

CAPÍTULO IX

PORTOS¹

Sinopse

Este capítulo apresenta breve panorama da organização portuária brasileira, incluindo histórico de suas questões institucionais e de regulamentação, focalizando os tipos de gestão e legislação. As premissas se referem à importância dos portos para a dinâmica do comércio exterior brasileiro, seu impacto nas economias nacional, regionais e locais e o papel básico do setor privado para o sistema portuário nacional.

Abstract

This chapter introduces a brief overview of the Brazilian port organization, including a background of its institutional and regulatory issues, focusing on types of management and legislation. The assumptions refer to the importance of ports to the dynamics of Brazilian foreign trade, their impact on national, regional and local economies and the basic role of the private sector in the national port system.

1. Estruturas Portuárias – Introdução e aspectos gerais

Os portos são locais de transferência entre os diversos modais de transporte. São mercados multifuncionais e áreas industriais, onde as cargas poderão estar em trânsito, serem manipuladas e distribuídas. Desta forma, podem ser considerados como um sistema multidimensional que para ser eficiente deve considerar três questões indissociáveis: a infraestrutura (o **porto** em si **P**), os fluxos de **cargas - C** e os meios de transporte utilizados e integrados (o **navio - N**). Em analogia matemática, estas questões se inter-relacionam de forma sistêmica na combinação. ($\Sigma = P \times C \times N$), lembrando que P, C e N devem ser diferentes de zero.

O Sistema Portuário pode ser percebido como um conjunto de subsistemas, iniciando pelo Acesso Terrestre, pelas Estruturas de Retroárea, pelas Estruturas de Atracação e de Acesso Marítimo, conforme mostra a Figura 1. O porto não pode ser analisado de forma isolada, mas sim como um conjunto de componentes e sistemas de infraestrutura e de operadores públicos e privados, onde interagem diversos agentes desempenhando funções complexas, que englobam perspectivas nacionais e internacionais que afetam o tráfego marítimo.

A eficiência desse sistema se dá pela disponibilidade de áreas para expansão, dos acessos, da sua posição em relação aos aglomerados urbanos, do layout das instalações, dos equipamentos utilizados, da mão-de-obra, da estrutura organizacional do porto, entre outros.

¹ - A atualização deste capítulo contou com a colaboração do Alte. Murillo de Moraes Rego Correa Barbosa, Diretor Presidente da Associação de Terminais portuários Privados – ATP e Prof. Me. Luciana Cardoso Guerise, Diretora Executiva da ATP, após a realização, pelo Cembra, de webinar específico com tal finalidade.

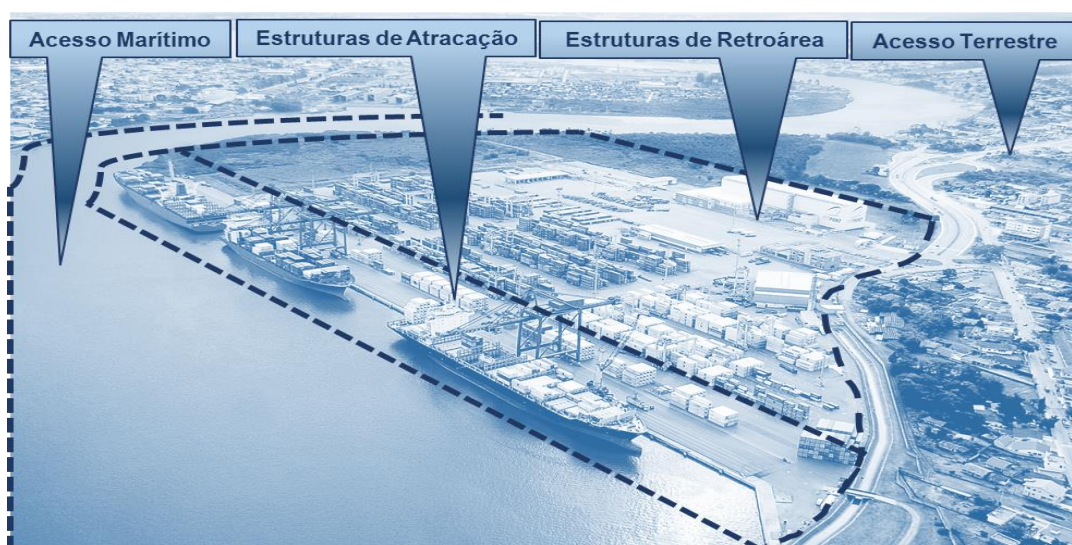


Figura 1 – Subsistemas Portuários – Foto Terminal Privado Portonave, Navegantes, SC.
Fonte<http://www.portosmercados.com.br/wpcontent/uploads/2016/04/arq_2822_102467.jpg
Acesso em 05/11/2016

Essas percepções podem ser consideradas indissociáveis, pois os portos não se limitam a suas operações, mas, também, contribuem com sua capacidade de apoio para o desenvolvimento das economias nacionais, regionais e locais, a disponibilidade de postos de trabalho, a arrecadação tributária e fiscal, o incremento da renda, etc.

Portos são importantes para as suas regiões como polos de atração de investimentos e geradores de atividades econômicas, com laços estreitos para o manuseio de produtos exportados e importados. Algumas indústrias e fábricas situam-se perto de áreas portuárias a fim de se valer da sua infraestrutura, assim como na obtenção e exploração de economias de escala e de aglomeração induzidas pela atividade portuária.

A base fundamental da regulamentação da atividade portuária no Brasil parte da Constituição Federal, promulgada em 1988, no processo de redemocratização da sociedade brasileira. É a partir desse período que se tenta descrever os portos brasileiros, com ênfase maior na Lei n. 12.815/2013 (27).

As informações utilizadas tiveram como fontes principais publicações internacionais e nacionais do setor, e relatórios anuais de associações de classe empresariais, referentes a operadores e proprietários de terminais portuários e da Agência Nacional de Transporte Aquaviário – Antaq (2), agência reguladora para a atividade portuária. Da Antaq também foram extraídos dados de investimentos em portos e, como fonte secundária, dados do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, BNDES, entidade pública de fomento.

2. Caracterização dos Portos

2.1 O que é um porto?

Em conjunto com a produção e o consumo, a distribuição é uma atividade básica na economia dos países, significando os meios e formas de transporte pelos quais matérias primas chegam às indústrias de transformação e aos consumidores como produtos acabados. A distribuição se constitui em um dos macroprocessos das cadeias de suprimentos e compreende componentes logísticos, entre eles, os modos de transporte terrestre, aéreo e aquaviário (25).

O transporte aquaviário é considerado o modal de menor custo unitário e tem os portos e navios como base. Assim, portos não só são capazes de reduzir custos na distribuição de bens, como também, exercem a função de infraestrutura básica da atividade econômica dos países, especialmente, em seu comércio exterior.

Um porto não é apenas um ponto de ligação e transferência entre terra e água. Um porto pode acomodar complexos industriais, cidades e armazéns, atendendo demandas econômicas (14).

Portos são importantes para as suas regiões como polos de atração de investimentos e geradores de atividades econômicas. Algumas indústrias e fábricas situam-se perto de áreas portuárias, a fim de se valerem da sua infraestrutura associada, assim como de economias de escala e de aglomeração induzidas pela atividade portuária.

Em alguns portos modernos, com características de multipropósito, pode-se questionar: “É a atividade industrial que precisa do porto ou é o porto que se justifica por sua proximidade com a indústria?”.

2.2 - A modernização do transporte marítimo e o desenvolvimento dos portos

Para reduzir os custos operacionais e explorar economias de escala, as companhias de navegação vêm aumentando o tamanho de seus navios. O surgimento de navios de grande porte tem dois efeitos significativos sobre o transporte internacional, pois, determina o poder competitivo no setor de transporte ao reduzir seus custos unitários, e, também, tem papel importante no dimensionamento dos equipamentos e instalações dos portos. Assim, a questão do tamanho do navio tem implicações diretas e importantes tanto para o transporte quanto para os portos. A Figura 2 mostra a evolução do crescimento da capacidade dos navios e, principalmente, dos navios porta-contêineres.

De acordo com o *Datamar Consulting*, os terminais de contêineres tiveram de se adequar às mudanças de padrão do transporte marítimo internacional. “Com o aumento substancial da consignação média (quantidade de contêineres movimentados por escala), os grandes terminais perceberam, entretanto, que não conseguiam concentrar em curto espaço de tempo tantos contêineres para embarque e desembarque e, para tanto, fez-se necessário: Adequação dos espaços físicos / Expansão dos pátios (retroárea); Otimização dos sistemas de empilhamento / equipamentos com melhor desempenho, maior alcance e altura; Sistemas de gestão de terminal (Tecnologia da Informação) adequados; Frota de caminhões / *terminal tractors* adequado e em quantidade suficiente; Maior agilidade no giro da carga (*dwell time*)

por meio da desburocratização dos processos e ampliação do quadro de fiscais responsáveis pelo desembaraço das cargas; *Gates* em número e configuração adequados e Vias de acesso terrestre dedicadas e exclusivas para acesso ao terminal.” (13:15).

Container Ship Evolution

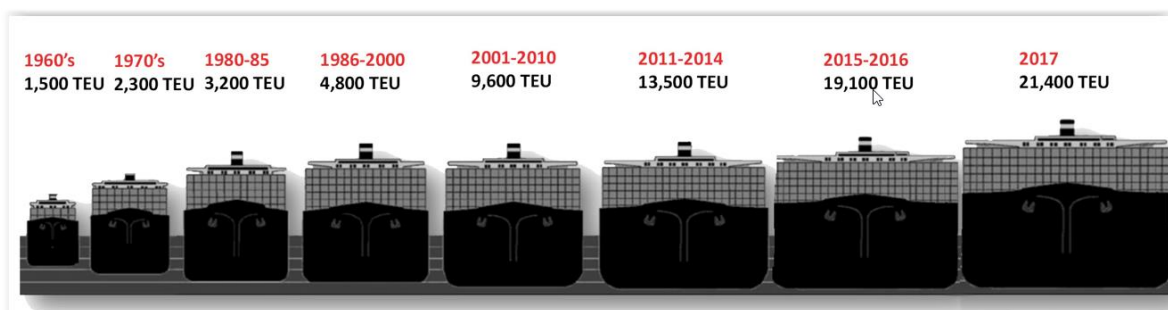


Figura 2 - Crescimento da Capacidade dos Navios –Adaptado pelos autores, Disponível em <<https://uniserve.co.uk/largest-container-ship-race/>>. Acesso em 25/06/2018.

O aumento do tamanho dos navios trouxe a necessidade do aumento da capacidade dos equipamentos portuários, de obras de infraestrutura como dragagem de aprofundamento e de reforço de cais e píeres. Na Figura 3 observa-se que a demanda por portos de maior capacidade, com maior alcance de/para seus equipamentos (lanças mais compridas) tem crescido rapidamente, criando, assim, um impacto significativo no transporte e novas exigências de investimento portuário.

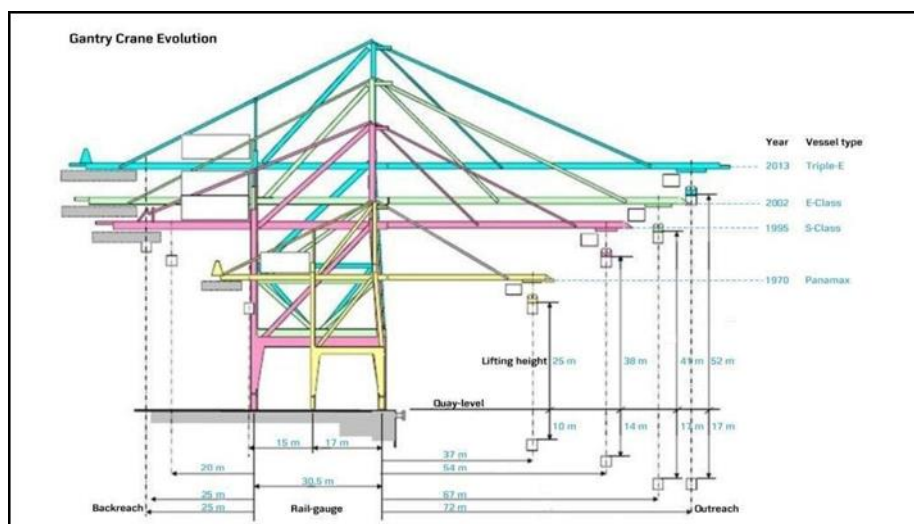


Figura 3 – Crescimento da Capacidade dos Equipamentos Portuários Disponível em <<http://gcaptain.com/bigger-containerships-gantry-cranes/>> Acesso em 09/07/2016

A frota de navios porta contêineres tem estado em constante evolução. Na última década, os navios *megacarriers* rapidamente assumiram o transporte de contêineres, crescendo mais rápido do que qualquer outro tipo de navio e, dobrando, nesse período, a capacidade média da frota de navios porta-contêineres.

Em 2006, o navio Emma Maersk (15.550 TEU) atingiu uma marca significativa, ao ser anunciado como o maior porta-contêineres do mundo. No entanto, a pressão de economias de escala empurrou os custos unitários e dos fretes para baixo e, em 2011, surgiu a classe Triplo-E (18.270 TEU) e, mais recentemente (2014), a entrega do *mega-box* CSCL Globe (19.100 TEU).

Atualmente, existem sete tipos principais de navios porta-contêineres em serviço. Em ordem crescente: - *Small Feeder, Feeder, Feedermax, Panamax, Post Panamax, New Panamax (or Neo Panamax) and Ultra Large Container Vessel (ULCV)*.

Entre 2017 e 2020, em operação elencam-se os cinco maiores navios de contêineres: (1) *OOCL Hong Kong* com capacidade para 21.413 TEU, (2) *COSCO Shipping Universe* com capacidade para 21.237 TEU, (3) *CMA CGM Antoine De Saint Exupery* com capacidade para 20.954 TEU, (4) *Madrid Maersk* com capacidade para 20.568 TEU e (5) *Ever Golden* com capacidade para 20.000 TEU. Futuramente, estão previstos navios com capacidade para 24.000 TEU.

Os navios graneleiros são, essencialmente, de diferentes tamanhos para diferentes tipos de cargas, bem como para diferentes rotas geográficas. As mudanças ocorridas na frota de navios graneleiros são também consequência da exploração de economias de escala, da inovação da engenharia naval, da adequação e modernização dos portos e terminais e da mudança nas rotas marítimas. A tabela I apresenta uma representação da evolução dos navios graneleiros.

Tabela I - Evolução dos navios graneleiros (1980 – 2009)

Tamanho (dwt)	Type	1980		1990		2000		2009	
		n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)	n.º	Dwt (milhões)
10 – 40.000	Handysize	3.156	76,2	3.131	82	2.887	76,6	2.502	67,6
40 – 50.000	Handymax	258	11,3	747	20,5	869	38,5	856	38,5
50 – 60.000	Supramax	233	12,6	183	9,8	124	6,6	702	37,6
60 – 80.000	Panamax	286	19,4	584	39,0	903	62,3	1.381	99,0
80 – 120.000	Babycape	102	10,6	110	11,3	57	5,5	247	22,9
120 – 400.000	Capesize	75	10,1	252	40,3	469	76,8	821	145,2
Total		4.110	140,3	4.734	203,1	5.309	266,6	7.481	414,4

Fonte: DREWRY (2011) *apud* Hensher, David; Brewer, Ann. *Transport: an economics and management perspective* (24).

2.3 - Os portos nas cadeias de suprimentos

A globalização na cadeia de suprimentos se caracteriza pelo fato de empresas multinacionais concentrarem sua produção em locais considerados mais convenientes ao longo do mundo. Como resultado, as empresas têm sua logística baseada em duas estratégias: a primeira, pelo controle centralizado e minimização de seus inventários, e a segunda, pelo adiamento da montagem final de seus produtos.

Em 2002, a ESCAP (14) desenvolveu um relatório sobre o Desenvolvimento Comercial de Portos como Plataforma Logística, apontando que desde o final da década de 1980, empresas globais vêm aprimorando seus métodos de produção com foco na redução de inventário e postergação da montagem final de produtos, de modo a concluí-los o mais próximo de seus clientes finais. Os centros de distribuição regionais são experiências europeias destas últimas duas décadas e que, de certa maneira, mostraram resultados eficientes na redução de custos dos produtos, por conta da gestão adequada do inventário *vis-à-vis* a gestão do transporte.

Por certo, este *trade-off* exigiu uma remodelação na tecnologia de informação e sistemas logísticos, pois a combinação entre ativo, local e tempo passou a ser o maior desafio na Cadeia de Suprimento.

A centralização dos estoques marca o culminar de uma sucessão de estratégias logísticas baseadas em sistemas locais de distribuição ao longo da última década, em países como os da Europa. Nestes locais as indústrias demonstram que a consolidação menos distribuída de inventário pode reduzir substancialmente os requisitos de inventário total, resultando em maior competitividade.

A postergação da produção é outra estratégia logística que pode ser eficaz para atingir o benefício de redução de custos de padronização, maximizando a eficácia do marketing através da localização. Esta estratégia baseia-se no princípio de projeção de produtos utilizando plataformas comuns, componentes ou módulos, e ainda em lidar com a montagem final ou personalização no mercado de destino final.

Para alcançar a eficiência na produção, as empresas globais remodelaram suas estratégias em uma nova configuração para que seus produtos usem componentes e módulos comuns. Assim, as empresas poderiam postergar ao máximo a montagem final, bem como a personalização dos produtos para a entrega se realizar o mais perto possível do usuário final.

Na maioria dos casos, esses centros de produção se localizaram próximos a aeroportos e **portos marítimos**, com farta rede de transporte terrestre interligada aos grandes centros de distribuição. Na medida em que foram construídos, estes centros regionais exigiram uma modernização do sistema de transporte e, mais especificamente, o transporte marítimo e, conseqüentemente, de seus portos.

Um bom exemplo é a planta da fábrica de carros VOLVO localizada no porto de *Ghent* (Bélgica) cujas atividades incluem soldagem, pintura e montagem. Esta planta, que começou a produzir em 1965, foi localizada no porto de Ghent por sua posição central na União Europeia apoiada por uma boa rede de transporte, que inclui porto, rodovia, ferrovia e

aeroporto. Em 2015 a fábrica de Ghent empregava aproximadamente 5.000 funcionários com uma produção total de 252.479 unidades veiculares².

2.4 - Estágios de desenvolvimento dos portos e terminais portuários

O desenvolvimento dos portos e terminais portuários evoluiu através de uma série de fases; porém antes de analisar o desenvolvimento dos portos, cabe uma breve reflexão sobre o papel dos portos no Comércio Internacional.

Segundo UNCTAD 2017, mais de 80% em volume do comércio global de mercadorias, e 70% do seu valor, são transportados por via marítima. Para alguns países, a exemplo, dos Estados Unidos, os portos marítimos são um recurso crítico da economia nacional porque 99% da carga que entra e sai do país passa por seus portos (22).

De acordo com a UNCTAD 2018 e os dados apresentados na Tabela 2, o comércio internacional cresceu cerca de 4% ao ano nos últimos cinco anos. Em 2018, o volume do comércio internacional marítimo chegou ao patamar de 11 bilhões de toneladas.

Os portos marítimos são locais de intercâmbio de mercadorias, tecnologia, economia, cultura, entre outros. São também, facilitadores do fluxo de comércio através de sua integração com outros modais e entidades nos mesmos sistemas de distribuição e, por consequência, local que sofre, ao longo do tempo, modificações em seus processos, principalmente de gestão (30).

Ao se planejar um porto pode-se levar em conta duas percepções básicas: **(1)** uma atividade econômica e, nesta abordagem, encarando-o do ponto de vista de elo de cadeias de suprimento, apoiando fluxos origem e destino de cargas. **(2)** E, na lógica de atividade socioeconômica, ou seja, uma base para o desenvolvimento socioeconômico de sua área de abrangência.

Reitera-se que essas percepções podem ser consideradas indissociáveis, pois os portos não se limitam às operações, mas, também, à sua capacidade de incremento do PIB, disponibilidade de postos de trabalho, arrecadação tributária e fiscal, incremento da renda, etc.

Dessa forma, o planejamento das atividades portuárias se confunde, de certa maneira, com o planejamento da sua região, e vice-versa.

Conforme demonstrado pela ESCAP (14), e resumido no Quadro I, os portos são centros de transporte combinados, ao realizarem a transferência entre os diversos modais na transição terra-água-terra e, também, são mercados multifuncionais e áreas industriais, onde as cargas, não apenas, estão em trânsito, mas, também, são manipuladas, manufaturadas e distribuídas (28), (apud Goldberg,2001).

“Port improvement plays a major part in reducing sea transport cost [...] The facilities provided in a port depend on the type and volume of cargo which is in transit. As trade changes, so do the ports” (STOPFORD, 1997; 30).

² - (ref.<http://volvoadventures.com/assemblyplants.html>).

Tabela 2 – Desenvolvimento do comércio internacional marítimo – 1970 até 2017³

Year	Oil and gas	Main Bulks	Dry cargo other than main bulks	Total (all cargoes)
1970	1 440	448	717	2 605
1980	1 871	608	1 225	3 704
1990	1 755	988	1 265	4 008
2000	2 163	1 295	2 526	5 984
2005	2 422	1 709	2 978	7 109
2006	2 698	1 814	3 188	7 700
2007	2 747	1 953	3 334	8 034
2008	2 742	2 065	3 422	8 229
2009	2 642	2 085	3 131	7 858
2010	2 772	2 335	3 302	8 409
2011	2 794	2 486	3 505	8 785
2012	2 841	2 742	3 614	9 197
2013	2 829	2 923	3 762	9 514
2014	2 825	2 985	4 033	9 843
2015	2 932	2 961	4 131	10 024
2016	3 055	3 041	4 193	10 289
2017	3 146	3 151	4 419	10 716
2018	3 194	3 210	4 601	11 005

Fonte: Adaptado pelos autores - Relatório UNCTAD 2017

Goldberg (2001) aponta que um porto não é um local onde um único produto ou serviço é oferecido, mas, sim, um complexo e intrincado sistema onde convergem tanto interesses públicos como privados.

O quadro 1, na próxima página, sintetiza as 4 gerações de portos, todavia, convém lembrar que uma 5ª Geração está surgindo com componentes de intercâmbio telemático, caracterizados como *smartport*.

2.5 - Portos no mundo

As transformações institucionais mais importantes dos portos nos anos 90 do século XX foram a privatização dos serviços portuários e o surgimento de Operadores Portuários, empresas privadas especializadas em operação portuária, numa concepção moderna de integração de fluxos de mercadorias e inventário tanto a jusante como a montante das cadeias de suprimentos. Ou, conforme apresentado por Guerise e Robles (2005), operadores portuários passaram a gerenciar os fluxos logísticos para atender às exigências de agregação de valor logístico aos clientes com eficiência em custos, qualidade e produtividade na prestação de serviços (21).

³ - Fonte: Adaptado pelos autores - Relatório UNCTAD 2017

Quadro 1 – Evolução das Funções Portuárias

	1. ^a Geração	2. ^a Geração	3. ^a Geração	4. ^a Geração
Início período:	1950-1960	1970 - 1980	1980 - 1990	2000 - 2010
Característica principal	Ponto de transferência entre transporte marítimo e terrestre	Transportes e centros de produção	Centro de Distribuição	Plataformas Logísticas
Carga principal:	Carga convencional	Carga geral, sólidos e líquidos	Carga containerizada	Multipropósito
Escopo de atividades:	Atividades básicas de embarque, desembarque, manuseio, armazenagem e apoio a navegação.	Produção industrial, fornecimento bens e serviços para indústria naval e serviços de valor agregado.	Implementação da logística e serviços ao cliente	Agilidade (redução do <i>lead time</i>) e pensamento enxuto (<i>leanness port</i>)
Característica de produtividade	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Atuação individual ✓ Isolados da comunidade ✓ Atividades confinadas dentro do próprio porto ✓ Baixo valor agregado ✓ Relacionamento informal com clientes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Relacionamento mais estreito entre porto e usuário ✓ Correlação entre as atividades nos portos ✓ Ação comercial mais agressiva ✓ Serviços complexos; ✓ Atividades de valor agregado ✓ Gestão da qualidade para melhoria dos processos de manuseio de carga 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Globalização das comunidades portuárias ✓ Formação de sistemas de cooperativas portuárias ✓ Cadeia de transporte e comércio concentrada no porto ✓ Serviços portuários mais especializados, variáveis e integrados ✓ Implementação de RFID 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução do lead time ✓ Redução do inventário (<i>postponement</i>) ✓ Redução dos Custos Totais de Produção ✓ Formação de Rede de Negócios
Fatores primordiais:	Trabalho	Capital ISO 9.000	Tecnologia ISO 9.001 + ISO 14.001 Segurança e Meio Ambiente	Tecnologia de Informação ISO 28.000, Portos Verdes

Fonte: Paixão e Marlow, 2003 adaptado pelos autores (26).

Essas modificações tecnológicas e o crescimento da demanda portuária aconteceram paralelamente a mudanças na estrutura legal e de governança dos portos com delegação e estímulo ao investimento do setor privado na operação portuária, de modo a atender a crescente demanda de movimentações e a necessidade de maior eficiência nas operações (28).

Thompson, Bundin (1997) *apud* Trujillo (2000) apontaram vantagens na participação do setor privado no desenvolvimento da infraestrutura de transporte, tais como: (1) prestação de serviços a custos menores, por serem mais eficientes e produtivos; (2) seus recursos podem ser usados para financiar serviços públicos, permitindo que os recursos escassos dos governos sejam dedicados a outras atividades como saúde, educação, segurança, habitação e saneamento.

Dados do Banco Mundial indicaram que, entre 1992 e 2004, ocorreram aproximadamente 220 projetos⁴ de privatização de vários tipos no mundo, a maior parte no período entre 1995 e 2000, 106 destinados a concessões, 82 à *Green Field Projects*, 18 à gestão e 14 à privatização completa. O montante de investimentos cresceu de US\$ 248 milhões em 1992 para o máximo de US\$ 3,9 bilhões em 1998, resultando no total acumulado de mais de US\$ 21 bilhões no período (1992 – 2004) (29).

Alguns destes projetos aconteceram no Brasil, e este trabalho apresenta brevemente a evolução da movimentação de cargas dos portos brasileiros por categoria e tipo de propriedade portuária, e a evolução da legislação e regulamentação relativa a portos, identificando-se as perspectivas e a regulamentação governamental da atividade.

2.6 - Portos no Brasil

A base fundamental da regulamentação da atividade portuária no Brasil parte da Constituição Federal, promulgada em 1988, no processo de redemocratização da sociedade brasileira, atribuindo ao Governo Federal o dever de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres, conforme seu Art.21, inciso XII, alínea f⁵.

A partir da Lei Magna se analisa, a seguir, a evolução da regulamentação e a transformação do Sistema Portuário Brasileiro de modo a permitir o diagnóstico da situação atual e suas perspectivas.

⁴ - Projetos conforme definição do Banco Mundial:

1) **Privatização Completa:** Entidade privada adquire participação no capital de uma empresa estatal por meio de compra de ativos, oferta pública de ações ou programa de privatização em massa.

2) **Green Field Projects:** Entidade privada ou *joint venture* público-privada constrói em área aberta e natural e opera a instalação portuária por período determinado em contrato, sendo os bens revertidos ao Governo ao final do contrato.

3) **Gestão:** Entidade privada assume a gestão de uma empresa estatal por um período fixado por contrato, com as decisões de investimento e de propriedade permanecendo com o Estado.

4) **Concessões:** Entidade privada assume a gestão de empresa estatal por um determinado período, assumindo também todos os riscos dos investimentos. WORLD BANK, 2007.

⁵ - Art. 21. Compete à União:

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.)

O Sistema Portuário Brasileiro, tradicionalmente, se constituía por portos estatais de estruturas centralizadas, nos quais, a participação do setor privado se limitava a portos dedicados à movimentação de cargas do próprio investidor. Os instrumentos legais que compunham a estrutura institucional datavam de meados da década de 1930 e, a regulamentação trabalhista se apresentava extremamente rígida, dificultando as operações se refletindo em custos elevados tanto para exportação, como importação de bens e mercadorias (10) ⁶.

Estudo realizado pelo Centro de Estudo de Integração de Desenvolvimento - CINDES (2011) indicou como originada em 1934 a legislação que autorizava e regulava a concessão de obras dos portos nacionais e sua exploração a Estados ou a entidades privadas. Em 1966, foi autorizada a construção ou exploração de instalações portuárias por entidades privadas (Terminais de Uso Privativo – TUP) para sua própria movimentação. Em 1969, passou a ser permitida a movimentação de cargas de terceiros nesses terminais (TUP), após autorização por autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, o DNPVN – Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, ao se constatar eventual congestionamento nas instalações dos portos organizados (3).

Dessa forma, o Sistema Portuário Brasileiro se caracterizou, historicamente, por autarquias (pessoa jurídica pública de administração indireta), as quais evoluíram para diversas entidades, que sucessivamente foram reorganizadas no interesse público.

Nesse contexto, foi criada em 1975 a empresa estatal federal Portos do Brasil S/A – PORTOBRAS, para atuar como autoridade portuária nacional, administrando na forma de *holding*, os 35 principais portos do Brasil por meio de subsidiárias, as Cias. Docas, que atuavam como operadoras portuárias fiscalizando as concessões estaduais e, até mesmo, terminais privativos de empresas estatais e privadas.

A PORTOBRAS foi extinta em 1990, iniciando-se o processo de revisão do arcabouço institucional e legal que resultou na Lei n. 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, que “Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.”

A chamada Lei de Modernização dos Portos foi promulgada em um momento político em que o governo brasileiro se alinhava com uma política econômica neoliberal, rompendo o monopólio estatal da atividade portuária ao implantar modelo em que caberia ao Estado a fiscalização e a regulamentação da operação que passa a ser exercida pelo setor privado por meio de concessão da prestação desses serviços (11).

A Lei n. 8.630 permitiu a participação da iniciativa privada, principalmente no arrendamento de áreas portuárias e terminais, cujo modelo de governança que predomina (a exemplo de outros países) é o modelo *Landlord Port* conforme apresentado no quadro II, pelo qual a Autoridade Portuária atua como órgão administrador e regulador, detendo a propriedade da área do porto, efetuando os contratos de arrendamentos de terminais portuários e mantendo a infraestrutura básica (acessos terrestres, cais, dragagem). Aos terminais de uso privativo foi autorizada a movimentação de cargas de terceiros.

⁶ - *Apud* GOLDBERG (19).

Quadro 2: Modelo de Governança *Landlord Port*

Itens	<i>Service Port</i>	<i>Tool Port</i>	<i>LandLord Port</i>	<i>Fully Privatized Port</i>
Operação Portuária	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Superestrutura	Público	Público	Privado	Privado
Investimento em Equipamento	Público	Público	Privado	Privado
Investimento em Infraestrutura portuária	Público	Público	Público	Privado
Administração do Porto	Público	Público	Público	Privado
Propriedade da Terra e Ativos	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Adaptado da tipologia apresentada pelo Banco Mundial em *Port Reform Toolkit. Second Edition. Module 3, p. 100-109*

3. - Sistema portuário brasileiro e sua regulamentação

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES realizou um estudo denominado *Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário*. Nesse estudo foram entrevistados, durante cerca de dois anos, os *players* do mercado marítimo e portuário, bem como todos os órgãos de Governo e Sociedade Civil que integram o Sistema Portuário Brasileiro. Com base neste Estudo o Governo Federal, em 06 de dezembro de 2012, editou a MP n. 595/2012, que revogou a Lei n. 8.630/93, a emblemática Lei dos Portos, e estabeleceu um novo sistema portuário para o Brasil.

A Medida Provisória n. 595/2012 recebeu 645 Emendas Parlamentares. As 167 Emendas acolhidas resultaram no Projeto de Lei – PLV 09, com 23 Emendas Aglutinativas⁷ votadas e apenas quatro delas aprovadas, em uma votação na Câmara Federal que durou 49 horas. A nova Lei dos Portos, n. 12.815/13, aprovada pelo Senado em curtíssimo prazo, foi sancionada em 05 de junho de 2013.

Dentre algumas mudanças introduzidas, destacam-se como principais:

- a diminuição de seis (6) modalidades de Terminais Portuários para cinco (5), quais sejam: Terminal Portuário de Uso Público – PP; Terminal Portuário de Uso PRIVADO – o antigo TUP; Instalação Portuária de TURISMO – IPTUR; Estação de Transbordo de Carga – ETC; e Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte - IPP4;

⁷ - Emenda Aglutinativa: Espécie de emenda que se propõe a fundir textos de outras emendas ou a fundir texto de emenda com texto de proposição principal - <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias>

- a extinção dos conceitos de Cargas Próprias e de Terceiros e a manutenção da liberdade de contratação de Mão de Obra para Terminais de Uso Privado;
- os critérios de julgamento das licitações para os Arrendamentos podem se dar de forma isolada ou por meio de uma combinação da maior movimentação de carga, a menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga que o licitante se compromete a realizar com o menor preço cobrado pela operação, e atualmente por valor de outorga;
- que os Terminais, agora PRIVADOS, terão seus projetos submetidos a um processo de Anúncio Público ou de Chamada Pública e, se for o caso, a um Processo Seletivo Público. A prorrogação sucessiva dos Contratos de Adesão condicionada à plena continuidade das operações;
- a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - Antaq responsável por todos os procedimentos licitatórios e o poder político e jurídico no setor portuário, centralizado nas mãos da Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviário, vinculado ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil;
- as autoridades portuárias locais perdem a maior parte da sua autonomia e liberdade contratual, ficando sujeitas a uma supervisão mais intensa da [Antaq](#);
- o Conselho de Autoridade Portuária tornou-se Órgão Consultivo;
- há um novo capítulo sobre dragagem, prevendo contratos de “dragagem por resultado” com dez anos de duração a serem licitados segundo o RDC – Regime Diferenciado de Contratação, um sistema mais flexível de licitação criado pela Lei n. 12.462 em 2011.
- a criação da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem pelo Decreto n. 7.860/2012 e;
- a criação da CONAPORTOS - Comissão Nacional das Autoridades nos Portos, pelo Decreto n. 7.861/2012,

Apesar de o Governo não ter alterado as normas trabalhistas ao conceber a Medida Provisória n. 595/2012, 168 emendas de um total de 645 recebidas faziam referência a questões trabalhistas, e alguns retrocessos neste processo foram percebidos, tal qual a volta da categoria diferenciada⁸.

A Medida Provisória trouxe em sua essência a tentativa de destravar investimentos portuários com a inserção de R\$ 54,2 bilhões em investimentos privados nos portos (R\$50 bilhões em terminais e R\$4,2 bilhões em dragagem). Além de garantir a liberdade de movimentação de cargas próprias e de terceiros, garantias ao trabalhador portuário e,

⁸ - Categoria Diferenciada: conforme o texto da Lei n. 12.815/13 no seu artigo 40: O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

principalmente, inserir na orla portuária um ambiente de maior competitividade na tentativa de assegurar a redução dos custos portuários.

Entre as ideias do Governo constantes da justificção da Medida Provisória encontra-se a retomada da capacidade de planejamento no setor portuário, e a redefinição das competências institucionais da Secretaria de Portos e da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Além dos Portos, o Governo Federal havia anunciado, alguns meses antes, outros investimentos em rodovias e ferrovias, cujos respectivos pacotes foram anunciados pelo Governo em outubro de 2012 pela Medida Provisória n. 576/2012, sancionada pelo Congresso como Lei n. 12.743/2012. Essas duas leis ficaram conhecidas como o Pacote da Infraestrutura.

As obras escolhidas pelo Governo para a Concessão das Rodovias, assim como para as Ferrovias, apontam como principal objetivo a integração dos modais terrestres com ligação direta aos Portos. O Pacote de Infraestrutura apresentou um conceito de Integração Logística. Em conjunto com os Portos, as Concessões de Rodovias e Ferrovias resultariam no montante de R\$ 187,5 bilhões de reais a serem aplicados em até trinta anos com aportes oriundos da iniciativa privada, destacados pela Tabela III .

Essa iniciativa foi mais uma no rol de planos de melhorias propostos pelo Governo Brasileiro, conforme apontou Goularti (2007) em um trabalho chamado “Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera” (20). O Quadro III mostra, a partir da perspectiva de Goularti, (20) os vários planos brasileiros para melhorias nos portos.

Na perspectiva de Goularti:

“O problema do sistema portuário é secular. Não é a falta de uma lei, de uma nova autarquia ou de uma agência; como em toda infraestrutura social básica brasileira, o que falta são investimentos vultosos, pois os portos são estruturas gigantes. Os investimentos são feitos, porém bem aquém das necessidades; os problemas são temporariamente resolvidos, contudo, dada a velocidade do aumento do comércio externo, são repostos novamente num nível de complexidade ainda maior. Novamente os investimentos estão sob responsabilidade da iniciativa privada (operadoras portuárias), que esperam pelos recursos financeiros públicos para executar as obras mais urgentes.” (20).

A Lei n. 12.815, de 5 de junho de 2013, encontra-se dividida em nove capítulos e setenta e seis artigos. Todavia, é o artigo 2 que traz as definições que foram alteradas e/ou introduzidas na nova Lei dos Portos, a saber:

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;

Tabela 3 – Total de Investimentos Privados em Infraestrutura PIL I - 2012

Ferrovia	Até 5 anos	R\$ 56 bilhões	R\$ 91 bilhões
	Até 25 anos	R\$ 35 bilhões	
Rodovia	Até 5 anos	R\$ 23,5 bilhões	R\$ 42 bilhões
	Até 20 anos	R\$18,5 bilhões	
Portos	Até 2 anos	R\$ 31 bilhões	R\$ 54,2 bilhões
	Até 4 anos	R\$ 23,2 bilhões	
Total	Até 2018	R\$ 133,70 bilhões	
	Até 2038	R\$ 53,50 bilhões	

Fonte: Governo Federal – MT – acesso em 19/03/2015

II - ÁREA DO PORTO ORGANIZADO: área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado;

III - INSTALAÇÃO PORTUÁRIA: instalação localizada dentro ou fora da área do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros, em movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário;

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;

VI - INSTALAÇÃO PORTUÁRIA PÚBLICA DE PEQUENO PORTE: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior;

VII - INSTALAÇÃO PORTUÁRIA DE TURISMO: instalação portuária explorada mediante arrendamento ou autorização e utilizada em embarque, desembarque e trânsito de passageiros, tripulantes e bagagens, e de insumos para o provimento e abastecimento de embarcações de turismo;

VIII - (VETADO)

IX - CONCESSÃO: cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado;

X - DELEGAÇÃO: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei n. 9.277, de 10 de maio de 1996;

XI - ARRENDAMENTO: cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado;

XII - AUTORIZAÇÃO: outorga de direito à exploração de instalação portuária localizada fora da área do porto organizado e formalizada mediante contrato de adesão; e,

XIII - OPERADOR PORTUÁRIO: pessoa jurídica pré-qualificada para exercer as atividades de movimentação de passageiros ou movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, dentro da área do porto organizado.

A seguir comentam-se os principais conceitos que formam esta nova Lei, a começar pelas modalidades de terminais portuários de TUPs e Portos Públicos.

3.1 Terminais de Uso Privado

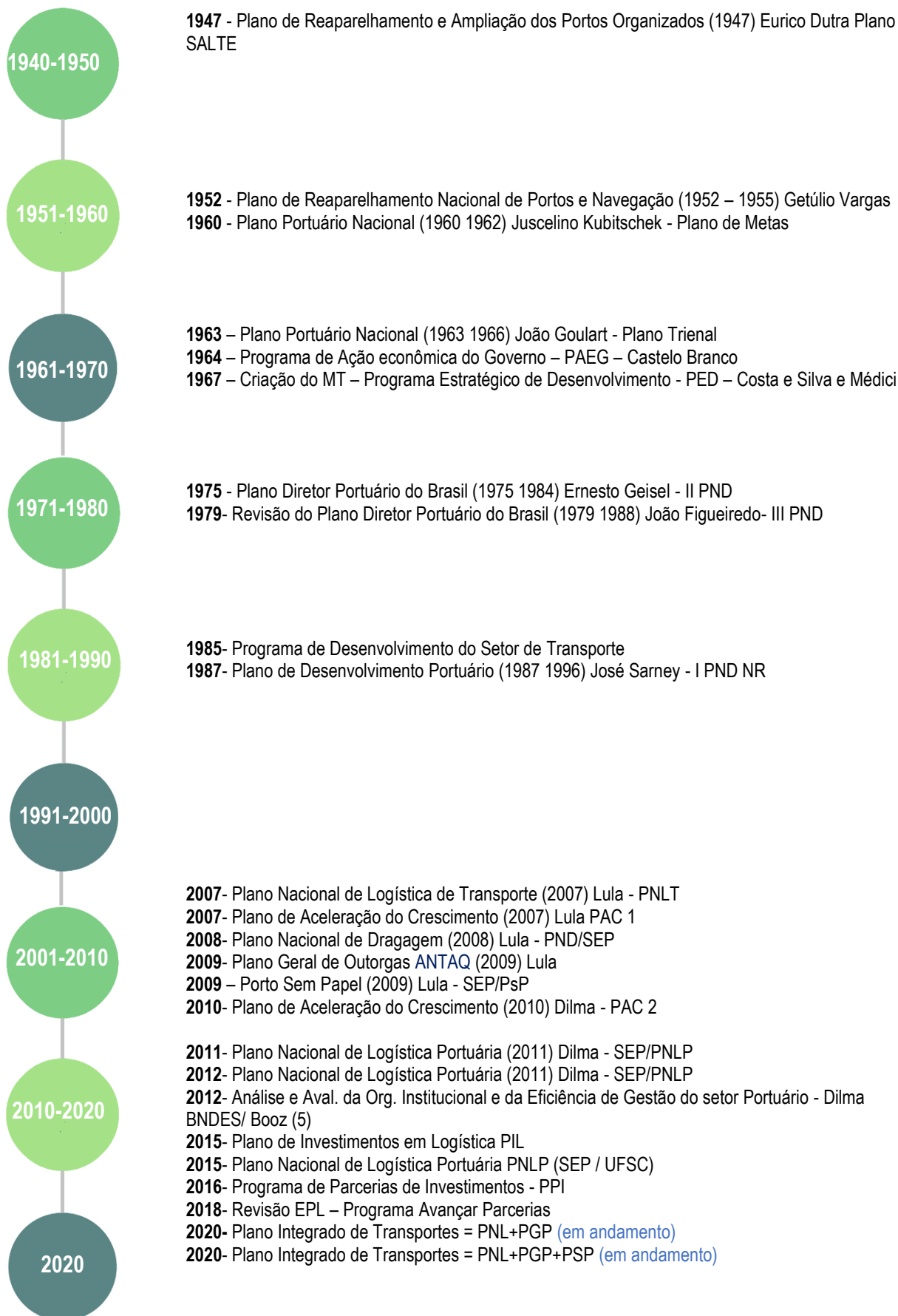
Em 1944, durante o governo Getúlio Vargas, foi publicado o Decreto Lei n. 6.460, o primeiro a regular a construção e a exploração de instalações portuárias rudimentares (embrião dos TUP). O valor dessas instalações não podia ultrapassar Cr\$ 1.000.000,00 (um milhão de cruzeiros), e eram construídas pelos estados e municípios, ou pela União que entregava a conservação e exploração aos municípios.

No intuito de promover a recuperação econômica nacional, em 1966, foi publicado o Decreto-Lei n. 5, que estabelecia regras para as atividades da Marinha Mercante, dos portos nacionais e da rede ferroviária nacional. O referido DL n. 5 permitiu a embarcadores ou a terceiros construir ou explorar instalações portuárias, independentemente da movimentação anual de mercadorias, desde que a exploração fosse para uso próprio. Daí nascem os primeiros terminais privados.

Em 1993, a Lei n. 8.630/93, flexibilizou esse modelo e criou a figura do terminal de uso privativo misto, no qual era autorizada, também, a movimentação de cargas de terceiros. A lei traz ainda o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e passa a ser conhecida como “Lei dos Portos”.

Por fim, em 2013, é publicada a Lei n. 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. Esta Lei traz quatro modalidades de autorizações de instalações portuárias: terminal de uso privado, estação de transbordo de carga, instalação portuária pública de pequeno porte, e instalação portuária de turismo.

Figura 4 – Planos de Melhoramento e Reaparelhamento dos Portos Brasileiros



As autorizações são formalizadas por meio de um contrato de adesão com cláusulas essenciais, e os Terminais de Uso Privado podem movimentar carga própria (produção em cadeia verticalizada) e carga de terceiros. Essas instalações portuárias estão, e devem ser, localizadas fora da área do porto organizado.

Todo TUP poderá ser explorado, por meio de autorização e deverá (se instalação nova) passar por um processo de Anúncio Público que, por definição do Estudo do BNDES, traz isonomia concorrencial ao setor. Além disso, as prorrogações dos contratos são por períodos sucessivos, porém, com assunção total dos riscos dos investimentos da atividade. A evolução descrita neste item está sumarizada na figura 5 .

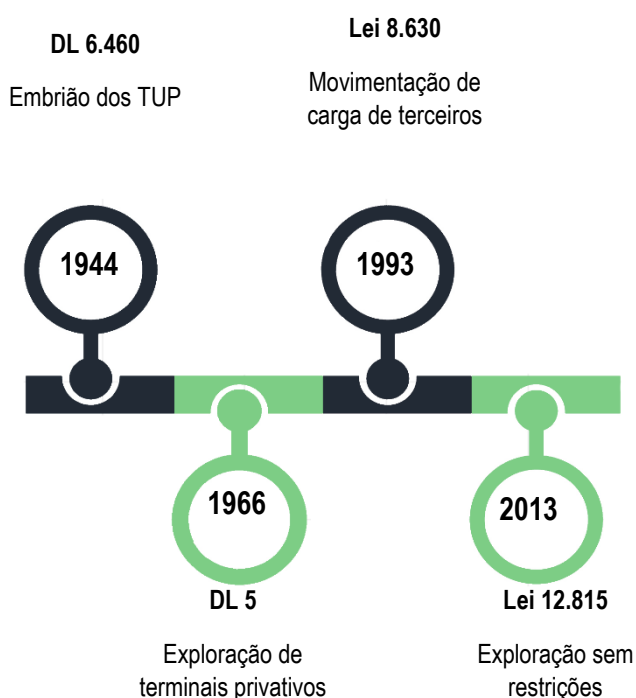


Figura 5 – Evolução da legislação concernente aos Terminais de Uso Privado

3.2 - Concessão e arrendamento

A concessão significa a cessão onerosa de um PORTO organizado, e o arrendamento é a cessão onerosa de um bem público localizado dentro do porto organizado, portanto, tanto a concessão de um PORTO como uma área para um TERMINAL PORTUÁRIO são concedidas à iniciativa privada mediante procedimento licitatório.

O Quadro 3 apresenta a síntese das 13 principais diferenças identificadas entre as modalidades de terminais portuários públicos e terminais de uso privado. Ainda que permaneçam interesses econômicos bem arraigados entre essas modalidades, pode-se concluir que não existem evidências que as diferenças entre as modalidades de Terminais criadas pela Lei n. 8.630 de 1993, e pela nova Lei dos Portos acarretem desvantagem concorrencial, ou mesmo assimetrias, entre elas.

3.3 Os elementos de diferenciação regulatória

BASE LEGAL: A diferenciação regulatória entre TUP - Terminais de Uso Privado e PP - Portos Públicos se dá inicialmente no próprio texto legal disposto no artigo 2º, Incisos XI e XII da Lei n. 12.815/13, respectivamente:

Aos PPs é dado, por licitação pública, a cessão onerosa de infraestrutura pública para exploração por prazo determinado. Já os TUPs recebem uma autorização (outorga) de direito à exploração de instalação portuária mediante contrato de adesão.

Importante lembrar que as áreas dos TUPs são áreas de domínio útil privado enquanto as áreas dos PPs são terras públicas.

A Lei n. 12.815/13, a Exposição Motivos da MP 595 e o Decreto n. 8.033/13 (art. 19 e art. 26 c/c 35-A), claramente estabelecem regimes jurídicos distintos para as instalações de uso público e privado. A diferença fundamental não está propriamente no título de investidura (Arrendamento/Concessão x Autorização), mas sim no regime jurídico de exploração da atividade: (i) uso de bem público para prestação de serviço público (art. 4º Lei n. 12.815/13) x atividade econômica em sentido estrito [livre iniciativa] (art. 45 Lei n. 10.233/01 c/c art. 35-A Dec. n. 8.033/13).

MODALIDADE DE OUTORGA: Enquanto os PPs passam por um processo de licitação pública, os TUPs, em contrapartida, são direcionados ao processo de Anúncio Público que equalizam a modalidade de TUP ao processo licitatório dos PPs. Além de ser uma exigência inócua aos TUP, por se tratar de área de domínio útil e investimento privado, a exigência de Anúncio Público burocratiza e retarda o prazo de investimentos demandando custos de transação, a exemplo, das exigências de Garantias de Proposta e Garantias de Execução.

PRAZO: Após devidamente assinados, os contratos de arrendamento de PPs terão o prazo da primeira vigência de 35 anos. O Regime Jurídico aplicável aos PPs, outorgados por meio de contrato de arrendamento, após prévia licitação, difere do Regime dos TUPs, cuja exploração se dá mediante a outorga de autorização, sem a realização de certame. No caso dos PPs, os prazos poderão ser renovados por mais 35 anos, entretanto, nunca passarão dos 70 anos. Após esse período poderão ser novamente licitados. Já os TUPs poderão ser prorrogados por períodos sucessivos indefinidamente, desde que a atividade portuária seja mantida. Apesar de possuírem horizonte contratual de 25 anos, os TUPs têm a posse (propriedade) de seus terrenos o que pode sugerir a hipótese de perpetuidade de suas outorgas. Mesmo assim, é exigido por Lei que a renovação das autorizações se dê mediante novos investimentos.

Prazo definido v. Perpetuidade: os investimentos efetuados nos PP's são remunerados pelo arrendador; os termos do arrendamento são negociados periodicamente; é possível o reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, o que implica um compartilhamento de lucros e prejuízos entre arrendador e arrendatário. Nos TUP(M)'s, os riscos são tolerados pelos

REGULAÇÃO ECONÔMICA: Os contratos de arrendamento dos PPs possuem, no mínimo, 24 cláusulas essenciais que tratam do objeto de arrendamento, do valor do arrendamento, dos reajustes e da revisão dos valores de arrendamento. São exemplos dessas cláusulas a movimentação mínima contratual, a exigência de fornecimento de dados, os investimentos, entre outros, que totalizam, em média, 52 cláusulas contratuais. Nos contratos de TUP há 16 cláusulas contratuais determinantes para o objeto, a movimentação, e o fornecimento de dados. Todavia, é válido lembrar que nos contratos de adesão existem cláusulas que extrapolam o direito privado uma vez que exigem a modicidade tarifária e indicadores de desempenho, entre outras que só dizem respeito aos contratos públicos.

As cláusulas dos contratos de arrendamento, por serem oriundos da Administração Pública na vertente do Direito Administrativo, possuem previsão editalícia e uma delas diz respeito ao equilíbrio econômico financeiro de contrato.

O reequilíbrio econômico financeiro é a relação existente entre o conjunto de encargos impostos ao particular e a remuneração correspondente, ou seja, os encargos devem ser matematicamente iguais às vantagens. Essa cláusula é essencial ao investidor de PPs, pois, se ocorrer, qualquer externalidade negativa que prejudique a remuneração no curso do contrato, as partes (investidor e Governo) podem repactuar o contrato. No caso dos TUPs, o risco é totalmente do investidor.

“Por representarem opções de investimento menos atraentes do que os terminais arrendados, que contam com cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, os terminais privativos encontram mais dificuldades para obter crédito e têm que gerar taxas de retorno mais altas para os investidores (12).” (CERME, 2012, 70).

TARIFAS PORTUÁRIAS: Além do pagamento do valor do arrendamento, os PPs pagam pelas tarifas públicas que podem ser devidas pelo requisitante dos serviços (Arrendatário ou Operador) para as Autoridades Portuárias que são entendidas como o rateio de despesas necessárias à manutenção do Porto Organizado. Os recursos gerados serão utilizados em obras de dragagem de manutenção, vias internas de acesso, iluminação, abastecimento do condomínio portuário, entre outros.

Os contratos de Adesão dos TUPs não consubstanciam cessão onerosa de bens públicos e é exatamente por esse motivo que a legislação diferenciou e excluiu os TUPs de qualquer regime de regulação tarifária. Embora alguns TUPs sejam isentos do pagamento de tarifas, toda despesa de manutenção é realizada com recursos próprios. Há casos de pagamento de Tarifa Pública pelos TUPs sem a devida proporcionalidade, muito menos a reversão da manutenção dos serviços do condomínio portuário, ou seja, o TUP é obrigado a pagar tarifa pública sem receber pelos serviços de manutenção, pelo menos de forma proporcional.

Quadro 3 – Diferença Regulatória entre Portos Públicos e Terminais de Uso Privado

Crítérios	Portos Públicos - PP	Terminais de Uso Privado - TUP		
1. Base Legal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei 8.666/93 e ✓ Lei 8.987/95 ✓ Lei 10.233/01 ✓ Lei 12.815/13 ✓ Decreto 8.033/13 ✓ Decreto 10.025/19 ✓ Res. ANTAQ 3.259 /14 ✓ Res. ANTAQ 3.274 /14 ✓ Res. ANTAQ 7/16 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Portaria 111/13 ✓ Portaria 140/14 ✓ Portaria 244/14 ✓ Portaria 244/14 ✓ Portaria 338/15 ✓ Portaria 525/15 ✓ Portaria 530/2019 ✓ Nota Técnica 07/14 ✓ L.N. TCU 27/08 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei 10.233/01 ✓ Lei 11.428/06 ✓ Lei Comp. 140/11 ✓ Lei 12.815/13 ✓ Decreto 8.033/13 ✓ Decreto 8.437/15 ✓ Decreto 10.025/19 ✓ Decreto 9.048/17 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Resolução ANTAQ 2.967/13 ✓ Resolução ANTAQ 3.259/14 ✓ Resolução ANTAQ 3.274/14 ✓ Resolução ANTAQ 20/18 ✓ Portaria SPU 7145/18 ✓ Portaria SPU 7178/18 ✓ Portaria 1.064/2020
2.Modalidade de Outorga / Poder Concedente	Licitação (poderá haver pagamento para outorga)	Autorização (não há pagamento de outorga)		
3. Prazo*	Até 50 anos (25+25) a critério do poder concedente – Reembolsáveis EVTEA	Período 25 sucessivos (obrigação de Investimentos) – sem reembolso		
4.Regulação Econômica	Cumpra as condições do Contrato de arrendamento, inclusive na reavaliação do equilíbrio econômico e financeiro.	Assunção total dos riscos do negócio		
5.Tarifas Portuárias ou outros	Pagamento das Tarifas Portuárias como forma de contribuições para-fiscais (reversão do pagamento em manutenção das facilidades do condomínio portuário)	Sem pagamento de Tarifas, porém com manutenção das facilidades acessos e berços por conta própria. * + Pagamento de Espelho D'água e IPTU		
6 Preços	Acompanhados pela Agência Reguladora – ANTAQ.	Acompanhados pela Agência Reguladora – ANTAQ.		
7. Infraestrutura	BEM PÚBLICO - A ser arrendada em Sítio Padrão	BEM PRIVADO - A ser construída – <i>Greenfield</i>		
8.Ativos Imobilizados	Com reversibilidade	Sem reversibilidade		
9. Clientes	Pré-definido pelo uso do porto	A ser constituído		
10. Mão de Obra	Contratação do OGMO – custo variável	Livre Contratação – custos fixos		
11.Interlocução com Governo	Participação cativa no Conselho de Autoridade Portuária	Participa como convidado sem expressão de voto		
12. Risco Investimento	BNDES	BNDES / Project finance / Garantias bancárias + taxas maiores		
13. Órgãos de controle	Mesmo órgãos de controle para as operações + controle da verba pública	Mesmo órgãos de controle para as operações 100% Capital Privado		

*Os TUPs que utilizam canal de navegação pagam Tarifas, mas não possuem nenhum tipo de manutenção de suas infraestruturas.

* Em 10 de maio de 2017 foi publicado o Decreto 9.048 que permitiu a extensão dos prazos de arrendamento para 35 anos, prorrogáveis por mais 35 anos até o limite de 70 anos, inclusive para aqueles vigentes (ainda pendente de autorização do TCU). Anteriormente o prazo contratual era de 25 anos, prorrogável por mais 25.

Outros custos atribuídos aos TUP é, primeiramente, o pagamento das estruturas náuticas, mais conhecidas por espelho d'água e também o pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU. Os PPs não pagam esses tributos sob o fundamento de que prestam serviço público em áreas públicas, assim isentos destas cobranças. (Há discussão, no âmbito do STF sobre a obrigatoriedade de pagamento de IPTU pelos PPs). Importante observar que mesmo não tendo definido a cobrança pelo IPTU, a ANTAQ já garantiu o direito ao reequilíbrio econômico de cada contrato.

PREÇOS: Por conta de um regime jurídico diferenciado o formato de valores de serviços cobrados pelos TUPs não são e não podem ser entendidos como Tarifa, mas sempre como preço, submetido às exigências do mercado, portanto com ampla liberdade comercial (preços livres - art. 45 Lei n. 10.233/01 c/c art. 35-A Dec. 8.033/13). A lógica da livre competição, formam e acompanham os preços de mercado. Os serviços prestados por terminais portuários aos seus clientes são disciplinados por regime de direito privado. O termo "tarifa" é utilizado para designar a importância que o poder público cobra dos usuários de seus serviços ou que é cobrada por particulares, concessionários de serviços públicos, mas fixada pelo poder público a troco de contribuições parafiscais. No caso de terminais portuários trata-se de negócios realizados por empresas comerciais (embarcadores, os armadores e os operadores de terminais portuários), em condições negociadas e ajustadas livremente pelos empresários do setor. As negociações comerciais entre prestador e tomador de serviços geram condições e preços diferenciados caso a caso.

Eventuais abusos, como nos casos de oligopólios e monopólios, devem ser reprimidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica, mediante a aplicação da Lei n. 12.529/2011.

INFRAESTRUTURA: No ato de arrendamento de uma instalação portuária pública será entregue ao licitante um Sítio Padrão, que significa a parte já construída da infraestrutura do terminal (cais, área terraplanada, pavimentada e desimpedida e com acesso terrestre). No caso dos TUP, a construção se dará no modelo “*greenfield*” e a totalidade dos investimentos em infra e superestrutura se dará por conta e risco do investidor.

Arrendamento (brownfield) v. Construção (greenfield): O fato de o Porto Público ser um empreendimento já constituído (brownfield) e contar com uma carteira de clientes já estabelecida gera certeza quanto ao retorno esperado que não existe em um empreendimento greenfield. O VPL de um Porto Público, portanto, é potencialmente maior que o de um TUP(M). CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31

ATIVOS: No arrendamento de terminais de portos públicos, os ativos imobilizados, ou seja, os bens das instalações (equipamentos de transbordo, balanças, tanques, *shiploaders*, e outros) ao final do contrato são, obrigatoriamente, revertidos ao patrimônio público, que cuidará de ressarcir o arrendatário caso esses bens ainda não tenham sido totalmente depreciados. Nos TUP, não há reversibilidade de bens ao Governo e as despesas por bens ainda não totalmente amortizados são por conta e risco do investidor.

CLIENTES: Os PPs são um conjunto de terminais portuários localizados dentro das poligonais de um porto organizado e já comercialmente estabelecidos, apresentando uma carteira de clientes pré-definida, ou seja, embarcadores em sua área de influência. No caso de TUPs, essa carteira deverá ser constituída, o que representa um tempo maior para maturação do negócio e esforço maior do que no público.

Universalidade v. Seleção de Clientes (cream skimming): não foram trazidas evidências concretas de que os TUP(M)'s estariam em posição de "escolher" clientes em detrimento dos PP's. Aliás, a obrigatoriedade (regulatória) de o PP receber cargas gera maior confiabilidade no usuário que o TUP(M) – credible commitment. CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31

MÃO DE OBRA: A criação de um OGMO, em cada porto organizado, se conceitua como um instrumento de redução dos custos da mão de obra portuária, uma vez que seu conceito é de se ter uma mão de obra ativa em momentos variáveis, desta forma excluindo a necessidade de uma mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os TUP, por definição da Lei dos Portos, não estão obrigados a utilizar a mão de obra do OGMO mesmo que esta represente um custo variável nas operações de cargas. A Lei n. 12.815/13 é clara ao estabelecer que a operação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização.

A opção em não utilizar o OGMO, pode ser justificada pelo fato de o OGMO apresentar um quadro efetivo de trabalhadores que possuem índices de desempenho abaixo da média do mercado e sua demanda cativa resulta num custo elevado dessa mão de obra.

Custos de mão de obra (contratação via OGMO): de fato, é injusto impor aos Portos Públicos uma modalidade de contratação ineficiente e custosa, como a realizada via OGMO's. Porém, "...isto não implica que o constrangimento da concorrência dos terminais privados seja a melhor resposta" (Voto, p. 1304). CADE (2010) – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31.

Outro aspecto relevante no texto legal é que no artigo Art. 44 da Lei n. 12.815/13 o termo utilizado é: "trabalhadores", portanto sem distinção entre uma ou outra classe de colaboradores, como assim disposto:

Artigo 44 – Lei n. 12.815/13 - É facultada aos titulares de instalações portuárias sujeitas a regime de autorização a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

INTERLOCUÇÃO COM O GOVERNO: O CAP é o órgão consultivo dos Portos Públicos e o principal interlocutor entre a comunidade portuária e o Governo Federal e, dentre muitas atividades, pode se considerar que se apresente como facilitador de ações demandadas pelos usuários junto à Autoridade Portuária e ao Governo Federal.

O CAP, como um órgão colegiado, tenta otimizar o atendimento das necessidades de todo o condomínio portuário (público) e não apenas para um ou outro terminal portuário isoladamente. Os PPs possuem cadeira cativa nos CAPs por meio das Associações de Classe, já os TUPs são apenas convidados a participar da reunião, porém sem nenhuma expressão de voto. A não participação dos TUPs nos CAP foi um equívoco das normas infralegais que não previram aqueles TUP que sofrem influência direta de Portos Públicos, sendo atingidos diretamente pelas políticas públicas derivadas de aumento de tarifas portuárias, falta de dragagem de canal de acesso, entre outros.

RISCO DO INVESTIMENTO: No caso dos TUP, o risco é totalmente do investidor. Não existe nenhum tipo de verba pública envolvida nos projetos, como também não existem cláusulas de reequilíbrio econômico e financeiro dos contratos. Assim como descrito no trabalho do CERME (12), por representarem opções de investimento menos atraentes do que os terminais arrendados, que contam com cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, os TUP encontram mais dificuldades para obter crédito e têm que gerar taxas de retorno mais altas para os investidores.

ORGÃOS INTERVENIENTES: Tanto PPs como TUP possuem os mesmos órgãos intervenientes, tanto para aprovação dos investimentos como para a fiscalização de todas as operações portuárias. Os PP estão sujeitos às fiscalizações dos intervenientes que verificam as verbas públicas, tais como: AGU, CGU e TCU ou mesmos as Autoridades Portuárias.

Pode-se concluir que não ocorre, em termos estruturais, assimetria econômica entre portos públicos e terminais de uso privado, mas sim diferenças regulatórias.

Existem diferentes regimes jurídicos (PPs e TUPs) por ser necessário disciplinar a exploração de infraestruturas portuárias construídas em bens públicos com distintas características (bens de uso especial ou bens dominicais), ou mesmo em bens particulares, localizadas em espaços diversos (dentro ou fora dos portos organizados), além de o risco do empreendimento ser suportado de maneira compartilhada (PPs) ou exclusiva (TUPs).

É válido salientar que um Estudo feito em 2012 a pedido da ANTAQ para o Centro de Estudos em Regulação de Mercado da Universidade de Brasília baseado em dados reais contabilométricos obtidos junto aos Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos construídos ou já em operação no período amostral entre 2007 e 2010 concluiu que **(i)**: não existe diferença relevante na eficiência econômica média de um tipo de terminal se comparado à do outro tipo; **(ii)**: nenhum dos indicadores calculados apontou diferença de desempenho estatisticamente relevante entre Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos e **(iii)**: não há diferenças relevantes de custos e receitas entre Portos Públicos e Terminais Privativos Mistos.

3.4 Trabalho portuário

A Lei n. 8.630/93 (a antiga Lei dos Portos) foi quem tentou inovar a ordenação do trabalho portuário à realidade Mundial ao criar a figura do Órgão Gestor de Mão de Obra, o OGMO. A criação de um OGMO, em cada porto organizado, se fundamenta como um instrumento de redução dos custos da mão de obra portuária, uma vez que seu conceito é de se ter uma mão de obra ativa em momentos variáveis, desta forma excluindo a necessidade de uma mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os OGMO fornecem trabalhadores por meio de seus Sindicatos, quando requisitados pelos Operadores Portuários.

Atualmente a Lei n. 12.815/2014, no artigo 40 estabeleceu 6 categorias diferenciadas de trabalhadores portuários avulsos, quais sejam: (a) capatazia; (b) estiva; (c) conferência de carga; (d) conserto de carga; (e) vigilância de embarcações e (f) bloco.

É fato que os terminais dentro do porto organizado ou operadores poderão vincular a sua mão de obra para a efetiva execução dessas atividades, porém com a condicionante de que esse pessoal seja registrado no OGMO.

É importante e indispensável, para a busca de uma solução da complexa questão que envolve os trabalhadores avulsos, que se atente, interprete e se cumpram, no que for possível, as disposições ínsitas na Convenção n. 137, de 1973, e na Recomendação n. 145, do mesmo ano, das quais o Brasil é signatário, e se referem “às *Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Processamento de Carga nos Portos*”, e que, decorridos 40 anos de sua aprovação em Genebra, ocorreram e ocorrem notáveis avanços tecnológicos na movimentação de carga. Essa realidade obriga o governo, trabalhadores e empresários a não só olharem para a atualidade, mas especialmente para o futuro, quando o trabalho portuário será totalmente automatizado e/ou robotizado, não mais exigindo o trabalho braçal, mas um trabalhador de conhecimento que, ao contrário de carregar peso e correr risco de acidente, apertará botões.

O número de categorias especializadas deveria ser reduzido pois muitas já foram extintas, em virtude de ter sido modificada a natureza do trabalho. O ideal é que um número mais elevado de trabalhadores se capacite para efetuar uma variedade maior de tarefas.

Neste dispositivo, segundo recomendação da OIT, deveria ser suprimida: “a distinção entre trabalho a bordo e o trabalho em terra”, a fim de se conseguir uma maior possibilidade de intercâmbio de mão-de-obra, maior flexibilidade na designação do trabalho e maior rendimento das operações.

A categoria diferenciada foi, para o sistema portuário brasileiro, um retrocesso a medida em o antigo diploma legal (lei n. 8.630/93) obedecia às recomendações da OIT 137 e 145 quando dispunha no artigo 57 que os trabalhadores portuários deveriam buscar preventivamente a multifuncionalidade no trabalho, visando adequar aos modernos processos de manipulação de carga e aumentar a sua produtividade.

Alterar um trabalhador multifuncional para um trabalhador em categoria diferenciada, significa dizer que aquele que inicia sua carreira como consertador de carga,

terminará sua carreira como consertador de carga e nada mais. O trabalhador de um terminal portuário privado tem a possibilidade de seguir carreira e evoluir profissionalmente.

3.5 - Reorganização da governança portuária

O DECRETO n. 10.368, DE 22 DE MAIO DE 2020 aprovou a Estrutura Regimental do Ministério da Infraestrutura e designou competências à Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (antiga Secretaria Nacional de Portos), desde janeiro de 2019, para:

I - assessorar o Ministro de Estado e o Secretário-Executivo na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas aos setores de transporte aquaviário e portuário;

II - propor, implementar e monitorar a política nacional de transportes, no âmbito dos setores de transporte aquaviário e portuário, em articulação com a Secretaria de Fomento, Planejamento e Parcerias;

III - participar da formulação e da implementação do planejamento estratégico do Ministério, relativo aos setores de transporte aquaviário e portuário, e propor prioridades para os programas de investimentos;

IV - coordenar e acompanhar os assuntos dos setores de transporte aquaviário e portuário, que necessitem de posicionamento do Governo brasileiro perante organismos internacionais e em convenções, acordos e tratados, respeitadas as competências legais dos demais órgãos e entidades governamentais;

V - propor atualizações e orientar a implementação de planos, programas e ações destinados ao desenvolvimento do Sistema Nacional de Viação, relativos aos setores de transporte aquaviário e portuário;

VI - estabelecer as diretrizes para a elaboração de planos de outorga e de propostas tarifárias, no setor de transporte aquaviário, e elaborar e propor a aprovação dos planos de outorgas para exploração dos setores de transporte aquaviário e portuário;

Já a Antaq, deve: analisar os contratos de arrendamentos e adesão, analisar propostas de investimentos do setor, operacionalizar os procedimentos licitatórios, arbitrar em grau de recurso os conflitos do setor, regular e fiscalizar o setor.

A Agência é competente para:

- ✓ Promover estudos de demanda e de composição de tarifas, preços e fretes, elaborar e editar normas, relativos ao transporte e à exploração da infraestrutura portuária;
- ✓ Cumprir e fazer cumprir os contratos de instalações portuárias;
- ✓ Autorizar a execução de projetos e investimentos;
- ✓ Estabelecer padrões e normas relativas às operações de transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas;
- ✓ Celebrar as outorgas de permissão ou autorização do serviço de transporte pelas empresas de navegação;

- ✓ Elaborar os Contratos de Adesão dos Terminais Privados;
- ✓ Receber e instruir os pedidos de novas instalações;
- ✓ Publicar e abrir processo seletivo público. Definir os critérios de julgamento;
- ✓ Encaminhar para o MInfra pedidos de autorização;
- ✓ Receber, analisar, instruir e propor a aprovação ou rejeição de projetos de adesão ao Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura – REIDI; e
- ✓ Acompanhar a outorga (fiscalização) das instalações portuárias

Para a administração dos portos existem algumas modalidades que podem se dar por uma Administração ligada diretamente pela União, ou por uma Delegatária ou por uma entidade concessionária dentro de um porto organizado.

Com a Lei n. 12.815/13, as Administrações Portuárias tiveram suas competências divididas entre a SEP (agora no MInfra) e a ANTAQ, e a ela restou estabelecer o regulamento de um porto organizado, decidir sobre conflitos dentro de um Porto Organizado, arrecadar as tarifas, dentre outras estabelecidas em Lei.

Existem pelo mais de 20 intervenientes e/ou agentes que diretamente se envolvem no cotidiano das operações portuárias, a exemplo citamos, os principais agentes no QUADRO 4:

3.6 - Conselho de autoridade portuária

O Conselho de Autoridade Portuária - CAP foi inicialmente criado pela Lei n. 8.630/93 que permitiu e permite uma maior flexibilização da organização pública, transparência mais ampla e uma imediata adaptação às constantes mudanças dos mercados interno e internacionais, bem como da navegação.

Com a NOVA LEI DOS PORTOS, a Lei n. 12.815/13, o CAP, mesmo tornando-se um órgão consultivo da Administração do Porto, teve preservado o seu objetivo principal, qual seja: o de abrir o setor portuário à participação da sociedade permitindo que, na área do porto organizado, os diversos segmentos ligados aos serviços e às atividades aquaviárias se tornem partícipes das decisões relativas ao desenvolvimento da atividade portuária.

Os representantes dos CAP, conforme mostra o Quadro 4, indicados pelas entidades, são designados por Ato do Ministro de Estado Chefe do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, hoje pelo Ministro da Infraestrutura, para todos os efeitos legais, o Conselheiro desempenha uma “função pública honorária”. Ser Conselheiro do CAP é estar no exercício de uma função pública, embora não remunerada, mas sujeito à mesma legislação que regula a atividade do funcionário público.

O CAP é constituído por três Blocos: Bloco do Poder Público, Bloco da classe empresarial e Bloco da classe dos trabalhadores Portuários

Para regulamentar a Nova Lei dos Portos, o Governo Federal publicou o Decreto n. 8.033/13, bem como outros instrumentos legais que regulam o setor portuário tanto para os portos públicos, como para os terminais de uso privado.

4. A importância dos portos no comércio brasileiro

4.1 - Comércio exterior

O comércio exterior brasileiro por meio dos portos possui grande importância para a economia brasileira, principalmente por transportar os principais itens da pauta de exportação, como grãos e minério de ferro. A análise da corrente de comércio brasileira demonstra que a **via marítima** é a mais expressiva, representando **72,8%** de todas as transações de 2020⁹, em US\$ FOB. As exportações por via marítima totalizaram US\$ 164,8 bilhões e as importações US\$ 103,9 bilhões. O resultado é um superávit de US\$ 61 bilhões.














O açúcar, os óleos brutos de petróleo e a soja foram as mercadorias de destaque na exportação sob a perspectiva da movimentação em toneladas. Ao longo de 2020, foram movimentadas para a exportação 30,6 milhões de toneladas de açúcar, número 71,2% maior que o registrado em 2019. No total, a receita com exportações de açúcar alcançou US\$ 8,7 bilhões. A depreciação da moeda brasileira e a queda na safra da Tailândia foram alguns dos fatores que influenciaram o aumento da exportação do açúcar brasileiro.

Já a exportação dos óleos brutos de petróleo e da soja aumentou em 16,5% e 12%, respectivamente. O crescimento da movimentação de óleos brutos de petróleo foi de 9,9 milhões de toneladas. Na soja, o aumento foi de 8,9 milhões de toneladas.

Além da análise da exportação pela perspectiva da movimentação (em toneladas), também é válido efetuar a avaliação das informações sob o ponto de vista da geração de receita em US\$ FOB.

⁹ Dados do Ministério da Economia – Via Comex-Stat.

QUADRO 4 - Agentes ligados as atividades portuárias – adaptado pelo autor
AGENTES DO SETOR PORTUÁRIO

	Administrações Portuárias (Companhias Docas) - responsáveis pela gestão portuária nos portos organizados;
	ANP – Agência Nacional do Petróleo, Óleo e Gás - que regula as atividades que envolvem a movimentação de produtos perigosos;
	ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários - é o principal ente da Administração Pública na relação com os autorizatários, responsável pelo acompanhamento e fiscalização do setor portuário e aquaviário;
	ANVISA - Agência Nacional de Vigilância Sanitária - que verifica adequação dos terminais especialmente na movimentação de produtos alimentícios e víveres;
	CONPORTOS – Comissão Nacional de Segurança Pública nos Portos, Terminais e Vias Navegáveis - verifica a adequação dos Planos de Segurança dos terminais emitindo certificação quanto ao ISPS-Code;
	Corpo de Bombeiros - verificam as instalações e adequação quanto à segurança dos terminais;
	IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, e Secretarias Estaduais de Meio Ambiente - responsáveis pela emissão de licenças de instalação e de operação;
	Marinha do Brasil - responsável pelo ordenamento e segurança da navegação;
	Prefeituras - que determinam e implementam as políticas locais de ordenamento e uso de solo;
	RFB - Receita Federal do Brasil - responsável pelo alfandegamento, que permite a emissão de notas e exportação e importação de produtos pelos terminais;
	SEP – Secretaria de Portos - possui status de Ministério responsável pela implementação das políticas públicas e autorização de novas instalações portuárias;
	SPU – Secretaria de Patrimônio da União - sendo órgão que administra os bens da União Federal, incluindo mares e terrenos de aforamento;
	TCU – Tribunal de Contas da União - que fiscaliza gestão patrimonial e financeira dos órgãos públicos ou privados quando desenvolvem atividade pública ou com recursos públicos

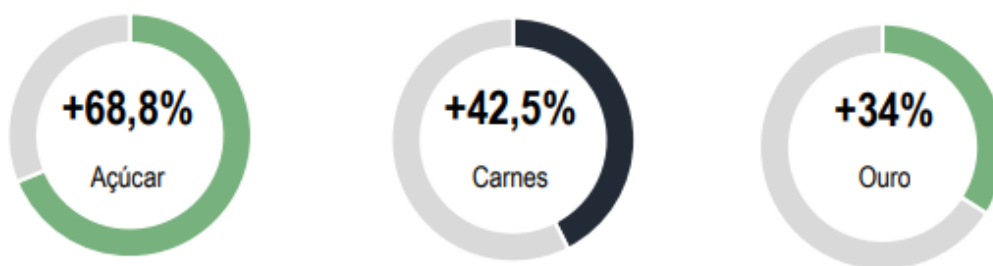


Figura 6 - Fonte: ComexStat –06/04/2021. Elaboração: ATP

A figura 6 apresenta as três mercadorias com os maiores crescimentos percentuais em sua receita de exportação. Apesar da pequena queda no preço médio do açúcar, a receita com a exportação dessa commodity cresceu mais de 68% em 2020, devido ao aumento da venda da mercadoria. O aumento da receita com carnes, por sua vez, está ligado não só ao aumento da quantidade exportada (244 mil toneladas a mais), mas também ao aumento do preço médio no mercado.

No que tange às importações, os adubos (fertilizantes) ocupam o lugar de destaque. Foram 3,1 milhões de toneladas importadas a mais que em 2019, um aumento de quase 10%. O segundo grupo de mercadorias com maior aumento em toneladas é o de sementes e frutos oleaginosos, como a soja, com um acréscimo de 683 mil toneladas importadas.

4.2 Movimentação portuária

No que tange à movimentação portuária, segundo dados oficiais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), o sistema portuário brasileiro movimentou 1.154.049.339,34 toneladas em 2020. Foram 49,9 milhões de toneladas movimentadas a mais que em 2019, um recorde de movimentação e um crescimento de 4,5%.

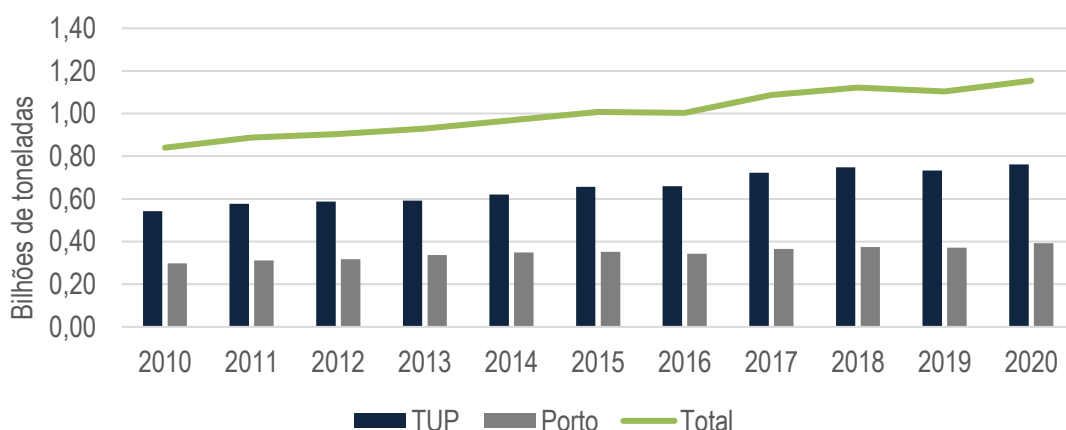
Os Terminais de Uso Privado (TUP) movimentaram 762 milhões de toneladas ao longo de 2020, registrando um crescimento de 3,9%. O Gráfico 1 mostra a evolução da movimentação portuária nos últimos 10 anos. Observa-se que os TUP vêm mantendo a sua posição de destaque, representando 66% do total movimentado em 2020.

Atualmente¹⁰, existem 202 Terminais de Uso Privado, 41 Estações de Transbordo de Carga e mais 4 Instalações de Passageiros, totalizando 247 Terminais na modalidade de Uso Privado e 37 portos públicos.

Ao longo de 2020, foram assinados 10 Contratos de Adesão, sendo sete novos terminais autorizados e três contratos de adaptação para terminais já existentes e autorizados. As novas autorizações trouxeram uma carteira de investimentos de R\$ 3,4 bilhões. Entre as novas autorizações estão a do Terminal da Petrocity, em São Mateus (ES), com a maior carteira de investimento (R\$ 3,1 bi), o Terminal da Mac Laren Oil, em Niterói (R\$ 195 milhões) e o Terminal Dock Brasil, em São Gonçalo (R\$ 100 milhões).

¹⁰ Dados de junho de 2021.

GRÁFICO 1 – Evolução da Movimentação Portuária.



Fonte: Estatístico ANTAQ, 2020.

A região Sudeste foi a que apresentou o maior número de novas autorizações de instalações portuárias privadas, totalizando quatro terminais: Petrocity Portos, MAC Laren operações offshore, Terminal Dock Brasil e TBV - Brasbunker Participações. As regiões Sul, Nordeste e Centro-Oeste contaram com uma autorização cada. São elas, respectivamente: Terminal Portuário Estrela, Terminal MFX e TUP Itahum Export.

Com a liberação para movimentar qualquer tipo de carga, os TUPs tornaram-se no sistema portuário brasileiro um exemplo a ser seguido, basicamente uma tendência. Desde a promulgação da Lei n. 12.815/2013 foram investidos R\$ 38,8 bilhões de reais em 123 novos terminais privados e mais R\$ 5,22 bilhões em 18 ampliações e alterações de perfil, totalizando R\$ 44 bilhões¹¹, enquanto das 159 áreas projetadas pelo Governo Federal para arrendamento, apenas 30 foram licitadas e adjudicadas somando um total de R\$ 4,8 bilhões.

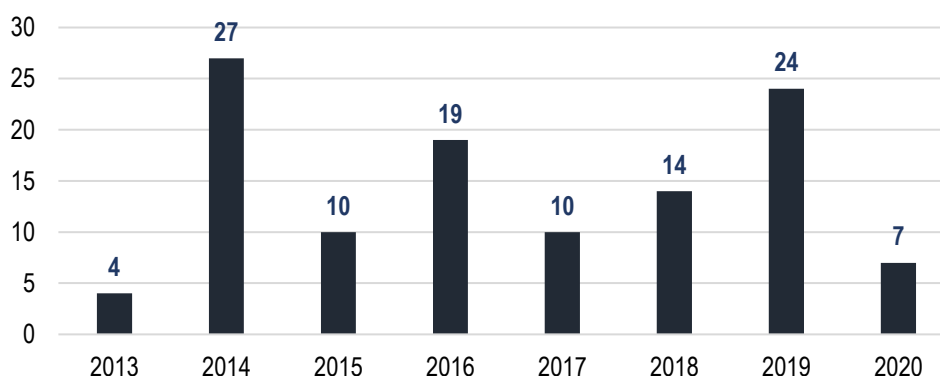
Em relação aos terminais públicos, ao longo de 2020 foram abertos 11 leilões de arrendamentos portuários. O investimento (CAPEX) total foi de R\$ 1,3 bilhão. O Nordeste foi a região de destaque, com sete leilões (IQI 03, IQI 11, IQI 12, IQI 13, ATU 12, ATU 18 e MAC 10). A região Sul realizou dois leilões (PAR 12 e PEL 01) e a Sudeste também dois leilões de arrendamento (STS 14 e STS 14A).

Nos últimos 8 anos, os investimentos dos portos públicos atingiram a marca de R\$ 4,8 bilhões, com um total de 30 contratos assinados. A região Sudeste e Norte foram as que apresentaram o maior investimento, totalizando R\$ 2,75 bilhões e bilhões e R\$ 1,13 bilhões, respectivamente.

Os investimentos privados poderiam ser maiores se o Brasil permitisse reduzir os custos administrativos e otimizar os procedimentos de licenciamento de novos negócios, garantindo que a regulamentação não prejudique desnecessariamente a concorrência, muito menos os investimentos privados. O incremento de investimentos, também, se reflete de imediato na produtividade das toneladas movimentadas.

¹¹ Valores referentes a junho de 2021.

GRÁFICO 2: Evolução dos novos contratos de adesão assinados.



Fonte: Dados internos da ATP ¹²

Como pode ser observado no gráfico 3, por conta desse incremento de investimentos nos TUP, de 2013 a 2020, a movimentação pelos novos TUP recebeu um incremento de 174,45 milhões de toneladas. Ainda existem terminais em plena construção, por isso aguarda-se que este volume será ainda maior.

O perfil das cargas movimentadas entre Portos Públicos e Terminais de Uso Privados estão evidenciadas no gráfico 4 e que apresenta a movimentação de 2020. Observa-se que os TUP são os maiores responsáveis pela movimentação de minérios e combustíveis minerais, como o petróleo. Já os Portos Públicos são responsáveis pela movimentação de mais de 80% do açúcar e adubo brasileiro.

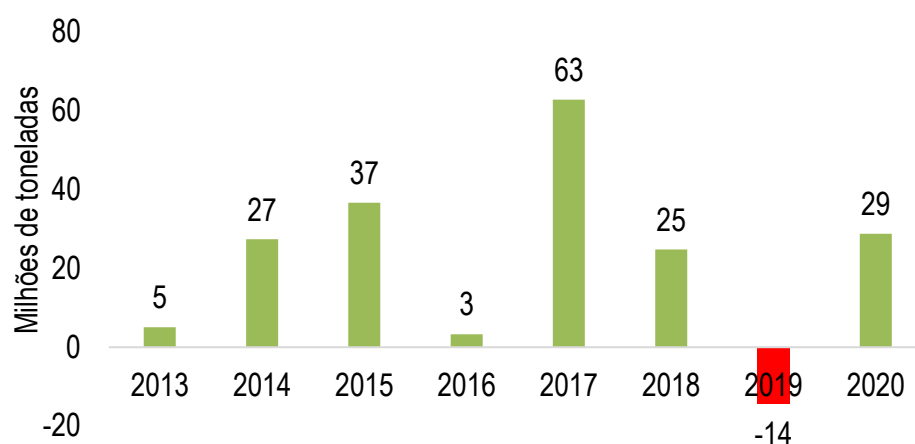
O Quadro 5 apresenta a movimentação portuária pelo sentido do tráfego e pela natureza da carga. É sempre bom lembrar que, em geral, os TUP operam principalmente na exportação de graneis, tanto sólidos (minério) quanto líquidos e gasosos. Enquanto os Portos Públicos há predominância de granel sólido, voltado a cereais (como o milho) e sementes e frutos oleaginosos (soja), e cargas containerizadas.

No que se refere ao destino das cargas, no ano de 2020, foram contabilizadas 5.844 atracções em terminais portuários privados com destino a exportação (embarques), contra 3.251 de importações (desembarques). No tocante aos Portos Públicos, foram contabilizadas 9.221 atracções para exportação e 8.918 para importações. Os números mostram a importância dos terminais privados para as exportações nacionais, uma vez que são estes que elevam a proporção exportação/importação.

Ao longo de 2020, a movimentação portuária de três perfis de cargas obteve variação positiva: Granel Líquido e Gasoso (+14,8%), Contêineres (+2,2%) e Granel Sólido (+1,3%). O aumento da movimentação do Granel Líquido e Gasoso é reflexo do crescimento da movimentação de combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação (+16,2%), além de bebidas, líquidos alcoólicos e vinagres (+9,2%).

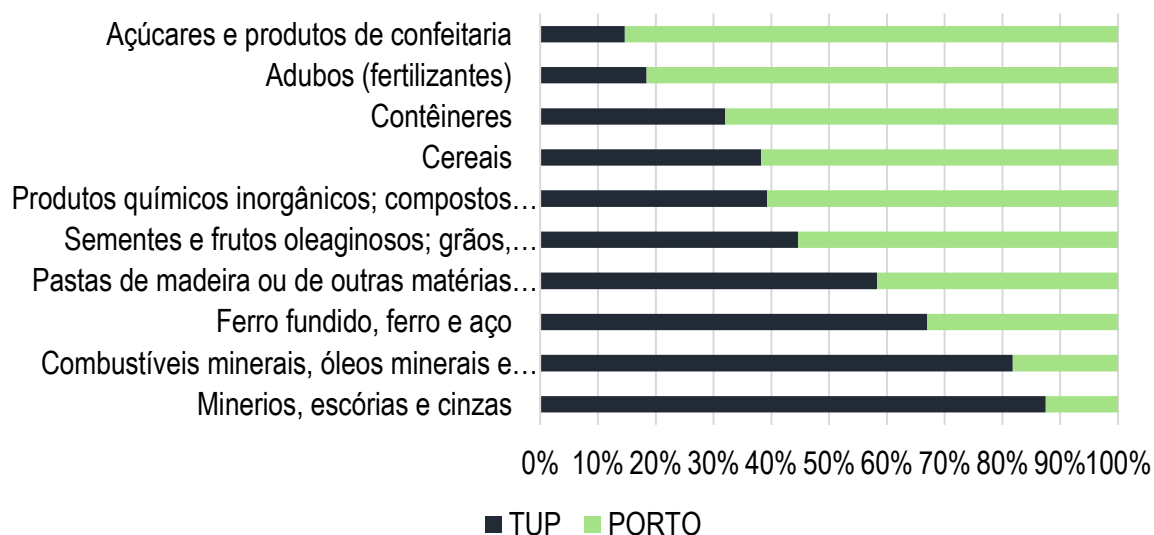
¹² Os números referem-se apenas aos novos contratos. O gráfico não considera contratos adaptados.

GRÁFICO 3 - Movimentação de Cargas por TUPs Novos – Pós Lei n. 12.815/13



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais – ANTAQ. Adaptado: ATP

Gráfico 4 – Distribuição das principais cargas por tipo de instalação portuária, 2020



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais – ANTAQ. Adaptado: ATP

QUADRO 5 - MOVIMENTAÇÃO NAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS POR SENTIDO DE NAVEGAÇÃO

Instalação Portuária	Sentido	Granel Sólido	Granel Líquido	Carga Geral	Contêiner	Subtotal
PORTO	Desembarcados	60.943.266	40.288.300	5.323.077	33.483.275	140.037.919
	Embarcados	171.680.491	19.149.417	13.254.345	47.914.720	251.998.973
TUP	Desembarcados	58.826.415	153.204.715	8.360.006	18.421.359	238.812.494
	Embarcados	398.409.352	77.775.672	27.065.738	19.949.192	523.199.954
Total		689.859.524	290.418.103	54.003.166	119.768.546	1.154.049.339

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais – ANTAQ. Extraído em 19/02/2020 – Adaptado: ATP.

Já o aumento da movimentação de contêineres está relacionado ao acréscimo da movimentação de produtos químicos orgânicos (+24,2%), madeira, carvão vegetal e obras de madeira (+6,4%) e carnes e miudezas, comestíveis (+2,3%). Ao todo foram 6,4 milhões unidades de contêineres movimentadas, que totalizaram 10,6 milhões de TEUs. O Gráfico 4 traz as 10 melhores movimentações dos terminais de contêineres em 2020.

No que tange ao granel sólido, houve queda na movimentação de minérios (-2,1%). Mas essa queda foi compensada pelo fortalecimento da movimentação de sementes e frutos oleaginosos como a soja (+13,8%), de adubos (+10%) e de açúcares e produtos de confeitaria (+64,8%). Assim, o saldo de 2020 foi positivo em relação ao ano anterior. Vale ressaltar que a movimentação de cargas gerais praticamente permaneceu estática (-0,3%). Nota-se uma redução da movimentação de ferro e aço (-15%), que foi parcialmente compensada pelo aumento da movimentação de pastas de madeira (+6,5%), com destaque para o Terminal Especializado de Barra do Riacho da Portocel, que aumentou sua movimentação de pastas de madeira em 6,9%.

5. Considerações finais e sugestões

Como se viu, portos são importantes para as suas regiões como polos de atração de investimentos e geradores de atividades econômicas com laços estreitos para manuseio de produtos exportados e importados. Assim, os setores produtivos situam-se perto de áreas portuárias a fim de se valer da sua infraestrutura, bem como para explorar conceitos de economias de escala e de aglomeração induzidas pela atividade portuária.

A globalização representa a concentração do processo produtivo em locais considerados mais convenientes ao longo do mundo. A consolidação de inventário em menos locais reduz substancialmente os requisitos de inventário total, resultando em maior competitividade, e a centralização dos estoques marca o culminar das plataformas logísticas que acabaram por se localizar perto dos **portos marítimos**.

Por conta disso houve significativas transformações institucionais nos portos a partir dos anos 90 com o icônico movimento de privatização dos serviços portuários e o surgimento de Operadores Portuários que passaram a gerenciar os fluxos logísticos para atender as exigências de agregação de valor logístico aos clientes com eficiência em custos. No Brasil, o processo de privatização das atividades portuárias se realizou por meio da Lei n. 8.630/93 que permitiu a participação da iniciativa privada, principalmente no arrendamento de áreas portuárias e terminais, cujo modelo de governança que predomina (a exemplo de outros países) é *Landlord Port*.

Embora, no Brasil se deposite a responsabilidade da participação da iniciativa privada à Lei n. 8.630/93 é sempre bom lembrar que desde 1934 a legislação brasileira já autorizava e regulava a concessão de obras dos portos nacionais e sua exploração a Estados ou a entidades privadas. Desde 1966 é autorizada no Brasil a construção ou exploração de instalações portuárias por entidades privadas (antigos Terminais de Uso Privativo – TUP) para operação de seu próprio negócio, numa escalada primorosa a livre iniciativa e práticas concorrenciais salutares.

O sistema portuário no Brasil é predominantemente voltado a *commodities* dada a característica econômica brasileira de produção de insumos básicos tais como os minérios, combustíveis e produção agrícola-pecuária.

São, portanto, os terminais portuários, o mais importante modal na cadeia de suprimento no Brasil, uma vez que é pelo porto que se movimenta 77% de toda a corrente de comércio brasileira em valores US\$FOB.

O conceito de terminais de uso privado, pelo que mostra este documento, **é um conceito a ser seguido no Brasil, uma vez que se obteve, historicamente, qualidade de investimentos e por consequência os melhores índices de produtividade**. O modelo de terminal privado se mostra presente na indução da exportação de *commodities* e por consequência no saldo positivo da balança comercial brasileira e, por fim, mas não menos importante, os terminais privados, em pouco tempo, inauguraram uma forte capacidade de reduzir custos de operação no setor de contêineres.

Em julho de 2016, o grupo empresarial formado pelas Entidades, representantes de terminais portuários e retroportuários, iniciaram uma discussão para apresentar uma proposta de alteração do marco regulatório do setor portuário, dentre as normas estavam em discussão a Lei n. 12 815/13, o Decreto n. 8.033/13, as Portarias SEP 110/13, 249/14 e 349/14, bem como a minuta do Contrato de Adesão.

Ao Governo Federal foi entregue uma minuta de proposta de alteração do Decreto n. 8.033/13¹³ para que o Governo avaliasse a possibilidade de assinatura, cujo resultado foi a publicação do Decreto n. 9.048/17

De forma amplificada de modo a atingir as políticas públicas a serem concebidas, ou mesmo aprimoradas no setor portuário brasileiro, sugere-se:

- **ESTABELEECER** uma política nacional integrada de transportes, contendo metas de natureza permanente, para atender às necessidades da sociedade e não a interesses políticos menores;
- **ESTABELEECER** Planos Estratégicos Integrados para as cidades portuárias, voltados ao ordenamento territorial integrado das áreas urbanas, portuárias e industriais, ferramenta fundamental para o desenvolvimento socioeconômico, com sustentabilidade;
- **MODERNIZAR e AMPLIAR** os acessos terrestres aos portos, sobretudo no caso daqueles situados em área central de grandes centros urbanos, com a participação de órgãos, estaduais e municipais, para impedir que os fluxos de carga sofram ou provoquem congestionamentos indesejáveis, que adicionam ineficiências ao transporte intermodal;
- **CRIAR** um marco regulatório ambiental aplicado à área portuária, visando a compatibilizá-lo, permanentemente, à dinâmica econômica do País, levando na devida conta os parâmetros ambientais envolvidos;

¹³ - Decreto n. 9.048 de 10 de maio de 2017 modificou o Decreto n. 8.033/13 dentro daquilo que foi possível juridicamente.

- **ACCELERAR** as obras de acesso marítimo aos portos (dragagem, sinalização, balizamento e controle eletrônico do tráfego, dos canais de acesso e bacias de evolução), de forma a aumentar sua capacidade para receber maiores navios, 24 horas por dia, e possibilitar ganhos na economia de escala.
- **REAVALIAR** a necessidade de regular intensivamente as atividades da Praticagem no Brasil; e
- **ESTUDAR** nova política de contratação de trabalhadores portuários dos portos públicos, fundamentada pela OIT 137 e Recomendação OIT 145, com liberdade de contratação à semelhança do que ocorre com os Terminais de Uso Privado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

1. ALFREDINI, P. e ARASAKI, E. Obras e Gestão de Portos e Costas. 2009
2. ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários – Dados Estatísticos de 2016 – Sistema de Desempenho Portuário - SDP
3. ARAUJO JR., JOSÉ TAVARES; GUIMARÃES, EDUARDO AUGUSTO. (2011) Regulação e Desempenho dos Portos Brasileiros. CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento – n.18. Rio de Janeiro. www.cindesbrasil.org
4. BARBOSA, JULIANA G. (2013) O SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: Uma análise da regulação vigente e seus efeitos sobre os investimentos para a melhoria da competitividade do setor. Trabalho de Conclusão de Curso. MBA em gestão empresarial. PROGRAMA FGV MANAGEMENT FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS, 79 p.
5. BOOZ & CO/BNDES (2012). Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social. Relatório Consolidado: Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro. Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria e Projetos, Logit Engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Apoio_a_estudos_e_pesquisas/BNDES_FEP/prospeccao/chamada_setorportuario.html
6. BROOKS, M. R., & CULLINANE, K. (2007). Devolution, Port Performance and Port Governance. Research in Transport Economics, 17.
7. BROOKS, M.R. & PALLIS, A.A. (2008). Assessing port governance models: process and performance components, Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research, 35:4, 411-432.
8. CADE - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. (2010) “Sumário Executivo. Ato de Concentração Odebrecht e Dubai Port – Porto de Santos”. www.cade.gov.br
9. CARVALHO, F. A. Trabalho portuário a partir do novo marco regulatório instituído pela Lei n. 12.815/13. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/25182/trabalho-portuario-a-partir-do-novo-marco-regulatorio-instituido-pela-lei-n-12-815-13#ixzz3hxjusUei>
10. CASTRO, N. R. and LAMMY, P., (1992) , Texto de discussão n. 28, A Desregulamentação do Setor Transportes: o Caso do Subsetor Portuário. IPEA, Brasília, Brasil.
11. CASTRO Jr., O. A. and PASOLD, C. L., (2010). Direito Portuário, Regulação e Desenvolvimento (Belo Horizonte, Brazil: Fórum).
12. CERME – Centro de estudos em regulação de mercados. Universidade de Brasília – Relatório Elaborado a pedido da ANTAQ encontrado no site da ANTAQ em 11 de Outubro de 2012.
13. DATAMAR (2015). Subsídios para revisão do PDZ – Porto de Itajaí – Parecer técnico. Datamar Consulting, São Paulo.

14. ESCAP, (2002). Commercial Development of Regional Ports as Logistics Centres, 2002. United Nations Conference On Trade And Development. UNCTAD ECONOMIC AND SOCIAL COMMISSION FOR ASIA AND THE PACIFIC. United Nations, New York.
15. GALVAO, C. B. (2006). Os portos marítimos e o crescimento econômico. Revista de Economia & Relações Internacionais, 5, 111-126, 2006
16. GALVÃO, C. B., ROBLES, L. T., & GUERISE, L. C. (2013). The Brazilian seaport system: A post-1990 institutional and economic review. Research in Transportation Business & Management, 8, 17-29.
17. GALVÃO, C. B., GUERISE, L. C, ROBLES, L. T. TRUJILLO L., (2013) Ports reforms and regulatory framework: Brazilian present situation and perspectives. Proceedings of IAME 2013 Conference, Marseille, France, July, 2013.
18. GALVAO, C.B.; TEI, A.; EVERETT, S.; FERRARI, C.; ROBLES, T.; ROBINSON, R.; GUERISE, L. (2015). National port development policies: same problems, different solutions? Proceedings of IAME 2015 Conference, Kuala Lumpur, Malaysia, August, 2015.
19. GOLDBERG, DAVID K. Regulação do setor Portuário no Brasil: Análise do Novo Modelo de Concessões de Portos Organizados. 2009. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 226 p
20. GOULARTI, F., (2007). Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. Revista Economia e Sociedade, Campinas, v.16, n.3 (31), 2007, p. 455-489.
21. GUERISE, LUCIANA; ROBLES, LEO TADEU. Logistics Intelligency on Integrated Services providing on sugar cane exportation at Santos Port. The case of Teaçú sugar port terminal In: V Internacional Pensa Conference on Agri-food Chains/networks Economics and Management, 2005, Ribeirão Preto.V Internacional Pensa Conference on Agri-food Chains/networks Economics and Mmanagement. , 2005. p.33
22. HAI; TRAN THANH, 2013. A NEW APPROACH FOR QUALITY MANAGEMENT FOR SEAPORTS INTEGRATED IN SUPPLY CHAINS Submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy
23. HARALAMBIDES, H., & VEENSTRA, A. (1997). World wide experiences of Port Reform. Transforming the Port and Transportation Business. Acco Publishing, Leuven.
24. HENSHER, DAVID; BREWER, ANN. Transport: an economics and management perspective. Oxford University Press; 1 edition, 376 p.
25. KAWASAKI , Yoshikazu. (1970) Overall Concept of Port Planning. Edição de 1991.
26. PAIXAO, A. & MARLOW P. 2003, ‘Fourth generation seaports – A question of agility?’, International Journal of Physical Distribution and Logistics Management, vol. 33, no. 4, pp. 355-376

27. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (PR) (2013a) Lei n. 12.815, de 5 de Junho de 2013. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm
28. TRUJILLO, LOURDES; NOMBELA GUSTAVO. Privatization and Regulatory of the Seaport Industry. Departamento de Análises Econômicas- Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. España, 1999
29. WORLD BANK, (2007). Port Reform Toolkit. 2nd ed., Public – Private Infrastructure Advisory Facility. vol. 1. The World Bank, Washington , DC.
30. UNCTAD, (2018). United Nations Conference on Trade and Development Review of Maritime Transport. Report by the UNCTAD Secretariat. United Nations, New York.
31. UNIVERSE. Largest Container Ship Race. Universe News (2017). Disponível em <https://universe.co.uk/largest-container-ship-race/>