

## **CABOTAGEM DE CONTÊINERES: Análise da Estrutura de Mercado no Brasil<sup>1</sup>**

CONTAINER CABOTAGE: Analysis of the Market Structure in Brazil

Elizabete Thomas<sup>2</sup>

**RESUMO:** Em um contexto político de questionamento da política pública para a cabotagem brasileira de contêineres, o objetivo deste artigo é analisar a estrutura do mercado resultante de sua aplicação. São objetivos deste artigo: realizar breve análise histórica do tema da proteção do mercado de navegação no país (mais especificamente, a cabotagem de contêineres), identificar as empresas e a frota operante no setor e, por fim, analisar a estrutura de mercado resultante da política pública protecionista adotada, por meio de indicadores adequados (Índice Herfindahl-Hirshman), de forma a constatar se há concentração ou desconcentração de mercado e em que medida. O artigo se propõe a conhecer o atual estado da disciplina, de forma a possibilitar, em caso de alteração da política pública vigente, futuras comparações e análises.

**PALAVRAS-CHAVE:** Navegação; Cabotagem; Política Pública; Estrutura de Mercado.

**ABSTRACT:** In a political context where the public policy for the Brazilian container cabotage is being questioned, the objective of this paper is to analyze the resulting market structure from its application. The objectives of this paper are: to carry out a brief historical analysis of the protection of the navigation market in the country (more specifically, container cabotage), to identify the companies and the operating fleet in the sector and, finally, to analyze the resulting market structure from the adopted protectionist public policy, using appropriate indicators (such as the Herfindahl-Hirshman Index), in order to verify whether there is concentration or market deconcentration and to what extent. This paper proposes to study the current state of the discipline, in order to enable future comparisons and analyses, in case of a change of the current public policy.

**KEYWORDS:** Navigation; Cabotage; Public Policy; Market Structure.

---

<sup>1</sup> Esse artigo é baseado no Trabalho de Conclusão de Curso – TCC apresentado na Fundação Getúlio Vargas – FGV no curso de MBA Executivo em Economia e Gestão: Regulação em Transportes.

<sup>2</sup> Doutoranda em Economia na Universidade Católica de Brasília – UCB e Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. É Especialista em Regulação de Serviços de Transportes Aquaviários na Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ. Esse artigo não representa a opinião da Instituição na qual trabalha, mas, tão somente, a opinião da autora.



## 1 INTRODUÇÃO

A política pública de proteção nacional à navegação costeira é instituto que remonta à formação dos Estados modernos. Recentemente, Thomas & Vedan (2019) reuniram estudos sobre a temática, realizaram análise comparada do Direito aplicado em diversos países e situaram o Brasil em relação ao tema. Concluíram os autores que, ao longo dos anos, “a defesa da navegação marítima costeira modificou-se, mas subsistiu”, apesar de ter sido recorrentemente colocada à prova (THOMAS & VEDAN, 2019, p. 14). No Brasil, de acordo com a Lei no 9.432/1997, navegação de cabotagem é definida como aquela realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando-se a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores (BRASIL, 1997, art. 2º, inc. IX).

O presente trabalho insere-se em um contexto em que a política pública para o setor de navegação, cujo marco é a supramencionada Lei nº 9.432/1997, está sendo questionada. De um lado, o Ministério da Economia propôs, inicialmente, a abertura irrestrita deste mercado. Ao longo do ano de 2019, o Ministério da Infraestrutura, por seu turno, esforçou-se no sentido de evidenciar a relevância de que o mercado fosse apenas flexibilizado, uma vez que a abertura irrestrita colocaria o país em posição de dependência do fluxo de embarcações estrangeiras.

Ao longo dos anos 2018 e 2019, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria operacional para avaliar os obstáculos ao desenvolvimento deste tipo de navegação no país, sob a égide da norma de regência, com o intuito de estimular o incremento de sua participação na matriz de transportes nacional. A auditoria centrou-se no transporte realizado por contêineres. O objetivo do órgão de controle, após a auditoria, é que o mercado de transportes de cargas na costa brasileira por meio de contêineres seja fomentado, de modo a tornar a estrutura de mercado mais aberta àqueles que dele desejam participar. O fomento à competição e a defesa da concorrência levariam, inexoravelmente, à redução dos preços dos fretes. Em seu estudo, o TCU desconsiderou que, internacionalmente, este segmento da economia está estruturado de forma similar: as principais companhias de navegação estão oligopolizadas em 3 (três) alianças, que concentram cerca de 80% da movimentação mundial de contêineres. Essas alianças são a 2M Alliance, a Ocean Alliance e a “The” Alliance<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Para mais informações sobre essas alianças, ver CADE (2018)



Este artigo propõe-se a analisar a atual estrutura de mercado deste segmento da economia nacional, qual seja: a cabotagem de contêineres. Essa estrutura de mercado é resultado da aplicação da Lei nº 9.432/1997, que ordena o transporte aquaviário brasileiro. Caso haja, de fato, alteração na política pública vigente, este trabalho possibilitará averiguar o impacto da abertura de mercado em sua estrutura, se houve concentração ou desconcentração do mercado e em que medida. Seu objetivo é analisar a atual estrutura do mercado brasileiro de cabotagem por contêineres resultante da aplicação de lei de regência para o setor, pretendendo conhecer o atual estado da disciplina, de forma a possibilitar, em caso de alteração da política pública vigente, futuras comparações e análises.

Este artigo tem como ponto de partida a análise histórica dos marcos legais do setor de navegação no Brasil. Com suporte em uma perspectiva histórica, será possível investigar o status quo do tema, levando-se em consideração não apenas os normativos vigentes, mas, também, os estudos mais recentes sobre a temática, sejam eles provenientes do próprio governo ou não.

Posteriormente, faz-se necessário conhecer o setor sobre o qual se trabalha. A identificação das empresas atuantes foi feita por meio de pesquisa nas informações disponibilizadas no sítio eletrônico da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Os dados disponibilizados por essa Agência Regulatória, por meio do Estatístico Aquaviário, Sistema de Informações Gerenciais (SIG) e por meio do próprio Portal, foram vastamente utilizados. As informações disponibilizadas pelas empresas identificadas em seus sítios eletrônicos também foram empregadas. Observa-se, pois, que este artigo fez extenso uso de dados secundários.

Para a análise da capacidade de transporte de cada empresa identificada, não foi utilizada a quantidade de embarcações que cada empresa possui, mas a tonelage de porte bruto (TPB) de sua frota (em inglês, *Deadweight Tonnage* – DWT). A tonelage de porte bruto é a soma de todos os pesos variáveis que uma embarcação é capaz de embarcar em segurança. É o somatório dos pesos de combustível, água, mantimentos, consumíveis, tripulantes, passageiros, bagagem e carga embarcados. O índice também pode ser definido como a diferença entre o deslocamento bruto e o líquido transportado em carga, combustível e equipagem. O deslocamento bruto (*gross displacement*) é o peso total que pode ser deslocado pela embarcação, ou seja, o peso da



embarcação (casco, motor e equipamentos), equipagem (tripulação e seus pertences), combustível e carga. O deslocamento líquido (*net displacement*) é o peso total deslocado somente pela embarcação (caso, motor e equipamentos).

Quando da análise propriamente dita da estrutura de mercado, optou-se pela utilização do Índice *Herfindahl-Hirschmann*, amplamente empregado em estudos econômicos sobre concentração de mercado. Escolheu-se esse índice em função de vários fatores, dentre os quais sua fácil manipulação e sua funcionalidade para mercados com poucos *players*. Alguns índices não são passíveis de serem usados para este caso concreto, uma vez que consideram, por exemplo, a participação relativa das três maiores empresas atuantes no setor e, neste caso, temos ao todo, apenas, três companhias. O cálculo do Índice *Herfindahl-Hirschmann* será apresentado mais adiante.

## 2 NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM: AVANÇOS E RETROCESSOS NO BRASIL

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, define a navegação de cabotagem, como “a realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” (BRASIL, 1997, art. 2º, inc. IX). Esse tipo de navegação, no entanto, é anterior à própria formação do Estado brasileiro e tem origem quando da ocupação litorânea do território por Portugal, com a priorização dos espaços costeiros. Segundo Fonseca (2012, p. 03),

o transporte através da navegação de cabotagem foi um dos principais modais utilizados até a primeira metade do século XX, quando as malhas ferroviárias voltadas predominantemente para a interiorização do território, e, sobretudo as malhas rodoviárias ainda estavam em formação. A matriz de transporte que se consolida no Brasil a partir de então deixa o modal aquaviário em uma posição marginal em relação aos principais modais terrestres (...).

Até meados do século XX, a navegação costeira foi o eixo do sistema de viação do Brasil. Entre os anos 1500 (início do período dos descobrimentos) e 1808 (chegada da família real portuguesa ao Brasil), a navegação de cabotagem era a única forma de interligar os portos brasileiros para a realização das atividades comerciais internas (CNT, 2013). Os portugueses, apesar das constantes invasões estrangeiras, detinham o monopólio da navegação e do comércio.



Neste período, a navegação de cabotagem perdia espaço apenas para a navegação de longo curso (comércio de exportação e importação), que era preponderante.

A chegada da família real portuguesa e a Carta Régia de 28 de janeiro de 1808 marcaram o fim do monopólio português na costa brasileira (BRASIL, 1808). Uma vez que, a esta época, não havia ligações terrestres importantes e eficazes, o território comunicava-se, predominantemente, pelo Atlântico e pelos rios. Iniciou-se um período de comércio internacional marítimo relativamente livre, com a expansão da frota de embarcações construídas no Brasil e avanços e retrocessos até o estabelecimento de um projeto nacional para o setor.

Em 1822, quando da Independência do Brasil, o país herdou um aparelhamento naval em boas condições. O Império, no entanto, enfrentou problemas relativos à falta de regularidade entre pontos e portos do território, o que resultou em problemas internos de gestão. Deste problema, surgiu a necessidade de implementação, pelo governo imperial, da navegação de cabotagem regular oficial para o transporte de correspondências e de pessoas para vários lugares do território nacional. Seguiu-se à concessão de linhas regulares às empresas que possuíam navios à vapor, fato que contribuiu para a modernização da frota mercante.

Em relação ao problema da falta de regularidade entre os portos nacionais, Octaviano Martins (2013, p. 50) ensina que o abastecimento do comércio interior demanda regularidade e, por isso, seus fluxos não podem se submeter, unicamente, às decisões e interesses da iniciativa privada. Uma vez que os critérios da iniciativa privada são guiados pelo lucro e pela rentabilidade econômica, a autora conclui que “a atividade da navegação enseja o intervencionismo estatal”. Este intervencionismo estatal seria capaz de garantir a regularidade necessária ao abastecimento interno e o alcance dos interesses nacionais.

Percebe-se, pois, que, passados meio século, este debate ainda é atual. Ciclicamente, discute-se o grau de intervenção do Estado na economia e, neste caso concreto, de intervenção no setor de navegação nacional. Ao longo do período do Império, uma das formas de intervenção estatal era por meio da concessão de linhas de navegação regulares. Tais concessões não persistem mais, mas outras formas de intervencionismo se fazem presentes, como a reserva de mercado às embarcações de bandeira brasileira.



É, portanto, ao longo do período do Império que, de acordo com Fonseca (2012, p. 41), “o desenvolvimento da navegação mercante e da indústria naval nacional passa a se vincular de forma mais intensa devido às políticas públicas do Estado”. Se, por um lado, a presença do Estado no setor torna-se inexorável, por outro lado, este setor começa a ser vinculado ao da construção naval. Esse trinômio Estado- navegação-construção naval será, ao longo dos anos, objeto de muitos debates e questionamentos. Este trinômio é o eixo da Lei no 9.432/1997 e da política pública atualmente em vigor para o setor.

Para Octaviano Martins (2013, p. 56), no entanto, os mercados de navegação e de construção naval são distintos. Para a autora, a indústria da navegação (ou “indústria *shipping*”) é segmentada em dois mercados: o mercado de fretes (*freight market*), que se relaciona ao transporte e à armação de navios (a navegação propriamente dita) e o mercado de construção naval e comercialização de navios (compra e venda, construção, reparação naval, e descomissionamento). Desde cedo, no entanto, existiu a vinculação entre o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria naval nacionais, ambos sob uma espécie de tutela do Estado. Até hoje, tal vinculação permanece.

Desde os anos iniciais da formação do Estado brasileiro, a questão da liberalização ou da proteção do setor fez-se presente. O Decreto nº 60, de 8 de outubro de 1833, autorizou o governo a contratar empresas nacionais e estrangeiras para navegarem no país, fato que suscitou debates (BRASIL, 1833). Nos quase 200 anos que se seguiram, o debate permaneceu, e os sucessivos governos adotaram políticas públicas diversas, evidenciando a falta de uma verdadeira política pública de Estado para o setor e a existência de diferentes políticas de governo.

O período do Brasil Imperial foi marcado por uma sucessão de decretos que pouco impactaram o setor de prestação de serviços de navegação ou da indústria naval. A navegação de longo curso permaneceu sendo realizada por embarcações estrangeiras. Na navegação de cabotagem, as empresas nacionais concorriam com as estrangeiras (a abertura da navegação de cabotagem aos estrangeiros sempre esteve na pauta do governo imperial). Um dos principais marcos deste período foi a criação da Companhia de Navegação Costeira, em 1882. No setor de infraestrutura portuária, pouco foi investido.



Após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi fundada a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro, em 1890, que viria a se tornar a principal armadora nacional. Por quase um século, o Lloyd tornar-se-ia sinônimo de marinha mercante nacional. A Constituição de 1891, art. 13, restabeleceu o privilégio dos nacionais na cabotagem, ato que marca a volta da intervenção estatal na navegação. *In verbis*:

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

Paragrapho único. A navegação de cabotagem será feita por navios nacionais (BRASIL, 1891).

Do excerto acima, observa-se que, à época, não se falava de modal rodoviário, inexistindo a política rodoviarista característica dos anos seguintes. Esta política de Estado terá início no Governo Vargas (1930 - 1945). Tampouco existia, concretamente, uma política estruturada para o transporte aquaviário pela costa e pelas vias interiores. Esse transporte ocorria antes por falta de opções do que pela existência de políticas públicas para fomentá-lo.

Até a década de 1930, a navegação de cabotagem esteve dentre os principais modais utilizados para o transporte de cargas no país, apesar das inúmeras dificuldades enfrentadas pelo setor aquaviário. Possivelmente o modal somente ocupava ainda essa posição devido à falta de opções para a realização dos fluxos em alguns casos, mas na impossibilidade da indústria naval atender as demandas da marinha mercante nacional no contexto da Crise de 1929, o modal começa enfrentar seus maiores desafios (FONSECA, 2012, p.46)

Os anos 1930 marcaram o início de intensas políticas públicas pautadas na urbanização e na industrialização. Neste bojo, estava a modernização dos transportes como um todo. Iniciou-se o período de formação das malhas rodoviárias brasileiras com foco na interiorização do país. Nos anos 1940, o setor aquaviário nacional estava relativamente bem estruturado: contava-se com 130 embarcações de carga, 11 empresas e 53 portos (entre portos organizados, não organizados e portos naturais) (SILVA apud FONSECA, 2012, p. 48). O Lloyd Brasileiro, por exemplo, possuía 61 embarcações atuando na cabotagem e no longo curso e 11 linhas regulares de cabotagem estabelecidas que abrangiam toda a costa nacional. A Companhia Nacional de Navegação Costeira, por seu turno, possuía 23 embarcações e 4 linhas regulares nacional. São outras empresas atuantes à época: Companhia Comércio e Navegação - CCN, Companhia Carbonífera Rio-Grandense, Empresa Nacional de Navegação Hoepcke - ENNH, Rodolfo Sousa & Cia, Sociedade Paulista de Navegação Matarazzo LTDA., Sociedade de Navegação Paraná-



Santa Catarina, Sociedade Madeireira LTDA, e Navegação do Rio Amazonas. A navegação privada era atuante, e o Brasil era líder no setor marítimo na América do sul.

Nos anos que se seguiram, diversos planos estatais foram lançados com o objetivo de reaparelhar o Lloyd Brasileiro. Os governos Dutra, Vargas, Kubitschek e Goulart fomentaram a marinha mercante brasileira e a indústria naval ao passo que investiram maciçamente em rodovias, fato que contribuiu à diminuição da demanda e da importância do modal aquaviário no país. Em 1957, a cabotagem já operava quase sem capacidade de competir com outros modais (FONSECA, 2012, p.55).

Em 1969, durante o Governo Costa e Silva, o Decreto nº 64.125 criou a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunaman), que modificou, mais uma vez, o papel do Estado, com a centralização e o fortalecimento das políticas públicas para o setor (BRASIL, 1969). Após décadas de avanços e retrocessos, a frota nacional cresceu como nunca, principalmente à vinculada à navegação de longo curso, “atingindo 1% da frota mundial e ampliando a participação dos navios de bandeira brasileira de 35% para 50% nos fluxos do comércio exterior que perpassavam pelo país” (FONSECA, 2012, p.58). Neste período, denominado por alguns como “áureo”, a indústria naval brasileira ocupou a segunda posição no mundo, atrás somente do Japão.

A década de 1970 foi marcada pela prosperidade do setor aquaviário, voltado quase exclusivamente à navegação de longo curso, que era a mais lucrativa. Estimulou-se a formação de grandes companhias, por meio de processos de centralização e de concentração de capital. Neste período, por exemplo, surgiu a Companhia Libra de Navegação, fruto da fusão de treze pequenas companhias de cabotagem, com o objetivo de atender à demanda dos fretes nacionais. Concomitantemente, consolidou-se o modal rodoviário para o transporte de cargas no país com os vultuosos investimentos públicos no setor.

Após este período, a partir do final dos anos 1970, houve a desaceleração da economia brasileira, a queda nos investimentos, a crise fiscal e financeira mundiais, com a consequente diminuição do poder de ação do Estado sobre o setor naval. Houve novas tentativas de reaquecer o setor, mas ficou evidente que o modal rodoviário demandava menos recursos e alcançava resultados em prazos mais curtos.



No final da década de 1980 o retrocesso para o setor naval foi enorme, a indústria naval operava com uma capacidade ociosa de 60%, a participação de navios com bandeira brasileira no comércio exterior que perpassava pelo país voltou aos 35% em 1989 (levando-se em conta as embarcações afretadas), e as empresas estatais do setor ingressaram em um processo de apatia extrema sem grandes perspectivas devido ao contexto político e econômico pelo qual o país se encontrava (GOULART FILHO, 2010), e um processo contínuo de recessão que levou a extinção e o sucateamento dos principais estaleiros e armadores nacionais (FONSECA, 2012, p. 60)

Destaque-se que o período áureo da navegação brasileira, além de breve, ocorreu em um contexto de alto intervencionismo estatal, muito distinto do atual. Dificilmente essas condições seriam passíveis de serem reproduzidas em um contexto no qual as iniciativas econômicas são deixadas aos agentes econômicos privados, e o Estado possui o papel apenas de regular e fiscalizar o setor. De lá para cá, o papel do Estado mudou substancialmente.

## 2.1 A retomada do discurso da (proteção da) cabotagem

O ano de 1989 é marco do início das políticas de privatização no país e da abertura da economia em relação ao mercado internacional. Os cenários político e econômico mudaram e, conseqüentemente, fazia-se necessária a modernização de vários setores nos quais predominava o intervencionismo estatal. No mesmo ano, a Sunaman foi extinta e criou-se, em seu lugar, a Secretaria de Transportes Aquáticos – STA.

A extinção da Sunaman é um marco final de um período marcado por inúmeras ações públicas para o setor naval durante praticamente todos os governos após 1939. Depois do auge que ocorreu por volta de 1970, o setor naval entra em declínio no contexto da crise internacional e a presença estatal no setor, tão reforçada por décadas, passa a navegar rumo ao seu desmonte (FONSECA, 2012, p. 61)

A Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, estabeleceu um novo regime jurídico de exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Ela ficou conhecida como “lei de modernização dos portos”, pois objetivava diminuir entraves e melhorar a eficiência portuária, por meio da diminuição do papel do Estado e do incremento da participação da iniciativa privada. Apesar de ser uma lei focada em aspectos relacionados ao porto e à sua área, a lei em questão criou novo ambiente para o setor como um todo. A maior inserção do capital internacional em território brasileiro culminou no ingresso de grandes companhias estrangeiras e na progressiva desregulamentação da navegação.



É no bojo deste processo de abertura que se iniciam as discussões em torno do Projeto de Lei nº 1.125/1995, cujo objetivo era o de “aumentar a competitividade da marinha mercante nacional e reduzir o custo do transporte aquaviário sem expor a frota nacional à concorrência desequilibrada com as empresas estrangeiras” (THOMAS & VEDAN, 2019, p. 22). A Lei nº 9.432/1997 que culminou do referido projeto de lei, apesar de estabelecer reservas ao mercado, avançou na liberalização em muitos pontos.

No mesmo ano, em 1997, sob o Programa Nacional de Desestatização, a Companhia de Navegação Lloyd Brasileiro foi extinta. Ademais, o novo marco normativo possibilitou que o interesse de grandes armadores internacionais se firmasse internamente, uma vez que os requisitos para se tornar empresa brasileira de navegação - EBN<sup>4</sup> foram alterados: não era mais necessário que determinado percentual do capital da empresa fosse nacional, mas tão somente que a sua sede fosse no Brasil. A inserção do capital estrangeiro contribuiu à concentração de mercado e sua conseqüente oligopolização. Atualmente, questiona-se a validade da restrição de acesso ao mercado aos navios estrangeiros, uma vez que as próprias EBN aqui constituídas possuem capital, majoritariamente, internacional.

### 3 DA ORGANIZAÇÃO NACIONAL DO MERCADO DE TRANSPORTE DE CONTÊINERES

Atualmente, quarenta e duas empresas brasileiras de navegação (EBN) são outorgadas para operar na navegação de cabotagem<sup>5</sup>. Destas, uma possui outorga apenas para fins de financiamento junto ao Fundo da Marinha Mercante (FMM), dezesseis estão autorizadas a operar exclusivamente embarcações de porte bruto inferior a 500 TPB<sup>6</sup> e vinte e cinco estão outorgadas a operar na navegação de cabotagem propriamente dita.

---

<sup>4</sup> Empresa Brasileira de Navegação – EBN: “pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente” (BRASIL, 1997, art. 2o, inc. V).

<sup>5</sup> Dados do Portal da Antaq. Disponível em: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br). Acesso em: 07 fev 2020.

<sup>6</sup> Tonelagem de Porte Bruto – TPB. Em inglês, Deadweight Tonnage – DWT.



**Tabela 01 – Empresas outorgadas a operar na cabotagem\***

	Empresa	Frota	
		Embarcação	TPB
01	Aliança Navegação e Logística LTDA.	09 porta-contêineres	470.722,00
02	Chibatão – Navegação e Comércio LTDA.	69 balsas 23 empurradores / rebocadores 01 barcaça	141.039,14
03	Cia de Navegação Norsul	01 químico 01 graneleiro 06 empurradores / rebocadores 12 barcaças	164.134,64
04	Empresa de Navegação Elcano S.A.	02 químicos 02 graneleiros 02 petroleiros 02 gases liquefeitos	230.239,50
05	Equipemorim Serviços Marítimos LTDA.	02 balsas 01 rebocador/empurrador	1.636,83
06	Flumar Transportes de Químicos e Gases LTDA.	03 químicos	80.000,00
07	Grega Shipping Navegação LTDA.	03 balsas 02 rebocadores / empurradores	2.540,27
08	Hidroviás do Brasil – Cabotagem LTDA.	02 graneleiros 02 rebocadores / empurradores	165.830,22
09	Locar Guindastes e Transportes Intermodais S.A.	04 balsas 05 barcaças 13 rebocadores / empurradores	36.052,65
10	Log-In Logística Intermodal S.A.	02 porta-contêineres	62.660,60
11	Log-In Marítima Cabotagem LTDA.	01 porta-contêiner	36.861,00
12	Log-In Navegação LTDA.	02 porta-contêineres	77.315,30
13	Lyra Navegação Marítima LTDA.	02 graneleiros	71.596,00
14	Marfort Serviços Marítimos LTDA.	04 balsas 02 barcaças 03 rebocadores / empurradores	2.971,83
15	Martin Leme Serviços Marítimos LTDA.	02 balsas 03 barcaças 03 rebocadores / empurradores 02 chatas 11 lanchas	5.235,03
16	Mercosul Line Navegação e Logística LTDA.	04 porta-contêineres	140.161,50
17	Norsulcargo Navegação S.A.	02 carga-geral	49.680,00
18	Norsulmax Navegação S.A.	01 graneleiro	75.011,80
19	Petrobras Transportes S.A. – TRANSPETRO	29 petroleiros	2.406.675,73
20	Petróleo Brasileiro S.A. – PETROBRAS	02 petroleiros 08 lanchas	230.042,13
	Empresa	Frota	
		Embarcação	TPB
21	Posidonia Shipping & Trading LTDA.	02 balsas 01 rebocador / empurrador	5.852,02
22	Sea Partners Navegação e Logística LTDA.	04 barcaças 01 balsa 02 botes 01 rebocador / empurrador	44.318,88

23	Superpesa Cia de Transportes Especiais e Intermodais	02 balsas 06 barças 01 cábreá	34.752,00
24	Tranship Transportes Marítimos LTDA.	03 balsas 01 barça 06 carga geral 19 rebocadores / empurradores	41.458,99
25	Zemax Log Soluções Marítimas S.A.	06 barças 03 rebocadores / empurradores	9.452,89
	<b>TOTAL</b>	317	4.586.240,95

\* Excluídas as empresas outorgadas a operar exclusivamente embarcações de porte bruto inferior a 500 TPB e para fins de financiamento junto ao Fundo da Marinha Mercante – FMM.

**Fonte:** Portal da Antaq, disponível em: [www.antaq.gov](http://www.antaq.gov). Acesso em: 07 fev 2020.

Das vinte e cinco EBN outorgadas a operar na navegação de cabotagem, apenas cinco possuem embarcações contêineiras em sua frota: Aliança Navegação e Logística LTDA., Log-In Logística Intermodal S/A, Log-In Navegação LTDA., Log-In Marítima Cabotagem LTDA. e Mercosul Line Navegação e Logística LTDA. Como Log-In Logística Intermodal S/A, Log-In Navegação LTDA. e Log-In Marítima Cabotagem LTDA pertencem ao mesmo grupo e foram apartadas por questões estratégicas da empresa, estas serão consideradas como 1 (uma) só, doravante denominadas apenas de “Grupo Log-In”. Das 317 embarcações operantes na cabotagem brasileira, apenas 18 são porta-contêineres, que representam 17,18% da TPB disponível nesta navegação.

Faz-se interessante observar aqui, portanto, que, apesar de relevante, o escopo da auditoria realizada pelo TCU anteriormente mencionada é pequeno: engloba apenas 6% das embarcações, 17,18% da TPB e 20% das empresas que operam na navegação de cabotagem. O setor de transporte de mercadorias em contêineres, ademais, possui suas especificidades. Dessa forma, é inviável fazer qualquer generalização a partir dos achados de sua análise para toda a navegação de cabotagem.

A abertura progressiva do mercado que atualmente se propõe tem como objetivo aumentar o número de embarcações disponíveis e, com isso, aumentar a participação deste modal na matriz de transportes nacional. Novamente, retoma-se o debate entre abertura da navegação costeira a embarcações estrangeiras ou reserva de mercado aos nacionais, discussão está presente desde os tempos imperiais.



### 3.1 Aliança Navegação e Logística Ltda.

A Aliança Navegação e Logística LTDA. (doravante “Aliança”) foi fundada em 1950 e, atualmente, é a EBN que possui a maior frota de embarcações do tipo porta-contêiner operando na costa brasileira. Em 1998, a Aliança foi adquirida pelo Grupo Oetker, proprietário da empresa de navegação Hamburg Süd<sup>7</sup>. A internacionalização do seu capital foi possível com o advento da Lei nº 9.432/1997, que flexibilizou o conceito de empresa brasileira de navegação, conforme explicitado anteriormente. Apesar disto, as empresas permaneceram comercialmente independentes e, desde 1º de dezembro de 2017, ambas passaram a pertencer à A.P. Moller – Maersk<sup>8</sup>. A frota da empresa é composta pelos seguintes porta-contêineres:

**Tabela 02** - Frota de Contêineres da EBN Aliança Navegação e Logística LTDA. Fev./2020

Nome da Embarcação	TPB	Ano de Construção	Estaleiro de Construção
Américo Vespúcio	52.039,00	2013	Shanghai Shipyard (China)
Bartolomeu Dias	57.818,00	2014	Shanghai Shipyard (China)
Fernão de Magalhães	52.072,00	2013	Shanghai Shipyard (China)
Pedro Álvares Cabral	52.019,00	2013	Shanghai Shipyard (China)
Sebastião Caboto	52.065,00	2012*	Shanghai Shipyard (China)
Vicente Pinzón	57.881,00	2014	Shanghai Shipyard (China)
João de Solis (REB)**	52.161,00	2017	Jiangsu Yangzijiang (China)
Aliança Leblon (REB)	23.229,00	2005	<i>Informação não identificada</i>
Monte Sarmiento (REB)	71.438,00	2005	DSME Okpo (Coreia do Sul)
<b>TOTAL</b>	470.722,00	-	-

\* Dados divergentes entre o Portal da ANTAQ (2012) e o site da EBN (2013)

\*\* REB significa Registro Especial Brasileiro. Para “REB”, vide item 4.

**Fonte:** Portal da ANTAQ, site da Aliança Navegação e Logística LTDA. Acesso em: 07 fev. 2020.

Observa-se que, apesar de haver a vinculação entre serviço de navegação e indústria naval na política pública nacional, os contêineiros da Aliança foram construídos em estaleiros estrangeiros. De fato, atualmente, os maiores estaleiros do mundo estão concentrados na Coreia do Sul, na China e no Japão, respectivamente. A Aliança, em seu plano de negócios, optou, portanto, por importar embarcações asiáticas, pagando altos tributos referente à nacionalização. Para este caso em específico, a vinculação proposta não obteve resultados positivos.

<sup>7</sup> A Hamburg Südamerikanische Dampfschiffahrts-Gesellschaft A/S & CO KG é uma empresa alemã fundada em 1871.

<sup>8</sup> A A.P. Møller – Maersk Gruppen é um conglomerado dinamarquês fundado em 1904.



### 3.2 Grupo Log-In

O Grupo Log-In, por sua vez, foi fundado em 2008 e, hoje, é composto por 3 (três) empresas. São elas: Log-In Logística Intermodal S/A, Log-In Navegação LTDA. e Log-In Marítima Cabotagem LTDA. A EBN subdividiu-se estrategicamente com o fito de viabilizar a incorporação de novas embarcações em sua frota. Estas EBN, uma vez que fazem parte do mesmo grupo, são tratadas, neste artigo, de forma conjunta. Atualmente, a frota da empresa de porta-contêineres é composta por:

**Tabela 03:** Frota de Contêineres das EBN do Grupo Log-In. Fev./2019

Nome da Embarcação	TPB	Ano de Construção	Estaleiro de Construção
Log-In Jacarandá	38.674,60	2011	Estaleiro Ilha S/A (Eisa)
Log-In Jatobá	38.715,30	2009	Estaleiro Ilha S/A (Eisa)
Log-In Pantanal (REB)*	23.986,00	2007	Aker MTW GmbH / Wismar (Alemanha)
Log-In Resiliente (REB)*	38.600,00	2017	Gdynia Shipping (Polônia)
Log-In Polaris	36.861,00	2019	Guangzhou Wenchong Shipyard (China)
<b>TOTAL</b>	176.836,9		

\* Para “REB”, vide item 4.

**Fonte:** Portal da ANTAQ. Acesso em: 07 fev. 2020.

As embarcações Log-In Jacarandá e Log-In Jatobá foram as primeiras embarcações contêineras construídas no Brasil, ambas pelo Estaleiro Ilha S/A (Eisa). O Grupo Log-In, nos últimos anos, alterou sua frota de forma significativa, de maneira a adaptar-se às circunstâncias do mercado. Em 2017, a empresa adquiriu a embarcação Log-In Resiliente com capacidade nominal de 2.700 TEU<sup>9</sup> para substituir a embarcação alienada Log-In Amazônia de 1.700 TEU. Segundo a própria empresa, “além de expandir a capacidade, a substituição visa obter maior eficiência operacional, diluição do custo fixo e padronização da frota” (LOG-IN, 2017).

É com isso, pois, que se preocupa a teoria da LaE aplicada para a regulação do meio marítimo: o estudo dos possíveis efeitos econômico-jurídicos (consequencialismo) de uma norma regulando a conduta de agentes públicos e privados, bem como, os reflexos para a sociedade como um todo e para a condução da economia.

<sup>9</sup> A sigla TEU (*Twenty Foot Equivalent*) é uma unidade de transporte de um contêiner padrão de 20 pés. Estes módulos padronizados de contêiner de 20 pés recebem o nome de TEU. Assim, 1 (um) contêiner de 20 pés é 1 (um) TEU. Por seu turno, 1 (um) contêiner de 40 (quarenta) pés é 1 (um) contêiner de 2 (dois) TEUs.



No mesmo ano, a Log-in rescindiu contrato firmado com o Estaleiro Ilha S/A (Eisa) para a construção dos cascos EI-506, EI-507 e EI-508, uma vez que o estaleiro entrou em recuperação judicial (LOG-IN, 2018). De forma a não prejudicar a prestação de seus serviços e a continuar ampliando a sua frota, a EBN iniciou negociação de compra de nova embarcação com o estaleiro chinês *Guangzhou Wenchong Shipyard*, ao mesmo tempo em que iniciou gestões junto à ANTAQ para o afretamento por tempo de embarcação estrangeira para operar na cabotagem. Tal afretamento fazia-se necessário, pela ótica da empresa, para suprimir a lacuna deixada pelo descumprimento contratual do estaleiro Eisa. Após a devida comprovação de interesse público perante a Agência Reguladora, o Acórdão nº 30-ANTAQ, de 23 de maio de 2019, concedeu 12 (doze) meses à Log- In Logística Intermodal S/A para o afretamento por tempo de embarcação estrangeira para operar na cabotagem.

Em junho de 2019, o estaleiro chinês *Guangzhou Wenchong Shipyard* transferiu a posse da recém-construída embarcação com capacidade para 2.700 TEU para o armador e, no mês subsequente, iniciou-se a viagem ao Brasil. Desde a contratação da construção das novas embarcações com o estaleiro Eisa até a chegada da nova embarcação Log-In Polaris ao Brasil, passaram-se doze anos (Grupo Log-In e Eisa firmaram contrato em 30 de novembro de 2007). Esse lapso temporal evidencia a dificuldade enfrentada pelas EBN que atuam no nicho de transporte por meio de contêineres em aumentar a sua frota, privilegiando os estaleiros nacionais. Dentre os obstáculos estão não apenas as questões relacionadas aos estaleiros (a morosidade nas entregas, o risco de insolvência, dentre outros), mas também a burocracia regulatória para a internalização de embarcações construídas externamente.

### 3.3 Mercosul Line Navegação e Logística Ltda.

A Mercosul Line Navegação e Logística LTDA. (Mercosul Line), por sua vez, foi criada em 1996 e, a partir de 8 de dezembro de 2017, tornou-se parte do grupo francês CMA CGM<sup>10</sup>. Sua frota de porta- contêineres é composta por:

---

<sup>10</sup> CMA CGM S.A. é uma sociedade anônima francesa criada em 1978.



**Tabela 04:** Frota de Contêineres da EBN Mercosul Line Navegação e Logística LTDA.

Fev./2020

Nome da Embarcação	TPB	Ano de Construção	Estaleiro de Construção
MERCOSUL Santos	35.221,00	2008	PS Werften Stralsund (Alemanha)
MERCOSUL Suape	35.221,00	2008	Volkswerft Stralsund GmbH (Alemanha)
MERCOSUL Itajaí	35.586,50	2015	<i>Informação não identificada</i>
MERCOSUL Guarani (REB)*	34.133,00	2002	Wadan Yards MTW GmbH (Alemanha)
<b>TOTAL</b>	140.161,5		

\* Para “REB”, vide item 4.

**Fonte:** Portal da ANTAQ. Acesso em 07 fev. 2020.

Observa-se que, como no caso da Aliança, nenhuma embarcação pertencente à frota da empresa foi construída em estaleiro nacional.

#### 4 DO PAPEL DO AFRETAMENTO DE EMBARCAÇÕES ESTRANGEIRAS NO MERCADO DE TRANSPORTE DE CONTEINERES

A Lei nº 9.432/1997, em seu art. 11, instituiu o Registro Especial Brasileiro (REB), o qual foi regulamentado pelo Decreto nº 2.256/1997. O Decreto, por sua vez, prevê que, cumpridos os requisitos dispostos em seu art. 2º, parágrafo único, uma EBN pode afretar embarcação estrangeira e arvorar nela a bandeira brasileira. Assim sendo, nas tabelas anteriores, as embarcações que possuem a notação “(REB)” são, na verdade, embarcações originalmente estrangeiras, afretadas a casco nu<sup>11</sup> pelas EBN, mas que arvoram, por prazo determinado, a bandeira brasileira.

O fretamento de embarcações é instituto antigo, que remonta ao início da época das grandes navegações. Fretar significa tomar a frete, alugar um veículo de transporte, uma embarcação. Quem afreta toma a embarcação para si, e quem freta cede a embarcação em troca da devida compensação financeira.

O afretamento de embarcações é importante às EBN, pois lhes permite testar potenciais mercados e rotas e fidelizar clientes, antes de realizar o investimento de capital necessário à aquisição de uma embarcação. Hodiernamente, as embarcações contêineiras são cada vez

<sup>11</sup> Afretamento a casco nu: contrato em virtude do qual o afretador tem a posse, o uso e o controle da embarcação, por tempodeterminado, incluindo o direito de designar o comandante e a tripulação. (BRASIL, 1997, art. 2º, inc. I).



maiores, e a empresa de navegação só estará disposta a realizar o investimento necessário em sua aquisição quando tiver carga a ser transportada em volume suficiente que ajude a amortizar o custo de capital. Além disso, o afretamento permite que as EBN ajustem suas frotas às oscilações de mercado.

Para a cabotagem, de acordo com a Lei nº 9.432/1997 e o Decreto nº 2.256/1997, as empresas podem afretar embarcações estrangeiras a casco nu com o objetivo de inscrição no REB (e arvorar bandeira brasileira) de forma limitada ao dobro da tonelagem de porte bruto das embarcações de tipo semelhante por ela encomendadas a estaleiro brasileiro instalado no país, com contrato de construção em eficácia, adicionado de metade de porte bruto das embarcações brasileiras de sua propriedade, ressalvado o direito ao afretamento de pelo menos uma embarcação de porte equivalente.

Todas as EBN que operam com porta-contêineres na navegação de cabotagem no Brasil utilizam-se no instituto do REB para expandir a sua frota operante e a sua oferta de serviços. Com este dado, pode-se concluir, intuitivamente, que as empresas ora operantes já utilizam grande parte de sua capacidade disponível para ofertar seus serviços no modal aquaviário, necessitando, portanto, trazer novas embarcações sob a figura do REB. Como essas embarcações arvoram a bandeira brasileira e operam com regularidade em águas jurisdicionais brasileiras, por escolha metodológica, elas serão computadas na frota das EBN.

## 5 ANÁLISE DE ESTRUTURA DE MERCADO

Alguns índices são utilizados para analisar a concentração das estruturas de mercado. A análise de concentração do mercado permite avaliar, de maneira agregada, quão concentrado é determinado mercado e avaliar, individualmente, a importância relativa de cada agente. Diferentes tipos de *market share* podem levar a distintas conclusões a respeito do que ocorre em termos concorrenciais.



### 5.1 Índice Herfindahl-Hirschman – HHI

O índice HHI é utilizado para medir o poder de mercado das empresas e o seu exercício. Ele é calculado da seguinte forma:

$$H = \sum_{i=1}^N q_i^2$$

onde  $q_i$  representa a participação de mercado da firma  $i$ , e  $N$  é o número de firmas que participam do mercado. O índice HHI é, portanto, calculado com base no somatório do quadrado das participações de mercado de todas as empresas de um dado setor.

Para o caso da cabotagem de contêineres no Brasil, a capacidade de transporte no setor em termos de tonelagem de porte bruto será a variável que irá compor a mensuração do *market share*.

Abaixo, é possível observar as empresas brasileiras de navegação outorgadas pela ANTAQ para operar na navegação de cabotagem, sua respectiva frota contêineira e sua tonelagem de porte bruto. Como será possível observar, a incorporação de embarcações afretadas a casco nu com suspensão de bandeira no cômputo da frota das EBN possui baixa significância no que concerne à concentração de poder de mercado.

**Tabela 05** – Empresas brasileiras de navegação – EBN outorgadas a operar na navegação de cabotagem no Brasil – Frota própria e Registro especial brasileiro (REB)

EBNs	Embarcação	TPB	Total	Participação no Mercado (%)
Aliança Navegação e Logística LTDA.	Américo Vesúcio	52.039,00	470.722,00	58,48
	Bartolomeu Dias	57.818,00		
	Fernão de Magalhães	52.072,00		
	Pedro Álvares Cabral	52.019,00		
	Sebastião Caboto	52.065,00		
	Vicente Pinzón	57.881,00		
	João de Solis (REB)	52.161,00		
	Aliança Leblon (REB)	23.229,00		
	Monte Sarmiento (REB)	71.438,00		



Grupo Log-In	Log-In Jacarandá	38.674,60	176.836,90	21,97
	Log-In Jatobá	38.715,30		
	Log-In Polaris	36.861,00		
	LOG-IN Pantanal (REB)	23.986,00		
	LOG-IN Resiliente (REB)	38.600,00		
Mercosul Line Navegação e Logística LTDA.	Mercosul Itajaí	35.586,50	157.362,5	19,55
	Mercosul Santos	35.221,00		
	Mercosul Suape	35.221,00		
	MERCOSUL Guarani (REB)	34.133,00		
	CMA CGM Ventania (REB)	17.201,00		
<b>TOTAL</b>			<b>804.921,40</b>	<b>100</b>

Fonte: elaboração da autora (2021)

Com a aplicação do índice HHI para o caso concreto, ter-se-á:

**Tabela 06** - Aplicação do índice HHI – participação das empresas que possuem embarcações do tipo porta-contêineres no mercado de cabotagem no Brasil – cálculo com base na frota própria e no Registro especial brasileiro (REB)

EBNs	Participação no Mercado (Frota Própria) (%)	HHI (Frota Própria)	Participação no Mercado (Frota Própria + REB) (%)	HHI (Frota Própria + REB)
Aliança Navegação e Logística LTDA.	59,52	3.542,67	58,48	3.419,97
Grupo Log-In	21	440,80	21,97	482,66
Mercosul Line Navegação e Logística LTDA.	19,48	379,64	19,55	382,20
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>4.363,12</b>	<b>100</b>	<b>4.284,83</b>

Fonte: elaboração da autora (2021)

O índice HHI varia de 0 (zero) a 10.000. Quanto mais próximo de 10.000, mais concentrado é o mercado. Por outro lado, quanto mais próximo de 0 (zero), mais próxima a estrutura de mercado está do modelo de concorrência perfeita. Por este índice, o mercado pode ser classificado em três níveis:



- (i) Não concentrado – se  $HHI < 1500$  pontos;
- (ii) Moderadamente concentrado – se  $1500 < HHI < 2500$ ;
- (iii) Altamente concentrado – se  $HHI > 2500$ .

No Brasil, no mercado de navegação de cabotagem para o transporte de contêineres, observa-se um tripólio assimétrico. Um tripólio é um oligopólio no qual apenas 3 (três) empresas competem entre si e há impedimento para a entrada de novas empresas. O índice HHI para o caso em questão indicou um mercado altamente concentrado, no qual 1 (uma) empresa - a Aliança Navegação e Logística LTDA.- detém quase 60% da capacidade de transporte do setor (oferta de transporte), e as demais – Grupo Log-In e Mercosul Line Navegação e Logística LTDA., cerca de 40% do mercado.

## 5.2 Barreiras à entrada

A Lei nº 9.432/1997 definiu empresa brasileira de navegação como a “pessoa jurídica constituída segundo as leis brasileiras, com sede no País, que tenha por objeto o transporte aquaviário, autorizada a operar pelo órgão competente” (BRASIL, 1997, art. 2º, inc. V). A Resolução Normativa nº 05-ANTAQ, de 23 de fevereiro de 2016, por seu turno, define que, para a obtenção da outorga para operar como empresa brasileira de navegação, a requerente deve atender aos requisitos técnicos, econômicos e jurídicos estabelecidos na norma, quais sejam:

Art. 5º-A. empresa requerente, estabelecida na forma do art. 3º desta Norma, deverá atender aos seguintes requisitos técnicos, alternativamente:

I - ser proprietária de pelo menos uma embarcação de bandeira brasileira que não esteja fretada a casco nu a terceiros, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial; ou

II - apresentar contrato de afretamento de embarcação de propriedade de pessoa física residente e domiciliada no País ou de pessoa jurídica brasileira, a casco nu, adequada à navegação pretendida e em condição de operação comercial, por prazo igual ou superior a 1 (um) ano, celebrado com o proprietário da embarcação. (ANTAQ, 2016).

Em síntese, para obter a outorga para operar como EBN, a requerente deve possuir embarcação adequada à navegação pretendida. No setor, debate-se se essa exigência é um requisito técnico para operar ou, de fato, uma barreira à entrada. Na literatura econômica,



conceitua-se barreira à entrada como a “condição que impede a entrada de novos concorrentes” (PINDYCK & RUBINFELD, 2002, p. 344). Embarcações são ativos fixos que demandam altos investimentos e longo prazo à sua amortização no mercado de navegação. Desta forma, sua aquisição não é trivial, principalmente quando a lei de regência atrelou a prestação do serviço de navegação à indústria naval brasileira.

A recente experiência do Grupo Log-In evidenciou a atual fragilidade da vinculação entre esses dois mercados: o de prestação de serviços e o de construção naval. Esta vinculação, como demonstrado, remete aos tempos do Império, e, atualmente, precisa ser repensada. O subsídio à indústria naval – na forma de exigência de propriedade de embarcação de bandeira brasileira para ser outorgada para operar como EBN – dificulta o acesso de novos entrantes no setor. Para este nicho de mercado (cabotagem de contêineres), essa política não funcionou, fato que é possível observar quando da comparação dos porta-contêineres operantes na costa brasileira que foram construídos em estaleiros nacionais e que foram importados.

Das doze embarcações identificadas<sup>12</sup>, apenas duas foram construídas em estaleiro nacional: Log-In Jacarandá e Log-In Jatobá. Apesar disso, o estaleiro que as construiu – o Estaleiro Ilha S/A – entrou com pedido de recuperação judicial e não conseguiu fazer a entrega de outros três cascos contratados. As demais embarcações contêineiras foram construídas em estaleiros estrangeiros. Todas as seis embarcações da Aliança foram adquiridas de estaleiros chineses, a terceira e mais recente embarcação do Grupo Log-In (a Log-In Polaris) é proveniente de estaleiro chinês, duas das embarcações da Mercosul Line são originárias da Alemanha e a terceira não teve sua origem identificada. Faz-se necessário ressaltar que, por ora, analisamos apenas a construção de porta-contêineres pelos estaleiros nacionais. A construção de outros tipos de embarcações, como as balsas, as graneleiras e os navios-taque, dentre outras, necessitam de análise à parte.

Diante do tripólio assimétrico característico do mercado brasileiro, faz-se imprescindível pensar em formas de diminuir as barreiras à entrada, de forma a aumentar a oferta de serviço, diminuir o poder de mercado dos atuais players na determinação do preço do frete e, conseqüentemente, aumentar a participação deste modal na matriz de transportes nacional.

---

<sup>12</sup> Aqui, foram excluídas as embarcações que estão em REB, ou seja, que estão provisoriamente arvorando a bandeira brasileira.



## 6 CONCLUSÃO

O artigo que se apresenta é relevante na medida em que a atual política pública para o setor de cabotagem está sendo questionada por parcela da sociedade e do próprio governo. Qualquer análise deve ser precedida do diagnóstico preciso do objeto do qual se fala. Desta forma, a análise *ex-post* da política pública implementada pela Lei nº 9.432/1997 deve ser precedida da investigação acerca da estrutura de mercado resultante de sua implementação.

Como observado, em alguns aspectos, a Lei nº 9.432/1997 representou, à sua época, a flexibilização do setor à entrada de capital estrangeiro e de embarcações estrangeiras na figura do Registro Especial Brasileiro. No entanto, com a mudança progressiva do papel do Estado na economia e com a internacionalização dos mercados, questiona-se, na atualidade, se um passo a mais rumo à abertura deve ser dado. Esse embate, atualmente, é enfrentado pelo Ministério da Economia (à favor da abertura irrestrita do mercado) e pelo Ministério da Infraestrutura (à favor da flexibilização progressiva em algumas áreas). Caso, no futuro próximo, haja, efetivamente, mudança na política pública adotada, será possível comparar as alterações resultantes na estrutura de mercado.

Este artigo, portanto, apresenta o *status quo* do mercado, ou seja, a estrutura de mercado resultante da aplicação da Lei de regência do setor. Após uma breve análise história das políticas públicas de cabotagem no país que remontam ao período imperial brasileiro, e com base nos dados secundários disponíveis, identificou-se as empresas atuantes na cabotagem nacional e, posteriormente, foram delimitadas aquelas que operam com embarcações contêineiras. A frota foi analisada com base em sua tonelagem de porte bruto.

Em seguida, aplicou-se o Índice Herfindahl-Hirschmann – HHI com o objetivo de identificar se o mercado em questão é concentrado ou aproxima-se do modelo de competição perfeita. Desta aplicação, concluiu-se que, hodiernamente, o mercado de cabotagem de contêineres é altamente concentrado, com apenas uma empresa brasileira de navegação detendo quase 60% da capacidade de transporte. As duas outras empresas - Grupo Log-In e Mercosul Line - detém os demais 40%. Para tal configuração, cunhou-se o termo tripólio assimétrico, no qual apenas três empresas competem entre si e há impedimento para a entrada de novas empresas.



Observou-se que o mercado em questão possui barreiras a novos entrantes (na figura das próprias embarcações, que são ativos de alto valor), uma vez que há a vinculação das políticas públicas adotadas para o setor de navegação e de indústria naval. Como consequência, há poucas empresas atuando na cabotagem brasileira e sua frota é composta, majoritariamente, por embarcações importadas, sobretudo de estaleiros chineses. O instituto do afretamento de embarcações estrangeiras a casco nu com suspensão de bandeira para fins de REB pouco contribuiu para a desconcentração do mercado.

Conhecer a estrutura de mercado é fundamental se há o intuito de fomentá-lo de forma a aumentar a sua participação na matriz de transportes nacional. Não se pode deixar de considerar, no entanto, as especificidades de cada segmento da economia. Neste caso, internacionalmente, o transporte de contêineres é oligopolizado, e o mercado brasileiro não é exceção a esta tendência mundial. Desta forma, há de se considerar que, possivelmente, haverá entraves ao estímulo à competição.

## 7 REFERÊNCIAS

- ALIANÇA - ALIANÇA NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA LTDA. Portal. Disponível em: <https://www.alianca.com.br/alianca/en/alianca/index.html>. Acesso em 05 out. 2019.
- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Portal. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/>. Acesso em: 05 out. 2019 e 07 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa no 01, de 13 de fevereiro de 2015. **Aprova a norma que estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcação por empresa brasileira de navegação nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.** Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/15199?guid=1583026824232&returnUrl=%2fterminal%2fresultado%2flistarlegislacao%3fguid%3d1583026824232%26quantidadePaginas%3d1%26codigoRegistro%3d15199%2315199&i=1>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. Resolução Normativa no 05, de 23 de fevereiro de 2016. **Aprova a norma para outorga de autorização à pessoa jurídica, constituída nos termos da legislação brasileira e com sede e administração no país, que tenha por objeto operar nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso.** Disponível em: <http://sophia.antaq.gov.br/terminal/Resultado/ListarLegislacao?guid=1583027021487>. Acesso em: 29 fev. 2020.
- \_\_\_\_\_. **Acórdão nº 30**, de 23 de maio de 2019. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, no 99, p. 36, 24 mai. 2019.



BRASIL. Decreto no 60, de 08 de outubro de 1833. Autoriza o Governo a contractar com quaisquer companhias, nacionais ou estrangeiras, o exclusivo da navegação por barcos de vapor nos rios e bahias do Império. Lex: Collecção das Leis do Império do Brasil de 1833, Rio de Janeiro, parte primeira, p. 119, 1872.

\_\_\_\_\_. **Carta Régia de 28 de janeiro de 1808.** Abre os portos do Brazil ao commercio directo estrangeiro com excepção dos gêneros estancados.

Disponível em:

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg/sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html>. Acesso em: 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Constituição de 1891.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>. Acesso em: 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto no 64.125, de 19 de fevereiro de 1969.** Altera o nome da Comissão de Marinha Mercante criada pelo Decreto-lei no 3.100, de 7 de março de 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-64125-19-fevereiro-1969-405451-republicacao-13415-pe.html>. Acesso em: 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.630, de 25 de janeiro de 1993.** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8630.htm). Acesso em: 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei nº 1.125 de 1995.** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=9A1DF61F45AA9CDFB24A99B933D5C994.proposicoesWebExterno1?codteor=1133263&filename=Dossie+PL+1125/1995](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=9A1DF61F45AA9CDFB24A99B933D5C994.proposicoesWebExterno1?codteor=1133263&filename=Dossie+PL+1125/1995). Acesso em: 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.** Dispõe sobre a ordenação dos transportes aquaviários 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: 29 fev. 2020.

BRASIL. Decreto no 2.256, de 17 de junho de 1997. Regulamenta o Registro Especial Brasileiro – REB, para embarcações de que trata a Lei no 9.432, de 08 de janeiro de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1997/D2256.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2256.htm). Acesso em: 29 fev. 2020.

CADE – CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. **Cadernos do Cade:** Mercado de transporte marítimo de contêineres. Departamento de Estudos Econômicos (DEE). Brasília, dezembro, 2018.

CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES. **Pesquisa do transporte aquaviário – cabotagem.** Brasília, 2013.

FONSECA, F.O. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil:** um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez territorial. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

LOG-IN – LOG-IN LOGÍSTICA INTERMODAL S.A. **Resultados 3T17**, de 9 de novembro de 2017. Disponível em:

[https://www.valor.com.br/sites/default/files/upload\\_element/release\\_log\\_in\\_logistica\\_2.pdf](https://www.valor.com.br/sites/default/files/upload_element/release_log_in_logistica_2.pdf).

Acesso em 29 fev. 2020.



\_\_\_\_\_. **Resultados 4T17/2017**, de 15 de março de 2018.  
Disponível em: [http://ri.loginlogistica.com.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/03/LogIn\\_Press-Release-Resultados-4T17-and-2017.pdf](http://ri.loginlogistica.com.br/wp-content/uploads/sites/16/2018/03/LogIn_Press-Release-Resultados-4T17-and-2017.pdf). Acesso em 29 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Portal. Disponível em: <https://www.loginlogistica.com.br/>. Acesso em 07 fev. 2020.

MERCOSUL LINE. MERCOSUL LINE NAVEGAÇÃO E LOGÍSTICA LTDA. **Portal**. Disponível em: <http://www.mercosul-line.com.br/index>. Acesso em 07 fev. 2020.

MARTINS, Eliane M. Octaviano. **Curso de Direito Marítimo. Volume I – Teoria Geral**. Barueri, Manole, 2013. PINDYCK & RUBINFELD, 2002.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Obstáculos ao desenvolvimento da cabotagem: auditoria operacional**. Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. Brasília, março, 2019.

THOMAS & VEDAN. **A Cabotagem Brasileira no Contexto Mundial: uma análise compreensiva da Lei nº 9.432/1997 e de seus desdobramentos**. In: MARTINS, Eliane M. Octaviano (org.). **Direito Marítimo, Portuário e Aduaneiro: temas contemporâneos**. Volume 3. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2019.

