1.3.3.2 *Regulação normativa marítima*

É preciso salientar, como já brevemente introduzido acima, que o Paraguai não possui costas marítimas, assim como a vizinha Bolívia, mas é atravessado por dois importantes rios, o Paraguai e o Paraná, que desembocam no rio da Prata e são usados como rotas de saída para o mar. É por isso que, no transporte fluvial, o Paraguai conta com uma importante regulação de cabotagem, como será estudado neste Capítulo.

### 1.3.3.3 *Restrições de cabotagem e reserva de carga na legislação paraguaia*

Nesse aspecto, é importante destacar a Lei nº 476, de 1957, que dispõe sobre o Código de Navegação Fluvial e Marítimo, e o Decreto-Lei nº 43, de 24 de março de 1971, que estabelece a Reserva de Cargas de Transporte Fluvial e Marítimo para os navios de bandeira nacional.

Entre as principais características da normativa marítima paraguaia, se sobressai a determinação de que o transporte de cabotagem seja exclusivo para os navios de bandeira paraguaia<sup>559</sup>, o que não parece supressivo quando comparado às regulações de cabotagem no âmbito mundial, como já analisado ao longo desse trabalho. Não obstante, merece ainda mais destaque a normativa de reserva de carga que ainda estabelece a normativa paraguaia. O Decreto-Lei nº 43, de 1971, estabelece uma reserva de carga de 50% aos navios de bandeira nacional<sup>560</sup>, no transporte fluvial e marítimo, do total da carga de importação e/ou exportação, com origem ou destino a países da ALALC<sup>561</sup>.

## 1.3.4 Uruguai

### 1.3.4.1 *Organização institucional*

No Uruguai, o Ministério dos Transportes e Obras Públicas é responsável pela

---

<sup>559</sup> O art. 5º da Lei nº 295, de 1971, determina que: “O tráfego de cabotagem fica reservado exclusivamente para as embarcações de bandeira nacional”.

<sup>560</sup> A Lei nº 43, de 24 de março de 1971, em seu art. 3º, estabelece que são consideradas embarcações de bandeira nacional aquelas: (i) que estejam registradas no país e seu título de propriedade registrado de acordo com a legislação nacional. No caso de embarcações arrendadas ou afretadas por proprietários armador de embarcações registradas no exterior para suprir a insuficiência de depósitos, será necessária a autorização da Diretoria da Marinha Mercante; (ii) em que a maioria de sua tripulação seja de nacionalidade paraguaia, na proporção determinada pela Diretoria da Marinha Mercante e autorizada de acordo com as disposições do Código Fluvial e Marítimo; (iii) em que as línguas nacionais sejam utilizadas a serviço do navio. Nas anotações, nos livros e nos documentos exigidos por leis e regulamentos, o espanhol deverá ser usado; e (iv) no caso de uma pessoa física, o proprietário deve ser paraguaio residente no país. Se copropriedade, mais da metade do valor da embarcação deve pertencer a paraguaios, também residentes no país.

<sup>561</sup> A Lei nº 43, de 1971, em seu art. 2º, estabelece o transporte do total da carga de importação e exportação, dos países-membros da ALALC, realizada por via marítima ou fluvial, será realizado em embarcações de bandeira nacional, desde que haja disponibilidade de porções, na proporção de até 50%.

administração de políticas relacionadas ao transporte marítimo. Dentro dele há a Direção Nacional de Transporte Fluvial e Marítimo, que é a responsável pelo sistema de transporte nacional e internacional.

#### *1.3.4.2 Regulação normativa marítima*

O Uruguai apresenta uma interpretação da navegação de cabotagem mais ampla do que a brasileira, em parte por possuir poucos portos em seu território. Conforme a Lei nº 12.091, de 1954, e o Decreto nº 23.913, de 1956, que a regulamenta, a navegação e o comércio de cabotagem configuram-se como aqueles: (i) realizados entre os portos da República; (ii) serviços entre portos e praias nacionais; (iii) travessias por via fluvial entre portos nacionais e os da Argentina, do Brasil e do Paraguai; e entre portos nacionais e portos marítimos argentinos e brasileiros, em um raio de 900 milhas a partir do porto de Montevidéu – sendo esta última modalidade chamada de Grande Cabotagem<sup>562</sup>. Os navios matriculados no registro de cabotagem (que compreende os que realizam a cabotagem propriamente dita e a Grande Cabotagem) são favorecidos com a exoneração de algumas tarifas, como taxas portuárias e impostos sobre combustíveis e lubrificantes<sup>563</sup>.

#### *1.3.4.3 Flexibilidade para a Grande Cabotagem na legislação uruguaia*

Na Lei nº 12.091, de 5 de janeiro de 1954, sobre a navegação e o comércio de cabotagem, em seu art. 23 se estabelece que, dos navios nacionais que possam ser passíveis de navegação entre os portos do Uruguai e da Argentina ou do Brasil, dentro de 900 milhas, a contar desde o porto de Montevidéu (Grande Cabotagem), não será exigido o passo do registro de matrícula de cabotagem à de ultramar.

Complementa o seu art. 24 que, sempre que a navegação de Grande Cabotagem seja feita para o transporte de mercadorias a partir de portos uruguaios diretamente para os portos brasileiros ou argentinos, ou a partir destes diretamente para os portos nacionais (uruguaios), os navios “gozarão dos benefícios e outras facilidades estabelecidos no Capítulo II desta Lei”<sup>564</sup>. No art. 25, destaca-se que dos mesmos benefícios e facilidades gozarão os navios nacionais passíveis para a Grande Cabotagem, servindo de transporte, em uma mesma viagem entre portos uruguaios, argentinos e brasileiros, desde que o frete para os portos uruguaios ou

---

<sup>562</sup> Arts. 1º a 4º do Decreto nº 23.913, de 1956.

<sup>563</sup> Art. 28 do Decreto nº 23.913, de 1956.

<sup>564</sup> O Capítulo II da Lei nº 12.091, de 5 de janeiro de 1954, sobre a navegação e comércio de cabotagem, estabelece diversos benefícios e isenções aos navios de cabotagem, como isenções de direitos consulares, aduaneiros, nos combustíveis, assim como reduções nos trâmites burocráticos.



exportados destes, seja equivalente à sua metade, em peso ou em volume, segundo valoração da autoridade competente.

#### *1.3.4.4 Incentivos ao transporte de cabotagem no Uruguai*

Como forma de incentivo ao transporte de cabotagem, no Uruguai, além da abertura da cabotagem para os navios dos países vizinhos, a normativa uruguaia estabelece outros incentivos adicionais. Dentre eles, destaca-se que os navios de cabotagem estão exonerados dos direitos de portos, as mercadorias estão isentas do pagamento de taxas consulares, os materiais destinados à reparação, ao fornecimento e ao consumo dos navios nacionais de cabotagem estão isentos de direitos aduaneiros de importação, assim como os navios de cabotagem podem entrar nos portos uruguaiois e operar, mesmo nos horários de folga<sup>565</sup>.

Finalmente, outro incentivo à cabotagem por parte do Uruguai é a obrigação, nos portos do país, de estabelecer uma área adequada à navegação de cabotagem, devidamente equipada, facilitando todas as operações de carga, descarga e depósito das mercadorias com as maiores facilidades. Do mesmo modo, nos cais dessa área, não são permitidas outras atividades de navios quando estas possam interromper as operações de cabotagem ou dificultar a chegada ou a partida, exceto em casos de força maior e em casos realmente fundamentados e mediante autorização expressa da autoridade competente<sup>566</sup>. Na cabotagem realizada por águas navegáveis interiores, a mercadoria pode ser embarcada em qualquer ponto da costa por declaração do proprietário da carga e do capitão do navio, devendo o manifesto ser registrado ao passar o navio pelo registro mais próximo<sup>567</sup>.

### 1.4 MERCOSUL INSTITUCIONAL NA REGULAÇÃO DO TRANSPORTE MARÍTIMO

Desde sua criação, o MERCOSUL criou uma agência especializada para lidar com questões de transportes em geral e infraestruturas. Originalmente, o Subgrupo de Trabalho nº 6 (SGT-6) tratava sobre as matérias relacionadas com o transporte marítimo e o SGT 5 tratava do Transporte terrestre. Não obstante, anos mais tarde, pela Resolução do Grupo do Mercado Comum nº 20/95, foi estabelecido que a SGT nº 5 abrangesse todos os transportes, desde os temas relativos ao transporte em geral até elementos de infraestruturas.

---

<sup>565</sup> Tais benefícios podem ser encontrados, de forma mais detalhada, no art.10 ao art. 16 da Lei nº 12.091, de 1954, sobre a navegação e comércio de cabotagem.

<sup>566</sup> Determina o art. 15 da Lei nº 12.091, de 1954, que, dentro das zonas afetadas pelas operações de cabotagem nacional, o Poder Executivo ou a Administração Nacional de Portos poderá ceder ou alugar, a um preço razoável, às empresas dedicadas à referida cabotagem, depósitos para recepção e armazenagem da mercadoria retirada até expedição ou entrega aos interessados.

<sup>567</sup> Art. 16 da Lei nº 12.091, de 1954.

O SGT nº 5, desde então, é composto dos seguintes tipos: (i) transporte terrestre; (ii) transporte de materiais perigosos; (iii) de infraestrutura; e (iv) de transporte de água. Pela Resolução nº GMC 89/00 e pela Decisão do MERCOSUL CMC/DEC nº 59/00<sup>568</sup> sobre a reestruturação dos órgãos do Grupo Mercado Comum e da Comissão de Comércio do MERCOSUL, a Reunião Especializada de Infraestrutura de integração que foi criado, tendo a área de influência do SGT 5 no tratamento dessas questões. Atualmente, o SGT 5 é composto de: (i) a Comissão Especializada sobre a Limitação da Responsabilidade Civil e Contratual no Transporte Internacional de Passageiros; (ii) o Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Mercadorias Perigosas no MERCOSUL; (iii) a Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo do MERCOSUL; e (iv). O Conselho Permanente de Segurança Rodoviária do MERCOSUL.

#### 1.4.1 Grupos de Trabalho no MERCOSUL: O SGT 5

Assim, para blocos comerciais ou iniciativas de integração, um de seus derivados, o marítimo, faz parte do conjunto de temas e políticas relacionadas ao transporte. Para eles, as negociações são propostas e propostas, resultando em acordos alcançados por meio de propostas laboriosas, consultas e execução, devido à sensibilidade que isso acarreta em fatores de interesse na política comercial de cada um dos signatários. Esses processos e essa condução vêm de especialistas que são formados em estruturas institucionais protegidas pelas fundações de tratados ou protocolos-quadro.

Criado em um dos blocos sub-regionais como o MERCOSUL, o transporte marítimo é um derivado dos temas e projetos em permanente condição, inicia-se com suas primeiras diretrizes nos anos noventa, responsabilidade delegada com a participação de grupos de trabalho, resolvido juntamente com o desenvolvimento do bloco de integração sob o Tratado de Assunção. Em relação à Decisão do Conselho do Mercado Comum nº 12/12, é determinado que os subgrupos de trabalho (SGT) serão os órgãos criados como área técnica permanente de negociação para a coordenação de políticas públicas e o desenvolvimento de políticas comuns da agenda do processo de integração, nos termos do Tratado de Assunção<sup>569</sup>.

O Subgrupo de Trabalho nº 5<sup>570</sup>, como já destacado no Capítulo anterior, tem sua origem

<sup>568</sup> Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Resolutions/Res8900.asp>> e <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec5900s.asp>>.

<sup>569</sup> Art. 3º do *Tratado de Assunção*.

<sup>570</sup> Os acordos de nível técnico estudados e determinados pelos Subgrupos de Trabalho contemplam elementos normativos de tipo geral e outros de aplicação específica, como os que se referem às questões de transporte. As negociações quatripartitas que ocorrem nos SGT aceitam ou transformam a estrutura geral preexistente, uma vez que o Grupo Mercado Comum (GMC) aprova as propostas respectivas e estas são finalmente formalizadas por

sob a denominação Subgrupo de Trabalho nº 6, posteriormente mudou de condição na reestruturação dos órgãos dependentes do Grupo Mercado Comum com a Decisão do MERCOSUL CMC/DEC nº 59/00. O SGT nº 5 tem sete Comissões e um Conselho Permanente, detalhados abaixo:

- (i) Comissão Especialista em Transporte Marítimo do MERCOSUL (CETM);
- (ii) Comissão de Transporte Ferroviário (CTF);
- (iii) Conselho Permanente de Segurança Rodoviária do MERCOSUL (CPSV);
- (iv) Grupo de Trabalho sobre Transporte Terrestre de Produtos Perigosos no MERCOSUL (GTMP);
- (v) Comissão de Facilitação de Fronteira (CFF);
- (vi) Comissão para a Harmonização de Procedimentos para a Inspeção do Transporte Rodoviário Internacional (CF);
- (vii) Comissão para a Integração da Informação sobre Transporte de Passageiros e Carga - Sistematização de Dados (CIIT); e
- (viii) Comissão de Produtos Perigosos (CPP)<sup>571</sup>.

De acordo com o tema de interesse, há a Comissão de Especialistas em Transporte Marítimo (CETM), criada para o tratamento, o desenvolvimento e a discussão permanente do Projeto do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL. Desde a sua criação em 2004, foram realizadas reuniões anuais ordinárias e extraordinárias. Elas contam com a participação das delegações dos países signatários representados por meio de instituições ou organizações os temas e a agenda estabelecida. Os grupos de trabalho devem apresentar seus programas de trabalho com periodicidade bienal, bem como solicitar o apoio técnico e as consultas necessárias à Secretaria do MERCOSUL. Um longo processo de consenso e harmonização de políticas ainda está sendo desenvolvido para alcançar o transporte marítimo baseado no MERCOSUL.

O MERCOSUL, na decisão do Conselho do Mercado Comum nº 01/92, estabeleceu um calendário de medidas provenientes para a realização dos objetivos e das metas previstas no

---

meio de decisões do Conselho do Mercado Comum (CMC). Nesses casos, a entrada em vigor dessas decisões é concretizada por meio dos procedimentos normais, para incorporar os termos acordados internacionalmente na legislação de cada país membro ou, como em alguns casos, é utilizado o procedimento estabelecido no Tratado de Montevidéu de 1980 (ALALC/CM/Resolução nº 2, de 12 de agosto de 1980) para estabelecer os acordos de alcance parcial. (OEA. **Estudio de integración regional en el transporte de carga**. Informe Final. 1999. Disponível em: <<https://www.oas.org/dsd/publications/Unit/oea75s/oea75s.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>571</sup> Os Subgrupos de Trabalho podem editar portarias internas, conforme estabelecido na Decisão (CMC) nº 12/12, a qual, em seu art. 8, assim o determina: “Os Subgrupos de Trabalho, as Reuniões Especializadas e os Grupos *Ad Hoc* podem ter estrutura interna própria. Essa estrutura será integrada por Comissões e Subcomissões”.

Tratado de Assunção<sup>572</sup>. No concerne ao transporte marítimo, o Subgrupo de Trabalho nº 6 estabeleceu uma lista de objetivos centrais: (i) o estabelecimento de um acordo multilateral de transporte marítimo; (ii) o estabelecimento de um registro comum de navios; (iii) o fomento do transporte intermodal; (iv) um regime laboral para o transporte marítimo e fluvial; e (v) as normas sobre segurança da navegação.

#### **1.4.2 Harmonização normativa no MERCOSUL: proposta do Acordo Multilateral de Transportes**

A tarefa de harmonização no MERCOSUL é especialmente complexa, já que, no setor marítimo e fluvial, existiam uma série de acordos, a maioria deles bilaterais, como já analisado no início desta Seção. As instruções iniciais do GMC – apresentadas em sua reunião no Rio de Janeiro em abril de 1991 – indicaram que o tema prioritário da agenda do SGT 6 era analisar e revisar os regimes e os acordos existentes em seu campo temático, com a objetivo de facilitar o intercâmbio comercial. Nesse sentido, os objetivos procurados foram: a redução ou a eliminação de impostos sobre fretes marítimos, a facilitação de acordos de complementação na prestação de serviços de transporte marítimo e o incentivo ao estabelecimento de empresas binacionais ou plurinacionais de transporte marítimo, desregulamentação progressiva, redução gradual dos mecanismos de reserva e estudo de questões relacionadas à infraestrutura e às operações portuárias.

##### *1.4.2.1 Principais propostas de integração no Acordo Multilateral de Transportes no MERCOSUL 1992*

O marco de referência das negociações do Subgrupo de Trabalho nº 6 de Transporte Marítimo em 1991 centrou-se: no Acordo Multilateral de Transporte Marítimo, no Acordo sobre Registro Comum de Embarcações e no Acordo sobre Transporte Multimodal. Assim, em 1992, foi proposto um projeto de acordo consensual que incluía: a igualdade de condições operacionais para os navios dos países-membros, um registro único de navios, a preferência para os armadores nacionais dos países-membros no tráfico entre esses países; desde que isso não implicasse o estabelecimento de níveis mais elevados de frete ou uma reserva de carga que aumentem o custo dos serviços, a implementação de mecanismos para evitar a concorrência desleal por terceiros, a inclusão de todas as cargas, sem exceção, nesse regime e o princípio de

---

<sup>572</sup> Disponível em: <<http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec192.asp>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

proibição das quotas<sup>573</sup>. Assim, dentre as principais propostas mencionadas acima, destacam-se as apresentadas a seguir.

#### ***1.4.2.1.1 Registro Único de Navios no MERCOSUL***

Foram estabelecidos os seguintes princípios básicos para a negociação: o registro devia ter caráter jurídico, com sede em um dos países-membros, e todos os navios e artefatos navais dos armadores do MERCOSUL poderiam ser registrados, à exceção dos navios de pesca, de recreação e esportivos. Do mesmo modo, embarcações e dispositivos navais, afretados ou arrendados a cascos nu, de bandeira estrangeira, poderiam ser registrados. Não obstante, após o registro, tais navios perderiam sua conexão com o país de origem<sup>574</sup>.

Existem pontos centrais de conflito que, no caso do Registro Único, originam-se nas assimetrias existentes entre os diferentes pavilhões da região. Um dos aspectos para os quais não há confluência de interesses entre os membros são as assimetrias nos custos operacionais dos navios dos países-membros. Estas têm como causa importante as diferenças nos custos de mão de obra (salários de convênio ou livre acordo e encargos sociais) e no tratamento fiscal dos navios registrados em cada país (impostos estabelecidos e isenções de impostos e outros impostos sobre a importação de navios, peças de reposição, combustíveis etc.). Essas diferenças produzem diferentes níveis relativos de competitividade dos pavilhões da região que, no mínimo, significam oportunidades desiguais de acesso ao mercado. Esses fatos subsistirão se não se concretizar o Registro Comum de Segundo Pavilhão<sup>575</sup>. Até o momento, não há um acordo para o estabelecimento do Registro Único, pelo que tem ficado pendente, até o Acordo Multilateral de Transporte Marítimo ser alcançado.

#### ***1.4.2.1.2 Registro Unificado de Dados de Navios***

Sobre o Registro Unificado de Dados de Navios do MERCOSUL, a Delegação do Uruguai propôs a criação de uma secretaria para receber e compilar uma base de dados dos navios que operam no transporte intra-bloco, cujas informações estariam disponíveis para os

---

<sup>573</sup> Cf. a análise das Atas das Reuniões do Subgrupo de Trabalho nº 6, de 1991, para melhor entender as propostas e a evolução das discussões na matéria dentro do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www2.uol.com.br/actasoft/actamercosul/espanhol/subgrupos6.htm>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>574</sup> É uma proposta registrada pelo Uruguai, a qual tem pouca aceitação entre o resto de membros do bloco, especialmente da Argentina e do Brasil, que se considerariam prejudicados, perdendo relevância, ingressos e poder de fiscalização. Interessante a análise sobre os potenciais benefícios e malefícios do Registro de Navios unificado do MERCOSUL de Hugo Ricardo Acha em: ACHA, H. R. MERCOSUR: conveniencia o inconveniencia de un registro único de buques. ¿Un tercer registro para la hidrovía? *Revista Aequitas*, v. 9, n. 24, 2015.

<sup>575</sup> OEA. **Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

Estados-Partes. O Brasil propôs que nele fossem incorporados tanto os navios próprios quanto os armados autorizados no trânsito. Por outro lado, para a Argentina, foi enfatizado que tal Registro deveria conter apenas as informações relacionadas ao transporte comercial e a quaisquer outros dados adicionais que pudessem ser necessários e que poderiam ser solicitados às autoridades marítimas dos Estados-Partes<sup>576</sup>. Finalmente, as delegações concordaram em elaborar uma lista com os dados a serem incorporados. Da mesma forma, o Registro de Navios proposto poderá ser realizado quando o Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL for alcançado.

#### ***1.4.2.1.3 Gravames aos fretes e acordos de complementação***

A Argentina e o Brasil finalizaram a eliminação das taxas de frete marítimo, em março de 1992, para suas operações comerciais com os demais países-membros do MERCOSUL. No Acordo Multilateral de Transportes, pretendia-se estender este acordo para todos os membros do bloco. Por outro lado, a obtenção de acordos na prestação de serviços de transporte marítimo e o estabelecimento de empresas binacionais ou multinacionais de transporte marítimo foram consideradas práticas comerciais de natureza exclusivamente privada, sem enfrentar impedimentos ao seu desenvolvimento autônomo.

#### ***1.4.2.1.4 Desenvolvimento do transporte fluvial***

O Projeto Hidrovia foi o único assunto relacionado ao transporte fluvial no MERCOSUL tratado durante esse período. Nesse aspecto, apenas um cronograma experimental foi estabelecido para estudar as legislações nacionais e a identificação das assimetrias existentes. Até o momento não existe um acordo, dentro do MERCOSUL, referente à regulação das hidrovias, sendo objeto dos tratados bilaterais que serão estudados a seguir nesta Seção, como a Hidrovia Paraguai-Paraná.

### **1.4.3 Acordo sobre transporte multimodal**

A partir da década de 1960, começam a se discutir mecanismos de integração jurídica, associados a projetos de integração física dos Estados. Têm-se formado, a partir daqui, blocos regionais e sub-regionais, interconexões fronteiriças e intra-zonais que tendem para a

---

<sup>576</sup> LA NAVEGACIÓN dentro del Mercosur busca su equilibrio. **Nuestro Mar**, Buenos Aires, Argentina, 23 abr. 2008. Disponível em: <[http://www.nuestromar.org/noticias/destacados\\_04\\_2008\\_la\\_navegacion\\_dentro\\_del\\_mercosur\\_busca\\_su\\_equilibrio\\_15592](http://www.nuestromar.org/noticias/destacados_04_2008_la_navegacion_dentro_del_mercosur_busca_su_equilibrio_15592)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

integração da cadeia de transporte, isto é, o desenvolvimento do transporte multimodal<sup>577</sup>. Aparecem, com essas realidades, a necessidade de adaptar as legislações, harmonizar ou substituir as nacionais por meio do processo de unificação com a adoção de normas comunitárias. Essa atividade, concretamente à realidade sul-americana, foi implantada em três fóruns: (i) Reunião de Ministros de Obras Públicas e Transportes dos Países do Cone Sul, posteriormente transformada em Conferência de Ministros de Transportes e Comunicações e Obras Públicas da América do Sul; (ii) na reunião dos Ministros dos Transportes e Comunicações e Obras Públicas dos países-membros do Acordo de Cartagena; e (iii) no âmbito do MERCOSUL<sup>578</sup>.

Assim, o Tratado de Assunção aprovou, em Ouro Preto, em 1994, o Acordo de Transporte Multimodal no âmbito do MERCOSUL, protocolado em Montevideu, no mesmo ano, constituindo-se o Acordo de Alcance Parcial para a Facilitação do Transporte Multimodal de mercadorias a partir desse momento<sup>579</sup>. O Tratado transpõe, basicamente, o aprovado na Convenção das Nações Unidas sobre o Transporte Multimodal de Mercadorias, aprovada em Genebra, em 1980. Não obstante, não estabelece normas ou objetivos aprofundados em matéria de integração logística de transportes, por exemplo.

#### *1.4.3.1 Aprovação do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo no MERCOSUL em 2005*

O projeto do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo foi aprovado em 2005 pelo Brasil, pela Argentina e pelo Paraguai, com a ausência do Uruguai, no qual foram estabelecidos os seguintes pontos centrais: (i) o transporte intra-MERCOSUL é reservado para as empresas que prestam os serviços aos países-membros do MERCOSUL; (ii) há acesso livre a mercados nas convenções bilaterais com países terceiros, seja em transporte regular, seja em transporte

---

<sup>577</sup> Os esforços foram feitos para implementar políticas e ações destinadas a melhorar e modernizar a capacidade de infraestrutura e a prestação de serviços de transporte e comunicação, cuja insuficiência e cujos altos custos impediram a rápida adaptação entre os centros consumidores e a circulação eficiente de mercadorias, afetando a competitividade do mercado sub-regional. (MOIRAGHI DE PEREZ, L. E. El transporte multimodal: una nueva modalidad contractual, su aplicación regional. **Comunicaciones Científicas y Tecnológicas**, Universidad Nacional del Nordeste, 2003. Disponível em: <<http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/01-Sociales/S-034.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.)

<sup>578</sup> MOIRAGHI DE PEREZ, L. E. El transporte multimodal: una nueva modalidad contractual, su aplicación regional. **Comunicaciones Científicas y Tecnológicas**, Universidad Nacional del Nordeste, 2003. Disponível em: <<http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/01-Sociales/S-034.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018

<sup>579</sup> A fim de harmonizar as Decisões do Acordo de Cartagena e as regulamentações dos países-membros do MERCOSUL sobre o transporte internacional multimodal, a ALADI desenvolveu, como marco legal, a Resolução de 23 de novembro de 1996, que foi o produto de um processo de acordo entre os dois blocos sub-regionais. No entanto, esses acordos ainda não foram adotados (2018).

irregular<sup>580</sup>; e (iii) não podem ser estabelecidas reservas de cargas, nem restrições na movimentação de contêineres entre os países-membros do bloco.

É importante destacar que no Acordo está compreendido o transporte internacional de mercadorias pelo rio da Prata, assim como os serviços *feeder* tais como liberdade no estabelecimento do valor dos fretes por partes das companhias de navegação<sup>581</sup>. Ademais, foram excluídos do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo o transporte de cabotagem, o transporte internacional regido pelo Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná e o transporte internacional de petróleo bruto com origem no Brasil. Finalmente, um tópico interessante a ser ressaltado é que o Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL de 2005 determina que as autoridades competentes para a sua aplicação serão: a Direção Nacional de Transporte Fluvial e Marítimo (Argentina); a ANTAQ (Brasil); a Direção Geral de Marinha Mercante (Paraguai); e a Direção Geral de Transporte Fluvial e Marítimo (Uruguai).

#### 1.4.3.2 Exclusão do Uruguai do Acordo de Transporte Multilateral de 2005

Desde 2005, o Uruguai não aprova o Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL. Por tanto, isso faz com que o Acordo não tenha entrado em vigor até o momento (2018)<sup>582</sup>. O principal motivo apresentado é a previsão da “reserva de carga” no Acordo, o que significa que as cargas entre os portos do MERCOSUL devem ser feitas em navios de bandeira dos países do bloco. Como o Uruguai tem uma frota mercante muito pequena, o transporte tem que ser realizado em navios da Argentina e do Brasil, prejudicando a atividade do porto de Montevideú. Existe, segundo o Álvaro Ons<sup>583</sup>, Diretor-Geral para Assuntos de Integração e MERCOSUL do Ministério das Relações Exteriores do Uruguai, o risco de reduzir a frota uruguaia em mais de um terço: “O Acordo não traz benefícios para o país e, ao mesmo tempo, pode causar danos significativos a todas as atividades portuárias”.

Assim, o Uruguai, não assinou, até hoje (2018), o Acordo Multilateral de Transportes

<sup>580</sup> Tal acesso se considera sujeito a limitações de natureza excepcional, de acordo com uma oportunidade efetiva de participação no referido tráfego. Define-se oportunidade efetiva da seguinte forma: “quando a única possibilidade de combinar ou entrar no tráfego, por um terceiro país, se realize dentro de um quadro de limitações, sem o qual, não poderia ser concretado”, conforme disposto na Ata nº 1, de 2006, do SGT nº 5 do MERCOSUL da XXXI Reunião do Subgrupo de Trabalho.

<sup>581</sup> Conforme disposto no Capítulo VII da Ata nº 1, de 2006, do SGT nº 5 do MERCOSUL da XXXI Reunião do Subgrupo de Trabalho.

<sup>582</sup> Não foi ratificado ainda (2018) pelo Uruguai, de acordo com o disposto no art. 12 do Acordo Multilateral de Transportes do MERCOSUL de 2005, que exige, para a entrada em vigor do tratado, a aprovação interna nos Estados, com a comunicação ao resto dos Estados-Membros por via diplomática.

<sup>583</sup> ONS, Á. *apud* ARGENTINA presiona a Uruguay por transporte fluvial de cargas. **Uruguay Visión Marítima**, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://www.visionmaritima.com.uy/noticias/actualidad-noticias/argentina-presiona-a-uruguay-por-transporte-fluvial-de-cargas/>>. Acesso em: 9 dez. 2018.



concluído em 2005. Além disso, o referido país defende que deveriam ser introduzidas algumas mudanças, como limitar o âmbito de aplicação do Acordo ao transporte marítimo e fluvial de mercadorias com origem e destino nos Estados-Partes do MERCOSUL. Do mesmo modo, solicita que sejam estabelecidos, dentro das exclusões ao transporte de mercadorias, os serviços *feeder* nos quais os terceiros países utilizem os portos uruguaios para fins de trânsito ou transbordo. Finalmente, o Uruguai também promove a criação de uma bandeira única do MERCOSUL, como já discutido anteriormente.

#### *1.4.3.3 Situação atual do Acordo Multilateral de Transporte Marítimo do MERCOSUL*

O bloco negocia, ainda (2018), um Acordo Multilateral de Transporte Marítimo com o objetivo de unificar o setor, aumentando a eficiência do sistema no MERCOSUL e visando ao livre acesso ao tráfego regional por parte de todos os armadores do MERCOSUL e a livre negociação de níveis de frete, dentre outras condições de transporte. Porém, os Estados-Membros enfrentam obstáculos à unificação devido às assimetrias dos custos operacionais, relativos à legislação trabalhista e à legislação de reserva de carga existente<sup>584</sup>. Deve-se notar, contudo, que o crescimento da movimentação de cargas pelo modal marítimo entre os países do MERCOSUL não foi tão rápido quanto a expansão total do comércio intrabloco<sup>585</sup>. Um problema remanescente é que, se as regras não forem eliminadas e não for acordada a liberalização gradualmente do transporte marítimo para terceiros, um acordo multilateral de transporte marítimo com reserva regional de carga poderia implicar possíveis aumentos nas tarifas de frete para todos esses tráfegos atualmente não reservados pelos países, além de consolidar a situação daqueles que já têm reservas.

É o histórico protecionista dos acordos o que provavelmente está impedindo alcançar o consenso<sup>586</sup>. O acordo significava o estabelecimento de uma reserva de carga regional. Existe, assim, o temor entre os usuários do sistema de transporte marítimo de que a Convenção Multilateral de Transporte seja uma forma de proteção da carga regional que signifique um aumento nos custos dos fretes para os usuários. Do mesmo modo, a dinâmica das relações comerciais modernas não é compatível nem com tarifas de fretes de referência nem com a

---

<sup>584</sup> Conforme disposto no Capítulo VII da Ata nº 1, de 2006, do SGT nº 5 do MERCOSUL da XXXI Reunião do Subgrupo de Trabalho.

<sup>585</sup> O comércio marítimo cresce a uma taxa média de 2,4% ao ano, entre 1991 e 2015, enquanto que o comércio total intrabloco se expande 3,9% ao ano. Esta perda de participação do modal marítimo no total de comércio do Brasil com o MERCOSUL pode representar um potencial de crescimento, especialmente considerando a competitividade da Grande Cabotagem. (SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.)

<sup>586</sup> GOROSITO ZULUAGA, R. *Marco normativo del transporte terrestre por carretera en el Uruguay*. [s.l.]: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

concessão de isenções. Nesse contexto, por exemplo, o Uruguai pretende entrar no trânsito entre os parceiros do MERCOSUL; enquanto a Argentina prioriza entrar no tráfego de importação do exterior para o Brasil; e o Brasil procura proteger seu tráfego de combustível e assegurar que suas importações de trigo permaneçam no mercado aberto, ao mesmo tempo que protege a cabotagem nacional. Essa é, pois, uma situação totalmente compreensível e cujos parâmetros ainda gerarão discussões futuras sobre o assunto, até que haja a conclusão efetiva do Acordo Multilateral de Transportes do MERCOSUL.

## 1.5 AS HIDROVIAS COMO PARADIGMA DE COOPERAÇÃO E INTEGRAÇÃO NO MERCOSUL: O EXEMPLO DA HIDROVIA PARAGUAI-PARANÁ

Entre os países do atual MERCOSUL, há uma antiga intenção de melhorar a regulamentação internacional da prestação de serviços marítimos e fluviais, mas até agora nenhum progresso significativo foi feito nessa área, conforme analisado neste Capítulo. No entanto, existem colaborações para projetos específicos que têm impacto significativo na integração regional, com relevância para o transporte marítimo, objeto de estudo deste trabalho. Eles mostram o potencial e os benefícios da integração marítima para os Estados-Membros do MERCOSUL. A principal e mais relevante é a Hidrovia Paraguai-Paraná.

### 1.5.1 Hidrovia Paraguai-Paraná

#### 1.5.1.1 Características e relevância da Hidrovia Paraguai-Paraná

A bacia do rio da Prata é uma das maiores bacias hidrográficas do planeta; é a segunda da América do Sul e a sexta do mundo<sup>587</sup>. Os rios Paraguai e Paraná, juntamente com o Uruguai, formam a grande rede de navegação fluvial da Bacia do Prata<sup>588</sup>, formando um conjunto de vias navegáveis de mais de 5.800km de extensão. Essa rede aquática começa no extremo norte o Porto de Cáceres (Brasil), sobre o rio Paraguai, e é composta pelos rios Paraguai, Paraná e Prata, com uma extensão de 3.442km desde o seu início, no referido porto brasileiro, até o porto de

---

<sup>587</sup> A hidrovia Paraguai-Paraná é um dos mais importantes eixos continentais de integração da América do Sul. São 3.442km. desde Cáceres (no estado brasileiro de Mato Grosso) a Buenos Aires (Argentina). Até a fronteira com o Paraguai e a Argentina, existem 2.202km. A Hidrovia Paraguai-Paraná é mais que um “trabalho de engenharia”, é uma realidade natural, que, do ponto de vista de transporte e comunicação, constitui um elemento decisivo para o desenvolvimento da região. A área de influência é de cerca de 720.000 km<sup>2</sup> e tem uma população de aproximadamente 40 milhões de habitantes. Mais informações disponíveis em: <<http://www.hidrovia.org/>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

<sup>588</sup> Os rios Paraguai e Paraná, que compõem a Hidrovia, devido às suas conformações naturais favoráveis, têm sido usados desde a antiguidade como o meio de comunicação mais importante, ecológico e econômico da região. A Hidrovia é importante meio de comunicação, ligando cinco países com acesso à bacia do Prata, das suas fontes no centro da América do Sul, com o resto do mundo. Mais informações disponíveis em: <http://www.hidrovia.org/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

Nueva Palmira (Uruguai).

**Figura 26: A bacia do rio do Prata**



Fonte: elaborada pelo autor, com base em INICIA EN BOLÍVIA foro de puertos alternativos para comercio exterior. **Uruguay Visión Marítima**, 5 maio 2017. Disponível em: <<http://www.visionmaritima.com.uy/noticias/comercio-exterior-noticias/inicia-en-bolivia-foro-de-puertos-alternativos-para-comercio-exterior/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

O projeto Hidrovia Paraguai-Paraná exige, em termos práticos, a preparação de uma via navegável de 3.442 km, o que significa desenvolver, na extensão entre Cáceres (Brasil) e Nueva Palmira (Uruguai), um sistema portuário que permita que cada país tenha acesso competitivo ao sistema e implementar uma frota adaptada às características da Hidrovia. O primeiro objetivo tem sido objeto de financiamento internacional pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA)<sup>589</sup>, para a conclusão dos estudos correspondentes. É necessário enfatizar que a Hidrovia Paraguai-Paraná ainda é uma obra inacabada. O desenvolvimento sustentável da bacia do rio da Prata é um dos desafios mais importantes para esse projeto de integração regional, para permitir um crescimento equitativo

<sup>589</sup> Mais informações sobre o FONPLATA disponíveis em: <[https://www.fonplata.org/images/articulos/inversionistas/FONPLATA\\_FA\\_112817\\_ESP.pdf](https://www.fonplata.org/images/articulos/inversionistas/FONPLATA_FA_112817_ESP.pdf)>. Acesso em: 12 dez. 2018.

das comunidades envolvidas. Do mesmo modo, como destacado por Furrer *et al.*<sup>590</sup>, é preciso “otimizar as condições de navegabilidade, oferecendo um corredor econômico e seguro para exportação e importação”. Nesse sentido, a Hidrovia Paraguai-Paraná tem como objetivo realizar o aprofundamento, a retificação, o alargamento e a sinalização dos cursos d’água de navegação, garantindo uma navegação normal entre a área central da América do Sul e o rio da Prata e permitindo o uso permanente da Hidrovia 365 dias por ano, 24 horas por dia. Além disso, deveria, do mesmo modo, permitir a interiorização dos cursos dos rios e o crescimento do transporte massivo de grandes volumes a baixo custo.

Seu uso como instrumento de transporte comercial e de pessoas é considerado essencial para promover o crescimento e o desenvolvimento regional no MERCOSUL, para a realização de projetos como as Hidrovias Paraguai-Paraná e Tietê-Paraná. Tais conexões são consideradas fundamentais para alcançar a Hidrovia do MERCOSUL.

#### *1.5.1.2 Tratado de Brasília da Bacia do Prata*

A origem do projeto da Hidrovia Paraguai-Paraná (integrado pelos rios Paraguai, Paraná, Alto Paraná, Uruguai e da Prata) surge no Tratado de Brasília da Bacia do Prata, de abril de 1969, composto por Argentina, Brasil, Bolívia, Paraguai e Uruguai, que estipula que os países-membros “colaborarão na facilitação e assessoria de material de navegação, no uso racional dos recursos hídricos, especialmente através da regulamentação dos cursos de água e seu uso múltiplo e equitativo”<sup>591</sup>, entre outros aspectos. O objetivo do Tratado é promover o desenvolvimento e a integração da bacia do rio da Prata e das suas áreas de influência<sup>592</sup>, por meio de um órgão regulador que favoreça a eficiência e a modernização de tais atividades, melhorando a competitividade na região e o acesso aos mercados externos.

De acordo com o tratado, cada país será soberanamente responsável pela execução das obras em seu território da maneira que julgar mais conveniente, de acordo com o cronograma

<sup>590</sup> FURRER, P.; BARRETO, D.; GUERRA, M. **Hidroviás del MERCOSUR**: de la ilusión al desencanto. 2008. (Graduação) Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, 2008.

<sup>591</sup> Art. 1º do Tratado de Brasília da Bacia do Prata, de 1969.

<sup>592</sup> O governo argentino aponta a necessidade de resolver certas desvantagens de carácter natural e estrutural. O rio da Prata é difícil de navegar porque os canais de entrada devem ser constantemente dragados devido aos sedimentos arrastados pelo leito do rio Paraná. Igualmente, são necessárias algumas melhorias nas vias navegáveis, como reconhece o próprio governo argentino: (i) fazer progressos no aprofundamento do tronco hidrovia do rio Paraná a 28 pés de água na seção de Santa Fé para Timbúes e 36 pés a partir do último para o mar ; (ii) no Paraná-Paraguai, na seção Confluência-Corumbá, garantir uma profundidade do canal navegável principal de 10 pés de calado efetivo; (iii) realizar trabalhos adicionais que resultem necessários na Hidrovia Paraguai-Paraná (pontos de passagem, áreas de manobras, portos de espera e de transbordo, ancoradouros de emergência e portos de embarque/desembarque de pilotos etc.); e (iv) adaptar o Canal Martín García à profundidade do Canal Emilio Mitre. (ARGENTINA. Agroindustria. **Hidroviás del MERCOSUR**. p.12. Disponível em: <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/infraestructura/\\_archivos/000070\\_Hidrovia%20Parana%20Paraguay.pdf](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/infraestructura/_archivos/000070_Hidrovia%20Parana%20Paraguay.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.)

e o plano diretor delineados<sup>593</sup>. O principal órgão regulador da Hidrovia Paraguai-Paraná é o Comitê Intergovernamental da Hidrovia<sup>594</sup>, cujo objetivo é facilitar o transporte fluvial e comercial na Hidrovia, por meio do “estabelecimento de uma estrutura regulatória comum que permita, entre outras coisas, o acesso competitivo aos mercados internacionais”<sup>595</sup>. O Tratado estabelece a liberdade de navegação, de trânsito e de transferência.

O Comitê tinha como uma de suas atribuições a proposição, aos Estados-Membros, das recomendações que considerasse adequadas para alcançar os objetivos do Tratado, o que ocorria, geralmente, na reunião anual de Ministros das Relações Exteriores que compunham esse colegiado. Não obstante, as faculdades do Comitê eram extremamente fracas e não tinham poder regulatório<sup>596</sup>. Como resultado, o Tratado de Brasília foi insuficiente para alcançar resultados significativos. Nos termos do acordo mencionado, em 1992, os presidentes dos cinco países da Hidrovia Paraguai-Paraná (Brasil, Bolívia, Paraguai, Argentina e Uruguai, que são os mesmos do Tratado de Brasília), assinaram um novo tratado, chamado *Acordo de Las Leñas*.

#### 1.5.1.3 *Acordo de Las Leñas (Santa Cruz de la Sierra)*

O *Acordo de Las Leñas*, também chamado de *Santa Cruz de la Sierra*, foi assinado em 26 de junho de 1992 pelos mesmos países do Tratado de Brasília de 1969 e se constitui como o instrumento jurídico fundamental da Hidrovia (2018)<sup>597</sup>. Esse Acordo levou em consideração, como marco político, o Tratado de Brasília. A relevância principal que o diferencia do Tratado precedente reside no fato de que o *Acordo de Las Leñas* tem alcance parcial dentro dos princípios da ALADI e, portanto, não é necessário que a Convenção seja ratificada por todas as nações que conformam a ALADI<sup>598</sup>.

#### 1.5.1.4 *A cabotagem na Hidrovia Paraguai-Paraná*

É importante destacar que, neste ponto, para os interesses do trabalho, que este Tratado

<sup>593</sup> Art. 3º do Tratado de Brasília da Bacia do Prata, de 1969.

<sup>594</sup> Esse Comitê Intergovernamental é complementado pela Comissão do Acordo, que é o órgão técnico que pode estudar, propor, recomendar, vigiar e informar o Comitê quanto ao cumprimento das disposições do Tratado. Mais informações disponíveis em: <<http://www.hidrovia.org/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>595</sup> EL ROL DE la hidrovía en la economía paraguaya. **ABC Color**, 15 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/economico/el-rol-de-la-hidrovia-en-la-economia-paraguaya-1426797.html>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

<sup>596</sup> EL ROL DE la hidrovía en la economía paraguaya. **ABC Color**, 15 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/economico/el-rol-de-la-hidrovia-en-la-economia-paraguaya-1426797.html>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

<sup>597</sup> Como parte integrante do Acordo, foram celebrados seis Protocolos Complementares sobre assuntos aduaneiros, de navegação e segurança, seguros, condições de igualdade para maior competitividade, solução de controvérsias e cessação temporária da bandeira.

<sup>598</sup> Assim é expressamente declarado na Seção Terceira do Tratado de Montevideu de 1980, que institui e cria a ALADI.

é aplicável ao transporte de mercadorias e pessoas no transporte fluvial longitudinal, excluindo expressamente o tráfego transversal fronteiriço<sup>599</sup>. Esse Tratado também exclui a navegação de cabotagem. Não obstante, embora as regras de cabotagem vigentes em cada um dos países da Hidrovia Paraná-Paraguai não tenham sido expressamente revogadas, não há dúvida de que o *Acordo de Las Leñas* tenha, na prática, força de lei para os Estados que o tenham ratificado. Nesse sentido, existe um mandato expresso de que deve ser tratado de acordo com outros instrumentos estabelecidos na região, que tendem a liberar restrições comerciais que dificultam o comércio inter-regional<sup>600</sup>. Assim, como base de cooperação e integração do transporte marítimo, mesmo que sem estabelecer uma liberalização expressa da cabotagem – o que não é o propósito deste trabalho –, esse Tratado é um marco e uma base sólida para um maior aprofundamento da colaboração e do desenvolvimento marítimo no MERCOSUL.

### 1.5.2 O Corredor Ferroviário Bioceânico Central

O Corredor Ferroviário Bioceânico Central é um projeto para ligar o porto brasileiro de Santos ao terminal peruano de Ilo com uma ferrovia que teria um comprimento de 3.755km e que permitiria a conexão do centro da América do Sul com os portos marítimos<sup>601</sup>. Essa conectividade pretende não apenas reduzir os custos de exportação e importação, mas ser um meio de transporte articulado com as hidrovias das bacias do Prata e do Amazonas, além de facilitar as exportações para a Ásia<sup>602</sup>. Atualmente (2018), esse projeto é considerado estratégico para a região e conta com o apoio de diversas nações da América do Sul, Europa e Ásia, já que seis dos doze países sul-americanos serão beneficiados<sup>603</sup>. O Corredor Bioceânico

<sup>599</sup> Art. 3º do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná.

<sup>600</sup> Nesse sentido, é importante destacar que, em 15 de dezembro de 1997, em Montevidéu, foi aprovado o Protocolo ao Tratado de Assunção, que tem como objetivo promover o livre comércio de serviços do MERCOSUL, embora ainda não tenha chegado ao regime de cabotagem, o qual foi excetuado.

<sup>601</sup> Até o momento (2017), o projeto conta com quatro estudos de pré-investimento realizados pela Bolívia: o primeiro de demandas comerciais, de mercado, de passageiros e mercadorias e alternativas logísticas; o segundo, uma estratégia técnica e financeira; o terceiro de avaliação ambiental, proteção de ecossistemas naturais e sociais e de acordo com comunidades e autoridades locais. E o quarto de alternativas para *layout* e alinhamento, custos de construção e operação. Das 12 rotas possíveis, apenas três permanecem em discussão. Os US\$ 6.700.000,00 (seis milhões e setecentos mil dólares) que esses estudos custaram foram financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Tanto este como o CAF (o Banco de Desenvolvimento da América Latina) compõem os grupos de estudo. (BANCHÓN, M. Corredor Bioceánico, un tren que avanza. **DW**, [s.l.], 23 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/es/corredor-bioce%C3%A1nico-un-tren-que-avanza/a-38092138>>. Acesso em: 16 dez. 2018.)

<sup>602</sup> Algumas vantagens, nesse sentido, são apontadas pelo Parlamento do MERCOSUL. (MERCOSUL. **PARLASUR considera prioritario el Proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central**. 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14428/1/parlasur/parlasur-considera-prioritario-el-proyecto-del-corredor-ferroviario-bioceanico-central.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.)

<sup>603</sup> MERCOSUL. **PARLASUR considera prioritario el Proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central**. 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14428/1/parlasur/parlasur-considera-prioritario-el-proyecto-del-corredor-ferroviario-bioceanico-central.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

significa a possibilidade de vincular a Argentina, o Uruguai e o Paraguai ao projeto, por meio de sua interligação com a Hidrovia Paraguai-Paraná. Esses projetos, como acredita Ricardo Canese<sup>604</sup>, devem se basear em uma robusta interconexão em termos de carga e transporte pesado.

**Figura 27: O Corredor Ferroviário Bioceânico de Integração**



Fonte: BANCHÓN, M. Corredor Bioceánico, un tren que avanza. *DW*, [s.l.], 23 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/es/corredor-bioce%C3%A1nico-un-tren-que-avanza/a-38092138>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

Além da Bolívia, do Brasil e do Peru, o Paraguai, o Uruguai e a Argentina também se beneficiariam, já que o projeto prevê a construção de uma conexão desde o território boliviano até uma área portuária em solo paraguaio que faz parte da hidrovia Paraguai-Paraná. Assim, o PARLASUR também procura declarar “de interesse” que se impulsionem as interconexões entre o porto brasileiro de Paranaguá, passando pelo sul do Paraguai e da Argentina e chegando até o porto chileno de Antofagasta. Do mesmo modo, sugere a criação de uma ferrovia que ligue Buenos Aires a Mendoza e Santiago do Chile; uma ferrovia que interconecte o Equador, o norte do Peru, a Colômbia e a Venezuela; e uma ferrovia norte-sul.

De fato, o PARLASUR conseguiu seu objetivo, pois os Estados-Partes do MERCOSUL e seus países associados estabeleceram que o Corredor Bioceânico é uma iniciativa de interesse regional para o bloco, significando uma interessante oportunidade para à integração. Em uma declaração conjunta no âmbito da cúpula semestral do MERCOSUL realizada na Argentina em

<sup>604</sup> MERCOSUL. **PARLASUR considera prioritario el Proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central**. 2017. Disponível em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14428/1/parlasur/parlasur-considera-prioritario-el-proyecto-del-corredor-ferroviario-bioceanico-central.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

julho 2017, o bloco e os seus parceiros expressaram tal apoio, declarando que:

[...] a união do Oceano Atlântico e do Pacífico por meio de uma linha ferroviária melhorará a logística do comércio exterior entre os Estados-Partes e Associados do MERCOSUL e seus potenciais parceiros extras de zona<sup>605</sup>.

## 1.6 NORMATIVA ESPECÍFICA E TRATADO DE ASSUNÇÃO: O PORQUÊ DE UMA MAIOR INTEGRAÇÃO MARÍTIMA

### 1.6.1 Transporte marítimo e integração regional no MERCOSUL

#### 1.6.1.1 Processo de integração e objetivos

No processo de formação de blocos regionais, os objetivos de integração entre as nações se diferem. Em processos mais ambiciosos, que vão além de acordos de preferência tarifária, a integração produtiva – explorando complementaridades de cadeias e mesmo as especializações de cada nação e região – é um componente essencial. No contexto, portanto, de formação e consolidação de níveis de integração mais avançados como uniões aduaneiras e mercados comuns, a integração da infraestrutura, em especial de transportes, desempenha um papel-chave para permitir e estimular a mobilidade de bens, capitais e pessoas no âmbito do bloco. Nesse ponto, o papel dos custos de transporte no preço final da mercadoria exportada ganha importância com o próprio processo de desgravação tarifária alcançado pelas rodadas multilaterais de comércio promovidas pela OMC.

Com isso – e dada a tendência de elevação dos preços relativos dos insumos energéticos e o baixo dinamismo tecnológico da indústria de transportes –, o comércio entre países geograficamente próximos é estimulado<sup>606</sup>. A formação de blocos regionais é, então, influenciada por esse comércio mais eficiente entre vizinhos. Os investimentos em logística que permitem a integração dos mercados de países-membros do bloco são viabilizados por esse viés pró-comércio intrabloco. Assim, respeitadas as vantagens comparativas naturais e construídas de cada nação e região, o transporte que viabilize a integração entre países-membros de um bloco econômico (em especial aqueles com maior grau de integração) resulta em ganhos decorrentes da especialização regional, da complementaridade produtiva em cadeias de valor e no aumento do comércio intra e extrabloco.

O MERCOSUL, embora seja uma união aduaneira, imperfeita, devido às exceções, tem

<sup>605</sup> MERCOSUR ve en corredor bioceánico oportunidad para integrar a la región. **La Razón**, 21 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar\\_0\\_2750125015.html](http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar_0_2750125015.html)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

<sup>606</sup> MERCOSUR ve en corredor bioceánico oportunidad para integrar a la región. **La Razón**, 21 jul. 2017. Disponível em: <[http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar\\_0\\_2750125015.html](http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar_0_2750125015.html)>. Acesso em: 20 dez. 2018.



buscado uma integração além da isenção tarifária no comércio intra-regional e da Tarifa Externa Comum. Exemplos disso são os acordos de complementaridade produtiva entre setores industriais e de grupos de trabalho na busca de cooperação em áreas como energia e transporte<sup>607</sup>. Mais abrangentes e perenes do que os acordos bilaterais, os acordos regionais no âmbito sul-americano, embora precipuamente vinculados ao objetivo de integração comercial e produtiva, também têm tratado de integração na área de transportes, seja por investimentos em infraestrutura, seja por harmonização de regulação e exigências técnicas. No recente contexto internacional de difusão de blocos regionais, destacam-se, no âmbito da América Latina, além do MERCOSUL, organizações como a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) em 2000, a UNASUL em 2008, e a ALADI em 1980.

#### *1.6.1.2 A IIRSA e a integração de infraestruturas*

A IIRSA pode ser considerada como a instituição regional com maior comprometimento com a integração de infraestrutura na América do Sul<sup>608</sup>. Composta por 12 países sul-americanos, seu principal objetivo é a integração física entre os países-membros, por meio da expansão e da modernização da infraestrutura da região nas áreas de transporte, energia e comunicação<sup>609</sup>. A partir de 2011, a proposta da IIRSA foi incorporada pelo Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento da UNASUL (COSIPLAN) como foro técnico de infraestrutura. Em termos de desenvolvimento da infraestrutura, o Tratado Constitutivo da UNASUL<sup>610</sup> aponta três objetivos específicos da organização para os membros sul-americanos: (i) a integração energética para o aproveitamento integral e sustentável dos recursos da região; (ii) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e dos povos de acordo com os critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; e (iii) a integração industrial e produtiva, em especial às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras

---

<sup>607</sup> A carteira de projetos do COSIPLAN atualmente (2018) inclui 581 projetos de integração, para um investimento estimado de US\$ 191.420.000,00 (cento e noventa e um milhões, quatrocentos e vinte mil dólares), distribuídos em todo o território sul-americano. Não obstante, existem vozes críticas, como a de Malamud, que afirma que, apesar das grandes expectativas depositadas nas grandes opções que poderiam ser criadas a partir das infraestruturas de interligação (rodovias, hidrovias), melhoria de portos e aeroportos, eliminação dos gargalos dos nós de fronteira que retardam o comércio e aumentam custos de exportação, a iniciativa não alcançou o sucesso esperado. Isso seria observado no baixo nível de implementação dos projetos para consolidar redes de conectividade física de âmbito regional. Dos 544 projetos existentes em setembro de 2012, apenas 74 foram concluídos. (MALAMUD, C. **Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas**. Real Instituto Elcano, 2015. p.27).

<sup>608</sup> MALAMUD, C. **Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas**. Real Instituto Elcano, 2015. p.11.

<sup>609</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=119>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

<sup>610</sup> Art. 3º do Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas.

formas de organização produtiva.

Além dos acordos e dos projetos de integração logística da IIRSA e da UNASUL acima citados, o próprio tratado de união aduaneira entre os países do MERCOSUL representa um estímulo ao comércio e ao transporte entre os países do bloco. A evolução do comércio intrabloco do Brasil com o MERCOSUL e os principais associados (Bolívia, Chile, Colômbia, Peru e Equador), teve um aumento expressivo entre 1991 e 2014, de cerca de 22 milhões de toneladas para 66 milhões<sup>611</sup>. Para que esse crescente intercâmbio de bens e produtos se consolide sem entraves logísticos, é essencial um eficiente sistema de transporte e infraestrutura que permita uma articulação eficiente.

#### *1.6.1.3 Bicausalidade entre comércio e transporte marítimo*

Um dos elementos principais para a integração regional é o comércio. Em termos teóricos, pode-se argumentar que há uma relação de bicausalidade entre o comércio e o transporte em âmbito regional; isto é, a formação de blocos regionais – e, por consequência, o aumento dos fluxos de comércio entre países motivado pela desgravação tarifária no âmbito regional e pela complementaridade produtiva. Isso estimula o transporte entre os países-membros e, no mesmo sentido, investimentos em infraestrutura de transporte de caráter regional propiciam iniciativas de facilitação de comércio entre países vizinhos.

#### **1.6.2 Perspectivas da Grande Cabotagem no MERCOSUL**

A cabotagem ampliada para ligações marítimas entre países próximos, como já discutido anteriormente, é denominada de Grande Cabotagem. Assim, neste Capítulo será interessante estudar o trabalho de Seabra, Flores e Balisteri, *Perspectivas da Grande Cabotagem no MERCOSUL*, o qual tem como objetivo avaliar as potencialidades da Grande Cabotagem entre os países-membros do MERCOSUL e os principais países associados ao bloco. É interessante a reflexão trazida pelos autores, os quais afirmam que a Grande Cabotagem no contexto do MERCOSUL pode ser uma alternativa economicamente viável, quando questões de infraestrutura e institucionais são superadas. Para tanto, analisam os conceitos, a regulação e os incentivo à cabotagem nos países-membros do MERCOSUL.

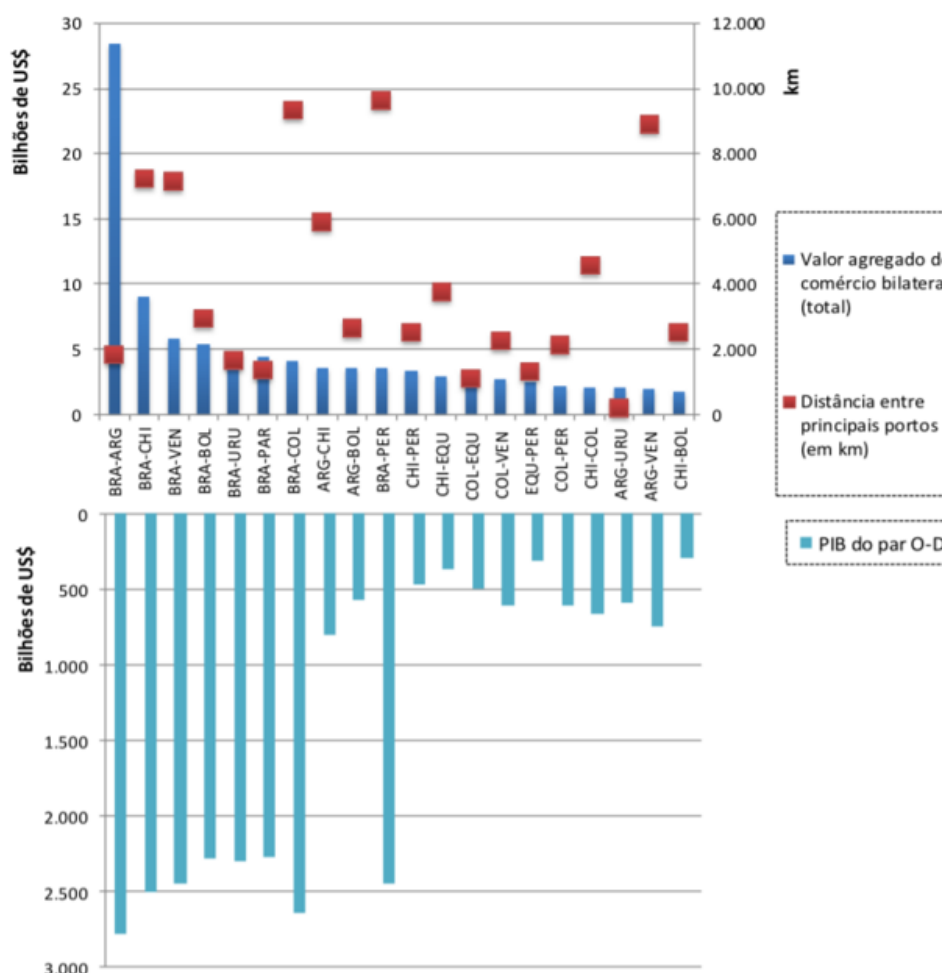
---

<sup>611</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

### 1.6.3 Total do comércio bilateral e distância geográfica nos portos do MERCOSUL

Neste ponto, o trabalho de Seabra, Flores e Balisteri<sup>612</sup> mostra-se bastante relevante, tendo em vista que trazem reflexões e aportam dados muito pertinentes para entender a realidade econômica e comercial do Brasil e do conjunto do MERCOSUL. Os autores apresentam índices importantes para entender a relevância do mercado, caracterizando o elemento dos intercâmbios comerciais (tipos de produtos e distância geográfica) no conjunto do MERCOSUL como elemento que evidencia a importância de mudar para modais marítimos de transporte como meio mais eficiente de gerar os fluxos comerciais no bloco sul-americano.

**Figura 28: Valor total do comércio bilateral e distância geográfica entre os principais países do MERCOSUL e membros associados (2014)**



Fonte: SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

Segundo o gráfico acima, a influência das massas dos PIB, obtida pela soma do PIB do

<sup>612</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

país de origem e de destino, sobre o comércio por par origem-destino é evidenciada por uma correlação positiva e relativamente alta (correlação simples de +0,55)<sup>613</sup>. Assim, os mesmos autores afirmam que

[...] é evidente ainda que a distância entre os principais portos não parece ser decisiva no valor do comércio bilateral na região, o que pode ser explicado pelo fato do comércio ocorrer também por outros modais e pela própria complementaridade produtiva (a importação ocorre do país com custo relativo mais baixo, dado que as distâncias dentro do bloco não são díspares).

No entanto, pode-se notar que três dos cinco primeiros pares origem-destino (Brasil-Argentina, Brasil-Chile e Brasil-Uruguai) correspondem a países que possuem algum acordo específico sobre navegação marítima. De maneira complementar, a Tabela 9 a seguir destaca os maiores fluxos de comércio bilateral por grupo de produto entre países do MERCOSUL e principais associados.

#### **1.6.4 Tipos de produtos e fluxo do comércio bilateral no MERCOSUL**

De modo geral, os produtos caracterizados como graneis líquidos e graneis agrícolas já são movimentados por via marítima. Contudo, deve-se considerar que o modal hidroviário, em especial para a navegação costeira em âmbito internacional (ou Grande Cabotagem), pode deter vantagens competitivas não apenas para movimentar produtos de baixo valor agregado (como combustíveis e minérios), mas também produtos de médio valor – sejam esses transportados como carga geral (solta em porão) ou em contêineres<sup>614</sup>.

---

<sup>613</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, 2017.

<sup>614</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, 2017.

**Tabela 9: Principais fluxos de comércio bilateral dentro do MERCOSUL e principais países associados no ano de 2015**

Posição	Países	Grupo de produtos	U\$ (em milhões)
1	Argentina-Brasil	Veículos	12.165
2	Bolívia-Brasil	Combustíveis e óleos minerais	3.846
3	Argentina-Bolívia	Combustíveis e óleos minerais	2.792
4	Brasil-Chile	Combustíveis e óleos minerais	2.179
5	Chile-Ecuador	Combustíveis e óleos minerais	2.154
6	Argentina-Brasil	Reatores nucleares e máquinas	1.932
7	Argentina-Brasil	Plásticos e suas obras	1.564
8	Ecuador-Peru	Combustíveis e óleos minerais	1.353
9	Brasil-Venezuela	Carnes e miudezas e comestíveis	1.351
10	Brasil-Uruguai	Combustíveis e óleos minerais	1.336
11	Brasil-Chile	Cobre e suas obras	1.230

Fonte: elaborada pelo autor com base em SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

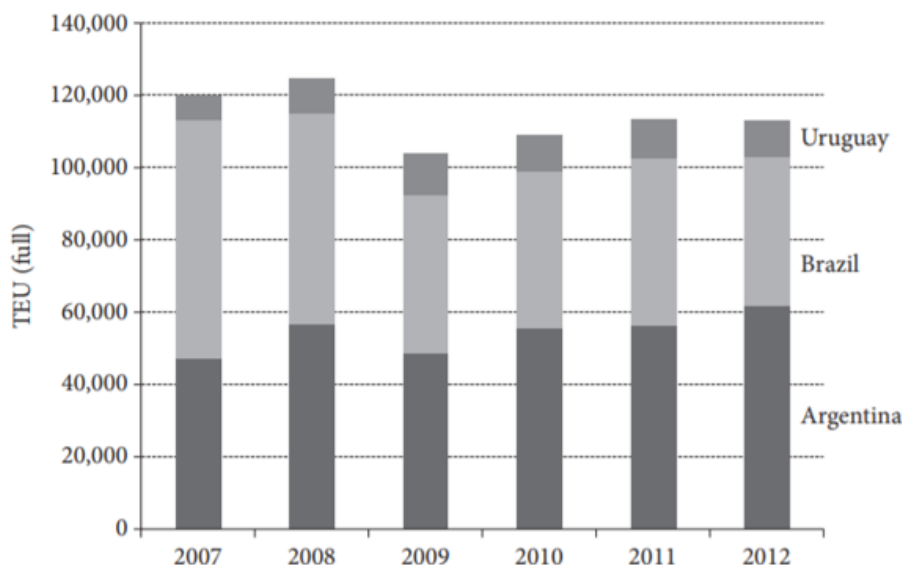
Como observado acima, tanto no agregado como por principais produtos, os principais fluxos bilaterais de comércio envolvem o Brasil e/ou a Argentina. Assim, a figura a seguir apresenta os três principais fluxos bilaterais do Brasil (com Argentina, Chile e Venezuela), os três principais fluxos bilaterais da Argentina (com Chile, Uruguai e Venezuela, excetuando-se o Brasil) e, ainda, os três maiores fluxos bilaterais entre os demais países considerados na amostra (Chile-Peru, Chile-Ecuador e Colômbia-Ecuador).

**Tabela 10: Movimento de comércio bilateral via rodoviária no MERCOSUL (2000 – 2010)**

	2000	2010	Taxa de crescimento média anual (%)
<b>Uruguai-Argentina</b>	69.224	85.201	2,1
<b>Uruguai-Brasil</b>	73.295	60.509	-1,9
<b>Argentina-Brasil</b>	272.965	412.437	4,2
<b>Total</b>	415.484	558.147	3,0

Fonte: elaborada pelo autor, com base em SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

**Figura 29: Comércio marítimo containerizado intracosteiro (2007-2012)**



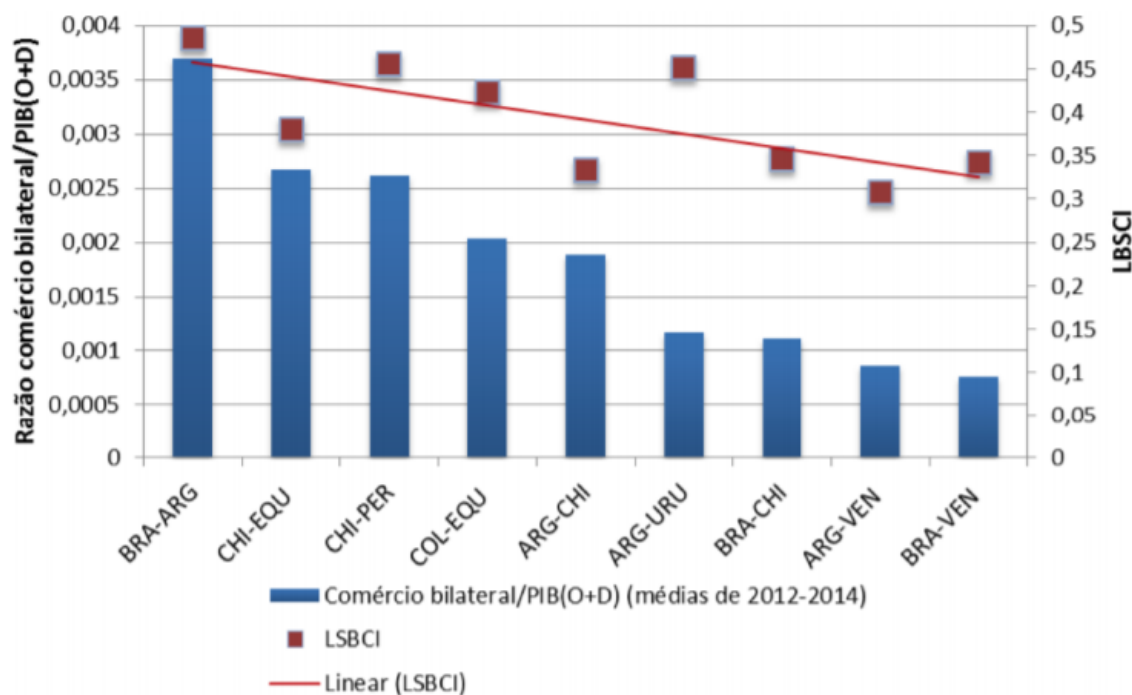
Fonte SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

### 1.6.5 Índice de conectividade do transporte marítimo no MERCOSUL

Além disso, a Figura 30 abaixo descreve o índice de conectividade bilateral de transporte marítimo para cada par de países para o triênio de 2012 a 2014. O LSBCI<sup>615</sup>, calculado pela UNCTAD, expressa o nível de integração de um par de países dentro de redes globais de transportes marítimos regulares. Esse índice é calculado a partir de cinco componentes: (i) o número de transbordos necessários para ir de um país A para um país B; (ii) o número de conexões diretas comuns aos países A e B; (iii) a média geométrica do número de ligações diretas de A e B; (iv) o nível de concorrência nos serviços que conectam o país A para o país B; e (v) o tamanho dos maiores navios na rota mais fraca que liga o país A ao país B. A partir de uma média simples dos cinco componentes, o índice varia de 0 (mínima conectividade) até 1 (máxima conectividade).

<sup>615</sup> LSBCI é o acrônimo em inglês para *Liner Shipping Bilateral Connectivity Index*. Esse termo foi cunhado pela própria UNCTAD, de forma a estabelecer parâmetros que servissem a quantificar o desenvolvimento econômico regional e a interconectividade comercial entre os países fronteiriços. Mais informações disponíveis nas publicações da UNCTAD.

**Figura 30: Índice de conectividade bilateral de transporte marítimo regular (LSBCI) e comércio bilateral dentro do MERCOSUL e principais países associados no ano de 2015**



Fonte: SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, 2017.

O estudo de Seabra, Flores e Balisteri<sup>616</sup> aponta, ainda, que, ordenando-se a partir do maior fluxo bilateral de comércio, pode-se observar que os valores do volume de comércio caem à medida que os índices de conectividade marítima são também menores. Deve-se ressaltar que os valores observados para o LSBCI na amostra variam entre 0,30 e 0,48, o que situa esses países em uma posição intermediária quando comparados a outros pares de países pelo mundo (por exemplo, países em desenvolvimento do Leste Asiático (como China, Hong Kong e Taiwan, que alcançam índices acima de 0,6<sup>617</sup>).

Esse resultado, asseveram Seabra, Flores e Balisteri<sup>618</sup>, permite afirmar que o grau de conectividade do transporte marítimo entre os países dessa região do MERCOSUL e os seus principais associados é ainda baixa, porém há um melhor desempenho de conectividade para aquelas trocas bilaterais de maior volume. Importante salientar, como destacado pelos referidos

<sup>616</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>617</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>618</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. *Revista Espacios*, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

autores<sup>619</sup>, que, com base na distância entre a capital do Brasil e a capital do país do MERCOSUL ou país associado, define-se que: (i) a carga é prioritariamente rodoviária para pequenas e médias distâncias, até 500km; (ii) a carga é potencialmente de Grande Cabotagem, para distâncias longas, superiores a 1.200km; e (iii) a carga é potencialmente movimentada por esses dois modais (ou outros) para distâncias intermediárias, entre 500km e 1200km.

## 1.7 UM QUADRO REGULATÓRIO NO MERCOSUL: PARA UMA POLÍTICA MARÍTIMA INTEGRADA COM INCENTIVOS À CABOTAGEM

### 1.7.1 Legislação unificada e cooperação regional: *benchmarking* regulatório

Do ponto de vista de um *benchmarking* do marco regulatório de navegação de cabotagem em vários países, afirmam Seabra, Flores e Balisteri<sup>620</sup>, que há um significativo espaço para ampliar o conceito operacional e político da Grande Cabotagem no âmbito do MERCOSUL. Seguindo os princípios adotados na União Europeia, e mesmo na Argentina e no Uruguai, isso permitiria uma ação institucional que trate a navegação de cabotagem entre os países do MERCOSUL (incluindo seus associados) com incentivos que atribuam a esse modal um tratamento menos discriminatório, ratificando sua posição de competitividade em termos econômicos, ambientais e de segurança no transporte da carga<sup>621</sup>.

Existe um elevado potencial para a navegação de Grande Cabotagem no MERCOSUL. Exemplos de produtos que poderiam apresentar um maior *market share* para a Grande Cabotagem (em detrimento do modal rodoviário) entre países do MERCOSUL e associados são veículos que transportam fertilizantes e trigo. Por fim, é essencial um marco regulatório da Grande Cabotagem no MERCOSUL que preconize a não discriminação de embarcações de outros Estados-Membros; ou seja, um tratamento aduaneiro e de preferências de atracação igualitário para as cargas movimentadas entre os países da região e que destaque que a navegação de cabotagem necessita do mesmo tratamento dado à navegação de longo curso<sup>622</sup>.

### 1.7.2 Processo na criação do mercado de transporte unificado

O processo de criação de um mercado único de transporte interno dentro do MERCOSUL sem dúvida precisa ser diferente da União Europeia, refletindo diferenças

<sup>619</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>620</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>621</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>622</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.



geográficas e sensibilidades políticas. Contudo, as duas grandes fases da abordagem europeia podem também, se consideradas as notáveis diferenças entre os blocos, ser aplicáveis ao MERCOSUL:

#### *1.7.2.1 Consolidação de um setor marítimo internacional já liberalizado*

Durante essa fase, os seguintes compromissos poderiam ser negociados: (i) a garantia do direito de qualquer país-membro do MERCOSUL de realizar atividades de comércio internacional por meio dos portos de qualquer outro membro sem qualquer licença adicional ou requisitos de permissão especiais; (ii) do mesmo modo, poderia ser concedido, aos armadores do MERCOSUL ou às companhias de navegação, o direito de estabelecer uma agência de navios em qualquer país-membro e de liberdade para selecionar o agente livremente; e (iii) finalmente, deveria ser tratamento nacional às transportadoras do MERCOSUL em relação a quaisquer reservas remanescentes de quaisquer cargas.

#### *1.7.2.2 Relaxamento gradual das restrições de cabotagem*

A eliminação progressiva de qualquer relaxamento da cabotagem provavelmente será objeto de longas e complexas negociações entre os governos dos países-membros do MERCOSUL, e é impossível prever o que surgirá dessas negociações. A esse respeito, é interessante o sequenciamento sugerido pelo Relatório do *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>623</sup>, sintetizado a seguir, na tentativa de equilibrar o provável nível de ameaça às indústrias nacionais de navegação contra os benefícios esperados da liberalização subsectores.

Assim, a proposta se destaca pela proposição de que as embarcações registradas em um país membro do MERCOSUL possam atuar livremente no que diz respeito às operações domésticas *feeder*. Do mesmo modo, o Relatório defende que seja permitido o transporte de cargas em trecho doméstico que faça parte de um transporte internacional, ainda que a proposta final seja a liberalização completa das operações de cabotagem, ou seja, a liberalização da cabotagem no comércio de carga geral, carga a granel, assim como no transporte de passageiros em rotas domésticas.

### **1.7.3 Para uma maior integração marítima no MERCOSUL: políticas recomendadas**

Para esse tópico, é essencial retomar as iniciativas políticas recomendadas na ASEAN

---

<sup>623</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

para promover uma maior integração. Muitos daqueles elementos nele, guardadas as devidas proporções, são pertinentes quando transpostos à realidade do MERCOSUL.

Assim, como estudado neste trabalho, antes de apresentar as propostas, faz-se necessário salientar que existem diversas travas à integração da cabotagem, que limitam o potencial para aumentar o transporte marítimo de cabotagem no MERCOSUL. Comparar essa situação com experiências de outras regiões pode facilitar o desenvolvimento de pesquisa e elaborar projetos para induzir a mudança dos modais atuais de transporte, de forma a priorizar o modal rodoviário destinado ao transporte marítimo de cabotagem na região.

#### *1.7.3.1 Apoio governamental para impulsionar a cabotagem no MERCOSUL*

Não permitir que os serviços de movimentação de cargas entre dois portos em um país, a menos que o navio carregue a bandeira do respectivo país, pode tornar o serviço antieconômico. A esse respeito, o estudo de Brooks e Frost sobre a situação da cabotagem canadense<sup>624</sup> concluiu que os governos que desejam apoiar o desenvolvimento do transporte marítimo de cabotagem, além de remover impedimentos como impostos que impedem os armadores de investir em novos serviços, deveriam contemplar iniciativas como: (i) desenvolver ferramentas de apoio financeiro para lidar com o risco do proprietário da carga ao tentar uma opção nova e não comprovada de SSS, apoiando o risco de início de operação de um navio de pequeno mar antes do dimensionamento correto da frota marítima de SSS; (ii) fornecer apoio para o desenvolvimento de instalações portuárias, caso as instalações adequadas não sejam capazes de atrair financiamento; (iii) facilitar o financiamento para o desenvolvimento de mercado, permitindo cobrir as despesas de *marketing* no primeiro ano; (iv) criar programas de autorização para os operadores que necessitem de tempo para se ajustarem ao mercado; (v) apoiar projetos de demonstração; e (vi) incorporar os custos sociais nos esquemas de preços modais durante o *start-up*. Essas são, pois, medidas provisórias para apoiar e incentivar uma transferência modal na fase inicial de um programa de transporte marítimo de cabotagem.

A pesquisa de Brooks e Frost<sup>625</sup> aponta, por fim, que todos os programas de incentivos precisam começar, assim como nos programas europeus, com uma chamada de propostas<sup>626</sup> e

---

<sup>624</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. **Maritime Policy & Management**, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>625</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. **Maritime Policy & Management**, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004..

<sup>626</sup> Mais informações sobre o sistema de *Call for Proposals* da UE disponíveis em: <[https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/find-calls-funding-topic\\_en](https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/find-calls-funding-topic_en)>. Acesso em: 22 mar. 2019.

um conjunto definido de condições para garantir um processo transparente. O papel do setor privado, participando e iniciando propostas de desenvolvimento, garante que existe interesse no projeto e, de certo modo, uma partilha de riscos. Assim, asseveram Brooks e Frost<sup>627</sup>, que se incentiva o interesse do mercado, mas os procedimentos da chamada de propostas “garantem transparência e não nepotismo ou política partidária”. Os referidos autores<sup>628</sup> asseveram, pois, que a natureza de um programa para incentivar os interesses da carga na América do Sul no transporte marítimo de cabotagem deve vir depois de que um diálogo significativo sobre regulamentação alternativa tenha sido iniciado.

### *1.7.3.2 Harmonização de requisitos regulamentares e práticas comerciais*

#### *1.7.3.2.1 Regimes fiscais*

Como forma de proteger e desenvolver as frotas nacionais, os países-membros do MERCOSUL desejam fortalecer e desenvolver suas frotas nacionais. Historicamente, a reserva de carga tem sido usada como instrumentos para atingir esse objetivo. Atualmente, há um reconhecimento geral de que o custo para usar esses dispositivos é alto. Os subsídios explícitos também são relativamente raros. O uso de arranjos de financiamento de concessão e o alívio da tributação são, no entanto, muito mais comuns. Assim como no MERCOSUL, existe o risco de que a competição entre os países do bloco, especialmente do Uruguai, possa degenerar em uma espiral negativa, com cada país procurando fornecer condições financeiras mais vantajosas para seus armadores do que os seus vizinhos. Como destacado pelo Relatório do *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>629</sup>, quando analisadas as propostas para a ASEAN, a harmonização dos arranjos de apoio fiscal para o transporte entre os países-membros do MERCOSUL poderia fornecer uma proteção eficaz contra esse risco.

Assim como no caso da ASEAN, e também na experiência europeia, os diferentes níveis de desenvolvimento econômico dentro do MERCOSUL, bem como as diferenças na prioridade dada ao desenvolvimento da capacidade nacional de navegação, fazem com que o alcance do acordo sobre a harmonização da política fiscal seja um grande desafio. Existem igualmente possibilidades de uma abordagem gradual que possa, na prática, aprovar a provisão de termos

<sup>627</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>628</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>629</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

de financiamento mais generosos para as economias menos desenvolvidas do bloco. A definição de acordos harmonizados adequados facilitaria uma melhor compreensão e apreciação das consequências intencionais das medidas adotadas. O intercâmbio de experiências entre os países-membros seria útil para todos esses objetivos e deveria ser incentivado como um primeiro passo para uma maior harmonização regulatória no bloco.

#### ***1.7.3.2.2 Práticas de registro***

A implementação de um mercado de transportes totalmente integrado requer a harmonização dos procedimentos de registro de navios. O MERCOSUL já avançou certamente neste aspecto, como já analisado anteriormente a respeito do Acordo Multilateral do Transporte Marítimo.

A criação de um registro único de navios no MERCOSUL, que estabelecesse padrões de segurança e ambientais conveniados dentro do bloco, seria um passo importante para fomentar a cabotagem regional. Como primeiro passo para isso, o desenvolvimento de padrões de segurança MERCOSUL que sejam comumente aceitos no bloco poderia ser priorizado. Seguindo a sugestão para o caso concreto da ASEAN, um mercado único seria ainda mais viável se fosse proporcionada aos armadores do MERCOSUL a capacidade de alterar livremente os registros nacionais de seus navios dentro do bloco. Até o momento, não há um acordo para o estabelecimento do registro único, especialmente porque o Acordo Multilateral de Transporte Marítimo continua pendente de sua entrada em vigor para os países do bloco.

#### ***1.7.3.2.3 Melhorar e integrar a gestão portuária***

Existem críticas recorrentes ao excesso de burocracia portuária. Nesse sentido, além daquelas destacadas no caso da União Europeia, são úteis para o MERCOSUL algumas das iniciativas já implementadas no Brasil: (i) a implantação do porto sem papel – um sistema de informações com vistas a reunir, em um único meio de gestão, todo o arcabouço documental necessário à atracação, à operação e à desatracação nos portos brasileiros; e (ii) o porto 24 horas – um conjunto de ações para assegurar a disponibilidade e a continuidade ininterrupta da operação dos diversos órgãos federais que atuam nos portos marítimos (também implementada pelo Uruguai).

Outra dificuldade enfrentada pela cabotagem no Brasil, extensível ao resto dos sócios do MERCOSUL, é a precariedade comumente observada na infraestrutura e na superestrutura

dos portos, o que requer mais investimento para a sua equalização<sup>630</sup>. Sob esse aspecto, a promulgação da nova Lei de Portos (Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013) foi um marco importante, ao dar um novo tratamento jurídico à exploração direta e indireta de portos e de suas instalações, bem como às atividades desempenhadas pelos operadores portuários. Em suas diretrizes, esse novo marco regulatório pretende o aumento da competitividade, permitindo a participação de investimentos privados, a fim de: (i) estimular a concorrência entre portos; (ii) aumentar a oferta de infraestrutura pela iniciativa privada; (iii) modernizar e otimizar a infraestrutura e a superestrutura portuárias já existentes; (iv) propiciar a modernização dos portos; e (v) favorecer a redução de tarifas e preços portuários<sup>631</sup>.

Com essas iniciativas, em última análise, busca-se melhorar o embarque e o desembarque de mercadorias de modo que se agilize o processo de transporte de cabotagem, reduzindo o tempo demandado no deslocamento da carga entre a origem e o destino. Uma vez conferida à operação portuária mais eficiência, seria estimulado um aumento natural da demanda pela navegação de cabotagem, permitindo, conseqüentemente, o estabelecimento de rotas regulares com maior frequência.

Em resumo, apesar de suas vantagens potenciais, inúmeros problemas dificultam o uso mais ostensivo da navegação de cabotagem no MERCOSUL, como bem sintetizam Seabra, Flores e Balisteri<sup>632</sup>: (i) a pequena quantidade de rotas regulares, com baixa frequência das existentes; (ii) os gargalos relacionados à infraestrutura e à superestrutura dos portos, com muita burocracia no processo de transbordo; (iii) o elevado tempo de espera para atracação de navios, e a preferência que alguns portos dão à atracação de navios de longo curso; (iv) o regime tributário complexo; (v) os poucos estaleiros competitivos e o atraso tecnológico; e (vi) a concorrência entre os modais, que não aproveitam a utilização de cada um de acordo com suas vantagens intrínsecas.

#### ***1.7.3.2.4 Práticas de taxas portuárias***

A determinação dos preços portuários varia significativamente entre os países do MERCOSUL, não sendo, como resulta bastante óbvio, uma política regional harmonizada. Assim, é necessária uma abordagem global do grupo para controlar os tipos de tarifação portuária, que não afetam à competitividade do transporte marítimo. Do mesmo modo, devem

---

<sup>630</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>631</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

<sup>632</sup> SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, p. 25, 2017.

ser claros os custos dos serviços para os usuários, permitindo-os comparar preços e ofertas de serviços, dos diferentes portos, com facilidade. Dessa forma, se favorece a transparência e se estimula a concorrência direta entre os portos. Também favoreceria uma melhor e mais eficiente planificação das rotas por parte dos usuários dos portos, de maneira a facilitar que previssem, com mais certeza, os custos que enfrentarão em determinados portos. Isso também favoreceria a análise interna do desempenho financeiro dos portos, incentivando melhores práticas de investimento.

### *1.7.3.3 Recursos humanos e desenvolvimento de capacidade*

#### *1.7.3.3.1 Treinamento de marítimos*

O treinamento marítimo – especialmente no âmbito de oficiais – é um dos elementos que poderia promover a união dos países-membros do MERCOSUL, com vistas a aumentar a sua eficiência e a sua integração. O aumento da competitividade no transporte marítimo internacional gera a necessidade crescente de formação especializada da tripulação em determinadas áreas e a aplicação de novas tecnologias de bordo exige melhor formação dos profissionais do mar<sup>633</sup>. Com esse fim, surge, em 2014, a Federação de Marítimos do MERCOSUL<sup>634</sup>. O seu objetivo é treinar, proporcionar previdência social e trabalhista aos marítimos, assim como unir a região nos estamentos envolvidos nas ações marítimas; em outros termos, pretende unificar as condições de trabalho e treinamento de todos os marítimos, algo que não existe em nenhuma outra atividade que envolva o bloco regional.

#### *1.7.3.3.2 Criação de um mercado de trabalho integrado para marítimos no MERCOSUL*

A Convenção Internacional sobre Normas de Formação, Certificação e Guarda para os Marítimos (Convenção STCW) da OMI permite que os países que registrem os seus navios verifiquem a qualidade da aplicação das normas internacionais nos países de origem dos marinheiros empregados. Nesse âmbito, seria pertinente a criação de um mercado de trabalho integrado para os marítimos do MERCOSUL, tarefa na qual engaja a recentemente criada (2014) Federação de Marítimos do MERCOSUL. A própria instituição sul-americana poderia

<sup>633</sup> A Emenda de Manila, de 2010, supôs uma modificação relevante da Convenção STCW, estabelecendo novos e mais exigentes requisitos de formação profissional e de segurança. Mais informações sobre dita regulamentação disponíveis em: <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/enm250610-aec.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/enm250610-aec.html)> e <<http://noticiasmemar.blogspot.com/2015/12/enmiendas-de-manila-y-renovacion-de.html>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

<sup>634</sup> URUGUAI. Ministério da Educação e Cultura. **Se conformó la Federación de Marineros del Mercado Común del Sur e Hidrovías**. 2012. Disponível em: <<http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/20775/61/mecweb/se-conformo-la-federacion-de-marineros-del-mercado-comun-del-sur-e-hidrovias?parentid=13753>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

implementar ferramentas de formação, assim como de controle, sobre a formação dos marinheiros a bordo de navios registrados no bloco.

A exemplo do que ocorria no passado com a União Europeia, cujos Estados-Membros avaliavam individualmente os sistemas de educação e formação marítima de países não pertencentes à EU, decidiu-se centralizar a tarefa com o intuito de evitar inspeções duplicadas. Assim, essa avaliação foi atribuída à Comissão Europeia, que delegou o trabalho técnico à EMSA. Essa centralização agrega valor, graças a economias de larga escala, e permite uma abordagem coerente para todas as avaliações.

Os especialistas da EMSA avaliam, de cinco em cinco anos, o sistema educativo em vigor nos países não pertencentes à UE onde os marinheiros empregados a bordo de navios com registro comunitário receberam formação<sup>635</sup>. Isso implica, na prática, a realização de 35 ou mais avaliações anuais de centros em vários países, variando de seis a oito<sup>636</sup>. Em 2007, a EMSA começou a fazer visitas aos Estados-Membros para verificar como têm cumprido as suas obrigações nessa área. Como no caso de países não pertencentes à UE, as visitas aos países da UE incluem inspeções de escritórios de administração marítima e uma amostra de instituições de educação e treinamento, que são inspecionadas em ciclos de cinco anos. Os resultados das inspeções são comunicados às autoridades nacionais competentes e à Comissão Europeia, que tem um certo poder legal para exigir medidas corretivas, se necessário<sup>637</sup>.

#### ***1.7.3.3.3 Capacitação de operadores de transporte marítimo***

Assim como sugerido no caso da ASEAN, a liberalização do setor marítimo do MERCOSUL poderia trazer novos e significativos desafios comerciais e técnicos para os operadores de transporte marítimo do bloco. Neste sentido, com o objetivo de garantir que os operadores estejam adequadamente equipados para enfrentar esses desafios, seria importante desenvolver um treinamento adequado e uma estratégia de desenvolvimento. Sugere igualmente o *PDP Australia Pty Ltd/Meyrick and Associates*<sup>638</sup>, nesse sentido, que o treinamento necessário deveria incluir, no mínimo, os seguintes elementos: (i) gestão financeira; (ii) convenções internacionais e suas implicações; (iii) sistemas de controle de qualidade; e (iv) gerenciamento avançado de navios.

<sup>635</sup> EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.8.

<sup>636</sup> EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.8.

<sup>637</sup> EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.9.

<sup>638</sup> PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

## 1.8 OS PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO DE INFRAESTRUTURAS COMUM NO MERCOSUL

### 1.8.1 Redes de transporte do MERCOSUL

Seria estrategicamente relevante estabelecer objetivos globais de transportes e programas conjuntos de desenvolvimento de infraestruturas dentro do bloco do MERCOSUL. Nesse sentido, os países-membros poderiam se espelhar nos diversos programas de objetivos e incentivos desenvolvidos pela União Europeia para promover modos de transporte mais sustentáveis, com destaque para o peso dado ao transporte marítimo, como, por exemplo, as redes transeuropeias de transporte. Além disso, propostas e objetivos concretos, como transferir para outros modos de transporte, até 2030, 30% do tráfego rodoviário de mercadorias em distâncias superiores a 300km, e mais de 50% até 2050; triplicar, até 2030, a extensão da rede ferroviária de alta velocidade existente, ligar todos os aeroportos da rede principal à rede ferroviária; assegurar que todos os portos marítimos tenham ligações à rede ferroviária assim como integrá-lo ao sistema de vias navegáveis interiores, para o transporte de mercadorias, estabelecer, até 2020 o um sistema multimodal de informação, gestão e pagamento no setor dos transportes, devem ser estudados pelo MERCOSUL, de maneira a criar objetivos próprios à realidade do bloco sul-americano.

### 1.8.2 Autoestradas marítimas do MERCOSUL?

O objetivo da criação das Autoestradas do Mar, como já discutido anteriormente ao longe deste trabalho, é concentrar os fluxos de mercadorias nas rotas logísticas marítimas, assim como estabelecer novas ligações marítimas regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre os Estados-Membros, a fim de reduzir o congestionamento rodoviário. A proposta de criação de Autoestradas do Mar é um eixo central da política europeia de transportes<sup>639</sup>, com o objetivo de concentrar-se na logística do transporte de mercadorias, criando rotas marítimas regulares e frequentes para melhorar as ligações marítimas existentes, além de estabelecer novas ligações marítimas regulares e frequentes para o transporte de mercadorias entre Estados-Membros. Os transportadores, para mover a sua cadeia logística das

---

<sup>639</sup> A União Europeia se propõe à criação de um conjunto de portos e serviços intermodais para o transporte marítimo de curta distância, numa área geográfica específica da União Europeia, integrada nas Redes Transeuropeias de Transportes, “que serve de elemento de interligação entre regiões europeias, com determinados padrões de qualidade, operacionalidade e eficiência que permitem uma alternativa de transporte que contribui para o descongestionamento das redes de transporte rodoviário, para a conservação do meio ambiente; e que responde ao objetivo geral de alcançar um crescimento sustentável dos transportes na União Europeia”. (TUSZYŃSKA, B.; RATCLIFF, C. Política comum dos transportes: panorâmica. **Parlamento Europeu**, out. 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/123/la-politica-comun-de-transportes-principios-generales>>. Acesso em: 27 dez. 2018.)



rodovias em favor dos cursos de água, precisam de opções marítimas suficientemente atraentes, para incentivá-los à mudança. Assim, os operadores de transportes terrestres, consolidadores de carga, empresas de logística e setor público são elementos-chave para o sucesso das Autoestradas do Mar.

Partindo desse pressuposto, o MERCOSUL tem uma importante oportunidade de aplicar medidas semelhantes, incentivando a criação de rotas marítimas de curta distância, financiando o desenvolvimento dos portos, a melhora de infraestrutura e instalações marítimas associadas e a simplificação de formalidades administrativas. Deve-se criar uma política séria, conjunta, em matéria de transporte, que incida na especial relevância da cabotagem nessa estrutura. Sabendo das limitações de competência do MERCOSUL, ainda que em uma forma de cooperação multilateral, sem estrutura orgânica decisória independente como a UE, são extensas as possibilidades de atuação no incentivo de modos de transporte mais eficientes e sustentáveis no bloco. Nesse sentido, o COSIPLAN poderia significar uma alternativa primária relevante para o desenvolvimento das infraestruturas regionais necessárias.

### 1.8.3 Estudos sobre escolhas de meios de transporte

Sobre esse tópico, seria interessante realizar um estudo conjunto no MERCOSUL, sobre como os proprietários de cargas escolhem um meio de transporte, inclusive aqueles que eles percebem como sendo os elementos críticos do serviço. A esse respeito, Brooks e Frost<sup>640</sup> fornecem um interessante modelo com a pretensão de encontrar os fatores de “disposição a pagar”<sup>641</sup> existentes na região da América Latina. Os autores apresentam uma abordagem que possa identificar que tipos de “descontos” que poderiam ser estabelecidos de modo a incentivar a mudança do transporte rodoviário para opções de transporte marítimo. Esse estudo usou uma experiência de escolha declarada administrada a gerentes australianos (proprietários de carga, transportadores de carga e provedores de serviços de logística) responsáveis pelo transporte de mercadorias entre cidades australianas em três corredores.

No MERCOSUL, existe um corredor principal a ser objeto de exame, o corredor Brasil-Argentina (*i.e.*, São Paulo para Buenos Aires), mas outros corredores, como os que serão

---

<sup>640</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>641</sup> A disposição a pagar, o *willingness to pay* é um termo para o preço mais alto que um consumidor pagará por uma unidade de um bem ou serviço. A disposição a pagar é um componente-chave da demanda do consumidor e é um conhecimento crítico para uma empresa no processo de precificação de seu produto. A demanda é fatorada na determinação do “melhor” preço, que satisfará tanto o produtor quanto o consumidor quando o bem ou o serviço for lançado no mercado. (WILLINGNESS to pay. *Cleverism*, 2016. Disponível em: <<https://www.cleverism.com/lexicon/willingness-to-pay/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.)

analisados no Capítulo a seguir, podem ser considerados desde que os seus volumes sejam adequados. O estudo seria projetado para avaliar as alocações preferenciais dos gerentes de suas cargas por meio de duas alternativas modais (frete rodoviário e SSS) e identificaria e quantificaria as preferências dos remetentes de frete por componentes de serviço (ou seja, misturas de velocidade de partida, confiabilidade etc.) contra o custo para o proprietário da carga para esses serviços, julgando, assim, a “disposição a pagar” ou o valor criado pela opção de navegação costeira no mercado. No mercado do MERCOSUL, diferentemente do caso australiano, não há serviço ferroviário para afastar o volume da opção de mar curta. Tal estudo seria mais bem completado com o apoio daqueles que realmente pagam pelo transporte, os exportadores e os importadores com negócios atualmente usando o corredor.

Brooks e Frost<sup>642</sup> apontam que tal pesquisa deveria envolver uma abordagem em duas fases. Em primeiro lugar, o desenvolvimento de cenários de serviços de SSS que refletissem combinações de níveis de serviço e suas prováveis variações estatísticas precisariam ser identificados. Em segundo, o experimento de escolha declarada e a análise dos resultados precisariam ser realizados. Sem esse estudo, continuam Brooks e Frost<sup>643</sup>, qualquer investimento do governo na harmonização regulatória pode não dar resultado se a proposição de valor correta não levar aos responsáveis logísticos das companhias a optarem por mudar para o transporte marítimo de curta distância.

Os referidos autores salientam, ainda,<sup>644</sup> que os próximos passos da pesquisa deveriam ser feitos simultaneamente: um fluxo de pesquisa completaria a análise desse primeiro esforço e convocaria o COSIPLAN a aproveitar a oportunidade para aumentar o comércio de serviços de navegação marítima por meio da harmonização e da liberalização da regulamentação de cabotagem. Os operadores marítimos não farão o investimento na prestação de serviços de transporte marítimo se não puderem ter certeza de um regime regulatório que os ajude a desenvolver um negócio viável a longo prazo. Isso significa que eles precisariam ser capazes de “dimensionar corretamente” a frota ao longo do tempo à medida que a demanda cresce sem investimentos caros em ativos de 20 anos para oportunidades de cinco anos<sup>645</sup>.

O segundo fluxo seria a realização de um estudo de comutação modal para identificar a

---

<sup>642</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>643</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>644</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>645</sup> BROOKS, M. R.; SANCHEZ, R. J.; WILMSMEIER, G. Developing short sea shipping in South America: looking beyond traditional perspectives. *Maritime Transport and Security, Ocean Yearbook*, n. 28, pp. 500-525, 2014.

quantidade de carga que pode ser induzida a mudar do transporte rodoviário para o modal marítimo. A colaboração com os proprietários de cargas e os principais interessados no transporte rodoviário seria fundamental. Assim, a possibilidade de atrair os tráfegos para o modal marítimo, ressaltam Brooks e Frost<sup>646</sup>, poderia vir de três fontes principalmente: (i) atrair o tráfego existente daquele que é atualmente transportado por uma companhia de navegação estrangeira, já que a mudança já é internacional e as restrições de cabotagem domésticas não seriam aplicáveis; (ii) atrair tráfego das operações de transporte terrestre existentes; e (iii) atrair tráfego devido a mudanças nas políticas de regulamentação, propriedade, impostos ou preços de carbono.

#### 1.8.4 Estabelecimento de rotas de transporte preferenciais e sistemas intermodais

Os corredores comerciais são vistos como fatores importantes para o desenvolvimento econômico na região, uma vez que a região ainda está tentando superar as barreiras históricas resultantes de seu sistema de transporte destinado à exportação. Os três corredores comerciais mais relevantes internacionais do MERCOSUL<sup>647</sup> são: (i) São Paulo – Curitiba – Porto Alegre – Santa María – Uruguai – Paso de Los Libres – Zárate – Buenos Aires; (ii) São Paulo – Curitiba – Florianópolis – Porto Alegre – Pelotas – Rio Grande – Chuí – Chuy – Montevideú; e (iii) Buenos Aires – Fray Bentos – Montevideú.

---

<sup>646</sup> BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. *Maritime Policy & Management*, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

<sup>647</sup> O conceito de corredor do MERCOSUL se remonta, pelo menos, a 1992 e à formação do Grupo Brasil Central-Argentina, mais tarde denominado Consórcio Mercosul. Essas iniciativas incluíam partes interessadas do setor privado e público e promoviam o desenvolvimento de um corredor comercial multimodal e navegação costeira ao longo do MERCOSUL. As ideias foram desenvolvidas por várias partes e estão hoje integradas à visão e aos eixos de desenvolvimento, promovidos em mesas redondas intergovernamentais, como o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). No entanto, as atuais discussões bilaterais e multilaterais nesses fóruns não contemplam qualquer liberalização da legislação ou regulamentação de cabotagem existente. (BROOKS, M. R.; SANCHEZ, R. J.; WILMSMEIER, G. Developing short sea shipping in South America: looking beyond traditional perspectives. *Maritime Transport and Security, Ocean Yearbook*, n. 28, pp. 500-525, 2014.)

**Tabela 11: Distância rodoviária e marítima no MERCOSUL (em quilômetros)**

		<b>Distância rodoviária</b> (Em quilômetros)	<b>Distância marítima</b> (Em quilômetros)	<b>Relação mar x rodovia</b>
<b>Internacional</b>				
São Paulo	Buenos Aires	2.250	1.848	0,82
São Paulo	Montevideú	1.943	1.669	0,86
Buenos Aires	Montevideú	600	238	0,40
<b>Nacional</b>				
Santos	Paranaguá	436	287	0,66
Santos	Manaus	3.954	5.963	1,51
Buenos Aires	Bahia Blanca	636	1.040	1,64

Notas: a distância marítima expressa em quilômetros foi obtida a partir da conversão de milhas náuticas (NM, na sigla em inglês), em que 1 NM = 1.852 km.  
Santos é o porto de São Paulo.

Fonte: elaborada pelo autor, com base em BROOKS, M. R.; SANCHEZ, R. J.; WILMSMEIER, G. Developing short sea shipping in South America: looking beyond traditional perspectives. **Maritime Transport and Security, Ocean Yearbook**, n. 28, p. 504, 2014.

Esses corredores rodoviários deveriam complementados por uma opção de cabotagem e, portanto, representam a principal área em que as mudanças do modal rodoviário para o marítimo necessitariam ser implementadas. Deveriam ser promovidas tais mudanças por meio da criação de incentivos para promover o transporte marítimo em lugar do rodoviário. Corredores adicionais podem ser identificados ao longo da costa brasileira, incluindo o rio Amazonas até Manaus e a costa argentina entre Buenos Aires – Bahia Blanca – Ushuaia. O Brasil e a Argentina exibem extensos litorais, enquanto o Uruguai tem uma costa comparativamente curta. Só o Brasil tem 8.511km de litoral e 80% de sua população vive a menos de 200km da costa. Assim, a maioria dos setores de produção e consumo do país estão localizados em proximidade costeira. Além disso, a zona de livre comércio em Manaus, localizada no rio Amazonas, também poderia ser uma fonte potencial de demanda para o transporte de cabotagem.

### 1.9 A EMSA COMO REFERÊNCIA PARA O MERCOSUL

A Agência Europeia de Segurança Marítima, criada em 2002, é uma agência da União Europeia, responsável pela redução do risco de acidentes marítimos, pelo combate à poluição marinha e pela coordenação de esforços para o salvamento no mar. E desempenha um rol muito importante de regulação marítima no bloco funcionando de forma a promover um entorno seguro para os usuários também, garantindo altos padrões de segurança, como pretende ser explicado abaixo.

### 1.9.1 Construção e manutenção de navios

A EMSA, na construção e na manutenção de um navio, deve aprovar o projeto, a construção e a manutenção, além de verificar uma série de procedimentos internacionais de inspeção e certificação, os quais devem ser aplicados. Os países que registram os navios, os Estados de pavilhão, são responsáveis por registrar aqueles que navegam sob sua jurisdição, mas podem autorizar as sociedades de classificação<sup>648</sup> a executar algumas dessas tarefas em seu nome. A UE regula o trabalho das sociedades de classificação na Diretiva nº 94/57/CE, de 22 de novembro de 1994. Nela, estabelece-se uma série de critérios para o trabalho desses organismos reconhecidos pela União Europeia. Esses organismos estão sujeitos às avaliações que a EMSA realiza a cada dois anos em nome da Comissão Europeia<sup>649</sup>. Seria uma oportunidade importante para o MERCOSUL para unificar os procedimentos, por meio de políticas de fiscalização semelhantes, garantindo a qualidade dos navios registrados sob pavilhão de qualquer um dos Estados-Membros do bloco. Do mesmo modo, poderia se tornar uma referência na proposta e na aplicação de tais condutas no marco internacional, de maneira a atuar conjuntamente na tomada de decisões das instituições internacionais encarregadas de estabelecer a normativa de navegação quando aplicável.

### 1.9.2 Inspeção dos navios

Os estados portuários da UE têm a obrigação de inspecionar os navios estrangeiros que os visitam, por meio do controle do Estado do porto, o que é de especial importância para a segurança marítima da UE. O controle pelo Estado do porto é uma das áreas em que a EMSA opera em nome da Comissão Europeia e em conjunto com os Estados-Membros<sup>650</sup>. Durante anos, cada Estado-Membro foi obrigado a inspecionar pelo menos 25% dos navios que chegam

---

<sup>648</sup> As sociedades classificadoras são organizações internacionais que emitem certificados de vários tipos. Estes podem ser agrupados em duas categorias principais: certificados de classe, que atestam a conformidade com os padrões estabelecidos pelas próprias empresas, e certificados obrigatórios, que atestam a conformidade com os regulamentos internacionais. Embora existam mais de cinquenta organizações desse tipo no mundo, atualmente a União Europeia apenas reconhece o trabalho de treze delas, entre as quais as grandes empresas que realizam a pesquisa e a certificação de mais de 90% dos navios de carga ao redor do mundo. Os Estados-Membros da UE só podem delegar as suas tarefas de inspeção e certificação nos treze organismos reconhecidos. (EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.6.)

<sup>649</sup> Os avaliadores da EMSA visitam os escritórios centrais das sociedades de classificação e alguns de seus escritórios regionais ou locais, bem como navios e estaleiros ao redor do mundo. As equipes de inspeção da EMSA realizam uma média de 20 inspeções por ano. Após as inspeções, a EMSA deve comunicar os resultados à Comissão Europeia. Se forem detectados defeitos graves ou problemas prolongados, a Comissão Europeia pode tomar medidas corretivas ou impor sanções. (EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.6.)

<sup>650</sup> Interage também estreitamente com o Memorando de Paris, que abrange vinte e sete administrações marítimas e visa a harmonizar o controle do Estado do porto nas águas dos Estados costeiros europeus e do Atlântico Norte. (EMSA. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.6.)

aos seus portos, em conformidade com a Diretiva nº 95/21/CE, de 19 de junho de 1995. Após uma revisão completa dessa Diretiva, será implementado um novo regime de inspeção. Um dos elementos decisivos desse regime é a passagem dos compromissos de Estados participantes individuais para compromissos regionais. O novo regime tem por objetivo inspecionar todos os navios que chegam à região da UE, no mínimo, uma vez por ano. Ademais, o método existente de classificação dos Estados de bandeira e organizações reconhecidas será completado com um sistema semelhante para as empresas.

### **1.9.3 Regime uniforme de inspeção**

A alteração dos compromissos regionais pretende garantir e exigir uma maior harmonização dos procedimentos de trabalho por parte dos Estados-Membros da UE. A harmonização pretende otimizar o uso dos recursos disponíveis, concentrando-se nas embarcações de pior desempenho na região e, ao mesmo tempo, tentando reduzir a carga de inspeção de navios. A EMSA é a encarregada de desenvolver, implementar e gerir uma base de dados de apoio ao novo regime. Esse sistema funcionará no âmbito das operações do cotidiano de todos os Estados do porto e será um elemento-chave no bom funcionamento regional do controle do Estado do porto.

A EMSA organiza a formação necessária nos procedimentos de controle pelo Estado do porto. A EMSA tem desenvolvido ferramentas de ensino a distância para funcionários encarregados do controle do Estado do porto. Em 2007, a EMSA forneceu inspetores na região do Memorando de Paris com a ferramenta eletrônica *Rulecheck*<sup>651</sup>, que fornece uma referência rápida a todas as normas internacionais relativas à segurança e ao trabalho dos navios e aos procedimentos do Memorando de Paris. Nesse sentido, dada a vastidão e a complexidade dos regulamentos que regem a segurança dos navios, a disponibilidade de um mecanismo de busca eletrônica para os padrões instalados nos *laptops* dos inspetores facilita o trabalho destes. A eficácia do sistema de controle pelo Estado do porto na região da UE está sujeita ao controle constante da EMSA. Os resultados das análises são introduzidos nos sistemas de formação e podem levar ao ajuste dos procedimentos ou à promulgação de nova legislação.

Não se pode esquecer que a maior parte da normativa marítima de segurança tem origem em acordos internacionais, com base na OMI. Assim, os principais acordos internacionais incluem a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios (MARPOL), a Convenção Internacional para a Segurança da Vida Humana no Mar (SOLAS) e a Convenção

---

<sup>651</sup> Mais informações disponíveis em: <<http://www.emsa.europa.eu/ship-inspection-support/rulecheck.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

Internacional sobre Normas de Treinamento, Certificação e Guardas para Marítimos (STCW). Não obstante, a União Europeia tem adaptado a normativa, harmonizando-a de forma eficiente e adotando medidas complementares. Pode ser de grande utilidade para o MERCOSUL estabelecer medidas harmonizadoras semelhantes, unificando o regime de qualidade de construção, inspeções e segurança.

#### **1.9.4 *SafeSeaNet***

Desde 2002, os Estados-Membros e a Comissão Europeia têm trabalhado em conjunto para encontrar uma solução para os problemas de intercâmbio de informações e para aplicar o disposto na Diretiva nº 2002/59/CE, de 27 de junho de 2002, relativa à instituição de um sistema comunitário de vigilância e informação sobre o tráfego marítimo. Para esse fim, foi criada a rede pan-europeia *SafeSeaNet*, gerida pela EMSA, que permite a harmonização do intercâmbio de dados marítimos. O sistema *SafeSeaNet* serve como um elo entre um grande número de autoridades marítimas em toda a Europa. As informações contidas nas mensagens provêm de várias fontes locais, conhecidas como “autoridades locais competentes”, entre as quais destacam-se as estações costeiras e as autoridades portuárias.

Essa informação é fornecida às autoridades públicas em toda a Europa em tempo quase real. O espaço costeiro da União Europeia é a mais bem coberta pelas estações receptoras do Sistema de Identificação Automática (AIS), que captura continuamente os sinais dos navios em trânsito. A Agência deve cooperar com os Estados-Membros para obter um melhor nível e detalhe de recepção nestas estações, a fim de garantir uma cobertura total das zonas marítimas europeias. O sistema *SafeSeaNet* permite o acesso ao histórico de navios (acidentes, poluição, violação das regras de navegação etc.) ou às informações sobre as mercadorias perigosas que transportam, o que permite conhecer o destino e a carga de uma embarcação o que possibilita reduzir o tempo de resposta dos serviços de emergência em caso de acidente. Além disso, o sistema *SafeSeaNet* envolve a racionalização dos processos de informação nos portos e a bordo dos navios, o que, por sua vez, defende a Comissão Europeia, favorece a redução da carga de trabalho e da economia.

## **CONCLUSÕES DA SEÇÃO TERCEIRA**

Como estudado na Seção Segunda, os avanços em termos de cabotagem na União Europeia devem-se em grande parte aos programas de incentivos à utilização desse tipo de navegação em detrimento, principalmente, do modo de transporte rodoviário. Dessa forma,

procurando reverter o uso das rodovias para movimentação de cargas em benefício de modos de transporte mais eficientes, destacando o transporte marítimo, a Comissão Europeia adota medidas que elevam a eficiência logística marítima em relação a preço de frete, prioridade de atracação, infraestrutura portuária, intermodalidade e qualidade de atendimento. Dessa forma, programas como o Marco Polo, ou as já estudadas Autoestradas do Mar, enfatizam a preferência pelos modais de transporte aquaviários.

O MERCOSUL tem um histórico de tentativas de integração marítima histórica e interessante, mas insuficiente. A maior parte dos acordos entre países teve lugar antes do MERCOSUL, por meio de tratados bilaterais, inclusive o Tratado da Hidrovia Paraguai-Paraná. As propostas de acordos sobre o transporte marítimo dentro do MERCOSUL não avançaram pelas divergências existentes dentro do bloco, que não são exclusivos do transporte marítimo. O Acordo Multilateral de Transportes tem sido a proposta mais avançada do MERCOSUL em matéria marítima. Sem dúvida, seria um projeto muito importante para iniciar processos de integração aprofundados, à imagem de propostas práticas já implementadas no continente europeu. Não obstante, apesar de exitoso, o modelo europeu de integração de transporte não deve ser considerado como regra, dadas as singularidades e os diferentes contextos de cada região e bloco. Apesar disso, pode-se encarar a experiência europeia como ponto de partida e inspiração para o caso do MERCOSUL.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Existe um elevado potencial de desenvolvimento para a navegação de Cabotagem no MERCOSUL. A relevância dos intercâmbios comerciais intra-bloco, a extensão costeira e a importante localização portuária dos principais centros comerciais e de negócios no bloco deveriam possibilitar perspectivas positivas de integração econômica. Como visto na revisão do caso da União Europeia, para que a cabotagem se torne mais competitiva em termos regionais, é necessária uma maior harmonização das regras e uma redução de custos burocráticos para a navegação de cabotagem. É essencial um marco regulatório de Grande Cabotagem no MERCOSUL, que preconize a não discriminação de embarcações de outros Estados-Partes; isto é, tratamento alfandegário e preferências de atracação/berço igualitário para as cargas movimentadas entre os países da região. Deve-se destacar que, para ser competitiva, a navegação de cabotagem necessitaria do mesmo tratamento dado à navegação de longo curso quanto ao custo de combustível e ao acesso a ganhos de escala nas operações portuárias. No caso do MERCOSUL, para a execução do Acordo Multilateral de Transportes do MERCOSUL, ainda não em vigor (2018), falta a aprovação do Uruguai.

É necessário destacar que o bloco do Cone Sul conta com forças importantes. O MERCOSUL é a área econômica e a plataforma industrial mais dinâmica, competitiva e desenvolvida, não apenas na América Latina, mas em todo o Hemisfério Sul. É considerado o quarto bloco econômico do mundo e a quinta economia mundial, considerando o PIB nominal produzido por todo o bloco. Existe um forte intercâmbio comercial entre os países-membros, o que aumenta a interdependência. Não obstante, as importantes debilidades limitam o seu desenvolvimento como bloco. O MERCOSUL possui uma estrutura institucional importante, mas, por não possuir supranacionalidade, as decisões emanadas de seus órgãos não são vinculantes até que sejam aprovadas pelos diferentes poderes legislativos. O Parlamento do MERCOSUL não possui poderes decisórios, suas funções como mecanismo político limitam-se à preservação da democracia e dos direitos humanos.

Assim, os desafios do MERCOSUL são vários e diversos, afetando a possibilidade de um desenvolvimento das políticas de transporte unificadas. Existe uma grande divergência entre países, no que diz respeito à economia e ao espaço marítimo, com o tamanho e a potência do Uruguai, quando comparados com o tamanho e o mar litoral do Brasil ou da Argentina. Do mesmo modo, a instabilidade política no bloco marca a agenda de integração. O progresso do processo de integração do MERCOSUL acaba dependendo excessivamente das circunstâncias

políticas e da situação econômica dos principais parceiros. Em outras palavras, ainda é muito governado pelos interesses eleitorais dos respectivos poderes executivos nacionais, como pode-se observar com a recente mudança política no Brasil e na Argentina (2018). Desse modo, em tempos de crise econômica ou política, as instituições intergovernamentais não resistiram às pressões para impedir que o processo avançasse, ainda mais grave, não foram suficientes para evitar retrocessos no processo de integração. A institucionalização do MERCOSUL ainda é muito dependente da realidade política nacional de cada um de seus Estados-Membros, somada às reticências à cessão de soberania a entes supranacionais, problema que se agrava com os excessivos alinhamentos ideológicos da região. Isso se vê aumentado pela multiplicidade de organizações regionais no âmbito latino-americano que se superpõem e resultam até competidoras, como a Aliança do Pacífico ou a UNASUL, não ajudando na consolidação do MERCOSUL como referente regional no Cone Sul.

O bloco pode até concluir um Acordo Multilateral de Transportes que signifique uma abertura e uma harmonização da cabotagem no MERCOSUL, evitando elementos que distorçam o tráfego e incentivando a concorrência. Não obstante, os objetivos deveriam ser mais ambiciosos. A implementação de um registro unificado de dados de navios é, sem dúvida, um avanço importante, mas elementos de controle e segurança marítima mais avançados, a exemplo da EMSA, que possa controlar e monitorar os navios, estabelecendo uma legislação unificada para os tipos de navios autorizados para a navegação em águas do bloco, um regime legal de inspeções harmonizado e com intercâmbio de dados. Do mesmo modo, seria muito importante estabelecer uma política coordenada de infraestruturas, determinando investimentos e infraestruturas prioritárias, ainda que seja na forma atual de cooperação intergovernamental, mais do que uma estrutura supranacional. Nesse sentido, as Autoestradas do Mar da UE, amplamente estudadas ao longo deste trabalho, são um interessante exemplo, podendo ser de utilidade quando planejados objetivos de incentivos nos transportes no MERCOSUL. Incentivos ao transporte marítimo, em detrimento do rodoviário, podem ser implementadas em forma de benefícios fiscais, redução de tarifas, facilidades administrativas, melhoras em infraestruturas portuárias e criação de redes ferroviárias de conexão.

São, portanto, muitas as possibilidades e o potencial de desenvolvimento de ferramentas de integração em matéria marítima que podem ser levadas a cabo no quadro do MERCOSUL, mas as perspectivas não são otimistas no curto prazo, quando a conjuntura política e institucional não parece caminhar nos passos de consolidar os propósitos do Protocolo de Ouro Preto de 1994. Falta uma maior conscientização nos atores políticos e econômicos do MERCOSUL quanto à importância e à necessidade de cooperação regional em matéria de

transportes, a fim de melhorar a eficiência, a produtividade, a segurança e a proteção ambiental. Deve-se ter consciência dos ganhos econômicos e das oportunidades que representam os investimentos em infraestruturas, em tecnologia, em formação profissional e em coordenação das políticas de transportes para o conjunto dos membros do bloco sul-americano.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHA, H. R. MERCOSUR: conveniencia o inconveniencia de un registro único de buques. ¿Un tercer registro para la hidrovía? **Revista Aequitas**, v. 9, n. 24, 2015.

AFI. **Conocimiento FIATA para el transporte multimodal (FBL)**. Disponível em: <[https://azure.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/conocimiento/fiata/transporte/multimodal/fbl/contenido\\_sidN\\_1052259\\_sid2N\\_1052384\\_cidLL\\_954968\\_ctyIL\\_139\\_scidN\\_954968\\_utN\\_3.aspx?axisU=informe.pdf](https://azure.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/conocimiento/fiata/transporte/multimodal/fbl/contenido_sidN_1052259_sid2N_1052384_cidLL_954968_ctyIL_139_scidN_954968_utN_3.aspx?axisU=informe.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ÁLVAREZ VIVAS, B. **Estudio del transporte marítimo, por carretera y ferroviario en España mediante modelos numéricos para el análisis de costes**. 2012. Monografía (Graduação em Náutica e Transporte Marítimo) Facultad de Náutica de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Espanha, 2012. Pp. 70-71; 83-84 e 103.

ÁLVAREZ-SANJAIME, Ó. *et al.* Competition and horizontal integration in maritime freight transport. **Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review**, v. 51, pp. 67-70, maio 2013.

AMADOR FERNÁNDEZ, Á. **Las autopistas del mar**. Disponível em: <<https://masqueingenieria.com/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 5 out. 2018.

AMSTRONG, M.; SAPPINGTON, D. E. M. Regulation competition and liberalization. **Journal of Economic Literature**, v. 44, n. 2, pp. 28-29, fev. 2006.

ANFAC. **Estudio comparativo de costes del transporte de mercancías por ferrocarril en España, Francia y Alemania**. Observatorio Industrial del Sector de Fabricantes de Automóviles y Camiones, 2010. P. 3.

ANTAQ. **Navegação marítima: perguntas frequentes**. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/navegacao/maritima-e-de-apoio/perguntas-frequentes-navegacao-maritima/>>. Acesso em: 20 dez. 2017.

ARANHA, M. I. **Manual de Direito Regulatório**. 3. Ed. Londres: Laccademia Publishing, 2015. Pp. 10-12 e 97-103.

ARGENTINA presiona a Uruguay por transporte fluvial de cargas. **Uruguay Visión Marítima**, 10 set. 2012. Disponível em: <<http://www.visionmaritima.com.uy/noticias/actualidad-noticias/argentina-presiona-a-uruguay-por-transporte-fluvial-de-cargas/>>. Acesso em: 9 dez. 2018.

ARGENTINA. Agroindustria. **Hidrovía Paraná-Paraguay**. P.12. Disponível em: <[https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss\\_mercados\\_agropecuarios/infraestructura/\\_archivos/000070\\_Hidrov%C3%ADas/000010\\_Hidrov%C3%ADa%20Paran%C3%A1%20Paraguay.pdf](https://www.agroindustria.gob.ar/sitio/areas/ss_mercados_agropecuarios/infraestructura/_archivos/000070_Hidrov%C3%ADas/000010_Hidrov%C3%ADa%20Paran%C3%A1%20Paraguay.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

AROF, Aminuddin Md. Determinants for a feasible short sea shipping: lessons from Europe for ASEAN. **Asian Social Science**, v. 11, n. 15, p. 230, 2015. Disponível em:

<<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ass/article/view/44799/26254>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ASEAN. **ASEAN Maritime Transport Development Study**. Final Report Summary, Almec Corporation, nov. 2002. pp. 15-18.

\_\_\_\_\_. **ASEAN India Trade in Good Agreements**. Disponível em: <[http://fta.miti.gov.my/miti-fta/resources/asean-india\\_trade\\_in\\_goods\\_agreement.pdf](http://fta.miti.gov.my/miti-fta/resources/asean-india_trade_in_goods_agreement.pdf)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **ASEAN Transport Action Plan 2005-2010**. Disponível em: <[http://asean.org/?static\\_post=asean-transport-action-plan-2005-2010](http://asean.org/?static_post=asean-transport-action-plan-2005-2010)>. Acesso em: 7 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **ASEAN-India Maritime Connectivity Report**. Research and Information System for Developing Countries (RIS). Nova Déli: AIC, 2014. Pp. 14-17.

\_\_\_\_\_. **Master Plan on ASEAN Connectivity: one vision, one identity, one community**. Jakarta, 2010. pp.40-41.

\_\_\_\_\_. **Roadmap towards an integrated and competitive maritime transport in ASEAN**. ASEAN Work Document, 2015. Disponível em: <<http://www.asean.org/uploads/archive/21152.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. PH HOSTS 31st ASEAN-Maritime Transport Working Group. **Marina News Digest**, Maritime Industry Authority, abr. 2016. Disponível em: <<https://phmarina.wordpress.com/2016/04/06/ph-hosts-31st-asean-maritime-transport-working-group/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

AYUNTAMIENTO DE BARCELONA. The evolution of sea transport: 4th generation ports. Summary of sector trends: Sea Transport. **Barcelona Trebal**, pp. 1-3, nov. 2012. Disponível em: <[http://w27.bcn.cat/porta22/images/en/Barcelona\\_treball\\_Capsula\\_Sectorial\\_Transport\\_maritim\\_nov2012\\_en\\_tcm43-22791.pdf](http://w27.bcn.cat/porta22/images/en/Barcelona_treball_Capsula_Sectorial_Transport_maritim_nov2012_en_tcm43-22791.pdf)>. Acesso em: 29 abr. 2017.

BANCHÓN, M. Corredor Bioceánico, un tren que avanza. **DW**, [s.l.], 23 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/es/corredor-bioce%C3%A1nico-un-tren-que-avanza/a-38092138>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

BARROT, J. **Motorways of the sea**. Vice-President of the European Commission, Commissioner for Transport. 24 de janeiro de 2006. Speech 06/32.

BÁRTOLI, M. E. **Subgrupos de Trabajo (SGT) del MERCOSUR: Transporte Marítimo**. 3 de janeiro de 2018. Disponível em: <<https://maritzabartoli.wordpress.com/tag/transporte-maritimo-del-mercosur/>> Acesso em: 26 dez. 2018.

BECKER, J. Integración y regulación: la Unión Europea y el MERCOSUR comparados. Sustentabilidad y regionalismo en el Cono Sur. **Editorial Coscoroba**, Montevideú, p. 11, maio 2002. Disponível em: <<http://integracionsur.com/wp-content/uploads/2016/12/BeckerIntegracionUEMERCOSUR.pdf>>. Acesso em: 3 dez. 2018.

BELLEMARE, L. **Jones Act, a Missed Opportunity for NAFTA**. In: THE NEW MARITIME WORLD. [s.l.]: 2018. Disponível em: <<http://nm-maritime.com/en/jones-act-a-missed-opportunity-for-nafta/>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

BENEDITO DA SILVA, E.; MACHADO, I. T; COSTA, C. L. Integración física sudamericana. *In: BID. Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional*. Nota Técnica n° IDB-TN-1263, mar. 2017. Pp. 125-128.

BENNET, P. Environmental governance and private actors: enrolling insurers in international maritime regulation. **Political Geography**, v. 19, a. 7, p. 876-880, set. 2000.

\_\_\_\_\_. Mutual risk: P&I insurance clubs and maritime safety and environmental performance. **Marine Policy**, n. 25, pp. 13-14, 2001.

BERG, S. V. **Introducción a los fundamentos de la regulación mediante incentivos**. Universidad de Florida, Programa de Capacitación: Regulación y Estrategia de Gas Natural, p. 2, 2002.

BONILLA, A. A step further in the theory of regional integration: a look at the Unasur's integration strategy. **Working paper GATE 2016-17**, Lyon-St. Etienne, pp. 2-5, 2016. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01315692/document>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BOTELHO, J. C. A. A institucionalização de blocos de integração: uma proposta de critérios de medição. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, pp. 231-240, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v36n1/a08v36n1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BOUMLIK, N. A. **Evolución de las autopistas del mar en los últimos 5 años**. 2014. Monografía (Graduação em Náutica e Transporte Marítimo) Facultad de Náutica de Barcelona, Universidad Politécnica de Cataluña, Barcelona, Espanha, 2014. p. 6.

BP2S. **Les Autorutes de la Mer**. Disponível em: <<http://www.shortsea.fr/shortsea-intermodalite/autoroutes-mer>>. Acesso em: 16 ago. 2018.

BRASL. Decreto Legislativo n° 32, de 16 de dezembro de 1994, que aprova os textos do Acordo de Transporte Fluvial pela Hidrovia Paraguai-Paraná. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1994/decretolegislativo-32-16-dezembro-1994-358510-acordo-1-pl.html>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRASIL DESPERDIÇA potencial hidroviário, 20 vezes mais barato que o transporte por rodovias. **Revista Portuária Economia e Negócios**. Disponível em: <<http://www.revistaportuaria.com.br/noticia/5878>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

BRASIL. Lei n° 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9432.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9432.htm)>. Acesso em: 3 maio 2017.

BRASIL. Lei n° 12.815, de 5 de junho de 2013. Lei de Portos Brasil. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm)>. Acesso em: 24 mar. 2019.

BRIONES, C. **TLCAN ¿Y El Libre Tránsito De Camiones?** PITIC, 20 mar. 2017. Disponível em: <<http://transportespitic.com/blog/2017/03/20/tlcan-y-el-libre-transito-de-camiones/>>. Acesso em: 15 jun. 2018.

BRITANNICA KIDS. **Saint Lawrence River and Seaway**. Disponível em: <<https://kids.britannica.com/kids/article/Saint-Lawrence-River-and-Seaway/346216>>. Acesso em: 23 set. 2018.

BROOKS, M. R. NAFTA and short sea shipping corridors. **Atlantic Institute for Maritime Studies**, p. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.aims.ca/site/media/aims/AtlanticaBrooks.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BROOKS, M. R.; FROST, J. D. Short sea shipping: a Canadian perspective. **Maritime Policy & Management**, v. 31, n. 4, pp. 393-407, out./dez. 2004.

BROOKS, M. R.; SANCHEZ, R. J.; WILMSMEIER, G. Developing short sea shipping in South America: looking beyond traditional perspectives. **Maritime Transport and Security, Ocean Yearbook**, n. 28, pp. 500-525, 2014.

BUSTAMANTE DE PERNIA, A. M. Desarrollo institucional de la Comunidad Andina. *In*: LANFRANCO VAZQUEZ. M. L. El transporte de mercaderías por agua en la integración regional MERCOSUR. **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, a. XV, n. 20, p. 101, jun. 2009.

CABANAS CAL, M.; MONTOIRO, M. El Futuro de la Política de Transportes en la UE. Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular. **Análisis**, n. 9, pp. 2-9, nov. 2011. Disponível em: <[https://www.eixoatlantico.com/images/informes/documentos/libro\\_blanco.pdf](https://www.eixoatlantico.com/images/informes/documentos/libro_blanco.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2018.

CABO RIVERA, A. Enmiendas de Manila y renovación de cursos STCW. **Noticias Marítimas**, 3 dez. 2015. Disponível em: <<http://noticiasmemar.blogspot.com/2015/12/enmiendas-de-manila-y-renovacion-de.html>>. Acesso em: 26 dez. 2018.

CAMARENA LUHRS, M. Transporte terrestre, un tema regional estratégico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. **Norteamérica**, v.9, n. 2, México, jul./dez. 2014.

CANADÁ. **Domestic and international cargo in Canada's coasting trade**. Disponível em: <<https://www.tc.gc.ca/eng/policy/domestic-international-cargo-canada-coasting-trade.html>>. Acesso em: 1 set. 2018.

CANADÁ. Transports Canada. Memorandum of Understanding Between United States Coast Guard and Transport Canada Marine Safety Respecting Mutual Recognition of Domestic Mariner Qualifications. **Ship Safety Bulletin**, jan. 2003. Disponível em: <<http://www.tc.gc.ca/media/documents/marinesafety/ssb-01-2003e.pdf>>. Acesso em: 26 set. 2018.

CARIOU, P. Liner shipping strategies: an overview. **International Journal of Ocean Systems Management**, v. 1, n. 1, pp. 2-4, 2008.

CASTELLS, M. **La sociedad red**: una visión global. [s.l.]: Editorial Alianza, 2006. p. 92-105.

CEPAL. Código de Conducta de las Conferencias Marítimas: significado y perspectivas. **Digital Repository**, CEPAL, 1984. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/26572?locale-attribute=en>>. Acesso em: 4 maio 2017.

CHEN, C. China's easing of cabotage rules deals serious blow to Hong Kong ports industry, say experts. **South China Morning Post**, 24 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.scmp.com/business/global-economy/article/2049041/chinas-easing-cabotage-rules-deals-serious-blow-hong-kong>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Relaxed mainland port rules could slice 14pc off Hong Kong's container throughput, says report. **South China Morning Post**, 14 nov. 2016. Disponível em: <<http://www.scmp.com/business/companies/article/2045568/relaxed-mainland-port-rules-could-slice-14pc-hong-kongs-container>>. Acesso em: 21 fev. 2018

CHOWDHARAY-BEST, G. Ancient Maritime Law. **The Mariners Mirror**, v. 62, pp. 81-91, 1976.

CNI. As barreiras da burocracia: setor portuário. **Portal da Indústria**, pp. 14-17, 2016. Disponível aqui: <<http://www.portaldaindustria.com.br/publicacoes/2016/9/barreiras-da-burocracia-setor-portuario/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

COGLIANESE, C.; NASH, J.; OLMSTEAD, T. Performance-Based Regulation: prospects and limitations in health, safety and environmental protection. **Administrative Law Review**, v. 55, p. 11, 2003.

COMISSÃO EUROPEIA. A Comissão considera necessário melhorar as regras do transporte rodoviário de mercadorias para a indústria, os motoristas e o ambiente. **Press Release Database**, 14 abr. 2014. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-425\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-425_pt.htm)>. Acesso em: 15 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Cintura azul**: Comissão simplifica formalidades aduaneiras para os navios. Comunicado de Imprensa, Bruxelas, jul. 2013. Disponível em: <[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-652\\_pt.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-652_pt.htm)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Comprender as Políticas da União Europeia**. 2014. pp. 8-9. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=672](https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm?action=publications.details&languageCode=pt&publicationId=672)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones**: una política marítima integrada para la Unión Europea. União Europeia, pp. 2-13, 2007.

\_\_\_\_\_. Comunicação n° 43, de 2004, da Comissão. Orientações comunitárias sobre auxílios estatais aos transportes marítimos. **Jornal Oficial da União Europeia**, jan. 2004. Disponível



em: <[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC0117(01)&from=EN)>. Acesso em: 18 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Fourth report on the implementation of Council Regulation 3577/92 applying the principle of freedom to provide services to maritime cabotage (1999-2000)**. Bruxelas, abr. 2002. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0203&from=EN>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Horizon 2020**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 26 set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Horizon 2020. Work Programme 2018-2020: smart, green and integrated transport**. 2018. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/area/transport>>. Acesso em: 9 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Innovation and Networks Executive Agency. **CEF Transport: Motorways of the Sea**. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/inea/en/connecting-europe-facility/cef-transport/cef-transport-motorways-sea>>. Acesso em: 25 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco: a Política Europeia de Transportes no Horizonte 2010, a hora das opções**. Bruxelas: 2010. p. 48. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24007&from=PT>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco: roteiro do espaço único europeu dos transportes, rumo a um sistema de transportes competitivo e econômico em recursos**. Bruxelas: 2011. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=celex:52011DC0144>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Mobility and Transport. **Intelligent Transport Systems**. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action\\_plan/traffic\\_and\\_travel\\_information\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/its/road/action_plan/traffic_and_travel_information_en)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Motorways of the Sea: an ex-post evaluation on the development of the concept from 2001 and possible ways forward. Final Report**. Bruxelas: 2017.

\_\_\_\_\_. **Motorways of the Sea: detailed implementation plan**. 2016. pp. 10-11. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip\\_november\\_2016.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/dip_november_2016.pdf)>. Acesso em: 20 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. **Ports 2030: Gateways for the Trans European Transport Network**. 2014. Pp. 7-8 e 12-15. Disponível em: <<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/maritime/ports/doc/2014-04-29-brochure-ports.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. **Regulamento (CE) nº 1.382, de 22 de julho de 2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à concessão de apoio financeiro comunitário para melhorar o desempenho ambiental do sistema de transporte de mercadorias (Programa Marco Polo)**. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32003R1382>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Regulamento (CEE) nº 2.137, de 25 de julho de 1985, do Conselho, relativo ao Agrupamento Europeu de Interesse Econômico.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3A126015>>. Acesso em: 26 abr. 2018.)

\_\_\_\_\_. **Regulamento (CEE) nº 2.932, de 19 de dezembro de 1977, do Conselho, relacionado à aplicação das Decisões nº 2, de 1977, e nº 3, de 1977, da Comissão Mista instituída pelo Acordo entre a Comunidade Econômica Europeia e a Confederação Suíça sobre a aplicação da regulamentação relativa ao trânsito comunitário.** Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31977R2932&from=ES>>. Acesso em: 1 maio 2017.

\_\_\_\_\_. **Regulamento (UE) nº 1.316, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que cria o Mecanismo Interligar a Europa, altera o Regulamento (UE) nº 913, de 2010, e revoga os Regulamentos (CE) nº 680, de 2007, e (CE) nº 67, de 2010.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1316&from=ES>>. Acesso em: 21 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Regulamento Delegado (UE) nº 1.291/2013, de 11 de dezembro de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1291&from=MT>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Regulamento Delegado (UE) nº 2.017/849, de 7 de dezembro de 2016, da Comissão, que altera o Regulamento (UE) nº 1.315, de 2013, do Parlamento Europeu e do Conselho.** Disponível em: <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1fe12d83-3c84-11e7-a08e-01aa75ed71a1/language-pt/format-PDF>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **The development of Short Sea Shipping in Europe: Prospects and Challenges.** Bruxelas, jul. 1995. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0317:FIN:EN:PDF>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **The Digital Transport and Logistics Forum (DTLF). Subgroup nº 2: Corridor Information Systems. Discussion Paper nº 8: an outline for a generic concept for an innovative approach to interoperability in supply and logistics chains.** Disponível em: <<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=36069&no=8>>. Acesso em: 22 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Western Mediterranean Ecoregion (WME) Maritime Transport. MED Maritime Integrated Projects.** Disponível em: <[http://www.medmaritimeprojects.eu/download/ProjectMediamer/SH\\_Meeting\\_WME/WM\\_Transport\\_factsheet\\_300115.pdf](http://www.medmaritimeprojects.eu/download/ProjectMediamer/SH_Meeting_WME/WM_Transport_factsheet_300115.pdf)>. Acesso em: 20 dez. 2017.

COORDINATION MARÉE NOIRE. **El transporte marítimo: un ejemplo perfecto de la globalización liberal,** 1 set. 2003. Disponível em: <<http://coordination-maree-noire.eu/spip.php?article419>>. Acesso em: 26 jan. 2018.

CORBETT, J. J.; WINEBRAKE, J. **The impacts of globalisation on international maritime transport activity: past trends and future perspectives. OCDE Global Forum on Transport**

**and Environment in a Globalising World**, pp. 4-9, 2008. Disponível em: <<http://www.oecd.org/greengrowth/greening-transport/41380820.pdf>>. Acesso em: 2 maio 2017.

COULD FREE trade end Canada's cabotage laws? **The Maritime Executive**, 13 jan. 2017. Disponível em: <<https://www.maritime-executive.com/article/could-free-trade-end-canadas-cabotage-laws>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

DE BRITO, M.P; KONINGS, R. **Container management strategies to deal with the East-West flows imbalance**. Delft University of Technology, Delft, pp. 1 e 6-8, 2009.

DE CASTRO, N.; LAMY, P. **Aspectos institucionais e regulatórios da integração de transportes do MERCOSUL**. Brasília: IPEA, 1996.

DE DEOS, S. S.; MENDONÇA, A. R. R.; WEGNER, R. C. Cooperação financeira no MERCOSUL e o financiamento do investimento. **Nova Economia**, v. 23, n. 1, Belo Horizonte, pp. 159-161, jan./abr. 2013.

DE LOS SANTOS, R. A. The Philippine cabotage regime: a level playing field? **PwC**, ago. 2015. Disponível em: <<https://www.pwc.com/ph/en/taxwise-or-otherwise/2015/philippine-cabotage-regime.html>>. Acesso em: 28 out. 2018.

DE ROCHA, M. J. China y la integración megarregional: la Nueva Ruta de la Seda Marítima en África. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**, n. 114, pp. 89-91, 2016.

DEE, P. **Services Liberalization toward the ASEAN Economic Community**. Crawford School of Economics and Government. The Australian National University, pp. 47-59, 2010.

DOUET, M.; CAPPUCILLI, J. F. A review of Short Sea Shipping policy in the European Union. **Journal of Transport Geography**, v. 19, a. 4, pp. 968-976, 2011.

DUTCH GUILLOT, J. EU Transport Policy: success or failure? **Info Press**, Parlamento Europeu. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20070222STO03534+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>>. Acesso em: 2 maio 2017.

EAE BUSINESS SCHOOL. **Objetivos y servicios de valor añadido en operaciones logísticas**. Retos en supply chain. Barcelona: EAE Business School, 2015.

EAE BUSINESS SCHOOL. **Transporte intermodal: presente y futuro**. Barcelona: EAE Business School, 2016. p. 3.

EAST ASIA FOUNDATION. **The 2nd Pan-Yellow Sea Forum: ways toward peace and common prosperity in Asia**. Disponível em: <[http://www.keaf.org/network/International\\_Conferences\\_view&seq=NAg1CDMI?ckattempt=1](http://www.keaf.org/network/International_Conferences_view&seq=NAg1CDMI?ckattempt=1)>. Acesso em: 2 nov. 2018.

ECSA. **Short Sea Shipping: the full potential yet to be unleashed**. 2016. p. 14. Disponível em: <[https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA\\_SSS\\_Download%201\\_0.pdf](https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/ECSA_SSS_Download%201_0.pdf)>.

Acesso em: 17 mar. 2019.

EL ROL DE la hidrovía en la economía paraguaya. **ABC Color**, 15 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.abc.com.py/edicion-impres/suplementos/economico/el-rol-de-la-hidrovia-en-la-economia-paraguaya-1426797.html>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

EMSA. **Controle de Segurança Portuária**. Disponível em: <<http://www.emsa.europa.eu/implementation-tasks/port-state-control.html>>. Acesso em: 5 abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Por una navegación de calidad, mares seguros y océanos más limpios**. 2015. p.9. ESCAP. **Comparative analysis of Port Tariffs in the ESCAP Region**. 2002. Disponível em: <[https://www.unescap.org/sites/default/files/pub\\_2190\\_ch1.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/pub_2190_ch1.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2019.

EVERS, H.; AZHARI, K. The Maritime Potential of ASEAN Economies. **Journal of Current Southeast Asian Affairs**, n. 30, v. 1, pp. 118-123, 2011.

FEDERAL MARITIME COMMISSION. **Statement of Harold J. Creel, Jr., Chairman of the Federal Maritime Commission before the Committee on the Judiciary United States House of Representatives**. The Committee on the Judiciary United States of America, The Federal Maritime Commission Newsroom, 5 de maio de 1999.

FERREIRA, S. T. What are trade blocs and how do two of Latin America's largest compare? **The Data Blog**, 27 jul. 2015. Disponível em: <<http://blogs.worldbank.org/opendata/what-are-trade-blocs-and-how-do-two-latin-america-s-largest-compare>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

FERREIRO, S. **Conferências marítimas**. Disponível em: <<http://transporteinternacional.blogspot.com/2006/09/maritimo-conferencias-martimas.html>>. Acesso em: 16 mar. 2019.

FERRER MORINI, T. Cinco navieras mueven el mundo. **El País**, 8 mar. 2015. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728\\_936295.html](https://elpais.com/economia/2015/03/06/actualidad/1425664728_936295.html)>. Acesso em: 16 dez. 2017.

FLINK, C.; MATTOO, A.; NEAGU, I. C. Trade in International Maritime Services: how much does policy matter? **Policy Research Working Paper**, Banco Mundial, p. 7, 2001.

FONTDEGLÒRIA, X. El comercio marítimo mundial navega a un ritmo insostenible. **El País**, 21 nov. 2016. Disponível em: <[https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895\\_428413.html](https://elpais.com/economia/2016/11/18/actualidad/1479469895_428413.html)>. Acesso em: 27 jan. 2018.

FORD, C. Are we sinking the Jones Act? **Hunt & Associates P.C.**, 27 nov. 2017 Disponível em: <<https://huntpc.com/2017/09/27/are-we-sinking-the-jones-act/>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

FRANCO ZÁRATE, J. A. Las conferencias marítimas en el transporte internacional de mercancías: una perspectiva desde el derecho de la competencia. **Revista E-mercatoria**, v. 2, n. 2, pp. 7-8, 2003. FTL e LTL: o que significam essas siglas? **CARGOBR**, 6 maio 2014. Disponível em: <<http://blog.cargobr.com/ftl-ltl/>>. Acesso em: 22 jul. 2018.

FURRER, P.; BARRETO, D.; GUERRA, M. **Hidroviás del MERCOSUR: de la ilusión al desencanto**. 2008. (Graduação) Universidad Nacional del Litoral, Facultad de Ciencias Económicas, 2008.

FURUCHI, M. Evolving short-sea container networks in East Asia: implications from direct and transshipment services. **Journal of the Eastern Asia Society for Transportation Studies**, v. 6, pp. 815-817, 2005.

GARCÍA DÍAZ, I. **Estudio y análisis de software de diseño para un buque de carga**. 2016. Monografía (Graduação em Engenharia Naval e Oceânica) Universidad de Cartagena, Cartagena, Colômbia, 2016, p. 5.

GARCÍA MENÉNDEZ, P. **Short Sea Shipping**: propuesta de una línea Short Sea Shipping entre Barcelona y Roma. 2013. pp. 4-5.

GARNER, B. **Black's Law Dictionary**. [s.l.]: 2009. p. 1311.

GEDECHO, H. **Historical Development of Maritime Law, 2013**. AbyssinaLaw. Disponível em: <<http://www.abysinnialaw.com/study-on-line/item/1072-historical-development-of-maritime-law>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

GERMOND, B. The geopolitical dimension of maritime security. **Marine Policy**, v. 54, pp. 137-142, abr. 2015.

GLITZ, F. Los 25 Años del MERCOSUR y las perspectivas jurídicas del proceso de integración sudamericana. **Revista Jurídica**, Curitiba, v. 1, n. 50, pp. 108-109, 2018.

GNANASAGARAN, A. Strengthening ASEAN's labour force. **The ASEAN Post**, 18 jan. 2018. Disponível em: <<https://theaseanpost.com/article/strengthening-aseans-labour-force>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

GONZALEZ LAXE, F.; NOVO CORTI, I. Las autopistas del mar en el contexto europeo. **Revista de Información Comercial Económica**, ICE Boletín Económico, pp. 36-45, 2012.

GOROSITO ZULUAGA, R. **Marco normativo del transporte terrestre por carretera em el Uruguay**. [s.l.]: Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

GOTHANDAPANI, R. Government Reviews National Cabotage Policy. **International Law Office**, abr. 2009. Disponível em: <<https://www.internationallawoffice.com/Newsletters/Shipping-Transport/Malaysia/Shearn-Delamore-Co/Government-Reviews-National-Cabotage-Policy>>. Acesso em: 30 ago. 2018.

GRANATO, L. MERCOSUR, asimetrías e integración productiva: discusión y balance a 25 años de la creación del bloque. **Caderno CRH**, Salvador, v.29, n. 77, pp. 383-386, maio/ago. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29n77/0103-4979-ccrh-29-77-0381.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE. Carbon tax v cap-and-trade: which is better? **The Guardian**, 31 jan. 2018. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2013/jan/31/carbon-tax-cap-and-trade>>. Acesso

em: 2 mar. 2018.

GRATIUS, S. MERCOSUR y NAFTA: dos modelos diferentes de integración. Instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos. [s.l.]: Iberoamérica Editorial Vervuert, 2008.

GRENNES, T. **An Economic Analysis of the Jones Act.** [s.l.]: Mercatus Research Center, 2017. pp. 4-8 e 33-34.

GRZELAKOWSKI, A. The Regulatory System of the Global Maritime Transport and its main components. **International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 7, n. 3, p. 451, 2013.

GUEDES SOARES, C.; TEIXEIRA A. P. Risk Assessment in Maritime Transportation. **Reliability Engineering and System Safety**, n. 74, pp. 299; 302, 2001.

HAAS, E. The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of pretheorizing. **International Organization**, v. 24, a. 4, pp. 606-646, 1970.

HEAVER, S. Why Hong Kong's container port may be in terminal decline, and what that would mean for a city that appears not to care. **South China Morning Post**, 6 mar. 2017. Disponível em:

<[https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news\\_20170306\\_SCMP.pdf](https://www.hsmc.edu.hk/old/images/People/Media/MediaResources/HSMCinNews/2017/news_20170306_SCMP.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2018.

HEIJ, C.; BIJWAARD, G. E., KNAPP, S. Ship inspection strategies: effects on maritime safety and environmental protection. **Transportation Research Part D**, n. 16, p. 42, 2011.

HEIKKILA, E. J. NAFTA and Canadian ports. Maritime Policy and Management. **The Flagship Journal of International Shipping and Port Research**, v. 22, p. 345, 2008.

HODGSON, J. R. F.; BROOKS, M. R. **Canada's Maritime Cabotage Policy: a report for Transport Canada.** Marine Affairs Program Dalhousie University, 2014.

HOFFMAN, J. **Concentración en los servicios de líneas regulares: causas del proceso y sus efectos sobre el funcionamiento de los puertos e de los servicios de transporte marítimo de las regiones en desarrollo.** 2002 Disponível em: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/4316/indice.htm>>. Acesso em: 3 maio 2017.

HONG, L. C. Maritime 'blue economy' key focus of India-Asean cooperation. **The Straits Times**, 19 jul. 2018. Disponível em: <<https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/maritime-blue-economy-key-focus-of-india-asean-cooperation>>. Acesso em: 26 out. 2018.

IMO. **Introduction to the results of the IMO public consultation on administrative requirements in maritime regulations.** 2014, p.5. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/rab/Documents/Final%20report%20of%20the%20Ad%20Hoc%20Steering%20Group%20for%20Reducing%20Administrative%20Requirements%20to%20Council.pdf>>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

IMO. **Port State Control.** Disponível em:

<<http://www.imo.org/en/ourwork/msas/pages/portstatecontrol.aspx>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

**ÍNDIA. ASEAN- India Relations.** Indian Ministry of External Affairs, 2017. Disponível em: <<http://mea.gov.in/aseanindia/20-years.htm>>. Acesso em: 12 nov. 2017.

INICIA EN Bolivia foro de puertos alternativos para comercio exterior. **Uruguay Visión Marítima**, 5 maio 2017. Disponível em: <<http://www.visionmaritima.com.uy/noticias/comercio-exterior-noticias/inicia-en-bolivia-foro-de-puertos-alternativos-para-comercio-exterior/>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

INIESTA, J. **México tiene potencial para transporte marítimo de corta distancia: T21RM, 15 nov. 2010.** Disponível em: <<http://t21.com.mx/maritimo/2010/11/15/mexico-tiene-potencial-transporte-mari-timo-corta-distancia-idom>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. **Informe sobre Puertos y transporte 2001.** pp. 172-175.

INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO PORTUGUÊS. **Tipos de navios.** 2009. p. 5. Disponível em: <<https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/3779571242617/Tipos%20de%20Navios.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2018.

ISDPR. **The Pan-Yellow Sea Region and its future development project.** Disponível em: <<http://isdpr.org/en/achievements/05>>. Acesso em: nov. /2018.

IWAMOTO, K. ASEAN and China create 'single draft' for South China Sea code of conduct. **Nikkei ASEAN Review**, 2 ago. 2018. Disponível em: <<https://asia.nikkei.com/Politics/International-Relations/ASEAN-and-China-create-single-draft-for-South-China-Sea-code-of-conduct>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

JAPÃO. **Joint declaration on the promotion of tripartite cooperation among, Japan, the People's Republic of China and the Republic of Korea.** Disponível em: <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/asean/conference/asean3/joint0310.html>>. Acesso em: 7 mar. 2018.

JAPÃO. **Okinawa as a Business Hub that connects Asia and Japan.** Japan External Trade Organisation, 2017. Disponível em: <<https://www.jetro.go.jp/en/invest/region/okinawa.html>>. Acesso em: 3 mar. 2018.

JARO ARIAS, L.; FOLGUEIRA CHAVARRÍA, C. A. Las Autopistas ferroviarias ¿Una apuesta de futuro en líneas mixtas de alta velocidad? **Explotación Tráfico Mixto. 360.revista de alta velocidade**, n. 2, pp. 74-76, 2012.

JOINT STATEMENT of the 7<sup>th</sup> China-Japan-Korea Ministerial Conference on Transport and Logistics. Seoul, Coreia do Sul, jul. 2018. Disponível em: <<http://www.mlit.go.jp/common/001247680.pdf>>. Acesso em: 11 out. 2018.

JOINT STATEMENT of the China-Japan-Korea Ministerial Conference on Maritime Transport and Logistics. Seoul, Coreia do Sul, set. 2006. Disponível em:

<[www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010907\\_2/01.pdf](http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha06/01/010907_2/01.pdf)>. Acesso em: 11 out. 2018.

KALLAS, S. **Making the most of Europe's inland waterways**. Vice-President and Commissioner for Transport. 17 de janeiro de 2012. Speech 12/12.

KANG-HYUN JOO. **The New Silk Road of Pan East-Sea**. Asia Pacific Ocean & Cultural Center (APOCC), 2015.

KEATING, D. EU failing on river transport. **Político News**, 3 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.politico.eu/article/eu-failing-on-river-transport-say-auditors/>>. Acesso em: 3 maio 2017.

KEGEL, P. L.; AMAL, M. O design institucional da União Europeia e sua repercussão nas relações com a América Latina. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, pp. 223-237, jan./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v34n1/v34n1a07.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

KENT, J. **Commentaries on American Law**. Lecture 42 of the History of Maritime Law. Lonang Institute. Disponível em: <<http://lonang.com/library/reference/kent-commentaries-american-law/kent-42/>>. Acesso em: 23 abr. 2017.

KRAPF, D. McCain introduces Jones Act legislation. **Workboat**, 18 jul. 2017.

LA NAVEGACIÓN dentro del Mercosur busca su equilibrio. **Nuestro Mar**, Buenos Aires, Argentina, 23 abr. 2008. Disponível em: <[http://www.nuestromar.org/noticias/destacados\\_04\\_2008\\_la\\_navegacion\\_dentro\\_del\\_mercosur\\_busca\\_su\\_equilibrio\\_15592](http://www.nuestromar.org/noticias/destacados_04_2008_la_navegacion_dentro_del_mercosur_busca_su_equilibrio_15592)>. Acesso em: 15 nov. 2018.

LANDON, F. **The New Rulebook**. Legal Port Services Regulation, Port Strategy. 2017.

LAS AUTOPISTAS del mar: alternativa sostenible al transporte terrestre. **Prosertek**, 21 set. 2016. Disponível em: <<https://prosertek.com/es/blog/autopistas-del-mar/>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

LAUNAY-GAMA, C.; MOURIES, T. **Los desafíos de la integración regional desde el MERCOSUR**. Instituto de investigación y Debate sobre la Gobernanza, 25 de maio de 2009. Disponível em: <<http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-416.html>>. Acesso em: 25 out. 2018.

LEVI, M. MERCOSUR y la integración regional en América del Sur: las debilidades en la estructura funcional del proceso de integración. **Academia.edu**, pp. 140-143, 2013.

LI, S.; MENG, Q.; QU, X. An overview of maritime waterway quantitative risk assessment models. **Risk Analysis**, v. 32, n. 3, pp. 496-498, 2012.

LLANTO, G. M.; NAVARRO, A. M. **Relaxing the Cabotage Restrictions in Maritime Transport**. Background on the Philippines' Cabotage Policy. 2013. pp. 2-5.

LOGISTIC GLOSSARY. TEU: Twenty Foot Equivalent Unit. Disponível em: <<https://www.logisticsglossary.com/term/teu/>>. Acesso em: 17 mar. 2019.



LOS SERVICIOS de cabotaje marítimo: potencialidades y desafíos. **Boletim FAL**, n. 183, pp. 1-4, nov. 2001. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/36028>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

MALAMUD, A. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Norteamérica**, México, v.6, n. 2, jul./dez. 2011.

MANAADIAR, H. Difference between a liner and tramp service. **Shipping and Freight Resource**, jul. 2009. Disponível em: <<https://shippingandfreightresource.com/liner-and-tramp-service/>>. Acesso em: 11 out. 2017.

MARIN CASTAN, F. Marco Jurídico de la Seguridad Marítima. **Cuadernos de Estrategia**, n. 140, pp. 175-177, 2008.

MARITIME COALITION. **Request for Comments on Negotiating Objectives Regarding Modernization of the North American Free Trade Agreement with Canada and Mexico (USTR-2017-0006)**. 2017. Disponível em: <<https://1425jy2pl5x54eey6k2laaowpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2017/06/USMC-NAFTA-Modernization-Comments.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MARITIME LAW CENTER. **The Jones Act**. Disponível em: <[http://www.maritimelawcenter.com/html/the\\_jones\\_act.html](http://www.maritimelawcenter.com/html/the_jones_act.html)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

MARTÍNEZ SERVÍN, D. C. **Derecho marítimo en Paraguay** (Monografía). 2007. Disponível em: <<https://www.monografias.com/docs112/derecho-maritimo/derecho-maritimo.shtml>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

MARTINEZ SHAW, C. La historia marítima de los tiempos modernos. Una historia total del mar y sus orillas. **Revistes Catalanes amb Accés Obert (RACO)**, pp. 56-58, 2014. Disponível em: <<http://www.raco.cat/index.php/Drassana/article/viewFile/292380/380897>>. Acesso em: 30/04/2017.

MARTÍNEZ, E. Transporte por barco en México se dirige al naufragio. **El Financiero**, 28 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.elfinanciero.com.mx/empresas/transporte-por-barco-en-mexico-se-dirige-al-naufragio>>. Acesso em: 15 set. 2018.

MARTINS DE OLIVEIRA, G. **Transporte marítimo de contêiner: a importância dos navios feeders neste modal**. (Trabalho Conclusão de Curso) Centro Universitário Estadual da Zona Norte, 2010, pp. 16 e 29-30. Disponível em: <<http://www.uezo.rj.gov.br/tccs/capi/GyseleOliveira.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

MARTINS, E. M. O. Direito Marítimo: nacionalidade, bandeira e registro de navios. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, a. XIV, n. 85, fev. 2011. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=8989](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8989)>. Acesso em: 17 mar. 2019.)

MARVAL O'FARRELL & MAIRAL. MERCOSUR: maritime transport of goods. **Lexology**, 25 mar. 2014. Disponível em: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=b4dd1440-d9c2-456a-9a7e-c97d212d359d>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

MERCOSUL. **PARLASUR considera prioritario el Proyecto del Corredor Ferroviario Bioceánico Central.** 2017. Disponible em: <<https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/14428/1/parlasur/parlasur-considera-prioritario-el-proyecto-del-corredor-ferroviario-bioceanico-central.html>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

MERCOSUR ve en corredor bioceánico oportunidad para integrar a la región. **La Razón**, 21 jul. 2017. Disponible em: <[http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar\\_0\\_2750125015.html](http://www.la-razon.com/mundo/Mercosur-corredor-bioceanico-oportunidad-integrar_0_2750125015.html)>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MEYRICK AND ASSOCIATES. Facilitation of International Shipping. **Report prepared for APEC Transport Working Group**, 2000.

MEZADRE POMPERMAYER, F.; CAMPOS NETO, C. Á. S.; DE PAULA, J. M. P. **Hidroviás no Brasil: Perspectiva Histórica, Custos e Institucionalidade.** Brasília: IPEA, 2014. pp. 10-23.

MIHANOVIĆ, L.; RISTOV, P.; BELAMARIĆ, G. Use of new information technologies in the maintenance of ship systems. **Scientific Journal of Maritime Research**, n. 30, pp. 38-43, 2016.

MOHAMMEDDINOV, M. El MERCOSUR y la Unión Europea: variación entre los factores de cohesión regional. **Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial**, v. 1, n. 2, pp. 169-204, 2005. Disponible em: <<http://www.redalyc.org/pdf/726/72610208.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2018.

MOIRAGHI DE PEREZ, L. E. El transporte multimodal: una nueva modalidad contractual, su aplicación regional. **Comunicaciones Científicas y Tecnológicas**, Universidad Nacional del Nordeste, 2003. Disponible em: <<http://www.unne.edu.ar/unnevieja/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/01-Sociales/S-034.pdf>>. Acesso em: 10 dez. 2018.

MONSERRAT LLAIRO, M. Los grandes proyectos de infraestructura del MERCOSUR. La Hidrovía Paraguay-Paraná: realidades y controversias. **Revista Proyección**, a. 5, v. 1, n. 6, 2009.

MOONEY, T. Change in China's cabotage laws could hit Hong Kong hardest. **JOC.com.**, 3 dez. 2015. Disponible em: <[https://www.joc.com/port-news/asian-ports/port-hong-kong/change-chinas-cabotage-laws-could-hit-hong-kong-hardest\\_20151203.html](https://www.joc.com/port-news/asian-ports/port-hong-kong/change-chinas-cabotage-laws-could-hit-hong-kong-hardest_20151203.html)>. Acesso em: 1 fev. 2018.

MORA-GRANADOS, P. T. Short Sea Shipping (SSS) y Autopistas del Mar (AdM): impactos positivos y ventajas derivados de la utilización del TMCD. **Jornada La contribución del TMCD a la mejora del balance de emisiones del cargador**, Salamanca, p. 11, 2016. Disponible em: <<http://www.shortsea.es/images/PDF/jornadaseminarios/Salamanca/ponenciaPilarTejo.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

MORALES, R. México quiere cabotaje regional en el TLCAN. **El Economista**, 10 abr. 2017.

Disponível em: <<https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Mexico-quiere-cabotaje-regional-en-el-TLCAN-20170411-0097.html>>. Acesso em: 23 ago. 2018.

MORA-MORA, J. U. La Alianza del Pacífico y MERCOSUR: evidencias de convergencia económica. **Estudios Gerenciales**, v.32, n. 141, , pp. 310-311, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1016/j.estger.2016.10.005>>. Acesso em: 1 out. 2018.

MOS WAY. **Continued International Support for Sea Traffic Management (STM)**. Disponível em: <<https://www.onthemosway.eu/continued-international-support-for-stm/>> Acesso em: 3 mar. 2018.

MUÑOZ MARTÍNEZ, C. **The Trans-European Transport Network and the Mediterranean Corridor**. Universidad de Jaén. Disponível em: <<http://xivrem.ujaen.es/wp-content/uploads/2012/05/37-R-104M308.pdf>>. Acesso em: 3 maio 2017.

MUÑOZ, O. España y Francia impulsan dos autopistas ferroviarias para mercancías. **Jornal La Vanguardia**, Barcelona, 14 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.lavanguardia.com/economia/20170412/421636511115/autopistas-ferroviarias-espana-francia.html>>. Acesso em: 22 fev. 2018.

NORREGAARD, J.; REPELIN-HILL, V. Taxes and tradable permits as instruments for controlling pollution: theory and practice. **IMF Working Paper**, pp. 5-7 e 17-21, 2000. Disponível em: <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2000/wp0013.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2018.

OCDE. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper n° 2009-1**, p. 16, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/dp200901.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Market power and vertical and horizontal integration in the maritime shipping and port industry. Empirical evidence for integration and disintegration of maritime shipping, port and logistics activities. **Discussion Paper n° 2009-2**, pp. 9-10, jan. 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/68788/1/589780166.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Port Hinterland Connectivity. **Discussion Paper n° 2015-13**, International Transport Forum, pp. 13-15, 2015.

\_\_\_\_\_. **Review of the Regulation of Freight Transport in Mexico**. Paris: OECD Publishing, 2017. OCDE. Trans-border urban co-operation in the Pan-Yellow Sea Region. **OECD Territorial Reviews**, Assessments and Recommendations, 2009.

ODEKE, A. **Protectionism and the Future of International Shipping**: the nature, development and role of flag discriminations and preferences, cargo reservations and cabotage restrictions, state, intervention and maritime subsidies. University of Aberdeen, 1984. Pp. 49 e 72.

OEA. **Seminario Interamericano de Infraestructura de Transporte como Factor de Integración**. Departamento de Desarrollo Regional y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva Para Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de los Estados Americanos. 1995.

OJAMAA, P. **Política Marítima Integrada**. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Parlamento Europeu. 2017. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.3.8.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.3.8.html)>. Acesso em: 3 maio 2017.

ONS, Á. **¿Cómo fortalecer el comercio interregional?** Los futuros del MERCOSUR: nuevos rumbos de la integración regional. BID Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe. Nota Técnica nº IDB-TN-1263, mar. 2017, pp. 53-56.

ORIBE STEMMER, J. **Otra amenaza para el puerto de Montevideo “El proyecto de Acuerdo Multilateral de Transporte Marítimo”**. Grupo EPP, 6 de janeiro de 2013. Disponível em: <<http://epp.com.uy/novedades/otra-amenaza-para-el-puerto-de-montevideo-el-proyecto-de-acuerdo-multilateral-de-transporte-maritimo>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

OXFORD ECONOMICS. **The economic value of the EU shipping industry – update**. A report for the European Community Shipowners’ Associations (ECSA). 2015, p. 15.

PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. B. Strengths and weaknesses of Short Sea Shipping. **Marine Policy**, v. 26, a. 3, p. 168, maio 2002.

PANAYIDES, P. Competitive strategies and organizational performance in ship management. **Maritime Policy & Management**, n. 30, pp. 123-140, abr. 2003.

PARK, Y. A.; MEDDA, F. R. Cabotage Policy and Development of Short Sea Shipping in Korea, China and Japan. **International Forum on Shipping, Ports and Airports**, pp. 308-311, 2015.

PARLAMENTO EUROPEU. Diretiva nº 1.999, de 17 de junho de 1999, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de mercadorias pela utilização de certas infraestruturas. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l24045b&from=ES>>. Acesso em: 17 mar. 2019.

PARLAMENTO EUROPEU. **Road charges in the EU: a fairer and environmentally friendlier system**. 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20181018STO16586/road-charges-in-the-eu-a-fairer-and-greener-system>>. Acesso em: 15 dez. 2018.

PDP AUSTRALIA PTY LTD/MEYRICK AND ASSOCIATES. Promoting efficient and competitive intra-ASEAN shipping services. **Final Report**, 2005. Disponível em: <<http://www.asean.org/storage/images/archive/AADCP-REPSF-Project/Main-Report.pdf>>. Acesso em: 24 dez. 2018.

PEÑA ECHEVARRÍA, J. **Hugo Grocio: la guerra por medio del derecho**. Universidad de Sevilla, 2014. pp. 74-75. Disponível em: <[http://institucional.us.es/araucaria/nro32/ideas32\\_4.pdf](http://institucional.us.es/araucaria/nro32/ideas32_4.pdf)>. Acesso em: 23 abr. 2017.

PEÑA, F. **¿En qué se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado?** Un debate que se torna cada vez más conveniente. Junio 2008. Disponível em: <<http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2008->

06-unasur-mercosur-ampliado>. Acesso em: 3 dez. 2018.

PEREIRA DE SOUZA, V. H. Integração territorial no MERCOSUL: o caso da IIRSA/COSIPLAN. **Sociedade Natureza**, v. 27, n. 1, Uberlândia, p. 22-24, jan./abr. 2015.

POIGNANT, B. Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo, Parlamento Europeu. **Relatório de 26 de Novembro de 2003 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à transferência de navios de carga e de passageiros entre registos na Comunidade COM(2003) 478 – C5-0366/2003 – 2003/0180(COD)**. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0413+0+DOC+XML+V0//PT>>. Acesso em: 25 out. 2018.

PORTA, F. Retos y desafíos para un nuevo MERCOSUR. **CEI Revista Argentina de Economía Internacional**, n. 1, pp. 84-87, fev. 2013.

PROSSER, T. **Law and the regulations**. Oxford: Clarendon Press, 1997. pp. 1-15.

PUCKETT, S. M *et al.* Preferences for alternative short sea shipping opportunities. **Transportation Research Part E**, n. 47, pp. 182-184, 2011.

QUAGLIOTTI DI BELLIS, B. Uruguay: más allá de sus horizontes políticos. Las Hidrovías del MERCOSUR Atlántico. **La Onda Digital**, n. 174, mar. 2004. Disponível em: <<https://www.laondadigital.uy/LaOnda/101-200/176/A1.htm>>. Acesso em: 20 out. 2018.

RAPOZA, K. The World's 10 Busiest Ports. **Forbes**, 14 nov. 2014. Disponível em : <<https://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2014/11/11/the-worlds-10-busiest-ports/#63c77b123cc4>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

RATCLIFF, C. **Transporte marítimo: regras de tráfego e de segurança**. Fichas técnicas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu. 2017. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.6.12.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.6.12.html)>. Acesso em: 3 maio 2017.

RED TRANSNACIONAL ATLÂNTICA. Grupo de Trabajo Accesibilidad. **La intermodalidad en el transporte de mercancías: puertos y hinterland, transporte marítimo incluido el transporte marítimo de corta distancia**. [s.l.]: 2006. Pp. 51-52.)

RIVER Information Services (RIS). **Observatory of European Inland Navigation**, 2019. Disponível em: <<https://www.inland-navigation.org/observatory/innovation-technologies/information-service/>>. Acesso em: 30 abr. 2018.

ROCHE, E. **India, Asean to step up maritime cooperation**. Livemint> 2018. Disponível em: <<https://www.livemint.com/Politics/1WNQ211sLVi4wVSnmh8ghO/India-Asean-to-work-towards-enhancing-trade-Narendra-Modi.html>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

ROSA PEREIRA, B. MERCOSUR: de la ALALC al ALCA, pasando por la ALADI. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 2001. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/pereira-mercosur-a.htm>>. Acesso em: 5 dez. 2018.

ROSA PEREYRA, B. Los desafíos de la integración regional en las Américas: el caso del MERCOSUR. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, 2001.

ROSO, V.; LUMSDEN, K. The dry port concept: moving seaport activities inland? **Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific**, n. 78, 2009. Disponível em: <[http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78\\_Article-5.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/bulletin78_Article-5.pdf)>. Acesso em: 18 dez. 2017.

RÚA COSTA, Carles. **Los puertos en el transporte marítimo**. Instituto de Organización y Control de Sistemas Industriales, Universidad Politécnica de Cataluña, jan. 2006. Pp. 4-11. Disponível em: <<https://upcommons.upc.edu/bitstream/handle/2117/289/8.%20Rua.pdf;jsessionid=D2B95B5F607DF3392C9D41B07FE7A8EB?sequence=1>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

RUEDA-JUNQUERA, F. ¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo? **Revista Nueva Sociedad (NUSO)**, n. 219, pp. 62-70, 2009.

RUTKOWSKI, G. Determining ship's safe speed and best possible speed for sea voyage legs. **The International Journal on Marine Navigation and Safety of Sea Transportation**, v. 10, n. 3, p. 429, set. 2016. RYAN, L. CETA and Shortsea Shipping. **Canadian Shipper**, 4 fev. 2015. Disponível em: <<https://www.canadianshipper.com/features/ceta-shortsea-shipping/>>. Acesso em: 20 jan. 2018.

SALTER, C. H. **Salvaged art and antiquities**: at the mercy of maritime law. Savannah College of Art and Design, pp. 41-45, 2012.

SÁNCHEZ, R. *et al.* Transporte marítimo y puertos: desafíos y oportunidades en busca de un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. **CEPAL**, 2015, pp. 31-39 e 71-78. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39708/1/S1501003\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39708/1/S1501003_es.pdf)>. Acesso em: 3 fev. 2018.

SANTINI *et al.* A branch-and-price approach to the feeder network design problem. **European Journal of Operational Research**, pp. 4-5, 2015.

SCHINAS, O.; PSARAFTIS, H. New frontiers through Short Sea Shipping. In: SOCIETY OF NAVAL ARCHITECTS & MARINE ENGINEERS. **Transactions**. V. 105. [s.l.]: 1998. P. 238.

SCHVARZER, J. El MERCOSUR: un bloque económico con objetivos a precisar. **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO 2001**, p. 22-23; 29-32. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026061347/3schvarzer.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

SEABRA, F.; FLORES, G. P.; BALISTERI, T. R. Perspectivas da grande cabotagem no MERCOSUL. **Revista Espacios**, v. 38, n. 44, 2017.

\_\_\_\_\_. A Grande Cabotagem no MERCOSUL: a importância da navegação costeira para a integração do bloco. **5º Encontro Nacional da ABRI**, Belo Horizonte, p. 15-17, jul. 2015.

SHANGHAI'S NEW Cabotage Laws A Disappointment. **The Maritime Executive**, 18 nov.

2013. Disponível em: <<https://maritime-executive.com/article/Shanghais-New-Cabotage-Laws-A-Disappointment-2013-11-18>> Acesso em: 25 fev. 2018.

SHIN, J. Best practices for improving coordination at ports. **IMO Ports Special Session**, Londres, 11 jun. 2018.

SHORTSEA. **Definición del SSS.** Disponível em: <<http://www.shortsea.es/index.php/iquienes-somos/definicion-sss>>. Acesso em: 2 maio 2017.

SIEW YEAN, T.; SANCHITA, B. D. Logistics integration in ASEAN faces serious challenges. **Perspective**, ISEAS Yusof Ishak Institute, n. 55, p. 8, out. 2016 Disponível em: <[https://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS\\_Perspective\\_2016\\_55.pdf](https://iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2016_55.pdf)>. Acesso em: 26 out. 2018.

SOREANU PECEQUILO, C.; ALVES DO CARMO, C. Regional integration and Brazilian Foreign Policy: strategies in the South American space. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 53-57, dez. 2013.

SOUTH KOREA'S Maritime Strategy. **Stratfor**, 19 jul. 2012. Disponível em: <<https://worldview.stratfor.com/article/south-koreas-maritime-strategy>>. Acesso em: 1 nov. 2018.

SUÁREZ DE VIVERO, J. L.; RODRÍGUEZ MATEOS, J. C. Changing maritime scenarios. The geopolitical dimension of the EU Atlantic Strategy. **Marine Policy**, v. 48, pp. 59-72, set. 2014.

SUNG JUN, P. **Korean Road to Developing Intermodal Transport System**. Korea Maritime Institute International Logistics Department. National Seminar on Integrated Intermodal Transport Connectivity. 2015.

SWABY, A. ¿Por qué tantos barcos llevan la bandera de Panamá? **BBC News**, 11 ago. 2014. Disponível em: <[https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807\\_america\\_latina\\_barcos\\_bandera\\_panama\\_msd](https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/08/140807_america_latina_barcos_bandera_panama_msd)>. Acesso em: 15 fev. 2018.

TALLEY, W. K. Maritime transport chains: carrier, port and shipper choice effects. **International Journal of Production Economics**, n. 151, pp. 174-175, 2014.

TAUIL & CHEQUER. **Novas regras para empresas brasileiras de navegação**. 2016. Disponível em: <<https://www.tauilchequer.com.br/Novas-Regras-para-Empresas-Brasileiras-de-Navegacao-03-14-2016/>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

TEIXEIRA, C. A. N. *et al.* Navegação de cabotagem brasileira. **BNDES Setorial**, Brasília, n. 47, pp. 395-397; 402-406 e 436, mar. 2018.

THANT, M.; TANG, M.; KAKAZU, H. Growth triangles in Asia: a new approach to regional economic cooperation. **Oxford University Press for Asian Development Bank**, ASEAN Economic Bulletin, Hong Kong, v. 12, n. 3, p. 424, 1994.

THAYER, C. ASEAN and China set to agree on single draft south china sea code of conduct. **The Diplomat**, 27 jul. 2018. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2018/07/asean-and->

china-set-to-agree-on-single-draft-south-china-sea-code-of-conduct/>. Acesso em: 3 maio 2018.

THE ECONOMIC effects of significant U.S. import restraints. **Cornell University ILR School**, US International Trade Commission, pp. 42-43, 2011.

THEUTENBERG, B. J. Mare Clausum et Mare Liberum. **ARTIC**, v. 37, . 4, p. 482 *et seq.*, dez. 1985. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.655.7363&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2017.

THORTON, D.; KAGAN, R. A.; GUNNINGHAM, N. When social norms and pressures are not enough: environmental performance in the trucking industry. **Neil Law & Society Review**, n. 43, 2; pp. 405 e 424-426, jun. 2009.

TONG, J.; WATANABE, Y. China-Japan port networks suitable for Short Sea Shipping international. **Forum on Shipping, Ports and Airports (IFSPA) 2015**: empowering excellence in maritime and air logistics, Hong Kong University, p. 206, 2015.

TOSIEK, P. The European Union after the Treaty of Lisbon: still an intergovernmental system. **John Hopkins School of Advanced International Studies**, pp.4-5, 2009.

TOSTES, A. P. Regionalism and political representation in comparative perspective: the European Union and MERCOSUL. **Revista Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 2, p. 396-400, jul./dez. 2013.

TRÉMOLET, S.; BINDER, D. Challenges of incentive regulation: what are the key challenges that need to be addressed when introducing incentives? **Body of Knowledge on Infrastructure Regulation**, 2010. Disponível em: <<http://regulationbodyofknowledge.org/faq/price-level-and-tariff-design/challenges-of-incentive-regulation-what-are-the-key-challenges-that-need-to-be-addressed-when-introducing-incentives/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

TURLOCH, M. Chinese 304abotaje change could cost Hong Kong port. **JOC**, 14 nov. 2016. TUSZYŃSKA, B.; RATCLIFF, C. Política comum dos transportes: panorâmica. **Parlamento Europeu**, out. 2018. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/123/la-politica-comun-de-transportes-principios-generales>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

TUSZYŃSKA, B.; GOUARDÈRES, F. **Redes Transeuropeias**: orientações. Fichas técnicas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu. 2017. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.8.1.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.8.1.html)>. Acesso em: 3 maio 2017.

UNCTAD. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2011**. El Transporte Marítimo. Evolución del Comercio Internacional. 2011. p. 8. Disponível em: <[https://unctad.org/es/Docs/rmt2011\\_sp.pdf](https://unctad.org/es/Docs/rmt2011_sp.pdf)>. Acesso em: 17 mar. 2019.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2015**. Disponível em: <[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2015_es.pdf)>.



\_\_\_\_\_. **Informe sobre el Transporte Marítimo 2016**, p. 2-5; 30-35; 69-75. Disponível em: <[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016_es.pdf)>. Acesso em: 10/11/2017.

\_\_\_\_\_. **Review of Maritime Transport 2009**. Developments in International Seaborne Trade. 2009. p. 13.

\_\_\_\_\_. **Review of Maritime Transport 2013**. 2013. p. 35-47; 30-35; 87-94. Disponível em: <[http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016\\_es.pdf](http://unctad.org/es/PublicationsLibrary/rmt2016_es.pdf)>. Acesso em: 12 nov. 2017.

UNIÃO EUROPEIA. **A repartição das competências na União Europeia**. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:ai0020&from=ES>>. Acesso em: 7 set. 2016.

\_\_\_\_\_. **Memo n° 2/253**, de 14 de novembro de 2002. Naufrágio del Erika, la Unión Europea se sitúa a la vanguardia de la seguridad marítima. Bruxelas, nov. 2002.

\_\_\_\_\_. Trans-European networks. The Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government. **Report for the European Council**, pp. 57-60 e 108-115, 1995. Disponível em: <<http://aei.pitt.edu/35867/1/Trans.European.Networks.report.pdf>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

UNDERSTANDING infrastructure opportunities in ASEAN. **PWC**, Infrastructure Series Report, n. 1, 2017. Disponível em: <<https://www.pwc.com/sg/en/publications/assets/cpi-mas-1-infrastructure-opportunities-in-asean-201709.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2019.

UNIRADIO. Buscan fortalecer cabotaje marítimo en México. **Revista Logística**, jul. 2017. Disponível em: <<http://www.logisticamx.enfasis.com/notas/78429-buscan-fortalecer-cabotaje-maritimo-mexico>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

UNITED STATES General Information. **Factfish**, 2019. Disponível em: <<http://www.factfish.com/country/united%20states>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

URUGUAI. Ministério da Educação e Cultura. **Se conformó la Federación de Marinos del Mercado Común del Sur e Hidrovías**. 2012. Disponível em: <<http://www.mec.gub.uy/innovaportal/v/20775/61/mecweb/se-conformo-la-federacion-de-marinos-del-mercado-comun-del-sur-e-hidrovias?parentid=13753>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

US-ASEAN BUSINESS COUNCIL. **ASEAN has over \$2 trillion worth of infrastructure investment opportunities**. Disponível em: <<https://www.usasean.org/why-asean/infrastructure>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

VINÍCIUS NASCIMENTO, M. Proteção e liberalização no transporte marítimo de cabotagem: o uso da regulação nos mercados canadense e brasileiro. **Journal of Transport Literature**, v. 6, n. 4, pp. 228-234, out. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/jtl/v6n4/v6n4a13.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2018.

WEE, V. Indonesian shortsea shipping operators to be given incentives. **Seatrade Maritime News**, 15 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.seatrade-maritime.com/news/asia/indonesian-shortsea-shipping-operators-to-be-given->

incentives.html>. Acesso em: 23 ago. 2018.

WHAT ARE offshore vessels? **Marine Insight**, out. 2017. Disponível em: <<https://www.marineinsight.com/types-of-ships/what-are-offshore-vessels/>>. Acesso em: 21 fev. 2018.

WHELAN, S. Fears for Hong Kong's status as a major hub port if Chinese ease cabotage rules. **The Loadstar**, 23 nov. 2016. Disponível em: <<https://theloadstar.co.uk/fears-hong-kongs-status-major-hub-port-chinese-ease-cabotage-rules/>>. Acesso em: 25 fev. 2018.

WILLIAMS, S. O. International Legal Framework Governing Maritime Security. **The Maritime Executive**. Disponível em: <<https://www.maritime-executive.com/features/international-legal-framework-governing-maritime-security>>. Acesso em: 24 mar. 2019.

WILLINGNESS to pay. **Cleverism**, 2016. Disponível em: <<https://www.cleverism.com/lexicon/willingness-to-pay/>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

WORLD ECONOMIC FORUM. **The Global Competitiveness Report 2014–2015**. p. 135.

YEE, G. **Lifting cabotage laws in Sabah, Sarawak and Labuan - Malaysia**. 2017. Disponível em: <<https://www.clydeco.com/insight/article/lifting-cabotage-laws-in-sabah-sarawak-and-labuan-malaysia>>. Acesso em: 2 maio 2018.

YINGLUM, S. World's largest automated container terminal opens in Shanghai. **Xinhuanet News**, 12 out. 2017. Disponível em: <[http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/10/c\\_136815480.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/10/c_136815480.htm)>. Acesso em: 11 out. 2018.

YONGE, M. The development of Short Sea Shipping in the United States. **Subcommittee on Coast Guard and Maritime Transportation Committee on Transportation and Infrastructure Committee**, U.S. House of Representatives, p. 9, 2007.

ZANELA, L. A. Gobierno operará rutas de cabotaje con naviera estatal. **T21MX**, 28 dez. 2017. Disponível em: <<http://t21.com.mx/maritimo/2017/12/28/gobierno-operara-rutas-cabotaje-naviera-estatal>>. Acesso em: 16 set. 2018.