

MARINHA DO BRASIL
CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE

TAINAH MORAES SALGADO

DIREITO MARÍTIMO: A NOVA LEI DOS PORTOS

RIO DE JANEIRO

2015

TAINAH MORAES SALGADO

DIREITO MARITIMO: A NOVA LEI DOS PORTOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de Náutica/Máquinas da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Orientador (a): Marcelo José das Neves
Especialista em Direito Marítimo

RIO DE JANEIRO

2015

TAINAH MORAES SALGADO

DIREITO MARITIMO: A NOVA LEI DOS PORTOS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como exigência para obtenção do título de Bacharel em Ciências Náuticas Náutica/Máquinas da Marinha Mercante, ministrado pelo Centro de Instrução Almirante Graça Aranha.

Data da Aprovação: ____/____/____

Orientador (a): Marcelo José das Neves
Especialista em Direito Marítimo

Assinatura do Orientador

NOTA FINAL: _____

RESUMO

O porto é o termômetro que mede a temperatura da economia de um país. Ao passo que sua economia ascende, faz-se necessária uma modernização do terminal para que não haja o prejuízo, por não ter a capacidade da expansão. Em 1993, é sancionada A Lei dos Portos, que iniciou esse processo e reduziu os custos dos portos brasileiros, através da ampliação do investimento privado. Porém, após 20 anos, com inevitáveis transformações econômicas e globais, é imprescindível novas mudanças para acompanhar a crescente movimentação nos portos nacionais: A nova Lei dos Portos que dispõe sobre a exploração pela União e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

Palavras-chave: transporte marítimo, lei nº 8.630/93, lei nº 12.815/13

ABSTRACT

The port is the thermometer which measures a country's economy temperature. When the economy rises, an improvement makes itself necessary to the ports and terminals in order that they don't have any losses for not being able to be expanded. In 1993, when the "Lei dos Portos" was sanctioned, which initiated this process and reduced Brazilian ports costs, through the increment of the private investments. However, after 20 years, with inevitable economical and global transformations, new changes are indispensable to follow the growing movementation in national ports: "A Nova Lei de Modernização dos Portos" lays out the exploration by the "União" and the activities played by the port operators.

Key-words: maritime transport, Law nº 8.630, Law nº 12.815/13

A Deus, cuja presença esteve e sempre está muito forte em minha vida e aos meus pais, Giovanna e Ricardo, sem os quais nunca seria capaz de ter chegado à metade do caminho.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus em primeiro lugar por me guiar pelos melhores caminhos. Aos meus pais, Giovanna e Ricardo pelo apoio nesses três anos de Escola. E aos familiares e amigos por todos os momentos em que estiveram ao meu lado.

“Não há satisfação maior do que aquela que sentimos quando proporcionamos alegria aos outros.” (Masaharu Taniguchi)

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

OGMO: ORGÃO GESTOR DE MÃO DE OBRA

CAP: CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA

ANTAQ: AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTE AQUAVIÁRIO

SEP/PR: SECRETARIA ESPECIAL DOS PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PNLP: PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA PORTUÁRIA

CNI: CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA

TUP: TERMINAL DE USO PRIVADO

MDIC: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMERCIO EXTERIOR

PNMC: PLANO NACIONAL SOBRE MUDANÇA DE CLIMA

DOT/USA: DEPARTAMENT OF TRANSPORTATION DOS ESTADOS UNIDOS

PNLT: PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE

IPEA: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO	12
2.1 A abertura dos portos às nações amigas	12
2.2 O governo constitucional e o Estado Novo	13
2.3 Lei nº 8.630/93	15
2.4 A Secretária Especial de Portos	18
3 A NOVA LEI DOS PORTOS	20
3.1 MP dos Portos	20
3.2 Lei nº 12.815/13:Modificações	21
3.3 A importância estratégica da MP dos Portos	22
4 SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: SITUAÇÃO ATUAL	24
4.1 A importância do transporte marítimo para o Brasil	24
4.2 Movimentação portuária	25
5 TRANSPORTE MARÍTIMO NACIONAL: EXPECTATIVAS	27
5.1 Transporte Hidroviário	27
5.2 Produção de petróleo	29
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

Imaginar um porto é algo quase imediato. No entanto, se nessa caracterização forem incluídos aspectos funcionais e institucionais, possivelmente essa imagem não seja tão imediata.

Os portos surgiram e se desenvolveram para serem as interfaces entre os deslocamentos aquaviários e terrestres, de pessoas e produtos. Da mesma forma que eles, também os equipamentos, os processos e as organizações necessários àqueles deslocamentos se desenvolveram, constituindo-se o que se denomina logística. Os portos são, assim, elos de cadeias logísticas; necessariamente no plural, tanto porque eles dividem os segmentos aquaviário e terrestre, como porque os portos desempenham esse papel para múltiplas cadeias logísticas (diferentes origens, destinos e percursos).

A Lei nº 8.630/93 se propôs a promover as mudanças necessárias dos portos a fim de alcançar os parâmetros mínimos internacionais de movimentação de carga, mas fundamentalmente, de maneira específica para que pudéssemos aproveitar as locações regionais de cada terminal portuário. Entretanto há tempos a antiga Lei dos Portos precisava ser revista para poder acompanhar o crescimento do volume de cargas que passam pelos portos brasileiros, especialmente porque 95% de toda a carga destinada ao comércio exterior é enviada ao seu destino por meio dos portos nacionais.

Após muita discussão e entraves políticos, a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012, a chamada MP dos Portos, foi convertida na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, A nova Lei dos Portos , que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, coloca os portos brasileiros diante de grandes desafios práticos e jurídicos, dentre eles: reformular o sistema de gerenciamento de operações e de mão-de-obra, eliminar as interferências corporativas e burocráticas, e, principalmente, aproveitar, de forma racional, os espaços e as instalações.

2 SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: EVOLUÇÃO

2.1 A abertura dos portos às nações amigas

Em 22 de abril de 1500, chegavam ao Brasil 13 caravelas portuguesas lideradas por Pedro Álvares Cabral. Nessa mesma época, com a exportação do pau Brasil para o mercado europeu, o Brasil realizava a movimentação de mercadorias em instalações portuárias primitivas como trapiches ou em ancoradouros naturais.

Em 28 de janeiro de 1808, foi promulgada por meio de uma Carta Régia, pelo príncipe regente, D. João VI a abertura dos portos às nações amigas. A carta marcou o fim do Pacto Colonial, o qual na prática obrigava a que todos os produtos das colônias passassem antes pelas alfândegas em Portugal, ou seja, os demais países não podiam vender produtos para o Brasil, nem importar matérias-primas diretamente das colônias alheias, sendo forçados a fazer negócios com as respectivas metrópoles. A decisão tomada foi festejada pela população por anos, apesar de, na verdade, ter sido adotada por necessidade e conveniência, extinguindo-se o monopólio do comércio da colônia de Portugal.

A partir deste fato surgiram, efetivamente, as primeiras e principais concessões para exploração das atividades portuárias no nosso país. Para sacramentar essa mudança do cenário econômico brasileiro, em 1810, foi realizada a assinatura do Tratado de Cooperação e Amizade, que reafirmava a liberação dos portos brasileiros para as demais nações do mundo. Paralelamente, foram criados os portos alfandegados, com o objetivo de taxar as mercadorias movimentadas, sendo os portos considerados estratégicos ao monopólio da coroa.

O regime de permissão foi substituído em 1828, por D. Pedro I, pelo regime de concessão, que consiste em um contrato administrativo formal, que tem como objetivo a delegação da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento e dos ganhos normais do negócio, através de uma tarifa cobrada aos usuários, incentivando a implantação de obras e o desenvolvimento dos portos brasileiros. No ano de 1869, através do Decreto nº 1746, também conhecido como “Lei das Docas”, há a concessão à iniciativa privada a exploração dos portos organizados. Tal fato decorreu da necessidade de melhorar as instalações portuárias existentes por conta do crescimento na movimentação portuária, justificada pela criação, em 1846 por

Visconde de Mauá, da Companhia de Estabelecimento da Ponta da Madeira, no porto do Rio de Janeiro.

Com advento da proclamação da República, em 1889, as administrações dos portos foram privatizadas, sendo a primeira a do porto de Santos, em que foram feitas grandiosas mudanças, permitindo a atracação de navios com maior calado. Assim iniciava às operações do primeiro porto organizado, explorado pela iniciativa privada através da então constituída, Companhia Docas de Santos.

Em 1903, através do Decreto 4.859, foi criada a Caixa Especial de Portos, aperfeiçoada pelo Decreto 6.368 de 1907, que tinha como propósito central uma evolução sustentável, promovendo ações de investimentos e manutenção de custeio de que os portos necessitavam. A gestão desta Caixa de Especial, que veio a substituir a Lei 3.314 de 1886 que instituiu a taxa ouro sobre as mercadorias importadas, coube inicialmente a uma comissão fiscal e administrativa das obras do porto do Rio de Janeiro, que posteriormente foi transformada em Inspetoria Federal de Portos Rios e Canais, com vinculação direta ao então Ministério da Viação e Obras Públicas. Posteriormente a Lei 4.242 de 1921, veio modificar a sistemática adotada na gestão da citada Caixa, com um maior aporte de recursos, flexibilidade e eficiência, de forma que o objetivo a ela destinado fosse alcançado.

A implantação das concessões não atingiram as expectativas. Fracassaram quanto à modernização dos portos, com investimentos a infraestrutura, não houve o retorno esperado pela iniciativa privada, impossibilitando investimentos. O desinteresse, por parte das instituições que detinham a concessão em realizar investimentos em infraestrutura, aumentou, ou seja, o fator econômico da atividade manteve-se em caráter liberal e não do desenvolvimento nacional. Os proprietários lucraram, porém não houve a preocupação por parte dos governantes em construir uma política de investimentos. E os portos, mesmo sendo consideradas instituições extremamente importantes para o desenvolvimento econômico nacional continuavam desparelhados, com uma infraestrutura carente de investimentos e administrações inoperantes.

2.2 O governo constitucional e o estado novo

Durante o período monárquico e o período inicial da República, os governantes da época reconheciam a importância dos portos na expansão da

economia do País. No entanto, a partir de 1930, um conjunto de leis e práticas foi adotado, o que ocasionou descontentamento por parte das empresas investidoras. Tornou-se propriedade ao Estado a responsabilidade de expandir bases produtivas, na condição de administrador na indústria de base, assim como ampliar o segmento do transporte e energia e regular o mercado de trabalho com mudanças consideráveis na legislação trabalhista.

Com o término da República Velha, através da Revolução da Aliança Liberal, em 1930, Getúlio Vargas assume o poder na condição de chefe provisório para em 1934, por decisão da Assembleia Nacional Constituinte, assumir a presidência da república do chamado governo constitucional. No mesmo ano, Getúlio Vargas definiu a partir do Decreto 24.447, as competências nos portos organizados dos entes intervenientes, no processo de movimentação de carga, ou seja, estabelece a atribuição dos Ministérios da Marinha, da Fazenda, Transporte, dentre outros. Em junho, com o Decreto 24.511, foram determinadas regras quanto à utilização dos portos, considerando o reconhecimento, por parte do governo que a igualdade e a eficiência seriam os pilares dos serviços portuários prestados. Paralelamente foi publicado o Decreto 24.508, definindo o trabalho portuário (capatazia, estiva, etc.), como também quais as taxas que poderiam ser cobradas aos usuários dos serviços.

Em julho de 1934, o Decreto 24.559 revogou o Decreto Imperial 1746, determinou que todas as instalações portuárias deveriam ser objeto de concessão e abertas ao público, finalizando com a figura dos terminais privativos dentro dos portos organizados, a exceção àquelas destinadas ao transporte de inflamáveis. Fica caracterizado o Poder monopolista do estado, que proíbe a propriedade de um porto ou terminal a um particular, a exceção anteriormente comentada.

Em 1937, quando eram aguardadas as eleições para o início do próximo ano, o atual presidente, aproveitando-se da fragilidade popular, por consequência da instabilidade política gerada pela Intentona Comunista, deu um golpe de estado e instituiu no Brasil, em novembro de 1937, o Estado Novo, vigente até 1945, tinha um objetivo extenso, como readaptar a sociedade política às necessidades econômicas do país, evidenciando a indisponibilidade da intercessão do estado na atividade econômica.

Em 1944, a partir da Lei 6.406, acontece a interrupção do monopólio, que possibilitava o levantamento de “instalações portuárias primitivas” pelos Estados e Municípios, fora das áreas dos portos organizados e concedidos, pois as

constituições vigentes a época (1937 e 1946) não tratavam sobre exploração portuária pela União, não ocorrendo, portanto, qualquer posicionamento jurídico contrário à autorização do serviço portuário.

O histórico tratado acima até a Lei 8.630/93, também conhecida como a Lei de Modernização dos Portos, ficou evidenciado que a política para o setor portuário brasileiro tinha como base um modelo em que a prestação do serviço portuário era realizada pelos portos concedidos ou explorados diretamente pela União, os terminais privativos que se encarregavam diretamente da movimentação de suas próprias mercadorias e por instalações rudimentares autorizadas pela União.

2.3 Lei nº 8.630/93

Anteriormente a lei 8.630, todas as operações de terra eram de responsabilidade das companhias Docas que solicitava junto ao sindicato portuário toda a mão de obra de capatazia necessária para a realização dessas operações. Entretanto, as operações de bordo eram de responsabilidade do armador, ou de seu agente, e o Sindicato dos estivadores que disponibilizava tal mão de obra. Ao que custe ao comando da operação ser de responsabilidade das Companhias Docas, e dos armadores ou agentes, a definição da força de trabalho a ser utilizada nas operações, ficava sob a tutela dos sindicatos, gerando custos completamente dispensáveis.

A companhia Docas detinha a propriedade de quase todos os equipamentos utilizados na movimentação de carga e disponibilizavam mão de obra pessoal para suas operações, além de prover de um setor específico somente para manutenção e conservação de seu material. Entretanto os custos neste setor e a dificuldade nas tomadas de decisões, referente a não modernização da administração da Companhia, prejudicavam as operações portuárias.

Com o advento da Lei 8.630/93, o sistema portuário brasileiro teve a necessidade de adequação a uma nova fase de regulamentação, aqui conceituando o sistema portuário conforme Porto (2007, p. 96) como “constituídos pelos portos organizados, como seus complexos de instalações portuárias e os terminais de uso privativo”.

Nesta nova fase, inicia-se de forma verdadeira a figura do arrendamento, da mesma forma a figura dos terminais privativos e dos terminais privativos de uso

misto, devido ascensão do privado e subtração do estado quanto ao setor infraestrutura. A Lei em seu art. 2º, inciso I, define porto organizado como:

O construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária.

Além de operadoras portuárias, as Companhias Docas passam a ser administradoras e autoridades portuárias e iniciam, dentro dos procedimentos previstos, com os arrendamentos de áreas e armazéns à iniciativa privada. Havendo a necessidade de estabelecer um comando único as operações do porto público é criada a figura do operador portuário, que instituem o Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), entidade responsável por selecionar, cadastrar e auxiliar toda a mão de obra solicitada aos sindicatos.

O Conselho de Autoridade Portuária (CAP) é criado, expressivamente representado, que passa a debater, aconselhar e estabelecer, diferentes questões quanto à atividade portuária.

Com o decorrer dessas mudanças, foi permitido um efetivo avanço do Porto Público como:

- Uma considerável redução de pessoal próprio e conseqüentemente uma forte redução em seus custos;
- Uma maior produtividade devida aos custos operacionais mais baixos e estadia dos navios reduzida;
- Modernização quanto à agilidade dos processos operacionais
- Maiores investimentos da iniciativa privada em infraestrutura
- A centralização do comando, e
- O aumento da credibilidade dos importadores e exportadores de sua área de influência, razão de sua existência.

Em mais de vinte anos da vigência da Lei 8.630/93, foi comprovada a desarmonia entre os modelos institucionais do porto público e terminal privativo misto. O terminal privativo de uso misto, em sua grande parte, tem se apresentando

como forte concorrente frente aos portos público, em decorrência das grandes vantagens competitivas previstas na Lei 8.630/93.

Em suma, a lei de modernização dos portos foi de grande importância para o nosso sistema portuário, pois permitiu altíssimos investimentos privados no setor, a modernização dos equipamentos de movimentação de carga, o controle e automação das operações, como também o aumento da produtividade e a possibilidade da redução dos custos em todos os setores envolvidos no processo. A partir da Lei 8.630 atinge-se uma maior agilidade na movimentação de cargas no porto, aumentando a produção e seus lucros.

Sem esquecer-se de alguns obstáculos deixadas pela Lei nº 8.630, como:

- A eficiência dos portos é prejudicada quanto à obrigatoriedade do uso da mão de obra avulsa nos portos públicos, oligarquia exercida pelos sindicatos de classe, desvalorizando a atuação do OGMO.
- Altíssimos custos da praticagem e sua total desvinculação, tanto administrativa quanto operacional, da autoridade portuária, carecendo de uma forte intervenção para mudar, também, as ações deste ente oligárquico.
- A ausência de um comando único nos órgãos intervenientes nos processos para liberação e movimentação de carga, ausência esta altamente prejudicial à medida que cada órgão aplica seus próprios procedimentos, não havendo qualquer sintonia entre os mesmo.

Após a Lei 8.630/93 até a criação da Secretaria Especial de Portos em 2007, algumas Leis, Decretos e Resoluções vieram para cooperar, ou não, com a modernização do sistema portuário nacional. Como exemplos positivos, podemos citar a Lei 9.074/95 que estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões dos serviços públicos, a Lei 10233/01 que dispõe, dentre outros temas, sobre a reestruturação do transporte aquaviário, criando a ANTAQ, o Decreto 4.391/02 que trata sobre os arrendamentos de áreas e instalações portuárias de que trata a Lei 8630/93 e cria o Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias e a Lei 11.033/04 que institui o reporto que veio a permitir um maior nível de investimentos na modernização, recuperação e ampliação das instalações portuárias. Um aspecto polêmico, no nosso entendimento, refere-se ao Decreto 6.620/08 que trata sobre a instalação de novos terminais privativos e de uso misto, indo na contra mão da ideia de incentivar uma maior participação do setor privado nos sistema portuário.

2.4 A Secretaria Especial dos Portos

A Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República (SEP/PR) foi criada no dia 7 de maio de 2007 com o objetivo de renovar o modelo de gestão do setor portuário brasileiro. A criação da Secretaria se deu por meio da Medida Provisória nº 369/2007. No mês de setembro deste mesmo ano, o presidente da República sancionou a Lei 11518, que consolidou o funcionamento do órgão.

A SEP/PR surgiu como um reflexo da prioridade atribuída pelo Governo Federal ao setor. Em 2010, cerca de 700 milhões de toneladas de mercadorias eram movimentadas por ano nos portos brasileiros, o que correspondia a aproximadamente 90% do comércio exterior do país. A criação da Secretaria tencionava elevar os terminais portuários do país ao mesmo patamar de competitividade dos portos mais eficientes do mundo. Entre as atribuições e competência da Secretaria está a formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura portuária, com investimentos orçamentários do Governo Federal. Compete ainda à SEP/PR a participação no planejamento estratégico e a aprovação dos planos de outorgas, tudo isso visando assegurar segurança e eficiência ao transporte aquaviário de cargas e de passageiros no país.

Dentre as metas já definidas e em implantação pela SEP/PR, destacamos o Programa Nacional de Dragagem, que possibilita o aprofundamento de diversos portos, permitindo o recebimento de navios modernos de grandes calados que demandam grande profundidade. Destaque também para o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), que deverá priorizar investimentos públicos, viabilizando o conceito de portos concentradores de cargas, tendência operacional para a cadeia logística portuária mundial. Acrescente-se a isto, a consolidação dos marcos regulatória do setor, que busca estimular a livre iniciativa e atrair mais investimentos privados para os portos.

Nos últimos seis anos, que se sucederam à criação da SEP/PR, verificou-se que as respostas dadas às demandas ao setor portuário foram no mínimo satisfatórias. Alguns portos estratégicos já aumentaram sua capacidade operacional por força de seus aprofundamentos, modernização e ampliação de sua superestrutura e infraestrutura. Muito ainda há que se fazer, pois não podemos esquecer que o sistema de transporte no nosso país, especialmente o sistema

portuário, sob todos os ângulos de análise, encontra-se com um atraso de décadas em relação aos países desenvolvidos, principalmente aqueles com quem possuímos relações comerciais.

3 A NOVA LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS

3.1 MP dos Portos

A medida provisória 595/2012, conhecida como MP dos Portos, e sancionada pela presidente Dilma Rousseff como Lei nº 12.815/2013, que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, pretende modernizar os portos brasileiros. Foram estabelecidos novos critérios para a exploração e arrendamento (por meio de contratos de cessão para uso) para a iniciativa privada de terminais de movimentação de carga em portos públicos. Além disso, as novas regras facilitam a instalação de novos terminais portuários.

A intenção do governo, que encaminhou o texto ao Congresso Nacional em dezembro de 2012, foi de ampliar os investimentos privados e modernizar os terminais, a fim de baixar os custos de logística e melhorar as condições de competitividade da economia brasileira.

O Brasil passa a dispor de um marco regulatório moderno, capaz de estimular os investimentos necessários para construir um sistema portuário compatível com o tamanho de sua economia. Na visão da Confederação Nacional da Indústria (CNI), a Lei nº 12.815/13 oferece ao setor privado regras compatíveis com as melhores práticas do mercado internacional, fator determinante para que o país inaugure um ciclo de expansão da infraestrutura portuária e novos padrões de eficiência na gestão dos terminais. Há anos a infraestrutura não comporta mais a crescente demanda de carga marítima que transita pelos terminais e os investimentos necessários e a antiga legislação inibia a realização dos investimentos necessários para eliminar os gargalos. Essas deficiências resultaram em longas filas de navios na costa brasileira e em custos adicionais que tiram a competitividade do produto interno. O estudo Competitividade Brasil 2012, da CNI, mostra que o Brasil possui o sistema portuário menos competitivo entre 14 economias que concorrem diretamente com o setor produtivo nacional por um espaço do comércio mundial.

Para a CNI, a nova Lei dos Portos contribuirá sensivelmente para eliminar os gargalos dos portos, elevando o potencial de crescimento da economia, gerando empregos, renda e riqueza. O novo marco regulatório também avança ao garantir a

concorrência entre operadores do setor, que resultará na redução de custos. A recuperação da deteriorada infraestrutura portuária brasileira e a adoção de práticas modernas de gestão nos terminais são essenciais para recuperar a competitividade do setor produtivo nacional.

3.2 Lei nº 12.815/13: Mudanças

Com o advento da Lei nº 12.815/13, a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias poderá ser feita direta ou indiretamente pela União. Na indireta, a União transfere a uma pessoa jurídica a exploração mediante os instrumentos jurídicos de concessão (porto organizado), arrendamento de bem público (instalações localizadas dentro da área do porto organizado) e autorização (instalações localizadas fora da área do porto organizado).

Pela Lei dos Portos de 1993, ganhava à licitação a empresa que pagasse maior valor pela outorga (concessão do serviço portuário). Com a MP dos Portos, passa a valer o critério de maior eficiência com menor tarifa, ou seja, maior movimentação possível de carga pelo menor preço por tonelada.

A prorrogação dos contratos novos de concessão para até 50 anos (o contrato pré-estabelece somente 25 anos) ocorrerá a critério do governo, ou seja, apenas se considerar a decisão adequada, de acordo com o desempenho do concessionário. Com relação aos contratos em vigor já vencidos, mas se mantêm válidos graças a decisões judiciais, só devem ser prorrogados se ainda existir possibilidade contratualmente.

A Lei nº 12.815 define como poligonais as áreas dos portos organizados que compreendem as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e acesso ao porto, assim é possível dar maior segurança jurídica à comunidade portuária, tornando claros os limites de competência do porto e a interface entre investimento público e privado, evitando, assim, conflitos de gestão.

Quanto às empresas que desejam operar serviços próximos aos portos, estabeleceu-se que ao Presidente da República é permitido reduzir o tamanho da área de um porto público, disponibilizando o acesso as áreas públicas excluídas sem exigência de licitação.

Os terminais de uso privado (TUP), localizados fora do porto organizado, deixam de ter a obrigatoriedade de movimentar somente carga própria. Cabe ao

dono do terminal escolher se quer trabalhar apenas com cargas de terceiros ou com carga de terceiros mais carga própria. Essa modalidade de porto, baseada no investimento da iniciativa privada, precisa de autorização mediante chamada pública, um tipo de processo seletivo que dispensa licitação.

Pela antiga legislação, os portos administrados por Estados tinham autonomia para elaborar licitação e definir tarifas. A MP deixa essa competência a cargo da ANTAQ e da Secretaria Especial de Portos.

Além disso, a Lei prevê a criação de um conselho de autoridade portuária, órgão consultivo da administração do porto que assegura 25% de participação de representantes da classe empresarial, 25% dos trabalhadores portuários e 50% do poder público.

3.3 A importância estratégica da MP dos Portos

A operação portuária no Brasil está muito distante das referências mundiais de eficiência e produtividade. Para atingir um padrão mais elevado é necessário que o País estimule a concorrência que levará a melhores níveis de serviços e até tarifas mais justas. A MP dos Portos tem tudo para reduzir a ineficiência da logística portuária, principalmente pela expectativa de maior participação da iniciativa privadas nas operações. O histórico domínio público da gestão dos portos tem sido prejudicial e, agora, é necessário acelerar os investimentos e garantir que os contratos sejam respeitados, tendo como fim uma inversão de valores, em que o interesse político dá lugar a excelência operacional.

O elemento fundamental é a quebra da dependência das empresas que operam no Brasil dos portos públicos. Portanto, aumentar a oferta nos terminais privados é estimular a concorrência. A competição entre terminais, sob a égide de marcos regulatórios firmes e burocracia reduzida, deixa o jogo com regras iguais para todos e aumenta a oferta de serviços portuários, com expectativas reais de melhor acomodação da demanda. Nesse caso, ao se abrirem as possibilidades de operação de cargas próprias e de terceiros, os resultados podem ser a redução das tarifas e o aumento da qualidade dos serviços. Esse caminho tem como linha de chegada as tarifas competitivas em ambiente de alto nível de serviço.

Os terminais privados hoje trabalham com capacidade ociosa em alguns meses do ano. Os terminais públicos trabalham além da capacidade em todo o ano,

justamente pela histórica falta de investimentos, pelo excesso de burocracia e ineficiências gerenciais. É de se supor, portanto, que ocorrerá uma demanda maior nos terminais privados, o que poderá gerar um ciclo de investimentos para aumento de capacidade. A MP dos Portos pode ser o início de uma era de desconcentração portuária. Pode-se formar uma rede de portos interconectados e, ao mesmo tempo, concorrentes entre si, o que significa um maior aproveitamento do potencial brasileiro nessa área e uma formação de corredores logísticos globais a partir do interior do País.

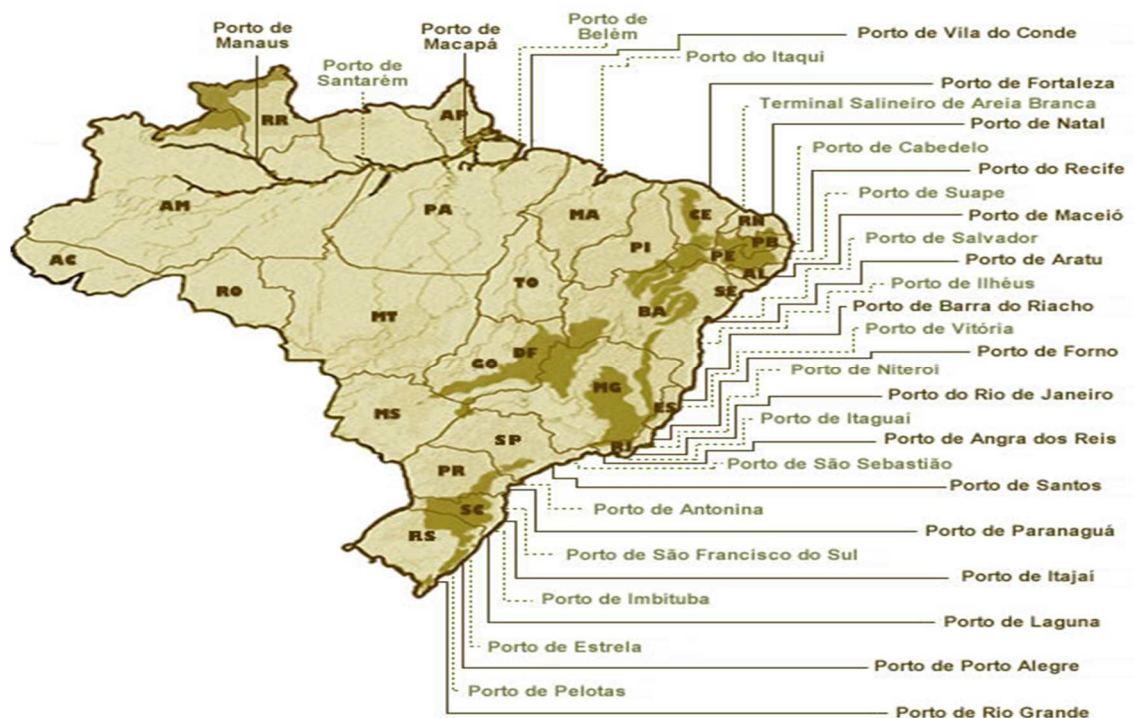
4 SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: SITUAÇÃO ATUAL

4.1 A importância do transporte marítimo para o Brasil

O Brasil, com uma costa com mais de oito mil quilômetros navegáveis, já movimenta em seu sistema portuário aproximadamente novecentos e cinquenta milhões de toneladas por ano. Mais de noventa por cento das trocas internacionais são realizadas pelos diversos equipamentos portuários. De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): “Dentre os modais de transporte de carga: rodoviário, ferroviário, aquaviário, dutoviário e aéreo, considerando aspectos custos e características de serviço, o transporte aéreo tem o maior custo e o aquaviário o menor.”.

Ao longo desses oito mil quilômetros de costa, o país possui trinta e sete portos públicos, entre marítimos e fluviais e ainda quarenta e dois terminais de uso privativo e três complexos portuários.

Figura 1: Distribuição do sistema portuário brasileiro



Fonte: www.codeba.com.br

Entretanto um dos modais mais importantes para a indústria e a logística no Brasil, o transporte marítimo ainda não tem todo o seu potencial devidamente utilizado. Sua importância está diretamente relacionada à intermodalidade, à

geração de novos empregos, ao aumento na movimentação de cargas no país e ao fortalecimento o setor de logística no mercado nacional.

4.2 Movimentação portuária atual

O setor portuário brasileiro, que inclui portos públicos e TUPs, movimentou 224.8 milhões de toneladas de mercadorias nos três primeiros meses deste ano. O volume representou um crescimento de 2,5% em relação mesmo período do ano passado. Essa porcentagem aponta um acréscimo de 5,5 milhões de toneladas movimentadas nos portos nacionais. Os dados integram o balanço operacional realizado pela ANTAQ o órgão regulador do segmento.

O aumento foi impulsionado pelos terminais privados (instalações construídas e exploradas por empresas), que registraram um alta de 5,8% na operação de cargas entre janeiro e março, na comparação com o primeiro trimestre de 2014. Já nos portos organizados (com terminais públicos arrendados à iniciativa), houve uma queda de 3,2% na movimentação de mercadorias no mesmo período.

No entanto, no Porto de Santos, o principal do País, o trimestre foi de recordes. Entre janeiro e março, o cais santista acumulou a marca de 26.3 milhões de toneladas movimentadas, volume 4,9% superior ao verificado nos três primeiros meses de 2014, quando 25,1 milhões de toneladas entraram ou saíram do País pelo complexo.

No sistema portuário nacional, entre as cargas que registraram os maiores percentuais de crescimento, está o minério de ferro, que somou 3,8 milhões de toneladas, com um acréscimo de 5,1%; os combustíveis, que totalizaram 1,4 milhão de toneladas, alta de 3%; e o farelo de soja, que registrou a marca de 1 milhão de toneladas movimentadas, 46,3% a mais do que no primeiro trimestre do ano passado. Já os embarques e desembarques de contêineres contabilizaram o total de 959 mil toneladas em todo o País, um volume cerca de 4% maior do que nos três primeiros meses de 2014.

Na contramão do crescimento, aparecem dois destaques negativos neste primeiro trimestre. Houve uma queda de 1,5 milhão de toneladas na movimentação de soja em grãos, o equivalente a 11,2%, e uma redução de 918 mil toneladas nos fertilizantes, 16,7% do total.

As operações com granéis sólidos – tanto os vegetais, como o açúcar e a soja, como os minerais, no caso do ferro – são predominantes nos portos brasileiros e corresponderam a 60% de toda a movimentação de cargas no País. Dos dez principais grupos de mercadorias embarcadas ou desembarcadas nas instalações portuárias, que responderam por 87,6% da tonelagem de cargas no trimestre, sete são sólidos transportados a granel. Destas, o minério de ferro representou 35,4% do total registrado pelo sistema portuário nacional.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), no primeiro trimestre do ano, o Porto de Santos manteve a liderança nacional em relação ao valor das cargas de comércio exterior. A participação do cais santista foi de 26,1% do total, considerando a soma de importações e exportações. Na sequência, ficaram os portos de Paranaguá (PR), com o equivalente a 5,9%, Vitória (ES), com uma fatia de 5,3%, e Rio de Janeiro (RJ), com 4,1%.

Ainda aparecem na lista os complexos portuários de São Luís (MA), com 4%, Sepetiba (RJ), com 3,8%, Itajaí (SC), responsável por 3,7%, Rio Grande (RS), que registrou a marca de 3,4%, São Francisco do Sul (SC), com um volume de 3,3%, e Aratu (BA), que registrou 2,3% dos valores movimentados pelo sistema portuário nacional.

5 TRANSPORTE MARÍTIMO NACIONAL: EXPECTATIVAS

5.1 Transporte Hidroviário

O Brasil apresenta um imenso potencial para utilização da navegação fluvial, com 63 mil km de rios e lagos/lagoas, distribuídos em todo o território nacional. Deste total, mais de 40 mil km são potencialmente navegáveis. No entanto, a navegação comercial ocorre em pouco mais de 13 mil km, com significativa concentração na Amazônia, onde os rios carecem de maiores investimentos e as populações não dispõem de muitas opções de modais terrestres.

A participação das hidrovias na atual matriz de transporte de cargas é ainda modesta, cerca de 4%, quando comparada com o percentual de 58% do transporte rodoviário. A ANTAQ aponta que, atualmente, são transportadas pelas hidrovias brasileiras cerca de 45 milhões de toneladas de cargas/ano, enquanto Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário – Ministério dos Transportes o potencial identificado é pelo menos 4 vezes maior. Nesta perspectiva, a ampliação da navegação no Brasil agregaria benefícios ambientais, econômicos e sociais.

No que tange aos aspectos ambientais, o transporte hidroviário possibilita a redução das emissões de gases poluentes causadores do efeito estufa. Conforme identificado no Plano Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC (2008), essa redução dá-se em termos de emissões evitadas, uma vez que o modal hidroviário é menos emissor que o rodoviário em unidade de carga transportada. Na mesma perspectiva, estudo realizado pelo *Department of Transportation* dos Estados Unidos – DOT/USA corrobora o PNMC e demonstra, através de parâmetros numéricos, que o modal hidroviário permite uma maior eficiência energética, menor consumo de combustível, menores quantidades de emissões e maiores ganhos ambientais.

O resultado da comparação entre os modais rodoviário e hidroviário aponta que, de forma geral, este modal apresenta eficiência energética (relação carga/potência) 29 vezes superior, um consumo de combustível 19 vezes menor, além de emitir 6 vezes menos CO₂ e 18 vezes menos NO_x.

Em termos econômicos, a opção hidroviária possibilita a redução de tarifas e fretes na circulação de pessoas e cargas, potencializando diversas atividades produtivas. De forma geral, a literatura técnica aponta que o frete hidroviário para

fluxos de minérios e grãos agrícolas em longas distâncias é metade do frete ferroviário e cerca de 1/4 do frete rodoviário. Além disso, estimativas do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento indicam que, anualmente, o Brasil desembolsa cerca de R\$ 1 bilhão para subsidiar o frete para escoamento da safra agrícola, que é transportada em maior proporção pelo modal rodoviário até os portos das regiões sudeste e sul.

Neste sentido, simulações realizadas em 2007, no âmbito do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT) indicaram que a implantação de alguns corredores hidroviários como a Hidrovia do Teles Pires-Tapajós e a Hidrovia do Tocantins apresentaram elevada viabilidade, com taxas internas de retorno superiores a 18%, mesmo considerando na análise apenas a redução no custo logístico. Benefícios ambientais e socioeconômicos ainda não foram considerados.

O transporte hidroviário também contribui para a redução do fluxo de caminhões nas rodovias, o que diminui os acidentes de trânsito, reduz os custos hospitalares e possibilita menores gastos com a manutenção dos corredores rodoviários já saturados. Segundo dados do DNIT, só em 2009 foram registrados 81,3 mil acidentes envolvendo veículos de carga nas rodovias federais brasileiras. Deste total, 54% dos acidentes ocorreram nos Estados de Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Goiás e Mato Grosso – Estados estes que possuem os principais corredores de movimentação de produtos do agronegócio brasileiro.

Do exposto, observa-se que o desenvolvimento do transporte hidroviário no Brasil deve ser considerado como uma questão nacional, e exige um esforço da sociedade brasileira no sentido de equacionar os entraves que afligem o setor.

A análise do quadro atual indica um nível de investimento público aquém das necessidades de infraestrutura hidroviária, reduzido percentual de investimento privado e a existência de diversos obstáculos regulatórios que Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário – Ministério dos Transportes 6 envolvem aspectos de licenciamento ambiental, de mercado e de estrutura organizacional defasada.

No que concerne ao investimento público em hidrovias, observa-se que os montantes têm crescido substancialmente ao longo desta década. Porém, a atual situação ainda reflete o quadro geral de estagnação que perdurou na navegação fluvial brasileira durante os anos 80 e 90. Neste período, o corpo técnico de planejamento de transportes foi drasticamente reduzido e os níveis de investimento

em infraestrutura de transportes despencaram de 2% para menos de 0,4% do PIB, resultando em dotações orçamentárias insuficientes até mesmo para a manutenção da malha rodoviária existente.

Com relação à participação do setor privado, observa-se que o referido setor não foi capaz de compensar as deficiências de investimento do Poder Público, salvo em situações pontuais, de pequena escala ou em situações particulares, quando consegue alcançar elevados níveis de eficiência.

Outro obstáculo para o desenvolvimento da navegação interior no Brasil é o recorrente conflito para garantia do uso múltiplo dos recursos hídricos, em especial decorrentes da construção de empreendimentos hidrelétricos sem as obras de transposição desses barramentos. Apesar de considerar a Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário – Ministério dos Transportes 7 implantação de usinas hidrelétricas como essencial para o desenvolvimento sustentável do país, é fundamental que a expansão hidrelétrica não inviabilize o desenvolvimento da navegação interior no Brasil.

Sobre este aspecto, o Plano Nacional sobre Mudanças no Clima alerta para a necessidade de adoção de medidas que garantam a existência de eclusas em todos os projetos hidrelétricos a serem implantados em cursos d'água comprovadamente navegáveis. Para este fim, o referido Plano destaca que é necessário o mapeamento das vias potencialmente navegáveis e o estabelecimento de normativo que oriente as análises técnicas com vistas ao fomento à navegação ambientalmente sustentável.

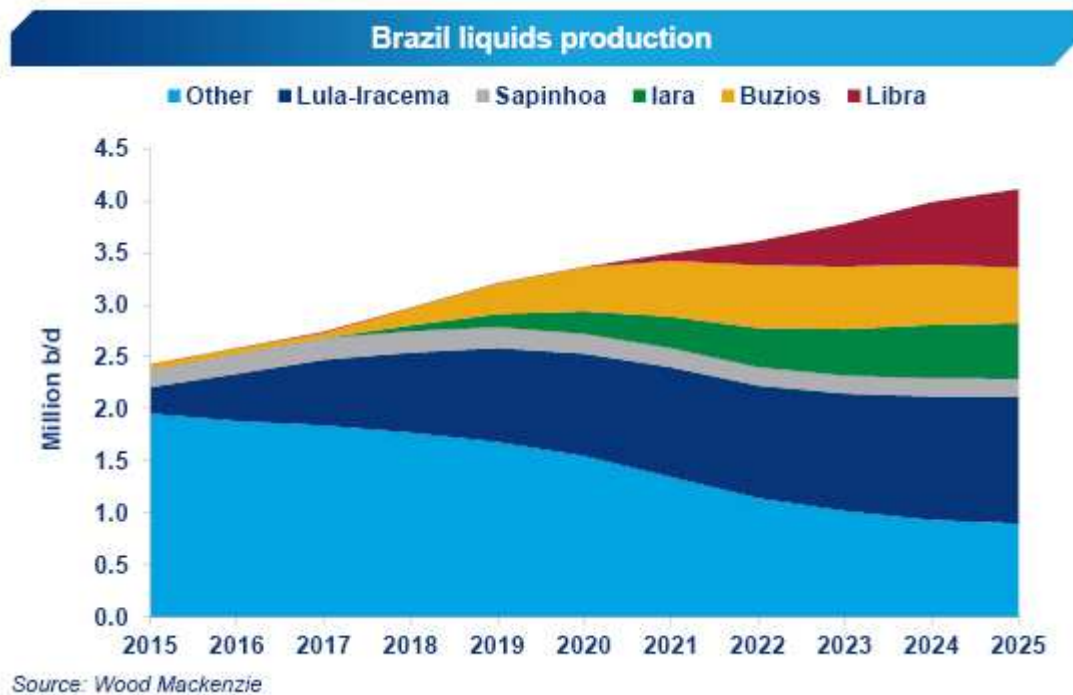
Por fim, deve ser destacado que o desenvolvimento do setor hidroviário no Brasil também depende da definição e da modernização das atuais normas vigentes que regulamentam aspectos importantes, tais como o licenciamento ambiental de intervenções hidroviárias, o transporte multimodal e o papel das Administrações Hidroviárias.

5.2 Produção de petróleo

As descobertas de petróleo no pré-sal do Brasil devem ser tornar nos maiores projetos de produção *offshore* do mundo, já apresentam uma expansão de 27 bilhões de barris de reservas, desde 2006. A informação consta de estudo publicado dia 12/5/2015, pela Wood Mackenzie.

Existem preocupações quanto a capacidade da Petrobras de atuar e transformar as reservas em produção. Apesar da redução das nossas estimativas de produção no Brasil, esperamos que os mega projetos produzam 3,8 milhões de barris ao dia, até 2025.

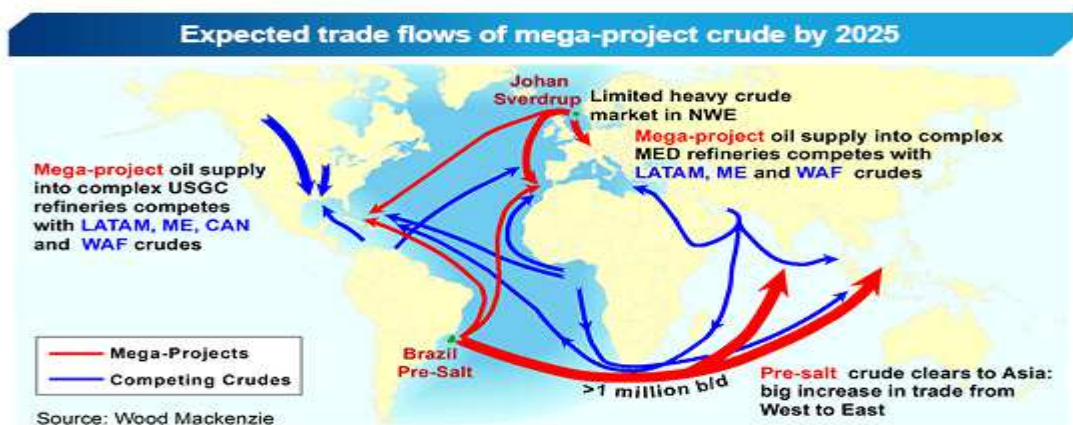
Figura 2: Produção Brasileira



Fonte: Wood Mackenzie

Os mega projetos aumentam o suprimento de óleo bruto extraído da bacia do Atlântico. Enquanto a produção da América do Norte ocupa as refinarias dos EUA, a expectativa é que a produção do pré-sal do Brasil terá a Europa e a Ásia como destino.

Figura 3: Fluxos comerciais de Petróleo esperados para 2025



Fonte: Wood Mackenzie

A Ásia deverá ser o destino para o refino de mais de um milhão de barris ao dia de petróleo bruto do pré-sal, a partir de 2025, com uma demanda em expansão. Esses mega projetos devem oferecer um desconto de preços de 3% a 4% em relação aos preços do petróleo Brent.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente estudo foi possível identificar e relacionar alguns dos principais entraves operacionais existentes nas exportações marítimas e mostrar, sob diversas percepções, as vantagens e limitações decorrentes da implantação da Nova Lei dos Portos detectando suas limitações e potencialidades com o modelo de gestão portuária instituído pela Lei 12.815/13.

O sistema portuário brasileiro, com suas peculiaridades e de forma geral é o grande motivador do desenvolvimento de regiões e do próprio país. Dentro da logística de transportes, considerando a intermodalidade, a instalação portuária é o equipamento final para atender, em pelo menos 90%, as demandas por serviços apresentadas pelos diversos importadores e exportadores no fluxo do comércio exterior. O modal aquaviário tem muito a desenvolver, sendo o transporte que poderá trazer soluções diversas aos problemas estruturais, de custos e meio ambiente.

O alto custo e inoperância do nosso sistema portuário são caracterizadores do chamado custo Brasil o que nos coloca em grande desvantagem diante da concorrência internacional quando falamos em exportação e eleva sobremaneira o custo do nosso setor produtivo quando das importações. Tal situação tem que ser tratada pelo Governo dentro das suas maiores prioridades, contemplando, em seu planejamento, novos investimentos e uma revisão no seu marco regulatório.

Dentro desta perspectiva, mudanças estruturais são reclamadas dentro do nosso setor portuário que devem passar desde as condições físicas dos portos atuais até os entraves burocráticos hoje experimentados. Um choque de gestão e a modernização das operações não podem deixar de ser considerados.

Sem um sistema portuário moderno e eficiente, estaremos fadados a continuar sendo considerado “o país do futuro” com uma capacidade impar de produção e com precárias condições de escoar esta produção. Este fato torna nossos produtos sem competitividade no mercado internacional, sem esquecer a majoração dos insumos importados necessários à produção e transformação de bens.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. **Dispões sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 21/07/2015

BRASIL. Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013. **Dispões sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre atividades desempenhadas pelos operadores portuários.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 21/07/2015

BARAT, Josef **Logística, transporte e desenvolvimento econômico: a visão setorial.** V.IV Rio de Janeiro:CRA Editora,2004

_____et.alli (org.). **Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil.** São Paulo: Editora UNESP,2007.

BRASIL. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm >. Acesso 10/abr/2013

COLLYER, Wesley. **Lei de portos: O conselho de autoridade portuária e a busca da eficiência.** São Paulo: Aduaneiras, 2008.

CUNHA, I. Conflitos ambientais das atividades portuárias e política de gerenciamento costeiro. In: JUNQUEIRA, L. (org.) **Desafios da Modernização Portuária.** São Paulo: Aduaneiras, 2002.

DE OLIVERIA,Luís Valente;RICÚPERO,Rubens. **A abertura dos portos.** São Paulo: Editora Senac , 2007.

GARCIA, Nelson Jahr. **Estado Novo – Ideologia e propaganda política.** São Paulo: Loyola, 1982.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Econ. Soc.,** Campinas: 2007.

HONORATO,Cezar. O estado imperial e a modernização portuária. In:SZMRECSÁNYI, Tamáz; LAPA, Roberto do Amaral.(orgs). **História econômica da independência e do império.** 2 ed. São Paulo: Hucitec/Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/ Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial, 2002.p161-176

LAKATOS,M.de A.; MARCONI, E.M. **Metodologia do trabalho científico.** 5ª Ed.São Paulo: Atlas,2001

LEVY, L.F. **O novo Brasil** . São Paulo: Gazeta Mercantil/ Nobel, 2002

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Ambiental Portuária – Qualidade Ambiental e Atividade Portuária**. Brasília: 2005.

NETO, Arnaldo Bastos Santos; VENTILARI, Pailo Sérgio Xavier. **Trabalho Portuário e a Modernização dos Portos**. Curitiba: Juruá, 2000.

PORTO, Marcos Maia. **Portos e o desenvolvimento**. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 90: lógicas e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma de Estado, 1997.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa** . Petrópolis, Vozes, 2007.

REIS, Linda G. **Produção de monografia: da teoria à prática**. 2ª Ed. Brasília: SENAC,2008

SILVA, Ligia Maria Osório. A apropriação territorial na Nova República In: SILVA, S. S.; SZMRECSÁNYI, Tamáz. **História econômica da Primeira República**.(orgs). 2 ed. São Paulo: Hucitec/Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica/ Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial, 2002.p.157-163