

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SOROCABA
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JULIA DOS SANTOS BARBOSA

PANORAMA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA CABOTAGEM NO BRASIL

Sorocaba
2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CAMPUS SOROCABA
CENTRO DE CIÊNCIAS EM GESTÃO E TECNOLOGIA
CURSO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

JULIA DOS SANTOS BARBOSA

PANORAMA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA CABOTAGEM NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título/grau de bacharel em Ciências Econômicas.

Orientação: Prof. Dra. Mariusa Momenti Pitelli

Sorocaba
2025

Barbosa, Julia dos Santos

Panorama das mudanças institucionais na cabotagem no Brasil / Julia dos Santos Barbosa -- 2025.
64f.

TCC (Graduação) - Universidade Federal de São Carlos,
campus Sorocaba, Sorocaba

Orientador (a): Mariusa Momenti Pitelli

Banca Examinadora: Cassiano Bragagnolo, Henrique
Ryosuke Tateishi

Bibliografia

1. Cabotagem . 2. Nova economia institucional. 3. BR do
Mar. I. Barbosa, Julia dos Santos. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática
(SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR


Bibliotecário responsável: Maria Aparecida de Lourdes Mariano -
CRB/8 6979

JULIA DOS SANTOS BARBOSA

PANORAMA DAS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NA CABOTAGEM NO BRASIL

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, *campus* Sorocaba, para obtenção do título/grau de bacharel em Ciências Econômicas.
Universidade Federal de São Carlos.

Sorocaba, 11 de julho de 2025

Documento assinado digitalmente
 **MARIUSA MOMENTI PITELLI**
Data: 11/07/2025 16:13:33-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Profa. Dra. Mariusa Momenti Pitelli
Orientador(a)

Prof. Dr. Cassiano Bragagnolo  **CASSIANO BRAGAGNOLO**
Data: 11/07/2025 16:51:00-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Me. Henrique Ryosuke Tateishi  **HENRIQUE RYOSUKE TATEISHI**
Data: 11/07/2025 16:40:47-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho a meus pais e irmão, que sempre me apoiaram com amor, paciência e incentivo em todos os momentos da minha vida.

AGRADECIMENTO

A realização deste Trabalho de Conclusão de Curso representa não apenas o fim de uma etapa acadêmica, mas também a concretização de um sonho construído com esforço, dedicação e, principalmente com o apoio de pessoas especiais.

Agradeço primeiramente a Deus, por me conceder força, saúde e sabedoria ao longo dessa caminhada.

À minha família, meu alicerce, que sempre esteve ao meu lado nos momentos bons e desafiadores. Em especial, agradeço aos meus pais, Maria Margarete Barbosa e José Roberto Barbosa, por todo amor, apoio e pelos ensinamentos que levarei para a vida toda. Ao meu irmão, Davi Barbosa, por estar sempre presente, torcendo por mim e celebrando cada conquista.

Ao meu namorado, Robert Matheus Cardozo, por todo amor, incentivo e compreensão durante esse processo. Sua presença foi essencial para que eu mantivesse equilíbrio e motivação.

Aos amigos que estiveram por perto, dividindo risadas, angústias e realizações — em especial Julio, Giulia, Leticia, Giovanna e Gabriela —, obrigada por tornarem esse caminho mais leve e cheio de significado.

À minha orientadora, Mariusa, por sua escuta atenta, orientação generosa e por acreditar no potencial deste trabalho. Sua contribuição foi essencial para que este projeto ganhasse forma e profundidade.

Aos professores do curso, que deixaram marcas importantes na minha formação, e a todos que, de alguma forma, contribuíram para que este momento se tornasse possível: meu sincero agradecimento.

Muito obrigada!

RESUMO

BARBOSA, Julia dos Santos. *Panorama das Mudanças Institucionais da Cabotagem no Brasil*. 2025. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas) – Centro de Ciências em Gestão e Tecnologia, Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2025.

Este trabalho tem como objetivo analisar a estrutura institucional da cabotagem no Brasil, com ênfase nos fatores que influenciam seu desempenho dentro da matriz de transporte nacional. A pesquisa parte da perspectiva da Nova Economia Institucional, especialmente da teoria de Douglass North, para compreender como as instituições moldam os incentivos e condicionam o desenvolvimento do setor. A cabotagem, apesar de suas vantagens logísticas, econômicas e ambientais, ainda enfrenta entraves significativos, como a concentração de mercado, a rigidez regulatória, a burocracia portuária e a escassez de infraestrutura. A partir de uma abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental, o estudo também examina os impactos da Lei nº 14.301/2022 (Programa BR do Mar), que visa estimular o uso do modal por meio da flexibilização do afretamento de embarcações e da modernização do setor. Conclui-se que o fortalecimento da cabotagem depende de reformas institucionais profundas, da atuação estratégica do Estado e da criação de um ambiente regulatório mais eficiente, transparente e competitivo.

Palavras-chave: Cabotagem. Instituições. Transporte aquaviário. Nova Economia Institucional. BR do Mar.

ABSTRACT

This undergraduate thesis aims to analyze the institutional structure of coastal shipping (cabotage) in Brazil, focusing on the factors that influence its performance within the national transport matrix. The research adopts the perspective of New Institutional Economics, particularly Douglass North's theory, to understand how institutions shape incentives and condition the sector's development. Despite its logistical, economic, and environmental advantages, cabotage in Brazil still faces significant challenges, such as market concentration, regulatory rigidity, port bureaucracy, and infrastructure shortages. Using a qualitative approach based on literature review and document analysis, the study also examines the impacts of Law No. 14.301/2022 (BR do Mar Program), which aims to stimulate the use of this transport mode through the flexibilization of vessel chartering and sector modernization. The study concludes that strengthening cabotage requires deep institutional reforms, strategic state action, and the creation of a more efficient, transparent, and competitive regulatory environment.

Keywords: Cabotage. Institutions. Waterway transport. New Institutional Economics. BR do Mar.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Volume de cargas transportadas por cabotagem de 2014 a 2024.....	20
Tabela 2 – Tipo de mercadoria na navegação de cabotagem (2024)	21
Tabela 3 - Rotas de Navegação da Cabotagem, segundo volume de 2024	23
Tabela 4 - Principais resoluções da ANTAQ sobre a navegação de cabotagem	38

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

EBN – Empresa Brasileira de Navegação

BR do Mar – Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem

FMM – Fundo da Marinha Mercante

AFRMM – Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante

REB – Registro Especial Brasileiro

TPB – Tonelagem de Porte Bruto

CNT – Confederação Nacional do Transporte

EPL – Empresa de Planejamento e Logística

RFFSA – Rede Ferroviária Federal S.A.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

TCU – Tribunal de Contas da União

ZEE – Zona Econômica Exclusiva

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

GTAP – Global Trade Analysis Project

PAEG-TLOG – Modelo de Análise de Equilíbrio Geral aplicado à Logística

SEP – Secretaria de Portos

CLE – Certificado de Liberação de Embarcação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 MATRIZ DE TRANSPORTE	14
2.1 CABOTAGEM NO BRASIL	17
2.1.1 Contexto Histórico	17
2.1.2 Panorama da Cabotagem no Brasil	19
2.1.3 Modalidades de Serviço da Cabotagem	23
2.1.4 Embarcações e Empresas Operadoras	24
2.1.5. Vantagens e Desafios da Cabotagem	27
3 REFERENCIAL TEÓRICO	31
4 METODOLOGIA	35
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	36
5.1 Regulação do setor	36
5.2 Infraestrutura Portuária	38
5.3 Programa BR do Mar	41
5.3.1 Contextualização	41
5.1.3 O Programa BR do Mar	45
6 CONCLUSÕES	51
REFERÊNCIAS	53

1 INTRODUÇÃO

A logística de cargas nacional é um componente vital da economia, influenciando diretamente a competitividade das empresas e a eficiência das atividades econômicas (Marchetti; Ferreira, 2012). O aproveitamento dos modais de transporte influencia diretamente na redução dos custos econômicos, proporciona maior segurança, menor índice de poluição e consumo de energia, além da redução do tráfego rodoviário (Gama *et al.*, 2019).

Entretanto, os investimentos substanciais em infraestrutura rodoviária ao longo dos anos criaram uma extensa malha viária, que facilita o acesso ao transporte de mercadorias em praticamente todo o território nacional (Lachini *et al.*, 2018). Além disso, a existência de um grande número de veículos disponíveis e o custo relativamente baixo de aquisição dos mesmos contribuíram para a popularidade do transporte rodoviário em comparação com outros modais (Lachini *et al.*, 2018).

Mas, a concentração do transporte de cargas no modal rodoviário, sobretudo em longas distâncias, compromete a eficiência logística nacional ao elevar os custos e reduzir a produtividade (Soares, 2019). Essa predominância impacta negativamente diversos setores da economia, ao intensificar os custos operacionais, limitar a eficiência dos processos logísticos e enfraquecer a competitividade dos produtos brasileiros no mercado (Barbosa *et al.*, 2022).

Diante disso, a utilização da cabotagem, transporte aquaviário entre portos nacionais, demonstrado pela ANTAQ - Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ, 2022a), oferece vantagens significativas, tanto em termos de custo quanto de eficiência logística (Borges; Mattos, 2021). O setor demonstra ser uma alternativa viável para a movimentação de cargas em longas distâncias, especialmente em um país com as dimensões continentais do Brasil, e a concentração de atividades econômicas nas proximidades do litoral a tornam uma alternativa estrategicamente valiosa para equilibrar a matriz de transporte nacional (Pereira; Silveira Júnior, 2024a).

Vale ressaltar que a cabotagem apresenta um menor consumo de combustível por tonelada transportada e, portanto, emite menos poluentes em comparação com o transporte rodoviário (Sousa; Leopoldino, 2018). Com a crescente preocupação com as mudanças climáticas e a necessidade de soluções sustentáveis, a utilização da cabotagem é crucial

para a modernização e sustentabilidade do sistema de transportes brasileiro (Silva; Silveira Júnior, 2024).

No entanto, apesar das vantagens do modal, segundo Silva e Silveira Júnior (2024), a legislação brasileira, especialmente a Lei nº 9.432/1997, que dispõe sobre a organização e a fiscalização do transporte aquaviário no Brasil, estabelece que apenas empresas com sede e administração no Brasil podem operar na navegação de cabotagem (Brasil, 1997). Essa exigência restringe o uso de embarcações estrangeiras, condicionado seu afretamento à autorização da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), e apenas em condições específicas – como a ausência comprovada de embarcações com bandeiras brasileira (Teixeira et al., 2018; Silva; Silveira Júnior, 2024). Tal limitação impôs barreiras à entrada de novos operadores e comprometeu a competitividade do modal (Silva; Silveira Júnior, 2024).

Nesse contexto, a partir da Lei nº 14.301/2022, conhecida como Lei do BR do Mar, representou uma mudança significativa nas regras de afretamento de embarcações para a navegação de cabotagem. Anteriormente, apenas as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) autorizadas com frota própria estavam autorizadas a operar na cabotagem (Costa, 2024). A nova legislação, contudo, ampliou essa possibilidade, ao flexibilizar as exigências e permitir o afretamento de embarcações estrangeiras mesmo por empresas sem frota própria (Brasil, 2022a). Ademais, a cabotagem recebe incentivo governamental indireto por meio de medidas do setor marítimo-portuário (Assed, 2023).

Os entraves regulatórios dificultam a expansão do modal, contribuindo para a escassez de navios disponíveis e para a oferta limitada de serviços no setor (Silveira Júnior, 2018). Além disso, a burocracia envolvida no afretamento por empresas nacionais autorizadas tende a elevar os custos administrativos e operacionais (Silva; Silveira Júnior, 2024).

Como North (1990) aborda, o ambiente institucional exerce papel importante no desempenho econômico ao estabelecer uma estrutura de incentivos que orienta o comportamento dos agentes. Essa estrutura tende a contribuir para a redução das incertezas, promovendo a cooperação, a previsibilidade e a coordenação das atividades econômicas. Como sintetiza o autor, “as instituições provêm a estrutura de incentivos de uma economia; à medida que essa estrutura evolui, ela molda a direção da mudança econômica em direção ao crescimento, à estagnação ou ao declínio” (North, 1990, p.3).

Diante do contexto exposto, esta pesquisa visa analisar a atual estrutura institucional do transporte da cabotagem e como esta estrutura tem afetado o desempenho do setor. Como objetivos específicos têm-se: a) apresentar os principais modais de transporte no

Brasil; b) caracterizar o transporte de cabotagem no Brasil, evidenciando a parte histórica e sua estrutura; c) apresentar o ambiente institucional do transporte de cabotagem, com ênfase na Lei do BR do Mar, evidenciando os entraves e os avanços do setor proporcionados por esse ambiente.

O trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro introduz o tema, sua importância, o objetivo da pesquisa, seu escopo e estrutura. O segundo, apresenta a revisão de literatura sobre a matriz logística do Brasil, destacando os principais modais de transporte de cargas no Brasil, como: rodoviário, ferroviário, aéreo, aquaviário, dutoviário e aéreo, além da definição e caracterização do transporte da cabotagem. O terceiro, abrange o referencial teórico, apresentando a teoria de Douglass North, no qual compõe a Nova Economia Institucional (NEI). No quarto, a metodologia utilizada e, posteriormente, os resultados são exibidos no quinto capítulo. Por fim, a conclusão encontra-se no capítulo seis.

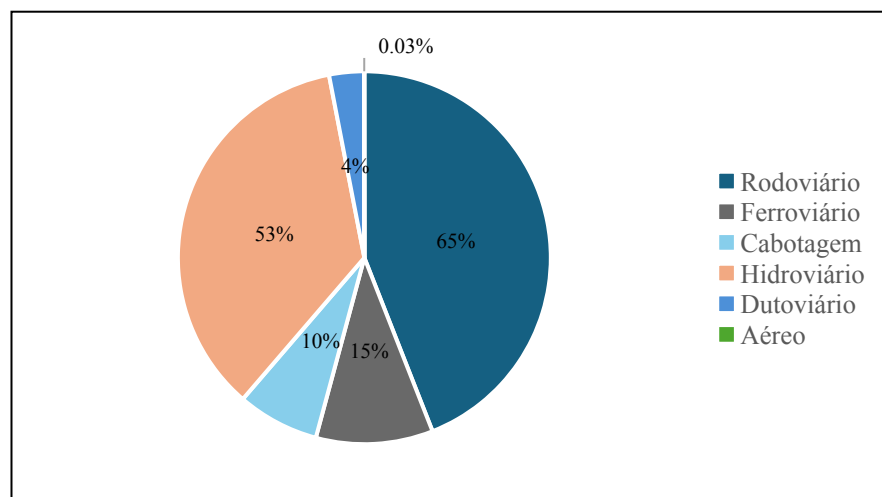
2 MATRIZ DE TRANSPORTE

A matriz de transporte de cargas brasileira é composta pelos seguintes modais: rodoviário, ferroviário, aquaviário, aeroviário e dutoviário (Fernandes; Correa, 2021). Mas a escolha do modal mais apropriado depende das características da cadeia logística, levando em consideração fatores como custos, tempo médio de entrega e riscos de perdas ou danos, conforme Barbosa et al. (2022).

Segundo a Confederação Nacional do Transporte - CNT (CNT, 2025), a matriz de transporte brasileira é composta conforme o Gráfico 1, no qual demonstra a predominância do modal rodoviário e a forma de escoamento de produtos em território nacional por meio das rodovias (Barbosa et al., 2022). A dependência do modal rodoviário é considerada prejudicial para o desenvolvimento regional e internacional do país, de acordo com Barbosa et al. (2022), Erhart e Palmeira (2006) e Oliveira (2011), devido ao alto custo logístico, baixa acessibilidade nas regiões do Nordeste, Pantanal e Floresta Amazônica, além da eficiência limitada para longas distâncias, o que impacta negativamente a competitividade e as vantagens comparativas dos setores.

Ademais, Barbosa *et al.* (2022) salientam que a precariedade da infraestrutura logística no Brasil representa um obstáculo significativo ao crescimento econômico. A qualidade dos serviços de transporte impacta negativamente diversos setores da economia, elevando os custos operacionais, reduzindo a eficiência e comprometendo a competitividade.

Gráfico 1 - Participação Percentual dos Modais de Transporte no Brasil – 2024



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da CNT (2025).

O modal rodoviário é caracterizado por Schyra (2019) como um transporte porta a porta, consistindo na coleta e entrega de produtos devido à fácil mobilidade. Sendo assim,

o transporte é recomendado para pequenas e médias distâncias, funcionando como um complemento aos demais modais, conforme evidenciado pelo EPL – Empresas de Planejamento e Logística (EPL, 2018).

Segundo Ribeiro e Ferreira (2002), a intensificação do setor automobilístico e o investimento em rodovias na década de 50 justificaram o desempenho do setor rodoviário. Contudo, Oliveira (2011) salienta que o modal enfrenta adversidades de infraestrutura, alto valor de frete comparado aos demais modais, alto índice de extravio e um lead time (tempo de entrega) maior. Todavia, o modal se mostra eficiente em pequenas distâncias e proporciona flexibilidade e acessibilidade, o que justifica o seu uso (Oliveira, 2011).

Em relação ao transporte ferroviário é caracterizado pela capacidade de mover grandes volumes de carga por longas distâncias (Schyra, 2019), de modo que as principais cargas transportadas são *commodities* (EPL, 2018). Em 2024, segundo a CNT (2024), o modal ferroviário representou 15% das cargas movimentadas no ano.

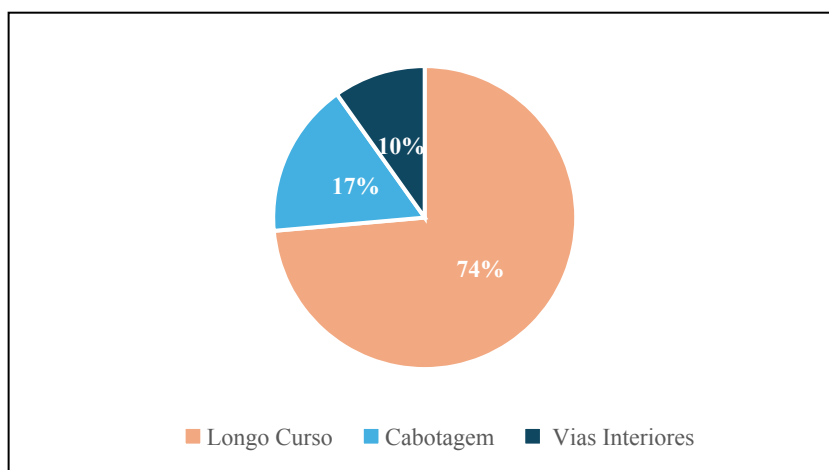
No Brasil, o desenvolvimento das ferrovias pode ser dividido em três etapas principais, conforme enfatizam Marchetti e Ferreira (2012). A primeira etapa, entre 1996 e 1999, envolveu a transferência da malha ferroviária da Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA para o setor privado, dividida em seis regiões ferroviárias. A segunda fase, iniciada em 2000, foi marcada por melhorias na gestão, aumento da receita e produção, e redução de acidentes devido a investimentos em capacitação e prevenção. A terceira fase caracteriza-se pelo investimento em novos ativos ferroviários, como vagões, locomotivas, modernização e expansão da infraestrutura.

O transporte de cargas entre portos pode ser classificado em três modalidades principais, de acordo com o tipo de navegação. A navegação de longo curso refere-se ao transporte realizado entre portos brasileiros e estrangeiros. A cabotagem corresponde ao transporte entre portos localizados dentro do território nacional, utilizando a via marítima ou uma combinação desta com vias navegáveis interiores. Já o transporte por vias interiores abrange a navegação em hidrovias interiores, tanto em percursos nacionais quanto internacionais, incluindo parte da cabotagem realizada nessas vias (ANTAQ, 2024). Como evidencia Shyra (2019), o transporte aquaviário é realizado por meio de mares, rios, lagoas e lagos em vias economicamente navegáveis. De acordo com a ANTAQ (2024), o território nacional possuía, em 2022, uma extensão navegável de 20,1 mil km, representando um aumento de cerca de 5% em relação ao valor registrado em 2020.

O transporte aquaviário é caracterizado por seu baixo custo ao percorrer longas distâncias e movimentar grandes volumes (Schyra, 2019). No entanto, conforme Araújo *et al.* (2019), embora o Brasil esteja em uma posição estratégica para o desenvolvimento desse modal, os incentivos estatais foram direcionados para o desenvolvimento do modal rodoviário no século XX. Apesar de apresentar baixo custo, capacidade de transportar grandes quantidades e menor impacto ambiental, o transporte aquaviário é limitado pela burocratização e infraestrutura dos portos, pouca flexibilidade e maior tempo de entrega (Araújo *et al.*, 2019).

Conforme apresentado no Gráfico 2, observa-se que em 2024, a grande maioria da movimentação de cargas foi realizada pela navegação de longo curso. Entre os anos de 2014 e 2024, as vias interiores registraram o maior crescimento percentual, com um aumento de aproximadamente 55%. A cabotagem também apresentou um desempenho expressivo, com crescimento em torno de 45%, enquanto o longo curso teve um aumento de cerca de 33%, de acordo com dados da ANTAQ (ANTAQ, 2024).

Gráfico 2 – Movimentação de Cargas por Tipo de Navegação - 2024 (em milhões de toneladas)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANTAQ (2024).

Marchetti e Ferreira (2012) apontam que, embora as hidrovias interiores sejam pouco utilizadas nacionalmente, elas são cruciais para o escoamento na Região Norte do país. Os autores reforçam que, para o desenvolvimento das hidrovias, é necessário um novo arranjo institucional e um plano diretor capaz de fortalecer a gestão das hidrovias, além de estabelecer metas e intervenções.

Quanto ao transporte dutoviário, de acordo com a classificação da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT, 2001), esse transporte é segmentado conforme o tipo de produto transportado: i. oleodutos são destinados ao escoamento de derivados de petróleo;

ii. minerodutos são utilizados para o transporte de substâncias minerais, minério de ferro e concentrado fosfático; iii. e gasodutos para o transporte exclusivo de gás natural.

Ribeiro e Ferreira (2002) abordam que o modal dutoviário possui investimentos elevados, decorrentes de sua complexa infraestrutura e dos sistemas de controle operacional. Em contrapartida, seus custos operacionais são reduzidos, sobretudo pela baixa necessidade de mão de obra, o que o posiciona como uma alternativa economicamente eficiente, superada apenas pelo transporte hidroviário em termos de custo total (Ribeiro; Ferreira, 2002).

Por fim, o modal aéreo destaca-se pela alta velocidade, frequência e flexibilidade, sendo especialmente vantajoso para o transporte de mercadorias de alto valor e em longas distâncias. No entanto, seu elevado custo operacional o torna menos adequado para cargas de baixo valor agregado, sendo sua eficiência justificada apenas quando o tempo de entrega é um fator crítico (Araújo *et al.*, 2019).

2.1 CABOTAGEM NO BRASIL

2.1.1 Contexto Histórico

Historicamente, segundo Teixeira *et al.* (2018), o desenvolvimento da cabotagem está atrelada à colonização brasileira, de modo que, desde a chegada dos portugueses, a prática de cabotagem se desenvolveu em função da extensa costa marítima e do processo de colonização, que começou no litoral e avançou para o interior, com a criação de feitorias e, posteriormente, capitânicas hereditárias. Naquela época, a prática era essencial para conectar os portos brasileiros e viabilizar o comércio interno.

Conforme aponta a CNT (2013), durante grande parte do período colonial, Portugal explorou os recursos do território brasileiro sem investir significativamente em infraestrutura. No entanto, a chegada da família real portuguesa ao Brasil mudou essa situação. Entre os séculos XIX e XX, a navegação de cabotagem se destacou como o principal sistema de transporte, atendendo à vasta extensão territorial e à grande dispersão dos centros populacionais, facilitando a exploração econômica da borracha na região amazônica. Além disso, juntamente com a ferrovia, a cabotagem promoveu a expansão da cultura do café pelo interior paulista (Barbosa *et al.*, 2020).

A indústria naval e a infraestrutura portuária, inicialmente precárias, começaram a se desenvolver a partir de 1808, com o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas (Teixeira *et al.*, 2018). Soares (2019) evidencia que o desenvolvimento da frota brasileira iniciou em 1833, quando foi permitido ao governo contratar empresas nacionais e estrangeiras para circular mercadorias em bacias e rios nacionais. Essa política perdurou até 1860 com o Decreto nº 2647/1860, de perfil protecionista, permitiu que apenas navios nacionais oferecessem o serviço de cabotagem (Soares, 2019). Com a Proclamação da República e a Constituição de 1891, as operações de cabotagem foram limitadas apenas a navios com bandeiras brasileiras, como aponta Soares (2019).

De acordo com Teixeira *et al.* (2018), até 1930, a cabotagem era o principal meio de transporte de carga geral e a granel no Brasil, devido ao desempenho limitado dos modais ferroviário e rodoviário. A partir do governo de Washington Luís, de acordo com Teixeira *et al.* (2018, p.399), a ideia de "governar é construir estradas" foi implementada e consolidada no plano de governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Esse período foi marcado pela interiorização do território nacional por meio da priorização do modal rodoviário e pela intensificação da indústria automobilística, conforme apontam Soares (2019), Teixeira *et al.* (2018) e Barbosa *et al.* (2022).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek¹, além do incentivo à indústria automobilística em um contexto de petróleo barato, houve incentivos à indústria naval por meio de metas específicas à Marinha Mercante (Meta 11) e à construção naval (Meta 28) conforme aborda Teixeira *et al.* (2018). Em 1958, Soares (2019) aponta que a criação do Fundo da Marinha Mercante (FMM) visava fortalecer a indústria de construção naval, aprimorar a infraestrutura portuária, otimizar os serviços de transporte e obter uma frota de navios com bandeira brasileira. Essas medidas foram consolidadas na década de 1970. No entanto, devido à segunda crise do petróleo e ao aumento das taxas de juros nos Estados Unidos, que deterioraram a capacidade financeira nacional e agravaram o processo inflacionário, o desenvolvimento do transporte de cabotagem foi interrompido (Soares, 2019).

No final da década de 1970, políticas governamentais e linhas de financiamento, como destaca o CNT (2013), através da implantação de conferências de frete, controle de

¹ O Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, estruturado em 30 objetivos voltados a setores estratégicos como energia, transporte, alimentação, indústria de base, buscava acelerar o desenvolvimento nacional. Entre as metas, destacam-se a 11, que previa a ampliação da Marinha Mercante com a incorporação de navios de carga e passageiros, além da construção e recuperação de embarcações fluviais; e a 28, voltada à modernização da indústria naval, com o reaparelhamento de estaleiros, construção de diques secos e criação de instrumentos institucionais para viabilizar a expansão do setor (Brasil, 1958).

comércio exterior e linhas de financiamento, permitiram que a frota mercante apresentasse um desempenho expressivo.

Na década de 1990, o Brasil adotou uma política de privatizações e abertura econômica, com foco na estabilidade monetária e no controle da inflação, o que acabou impactando negativamente o desenvolvimento do modal aquaviário (CNT, 2013). Apesar disso, houve avanços regulatórios importantes, como a promulgação da Lei dos Portos (1993) e da Lei nº 9.432/1997, que também instituiu a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), responsável pela regulação e fiscalização do setor. Essas medidas contribuíram para a modernização do transporte aquaviário, ampliando a participação da iniciativa privada e permitindo o afretamento de embarcações estrangeiras na cabotagem. No entanto, tais iniciativas, embora relevantes, mostraram-se insuficientes para impulsionar de forma consistente o crescimento do setor (Teixeira et al., 2022).

A partir dos anos 2000, a indústria naval brasileira foi impulsionada por políticas públicas que estimularam a criação e a expansão de estaleiros (Teixeira et al., 2022). Nesse contexto, destacam-se o Programa de Renovação da Frota de Embarcações de Apoio Marítimo (Prorefam), voltado à renovação da frota de apoio, e o Programa de Modernização e Expansão da Frota (Promef), focado na modernização e ampliação da frota nacional. Conforme aponta Teixeira et al. (2022), a partir de dados da ANTAQ de 2017, houve um aumento de 87 novas embarcações de cabotagem, evidenciando um fortalecimento do setor naval.

No entanto, de acordo com a CNT (2024), o modal rodoviário responde por quase 65% da carga transportada. Mesmo com os avanços regulatórios e de infraestrutura, a navegação de cabotagem representou nos últimos anos (2022-2024) uma participação relativa de menos de 11% do total das modalidades de transportes (Brasil, 2024).

2.1.2 Panorama da Cabotagem no Brasil

Com base nas informações extraídas do Estatístico Aquaviário², apresenta-se a seguir um panorama da evolução do transporte por cabotagem, destacando os principais tipos de carga movimentadas nesse segmento.

² A Antaq disponibiliza uma ferramenta estratégica e de grande relevância pública chamada Estatístico Aquaviário, acessível por meio de seu site oficial. Reconhecido como uma referência no setor, esse sistema *online* permite a consulta dinâmica de dados, oferecendo recursos para personalização de informações por meio de filtros e geração de relatórios. Os dados que alimentam essa plataforma são fornecidos diretamente pelas instalações portuárias — tanto públicas quanto privadas — e pelas empresas de navegação (ANTAQ, 2022).

Por meio dos dados apurados pela ANTAQ (2024), verifica-se o crescimento contínuo, ano após ano, da tonelage de carga transportada na cabotagem, tendo crescido 45% entre os anos de 2014 e 2024. No ano de 2024, conforme Tabela 1, foram transportadas 213 milhões de toneladas de carga na cabotagem.

Tabela 1 - Volume de cargas transportadas por cabotagem de 2014 a 2024 (milhões de toneladas)

Perfil da Carga	2014	2024	Crescimento
Carga Containerizada	9,60	23,59	146%
Carga Geral	5,11	4,66	-9%
	116,2	163,6	
Granel Líquido e Gasoso	7	2	41%
Granel Sólido	16,59	21,53	30%
	147,5	213,4	
Total	7	0	45%

Fonte: Elaboração própria a partir do Estatístico Aquaviário (ANTAQ, 2024).

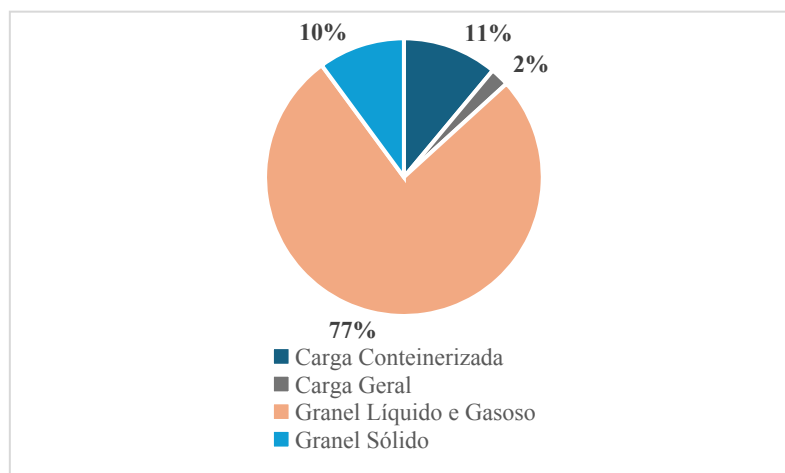
A movimentação de carga containerizada apresentou um crescimento de 146% (ANTAQ, 2024). Segundo análise de Carvalho (2023), a movimentação de contêineres tem se destacado significativamente no transporte marítimo, com um crescimento expressivo ao longo da última década. Esse avanço está fortemente associado à adoção do transporte multimodal, no qual a cabotagem atua de forma integrada a outros modais, como o rodoviário e ferroviário, uma vez que o transporte por via marítima, por si só, não realiza a entrega porta a porta, dependendo de conexões logísticas complementares.

Quanto ao transporte de carga geral, ao se analisar o período acumulado (2014 a 2024), observa-se uma redução no volume transportado de 9%. No entanto, ressalta-se os anos de 2018 e 2019, nos quais o crescimento em relação ao ano de 2014 chegou a atingir os patamares de 35 e 38%, respectivamente, com desaceleração posterior em 2020.

O transporte de granel líquido e gasoso e granel sólido, de 2010 a 2020, aumentaram cerca de 41% e 30%, respectivamente.

Ao observar especificamente o ano de 2024 (conforme ilustrado no gráfico 3), nota-se que o transporte por cabotagem foi amplamente dominado pelo granel líquido e gasoso, que representou 77% do total movimentado. Em seguida, aparecem a carga containerizada com 11%, o granel sólido com 10% e, por fim, a carga geral, que correspondeu a 2% da movimentação.

Gráfico 3 – Transporte da Cabotagem por perfil de carga (2024)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ (2024).

A Tabela 2 destaca os principais tipos de mercadorias movimentadas por meio da cabotagem em 2024. A principal carga movida por cabotagem são os granéis líquidos e gasoso, principalmente o petróleo e derivados, seguido do gás de petróleo e soda cáustica. No segmento de carga geral, os produtos mais frequentemente transportados são ferro e aço, seguidos por pasta de celulose e cimento. Já no grupo de granel sólido, sobressaem-se a bauxita, o minério de ferro e o sal e o cimento.

Tabela 2 – Tipo de mercadoria na navegação de cabotagem (2024)

Granel Líquido e Gasoso		Carga Geral		Granel Sólido	
Perfil	Participação	Perfil	Participação	Perfil	Participação
Petróleo e Derivados	97%	Ferro e Aço	71%	Bauxita	63%
Gás de Petróleo	1%	Pasta de Celulose	23%	Minério de Ferro	26%
Soda Cáustica	1%	Cimento	3%	Sal	5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ (2024).

Importante destacar que o grupo de granéis líquido e gasosos, possui relevância significativa na navegação de cabotagem (ANTAQ, 2024). As rotas que respondem pelos maiores volumes de cargas transportadas são aquelas que partem das plataformas de produção de petróleo e seguem em direção a São Paulo e Rio de Janeiro conforme aponta Carvalho (2023). Nesse sentido, Soares (2019) aborda a relevância do transporte de granéis líquidos na navegação de cabotagem brasileira, tendo em vista que o país é um

grande produtor de petróleo *offshore*. No contexto das rotas de transporte utilizadas na cabotagem brasileira, dados da ANTAQ (2024) indicam que cerca de 60% do volume movimentado em 2024 teve como ponto de origem a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)³ e a Plataforma Continental⁴. Esse dado revela a importância estratégica das operações offshore, especialmente aquelas voltadas à extração de petróleo e gás natural, como destacado por Carvalho e Costa (2024). A maior parte dessas cargas teve como destino os estados do Rio de Janeiro e São Paulo, que concentram grandes complexos de refino de petróleo (Carvalho; Costa, 2024). Além disso, os estados do Pará, Espírito Santo, São Paulo e Rio de Janeiro também se destacam como polos relevantes de origem das movimentações de cabotagem (ANTAQ, 2024).

Conforme aponta Martins (2019), até o início da década de 1980, a produção nacional de petróleo era majoritariamente terrestre, mas a partir desse período houve uma mudança significativa, com a intensificação das operações em alto-mar. Segundo a Pré-Sal Petróleo S.A. (2024), 95% do petróleo brasileiro é extraído de reservas offshore, o que reforça a centralidade da ZEE/Plataforma Continental como ponto de origem das cargas transportadas por cabotagem.

No que diz respeito aos destinos, os estados do Sudeste lideram amplamente, com destaque para o Rio de Janeiro e São Paulo, que juntos absorvem mais de 125 milhões de toneladas. Nota-se a partir dos dados da ANTAQ (2024) que as rotas mais utilizadas reforçam essa dinâmica dos maiores volumes são direcionados do mar (ZEE/Plataforma Continental) para os grandes centros urbanos e industriais do Sudeste e Sul, como RJ, SP, SC e RS.

³ A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) é a faixa marítima que se estende até 200 milhas náuticas além do mar territorial, onde o Estado costeiro exerce soberania para explorar e gerenciar os recursos naturais das águas, do leito e do subsolo marinho. Refere-se principalmente à coluna d'água e às atividades econômicas nela desenvolvidas (SILVA; SOUZA, 1999).

⁴ A Plataforma Continental compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se prolongam além do mar territorial, podendo ultrapassar 200 milhas náuticas, conforme critérios geológicos. Embora possa coincidir com a ZEE em extensão, trata-se de um conceito jurídico distinto, voltado à exploração de recursos minerais e organismos sedentários (SILVA; SOUZA, 1999).

Tabela 3 - Rotas de Navegação da Cabotagem, segundo volume de 2024

UF Origem	UF Destino	Total Transportado em milhões x t
ZEE/Plat. Continental	RJ	63,68
ZEE/Plat. Continental	SP	38,34
PA	MA	9,68
ZEE/Plat. Continental	SC	8,16
ZEE/Plat. Continental	RS	6,85
ZEE/Plat. Continental	BA	6,54
RJ	SP	6,29
PA	PA	4,30
MA	CE	3,43
ES	SC	2,38
SP	PE	2,21
ES	RJ	1,99
ES	PE	1,92
SP	RJ	1,84
SP	PR	1,81
ES	CE	1,76
SP	SC	1,75
ZEE/Plat. Continental	PE	1,73
SP	ES	1,66
PE	CE	1,65
AM	SP	1,59
BA	SP	1,47
RJ	PE	1,43
BA	BA	1,35
AL	RJ	1,19
SP	AM	1,19
BA	ES	1,08
PE	SP	1,07
SP	SP	1,06
CE	SP	1,04
PE	PA	1,02
BA	PE	1,00
SC	PE	1,00

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ (2024).

2.1.3 Modalidades de Serviço da Cabotagem

Como já apontado neste trabalho, a cabotagem compreende como o transporte entre portos do território brasileiro por meio da via marítima. Embora esse conceito abranja diversas operações, há atividades específicas que, embora relacionadas, apresentam particularidades, como é o caso das atividades auxiliares de baldeação e transbordo, além dos diferentes tipos de serviços de cabotagem, como o *liner*, *feeder* e *tramp* (ANTAQ, 2022).

Entre os serviços oferecidos pelas Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs) na cabotagem, destaca-se o modelo *liner*, que se caracteriza por operar com rotas fixas e escalas regulares. Conforme definido pela Resolução ANTAQ nº 194, de 16 de fevereiro

de 2004, esse serviço é voltado ao transporte de cargas containerizadas, seguindo um cronograma previamente estabelecido. Essa previsibilidade confere maior confiabilidade tanto à operação quanto ao relacionamento com os clientes, uma vez que as rotas (conhecidas como *slings*) são planejadas com base em uma demanda já consolidada (ANTAQ, 2022).

Na cabotagem, é comum o uso de embarcações do tipo *tramp*, que operam de forma flexível, sem rotas ou horários fixos, sendo acionadas conforme a demanda. Esse modelo é mais adequado ao transporte de cargas a granel, não sendo ideal para contêineres, que exigem maior regularidade e previsibilidade, características típicas dos serviços de linha regular (ANTAQ, 2022).

Já o serviço *feeder*, ou alimentador, é utilizado para redistribuir cargas provenientes de portos principais (conhecidos como *hubs*) para terminais menores. Essa prática é motivada por fatores logísticos e limitações físicas dos portos de destino, como a profundidade do canal de acesso (ANTAQ, 2022). No contexto náutico, o termo baldeação refere-se à transferência de pessoas ou cargas de uma embarcação para outra, podendo envolver etapas intermediárias, como a descarga em terra e posterior reembarque. Essa prática é comum quando há necessidade de continuar o transporte em navios menores ou com rotas diferentes. Por outro lado, o transbordo consiste na movimentação direta da carga de um veículo ou embarcação para outro, sem a necessidade de descarregá-la em terra. A principal distinção entre os dois processos está justamente na presença ou ausência dessa etapa intermediária (ANTAQ, 2022).

2.1.4 Embarcações e Empresas Operadoras

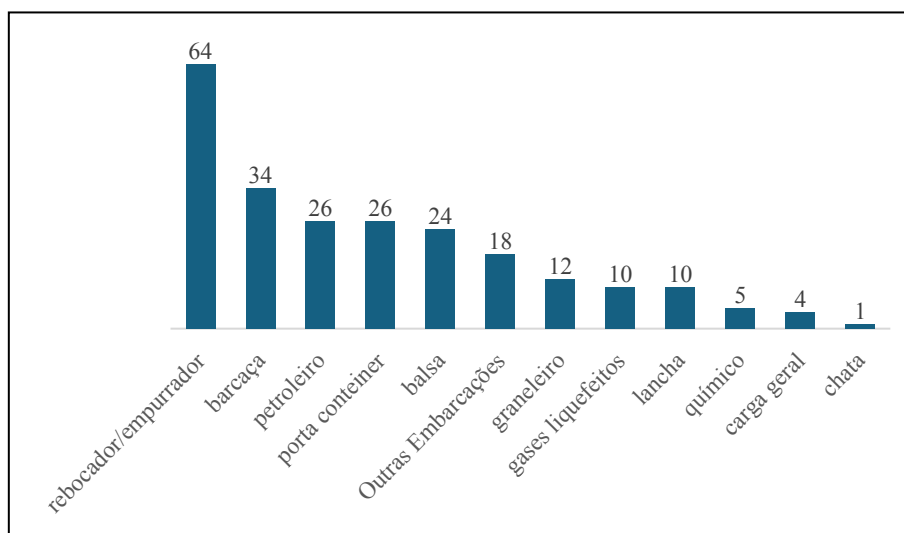
O Gráfico 4, evidencia tipos de embarcações de bandeira brasileira atualmente utilizadas como garantidoras de outorga na cabotagem (ANTAQ, 2024). Neste contexto, nota-se um total de 234 embarcações outorgadas em 2024.

O grupo formado por barças, balsas e chatas reúne 59 embarcações, o que equivale cerca de 25% da frota brasileira de cabotagem. Quando se somam os rebocadores e empurradores, que totalizam 64 embarcações e representam aproximadamente 27% da frota, e as lanchas, com 10 embarcações correspondentes a cerca de 4%, esse percentual sobe significativamente. Além disso, há 8 embarcações classificadas como “outras”⁵, o

⁵ Considera-se as seguintes embarcações: supridores de plataformas marítimas, cámbrea, tanque, flutuante, bote, batelão, pesqueiro, passageiros.

que corresponde a quase 8% da frota (ANTAQ, 2024).

Gráfico 4 - Quantidade de embarcação



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ (2024).

Quando se consideram as embarcações do tipo barcaça, balsa, chata, rebocadores, empurradores e aquelas classificadas como “outras”, observa-se que elas representam aproximadamente 65% da frota brasileira dedicada à navegação de cabotagem. Isso indica que pouco mais da metade dessa frota é composta por embarcações de menor porte. Por outro lado, os navios de grande porte — como petroleiros, porta-contêineres, graneleiros, gaseiros, cargueiros gerais e navios químicos — correspondem cerca de 35% do total (ANTAQ, 2024).

Conforme aponta a ANTAQ (2022), embora as embarcações de maior porte estejam em menor número na frota de cabotagem, elas são responsáveis pela maior parte da tonelagem movimentada, especialmente no transporte de contêineres, carga geral, granéis líquidos e sólidos. Já as balsas, barcaças e chatas são utilizadas predominantemente para o transporte de carga geral e granel sólido, operadas por empresas com perfil distinto das que atuam com navios de grande porte.

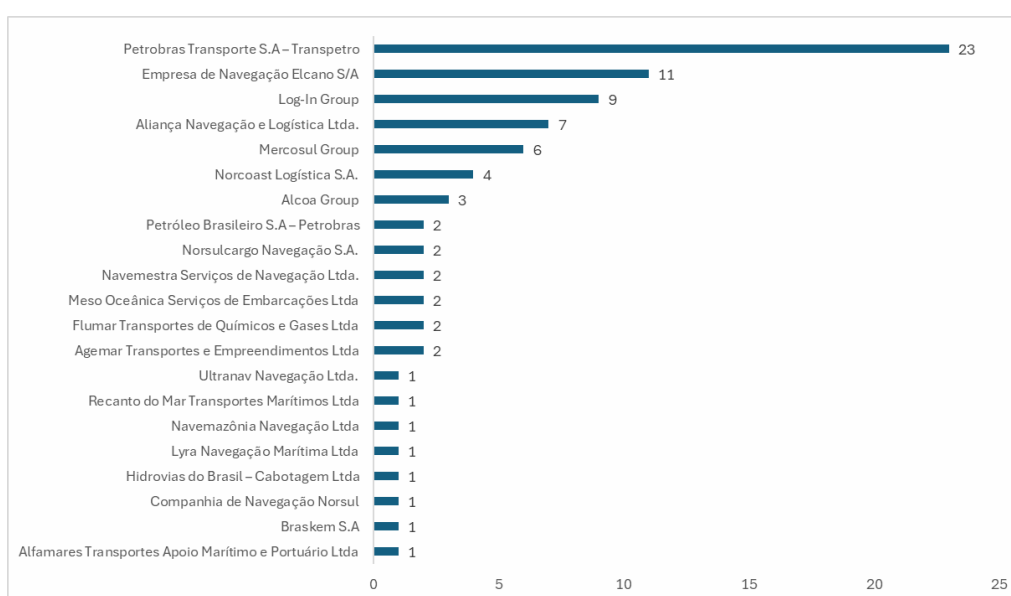
No ano de 2024, 53 empresas⁶ possuíam outorga da ANTAQ para atuarem na navegação de cabotagem, sendo: 17 empresas são somentes proprietárias; 21 como proprietárias e afretadoras de embarcações; e 12 apenas como afretadoras. Grande parte da

⁶ Foram desconsideradas da análise as empresas AGS Fretes Marítimos LTDA (não possui frota própria e afretada), Márcia Domingos dos Santos Leandro (possui embarcações de apoio marítimo) e Superpesa Cia de Transportes Especiais e Intermodais (em recuperação judicial).

frota de embarcações operadas por elas atua na cabotagem, mas também na navegação de longo curso (Teixeira et al., 2018).

Considerando as embarcações de grande porte utilizadas na cabotagem — como petroleiros, químicos, gaseiros, porta-contêineres, graneleiros e de carga geral —, observa-se no gráfico 5 que apenas 21 empresas operam esses tipos de embarcações no Brasil.

Gráfico 5 – Quantidade de Embarcações de Grande Porte por Empresas Operadoras na Cabotagem



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da ANTAQ (2024).

No entanto, conforme aponta ANTAQ (2022), as principais empresas atuantes nesse segmento são: Aliança Navegação e Logística LTDA; Cia de Navegação Norsul; Norsul Cargo Navegação S/A; Empresa de Navegação Elcano S/A; Flumar Transportes de Químicos e Gases Ltda; Hidroviás do Brasil - Cabotagem LTDA; Log-in Logística Intermodal S/A; Mercosul Line Transporte Aquaviário Ltda; Petrobras Transporte S.A - Transpetro.

No transporte de granéis líquidos e gasosos, a Transpetro — subsidiária da Petrobras especializada em logística de combustíveis — e a própria Petróleo do Brasil S/A - Petrobras se destacam como as EBNs com a maior frota, totalizando 25 navios. Esse número representa aproximadamente 30% das embarcações com bandeira brasileira em operação na cabotagem, segundo dados da ANTAQ (2024).

Segundo Carvalho (2023), observa-se que a maior parte das operações de transporte na cabotagem está relacionada às atividades da Petrobras, realizadas principalmente por meio da Transpetro, sua subsidiária. Em muitos casos, esse transporte envolve o deslocamento de cargas desde os locais de extração até as unidades de processamento e refino. Devido ao expressivo volume de graneis líquidos e gasosos movimentados, que supera os demais tipos de carga nesse modal, é comum que esses dados sejam analisados separadamente, a fim de permitir uma avaliação mais precisa dos demais segmentos do setor.

No setor de transporte de produtos químicos e gases, a Empresa de Navegação Elcano se destaca com 11 embarcações, distribuídas da seguinte forma: 3 gaseiros, 5 graneleiros e 3 navios químicos. A Flumar Transportes de Químicos e Gases LTDA também atua nesse segmento, operando 2 navios químicos. Além delas, a Companhia de Navegação Norsul possui 1 graneleiro, enquanto a Norsul Cargo opera com 2 embarcações voltadas a esse tipo de transporte (ANTAQ, 2024).

No segmento de transporte de contêineres na cabotagem brasileira, a Aliança Navegação e Logística lidera com 7 embarcações. Em seguida, a Log-In opera 9 navios e a Mercosul Line ocupa a terceira posição, com 6 embarcações. Esses dados refletem a distribuição da capacidade de transporte entre as principais operadoras do setor, conforme levantamento da ANTAQ (2024).

Tendo em vista o setor da cabotagem de contêineres, Thomas (2021) analisou a estrutura de mercado do setor em 2020, considerando o índice HHI, Índice Herfindahl-Hirschman, para medir o *market share* na cabotagem de contêineres no Brasil, a partir da capacidade de transporte em termos de tonelagem de porte bruto (TPB). O estudo indicou um tripólio assimétrico, no qual três empresas dominam o mercado da cabotagem de contêineres. A Aliança Navegação e Logística LTDA. concentrava aproximadamente 60% da capacidade de transporte, enquanto o restante é dividido entre a Log-In Logística Intermodal e a Mercosul Line Navegação e Logística LTDA., que juntas respondiam por cerca de 40% da oferta (THOMAS, 2021, p.26).

2.1.5. Vantagens e Desafios da Cabotagem

O transporte da cabotagem no Brasil é considerado estratégico devido à vasta extensão da costa brasileira e fluvial (Silveira Júnior et al., 2022), além dos grandes centros produtores e consumidores estarem situados próximos ao litoral, o que possibilita o atendimento pelo setor de cabotagem (Oliveira; Sá Porto, 2015). Ademais, a modalidade

oferece diversas vantagens, incluindo a redução de custos, a baixa emissão de CO₂, o baixo índice de avarias, furtos e roubos, bem como a eficiência social resultante da diminuição do número de caminhões nas estradas, o que contribui para a redução de acidentes e mortes (Cunha Júnior, 2018).

No que se refere às vantagens operacionais da cabotagem, a pesquisa realizada pela CNT (2013) revelou que 97,8% dos entrevistados apontaram o custo do frete como o principal fator para o aumento da utilização desse modal. Essa percepção está diretamente relacionada aos ganhos de escala proporcionados pelas embarcações de grande porte, que possibilitam a movimentação de grandes volumes com menor custo por tonelada-quilômetro. De acordo com Teixeira *et al.* (2018), essa eficiência operacional também se traduz em menor consumo de combustível e, conseqüentemente, em uma redução significativa na emissão de poluentes.

A CNT (2013) ilustra essa vantagem ao demonstrar que uma embarcação com capacidade de 5.000 toneladas equivale, em termos de carga transportada, a 72 vagões ferroviários ou 143 carretas rodoviárias. Nesse sentido, conforme argumentam Machado *et al.* (2021), a ampliação do uso da cabotagem no transporte de cargas representa uma estratégia promissora para a redução dos custos logísticos da produção industrial brasileira, além de contribuir para o reequilíbrio da matriz de transportes nacional, historicamente concentrada no modal rodoviário.

Dentre as vantagens da cabotagem, Sousa e Leopoldino (2018) evidenciam por meio de estudos, que o uso do modal contribui para a redução de custo do transporte de carga, de forma que a utilização deste modal resulta em menor consumo de combustível por tonelada transportada, além de apresentar um registro de acidentes significativamente inferior ao do transporte rodoviário (Sousa; Leopoldino, 2018).

Conforme aponta Cunha Júnior (2018), a cabotagem apresenta uma baixa ocorrência de avarias e uma quase inexistência de furtos e roubos. Esse fato é justificado pelas condições em que as cargas são carregadas, as quais minimizam danos, e pela movimentação mínima do navio, que aumenta a probabilidade de a carga chegar intacta ao destino. Além disso, a segurança é reforçada pela dificuldade de acesso ao material durante a viagem, visto que a carga é exposta apenas na origem e no destino da viagem (Cunha Júnior, 2018).

Segundo Moura e Botter (2011), a integração entre os diferentes modais é fundamental para a construção de uma cadeia de suprimentos⁷ eficiente, capaz de reduzir custos,

aumentar a confiabilidade das operações e melhorar o nível de serviço prestado ao mercado. A cabotagem, nesse contexto, deve ser compreendida não apenas como um elo isolado, mas como parte de um sistema logístico multimodal, coordenado por operadores especializados que atuam sob um único contrato de transporte. No entanto, entraves como a fragmentação do ICMS entre os estados e a ausência de uma apólice de seguro única ainda comprometem a plena implementação do transporte multimodal no país (Moura; Botter, 2011).

Importante ressaltar os impactos ambientais proporcionados pelo setor, segundo Silva e Silveira Júnior (2024), a navegação de cabotagem emite até quatro vezes menos poluentes do que o transporte rodoviário, contribuindo diretamente para a mitigação dos impactos ambientais associados à logística terrestre. Além disso, ao reduzir a circulação de caminhões nas estradas, a cabotagem também colabora para a diminuição da poluição do ar, do desgaste da infraestrutura viária e da pressão sobre os centros urbanos. Dessa forma, a adoção da cabotagem como parte da matriz de transporte nacional representa um avanço em direção a práticas logísticas mais ecológicas e alinhadas aos princípios do desenvolvimento sustentável (Silva; Silveira Júnior, 2024).

Apesar das vantagens da cabotagem, o setor ainda enfrenta diversos entraves, especialmente como a baixa frequência das rotas de cabotagem, a baixa eficiência dos portos brasileiros na movimentação de contêineres, altos custos de construção de navios em estaleiros nacionais, a burocracia envolvida na carga de cabotagem nos recintos alfandegários e a tarifação mais elevada e complexa em comparação ao transporte rodoviário (Scottini, 2012).

Um dos principais entraves ao desenvolvimento da cabotagem no Brasil é o excesso de burocracia documental exigido para a liberação de cargas. Conforme apontam Launé e Silveira Júnior (2024), há um controle rígido sobre o transporte aquaviário, tratando a cabotagem de forma semelhante à navegação de longo curso, mesmo sendo esta uma atividade de caráter doméstico. Essa ausência de diferenciação entre os procedimentos alfandegários aplicáveis à cabotagem e à navegação internacional acarreta atrasos operacionais, elevação de custos e desestímulo à adoção do modal por parte dos agentes logísticos. Nesse contexto, os autores, com base em dados da Secretaria de Portos (SEP), estimam que sejam exigidos até 44 documentos fiscais e administrativos para a realização

⁷ “A cadeia de suprimentos abrange todas as atividades relacionadas com o fluxo e transformação de mercadorias desde o estágio da matéria-prima (extração) até o usuário final, bem como os respectivos fluxos de informação. Materiais e informações fluem tanto para baixo quanto para cima na cadeia de suprimentos.” (Ballou, 2009, p. 28).

de uma única operação, o que compromete significativamente a agilidade e a competitividade do modal, configurando-se como barreiras institucionais que dificultam a expansão da cabotagem no país (Launé; Silveira Júnior, 2024).

Pereira e Silveira Júnior (2024a) apontam que o desempenho da cabotagem também está associado ao desenvolvimento da indústria de construção, montagem e reparos de embarcações. No entanto, as exigências dos agentes financeiros implicam na demora na aprovação de financiamento, dificultando o investimento na implantação e operação do modal que possui custos elevados (Pereira; Silveira Júnior, 2024a; Oliveira; Sá Porto, 2015).

A infraestrutura portuária brasileira apresenta diversas barreiras que comprometem o desenvolvimento do transporte por cabotagem. Entre os principais entraves, destacam-se: a ineficiência das rodovias e ferrovias que conectam os portos aos centros urbanos e produtivos; a obsolescência dos equipamentos portuários, que reduz a produtividade e aumenta o tempo de permanência das embarcações; a deficiência nos serviços de dragagem, que limita a operação de navios de maior porte devido à profundidade inadequada dos canais de acesso; e os elevados custos da praticagem, cuja obrigatoriedade e complexidade burocrática encarecem as operações (Pereira; Silveira Júnior, 2024b). Essas barreiras, além de elevarem os custos logísticos, reduzem a competitividade da cabotagem em relação a outros modais, como o rodoviário. A superação desses desafios exige investimentos em infraestrutura, modernização tecnológica, revisão regulatória e políticas públicas voltadas à eficiência portuária e à integração intermodal (Pereira; Silveira Júnior, 2024b).

Além das questões estruturais e regulatórias, os custos operacionais do setor são significativamente impactados pela elevada carga tributária brasileira (Silveira Júnior et al., 2022). O combustível utilizado na cabotagem, conhecido como *bunker*, apresenta um custo aproximadamente 30% superior ao do combustível empregado no transporte rodoviário, o que acentua a dependência deste último (Oliveira; Sá Porto, 2015; Pereira; Silveira Júnior, 2024a).

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Para analisar o ambiente institucional do transporte de cabotagem no Brasil, este item abordará o papel das instituições conforme compreendido por Douglass C. North, um dos principais expoentes da Nova Economia Institucional (NEI), abordando o papel da mudança institucional no desempenho econômico.

North (1990) rompe com os paradigmas tradicionais da economia neoclássica ao argumentar que o desempenho econômico de uma nação não pode ser plenamente explicado apenas pela acumulação de capital físico, progresso tecnológico ou fatores de produção. Para ele, as instituições que regem as interações sociais, políticas e econômicas ao longo do tempo são os principais determinantes da trajetória de crescimento ou estagnação dos países. Desta forma, a ideia principal de North é expor o papel das instituições no desempenho econômico das economias (Fiani, 2020).

North define instituições como as "regras do jogo" da sociedade, que podem ser formais (leis, regulamentos, constituições) ou informais (valores culturais, normas sociais, tradições) e que moldam os comportamentos dos indivíduos e organizações (North, 1991). Elas funcionam como mecanismos de estruturação das relações sociais e econômicas, influenciando desde as decisões cotidianas até as escolhas políticas de longo prazo (North, 1991).

Nessa perspectiva, Gala (2003) aponta que North propõe uma análise institucional do desempenho econômico, em que os resultados observados são diretamente condicionados à qualidade e à estabilidade do arcabouço institucional vigente. Países que conseguiram construir instituições inclusivas, transparentes e eficazes tendem a apresentar maiores níveis de inovação, competitividade e coesão social. Por outro lado, onde prevalecem instituições extrativas, clientelistas ou disfuncionais, o ambiente de negócios é incerto, os custos de transação são elevados e os incentivos à cooperação e ao investimento produtivo são reduzidos (Gala, 2003).

O ponto de partida da teoria institucional de North é, portanto, a noção de que as instituições moldam os incentivos dos indivíduos e organizações. Elas reduzem a

incerteza ao estabelecer padrões estáveis e previsíveis de comportamento humano, possibilitando que os agentes econômicos planejem suas ações e transações com maior segurança (North, 2005). Como apontado por Toyoshima (1999), essa previsibilidade é crucial para o funcionamento eficiente dos mercados, pois permite que os custos de informação, negociação e fiscalização sejam minimizados.

Nesse sentido, o ambiente institucional não apenas regula, mas também influencia a eficiência das trocas, a segurança jurídica, a competitividade e a própria evolução das sociedades ao longo do tempo (Fiani, 2020). Para North (1993), o desenvolvimento econômico é um processo cumulativo de mudanças institucionais que respondem às pressões sociais e aos desafios do ambiente externo, sendo que o sucesso desse processo depende da capacidade das instituições de se adaptarem e evoluírem em sintonia com as transformações sociais, políticas e tecnológicas.

Ao aprofundar a discussão sobre o papel das instituições no desenvolvimento econômico, torna-se essencial compreender por que algumas economias evoluem mais que outras. Segundo North (1984), economias que conseguem desenvolver instituições capazes de garantir direitos de propriedade seguros, contratos cumpridos e estabilidade regulatória têm maiores chances de atrair investimentos e fomentar inovação.

Gala (2003) complementa essa visão ao destacar que a ausência de boas instituições cria um ambiente de incerteza e oportunismo, o que desestimula a cooperação produtiva e favorece relações extrativas e clientelistas. Assim, o subdesenvolvimento não é apenas resultado de carências materiais, mas da incapacidade institucional de gerar e manter incentivos produtivos sustentáveis.

North (1991) salienta que a trajetória histórica das instituições cria dependências que dificultam mudanças rápidas e explicam os caminhos distintos de desenvolvimento. Em alguns países, instituições inclusivas evoluíram, garantindo liberdade econômica e segurança jurídica, enquanto em outros predominaram instituições extrativas que beneficiam elites em detrimento da população. Como analisam Velasco e Cruz (2003), é essa configuração institucional que define os limites e as possibilidades do crescimento econômico.

O ambiente institucional influencia diretamente a percepção de risco e incerteza na sociedade. North (1990) defende que as instituições existem, em parte, para reduzir a incerteza inerente às interações humanas. Elas fazem isso ao estabelecer um conjunto de expectativas sobre o comportamento alheio e os resultados das ações (North, 1990). No entanto, segundo North (1990), quando as instituições são frágeis, inconsistentes ou

ineficazes, elas deixam de cumprir esse papel, elevando os custos de transação e dificultando o crescimento econômico.

A incerteza, como argumenta Fiani (2020), é o fator central que impulsiona a criação e evolução das instituições. Essa incerteza não se refere apenas ao futuro, mas às expectativas quanto à conduta dos demais agentes econômicos, à estabilidade normativa e à coerência na aplicação das leis. North (1984) demonstra que as instituições são criadas para tornar previsível o comportamento das partes envolvidas nas trocas, reduzindo riscos e incentivando acordos de longo prazo. É nesse cenário que o papel do Estado se torna imprescindível, como garantidor da ordem institucional e mediador dos conflitos (Estêvão, 2004).

A eficiência institucional, portanto, refere-se à capacidade das instituições de proporcionar um ambiente que promova trocas econômicas com baixos custos de transação e incentivos apropriados. North (1990) destaca que nem sempre as instituições mais eficientes emergem de forma espontânea. Muitas vezes, interesses estabelecidos mantêm estruturas ineficientes que beneficiam poucos em detrimento do coletivo (North, 1990). Toyoshima (1999) destaca que, para North, o processo de mudança institucional é complexo, pois envolve resistências sociais, culturais e políticas.

Como observam Costa (2020) e North (1993), reformas eficazes dependem de um entendimento profundo da cultura local e da forma como normas informais sustentam (ou impedem) a implementação de mudanças legais.

Na teoria institucional de North, o Estado tem papel central como agente institucionalizador. É por meio da sua atuação que se definem, impõem e modificam grande parte das instituições formais que regulam a vida econômica, tais como as normas jurídicas, os direitos de propriedade, os mecanismos de resolução de conflitos e os contratos. A importância do Estado reside não apenas em sua capacidade de criar regras, mas em assegurar que essas regras sejam legitimadas socialmente e efetivamente aplicadas, o que exige instituições estáveis, burocracias competentes e um sistema legal confiável (North, 1990).

Estêvão (2004) amplia essa compreensão ao destacar que o Estado não deve ser visto apenas como executor de políticas econômicas, mas como um arquiteto institucional responsável por criar as condições estruturais que moldam os incentivos e comportamentos dos agentes sociais. Ou seja, seu papel é estrutural e determinante na configuração do ambiente econômico, sendo ele o mediador entre as dinâmicas políticas e os resultados econômicos de longo prazo.

Ademais, Fiani (2020) destaca que o papel do Estado é ambivalente: de um lado, ele pode garantir segurança jurídica, direitos de propriedade bem definidos e proteção contra arbitrariedades, o que incentiva investimentos e dinamismo econômico. De outro lado, quando suas instituições são frágeis, capturadas por interesses privados ou marcadas por ineficiência administrativa, o Estado pode se tornar um entrave ao progresso institucional e à inovação.

Neves (2021) observa que, em contextos de baixa confiança institucional, a simples promulgação de leis ou reformas estruturais pode ser ineficaz se não houver mecanismos de implementação compatíveis com a cultura local e com os valores sociais predominantes. Isso mostra que a ação do Estado deve ir além do aspecto normativo e considerar os aspectos informais que permeiam as relações sociais. Nesse sentido, Gala (2003) argumenta que a eficácia do Estado está diretamente relacionada à sua capacidade de promover estabilidade, previsibilidade e um senso coletivo de justiça, elementos essenciais para consolidar um ambiente institucional favorável ao desenvolvimento sustentável.

A atuação do Estado, portanto, deve ser estratégica, contínua e adaptativa. É necessário reconhecer que mudanças institucionais não se impõem apenas por decreto, mas exigem planejamento institucional, escuta social, políticas de incentivo e investimentos em capacidades estatais. Além disso, North (1991) destaca que a legitimidade do Estado é essencial para que suas instituições sejam respeitadas e eficazes, o que exige liderança comprometida, burocracia eficiente e capacidade de implementação de políticas inclusivas e consistentes.

4 METODOLOGIA

Para a elaboração deste trabalho, utilizou-se o método exploratório, que visa aprimorar ideias sobre o tema e é caracterizado pela flexibilidade, permitindo a consideração de diversos aspectos relacionados ao tema (Gil, 2002).

Quanto aos meios, empregou-se a pesquisa bibliográfica, utilizando materiais publicados em livros, artigos científicos e sites especializados. Para Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica coleta e permite análise crítica de documentos publicados sobre o tema em estudo, com o objetivo de atualizar e expandir o conhecimento, além de contribuir para a realização da pesquisa.

Conforme apontado por Gil (2002), embora a pesquisa bibliográfica apresente vantagens, é necessário verificar as condições de obtenção dos dados, analisar profundamente cada informação para identificar incoerências ou contradições, e utilizar diversas fontes, comparando-as cuidadosamente.

Os dados da pesquisa foram obtidos em livros, artigos científicos, revistas, jornais, sites especializados, em que se destaca o da ANTAQ, entre outros, que tratam do tema de maneira relevante.

Após a coleta, esses dados foram analisados e apresentados por meio de textos explicativos, além de serem incorporados em tabelas, gráficos e figuras, para auxiliar e complementar a pesquisa.

Ressalta-se que na literatura encontram-se trabalhos relevantes no setor de cabotagem, que destacam o BR do Mar, como o de Barbosa et al. (2022), Silva (2023), Costa (2024), Assed (2023) e Rohm (2022). O presente estudo contribui em relacionar o ambiente institucional à luz da teoria de Douglass C. North com o desempenho decorrente desse ambiente, considerando o mercado de cabotagem no Brasil.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

5.1 Regulação do setor

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, é um marco na regulação da cabotagem no Brasil, no qual define o seu conceito. A lei dispõe da ordenação do transporte aquaviário em âmbito nacional e por cabotagem o transporte realizado “entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores” (Brasil, 1997, art 2º, IX).

A Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, também trata das condições para uma embarcação arvorar bandeira brasileira. Conforme o artigo 3º, tal direito é conferido às embarcações estrangeiras de pessoas físicas ou jurídicas domiciliadas no país, bem como àquelas sob contrato de afretamento a casco nu, desde que haja suspensão provisória da bandeira no país de origem (Brasil, 1997). Essa regra foi fundamental para permitir que empresas brasileiras operassem embarcações estrangeiras de forma competitiva, desde que cumprissem as exigências legais (Silva e Silveira Júnior, 2024a). Portanto, o artigo 9º da Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, dispõe das condições para o afretamento de embarcações estrangeiras (Brasil, 1997, Art.9):

Art. 9º O afretamento⁹ de embarcação estrangeira por viagem ou por tempo, para operar na navegação interior de percurso nacional ou no transporte de mercadorias na navegação de cabotagem ou nas navegações de apoio portuário e marítimo, bem como a casco nu na navegação de apoio portuário, depende de autorização do órgão competente e só poderá ocorrer nos seguintes casos:

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

II - quando verificado interesse público, devidamente justificado;

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

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

b) da arqueação bruta contratada, para embarcações destinadas ao apoio (Brasil, 1997, Art 9, não paginado).

⁸ Importante ressaltar a Lei 7.652/1998, que dispõe do registro da propriedade marítima no Brasil, estabelecendo normas para a inscrição de embarcações, definição de nacionalidade, emissão de documentos e procedimentos para aquisição, transferência e cancelamento da propriedade naval (Brasil, 1998).

⁹ Os contratos de afretamento se dividem em três modalidades principais: no afretamento a casco nu, o afretador assume o controle total da embarcação, incluindo a designação da tripulação; no afretamento por tempo, a embarcação é entregue já tripulada para uso por um período determinado; e no afretamento por viagem, o fretador disponibiliza a embarcação com tripulação para realizar uma ou mais viagens específicas (Brasil, 1997).

De acordo com o Tribunal de Contas da União (Brasil, 2019), a política regulatória brasileira estabelece uma reserva de mercado¹⁰ para embarcações nacionais na cabotagem, com o objetivo de proteger a frota brasileira da concorrência internacional e fomentar sua expansão. Essa proteção, embora comum em outros países, contribui para o aumento dos custos de frete. Apesar disso, a legislação permite que empresas com capital estrangeiro sejam enquadradas como EBN, desde que constituídas e sediadas no Brasil, com operação regular comprovada (Brasil, 2019).

Por outro lado, segundo Evangelista (2023), a restrição à atuação de embarcações estrangeiras na cabotagem no Brasil limita o desenvolvimento da indústria marítima nacional, desestimulando empresas interessadas no setor devido à necessidade de investir na construção de novas embarcações ou na compra de navios de bandeira brasileira. Portanto, há quem defenda a revisão dessa restrição para equilibrar a proteção do setor nacional com a eficiência e competitividade no transporte marítimo de cabotagem.

Com a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, o transporte aquaviário passou a ser regulado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ (art. 21º), uma autarquia integrada a Administração Pública Indireta vinculada ao Ministério do Transporte e Secretária de Portos da Presidência da República. A agência foi criada para regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de transporte aquaviário, conforme prevê o artigo 27º da referida lei. Cabe a ANTAQ atuar sobre o modal aquaviário por completo: a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso (Brasil, 2001).

Compete a ANTAQ, entre outras atribuições, promover a exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de navegação; promover a concorrência e adotar medidas para prevenir práticas anticoncorrenciais; fiscalizar o funcionamento e a prestação de serviços das empresas de navegação aquaviária e portuária; estabelecer requisitos para empresas estrangeiras operarem como uma Empresa Brasileira de Navegação (EBN); autorizar as empresas brasileiras de navegação fluvial; entre outras (Brasil, 2001).

Para Fonseca (2015), a partir do marco regulatório de 2001, com o apoio das agências reguladoras e das entidades da Administração Federal Direta, o Estado passa a reassumir seu papel em setores que, durante a década de 1990, foram quase exclusivamente

¹⁰ A reserva de mercado na cabotagem brasileira, prevista no art. 178 da Constituição e regulamentada pela Lei nº 9.432/1997, restringe a operação a embarcações de bandeira nacional operadas por Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs). Segundo o Tribunal de Contas da União, essa estrutura normativa configura uma reserva de mercado com o objetivo de fomentar a marinha mercante nacional e a indústria naval brasileira (Brasil, 2019).

delegados à iniciativa privada, por meio de um planejamento estatal voltado para o setor de transportes.

Ainda, a competência normativa da ANTAQ está fundamentada no artigo 27, inciso IV, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, em conjunto com os artigos 43, 44 e 69 da mesma legislação. Com base nesses dispositivos, a agência é responsável por editar normas que disciplinam a navegação de cabotagem. Entre as resoluções que compõem esse arcabouço regulatório, destacam-se as seguintes:

Quadro1 - Principais resoluções da ANTAQ sobre a navegação de cabotagem

Referência Normativa	Descrição
Resolução Normativa nº 1/2015	Estabelece os procedimentos e critérios para o afretamento de embarcações por EBNs nas navegações de apoio portuário, apoio marítimo, cabotagem e longo curso.
Resolução Normativa nº 5/2016	Define as normas para a outorga de autorização a pessoas jurídicas constituídas no Brasil, com sede e administração no país, que tenham como objeto a operação nas navegações de apoio marítimo, apoio portuário, cabotagem ou longo curso
Resolução nº 1.811, de 13 de dezembro de 2010, com alterações introduzidas pela Resolução nº 2.834, de 14 de outubro de 2013, ambas da ANTAQ.	Regula os critérios para comprovação da operação comercial de embarcações por EBNs, inclusive na navegação de cabotagem

Fonte: Elaboração própria a partir do Estudo de Cabotagem da ANTAQ (2019).

5.2 Infraestrutura Portuária

De acordo com Evangelista (2023), o crescimento da atividade portuária no Brasil demanda a criação de um arcabouço normativo sólido, capaz de definir critérios que

promovam a eficiência do transporte aquaviário. No entanto, a autora ressalta que a legislação não deve resultar em burocracias excessivas que possam comprometer a agilidade das operações portuárias.

Além disso, os agentes envolvidos com a cabotagem no Brasil frequentemente apontam o excesso de burocracia portuária e as deficiências estruturais — tanto na infraestrutura quanto na superestrutura dos portos — como entraves significativos à eficiência do setor. Tais limitações evidenciam a necessidade de maiores investimentos voltados à modernização e à equalização das condições operacionais (Carvalho, 2023).

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013 — conhecida como Nova Lei dos Portos —, que revogou a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, representou um marco regulatório importante ao estabelecer um novo tratamento jurídico para a exploração direta e indireta dos portos e de suas instalações, bem como para as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (Carvalho, 2023).

A Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, define um conjunto de critérios e conceitos que impactam diretamente o desempenho da cabotagem, incluindo os conceitos de porto organizado, estação de transbordo de carga e processos de licitação. Além da especificação dos conceitos que servem como norte para o aplicador da lei, o marco regulatório considera, segundo Brasil (2013, Art 2º):

Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se:

- I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;
- IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;
- V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem (Brasil, 2013, Art 2, não paginado).

Além disso, o art. 5º estabelece critérios fundamentais que devem estar presentes nos contratos de concessão, podendo destacar a critérios quanto ao objeto, área e prazo; critérios e metas para a qualidade do serviço; direitos, garantias e obrigações das partes, incluindo necessidades futuras de expansão e modernização; forma de fiscalização das instalações e equipamentos, e indicação dos órgãos competentes (Brasil, 2013).

Nesse sentido, as licitações dos contratos de concessão e arrendamento consideram critérios como maior capacidade de movimentação, menor tarifa e menor tempo de

movimentação de carga, entre outras atribuições (Brasil, 2013). Os critérios são adotados visando aumentar a eficiência portuária a longo prazo e fomentar a competitividade e modernizar o setor, que muitas vezes operava em um monopólio regional (Almeida, 2018).

Segundo Evangelista (2023), a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, introduz critérios e iniciativas legais com o objetivo de melhorar o embarque e desembarque de mercadorias, agilizando o transporte de cabotagem e reduzindo o tempo necessário para o deslocamento da carga entre origem e destino.

Entre 2021 e 2024, a movimentação de cabotagem nos portos organizados cresceu aproximadamente 13,85%, passando de 65 milhões para 74 milhões de toneladas. Portanto, conforme apontam Pereira e Silveira Júnior (2024b), apesar de a Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, oferecer um marco regulatório moderno para o setor portuário, sua aplicação ainda enfrenta entraves que dificultam o avanço da cabotagem no Brasil. Entre os principais obstáculos identificados por Pereira e Silveira Júnior (2024b) estão: a precariedade das conexões terrestres com os portos, que compromete a intermodalidade; a obsolescência dos equipamentos portuários, que reduz a eficiência operacional; a deficiência na dragagem dos canais de acesso, que limita a entrada de navios de maior porte; e os elevados custos da praticagem, que encarecem o transporte e reduzem sua competitividade.

Essas barreiras evidenciam que, embora a Lei nº 12.815/2013, de 5 de junho de 2013, tenha criado um ambiente regulatório mais claro e estável, sua efetividade depende de investimentos públicos e privados em infraestrutura, além de reformas institucionais que reduzam a burocracia e os custos operacionais. Como concluem os autores, “a infraestrutura portuária brasileira está carente de planejamento adequado por parte do poder público”, sendo necessário “investimentos estruturais e aumento dos estudos relacionados às atividades portuárias e à praticagem” (Pereira; Silveira Júnior, 2024b, p. 16).

Nesse sentido, o Caderno do Cade (Brasil, 2024) reforça que, embora o marco regulatório tenha avançado, a efetividade da infraestrutura portuária brasileira ainda é comprometida por limitações operacionais e institucionais. O documento destaca que a concentração de mercado em determinados terminais e a integração vertical entre operadores portuários e armadores podem gerar barreiras à entrada de novos agentes, afetando diretamente a competitividade e a eficiência do setor — inclusive da cabotagem. Além disso, a necessidade de investimentos em dragagem, ampliação de berços e

modernização de equipamentos é apontada como essencial para que os portos brasileiros possam receber navios de maior porte, condição cada vez mais exigida pelas dinâmicas do transporte marítimo moderno. Tais limitações estruturais e concorrenciais reforçam a urgência de políticas públicas voltadas à expansão da capacidade portuária e à promoção de um ambiente mais competitivo e acessível para todos os modais, especialmente a cabotagem (Brasil, 2024).

5.3 Programa BR do Mar

5.3.1 Contextualização

Conforme apresentado neste trabalho, a navegação de cabotagem, que utiliza vias interiores e costeiras entre portos nacionais, tem grande potencial para o seu desenvolvimento no Brasil. No entanto, sua representatividade na matriz de transporte é baixa devido à burocratização, falta de infraestrutura logística e congestionamento no tráfego de embarcações (Assed, 2023).

Além disso, para Felipe Júnior e Silveira (2012) os principais obstáculos ao avanço da cabotagem no Brasil incluem a preferência cultural pelo transporte rodoviário, as condições das rodovias pedagiadas, o subsídio ao óleo diesel, a conveniência do sistema "porta a porta" dos caminhões, e o maior investimento das empresas de navegação no transporte de longo curso, que é mais lucrativo.

Conforme aponta Rohm (2022), diante deste contexto, o TCU realizou uma auditoria operacional com o intuito de verificar a existência de entraves à expansão da cabotagem no sistema de transportes do país. A iniciativa buscava avaliar os obstáculos do setor afim de incrementar a participação da cabotagem na matriz de transporte nacional (Brasil, 2019)¹¹.

Por meio da auditoria identificou-se: i. ausência de uma política pública específica voltada ao estímulo da navegação de cabotagem; ii. a segregação dos sistemas de informações dificultam o monitoramento das ações estratégicas previstas na Plano Nacional de Transporte (PNT) e no Plano Nacional de Logística (PNL); iii. condições desiguais no que se refere aos preços dos combustíveis utilizados na navegação, resultando em custos mais elevados para os navios brasileiros que operam na cabotagem em comparação aos navios estrangeiros de longo curso que abastecem no território

¹¹ Acórdão nº 1.383/2019: Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/redireciona/acordao-completo/ACORDAO-COMPLETO-2350552>. Acesso em: 15/05/2025.

nacional; iv. não há fomento à competição entre operadores da navegação de cabotagem pela ANTAQ; v. a atuação dos órgãos e entidades públicas tem se mostrado insuficiente para viabilizar a efetiva implementação do transporte multimodal de cargas por meio da cabotagem (Brasil, 2019).

Adicionalmente, a auditoria operacional conduzida pelo TCU apurou a Resolução Normativa nº 1, de 13 de fevereiro de 2015, da ANTAQ, que estabelece critérios para o afretamento de embarcações estrangeiras por EBNs no âmbito da navegação de cabotagem. No entanto, essa norma infralegal impôs restrições que extrapolam os limites legais estabelecidos pela Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997, especialmente no que se refere à exigência de frota própria como condição para o afretamento, prevista na alínea “a” do inciso III do art. 5º da referida resolução conforme (Brasil, 2019).

O TCU, ao analisar a matéria, entendeu que a disposição da Resolução Normativa nº 1, de 13 de fevereiro de 2015, da ANTAQ, não encontra respaldo legal e, por isso, concedeu medida cautelar determinando que a ANTAQ se abstivesse de aplicar as limitações previstas no dispositivo até decisão final sobre o mérito da questão (Brasil, 2019). Essa medida foi confirmada posteriormente pelo Acórdão nº 775/2018 – Plenário.

Ainda, a análise técnica do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), por meio da Nota Técnica nº 9/2018/DEE/CADE, corroborou a avaliação do TCU ao apontar que a Resolução Normativa nº 1, de 13 de fevereiro de 2015, da ANTAQ, contribuía para o aumento da concentração de mercado, a elevação das barreiras à entrada de novos operadores e a restrição da oferta de embarcações de grande porte por empresas não estabelecidas no país. Tais efeitos são considerados prejudiciais à livre concorrência e à eficiência econômica do setor (Brasil, 2018).

O TCU destacou que o mercado de cabotagem de contêineres é altamente concentrado, sendo dominado por três grandes empresas — Aliança Navegação e Logística, Mercosul Line e Log-In Logística Intermodal — que, juntas, detêm mais de 99% da participação de mercado. Essa estrutura oligopolista, associada à ausência de incentivos regulatórios para ampliação da concorrência, compromete a modicidade dos fretes e a eficiência do serviço prestado, contrariando os princípios estabelecidos na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que rege a atuação da ANTAQ (BRASIL, 2019).

Diante desse cenário, o TCU, a partir do Acórdão nº 1383/2019, recomendou à ANTAQ a realização de estudos técnicos com vistas à revisão da regulação vigente, de modo a fomentar a concorrência no segmento de cabotagem de contêineres. Recomendou-se, ainda, que a agência avaliasse a conveniência de elaborar normativos específicos para

a cabotagem, considerando suas particularidades operacionais e econômicas, sem comprometer outros segmentos da navegação, como o apoio portuário e o longo curso.

Ademais, a por meio da análise do TCU, foi recomendado ao Ministério da Infraestrutura a elaboração de uma política pública específica para a cabotagem, com metas e ações operacionais, a equalização dos preços de combustível entre embarcações nacionais e estrangeiras, e a promoção da multimodalidade. Também sugeriu, em conjunto com o Ministério da Economia, a definição de critérios para o uso seguro de dados aduaneiros. Enquanto ao Ministério da Economia coube viabilizar a adoção do Conhecimento de Transporte Multimodal de Cargas, conforme previsto na Lei nº 9.611, de 19 de fevereiro de 1998 (Brasil, 2019).

Diante deste contexto, por meio do Estudo de Cabotagem realizado pela ANTAQ em 2019, foi analisado as alternativas regulatórias que pudessem estimular a concorrência no setor. De modo que o principal desafio regulatório consistia na possível escassez de embarcações para a cabotagem de contêineres, o que pode elevar os fretes e comprometer a eficiência logística (ANTAQ, 2019).

A ANTAQ (2019) propôs três alternativas direcionadas aos transportadores marítimos, usuários dos serviços e a própria agência reguladora. A primeira alternativa propõe a manutenção da regulamentação, o que favoreceria a previsibilidade para os armadores¹², mas poderia manter a escassez de oferta e os altos fretes, além de expor a agência a críticas por inércia. A segunda sugere permitir o afretamento por tempo, ampliando a oferta de embarcações no curto prazo, com possíveis ganhos para os usuários e riscos de retração da frota nacional. A terceira propôs reduzir barreiras de entrada ao permitir que empresas sem frota própria operem com embarcações afretadas por tempo com Certificado de Liberação de Embarcação (CLE), o que facilitaria a entrada de novos operadores, mas exigiria mudanças normativas na Resolução Normativa nº 5, de 16 de fevereiro de 2016, e na Resolução nº 1.811, de 13 de dezembro de 2010, ambas da ANTAQ.

Embora as intervenções do TCU e do CADE tenham sido, em grande parte, acolhidas pela comunidade marítima em razão de sua pertinência técnica, Rohm (2022) aponta a necessidade de reconhecer que o ativismo institucional por parte dos órgãos de controle deve observar os limites da atuação administrativa. A formulação de políticas públicas

¹² Segundo a Lei nº 7.652/1988, “compreende-se como armador a pessoa física ou jurídica que, em seu nome e sob sua responsabilidade, apresta a embarcação para sua utilização, pondo-a ou não a navegar por sua conta” (Brasil, 1988, Artº 15).

exige um espaço mínimo de discricionariedade para os órgãos executivos, sob pena de comprometer a segurança jurídica e a coerência das ações governamentais. Nesse contexto, a autocontenção dos órgãos de controle, aliada ao controle social exercido pela sociedade civil, configura-se como mecanismo essencial para preservar o equilíbrio entre fiscalização e governabilidade, evitando interferências que possam desestruturar o processo decisório no âmbito das políticas públicas (Rohm, 2022).

Diante do contexto, foi aprovado o Projeto de Lei nº 4.199/2020, que instituiu o Programa de Estímulo à Cabotagem (BR do Mar). Apesar da comemoração do Governo Federal, o texto gerou apreensão entre representantes de setores públicos e privados ligados ao transporte aquaviário e a outros modais (Rohm, 2022).

A Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem (ABAC) alertou que o projeto, ao permitir a criação de EBNs sem frota própria, abre espaço para que essas empresas atuem apenas como afretadoras, sem vínculo real com o patrimônio naval nacional. Isso, segundo a entidade, compromete a soberania e a segurança do país, além de desestimular investimentos estruturais no setor. A ABAC também critica a ausência de incentivos à construção naval local, o que favorece a entrada de embarcações estrangeiras sem qualquer estímulo à indústria brasileira (ABAC, 2021).

A ideia é corroborada pelo Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval, 2021), que crítica à fragilização da indústria naval brasileira e à condução política do processo legislativo. O sindicato aponta que o projeto foi aprovado com celeridade, sem o devido debate público e sem considerar as objeções técnicas apresentadas por diversas instituições do setor. Entre os pontos mais preocupantes, destaca-se a autorização para uso dos recursos do Fundo da Marinha Mercante (FMM) em finalidades alheias à construção naval, o que compromete o financiamento de projetos estratégicos. Além disso, a manutenção da possibilidade de importação de navios petroleiros e gaseiros, mesmo com a capacidade comprovada dos estaleiros nacionais para construí-los, é vista como um desestímulo à geração de empregos e à utilização da infraestrutura industrial instalada (Sinaval, 2021).

A Nota Técnica nº 45/2020, elaborada pelo Departamento de Estudos Econômicos do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), apresenta uma análise crítica dos efeitos concorrenciais do Projeto de Lei nº 4.199/2020 (Lei BR do Mar). Embora o projeto contenha dispositivos que podem ampliar a concorrência no setor de cabotagem, o CADE alerta para o risco de manutenção ou até intensificação da concentração de

mercado, especialmente em razão das regras que regulam o afretamento por tempo (Brasil, 2020).

Segundo o órgão, a exigência de que o afretamento por tempo esteja vinculado a embarcações de subsidiárias estrangeiras e limitado proporcionalmente à tonelagem da frota própria favorece empresas já consolidadas no mercado. Entre os grupos econômicos destacados como dominantes no setor de cabotagem estão: Aliança Navegação e Logística, Norsul, Elcano, Flumar, Hidrovias do Brasil, Log-In, Mercosul Line e Transpetro. Essas empresas operam com embarcações de grande porte (acima de 35 mil TPB), o que lhes confere vantagens operacionais e econômicas significativas, além de, em muitos casos, participarem de estruturas integradas verticalmente com terminais portuários (BRASIL, 2020).

Ademais, na Nota Técnica, o CADE identifica como principais barreiras à entrada de novos concorrentes: (i) a exigência de frota própria como pré-requisito para afretamento por tempo; (ii) a limitação do afretamento a embarcações de subsidiárias estrangeiras, o que exclui empresas nacionais de pequeno e médio porte; (iii) a possibilidade de bloqueio de circularizações por grandes empresas, restringindo o uso de embarcações estrangeiras por novos entrantes; (iv) a segmentação do mercado por tipo de carga, que exige embarcações especializadas; e (v) a integração vertical entre operadores de transporte e terminais portuários, que pode gerar práticas discriminatórias (Brasil, 2020).

Diante desse cenário, o CADE recomendou que a regulamentação do setor buscasse reduzir barreiras legais e econômicas, evitar tratamentos discriminatórios e promover um ambiente mais competitivo, de modo a ampliar a oferta de serviços e atrair novos investimentos para o transporte marítimo de cabotagem no Brasil (Brasil, 2020).

5.1.3 O Programa BR do Mar

Em 7 de janeiro de 2022, foi sancionada a Lei nº 14.301, que instituiu o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar). A referida lei dispõe dos objetivos:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem (BR do Mar), com os seguintes objetivos:

I - ampliar a oferta e melhorar a qualidade do transporte por cabotagem;

II - incentivar a concorrência e a competitividade na prestação do serviço de transporte por cabotagem;

III - ampliar a disponibilidade de frota para a navegação de cabotagem;

- IV - incentivar a formação, a capacitação e a qualificação de marítimos nacionais;
- V - estimular o desenvolvimento da indústria naval de cabotagem brasileira;
- VI - revisar a vinculação das políticas de navegação de cabotagem com as políticas de construção naval;
- VII - incentivar as operações especiais de cabotagem e os investimentos delas decorrentes em instalações portuárias, para atendimento de cargas em tipo, rota ou mercado ainda não existentes ou consolidados na cabotagem brasileira; e
- VIII - otimizar o emprego dos recursos oriundos da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM13 (Brasil, 2022, Art 1º).

Conforme o Ministério da Infraestrutura (2020), o programa está estruturado em quatro eixos temáticos, os quais reúnem um conjunto de ações voltadas ao fortalecimento da cabotagem no Brasil. São eles:

- I. Frota: o programa amplia as possibilidades de afretamento de embarcações, permitindo que empresas com frota própria tenham acesso a afretamentos a tempo, e que novos entrantes ou empresas menores possam operar com embarcações afretadas a casco nu, mesmo sem navios próprios.
- II. Indústria Naval: estimula a manutenção e reparo de embarcações em estaleiros nacionais, inclusive com o uso de recursos do Fundo da Marinha Mercante por empresas estrangeiras, fortalecendo a cadeia produtiva local.
- III. Custos: propõe medidas para reduzir a burocracia e tornar as operações de cabotagem mais competitivas, com foco na simplificação de processos e redução de encargos.
- IV. Portos: prevê o uso de contratos temporários para novas cargas e investimentos em infraestrutura portuária, com arrendamentos e autorizações de terminais em todas as regiões do país, além da modernização de contratos existentes.

De acordo com o artigo 5º da referida Lei, as EBNs habilitadas no programa poderão realizar afretamentos por tempo de embarcações estrangeiras pertencentes a suas subsidiárias integrais no exterior ou provenientes de outras empresas brasileiras de navegação. Esses afretamentos podem ocorrer nas seguintes hipóteses:

¹³ Lei nº 10.893/2004, que dispõe sobre o Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM). O AFRMM incide sobre o frete do transporte aquaviário, com alíquotas de 8% a 40%, variando conforme o tipo de navegação e carga. Em 2024, 99% da arrecadação veio da navegação de longo curso. Os recursos financiam o FMM, o repasse às contas das EBNs, DRU e fundos federais, sendo essenciais para o desenvolvimento da frota e da indústria naval nacional (Brasil, 2004; ABAC, 2024).

- I. Ampliação da tonelage da frota própria efetivamente operada pela empresa;
- II. Substituição de embarcações em construção no Brasil, limitada a 200% da tonelage em construção, pelo prazo de até 36 meses;
- III. Substituição de embarcações em construção no exterior, limitada a 100% da tonelage, pelo prazo de até 36 meses;
- IV. Atendimento a contratos de transporte a longo prazo, conforme regulamentação específica;
- V. Operações especiais de cabotagem em rotas ou mercadorias ainda não consolidadas, por até 36 meses (Brasil, 2022, Artº 5).

Ainda segundo a legislação, embarcações afretadas sob tais condições poderão permanecer no território nacional mesmo após a entrega da embarcação em construção, até o término do prazo previsto no contrato do afretamento (Brasil, 2022).

Além disso, o artigo 13º da lei prevê que as embarcações afretadas, tanto nacionais quanto estrangeiras, estarão automaticamente submetidas ao regime de admissão temporária com suspensão total dos tributos federais incidentes, como Imposto de Importação, Imposto sobre Produtos Industrializados, PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação, Cide-Combustíveis e AFRMM.

Conforme aponta Silva (2023), a flexibilização do uso de embarcações estrangeiras na navegação de cabotagem introduzida pelo BR do Mar, anteriormente restrita às embarcações brasileiras, representa um avanço significativo no contexto da matriz de transportes nacional. Costa (2024) complementa essa análise ao destacar que a nova legislação passou a permitir que empresas brasileiras de navegação com capital estrangeiro também possam afretar embarcações, desde que estas estejam sob sua posse, uso e controle por meio de contrato de afretamento a casco nu — uma prerrogativa antes exclusiva das EBNs.

Vale ressaltar que, tanto as embarcações nacionais quanto as estrangeiras deverão seguir determinados regulamentos em relação ao afretamento. De modo que, o artigo 9º dispõe das seguintes atribuições, segundo Brasil (2022, Art.9):

- I - submeter-se a inspeções periódicas pelas autoridades brasileiras;
[...]
- III - ter, obrigatoriamente, comandante, mestre de cabotagem, chefe de máquinas e condutor de máquinas brasileiros; e
- IV - ter as operações de cabotagem amparadas em cobertura de seguro e resseguro de cascos, máquinas e responsabilidade civil por meio da qual o segurador ficará obrigado a indenizar as perdas e os danos previstos no contrato de seguro (Brasil, 2022, Art. 9).

Complementando o disposto no Art. 9º, o Art. 12 da Lei BR do Mar estabelece que os contratos de trabalho dos tripulantes em embarcações estrangeiras afretadas devem observar normas internacionais reconhecidas, especialmente aquelas voltadas à segurança, às condições laborais e à proteção ambiental, além de respeitarem os princípios da Constituição Federal (Brasil, 2022).

Para fomentar a indústria naval, especialmente no segmento de manutenção e reparos, o programa permite que empresas estrangeiras utilizem os recursos do Fundo da Marinha Mercante para financiar a docagem de suas embarcações em estaleiros brasileiros. Essa ação visa aumentar a escala das operações dos estaleiros, beneficiando também as Empresas Brasileiras de Navegação (EBNs), que atualmente utilizam estaleiros na Europa e China, conforme aponta o Ministério da Infraestrutura (2020).

Entre as principais mudanças, destaca-se também a redução das alíquotas do AFRMM: de 25% para 8% na navegação de longo curso e de 10% para 8% na cabotagem conforme expõe o artigo 6º da Lei BR do Mar. Além disso, houve redistribuição dos recursos arrecadados, beneficiando diretamente as EBNs por meio de contas vinculadas, que agora podem ser usadas para aquisição de embarcações para fretamento e para docagem em qualquer modalidade de afretamento (Brasil, 2022).

No que tange aos custos, o programa impõe diversas ações para aumentar a competitividade das operações de cabotagem, incluindo a redução de burocracias que sobrecarregam essas operações (Ministério da Infraestrutura, 2020).

Em relação aos portos, o Programa BR do Mar permite contratos temporários para movimentação de cargas sem operação no porto, acelerando a entrada de terminais de cabotagem. Portanto, o Governo Federal adotou uma agenda de modernização portuária com arrendamento de áreas e autorização de terminais privados, além de novos investimentos em contratos existentes para preparar os portos para a crescente demanda de operações de cabotagem (Ministério da Infraestrutura, 2020).

Nesse cenário, Costa (2024) destaca que o Porto de Santos, maior complexo portuário da América Latina, tende a se beneficiar diretamente das medidas previstas na nova legislação, especialmente diante do aumento da frota da cabotagem. O autor observa que, entre 2022 e 2023, houve um crescimento de 6,4% nas operações por cabotagem no porto, impulsionado pela ampliação da oferta de serviços e pela expectativa de redução da dependência do modal rodoviário. Além disso, o estímulo à cabotagem contribui para mitigar gargalos logísticos históricos, como a saturação das vias terrestres e os altos custos de transporte, reposicionando o Porto de Santos como um polo estratégico para a

integração multimodal e a distribuição de cargas em longa distância (Costa, 2024). Assim, a Lei BR do Mar reforça o papel do porto como elo fundamental na cadeia logística nacional, ao mesmo tempo em que promove maior eficiência e sustentabilidade no escoamento de cargas.

Barbosa et al. (2022) analisaram os impactos do BR do Mar sobre a matriz de transporte de cargas no Brasil, utilizando o modelo PAEG-TLOG, baseado no GTAP, para simular cenários de desoneração tributária e aumento de eficiência na cabotagem. Os resultados indicaram crescimento da participação desse modal, especialmente nas regiões Nordeste e Sudeste, com destaque para a carga geral. A substituição do transporte rodoviário pelo aquaviário pode retirar cerca de 410 mil caminhões das estradas, reduzindo custos, acidentes e emissões. O estudo concluiu que ganhos de eficiência geram impactos mais relevantes que a simples redução de tributos, reforçando a necessidade de políticas estruturantes e investimentos em infraestrutura.

Ademais, Silva (2023) aponta que o BR do Mar se apresenta como um marco regulatório com potencial para transformar o transporte de cabotagem no Brasil. Dentre as principais vantagens, o autor aponta: i) aumento da concorrência e da oferta de serviços; ii) a redução de custos operacionais; iii) o estímulo à indústria naval nacional e a geração de empregos. Além disso, a lei favorece a migração de cargas do modal rodoviário para o marítimo, contribuindo para a sustentabilidade ambiental e a eficiência logística. No entanto, o autor ressalta que a ampliação da concorrência, embora prevista como um dos pilares da BR do Mar, não assegura, por si só, a efetivação de um ambiente competitivo. Isso se deve à persistência de barreiras estruturais, como os elevados custos de entrada, a exigência de investimentos significativos em frota e infraestrutura, e a complexidade regulatória que ainda permeia o setor. Além disso, a concentração de mercado, caracterizada pela atuação de poucos operadores com grande participação, limita o dinamismo competitivo e pode restringir os benefícios esperados da liberalização, como a redução de tarifas e a diversificação dos serviços ofertados (Silva, 2023).

Por outro lado, conforme análise de Rohm (2022), embora o BR do Mar seja eficaz para ampliar a oferta de embarcações e fomentar a cabotagem no curto prazo, ela não enfrenta de forma satisfatória os principais entraves estruturais do setor. Entre os pontos críticos estão a ausência de políticas efetivas para redução dos custos com combustível, a manutenção da obrigatoriedade dos serviços de praticagem com altos custos operacionais, e o desestímulo à indústria naval nacional, uma vez que o programa permite o afretamento de embarcações estrangeiras sem contrapartidas que incentivem a construção naval no

país. Além disso, a liberalização do mercado, sem mecanismos adequados de regulação, pode gerar concorrência desleal e comprometer a sustentabilidade do setor (Rohm, 2022). A ideia é corroborado pelo diretor executivo da ABAC em entrevista à Gazeta do Povo, no qual aponta que a entrada facilitada de embarcações estrangeiras, sem exigências proporcionais de contrapartida, pode desestimular investimentos nacionais e comprometer o desenvolvimento da indústria naval brasileira (Amantéa, 2023).

Dessa forma, ainda que o Programa BR do Mar represente um avanço regulatório com potencial para transformar a cabotagem no Brasil, os estudos de Silva (2023), Rohm (2022), Barbosa et al. (2022) revelam que a eficiência está condicionada à superação de barreiras estruturais que historicamente limitam a competitividade do setor. A presença de altos custos de entrada, altos investimentos e complexidade regulatória mantêm um ambiente de difícil acesso para novos operadores. Além disso, a abertura ao afretamento de embarcações estrangeiras sem exigências, pode desestimular o desenvolvimento da indústria naval nacional. Portanto, a liberação do mercado, desacompanhada de medidas que promovam o equilíbrio competitivo e estímulo à produção interna, tende a aprofundar desigualdades e a reforçar a concentração de mercado.

Apesar de sancionada em janeiro de 2022, a Lei BR do Mar ainda não foi implementada devido à ausência de regulamentação específica, o que tem gerado insegurança jurídica e operacional no setor (Amora, 2022). O principal entrave está na disputa entre os Ministérios da Infraestrutura e da Economia quanto à definição dos prazos para o afretamento de navios estrangeiros. Enquanto o Ministério da Infraestrutura defende contratos de longo prazo (entre 10 e 15 anos) como forma de garantir estabilidade nas rotas e atrair investimentos duradouros, o Ministério da Economia propõe prazos mais curtos (de 2 a 4 anos), visando ampliar a concorrência e reduzir a concentração de mercado (Amora, 2022).

Essa divergência impede a regulamentação de pontos-chave da lei, como os critérios para habilitação das empresas no programa e os limites operacionais das embarcações. Representantes do setor produtivo alertam que a indefinição pode comprometer os objetivos centrais da lei, como a ampliação da frota, a redução de custos logísticos e o estímulo à cabotagem como alternativa ao modal rodoviário. Além disso, há críticas de que contratos longos podem criar barreiras de entrada para novos operadores, limitando a competitividade e a inovação no setor (Amora, 2022).

Ademais, conforme Lima (2025) , o governo federal anunciou a elaboração de um decreto regulamentador do Programa BR do Mar que incluirá incentivos à contratação de

embarcações consideradas “verdes”. A proposta prevê que navios contratados para operar por longos períodos na costa brasileira atendam a critérios ambientais específicos, ainda a serem definidos por meio de consulta pública. A medida busca garantir que o crescimento da frota nacional ocorra de forma compatível com os compromissos ambientais do país, especialmente diante da predominância atual de embarcações voltadas ao transporte de petróleo. No entanto, representantes do setor acompanham com cautela a redação do decreto, temendo que exigências excessivamente rígidas possam afastar investimentos e comprometer a competitividade da cabotagem nacional (Lima, 2025).

6 CONCLUSÕES

A análise institucional da cabotagem no Brasil, sob a perspectiva da Nova Economia Institucional (NEI), permitiu compreender como o ambiente regulatório, as estruturas de incentivo e os arranjos institucionais moldam o desempenho do setor. A partir da teoria de Douglass North, foi possível evidenciar que o desenvolvimento da cabotagem não decorre apenas de limitações físicas ou econômicas, mas, sobretudo, de um arcabouço institucional que afeta a eficiência e a concorrência do setor.

North (1990) argumenta que as instituições são as “regras do jogo” da sociedade — formais e informais — que estruturam as interações humanas. No caso da cabotagem, essas regras se traduzem em legislações restritivas, exigências documentais, regulamentações de estruturas oligopolistas e uma lógica de fiscalização que, em vez de facilitar, dificulta a operação eficiente do modal.

A exigência de frota própria por Empresas Brasileiras de Navegação (EBN), as barreiras de afretamento de embarcações estrangeiras e o elevado número de documentos exigidos para liberação da carga podem representar exemplos de entraves à expansão da cabotagem.

Do ponto de vista da teoria de North, tais barreiras não são apenas ineficiências operacionais, mas componentes de um arcabouço institucional que eleva os custos de transação, reduz a previsibilidade e compromete a coordenação entre os agentes econômicos. De acordo com a literatura, a ausência de um ambiente regulatório coerente,

transparente e estável alimenta a incerteza e inibe investimentos no setor, criando um ciclo institucional de baixa eficiência.

A estrutura concorrencial do setor também reforça a teoria de North. Como apontado neste trabalho, a movimentação de cargas contêinerizadas possui um crescimento expressivo e mais de 99% da cabotagem de contêineres está concentrada em apenas três empresas. Essa configuração pode limitar a concorrência e reduzir a inovação, além de ser incentivada por instituições que tendem a favorecer grandes operadores nacionais. A análise do CADE e do TCU sobre a Resolução Normativa nº 01/2015 da ANTAQ confirmam que a regulação ao impor exigências restritivas, reforça barreiras à entrada de novos agentes e prejudica a eficiência do setor.

Do ponto de vista da infraestrutura, a deficiência nos serviços de drenagem, a obsolescência dos equipamentos portuários, a má conexão com modais terrestres e os altos custos de praticagem compõem um cenário que sugere uma falha do Estado em seu papel de arquiteto institucional, como defende North. A ausência de políticas eficazes voltadas à modernização portuária e à integração dos modais logísticos comprometem diretamente a eficiência logística nacional.

A promulgação da Lei nº 14.301/2022 (BR do Mar) representa, entretanto, um esforço institucional relevante na tentativa de reverter esse quadro. Ao flexibilizar regras de afretamento, ampliar o acesso de embarcações estrangeiras e incentivar práticas mais sustentáveis, a nova legislação busca realinhar os incentivos do setor e corrigir distorções do marco regulatório anterior. Contudo, como alerta North (1993), reforma legais não são suficientes: é necessário que elas sejam acompanhadas de capacidade de implementação, aceitação social e alinhamento com as normas informais vigentes para que surtam efeitos duradouros.

Embora a legislação tenha como propósito ampliar a concorrência, modernizar o setor e estimular a indústria naval nacional, as análises revelam que a flexibilização do afretamento de embarcações estrangeiras pode favorecer empresas já consolidadas, mantendo a concentração de mercado e dificultando a entrada de novos operadores. Assim, conforme sustenta North (1990), instituições afetam o desempenho econômico.

REFERÊNCIAS

ABAC – Associação Brasileira de Armadores de Cabotagem. A importância do AFRMM para o Brasil. Relatório ABAC – ILOS: Sumário Executivo, 2024. Disponível em: <https://abac-br.org.br/a-importancia-do-afrmm-para-o-brasil/>. Acesso em: 17 maio 2025.

ABAC – Associação Brasileira dos Armadores de Cabotagem. Abac e Logística Brasil convergem sobre riscos de PL para cabotagem brasileira. Disponível em: <https://abac-br.org.br/abac-e-logistica-brasil-convergem-sobre-riscos-de-pl-para-cabotagem-brasileira-por-revista-portos-e-navios/>. Acesso em: 17 de maio de 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Estudo de cabotagem: subsídio ao debate regulatório sobre a competição no transporte de cargas no país, em média e longa distâncias, com foco no transporte de contêineres na cabotagem. Brasília: ANTAQ, 2021. Disponível em: <https://sophia.antaq.gov.br/terminal/acervo/detalhe/27613>. Acesso em: 10 mar. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Painel Estatístico de Transporte por Cabotagem. Brasília: ANTAQ, 2024. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/transpcabotagem.html#pt>. Acesso em: 6 maio 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Quantificação do feeder na cabotagem brasileira. Brasília: ANTAQ, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antaq-1/Quantificacao_do_feeder.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Avaliação do quantitativo de cargas transportadas em embarcações nacionais em comparação com as estrangeiras autorizadas pela Antaq. Brasília: ANTAQ, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/antaq/pt-br/central-de-conteudos/estudos-e-pesquisas-da-antaq-1/Avaliacao_do_quantitativo_de_cargas_transportadas_em_embarcacoes_nacionais_em_comparacao_com_as_estrangeiras_autorizadas_pela_Antaq.pdf. Acesso em: 6 maio. 2025.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS (ANTAQ). Estudo da ANTAQ indica aumento de quase 1000 km de vias economicamente navegáveis. Brasília, 1 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/antag/pt-br/noticias/2024/estudo-da-antag-indica-aumento-de-quase-1000-km-de-vias-economicamente-navegaveis>. Acesso em: 10 jan. 2025.

AMANTÉA, Rose. Governo Lula prepara decreto protecionista para desfigurar "BR do Mar" de Bolsonaro. Gazeta do Povo, Brasília, 30 jul. 2023. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/governo-lula-prepara-decreto-protecionista-para-desfigurar-br-do-mar-de-bolsonaro/>. Acesso em: 19 maio 2025.

AMORA, Dimmi. BR do Mar: demora na regulamentação é por disputa sobre prazo para afretamento de navios. FGV Transportes, [S. l.], 2022. Disponível em: <https://transportes.fgv.br/noticias/br-do-mar-demora-na-regulamentacao-e-por-disputa-sobre-prazo-para-afretamento-de-navios>. Acesso em: 19 maio 2025.

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres. Sistemas Dutoviários. [s.d.]. Disponível em: <https://portal.antt.gov.br/sistemas-dutovias>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ARAÚJO, Alécio dos Santos et al. Modais de transporte no Brasil. Pesquisa e Ação, Mogi das Cruzes, v. 5, n. 2, jun. 2019. Disponível em: <https://revistas.brazcubas.br/index.php/pesquisa/article/view/657/710>. Acesso em: 10 jan. 2025.

ASSED, G. BR do Mar: trajetória e perspectivas para a regulação da cabotagem no Brasil. Revista Paradigma, [S. l.], v. 32, n. 1, p. 189–208, 2023. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/paradigma/article/view/2359>. Acesso em: 6 dezembro 2024.

BALLOU, Ronald H. Gerenciamento da cadeia de suprimentos: logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2009.

BARBOSA, Márcio Nora; AZEVEDO, André Filipe Zago de; MASSUQUETTI, Angélica; GURGEL, Angelo Costa. Programa BR do Mar e seus efeitos sobre a matriz de transporte e rotas inter-regionais no Brasil. Economia Aplicada, São Paulo, v. 26, n. 3, p. 275–304, 2022.

DOI: <https://doi.org/10.11606/1980-5330/ea182157>. Disponível em: <https://revistas.usp.br/ecoa/article/view/182157> . Acesso em: 9 jun. 2025.

BOCCATO, Vera Regina Casari. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006. Acesso em: 19 fev. 2025.

BORGES, Francine da Silva; MATTOS, Viviane Leite Dias de. Modelo de previsão para uma série temporal de dados de cabotagem. Revista Mundi Engenharia, Tecnologia e Gestão, v. 6, n. 3, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21575/25254782rmetg2021vol6n31642>. Acesso em: 6 dez. 2024.

BRASIL. CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA. Mercado de serviços portuários. Brasília, DF: Departamento de Estudos Econômicos – DEE, 2024. (Cadernos do CADE, v. 21). Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/>. Acesso em: 8 jun. 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Nota Técnica nº 45/2020/DEE/CADE. Referência: Processo nº 08027.000939/2020-30. Brasília, 2020. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos>. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Nota Técnica nº 9/2018/DEE/CADE. Referência: Processo nº 08700.000678/2018-44. Brasília, DF: CADE, 2018. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos>. Acesso em: 17 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110233.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União dos portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 6 jun. 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112815.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.301, de 7 de janeiro de 2022. Institui o Programa de Estímulo ao Transporte por Cabotagem – BR do Mar. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 10 jan. 2022. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/114301.htm. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 7.652, de 3 de fevereiro de 1988. Dispõe sobre a zona costeira e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 4 fev. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7652.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Governo Federal envia programa BR do Mar ao Congresso Nacional. 11 ago. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/governo-federal-envia-programa-br-do-mar-ao-congresso-nacional>. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. Ministério dos Transportes. BR do Mar: sancionada lei que institui programa de incentivo à cabotagem no Brasil. Brasília, 10 jan. 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/noticias/2022/01/br-do-mar-sancionada-lei-que-institui-programa-de-incentivo-a-cabotagem-no-brasil>. Acesso em: 6 jun. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1383/2019 – Plenário. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília: TCU, 2019. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 de maio de 2025.

BRASIL. Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997. Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 9 jan. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19432.htm. Acesso em: 10 jan. 2024.

CARVALHO, Francielle; COSTA, Gustavo. Cabotagem no Brasil em 2021. Washington, DC: International Council on Clean Transportation, 2024. Disponível em: https://theicct.org/wp-content/uploads/2024/03/ID-135-%E2%80%93-Cabotage-Brazil_PORT_final.pdf. Acesso em: 6 maio 2025.

CARVALHO, Marcelo Almeida de. Navegação de cabotagem para o transporte de cargas: história, desafios, regulação e futuro. 2023. Monografia (Especialização em Controle da Desestatização e da Regulação) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/trabalhos-pos-graduacao/pdfs/>. Acesso em: 6 jun. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (Brasil). Boletim Unificado – Janeiro 2025. Brasília: CNT, 2025. Disponível em: <https://cnt.org.br/publicacoes>. Acesso em: 28 abril 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Pesquisa CNT do transporte aquaviário – cabotagem 2013. Brasília: CNT, 2013. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/transporte-aquaviario-cabotagem-2013>. Acesso em: 6 maio 2025.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North. Nova Economia, v. 29, p. 1359-1385, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/neco/a/GCGHQVvBsBSGZtfvZXtBnbH/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 12 maio 2025.

COSTA, Wallacy da Silva. A importância da Lei BR do Mar no fomento da cabotagem como alternativa no escoamento de cargas no Porto de Santos. 2024. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso Superior de Tecnologia em Comércio Exterior) – Faculdade de Tecnologia de

Praia Grande, Centro Paula Souza, Praia Grande, 2024. Disponível em: <https://ric.cps.gov.br/handle/123456789/30441>. Acesso em: 6 dezembro. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Gilberto Gomes da. Criação de valor na utilização da cabotagem no Brasil. 2018. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10438/25812>. Acesso em: 8 jun. 2025.

EPL – Empresa de Planejamento e Logística (Brasil). Plano Nacional de Logística – PNL 2025: relatório executivo. Brasília: EPL, jun. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/assuntos/PIT/politica-e-planejamento/publicacoes/pnl2025.pdf>. Acesso em: 28 abril 2025.

ERHART, Sabrina; PALMEIRA, Eduardo Mauch. Análise do setor de transportes. Observatório de la Economía Latinoamericana, v. 1, p. 71, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Eduardo-Palmeira-2/publication/5016687_Analise_do_Setor_de_Transportes/links/0912f505a06332d179000000/Analise-do-Setor-de-Transportes.pdf. Acesso em: 28 abril 2025.

ESTÊVÃO, João. Desenvolvimento econômico e mudança institucional: o papel do Estado. 2004. Disponível em: <https://depeco.iseg.ulisboa.pt/wp/wp082004.pdf>. Acesso em: 13 maio 2025.

EVANGELISTA, Bianca Caroline Silva. Navegação de cabotagem: a atuação estatal frente à necessidade da regulamentação setorial independente. São Luís: Centro Universitário UNDB, 2023. Disponível em: <http://repositorio.undb.edu.br/jspui/handle/areas/1215>. Acesso em: 8 março 2025.

FERNANDES, Ana Maria; CORREA, Nelson Luis de Souza. Modais de transporte: um estudo acerca dos três principais modais da matriz de transporte de cargas do Brasil. 2021. Artigo de graduação (Curso Superior de Tecnologia em Logística) – Faculdade de Tecnologia de Americana, Americana, 2021. Trabalho apresentado no XII Congresso de Logística das Faculdades de Tecnologia do Centro Paula Souza – FatecLog, Mogi das Cruzes, 18–19 jun.

2021. Disponível em: <https://ric.cps.sp.gov.br/handle/123456789/10775>. Acesso em: 28 abril 2025.

FIANI, Ronaldo. Estado e economia no institucionalismo de Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 23, p. 324-339, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/KqP9FK8jY6g5p6Gym7s6CJw/>. Acesso em: 12 maio 2025.

FONSECA, Rafael Oliveira. A navegação de cabotagem de carga no Brasil. *Mercator*, Fortaleza, v. 19, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/mercator/a/QDGtT6sHLMpCN3Kr64vVYvf/?lang=pt>. Acesso em: 8 jun. 2025.

GALA, Paulo. A teoria institucional de Douglass North. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 137-156, abr./jun. 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572003-0684>. Acesso em: 13 maio 2025.

GAMA, Kelly Nara de Carvalho; SILVA, Larissa Renata da; COSTA, Thaís Stephanie. Integração dos modais de transportes frente ao desenvolvimento econômico brasileiro. *Research, Society and Development*, [S. l.], v. 8, n. 9, p. e597891533, 2019. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7164792>. Acesso em: 10 de janeiro 2025.

GIL, Antonio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. Acesso em: 19 fev. 2025.

LACHINI, E.; FIEDLER, N. C.; SILVA, E. F. da; VIEIRA, G. C.; SOUZA, L. A. de; CARMO, F. C. D. A. do. Pesquisa operacional na minimização de custos de transporte florestal. *Brazilian Journal of Biometrics*, v. 36, n. 2, p. 473–488, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.28951/rbb.v36i2.221>. Acesso em: 10 de janeiro 2025.

LAUNÉ, F. E. M. P.; SILVEIRA JÚNIOR, A. Cabotagem brasileira: análise das barreiras burocráticas que impactam negativamente a performance do modal. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 3, p. e3732, 2024. DOI: 10.55905/oelv22n3-104. Disponível em:

<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/3732>. Acesso em: 7 jun. 2025.

LIMA, Bernardo. Governo prepara decreto sobre 'BR do Mar' com incentivos para contratação de 'embarcações verdes'. O Globo, Brasília, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2025/03/24/governo-prepara-decreto-sobre-br-do-mar-com-incentivos-para-contratacao-de-embarcacoes-verdes.ghtml>. Acesso em: 19 maio 2025.

MACHADO, Maykon Fagundes; SOUTO, Sabine Mara Müller; CARVALHO, Sonia Aparecida de. Navegação de cabotagem no Brasil e seus desafios na matriz de transportes. Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy – International Law and Business Review, [S. l.], v. 1, n. 2, p. 123–144, 2021. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/37>. Acesso em: 8 jun. 2025.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos; FERREIRA, Tiago Toledo. Situação atual e perspectivas da infraestrutura de transportes e da logística no Brasil. In: BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (Brasil). BNDES 60 anos: perspectivas setoriais. Rio de Janeiro: BNDES, 2012. p. 232-270. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1981>. Acesso em: 10 de janeiro 2025.

MARTINS, Alexandre Sandre. Cabotagem brasileira: mapeamento da origem e destino das cargas – diagnóstico e perspectivas de crescimento. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 26, n. 52, p. 321–365, dez. 2019. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/19607/1/PR_Cabotagem%20brasileira_mapeamento%20da%20origem%20e_BD.pdf. Acesso em: 10 maio 2025.

MOURA, D. A.; BOTTER, R. C. O transporte por cabotagem no Brasil: potencialidade para a intermodalidade visando a melhoria do fluxo logístico. Revista Produção Online, [S. l.], v. 11, n. 2, p. 595–617, 2011. DOI: 10.14488/1676-1901.v11i2.897. Disponível em: <https://www.producaoonline.org.br/rpo/article/view/897>. Acesso em: 7 jun. 2025.

NORTH, Douglass C. Institutions, ideology, and economic performance. Cato Journal, v. 11, p. 477, 1991. Disponível em:

[https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/catoj11&div=47&id=&page=.](https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/catoj11&div=47&id=&page=)

Acesso em: 13 maio 2025.

NORTH, Douglass C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass C. Transaction costs, institutions, and economic history. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, v. 140, n. 1, p. 7-17, 1984. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40750667>. Acesso em: 13 maio 2025.

NORTH, Douglass C.. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura Económica. 1993.

OLIVEIRA, Andréa Leda Ramos de. A logística agroindustrial frente aos mercados diferenciados: principais implicações para a cadeia da soja. São Paulo: Instituto de Economia Agrícola, 29 jun. 2011. Disponível em: <http://www.iea.agricultura.sp.gov.br/ftpiea/publicacoes/ie/2011/tec2-0611.pdf>. Acesso em: 28 abril 2025.

OLIVEIRA, Andréa Leda Ramos de; SÁ PORTO, Paulo Costacurta de. Serviços de cabotagem no Brasil: principais vantagens e desafios atuais. *Revista Espacios*, v. 37, n. 8, 2015. Disponível em: <https://www.revistaespacios.com/a16v37n08/16370812.html>. Acesso em: 8 fevereiro 2025.

PEREIRA, F. F.; SILVEIRA JÚNIOR, A. Análise das barreiras relacionadas à baixa oferta de navios para a cabotagem brasileira. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 4, p. e4008, 2024a. DOI: <https://doi.org/10.55905/oelv22n4-015>. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/4008>. Acesso em: 6 dez. 2024.

PEREIRA, M. de S.; SILVEIRA JÚNIOR, A. Cabotagem brasileira: análise das barreiras relacionadas à infraestrutura portuária que impactam a performance do modal. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 2, p. e3341, 2024b. DOI: 10.55905/oelv22n2-164. Disponível em:

<https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/3341>. Acesso em: 6 jun. 2025.

PRÉ-SAL PETRÓLEO S.A. Produção offshore no Brasil: construindo novos caminhos. Brasília: PPSA, 2024. Disponível em: <https://www.presalpetroleo.gov.br/wp-content/uploads/2024/06/Producao-offshore-no-Brasil-Construindo-novos-caminhos.pdf>. Acesso em: 6 jun. 2025.

RIBEIRO, Priscilla Cristina Cabral; FERREIRA, Karine Araújo. Logística e transportes: uma discussão sobre os modais de transporte e o panorama brasileiro. In: ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, [s.n.], 23 out. 2002. Disponível em: <https://tecspace.com.br/paginas/aula/mdt/artigo01-MDL.pdf>. Acesso em: 30 abril 2025.

ROHM, Helber. BR do Mar: haverá o (re) equilíbrio da matriz de transporte brasileira?. Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy - International Law and Business Review, [S. 1.], v. 2, n. 1, p. 56–92, 2022. DOI: 10.56258/issn.2763-8197.v2n1.p56-92. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/52>. Acesso em: 6 jun. 2025.

SCHYRA, Lukas. Diversificação dos modais de transporte no Brasil. Artefactum – Revista de Estudos Interdisciplinares, [S. 1.], v. 18, n. 1, 2019. Disponível em: <https://www.artefactumjournal.com/index.php/artefactum/article/view/1802>. Acesso em: 28 abril 2025.

SCOTTINI, Larissa. A evolução da navegação de cabotagem no Brasil e o seu uso no comércio exterior brasileiro. Itajaí: Universidade do Vale do Itajaí, 2012. Trabalho de Iniciação Científica. Disponível em: <https://www.univali.br/lists/trabalhosgraduacao/attachments/1045/larissa.pdf>. Acesso em: 8 jun. 2025.

SILVA, C. S. Os potenciais impactos da BR do Mar no transporte brasileiro de cabotagem. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/11338/12584>. Acesso em: 18 maio 2025.

SILVA, Carlos Henrique da; SOUZA, João Paulo de. Transporte aquaviário e desenvolvimento regional: uma análise da cabotagem no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 75, n. 2, p. 245–263, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbg/a/wtbRDxtXkwMRLry8TKsgWYG/?lang=pt>. Acesso em: 6 maio 2025.

SILVA, M. K. A. da; SILVEIRA JÚNIOR, A. Análise das barreiras relacionadas à legislação que impactam negativamente a performance da cabotagem brasileira. *Observatório de la Economía Latinoamericana*, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 4042–4062, 2024. DOI: <https://doi.org/10.55905/oelv22n1-211>. Disponível em: <https://ojs.observatoriolatinoamericano.com/ojs/index.php/olel/article/view/2997>. Acesso em: 7 jun. 2025.

SILVEIRA JR., A. Cabotagem Brasileira: Uma Abordagem Multicritério. Curitiba/PR: Editora e Livraria Appris Ltda., 2018.

SILVEIRA JÚNIOR, A. S.; RODRIGUES, E. C. C.; NUNES, R. R. Cabotagem: uma alternativa viável para a redução do custo de transporte de carga no Brasil. *Revista Foco*, [S. l.], v. 15, n. 6, p. e602, 2022. DOI: 10.54751/revistafoco.v15n6-030. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/602>. Acesso em: 16 jun. 2025.

SINAVAL – Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore. Nota sobre a aprovação, no Senado, do Projeto de Lei nº 4199/2020 – Programa “BR do Mar”. 2 dez. 2021. Disponível em: <http://sinaval.org.br/2021/12/nota-sobre-a-aprovacao-no-senado-do-projeto-de-lei-no-4199-2020-programa-br-do-mar/>. Acesso em: 17 de maio de 2025.

SOARES, Jones Alexandre Barros. Cabotagem como complemento na matriz de transportes: uma análise dos desafios para seu crescimento no sistema de transportes brasileiro no século 21. 2019. 105 f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Serviços e da Tecnologia) – Universidade de Coimbra, Departamento de Engenharia Mecânica; ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Marketing, Operações e Gestão Geral. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/tm/node/11290>. Acesso em: 9 jan. 2024.

SOUSA, R. A.; LEOPOLDINO, C. B. Avaliação da cabotagem como opção de modal logístico: estudo de caso de uma metalúrgica nordestina. *Revista Gestão da Produção Operações e Sistemas*, [S. l.], v. 13, n. 3, p. 295, 2018. DOI: <https://doi.org/10.15675/gepros.v13i3.1963>. Disponível em:

<https://revista.feb.unesp.br/gepros/article/view/1963>. Acesso em: 8 jun. 2025.

TEIXEIRA, Cássio Adriano Nunes et al. Navegação de cabotagem brasileira. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 391–435, mar. 2018. Disponível em: <http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/15385>. Acesso em: 6 dezembro. 2024.

THOMAS, Elizabete. Cabotagem de contêineres: análise da estrutura de mercado no Brasil. *Revista de Direito e Negócios Internacionais da Maritime Law Academy – International Law and Business Review*, [S. l.], v. 1, n. 1, p. 207–231, 2021. Disponível em: <https://mlawreview.emnuvens.com.br/mlaw/article/view/10>. Acesso em: 8 fevereiro. 2025.

TOYOSHIMA, Silvia Harumi. Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North. *Estudos Econômicos (São Paulo)*, v. 29, n. 1, p. 95-112, 1999. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/117211>. Acesso em: 13 maio 2025.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C. Teoria e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 293-310, 2003. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0101-31572004-0676>. Acesso em: 13 maio 2025.