AgEcon SEARCH
RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search
http://ageconsearch.umn.edu
aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E O COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

MARIA PERPETUO SOCORRO SANTOS PEREIRA; MARCIO SANTOS TEIXEIRA;

MEDITERRANEAN SHIPPING DO BRASIL LTDA

SANTOS - SP - BRASIL

SOCORROPE@HOTMAIL.COM

APRESENTAÇÃO COM PRESENÇA DE DEBATEDOR

COMÉRCIO INTERNACIONAL

A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E O COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E O COMÉRCIO EXTERIOR DO BRASIL

Grupo de Pesquisa: nº.3 Comercio Internacional

RESUMO:

A promulgação da Lei de Modernização dos portos (Lei 8.630/93) visa primordialmente à inserção dos portos nacionais no âmbito altamente competitivo do comércio global no transporte marítimo, elevando-os à categoria de principal elo da cadeia logística, atraindo o capital privado para as operações de embarque e desembarque de mercadorias, imprimindo um modelo de gestão que objetiva a maximização dos portos como um dos elementos mais importantes na manutenção do crescimento do comércio exterior brasileiro, vivenciado na última década. A partir dessas observações o trabalho analisa como a Lei de Modernização dos Portos, importante instrumento legal ao modelo proposto, coaduna-se ou não com a real situação de todos os portos brasileiros, baseando-se em dados oficiais e empíricos quanto ao aspecto da política de comércio exterior brasileiro, destacando ainda de que modo a nova Lei está sendo aplicada do ponto de vista governamental, comparando-se inclusive com modelos internacionais de sucesso e finalizando com a presente situação dos portos nacionais, após concluída a pesquisa foi considerado que, os investimentos praticados até então ainda são ineficientes diante da capacidade logística dos portos nacionais, contribuindo para o não o crescimento da economia.

Palavras-chave: Lei 8.630/93; modernização dos portos, comércio exterior.

1. INTRODUÇÃO

Com a globalização, o comércio entre as nações se tornou o principal pilar de crescimento de suas economias, abrindo mercados, atraindo investimentos, impulsionando a concorrência e elevando a qualidade de produção para atingir mercados exigentes.

Com o aumento do comércio global, o meio de transporte mais usado para produtos de baixo e médio valor agregado é o marítimo. E, por seu turno, sendo o mais barato nesta categoria, resultou como em todas as atividades, em inovações tecnológicas, que buscaram diminuir distâncias e aumentar a produtividade nos portos.

Neste contexto, o porto deve ser tomado como o principal elo da cadeia logística, permitindo o escoamento da produção e o recebimento de produtos necessários à população de cada país.

A partir dessa conjuntura, surge no Brasil a necessidade imperativa da modernização dos portos, como principal motor do comércio exterior brasileiro.

Em muitos países industrializados, as políticas de desenvolvimento portuário surgiram em décadas as quais no Brasil ainda se privilegiavam o mercado interno em detrimento do comércio internacional, o que custou ao país um atraso tecnológico e de gestão gigantesco, resultando em portos obsoletos e muito caros em relação a seus pares mundiais.

Movimentos paralelos como, a abertura da economia em 1990 e o crescente número de acordos comerciais nos anos seguintes, levaram à inevitável revisão do sistema portuário brasileiro, que se já era obsoleto, se tornou insustentável para a máquina pública diante das pressões de mercado.

A Lei 8.630/93 é resultado de todos estes aspectos demonstrados, criando ambiente legal para investimentos privados e a progressiva desestatização dos portos nacionais.

Embora com todos os motivos que levaram ao estudo e promulgação da Lei, a sua aplicabilidade em todos os portos brasileiros ainda é descontínua, pois por ainda permitir a intervenção estatal, deixa lacunas para decisões políticas que não necessariamente revertem nos avanços propostos pela legislação.

O levantamento de dados oficiais quanto a situação do Brasil no âmbito dos acordos internacionais, serviu de base para demonstrar a importância de estar inserido de forma significativa no mercado mundial de transportes, realizado em seguida análise comparativa entre o sistema portuário brasileiro e o internacional, se tomando como base os principais portos do mundo.

O objetivo geral do estudo é verificar a discrepância entre o nível de modernização em que todos os portos brasileiros se encontram, demonstrando que a Lei não está sendo aplicada em sua totalidade, mas ainda servindo de âncora para velhos vícios da administração pública brasileira, como o corporativismo.

2. A LEI DOS PORTOS E O SISTEMA PORTUÁRIO

2.1 MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS: LEI 8.630/93

A partir da Lei dos Portos – 8.630/93 será buscado um resgate histórico da Lei, suas definições para o sistema portuário e uma breve análise geral dos aspectos positivos e negativos da aplicabilidade dessa lei seguido de comentários. Em uma primeira avaliação se pode ter a Lei 8.630/93 como exemplo de modernidade é compatível com o modelo de administração portuária vigente nos principais portos dos Estados Unidos e União Européia, porém é preciso destacar que nos países industrializados esse movimento começou pela década de 30 para o porto de Roterdã, quando este foi municipalizado e mais recentemente na década de 70 em Nova York.

Em Roterdã, foi criada a Administração Municipal do Porto de Roterdã em 1932, e logo se iniciou o processo de arrendamentos à iniciativa privada.

Em Nova York, o processo pelo qual o Brasil passou na segunda metade da década de 90, com a privatização do porto e a relutância dos sindicatos em aderirem a nova lei dos Portos, aconteceu de forma semelhante no início da década de 70.

Roterdã é um exemplo de como o consenso em torno de um porto competitivo e gerador de menores custos e maior movimentação de cargas teve uma abordagem a nível social e político. Nestes portos o processo ocorrido no Brasil foi semelhante no sentido de entregar à iniciativa privada a operação do porto e a gestão da mão-de-obra (no Brasil o OGMO, formado por operadores portuários e sindicatos). O governo limitou-se a agente regulador, como controle aduaneiro. (Oliveira, 1992).

A partir dessa comparação, é possível observar que o Brasil foi regulamentar a participação da iniciativa privada com um considerável atraso de 20 anos, apesar de que até a década de 40, a maioria dos portos instalados era concessão à iniciativa privada,

retomados pela União e alguns deles delegados aos Estados e Municípios. Após décadas de situação econômica desfavorável e agravada por crises do petróleo (anos 70), moratória e inflação descontrolada (anos 80), chega aos anos 90 a democracia recém-instalada com as eleições diretas para presidente.

Naqueles primeiros anos da década de 90, já começam a haver movimentos no governo, por pressão de empresários do setor, em mudar a legislação vigente para a atividade portuária, a qual vigorava desde a era Getúlio Vargas.

Segundo Lopez (2000), os principais problemas que levaram a edição da Lei 8630/93 foram: os altos custos com mão-de-obra, que era controlada por vários sindicatos e apoiada em uma legislação que prezava radicalmente pelo pagamento de seus trabalhadores, gerando soldos superpostos com adicionais os mais diversos; a baixa produtividade portuária que ficava muito longe do padrão internacional; o sucateamento dos aparelhos portuários; a burocracia governamental que implicava em demasiado tempo e dinheiro para exportação, compondo com outras variáveis o chamado "Custo Brasil".

"O porto é o termômetro da economia de um país" (Gilbertoni, 2001), visto que por ele se movimenta o transporte mais barato e com maior capacidade de carga disponível para o trânsito de mercadorias internamente (cabotagem) e para o comércio exterior (longo-curso): o navio.

As mudanças a que lei abriu fronteiras são sentidas hoje como em outros países que adotaram política semelhante, "*como na Espanha, onde foram editadas três leis e feitos vários ajustes ao longo dos primeiros quinze anos do processo de reformas.*"(Gilbertoni, 2001)

Além de regular e permitir a concessão de terminais portuários, retro-portuários e terminais secos, como por exemplo, pátio de contêineres fora da zona primária, a nova legislação concede aos portos autonomia administrativa através dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), Autoridade Portuária (AP) e Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).

Segundo Gilbertoni (2001), *"o novo Modelo Portuário Brasileiro – do ponto de vista de um porto como elo de cadeia logística de transporte – tem como base jurídica: Lei dos Portos (Lei 8630/93); Lei de Licitações (Lei 8666/93 e 8883/94); Leis de Concessão (Lei 8987/95 e 9074/95); Lei de Delegação (Lei 9277/96) e Lei de Desestatização (Lei 9491/97 e MP 1594/97)"*.

2.2 SITEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

Ao analisar a Lei de Modernização dos Portos, se nota as três principais áreas que abrangem juntas o pilar do modelo de privatização portuária: a reorganização da mão-de-obra (através do OGMO); a mudança da participação do governo para administração do porto (através das AP e CAP); e a regularização dos investimentos da iniciativa privada nos portos, naquele instante sucateados e ineficientes, através dos arrendamentos de áreas de cais público.

Conforme publicado na revista Sem Fronteiras (2004, nº. 299) "*os portos foram divididos em terminais portuários, abrangendo cada um desde um berço de atracação até vários deles, cuja estrutura passou a assemelhar-se a um shopping center, com a*

Companhia Docas administrando o porto e o operador portuário realizando as operações de embarque e desembarque de navios".

No entanto, a visão de instalações portuárias totalmente privatizadas, com atuação das empresas nas operações e do governo na fiscalização e regulação está longe de se assemelhar ao *modus operandi* dos portos mais avançados do mundo.

Enquanto nos portos brasileiros a Companhia Docas tiver mais poder como AP, enquanto o CAP, que é, hierarquicamente falando, superior, não puder decidir sobre a administração portuária, o país ainda terá um sistema atrasado e burocrata, impedindo o crescimento e desenvolvimento dos portos e adiando ainda mais a redução dos custos portuários brasileiros, que mesmo depois da Lei, ainda estão 20% mais caros que outros portos, como Roterdã, Hong Kong, Cingapura e Nova York.

2.1 Permanência da centralização das decisões

Após a Lei 8.630/93, ocorreram vários fatos ligados aos portos brasileiros para implementação da Lei, como os já citados anteriormente. Decorridos dez anos, governo e sociedade parecem não ter chegado ao consenso sobre a diretriz para a modernização portuária. O Governo mantém ainda sob sua administração as instalações portuárias de alguns Estados, como no Estado do Pará, Rio de Janeiro, São Paulo e Maranhão. Em outros, apenas delegou a administração do porto à Autoridade Portuária local, como em Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Em outros portos de destaque no mundo, como Roterdã e Nova York, as Autoridades Portuárias são únicas a administrar o porto, ficando a cargo do Governo Federal os serviços de infra-estrutura, dragagem e sinalização náutica.

Embora a Lei de Modernização dos Portos preveja exatamente este tipo de ambiente, não é o que vem acontecendo no Brasil, onde se nota um movimento de recentralização das decisões de promoção do desenvolvimento portuário brasileiro com objetivos semelhantes que levaram à criação da PORTOBRAS. E ainda, a adoção de regulamentação federal para investimentos, quando esta devia ficar a cargo das Autoridades Portuárias locais, legislando de acordo com a natureza comercial de cada porto.

Seguindo a tendência de outros setores privatizados no país (os quais possuem suas agências reguladoras também), a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAQ) foi criada em 05 de junho de 2001, pela Lei 10.233. É uma autarquia federal subordinada ao Ministério dos Transportes e funciona como um órgão regulador do sistema portuário brasileiro de modo a atuar não somente naqueles portos onde ainda existem Companhia Docas, ou seja, sob a égide federal, porém também sobre àqueles portos estadualizados (Paranaguá, no Paraná e Rio Grande, no Rio Grande do Sul) e municipalizados (Imbituba e Itajaí, em Santa Catarina).

A ANTAQ, assim como a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), são resultado da divisão do projeto de Lei 1615/99, que criava a Agência Nacional de Transportes, este, no entanto não aprovado pelo Congresso Nacional. Recentemente o Projeto da ANT voltou à pauta do governo federal atual, conforme divulgado no sítio da revista Valor Econômico, em 05/04/2004.

Segundo Oliveira (2000), *"a ANT era um retrocesso, ressuscitando a Portobrás e revogando uma séria de benefícios conquistados"*.

Ainda segundo Oliveira (2000), dentre os três segmentos envolvidos no processo de modernização portuária (empresários, trabalhadores e Governo), o Governo tem maior parcela de culpa quanto ao andamento do processo de reforma do sistema portuário brasileiro, que após a promulgação da Lei 8.630/93, foram expedidos ainda vários Decretos, Leis e Portarias, alguns ainda revogando a nova legislação.

A Resolução n.º55 da ANTAQ, por exemplo, mudou a regras previstas na Lei 8.630/93 para período de renovação dos contratos de arrendamento. Conforme publicado no site netmarinha em 13 de junho de 2005, a Lei dos Portos previa concessão de 25 anos para terminais arrendados, renovável por mais 25 anos, se as metas do edital de licitação fossem atingidas. Com a resolução, a renovação passa a ser anual e avaliada pelas Companhias Docas.

O impacto nos investimentos dos terminais privados daqui a 25 anos será significativo se esta Resolução for posta em prática, criando um ambiente de incerteza, visto a renovação de o contrato ficar a cargo de um órgão público (Companhia Docas) que poderá sofrer interferência política em suas decisões, desestabilizando um ambiente que deveria ser formado por técnicos e pela efetiva participação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs.) de cada porto.

Segundo a imprensa especializada, a ANTAQ segue o modelo centralizador de decisões, que deveriam ficar a cargo do CAP, favorecendo o fortalecimento de um esqueleto público que são as Companhias Docas, dificultando sobremaneira a definitiva desestatização dos portos e o prosseguimento da aplicação da Lei 8.630/93.

3. POLÍTICA BRASILEIRA DE COMÉRCIO EXTERIOR

Para entender a importância da modernização dos portos, necessário se faz um resgate histórico da política de comércio exterior do Brasil e sua participação no mercado internacional.

Os dados mais relevantes remontam ao pós-guerra, período que se inicia a partir de meados do século XX, onde o Brasil surge com fornecedor de matéria-prima para a maioria dos países arrasados pelas duas grandes guerras mundiais.

No entanto, neste mesmo período, se inicia o movimento de isolamento do mercado externo em favor do mercado interno, situação que perdurou por 30 anos, até a abertura da economia em 1990.

Situações paralelas determinaram a condição a que os portos brasileiros foram submetidos:

- **1ª Situação**: monopólio estatal (iniciado na década de 30) da operação portuária com a falta de investimentos necessários ao desenvolvimento tecnológico, agravado pela falta de incentivo às exportações.

- **2ª Situação**: abertura da economia (1990); incremento das importações; necessidade de modernização portuária (1993); incremento das exportações (2001).

Aliado à abertura da economia, o crescimento de acordos comerciais, criação do Mercosul e negociação com outros países e blocos econômicos.

3.1 Importância do Comércio Exterior

Muitos motivos levam um país a ingressar no mercado externo. Sabe-se que o intercâmbio entre nações, a qual tem uma história de séculos, é muito importante para o crescimento dos países, atraindo recursos tecnológicos quando da necessidade de produção de bens e serviços de qualidade para compradores exigentes.

Ao exportar, o país vende produtos próprios influenciando assim no crescimento econômico, pois este efeito é visualizado na balança comercial, nas contas de exportação bem como pode comercializar produtos de outros países. Tanto para o exportador como para o importador no país de destino, são proporcionadas vantagens nesta comercialização de saída das mercadorias para o exterior.

Importar se apresenta no sentido inverso. A compra de mercadorias no exterior que sejam do interesse do país. Produtos, tecnologia, máquinas e equipamentos necessários para a população, para o desenvolvimento econômico, insumos para empresas no sentido de complementar o produto final. (Keedi, 2004)

A história mostra que a troca de mercadorias entre povos esteve presente desde os fenícios, passando pela época dos descobrimentos, quando a Europa descobre novos mercados para compra de especiarias e materiais para produção de roupas. É a época do mercantilismo.

Nesse período é notada a raiz do que chamamos hoje de globalização, no momento em que os povos europeus (Portugal, Espanha, França, Inglaterra e Holanda para citar os principais) trocam além de mercadorias, conhecimento com povos asiáticos, africanos e americanos. Não deixando de citar também a colonização forçada, o massacre de culturas primitivas por povos mais desenvolvidos, acontecendo ainda o pior tipo de mercado de compra e venda que se tem notícia: o de pessoas, de escravos.

Para o caso brasileiro, o país somente começa negociar com outros países que não fosse Portugal, a partir do final de 1808, com a abertura dos portos às nações amigas.

3.2 Evolução do Comércio Exterior Brasileiro

O leque de exportações brasileiras representadas por riquezas naturais, mineriais e agrícolas não criou um ambiente de expansão e continuidade, a não ser pelos anos da II Guerra Mundial (1939-1945) onde houve demanda por alimentos por parte de muitos países. (Costa, 2004)

Outro momento histórico da política de comércio exterior brasileiro se deu pela década de 60 sobre o "antagonismo": mercado interno x mercado externo.

A decisão tomada pelo mercado interno como prioridade sobre o mercado externo foi fatal para o país se manter fechado durante 30 anos.

Nesta mesma época em que países, como Holanda, que já obtinha um eficiente funcionamento portuário que colocou o porto de Roterdã em 1962, em primeiro lugar no ranking mundial, com 96,7 milhões/t, arrebatando de Nova York este título e não perdendo mais. (Oliveira, 2000)

Nos anos seguintes, enquanto o Brasil se mantinha fechado para o comércio global, outros países buscavam o avanço tecnológico para desenvolver produtos para exportação, como o Japão, que saiu arrasado da guerra e tinha seu produto "made in Japan" como sinônimo de má qualidade.

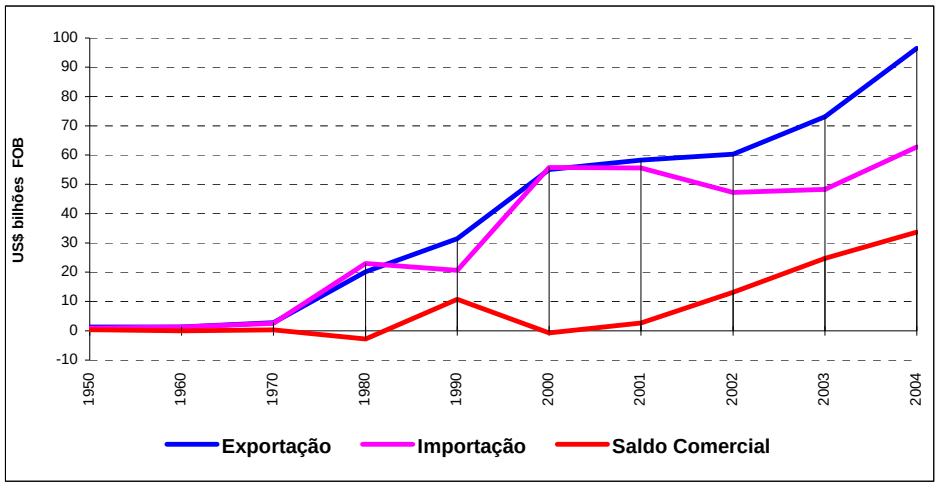
Em 1950, o Japão obteve um resultado inferior ao Brasil com relação às suas exportações (US$ 820 milhões contra US$1,347 bilhão). Em 2002, enquanto o Brasil atingia a marca de US$60 bilhões, o Japão já estava com mais de US$400 bilhões exportados. Ainda, segundo relatórios do governo alemão em 1995, as exportações permanecem como principal pilar de uma economia. E segundo a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD), para cada 01 bilhão de dólares acrescidos nas exportações, corresponde a 50 mil novos postos de trabalho. Diante dessas análises, é possível creditar o crescimento do Japão, dentre outros fatores ao aumento de suas exportações. (Costa, 2004)

Hoje o Japão se consolida como potência mundial, e seus produtos invadiram o mundo, agora como sinônimo de qualidade e alta tecnologia.

Keedi (2004) destaca que a participação brasileira hoje está em torno de 0,8%, o que significa que para cada cem dólares negociados no comércio exterior, o Brasil representa apenas oitenta centavos de dólar. Essa baixa representação reflete na relação com o PIB que é de cerca de 23% considerando a corrente total de comércio (exportações + importações), número este que seria ideal de acordo com o consenso mundial se representasse apenas uma das pontas. Os valores e participação no comércio mundial são representados nos gráficos 1 e 2, a seguir.

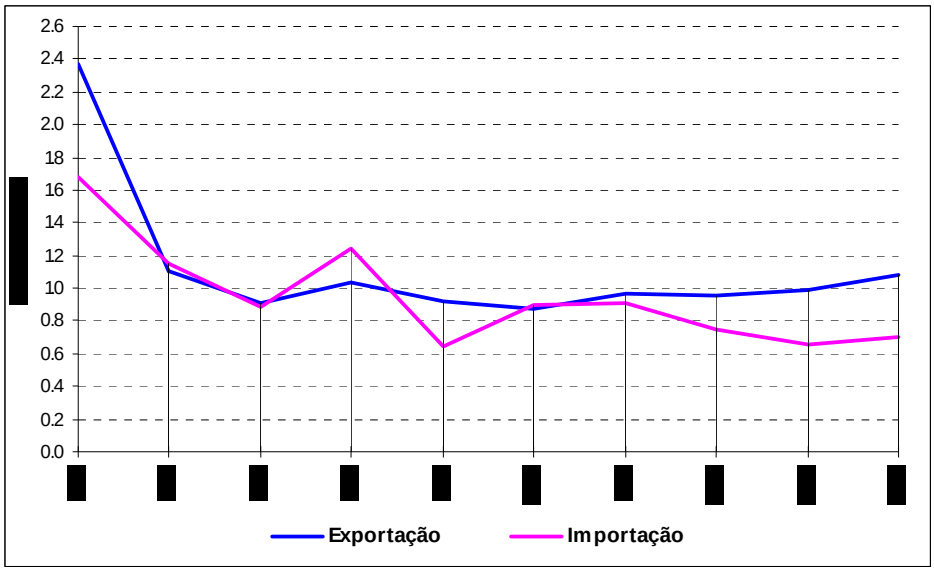
A partir de 1950, após a II Guerra Mundial, é visível como o Brasil reduz sua participação no comércio mundial para um patamar que pouco variou nos últimos 50 anos.

Gráfico 1 – Valores das exportações e importações (em US$ bilhões)



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.

Gráfico 2 – Participação brasileira no comércio mundial



Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (http://www.mdic.gov.br)

Mesmo com a economia fechada, com destaque para o "consenso brasileiro" de incrementar o mercado interno em detrimento do mercado externo, as exportações e importações dão um pequeno salto em relação à década passada (gráfico I). No entanto, em valores percentuais, a redução é grande, de onde se pode concluir que mesmo com um comércio maior, o resto do mundo negociou mais entre si que com o Brasil.

Durante a década de 90, dois fatores mostram seus resultados no comércio exterior brasileiro: a abertura da economia brasileira no governo de Fernando Collor de Melo e mais adiante, a partir de 1994 o advento do plano real que valoriza a moeda nacional possibilitando o incremento das importações; e a abertura dos portos, proporcionada pela privatização do setor a partir da promulgação da Lei 8630, auxiliando no desenvolvimento da atividade portuária, promovendo produtividade, alcançando assim o patamar de 100 bilhões de dólares de corrente de comércio.

Outro fator histórico deixa sua marca na corrente de comércio. É a partir de 2000 com a desvalorização da moeda após a crise de 1999. As exportações apresentam um crescimento contínuo, enquanto que as importações declinem pelo mesmo motivo.

É a partir do final da década de 1990 que se iniciam os grandes investimentos em terminais de contêineres, amparados e liberados pela lei 8.630/93, como por exemplo: Santos Brasil, Santos-SP, em 1997; Multi-Rio, Rio de Janeiro-RJ, em 1998; Terminal de Vila Velha, Vitória-ES, em 1998; Tecon-Salvador, Salvador-BA, em 2000 e Tecon-SUAPE (Pernambuco), em 2002.

A partir de 2001 a balança comercial apresenta um superávit comercial de 2,6 bilhões de dólares e não parou de crescer até os dias atuais.

Muitos fatores proporcionaram este crescimento: houve um significativo aumento das exportações para a China e para Rússia, 92,1% e 265,7%, respectivamente; as importações decresceram pela diminuição do ritmo de crescimento da produção

industrial; minidesvalorizações cambiais que tornaram as exportações mais competitivas; o comércio intrafirmas, relacionado a indústrias transnacionais que produzem suas mercadorias em várias partes do mundo através de suas filiais, contribuiu para o aumento das exportações de automóveis do Brasil para os EUA, somando valores significativos por peças exportadas pelo seu valor agregado alto.

Apesar de mostrar números crescentes de vendas, o Brasil ainda está em fase inicial quanto à sua participação no comércio mundial, e alguns fatores podem explicar esse baixo desempenho.

Conforme Costa (2004) esses fatores estão divididos em dois grupos: endógenos e exógenos.

Os fatores endógenos são de natureza interna, ou seja, dependem de ações do governo e da iniciativa privada. Entre eles, destaca-se:

- A falta de cultura exportadora, denunciada pela baixa proporção em relação ao PIB (11%);
- Pauta de produtos de baixo valor agregado, composta em sua maioria por minérios, produtos agrícolas e pecuários;
- Carência no mercado de profissionais com experiência internacional;
- Promoção comercial no exterior deficiente, como por exemplo, os casos de exportação de café em grãos.

As exportações de café em grãos é um exemplo de como perder em valor agregado a marca do produto e ao preparo. Os clientes do Brasil no exterior compram os grãos de café para serem misturados a outros grãos de outros países (como a Índia) para então formar o produto que chega a mesa do consumidor final.

Os fatores exógenos são aqueles além do alcance de resoluções brasileiras envolvidas. São eles:

- Barreiras tarifárias e não-tarifárias;
- Subsídios governamentais para determinados setores, como o aço e a laranja (EUA);
- Imposição de cotas para aquisição de determinados produtos;

3.3 Acordos Comerciais Brasileiros

O Brasil possui diversos acordos para facilitação do comércio pela redução de tarifas de importação, sendo a maioria deles na América Latina e de preferências tarifárias. (Keedi, 2004)

Antes de vigorar o Mercosul, o Brasil já havia assinado acordos com o Uruguai e Argentina.

Com o Uruguai, o Acordo de Complementação Econômica (ACE) nº. 2 foi internalizado pelo ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº. 88.419, de

20/06/1983. Hoje em dia, este ACE ainda é utilizado para o comércio de automóveis até a finalização da política automotiva do Mercosul.

Com a Argentina, a intenção de integração entre os dois países já havia surgido antes da década de 50, porém o primeiro passo para a união aduaneira foi tomado com a assinatura da Declaração de Iguaçu em 1985, entre os presidentes José Sarney do Brasil e Afonsín da Argentina.

Nos últimos 20 anos, foram assinados outros acordos que objetivaram a criação de um mercado comum entre os dois países. Foram eles a Ata para Integração Brasil-Argentina em 1986, "*que criou o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE). A Ata baseia-se nos princípios que mais tarde viriam a nortear o Tratado de Assunção (criação do MERCOSUL): flexibilidade (para permitir ajustamentos no ritmo e nos objetivos), gradualismo (para avançar em etapas anuais), simetria (para harmonizar as políticas específicas que interferem na competitividade setorial) e equilíbrio dinâmico (para propiciar uma integração setorial uniforme)*". (Secretaria de Comércio Exterior – SECEX www.desenvolvimento.gov.br)

Após a criação do Mercosul, o comércio entre Brasil e Argentina passou ao amparo do ACE nº. 18.

O Brasil através do Mercosul possui ainda ACE com o México, Comunidade Andina, Bolívia, Chile, todos os países da ALADI (Associação Latino Americana de Integração), Trinidad e Tobago e Comunidade do Caribe (CARICOM). Todos os acordos no sentido de preferências tarifárias nos itens selecionados entre as partes.

Dependendo do acordo afirmado, somente deve valer um ou outro para o caso de países que pertencem a um ou mais blocos, como no caso da Bolívia que pertence a ALADI e a Comunidade do Caribe. Se a mercadoria não estiver listada no ACE 36, firmado entre Brasil e Bolívia, essa mesma mercadoria não poderá se beneficiar da PTR 04 (acordo entre Brasil e ALADI).

Outros acordos importantes em andamento são do Mercosul com a União Européia (em fase de negociação) e entre o Mercosul e a Índia, embora este já possua um documento assinado entre as partes manifestando a criação de uma área de livre comércio, porém prevendo numa primeira etapa a redução tarifária de itens listados. Em 25 de janeiro de 2004 foi firmado o Acordo-Quadro por ocasião da visita presidencial à Nova Delhi.

Em 19 de março de 2005, foi firmado o acordo de preferências tarifárias entre o Mercosul e a Índia, "composto de uma parte normativa, listas de oferta do Mercosul e da Índia, regras de origem, medidas de salvaguardas e solução de controvérsias." O Acordo precisa ser internalizado para sua entrada em vigência. (SECEX – www.desenvolvimento.gov.br)

Dentre todos os acordos firmados pelo país com seus vizinhos e alguns países ou blocos fora do continente sul-americano destaca-se o período em que ocorreram. Com exceção dos acordos com Uruguai, Argentina e México, todos os outros foram assinados a partir de meados da década de 90, justamente logo após a abertura da economia em 1991 e da promulgação da Lei dos Portos em 1993.

Esse movimento é resultado de uma política de comércio exterior que visa ampliar mercados e buscar novos compradores para os produtos brasileiros. De certa forma, é

praticamente inevitável que se faça esse esforço para que o país mostre ao mundo que está aberto à negociação e disposto a ser um jogador do comércio mundial.

Outro ponto é a diversificação dos acordos, incluindo Índia, União Européia e África do Sul, e mais recentemente a busca de acordos entre empresas durante viagem oficial do presidente a China, numa busca recorrente de ampliar os mercados de compra de produtos brasileiros. Só os Estados Unidos são responsáveis por mais de 20% quanto ao destino das exportações nacionais.

Com os investimentos realizados e aqueles ainda em projeto, o país tem hoje duas frentes de trabalho no que diz respeito ao seu comércio com o mundo: a busca de novos mercados para o aumento de produtos disponíveis para exportação e a melhoria em infra-estrutura para suportar o crescimento das vendas ao exterior, embora baseados em um sistema portuário que ainda necessita de correções, se comparado aos presenciados nos portos mais avançados.

Os investimentos realizados nos portos nacionais após a promulgação da lei 8.630/93 serão tratados a seguir.

4 MODELOS DE DESENVOLVIMENTO COM A APLICAÇÃO DA LEI DOS PORTOS – INVESTIMENTOS REALIZADOS

A desestatização dos portos abriu grandes oportunidades de negócios para empresas do setor de serviço portuários.

Como integrante de um processo histórico, a modernização portuária ocorreu durante a última década do século passado quando o país parecia ter encontrado o rumo da estabilidade econômica, sem sofrer com a criação de novas moedas em decorrência da aventura inflacionária vivida durante décadas, e de forma mais intensa nos anos 80.

Parecia imprescindível que um movimento desestatizante acontecesse, visto a alavancada das exportações e em grau menor das importações no final dos anos 90 e início do século XXI.

Com esse processo de retomada da atividade de comércio exterior, os portos que mais atraíram investimentos foram exatamente aqueles que se situavam nas regiões econômicas mais avançadas, de maior número de indústrias e de maior demanda de transporte para o mercado internacional.

Sofrem ainda alguns portos que, se já eram sucateados como todos os outros, mesmo os da região sul e sudeste, não atraíram investimentos ora por falta de demanda, ora por falta de infra-estrutura adequada.

Esta situação, agravada ainda por algumas vezes pela ausência de uma política local definida de desenvolvimento voltada ao porto (adequação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ), delimita as atividades, resultando em tarifas nada atraentes, desestimulando investimentos privados que possam resultar em eficiência e produtividade, semelhante aos portos que já operam com terminais mais modernos.

Longe de ser exclusivamente uma vontade política, os portos distantes dos grandes centros só atrairão investimentos quando propiciarem um ambiente harmonioso e seguro para que os vultosos recursos sejam destinados a eles. Ambiente que já tem base legal (a Lei 8.630/93) para ser criado restando apenas que o Estado destine áreas para arrendamento e limite-se a fiscalizar e gerenciar a segurança da navegação, como previsto na Lei.

4.1 Arrendamentos e estatísticas dos principais portos com investimentos privados

Os arrendamentos de áreas do porto já aconteciam antes da Lei dos Portos, no entanto restringindo-se a terminais de granéis sólidos e líquidos, adequados, após a promulgação da Lei, em Terminais de Uso Privativo (Lei 8630/93, art. 1º, §1, V)

Estes terminais precisam de equipamentos especiais e profissionais devidamente qualificados para movimentação das cargas, não encontrado na maioria dos casos nos trabalhadores portuários que movimentavam cargas gerais, por meio de guindastes.

A movimentação de carga geral e unitizada por meio de terminais privados só foram possíveis com a Lei dos Portos.

4.2 Análise dos desenvolvimentos nos portos

Após levantamento estatístico dos portos com investimentos privados (Santos, Paranaguá, Itajaí, Rio Grande, Vitória, Salvador, Suape, Pecém, São Francisco do Sul, Sepetiba, Rio de Janeiro) inciados depois da promulgação da lei de modernização, é possível enumerar modelos de desenvolvimento, como segue, ressaltando que mais de um modelo pode ser verificado no mesmo porto:

- **Investimentos privados em infra-estrutura**: em portos com espaço para arrendamentos, ainda não utilizados como terminais foram disponibilizados por meio de licitação para construção e equipagem pela iniciativa privada. Em alguns dos principais portos do país, isso foi feito pelos programas de arredamentos (em Santos, o PROAPS). Neste modelo, a Autoridade Portuária não investe financeiramente na construção ou melhoria do terminal nem na compra de equipamentos, deixando a cargo da empresa vencedora da licitação, que normalmente se torna também operador portuário. Este procedimento está previsto na Lei 8.630/93 (art. 4º, I)

- **Arrendamentos de cais construídos já operado anteriormente pela administração do porto**: nesta situação, já existe o terminal usado anteriormente como cais público e operado pela administração do porto. Uma parte dele, porém, foi arrendado para reforma (se for o caso), no sentido de adequá-lo para atracação de navios maiores e mais modernos (os portos brasileiros tem estruturas que chegam a mais de 100 anos de existência), e, por conseguinte para operação portuária privada, que ficou responsável pela compra de equipamentos mais modernos que os atuais guindastes de pórtico comumente encontrados nos portos públicos (com capacidade de apenas 6 a 8 toneladas de carga). Neste caso, temos vários exemplos em Itajaí, em parte em Paranaguá (que começou com um cais existente, mas, com projetos do TCP, deve construir mais duas novas instalações de atracação e armazenamento), Santos, Salvador, Vitória, Cidade do Rio de Janeiro, Rio Grande.

- **Investimentos públicos para construção de novos portos**: apenas dois exemplos: Porto de Suape e de Pecém, onde o porto faz parte de um projeto mais amplo, visando a aglomeração junto a ele de indústrias, formando um complexo industrial e portuário. Neste caso, as operações foram entregues à iniciativa privada, que comprou os novos equipamentos, e no caso de movimentação de carga unitizada foram *portainers e transtainers*.

- **Investimentos em carga geral**: investimentos públicos para construção de terminais para movimentação de granéis sólidos e líquidos, porém também operados pelo setor privado ou para melhoramento de terminais já existentes com a compra de equipamentos e silos de armazenagem de grãos (Paranaguá, Pecém)

- **Arrendamentos de áreas para armazenagem:** em portos onde ainda não houve arrendamentos para criação de novos terminais, nem tampouco compras de novos equipamentos, foram arrendadas áreas para armazenagem de contêineres e carga geral,

permanecendo o porto ainda com equipamentos antigos, limitando a operação apenas com navios com guindastes próprios (Manaus, Belém, Recife, Natal).

Cada porto tem um Conselho de Autoridade Portuária, que é responsável junto com a Autoridade Portuária pelo PDZ do porto, o qual tem por objetivo principal delimitar a área do porto organizado e promover o seu desenvolvimento, visando a melhorar a infra-estrutura, produtividade e eficiência.

Desta forma, os portos em franca expansão no país foram os que mais promoveram desenvolvimento através de arrendamentos de parte do cais e de áreas ainda não utilizadas para construção e/ou reforma de terminais e compra de equipamentos por meio de investimentos privados.

Naqueles que isso ainda não aconteceu, por falta de demanda ou por motivos políticos, limitando-se a arrendar áreas para armazenagem, não demonstram resultados positivos frente aqueles com ampla participação de empresas e operadores portuários privados. Segue abaixo, na Tabela 3, o *ranking* dos 20 maiores portos brasileiros em movimentação de contêineres.

Uma unidade de 40 pés equivale a duas unidades de 20 pés em tamanho. Para o cálculo de TEUS, soma-se as unidades de 20 pés mais duas vezes as unidades de 40 pés, conforme exemplo abaixo:

- Quantidade de 20 pés: 10
- Quantidade de 40 pés: 20
- Total de unidades: 30
- Total de TEUS: 10 + (2 x 20) = 50 TEUS.

Tabela 1 – Ranking dos 20 portos brasileiros em movimentação de contêineres (em Unidades)

	Ranking	*Portos*	**Unidades**	**TEUS**	**Tons**
portos com investimentos em privados em operação	1	Santos (SP)	1,160,298	1,749,539	18,852,595
	2	Rio Grande (RS)	339,821	572,326	5,098,734
	3	Itajaí (SC)	318,240	564,012	4,922,493
	4	Rio de Janeiro (RJ)	256,759	344,439	3,864,240
	5	Paranaguá (PN)	224,864	378,834	3,893,607

6	São Francisco do Sul (SC)	186,147	305,331	2,695,648
7	Vitória (ES)	145,871	190,535	2,172,652
8	Salvador (BA)	121,986	191,834	1,662,570
9	Sepetiba (RJ)	87,992	132,039	1,368,554
10	Suape (PE)	84,538	133,882	1,452,215
11	Manaus (AM)	64,308	108,167	1,131,823
12	Fortaleza (Pecém) (CE)	59,339	82,072	984,407
13	Belém (PA)	36,068	55,270	536,778
14	Vila Do Conde (PA)	9,530	14,515	110,832
15	Imbituba (SC)	3,718	5,850	46,268
16	Maceió (AL)	3,565	7,130	74,386
17	Porto do Recife (PE)	3,311	5,828	61,344
18	Natal (RN)	2,125	4,250	25,906
19	Ilhéus (BA)	206	123	2,434
20	Macapá (AP)	136	250	1,882

Fonte: Anuário Estatístico ANTAQ (http://www.antaq.gov.br) (2004)

A quantidade de unidades movimentadas traduz em parte a eficiência do porto nas operações de carga e descarga (outro dado é o número de navios atracados), resultado de alguns itens:

- Os equipamentos utilizados nas operações de embarque e desembarque (velocidade de movimentação e de adaptação do *spreader* para os dois tipos de contêineres)
- Treinamento de pessoal
- Área de armazenagem e movimentação no pátio
- Velocidade de entrega e de saída do contêiner no costado do navio (feito por *reach-stackers* e caminhões/trens)

Nestes itens reside boa parte da competitividade de cada porto, se levado em conta que os cinco primeiros portos estão concentrados na região Sul e Sudeste, acirrando a concorrência entre eles.

Se o porto é o elo mais importante da cadeia logística, somente com investimentos privados, ele pode se tornar competitivo e pólo de atração de indústrias, não deixando de mencionar que ele não serve exclusivamente ao mercado internacional, porém como entreposto no transporte de cabotagem.

5 CONCLUSÃO

Conclui-se, após todo o procedimento metodológico de pesquisa que a Lei 8.630/93 deixou lacunas que para ocorra ainda a intervenção pública, e ainda baseou-se em outras Leis (não específicas do setor) que são base dos arrendamentos, licitações, concessões e permissões à iniciativa privada, englobando a atividade portuária e todas suas característica no mesmo contexto de outra áreas de atuação do governo, não

demonstrando portanto na sua totalidade destaque para o sistema portuário, que deve ser tratado de forma exclusiva (mas não excludente) entre as atividades geradoras de crescimento econômico de um país.
A Lei 8630/93 possui alguns exemplos de lacunas para a intervenção pública na administração dos portos, como a conversão das Companhias Docas (sob esfera federal ou estadual) em Autoridade Portuária, e o enfraquecimento dos Conselhos de Autoridade Portuária obrigando-os a serem presididos pelo próprio diretor-presidente da AP. Levando em conta que esses cargos são públicos, a escolha política nem sempre reflete a competência do indivíduo em administrar o porto.
A pesquisa bibliográfica, documental e observações empíricas permitiram também as conclusões que se seguem:

- A obsoslência dos portos brasileiros se tornou evidente pelo incremento tecnológico no transporte de cargas por via marítima, quando do surgimento dos contêineres, os quais pouco a pouco foram substituindo os embarques de carga geral, anteriormente processados por meio de *pallets*, sacarias e outros.
- A unitização de cargas levou à padronização da estufagem, ao avanço tecnológico nas operações de embarque e desembarque, pois à medida que os navios aumentavam de capacidade de carga, mais movimentos de entrada e saída dos navios eram feitos e maiores ficavam as pilhas de contêineres a bordo em nos pátios de armazenagem, resultando no uso de *portainers, reach stackers, transtêiners e mobile cranes*, todos em busca da maior produtividade possível, fazendo girar os estoques nos pátios dos terminais.

A Lei 8.630/93 é um marco na mudança de categoria dos portos nacionais, que ora passam de apenas porta de entrada e saída dos produtos para principal mecanismo de disseminação da logística no transporte, na medida em que oferecem eficiência nas fronteiras marítimas como base de investimentos em comércio exterior pelas empresas, em melhorias para a estrutura rodoviária e ferroviária, na capacidade de receber os navios mais modernos e maiores, na redução de custos portuários, na promoção do desenvolvimento no seu entorno.
Decorridos 12 anos da edição da Lei, tendo os investimentos sido concentrados nos 10 dos mais de 20 portos do país, sendo que 8 destes encontram-se na região Sul e Sudeste, constata-se que a modernização dos portos não chegou totalmente às regiões Norte e Nordeste, com exceção de Suape e Pecém. Regiões servidas de rodovias em péssimo estado de conservação, marcadas pelo pouco ou ausência do uso de hidrovias. A malha ferroviária, apesar de privatizada, porém concentrada no Sul e Sudeste, não suporta as mais modernas locomotivas, que andam abaixo de sua velocidade normal e não se conecta com ferrovias do Mercosul (pela diferença da bitola), fruto de uma decisão militar, por motivos de defesa nacional, demandando tempo no transporte (pela necessidade de transbordo na fronteira), com impacto significativo nos custos finais.

Os modelos internacionais expostos para gestão portuária nortearam a promulgação da Lei dos Portos para que a inciativa privada pudesse operar os navios e adquirir equipamentos mais modernos, no entanto o mesmo não ocorreu na administração destes, pois permanece sob a esfera federal o controle e autorização das licitações e dos contratos de arrendamentos em todos os portos nacionais, função da ANTAQ, mesmo naqueles delegados aos estados, resultando em uma demora de 6 meses para aprovação, enquanto em portos mais desenvolvidos do mundo leva de 3 a 6 semanas. O Estado

deve legislar no sentido de promover o progresso econômico, eliminando barreiras burocráticas e mantendo-se no nível de regulador, para eventuais casos de monopólio ou cartel, e no recolhimento de tributos.

O comércio exterior brasileiro usa em mais de 90% o transporte marítimo como meio para exportação e importação. Para o Brasil deixar de ser apenas 1% nesse mercado global, não será a alta burocracia e intervenção estatal ainda existente e nem a concentração em poucos portos do país que auxiliará nesse sentido.

A modernização do sistema de transportes no mundo ocorreu envolvendo portos, rodovias, ferrovias e hidrovias, na busca pelo intermodalismo, redutor de custos e períodos de viagens, como em Roterdã, o qual se beneficia do porto como entrada principal de mercadorias na Europa, utilizando o Rio Reno como hidrovia e várias linhas férreas ligando até o Leste Europeu.

A Lei deve ser amparada por legislação que aumente a sua aplicabilidade, corrija suas lacunas e proporcione modernização para todos os portos nacionais, norteando investimentos públicos e privados na busca de um sistema moderno de operação portuária, ou mais uma vez, decorridos outros 10 ou 20 anos, o país terá pela frente desafios ainda maiores na inserção do comércio global.

Após a pesquisa concluída foi observado que se fazem necessárias as sugestões aqui catalogadas para que a Lei de Modernização dos Portos atinja seus objetivos. A modernização impõe a adoção de mecanismos eficientes que delimitam as atividades dos envolvidos na atividade portuária, tais como:

- Incumbir os estados da federação a gerência autônoma de seus portos;
- Presença de técnicos da área nos cargos de decisão;
- Capacitação dos trabalhadores portuários para outras funções no porto, racionalizando a mão-de-obra.
- Acelerar os programas de dragagem, que permitirão a entrada de navios maiores;
- Prosseguir com os programas de arrendamento, possibilitando a progressiva desestatização d porto;
- Desonerar a máquina pública, desfazendo-se de equipamentos obsoletos e manter uma pequena parte de cais públicos e áreas de armazenagem para eventuais operadores portuários que não possuam terminais próprios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA Nacional de Transportes Aquaviários, disponível em www.antaq.gov.br, acessado em 24 de agosto de 2005.

ASSOCIATION of American Port Authorities, disponível em www.aapa-ports.org, acessado em 25 de agosto de 2005.

AUTORIDADE Portuária dos Portos de Paranaguá e Antonina, disponível em www.portosdoparana.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005

CARDOSO, Fátima. *Portos Secos, aliados do desenvolvimento*. Revista Tecnologística, n. 102, 2004. Disponível em www.tecnologistica.com.br, acessado em 27 se agosto de 2005.

COMPANHIA Docas da Bahia, disponível em www.codeba.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005

COMPANHIA Docas do Rio de Janeiro, disponível em www.portosrio.gov.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

COMPANHIA Vale do Rio Doce, disponível em www.cvrd.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

COMPLEXO Industrial Portuário de Suape, disponível em www.suape.pe.gov.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

COMUNIDADE Andina, disponível em www.comunidadandina.org, acessado em 21 de agosto de 2005.

COSTA, José Carlos Pinto. *Política Brasileira de Comércio Exterior*. Apostila, 2004.

COSTA, José Carlos Pinto. *Introdução ao comércio exterior*. Apostila, 2004

DICIONÁRIO Houaiss, disponível em www.houaiss.uol.com.br, acessado em 25 de setembro de 2005.

GILBERTONI, Carla Adriana Comitre. *A Lei de Modernização dos portos*. Revista del Derecho del Mercosur, Ed. Agosto/2001. Buenos Aires: La Ley Sociedade Anônima Editora e Impressora, 2001

Grupo Wilson, Sons. disponível em www.wilsonsons.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

JORNAL Tribuna do Norte, disponível em www.tribunadonorte.com.br, acessado em 21 de agosto de 2005.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. *Desafios da Modernização Portuária*. 1ª Ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

KEEDI, Samir. *ABC do Comércio Exterior: abrindo as primeiras páginas*. 2ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

LOPEZ, José Manoel Cortiñas. *Os custos logísticos do Comércio Exterior*. 1ª Ed. São Paulo, Aduaneiras, 2000.

MERCOSUL, disponível em www.mercosur.org.uy, acessado em 21 de agosto de 2005.

MINISTÉRIO dos Transportes, www.transportes.gov.br, acessado em 03 de setembro de 2005.

MINISTÉRIO do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, www.mdic.gov.br, acessado em 27 de agosto de 2005.

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. 3ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

PORT Authority of New York and New Jersey, disponível em www.panynj.com, acessado em 25 de agosto de 2005.

PORTAL NetMarinha, www.netmarinha.com.br, acessado em 15 de setembro de 2005.

PORTAL Tecnologística, disponível em www.tecnologistica.com.br, acessado em 03 de setembro de 2005.

PORTO de Roterdã, dispnível em www.portofrotterdam.com, acessado em 09 de setembro de 2005.

PORTO de Santos, disponível em www.portodesantos.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

REVISTA Trade and Transport, disponível em www.tradeandtransport.com.br, acessado em 20 de agosto de 2005

SAR Hong Kong, disponível em www.mardep.gov.hk, acessado em 09 de setembro de 2005.

SUPERINTENDÊNCIA do Porto de Itajaí, disponível em www.portoitajai.com.br, acessado em 09 de setembro de 2005.

Revista Valor Econômico, disponível em www.valor.com.br, acessado em 25 de agosto de 2005.

Autor Principal: Marcio Santos Teixeira // CPF: 578.110.402-04

Co-autor: Maria Perpetuo Socorro Santos Pereira

Co-autor: .....