

## **Navegação de cabotagem no Brasil:**

**Uma análise do processo legislativo da Lei nº. 14.301/2022 (“BR do Mar”) com base no Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon**

**Projeto: Strengthen National Climate Policy Implementation: Comparative Empirical Learning & Creating Linkage to Climate Finance**

**Julho de 2022**

1

## Sobre o estudo

### **Projeto**

Strengthen National Climate Policy Implementation: Comparative Empirical Learning & Creating Linkage to Climate Finance

### **Coordenação do projeto**

The German Institute for Economic Research - DIW Berlin

### **Apoio financeiro**

The International Climate Initiative (IKI), Ministério Federal do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear (BMU)

### **Realização**

Centro de Estudos em Sustentabilidade (FGVces), Fundação Getulio Vargas (FGV)

### **Coordenação geral**

Mario Prestes Monzoni Neto

### **Coordenação do programa de Finanças Sustentáveis**

Annelise Vendramini

### **Equipe técnica**

Camila Yamahaki

Gustavo Velloso Breviglieri

## Sumário executivo

Em sua primeira Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira, o país se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE) em 37%, em relação aos níveis de 2005. Também indicou um compromisso de redução de 43% (níveis de 2005) até 2030. Para atingir estes objetivos, o país elencou uma série de medidas, consistentes com um cenário de aquecimento global de 2°C – como eliminação do desmatamento ilegal da Amazônia e restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas. Para o setor de transportes, não foram definidas metas setoriais específicas, mas a promoção de medidas de eficiência e aprimoramento da infraestrutura de transporte e transporte público em áreas urbanas.

Em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) atualizada, o Brasil reforçou seu compromisso de redução de emissões de GEE em 37% em 2025 e 43% em 2030, bem como o alcance da neutralidade climática até 2050 (Governo do Brasil, 2020; UN Affairs, 2021; Watanabe, 2021).

De acordo com as Diretrizes para uma Estratégia Nacional Para Neutralidade Climática, apresentadas pelo governo na COP-26, o país busca as seguintes medidas para o alcance da neutralidade climática:

- **Florestas:** eliminação do desmatamento ilegal até 2028, e restauração e reflorestamento de 18 milhões de hectares de florestas.
- **Energia:** aumento da participação de energias renováveis na matriz energética de 45-50% até 2030, incluindo um aumento na participação de biocombustíveis sustentáveis.
- **Agropecuária:** implementação do Plano ABC 2030-2030 (Plano ABC+).
- **Indústria:** políticas para destravar barreiras para a criação de novos negócios verdes.
- **Transporte de carga:** transição para uma infraestrutura de baixo carbono, com maior uso de ferrovias e hidrovias (Ministério do Meio Ambiente, 2021).

O setor de transporte é responsável por 62% das emissões de GEE do setor energético brasileiro, que, por sua vez, é responsável por 18% das emissões totais do país (SEEG, 2021). O alto nível de emissões na matriz de transporte de cargas é resultado da dependência excessiva ao modal rodoviário (65%) (Ministério dos Transportes, 2018) e idade dos caminhões (caminhões de motoristas autônomos têm, em média, 18,4 anos, e veículos de empresas de transporte, uma média de 8,6 anos) (CNT, 2019b) – em geral, caminhões antigos são mais poluentes e intensivos em combustível (CNT, 2019a).

Considerando os compromissos climáticos do país, é interessante notar que o processo legislativo do Projeto de Lei nº 3.199 (posteriormente, Lei nº 14.301/2022 – “BR do Mar”), apresentado pelo Poder Executivo ao Congresso em agosto de 2020, buscando criar um programa para estimular o transporte de cabotagem no país, faz pouca menção ao potencial que este modo de transporte tem para contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

De forma a gerar aprendizados a partir do processo legislativo da lei e avaliar como as mudanças climáticas podem ser incorporadas a políticas setoriais de baixo carbono, este estudo adotou o Modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams Framework - MSF) de John Kingdon (Kingdon, 2014) para analisar as forças atuantes antes e durante o processo legislativo. O modelo foi escolhido dada a sua ampla aceitação no meio acadêmico para avaliar processos de política pública (Jones et al., 2016; Rawat & Morris, 2016). A aplicação do modelo nos permitiu analisar de maneira sistemática como o tema das mudanças climáticas poderia ter sido integrado aos fluxos de problemas, soluções e político neste processo legislativo e gerou aprendizados para processos futuros de políticas públicas setoriais e climáticas.

#### Quadro 1 - Modelo de Fluxos Múltiplos, de Kingdon (2014)

De acordo com o Modelo de Múltiplos Fluxos, a agenda governamental é influenciada por três fluxos de processos independentes:

**Fluxo de problemas:** em que questões são percebidas como problemas a serem resolvidos, por exemplo, devido a crises, indicadores ou *feedback* sobre programas existentes.

**Fluxo de soluções:** em que propostas de políticas são consideradas quando atendem a critérios como viabilidade técnica e orçamentária e alinhamento com valores dominantes.

**Fluxo político:** composto por fatores como mudanças no “clima” nacional, mudanças de governo e campanhas por parte de grupos de interesse.

Os três fluxos são agregados quando uma **janela política** se abre, geralmente devido ao surgimento de problemas (por exemplo, desastres, crises) ou por acontecimentos políticos (ex., mudanças no governo e *turnover* de pessoal). Os **empreendedores de políticas públicas** são indivíduos dispostos a investir seus recursos (tempo, dinheiro, reputação) para defenderem suas propostas de preferência ou problemas de atenção. Podendo ou não fazer parte do governo, têm papel central em “acoplar” soluções a problemas e problemas e soluções a momentos políticos. Qualidades que podem contribuir para o sucesso do empreendedor incluem expertise no tema, habilidades de negociação, conexões políticas e persistência.

## Aplicação do modelo de fluxos múltiplos, de Kingdon

Com base em 259 artigos de jornais citando “BR do Mar”, seis documentos oficiais do governo e 10 entrevistas semiestruturadas com atores do setor, os resultados da pesquisa indicam que são diversos os fatores que contribuíram para elevar a importância da navegação de cabotagem na agenda do governo e a criação da Lei.

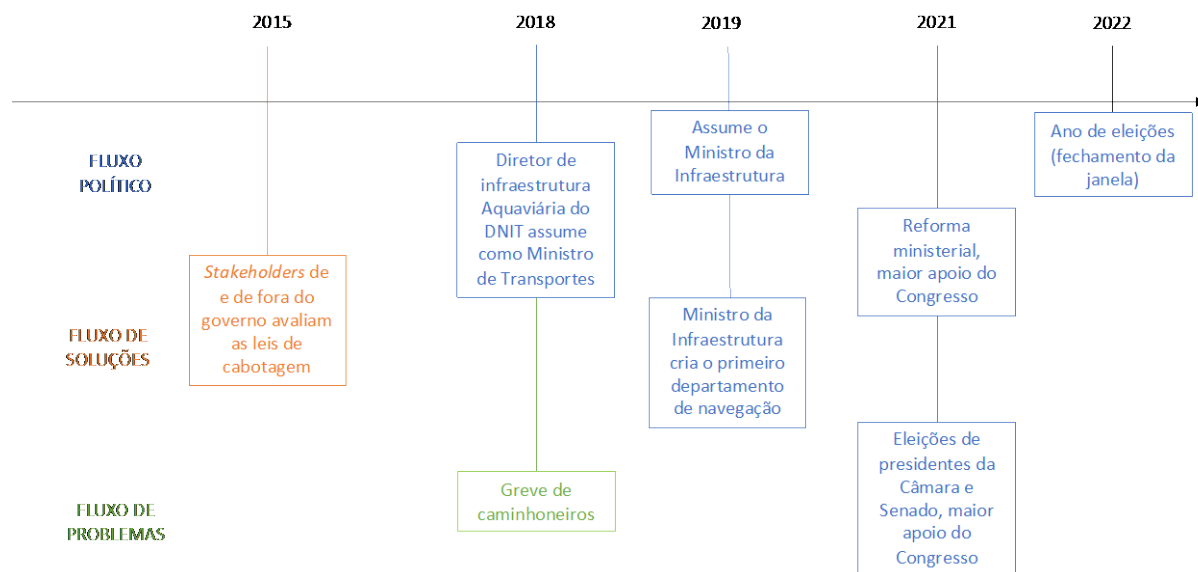
Com o surgimento de um problema relevante (dependência do transporte rodoviário), uma política pública formulada pelo governo federal, facilitando o afretamento de embarcações estrangeiras e alinhada aos valores da atual administração (por exemplo, visão econômica mais liberal) e às restrições fiscais do contexto brasileiro, foi “acoplada” ao problema identificado.

Mudanças na política de cabotagem também foram facilitadas pela greve de caminhoneiros de 2018, que reivindicavam mudanças em outra área da política de transporte (alto custo do combustível e preço baixo do frete). Ao explicitar o problema da vulnerabilidade da matriz de transportes de cargas do país, a dependência do transporte rodoviário tornou-se um problema de dimensão nacional. Eventos relacionados à proposta e aprovação da lei parecem confirmar a hipótese de Kingdon de que crises e eventos-chave são relevantes na política de transporte, uma vez que a área tem menor visibilidade e atenção do grande público.

A abertura de uma janela de oportunidade por eventos e indicadores, bem como por mudanças na configuração do Poder Executivo (novos Ministros dos Transportes e Infraestrutura, tornando a navegação uma prioridade a ser abordada), inseriu a política de cabotagem na agenda política. Diversos atores negociaram uma solução, inicialmente no âmbito da administração federal (com negociações entre os Ministérios da Infraestrutura e da Economia) e depois no Congresso.

Apesar de eventos como a pandemia da COVID-19, a janela política se manteve aberta tempo suficiente para permitir a realização dos ajustes necessários e para que a lei fosse aprovada pelo Congresso antes que questões relacionadas às eleições de 2022 pudessem fechar a janela.

Figura 1 – Linha do tempo de eventos relacionados aos fluxos de problemas, soluções e político

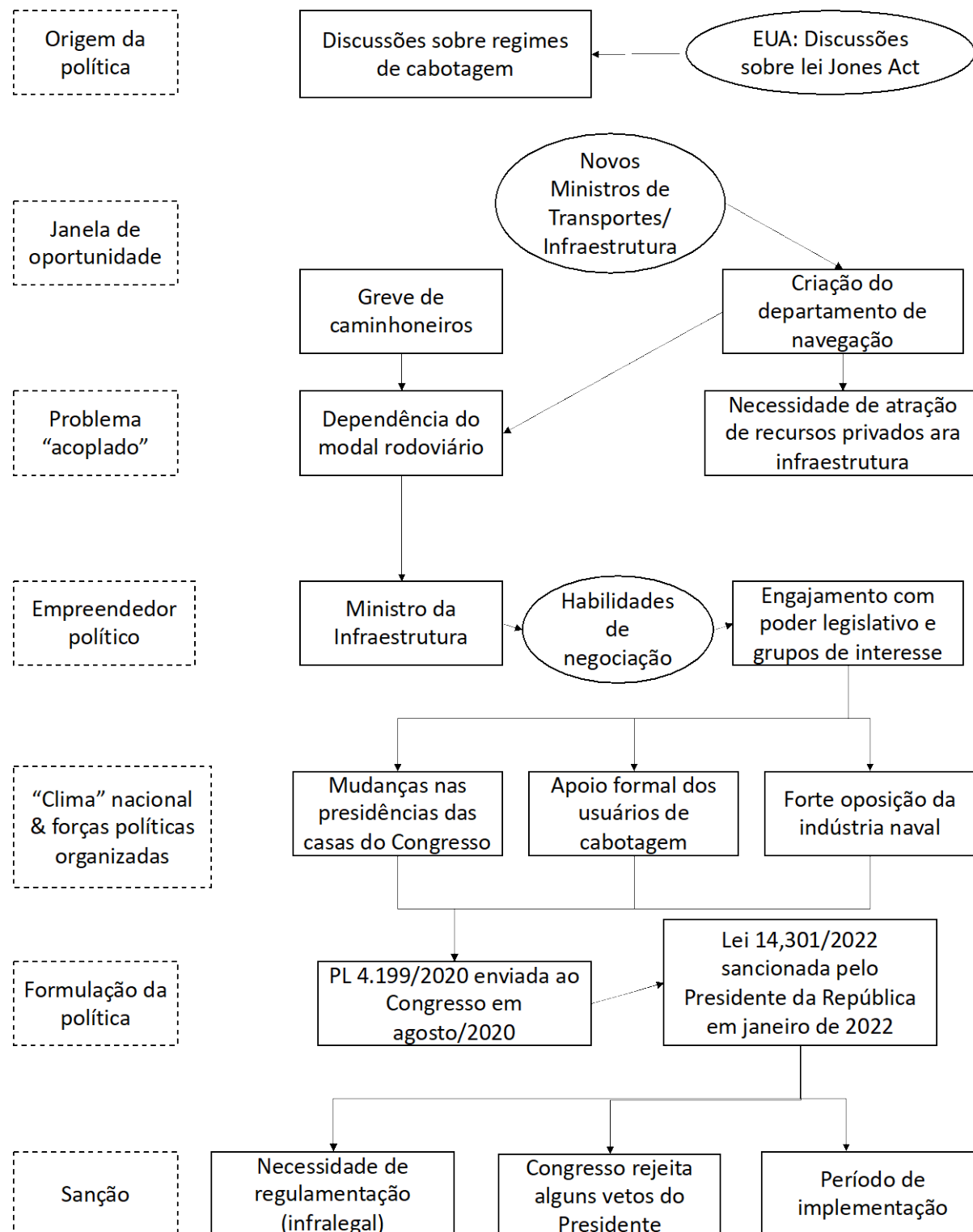


Fonte: os autores

A persistência e o poder de negociação do Ministro da Infraestrutura e de sua equipe técnica possivelmente contribuíram para manter o tema no topo da agenda. A posição de autoridade do empreendedor da política pública (isto é, do Ministro da Infraestrutura) dentro do governo parece ter sido um fator adicional a manter a prioridade do PL ao longo dos anos. Entretanto, a proposta poderia ter enfrentado menor oposição por parte de grupos de interesse (por exemplo, por parte da indústria de construção naval) se o setor de petróleo e gás tivesse sido excluído do PL, como inicialmente pretendido pelo Ministério da Infraestrutura.

A **Figura 2** resume os principais eventos e processos, da concepção da lei até sua sanção.

Figura 2 – Fluxograma do processo político da Lei nº 14.301/2022



Fonte: os autores, inspirado em Flores (2017).

## Cabotagem e clima

O tema das mudanças climáticas não teve grande participação no processo legislativo da Lei, com apenas algumas menções nos jornais sobre o papel da cabotagem na redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no transporte de cargas. A comunidade climática não esteve envolvida nas discussões sobre o desenvolvimento do PL, e a inclusão do setor de petróleo e gás contribuiu para aumentar a oposição política ao PL (por parte da indústria de construção naval) e diminuir o apelo ambiental da proposta, dado o seu papel no transporte de combustíveis fósseis.

São apresentadas abaixo algumas considerações desta pesquisa a atores envolvidos em processos de políticas públicas e interessados em acelerar a transição de baixo carbono:

- **Fluxo de problemas:** É difícil prever quando uma janela política se abrirá a partir do surgimento de um problema, demandando que os empreendedores de políticas públicas estejam atentos a estes momentos. Faz-se necessário o monitoramento frequente e adequado de indicadores, de maneira a identificar a necessidade de elaboração de novas políticas setoriais de baixo carbono no país.
- **Fluxo de soluções:** Apesar de nem sempre ser possível prever quando se abrirá uma janela de oportunidade, atores interessados em aprimorar a estrutura regulatória e política do país (por exemplo, funcionários públicos de carreira, membros da academia) poderiam iniciar o processo de formulação de propostas de políticas em conjunto com partes interessadas, para que uma solução esteja pronta e disponível quando uma janela política se abrir – por exemplo, quando houver um ambiente político mais favorável ou quando um problema que esta proposta buscar solucionar ganhe maior atenção (por meio de um evento ou crise relevante).
  - Por exemplo, agências de cooperação internacional têm a oportunidade de contribuir para a formulação de políticas públicas de baixo carbono em mercados emergentes (casos selecionados em FGVces et al., 2021), colaborando para a criação de soluções, que estarão prontas e disponíveis quando uma janela política se abrir.
- **Fluxo político:** Certos eventos políticos, como eleições presidenciais e legislativas, são mais fáceis de prever; no entanto, a rotatividade de pessoal dentro do governo também pode abrir uma janela política.
  - É importante que os empreendedores de políticas climáticas estejam atentos a movimentos políticos nos ministérios, departamentos e agências relevantes, e que se engajem com eles e mapeiem seus interesses e abertura para receber



recomendações de políticas climáticas, por exemplo, em preparação a eventos climáticos internacionais (ex., Conferência das Partes – COP).

- **Empreendedor de política pública:** Para discussões em setores fragmentados e de nicho, como o do transporte, o empreendedor de política pública deve demonstrar persistência e investir tempo e recursos. Pode se beneficiar da criação de uma coalizão ampla, reunindo o apoio de uma gama variada de atores, como empresas comprometidas publicamente com a neutralidade climática e que se beneficiariam da implementação de políticas públicas que contribuíssem para o alcance de suas metas voluntárias. Também pode:
  - Aplicar a lente climática em todas as políticas públicas em desenvolvimento, de maneira a antever a oposição de setores intensivos em carbono, identificar oportunidades para se engajar com representantes de governo e membros do Congresso, abordar temas climáticos em processos de política setorial existentes, e identificar oportunidades de atração de financiamento climático internacional para a implementação de políticas.
  - “Acoplar” propostas de políticas a problemas ambientais ou sociais, de forma a atrair maior atenção do público para atividades e setores sem apelo emocional, como é o caso do transporte.
  - “Acoplar” uma determinada proposta de política pública a outros problemas existentes, como ao aumento das emissões de GEE, pode contribuir para dar mais visibilidade a essas propostas e fortalecer o apoio da sociedade (agregação de fluxos).