

Portos Para *Não* Portuários



Versão 2.1
Edição atualizada em janeiro de 2024

Equipe Responsável:

Murillo Barbosa – Diretor-Presidente
Tathiane Mesquita – Coord. de Comunicação
Bárbara Rosa – Coord. de Estudos e Pesquisas
Joelma Miranda – Analista de Mercado
Ana Luísa Machado – Analista Jurídico
Rafaela Brandão Rocha – Analista Jurídico

Fabício Freitas – Projeto Gráfico e Diagramação
Luciana Guerise - Ideia e texto originais

Sumário

1	1. Introdução	6
	1.1. O que é um porto?.....	8
	1.2. Os Subsistemas Portuários.....	10
	1.3. Perfis de Carga em Terminais Portuários	12
2	2. História do Setor Portuário	16
	2.1. Breve História do Setor Portuário Mundial.....	18
	2.2. Breve História do Setor Portuário Brasileiro.....	22
3	3. A Modernização do Transporte Marítimo e o Desenvolvimento Dos Portos	27
	3.1. Sinergia na Evolução Marítima e Portuária	28
	3.2. Gerações de Desenvolvimento dos Terminais Portuários	33
4	4. Tipologias da Gestão Portuária	36
5	5. Sistema Portuário Brasileiro e sua Regulamentação	39
	5.1. A Evolução do Planejamento no Setor Portuário.....	44
6	6. Os Elementos de Diferenciação Regulatória	46
	6.1. Terminais de Uso Privado.....	47
	6.2. Concessões e Arrendamentos.....	49
	6.3. Os Elementos de Diferenciação Regulatória.....	50
7	7. Trabalho Portuário	57

8	8. Reorganização da Governança Portuária.....	60
	8.1. Agentes do Setor Portuário.....	61
	8.2. Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviários	66
	8.3. Agência Nacional de Transportes Aquaviários.....	67
	8.4. Conselho de Autoridade Portuária.....	69

9	9. Considerações Finais e Sugestões	70
----------	--------------------------------------------------	-----------

10	10. Referências	72
-----------	------------------------------	-----------

Ilustrações

Gráfico 1 – Tendência na dimensão dos Navios.....	30
Gráfico 2 - Evolução da Movimentação Portuária Brasileira.....	41
Gráfico 3 – Maiores crescimentos percentuais na exportação US\$ FOB marítimo	70
Gráfico 4 – Evolução da movimentação portuária (TUP e Arrendamento)	71
Gráfico 5 – Movimentação total por perfil de carga nos TUP.....	72
Gráfico 6 – Evolução do número de novos contratos de adesão	74
Imagem 1 - Funções de um Terminal Portuário	9
Imagem 2 - Subsistemas Portuários	10
Imagem 3 – Processo de Inovação e Evolução do Setor Portuário	19
Imagem 4 - Crescimento da Capacidade dos Navios	29
Imagem 5 – Crescimento da Capacidade dos Equipamentos Portuários	31
Imagem 6 – Planos de Melhoramento e Reaparelhamento dos Portos Brasileiros	45
Imagem 7 – Normativas que abrem o caminho para a criação dos TUP	48
Imagem 8 - Fluxograma de relações obrigacionais e fluxo da carga em cadeia contratual de operação de importação	62
Imagem 9 – Principais mercadorias exportadas – US\$ FOB marítimo	70
Tabela 1 - Melhorias de custo e eficiência após a Lei 8.630/1993.....	24
Tabela 2 - Evolução dos navios graneleiros (1980 – 2009)	31
Tabela 3 – Desenvolvimento dos tipos de navios para determinada mercadoria.....	32
Tabela 4 – Evolução das Gerações Portuárias	35
Tabela 5 - Tipologia da Gestão Portuária no mundo.....	37
Tabela 6 – Principais mudanças trazidas pela lei 12.815/2013.....	43
Tabela 7 – Diferença Regulatória entre Portos Públicos e Terminais Privados.....	56
Tabela 8 – Agentes ligados as atividades portuárias.....	63
Tabela 9 – Comparativo do crescimento de atracações x movimentações.....	73

Introdução



6

Capítulo 1

S seja bem-vindo(a) ao *Portos Para Não Portuários!*

Neste material você encontrará informações valiosas sobre o universo portuário, abordando desde o conceito básico de um porto até a evolução histórica do setor no mundo e no Brasil. Além disso, apresentaremos os modelos portuários existentes, detalharemos a regulação portuária brasileira e forneceremos estatísticas relevantes sobre o setor.

Este projeto foi elaborado pela equipe técnica e de comunicação da Associação de Terminais Portuários Privados – ATP, e visa apresentar o setor portuário à sociedade, no intuito de diminuir a distância entre a população e o universo portuário.

Você verá que um porto é muito mais do que uma área em que navios atracam para carregar e descarregar mercadorias. É um ponto crucial para o comércio global, conectando diferentes regiões e possibilitando o intercâmbio de bens e serviços entre países distantes, e entre cidades do nosso próprio país.

O material também será útil ao investidor estrangeiro, uma vez que apresenta um panorama do setor portuário brasileiro, identificando os mecanismos e órgãos que o regulam, as políticas que orientam o seu desenvolvimento, e as perspectivas de crescimento e investimento.

As informações utilizadas nesse manual têm como fontes as publicações internacionais e nacionais do setor, planejamentos estratégicos, relatórios anuais de associações de classe empresariais, dados oficiais da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAq, do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC e do banco de dados do setor portuário DATAPort.

Esperamos que esse manual seja uma fonte de informação abrangente e útil para você, mesmo que não seja um profissional do setor portuário. Acreditamos que conhecer o funcionamento dos portos e sua importância é fundamental para todos os interessados no comércio internacional, logística e desenvolvimento econômico.

O que é um porto?



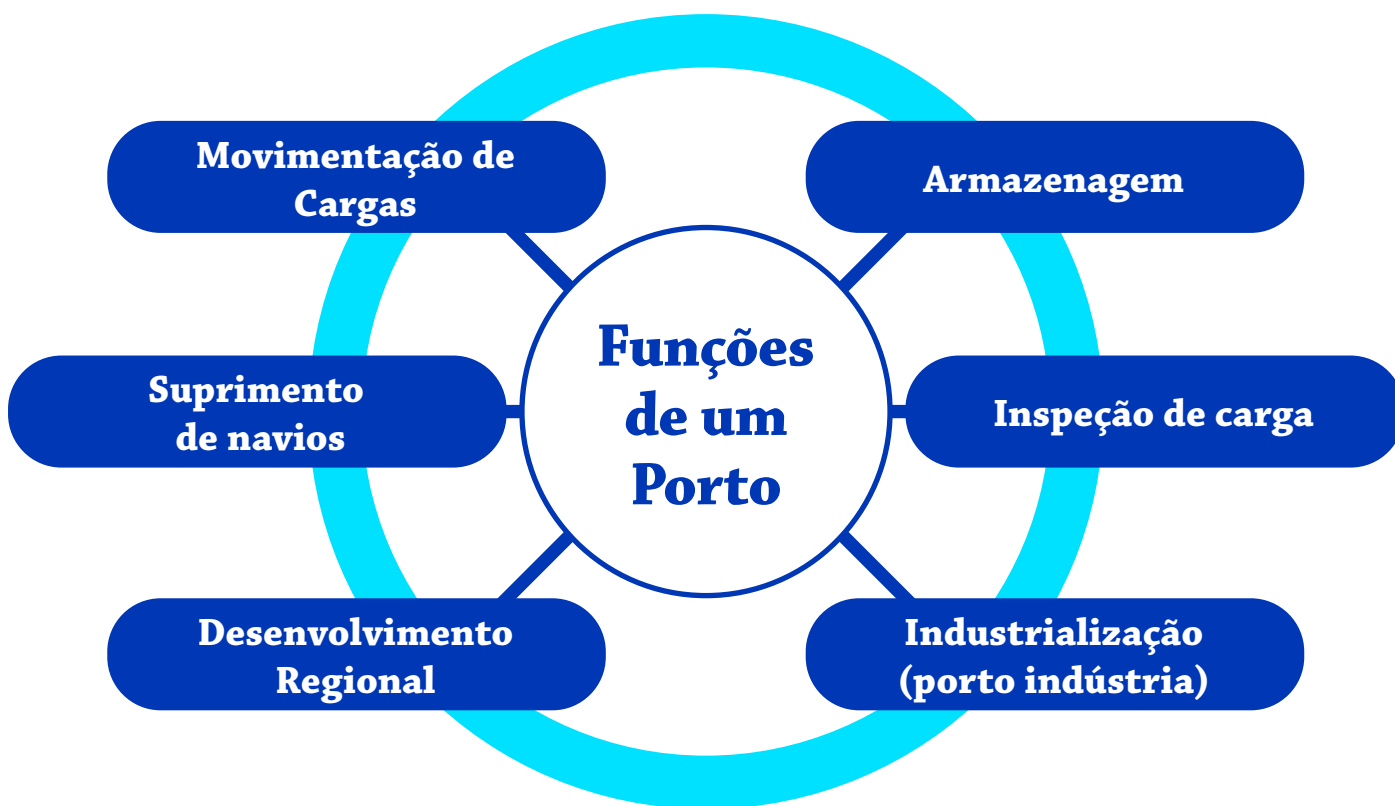
Imagem: Porto Sudeste (RJ)

Capítulo 1.1

Uma busca rápida em qualquer dicionário trará a conceituação de um porto como um abrigo, ou um ponto de atracação, no qual os navios realizam o embarque e desembarques de mercadorias e passageiros. É um conceito simples por meio do qual o porto é visto como um local de transferência (elo) entre modais de transporte.

Dentro dessa visão, os terminais portuários são vistos como uma variável de conexão em um sistema tridimensional que para ser eficiente deve considerar: a infraestrutura (o **porto** em si - **P**), os fluxos de **carga (C)** e os meios de transporte utilizados e integrados (o **navio** - **N**). Em analogia à matemática, essas 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.

No entanto, a atividade portuária transcende à faixa costeira. Não há como se fazer o planejamento portuário sem levar em consideração variáveis como a relação entre o porto e a cidade, a hinterlândia, a perspectiva de produção e consumo nacional, ou até mesmo sua função industrial do terminal. Um sistema multidimensional é o que melhor se aplica.

Imagem 1 - Funções de um Terminal Portuário

Fonte: ATP

Dessa forma, um terminal portuário possui mais funções do que apenas a movimentação de cargas. Em um porto, existem diversos outros serviços diretos prestados como armazenamento de cargas, suprimento de navios, inspeção de cargas e industrialização de mercadorias (no caso de porto-indústria). O porto também possui funções indiretas, como desenvolvimento regional, geração de empregos, turismo, proteção ambiental, auxílio em respostas de emergências, entre outros.

Assim, os terminais portuários não só exercem a função de infraestrutura básica da atividade econômica, especialmente, no comércio exterior, mas também são importantes para as suas regiões como polos de atração de investimentos e geração 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 característica 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?

Os Subsistemas Portuários

O sistema portuário é conectado por conjunto de subsistemas compostos pelo acesso terrestre, estruturas de retroárea, estruturas de atracação e de acesso aquaviário, conforme mostra a Imagem 2. O porto exerce influência direta sobre esses subsistemas e estes também exercem influência sobre o terminal. Dessa forma, o planejamento portuário eficiente não pode ser realizado de modo isolado.

Imagem 2 - Subsistemas Portuários



Acesso Marítimo:

1 Um dos principais subsistemas para se considerar na concepção de um porto é o seu acesso aquaviário. Características como a profundidade do acesso (essencial para acomodar os navios), a velocidade e direção das correntes e marés (que afetam a navegação e atracação), a hidrografia, e o meio ambiente marinho (ecossistemas existentes e impactos) devem ser consideradas no projeto portuário.

Estrutura de Atracação:

Ao chegar ao terminal portuário a embarcação irá se utilizar da estrutura existente para a atracação. Essa estrutura de atracação (cais ou píer) deve considerar fatores como o tamanho dos navios e seu fluxo, o calado, o acesso a serviços portuários essenciais (energia, conexões de carga e descarga, abastecimento), o espaço para manobra, entre outros.

Estrutura de Retroárea:

3 O terceiro subsistema é composto pela retroárea, local adjacente ao terminal destinado às atividades essenciais no apoio ao próprio terminal. Armazenagem, desembarço aduaneiro e logística são exemplos de operações que ocorrem na retroárea.

Acesso Terrestre:

Por fim, temos o subsistema do acesso terrestre, parte fundamental da infraestrutura portuária, que deve considerar diversas características para garantir um fluxo eficiente de mercadorias e minimizar congestionamentos, tais como: conexões entre as rodovias, capacidade das vias, sinalização e orientação, pavimentação, controle de tráfego, áreas de espera e estacionamento, segurança rodoviária, entre outros.

Perfis de Carga em Terminais Portuários

Os terminais portuários especializados podem ser divididos em quatro tipos, segundo os perfis de cargas movimentadas, quais sejam: granel líquido e gasoso, granel sólido, carga containerizada e carga geral.



Granel Líquido e Gasoso

Os terminais especializados em granel líquido e gasoso movimentam mercadorias como: petróleo, produtos químicos, gás, soda cáustica, combustíveis, dentre outros. Atualmente, 25,5% das cargas movimentadas pelos terminais portuários são classificadas com granel líquido ou gasoso.

Terminais especializados com esse perfil possuem alguns equipamentos típicos como: tanques especiais (de aço de carbono, de inox, refrigerados, entre outros), bombas de transferência e mangotes. Além disso, muitos desses terminais possuem ligação com as refinarias por meio de dutos, que por sua vez possuem ligação com o mercado consumidor.

Imagem: Atem (AM)



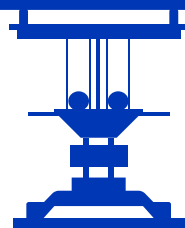


Granel Sólido

O granel sólido apresenta participação de 60% da movimentação portuária brasileira, em toneladas. Entre as principais mercadorias que compõem esse perfil, estão: minério de ferro, soja, milho, fertilizantes, bauxita, açúcar, entre outros.

Silos, moegas, tombadores de caminhões, esteiras, *reclaimers*, *shiploaders* e *stackers* são alguns dos equipamentos típicos de um terminal especializado em granel sólido.

Imagem: TGPM (PA)



Contêineres

Os terminais-contêineres, em geral, são responsáveis pela movimentação de cargas com maior valor agregado. A invenção do contêiner facilitou e agilizou o transporte de mercadorias entre os países, reduzindo avarias e possibilitando a movimentação de diferentes tipos de mercadorias em um mesmo navio.

Entre os principais equipamentos utilizados por esse tipo de terminal, estão: portêineres, *spreaders*, transtêineres, *reach stackers*, *empty handlers*, *scanners*, e o contêiner, é claro!

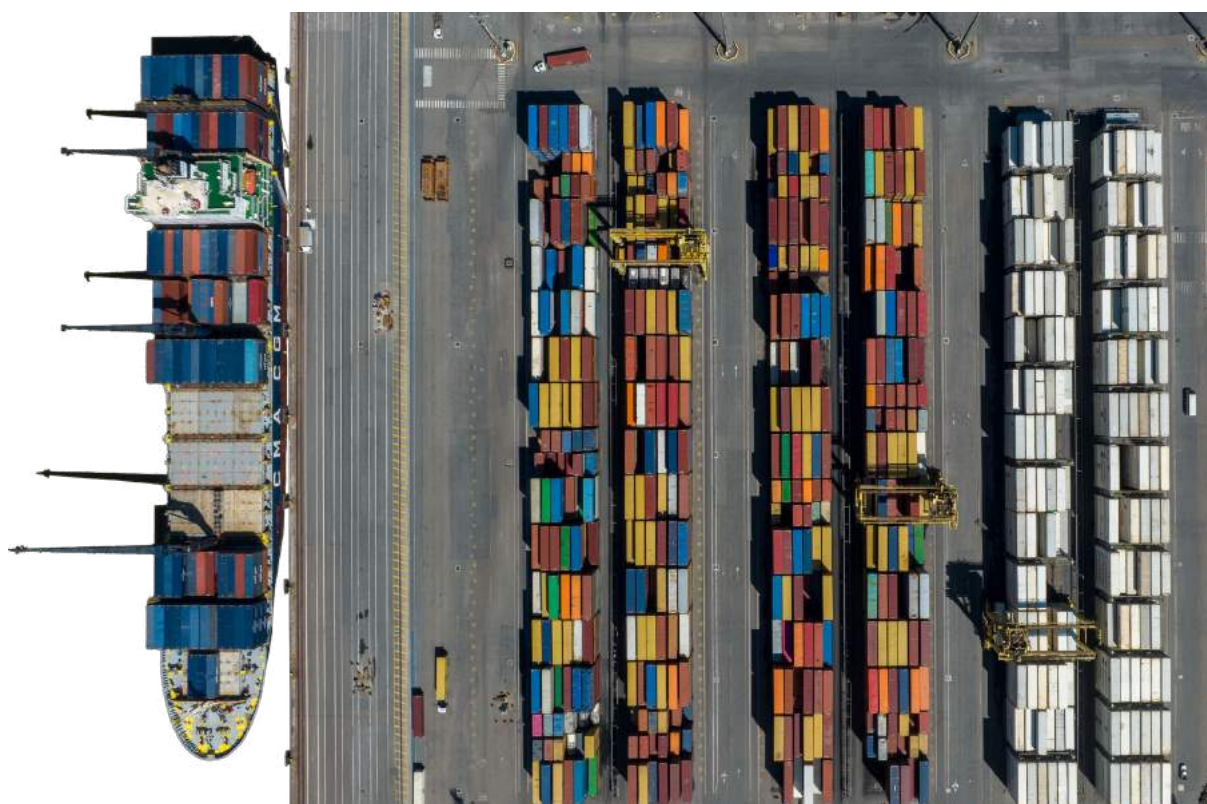


Imagem: Portonave (SC)

Carga Geral

As mercadorias não classificadas em nenhum dos três perfis citados, geralmente são classificadas como cargas gerais. São alguns exemplos: celulose, ferro e aço, madeira, automóveis e maquinários em geral. Atualmente, 5% da movimentação portuária brasileira é de carga geral. Os equipamentos de um terminal de carga geral variam bastante, de acordo com a carga movimentada.



História do Setor Portuário



16

Capítulo 2

Richard Weaver, sabiamente, dizia que toda conduta guiada para o conhecimento depende da presença do passado no presente. Afinal de contas, se a história do passado não nos ensina nada, como poderá a história do presente ou a do futuro nos ensinar?

Todavia, ainda são escassos os artigos, as teses e os trabalhos que abordam a história do setor portuário. O mais comum são estudos sobre o desenvolvimento da navegação trazendo, ocasionalmente, algumas informações sobre a evolução portuária.

É impossível dissociar a história e evolução do setor portuário da do comércio e da navegação, mas tentaremos neste manual, dar maior foco aos grandes marcos da história dos portos.

Este capítulo tem como intuito fazer um breve retrospecto em relação à história do setor portuário no mundo e no Brasil, e entender como superamos os desafios de cada época, chegando até aqui. Você verá que vários dos entraves enfrentados pelo setor portuário no passado ainda aparecem no presente, mas com outras roupagens.

Você sabia?

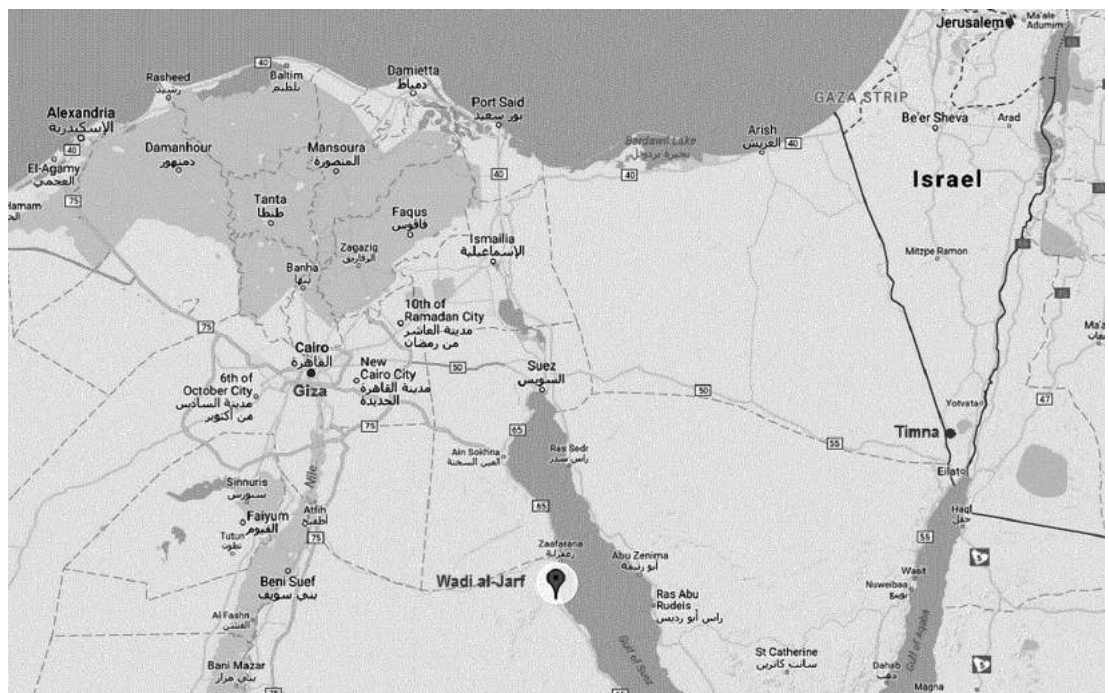


Os **portulanos** eram os mapas de navegação utilizados pelos europeus do século XIII. Era uma espécie de guia de portos marítimos e de costas, por meio do qual, juntamente com a bússola, os navegadores se orientavam, sendo fator-chave para impulsionar o comércio.

Breve História do Setor Portuário Mundial

Você já parou para pensar quando surgiu o primeiro porto ou estrutura de atracação no mundo? Ou como os navios descarregavam suas cargas antes da existência dos portos, ou quando estavam explorando novas terras?

Não se sabe ao certo quando surgiu o primeiro porto no mundo. Em 2013, durante uma expedição ao Egito, arqueólogos encontraram o que se acredita ser o porto mais antigo do mundo. Descoberto na costa do Mar Vermelho, em Wadi al-Jarf, no Egito, o porto data de 4.500 anos, época do faraó Khufu (Quéops) da Quarta Dinastia¹. Foram encontradas variedades de docas, assim como âncoras de pedra. Segundo o especialista e diretor da missão, Pierre Tallet, as evidências descobertas no local mostram que ele antecede em mais de mil anos qualquer outra estrutura portuária conhecida no mundo.

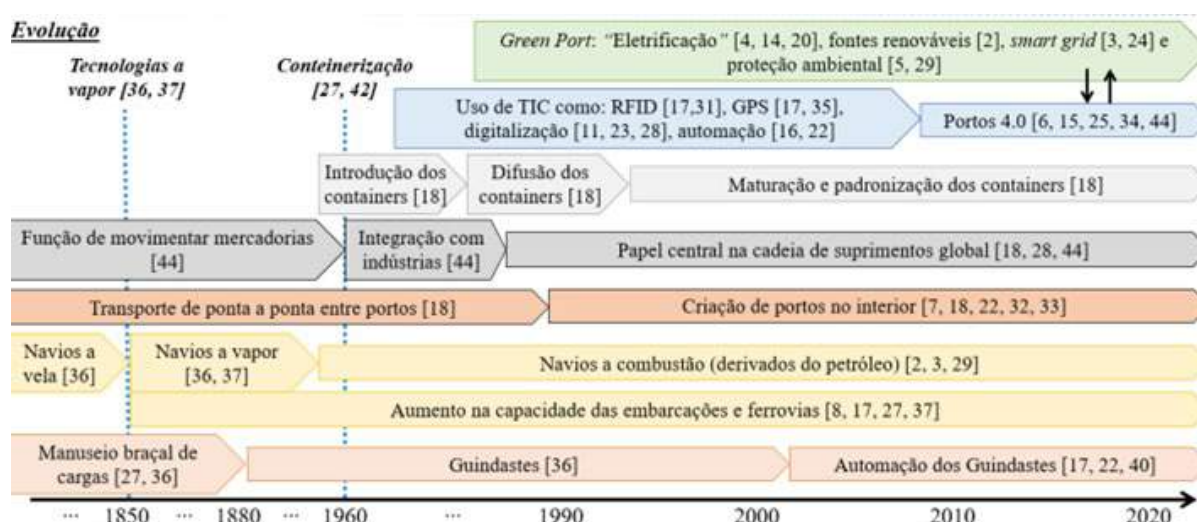


1 Rossella Lorenzi (12 April 2013). "Most Ancient Port, Hieroglyphic Papyri Found". Discovery News. Retrieved 21 April 2013. E <https://www.seeker.com/most-ancient-port-hieroglyphic-papyri-found-1767404864.html>

Porém, ao longo da história, nem sempre os navios dispunham de uma estrutura de atracação. Navios à vela atracavam lançando âncoras perto da costa e usando barcos menores para transportar mercadorias e passageiros para a terra. Uma vez explorada a nova terra, eram criados atracadores rudimentares, empregando cordas, roldanas e mão de obra para manobrar e proteger os navios. Onde quer que as civilizações antigas se dedicassem ao comércio marítimo, tendiam a desenvolver estruturas de atracações.

No entanto, conforme se pode observar na imagem 3, o setor portuário começa a mudar radicalmente a partir do século XIX.

Imagem 3 – Processo de Inovação e Evolução do Setor Portuário



Fonte: YOSHIRA et al. (2022, p. 170).

Os terminais e a navegação até hoje sofrem influência direta da revolução industrial ocorrida no século anterior. Em 1807, ocorreu a primeira viagem realizada em uma embarcação movida a vapor. Por volta de 1838, surgiu o primeiro guindaste hidráulico, que logo se tornaria motorizados. Em 1890, foi patenteado o primeiro *shiploader* por Warren Mills, na Califórnia.

Para responder às pressões crescentes do comércio global e à evolução dos navios, os engenheiros precisavam adaptar os portos para que estes recebessem navios maiores, utilizando-se da nova tecnologia à disposição.

Os portos no século XIX também tinham trânsito intenso de pessoas. Existiam basicamente três sistemas de transportes: 1) transporte de linhas não regulares (frete negociado a cada viagem); 2) navios de linhas regulares (serviço programado com preço publicado); e 3) navios de passageiros de linhas regulares. Segundo Stopford (2017), os passageiros eram a nata das cargas, sendo os mais buscados.

Esse cenário começa a se alterar a partir da metade do século XX. Isso porque duas transformações importantes começam a ocorrer. A primeira delas é a ascensão do transporte rodoviário, ferroviário e aéreo, reduzindo o trânsito de pessoas pelos portos. O desenvolvimento desses novos meios permitiu maior acesso aos mercados e centros de produção, reduzindo a dependência do transporte marítimo.

A segunda grande transformação está ligada ao desenvolvimento tecnológico e científico. Com os navios petroleiros e graneleiros cada vez maiores para maximizar as economias de escala, passa a ser necessário terminais de águas profundas.

Assim, os terminais portuários movimentados passam a ser substituídos por terminais mais vazios, com calado maior e especializados.

Um dos principais marcos do século XX foi a criação do contêiner. Antes da sua invenção, os estivadores empilhavam as mercadorias em um palete de madeira. A acomodação dos itens no porão levava muito tempo, pois os estivadores tinham que ajustar as mercadorias para que as cargas não se movessem ao longo da viagem, e ainda buscavam otimizar o espaço. Um trabalho bastante perigoso.

O contêiner foi uma ideia de Malcolm McLean, realizada em meados dos anos de 1950, para resolver esse problema. No entanto, a ideia inovadora teve seus desafios, entre eles: 1) como chegar a um acordo entre os diversos atores do setor sobre o padrão comum para a fabricação dos contêineres? 2) como convencer os sindicatos de que a ideia era boa para a segurança do estivador, quando alguns perderiam seus empregos? e 3) como convencer as autoridades regulamentadoras?

Esses desafios são encontrados ainda hoje quando inovações são sugeridas para o setor portuário. O sistema de fornecimento de energia *onshore*² para o navio, por exemplo, até o momento³ não foi realizado em nenhum terminal do Brasil, por esbarrar em dificuldades como sua regulamentação e padrões de equipamentos.

Outro exemplo é a sobre-estadia (*demurrage*). Há documentos datados de 236 d.C. que mostram os proprietários de navios romanos preocupados com a sobre-estadia (STOPFORD, 2017). Problema, que até hoje se discute no setor.

2 Fornecimento de energia enquanto o navio encontra-se atracado.

3 Até 1º de outubro de 2023. No entanto, a Portonave, associada à ATP, já está com diversas ações em andamento para implementar a inovação.



Cronologia do Sistema Portuário Mundial

2650 A.C

Surgimento do primeiro porto de que se tem conhecimento até agora, localizado em Wadi al-Jarf, no Egito.

1800-1899

Criação das linhas regulares e não regulares, aumentando consideravelmente o trânsito de pessoas nos portos.

1838

Criação do guindaste hidráulico, por William George Armstrong, o que, até o fim do século XIX possibilitaria a criação do primeiro guindaste motorizado.

1819

Criação do Porto de Singapura

1807

Viagem do primeiro navio a vapor, o Clermont.

1890

Patenteamento do primeiro *shiploader*.

1921

Criação da primeira autoridade portuária em nível mundial, no porto de Nova Iorque (EUA).

1956

Realização da primeira viagem de navio com contêiner, o Ideal X, que transportou 58 contêineres de Nova Jersey ao Texas.

1950-1955

Criação do primeiro contêiner, por Malcolm McLean

1948

Inauguração do primeiro radar de vigilância portuária do mundo em Liverpool, Reino Unido (que mais tarde se tornaria o VTS).

Breve História do Setor Portuário Brasileiro

A história do Brasil está intrinsecamente ligada às explorações marítimas que caracterizaram a Era dos Descobrimentos. Antes da primeira metade do século XVI, já começavam a aparecer no litoral brasileiro os primeiros atracadores rudimentares para as embarcações, embriões dos futuros portos. O primeiro porto oficial do Brasil se estabeleceu em Salvador (Caldas, 2008), uma localização estratégica à época, devido ao ancoradouro naturalmente abrigado.

Ainda no governo-geral de Tomé de Sousa (1549-1553), com a intensa movimentação dos navios, viu-se a necessidade da criação dos primeiros artifices para construção e reparação de embarcações. Ao fim do século XVI foi fundado o primeiro estaleiro, o Ribeira Naus.

O primeiro grande marco do setor portuário nacional ocorre em 1808, logo após a transferência da corte portuguesa para o Brasil, com a Carta Régia de Abertura dos Portos, assinada por D. João. Até então o comércio marítimo brasileiro era realizado por intermédio de Portugal, a carta teve como propósito a abertura do Brasil a todas as nações.

Ainda na primeira metade do século XIX, várias cidades do Brasil começaram a receber e elaborar projetos para a melhoria de seus portos, e em 1869 D. Pedro II sancionou a Lei nº. 1.746, tornando possível a exploração dos portos por particulares, com características similares de contrato de concessão. No entanto, a Lei não foi capaz de atrair grandes investimentos privados para o setor portuário (VIEIRA, 2012).

Com o advento da forma de governo republicana, iniciou-se um processo de centralização dos serviços portuários, reforçado pela Decreto nº 24.599/1934, que revogava a Lei nº 1.476/1869. A reforma legislativa fez com que todos os portos se tornassem or-

Você sabia?

A bandeira imperial foi inspiração para a atual bandeira nacional. No centro da bandeira, está a esfera armilar, instrumento de astronomia imprescindível à navegação. O Brasil é um filho das navegações globais. Vale ressaltar que a evolução da navegação está intrinsecamente ligada à evolução portuária.

ganizados e, portanto, propriedade da União (VERSIANE, 2016). Os portos organizados passaram a ter o monopólio das mercadorias que vinham da sua hinterlândia. A própria Constituição de 1934, também reserva à União exclusividade em legislar sobre portos.

O monopólio dos portos organizados passou a ser relativizado somente 10 anos depois, com o advento do Decreto Lei nº 6.460/1944, possibilitando que estados e municípios pudessem construir e explorar “instalações portuárias rudimentares”. Todavia, essas instalações só poderiam movimentar até 150 mil toneladas.

A partir daí foram necessários mais 22 anos para uma abertura ainda maior aos investimentos privados, com o Decreto Lei nº 5/1966, que revogou a limitação de movimentação imposta pelo Decreto-Lei nº 6.460/1944. Em 1969, passou a ser permitida a movimentação de cargas de terceiros nesses terminais rudimentares, após autorização do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN, autarquia ligada ao Ministério do Transporte. Entretanto, essa hipótese só era permitida ao se constatar congestionamento nas instalações dos portos organizados.

Nesse contexto, foi criada em 1975 a estatal federal Empresa de Portos do Brasil S/A – Portobrás, para atuar como autoridade portuária nacional, administrando os principais portos do Brasil por meio de subsidiárias, as chamadas Companhias Docas.

Em 1988 a base fundamental da regulamentação da atividade portuária no Brasil foi criada a partir da promulgação da Constituição Federal, 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 f.

A Portobrás foi extinta logo em seguida, em 1990, iniciando-se o processo de revisão do arcabouço institucional e legal que resultou na Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, a chamada “Lei dos Portos”. A lei tratava do regime jurídico da exploração dos

portos organizados e das instalações portuárias e dava outras providências. Foi promulgada em um momento político em que o governo brasileiro se alinhava com uma política econômica de cunho neoliberal.

Assim, rompeu-se com a ideia do monopólio estatal da atividade portuária ao ser implantado um modelo em que caberia ao Estado a fiscalização e regulamentação da operação, e ao setor privado a prestação desses serviços (Castro, Pasold, 2010).

Conforme será observado mais à frente, apenas em 2013, com a Nova Lei dos Portos, que a figura do terminal de uso privado - TUP, como temos hoje, foi criada.

Porém, é inegável que a Lei nº 8.630/1993 foi um divisor de águas na modernização portuária do Brasil. O novo regime trouxe grandes avanços, melhorando a eficiência e reduzindo custos, como pode ser observado na Tabela 1, seguir.

Tabela 1 - Melhorias de custo e eficiência após a Lei 8.630/1993

	Antes da Lei dos Portos	Após a Lei dos Portos
Custo da movimentação de grãos nos principais portos brasileiros	17 a 20 dólares por tonelada	8 a 10 dólares por tonelada
Capacidade de operar o transporte de contêineres	8 a 12 contêineres por hora	25 a 30 contêineres por hora
Custo médio da movimentação unitária de contêineres	500 dólares por contêiner	200 dólares por contêiner

Fonte: Confederação Nacional da Indústria - (CNI, 2007, p.8).



Cronologia do Sistema Portuário Brasileiro

1530-1630

Surgem os primeiros ancoradouros no Brasil (Salvador, São Luís, Belém, Recife).

1763

Capital da colônia é transferida de Salvador para o Rio de Janeiro. O porto do Rio de Janeiro ganha mais importância, exportando o ouro de Minas Gerais.

1808

D. João assina a Carta Régia de Abertura dos Portos⁴.

1892

Atracação do cargueiro Nasmith, marca a inauguração do Porto de Santos, que deixava definitivamente para o passado o comércio marítimo realizado por meio de primitivas pontes e trapiches.

1890

Fundada a Companhia Docas de Santos – As atividades em Santos iniciaram-se no século XVI, mas suas estruturas eram rudimentares.

1869

Ocorrem as primeiras “concessões” portuárias - D. Pedro II sanciona a Lei de nº. 1.746, que autoriza os presidentes das províncias a controlarem a construção, nos diferentes portos do Império de docas e armazéns para carga e descarga de mercadorias.

1944

Decreto-Lei nº 6.460
Relativização do monopólio da União.

1934

Decreto nº 24.599/1934 – Já sob o Brasil República, autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. Inicia-se um processo de centralização do setor.

1903

Criada a Caixa Especial de Portos, com recursos para investimentos fundamentais.

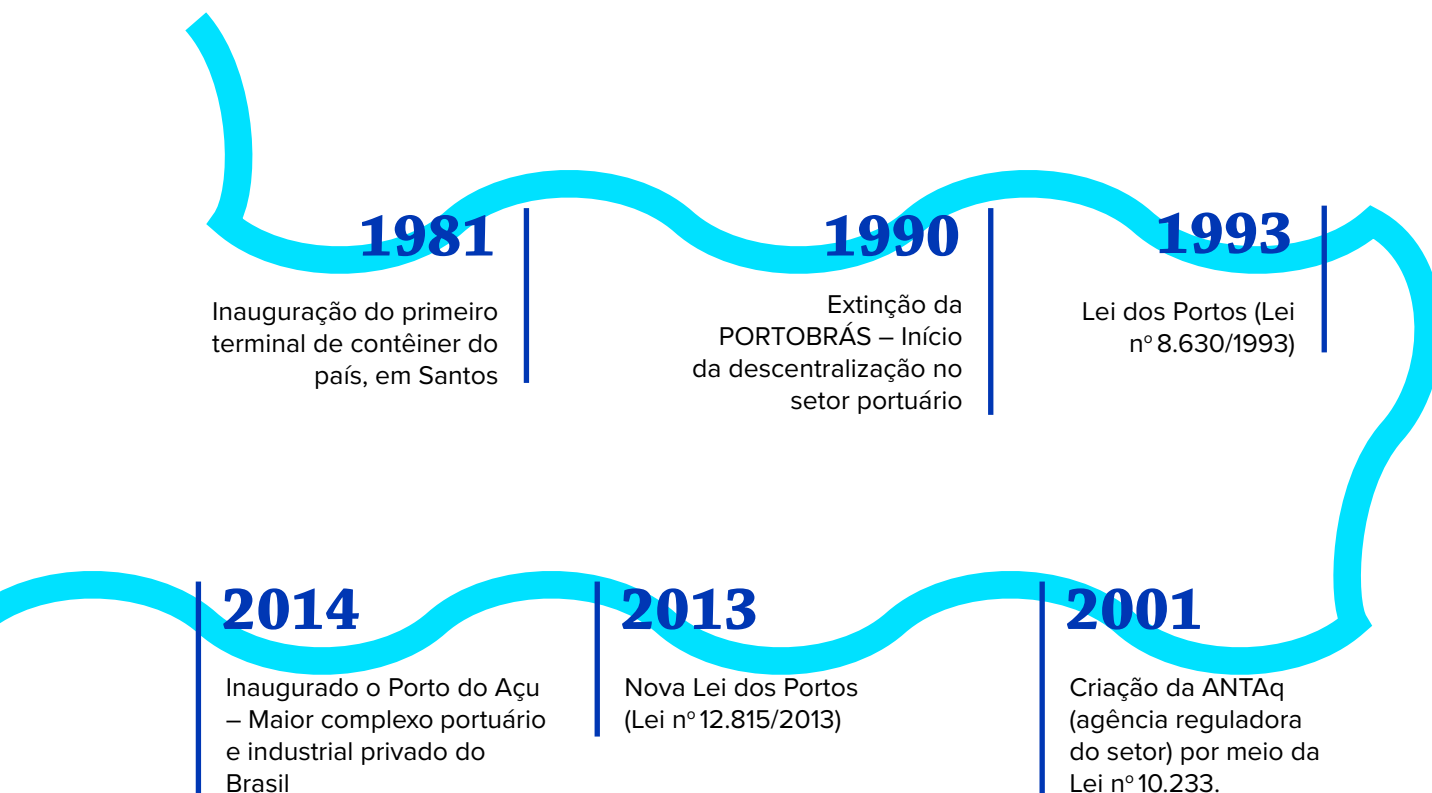
1975

Criação da Portobrás - empresa pública que detinha a função de realizar atividades relacionadas à construção, administração e exploração dos portos.

1966

Decreto-Lei nº 5 revoga a limitação de movimentação imposta pelo Decreto-Lei nº 6.460/1944.

⁴ Com a Carta, o Porto do Rio de Janeiro assume o processo da alfândega. Em 1806, Napoleão havia instituído o bloqueio continental, objetivando impedir a entrada dos produtos ingleses nos principais portos europeus, pressionando Portugal a fechar seu comércio com os Ingleses. A mudança da Corte para o Rio de Janeiro foi a solução encontrada por D. João para fugir da imposição francesa.



https://www2.camara.leg.br/legin/fed/carreg_sn/antioresa1824/cartaregia-35757-28-janeiro-1808-539177-publicacaooriginal-37144-pe.html

<https://g1.globo.com/bahia/noticia/2013/05/1-porto-do-pais-faz-100-anos-com-potencial-para-dobrar-producao-na-ba.html>

A Modernização do Transporte Marítimo e o Desenvolvimento Dos Portos



27

Capítulo 3

Capítulo 3.1

Sinergia na Evolução Marítima e Portuária

O surgimento de navios de grande porte tem impactos significativos no transporte internacional. Na busca pela redução dos custos unitários e pelo aumento da competitividade, a indústria naval constantemente tem investido em tecnologias avançadas e inovações na construção de navios, resultando em embarcações maiores.

A consequência óbvia é que os terminais portuários devem se adaptar e modernizar suas infraestruturas para acomodar eficientemente essas novas dimensões. Não só é necessário aumentar o tamanho do cais e do calado para receber esses navios como também ampliar a área de armazenagem, instalar equipamentos específicos para receber cada tipo de navio, entre outras adaptações.

Dessa forma, é essencial compreender a evolução da navegação e dos navios ao longo do tempo. A imagem 4 traz a quantidade de TEUs – *Twenty feet Equi-*

Você sabia?



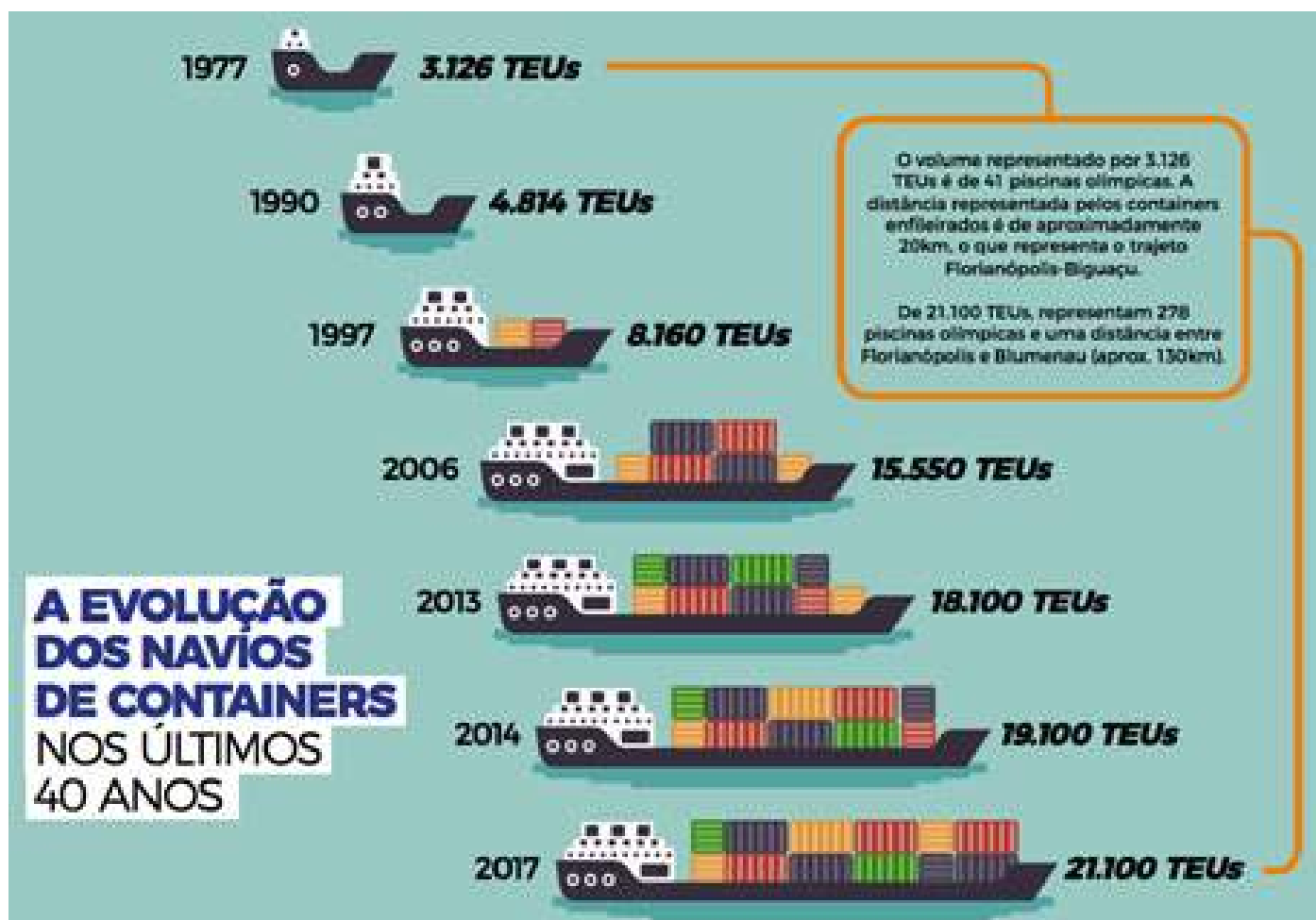
O armador é uma empresa ou pessoa física responsável por realizar o transporte marítimo. Ele equipa, mantém e explora comercialmente as embarcações mercantis.

A ATP tem, em seu site um glossário no qual você pode buscar todos os termos usados no setor. Para saber mais, acesse:

<https://www.portosprivados.org.br/solucoes/glossario>

valent Unit (unidade equivalente a um contêiner de 20 pés) carregados por navio porta-contêineres ao longo dos anos. Como vimos no capítulo 2, foi a criação do contêiner que facilitou e agilizou o transporte de mercadorias entre os países, contribuindo para reduzir avarias e possibilitando a movimentação de diversos tipos de mercadorias em um mesmo navio.

Imagem 4 - Crescimento da Capacidade dos Navios



Fonte: Engeplus¹

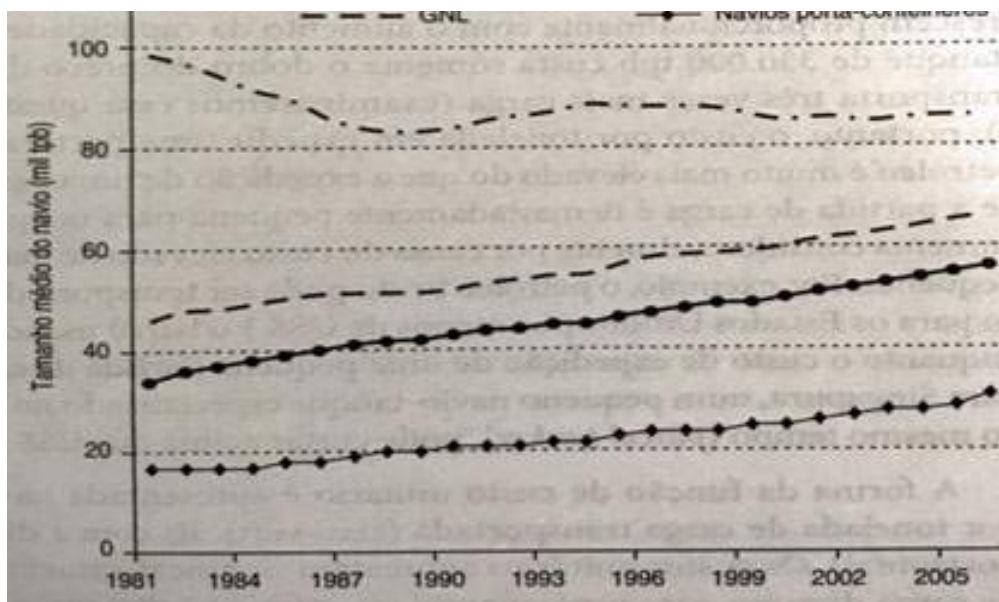
Para o transporte de mercadorias são necessários vários tamanhos de navios, a depender das diferentes dimensões da carga, das distâncias a serem percorridas e profundidades da água. Um exemplo são os navios-tanques que sofreram variações de tamanho ao longo do tempo de acordo com a mercadoria carregada e o tamanho do percurso.

“Os navios-tanques evoluíram para VLCCs (acima de 200.000 tpb) que operam nos tráfegos de longo curso; os navios-tanques Suezmax (199.999 tpb) foram usados nos tráfegos de petróleo bruto de distância média; os navios Aframax (80.000-120.000 tpb) foram empregados nos tráfegos de petróleo bruto de curta distância; os navios-tanques Panamax (60.000-80.000 tpb) são utilizados nos tráfegos de petróleo bruto de distância muito curta e no transporte de produtos derivados pretos.” (STOPOFORD,2017, Pg. 109).

1 <https://www.engeplus.com.br/noticia/economia/2018/os-navios-e-suas-transformacoes-com-o-passar-do-tempo>

Em geral, ao longo dos anos, observa-se um crescimento nas dimensões dos navios, conforme demonstra o Gráfico 1. Todavia, nem sempre é assim! Um exemplo são os navios-tanques, que decresceram em dimensão de 96.000 tpb para 86.000 tpb, devido às mudanças relacionadas às frotas desses navios que foram utilizadas para curtas distâncias.

Gráfico 1 – Tendência na dimensão dos Navios

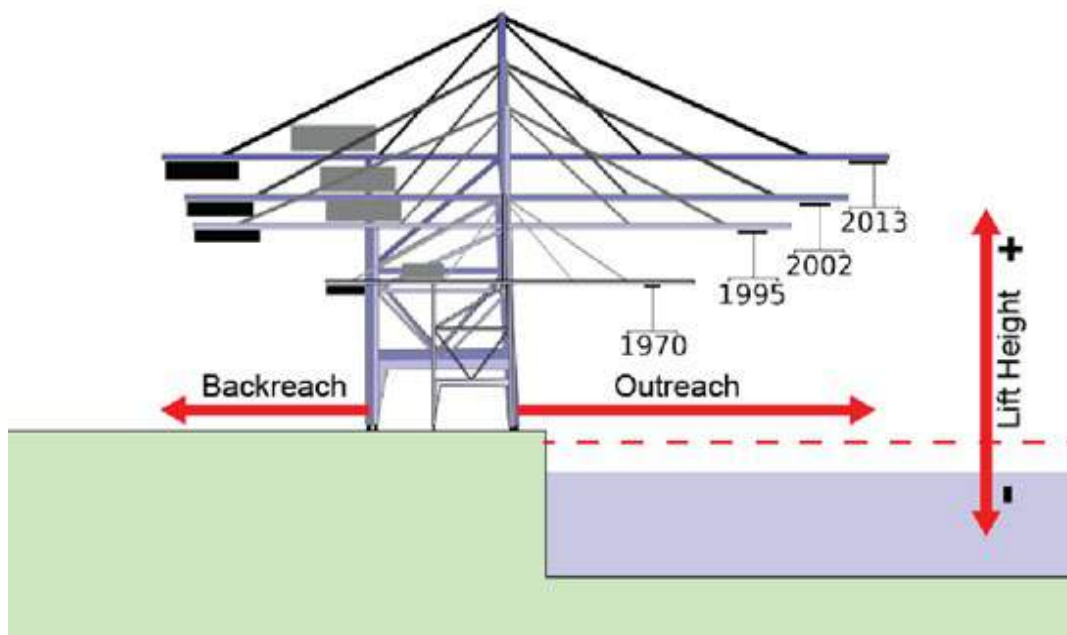


Fonte: Stopford (2007, p. 109).

Na Imagem 5, observa-se a evolução dos equipamentos nas instalações portuárias. Navios maiores exigem maior alcance de seus equipamentos. Os guindastes passam a apresentar lanças mais longas e altas. Isso também exigiu que os *trolleys* (carrinhos) aumentassem a sua velocidade. Assim, cada instalação deve se adaptar ao tamanho da embarcação que irá atracar.

Imagem 5 – Crescimento da Capacidade dos Equipamentos Portuários

	1970	1995	2002	2013	2018
Outreach	37	54	67	72	72
Backreach	15	20	25	25	
Lift Height +	25	38	41	52	55
Lift Height -	10	14	17	17	



Fonte: Rankine, et al. (2018. p. 4).

Além dos navios-contêineres e dos navios-tanques, as embarcações graneleiras também evoluíram ao longo do tempo. São essencialmente de diferentes tamanhos para diferentes tipos de cargas, bem como para diferentes rotas geográficas.

Tabela 2 - 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: Hensher, et al. (2001).

Outra novidade no transporte marítimo ao longo do tempo foi a sua especialização. O transporte marítimo “especializado” é composto por navios concebidos para transportar uma carga particular e oferece um serviço a determinado grupo de clientes, ou seja, são elaborados e adquiridos navios característicos para o transporte, manuseio e armazenamento de uma carga singular. A especialização faz com que a operação seja adaptada a necessidades específicas, como o projeto do navio e o fluxo de mercadorias.

Em 1852, foi construído o primeiro navio graneleiro moderno (John Bowes) destinado ao transporte de carvão. Logo em seguida, ocorreu uma rápida expansão de outros tipos de navios especializados, como mostra a Tabela 3. Hoje podemos dizer que existem basicamente cinco setores especializados: veículos motorizados, produtos florestais, cargas frigoríficas, gás liquefeitos e partidas de cargas de produtos químicos. Vale ressaltar que, com a criação do transporte especializado, também foram criados terminais portuários especializados para receber tais cargas.

Tabela 3 – Desenvolvimento dos tipos de navios para determinada mercadoria

Data	Primeiro navio especializado da classe	Mercadoria	Dimensão
1852	Navio graneleiro	Carvão	650 tpb
1865	Cargueiro de linhas regulares	Carga geral	3.500 tpb
1880	Navio frigorífico	Carne congelada	400 carcaças
1886	Navio petroleiro	Petróleo	3.030 tpb
1921	Navio combinado (petróleo-minério)	Minério de ferro/petróleo	14.305 tpb
1926	Navio de cargas pesadas	Carga pesada	4.280 tpb
1954	Navio químico segregado	Produtos químicos	16.600 tpb
1950	Navio-tanque de GLP (amônia)	Amônia	1.500 tpb
1956	Navio transportador de carros	Carga com rodas	260 carros
1956	(conversão)	Contêineres/ petróleo	58 TEU
1962	Navio de produtos florestais	Madeira serrada	9.200 tpb
1964	Navio-tanque GNL (construído para um propósito)	GNL	27.400m ³

Fonte: Adaptada de Stopford (2007, p. 98).

Gerações de Desenvolvimento dos Terminais Portuários

Conforme vimos no segundo capítulo, o comércio internacional e o setor portuário mudaram drasticamente a partir da segunda metade do século XX. Na busca por entender melhor a transição do papel dos terminais portuários, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento - UNCTAD criou um sistema¹ de classificação das gerações portuárias, com foco na atitude e política da gestão do porto.

São três gerações apontadas pela instituição. A primeira geração contempla os portos que vieram antes de 1960, vistos apenas com um ponto de transferência, com atividades limitadas ao carregamento, descarregamento, armazenamento e alguns serviços de navegação.

Os investimentos eram focados em infraestruturas à beira-mar, sem qualquer tipo de informação ou conhecimento sobre os navios e as cargas que estivessem fora desse perímetro. O porto era independente e isolado, e tratava de todos os seus processos da mesma forma. A produtividade era considerada baixa e a movimentação de cargas, lenta. (Gorges, 2021, p. 21)

Já a segunda geração vai de 1960 a 1980, e é caracterizada pela oferta de serviços que agregam valor ao produto que passam pelo porto. O porto não é mais só um ponto de transferência, mas também um ponto de produção. Os governos, as autoridades portuárias e os prestadores de serviços têm uma compreensão mais ampla das funções do porto. A partir de uma concepção e de uma atitude de gestão mais amplas, são elaboradas políticas, legislações e estratégias de desenvolvimento portuários.

Instalações industriais são construídas na área portuária. Assim, o porto se desenvolve e expande para o interior com indústrias, como a de siderurgia, metalurgia, refinarias, alumínio, celulose, fertilizantes, petroquímica, entre outras. Surgem muito em decorrência do aumento da quantida-

1 https://unctad.org/system/files/official-document/tdc4ac7_d14_en.pdf

de de matérias-primas importadas pelos países industrializados, acompanhado pela utilização de grandes navios-tanque e graneleiros no transporte marítimo (UNCSTAD, 1992).

Se o foco da segunda geração é a carga geral, granel sólido e granel líquido, a terceira geração já é influenciada pela criação do contêiner e pelo conceito de intermodalidade. O porto passa a ter uma atitude mais ativa em relação à oferta de seus serviços. Percebe-se que os fluxos das cargas são muito mais voláteis do que no passado, sendo necessário esforços para conquistar e mantê-las. Questões como a segurança portuária e ações voltadas para o meio ambiente, também começam a ser observadas na terceira geração, mas os temas só vão ganhar mais corpo na quinta geração, proposta por alguns estudiosos.

A quarta geração foi proposta pela UNCTAD em 1999². Essa geração é caracterizada por terminais que estão fisicamente separados, mas ligados por meio de operadores comuns ou de uma administração comum (portos em rede). Um exemplo deste último tipo é a fusão dos portos de Copenhague, na Dinamarca, e de Malmo, na Suécia.

A tabela 4 traz um resumo dessas quatro gerações. Todavia é bom lembrar que já se fala de uma quinta Geração. Alguns estudiosos falam que a quinta geração será marcada pela tecnologia e automação, outros apontam que serão portos que focam a inovação tecnológica verde e inteligente, enfatizando que a produção e o serviço portuário devem adequar-se ao conceito de proteção ambiental verde e de tecnologia de alta resolução (Felício, Caldeirinha, 2019).

Portos 5.0 serão hubs de energia limpa, que terão geração de energia renovável, atrairão empresas e produção de baixo carbono e suprirão a demanda por bunker limpo. Aí a tecnologia não entra como delineador do porto, mas como característica e ferramenta de um propósito muito maior. Será um coadjuvante na descarbonização do setor. (CUNHA, 2022).

Tabela 4 – Evolução das Gerações Portuárias

	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração	4ª Geração
Início/Período:	Até 1960	De 1960 a 1980	De 1981 a 1990	De 2000 a 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 à navegação	Produção industrial, fornecimento de bens e serviços para indústria naval e serviços de valor agregado	Implementação da logística e de 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

Tipologias da Gestão Portuária



36

Capítulo 4



organização portuária e seus modelos de gestão surgiram ao longo do tempo a partir da influência de vários fatores, como a estrutura socioeconômica dos países, a legislação e visão política, a localização geográfica, a natureza das cargas operadas, as características históricas, entre outros.

Cada uma das tipologias existentes representa um modelo de negócio e uma abordagem de governança distinta para a administração de instalações portuárias, no que se refere às responsabilidades nas diferentes áreas de operação de um porto, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 - Tipologia da Gestão Portuária no mundo

Itens	Service Port	Tool Port	LandLord Port	Corporatized Port ¹	Fully Privatized Port
Operação Portuária	Público	Privado	Privado	Privado	Privado
Investimento em Superestrutura	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Equipamento	Público	Público	Privado	Privado	Privado
Investimento em Infraestrutura	Público	Público	Público	Privado	Privado
Administração do Porto	Público	Público	Público	Privado	Privado
Propriedade da Terra e Ativos	Público	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Adaptada da tipologia apresentada pelo Banco Mundial (2022, p. 100-109) com inclusão do modelo de Notteboom, Pallis e Rodrigue. (2022, p. 295)

Portos, governos e partes interessadas deixaram de acreditar em um único modelo de governança portuária. Existem alguns pontos em comum em termos de governança, mas o nível preciso de intervenção estatal desejado no setor portuário continua sendo um

¹ *Corporatization* (corporatização): É uma forma particular de comercialização que envolve a criação de uma entidade jurídica separada, que assume a responsabilidade legal de fornecer as funções ou serviços exigidos em seu estatuto. O diferencial da corporatização é a criação de uma pessoa jurídica com ações. A corporatização tem sido um modelo-chave de governança imposto em alguns países. Existe um debate considerável sobre a questão de a corporatização ocorrer pela emissão de ações ou pela criação de entidades com propósitos para o Estado. No Porto de Rotterdam a corporatização foi particularmente bem sucedida. Os efeitos do modelo de corporatização podem ser analisados em: *Performance effects of the corporatisation of Port of Rotterdam Authority*, escrito por Peter DeLangen e Christiaan Heij.

tema de extrema controvérsia e discussão em vários países.

A seguir resumimos as características dos cinco principais modelos baseados na responsabilidade dos setores público e privado na gestão portuária.

- **Public Service Port:** a autoridade portuária realiza toda a gama de serviços portuários e é proprietária de toda a infraestrutura. Operação, investimento, administração e propriedade são totalmente públicos. Geralmente trata-se de um setor ligado a um ministério do governo, e a maioria de seus funcionários são funcionários públicos. Alguns serviços auxiliares como praticagem, dragagem e reboque podem ser deixados para empresas privadas, devido às ineficiências relacionadas a expertise e orçamento público.
- **Tool Port:** possui todos os aspectos de um porto de serviço público, a diferença se apresenta na movimentação com operação privada. Porém, a autoridade portuária ainda é proprietária de todo o equipamento terminal ou parte dele. São exemplos de portos que usam esse modelo: Houston, nos EUA e Chittgong, em Bangladesh (INFRA S/A, 2023, p. 3)
- **Landlord Port:** nesse modelo a operação, os investimentos em superestrutura e os equipamentos ficam na incumbência do setor privado. Enquanto os investimentos em infraestrutura (ex: acesso aos terminais), administração e propriedade da terra e dos ativos, são encargos do setor público. É o modelo de gestão mais comum. No Brasil, é o modelo dos arrendamentos portuários. Outros portos que possuem esse modelo são: Rotterdam, Antuérpia, Singapura e Shangai.
- **Corporatized Ports:** trata-se de portos que foram quase totalmente privatizados, com a exceção de que a propriedade permanece pública. Esse modelo de gestão é único, pois propriedade e controle estão separados, diminuindo assim as pressões de “bem público” que as autoridades portuárias enfrentam e as pressões de “valor para o acionista” que os portos privados devem manter para provar excelência na gestão (Notteboom; Pallis; Rodrigue, 2022).
- **Fully Privatized Ports:** esse é o resultado da privatização completa de um porto ou terminal portuário. A autoridade portuária é totalmente privatizada e todas as funções portuárias estão sob controle privado. Ao setor público cabe a supervisão regulatória padrão. Os Terminais de Uso Privados se encaixam nessa tipologia.

Embora o *landlord ports* seja predominante, ter modelos jurídicos distintos não é uma “jabuticaba brasileira”. Terminais privados em sede própria já existem em aproximadamente nove países, como Inglaterra, Nova Zelândia, Austrália, Equador, Estados Unidos, Colômbia, Chile, Holanda e Alemanha. O Banco Mundial não indica um modelo de governança padrão, mas deixa em aberto a sugestão para os Estados organizarem seus sistemas portuários conforme suas conveniências. No Brasil, os modelos de arrendamento e TUP, juntos, deram certo, e o TUP deu muito certo!

Sistema Portuário Brasileiro e sua Regulamentação



39

Capítulo 5

Em 2012, quase 20 anos depois da publicação da Lei dos Portos (Lei nº 8.630/1993), iniciou-se a discussão sobre a necessidade de um novo marco regulatório para o setor.

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*¹. Nesse estudo, foram entrevistados, durante cerca de dois anos, os players do mercado marítimo e portuário, bem como todos os órgãos de governo e da sociedade civil que participam do Sistema Portuário Brasileiro.

Buscava-se um novo modelo no qual seis objetivos fundamentais fossem buscados: 1) promover o aumento da eficiência e de novos investimentos; 2) viabilizar e estimular o aumento da participação privada; 3) assegurar a preservação dos interesses públicos; 4) garantir a isonomia no tratamento dos agentes do setor; 5) estabelecer mudanças consistentes na transição e no futuro; e 6) não alterar a Constituição, com liberdade no campo infraconstitucional.

Com base nessa pesquisa, o governo federal, em 6 de dezembro de 2012, editou a Medida Provisória 595/2012, que revogou a Lei nº 8.630/1993. A Medida Provisória nº 595/2012 recebeu 645 emendas parlamentares. As 167 emendas acolhidas resultaram no Projeto de Lei – PLV 9, com 23 emendas aglutinativas² votadas e apenas quatro delas aprovadas. A votação na Câmara Federal durou 49 horas. A Nova Lei dos Portos, aprovada pelo Senado em curtíssimo prazo, foi sancionada em 5 de junho de 2013.

Você sabia?



LegiPort
Legislação do Setor Portuário

A ATP criou em 2022 um banco com toda a legislação aplicável ao setor portuário. Nesse banco você encontra tanto as legislações em vigor como as que não estão mais vigentes, podendo procurá-las por ano, tema, órgão, número etc. É só clicar na imagem acima ou entrar em: www.portos-privados.org.br/solucoes/legislacao

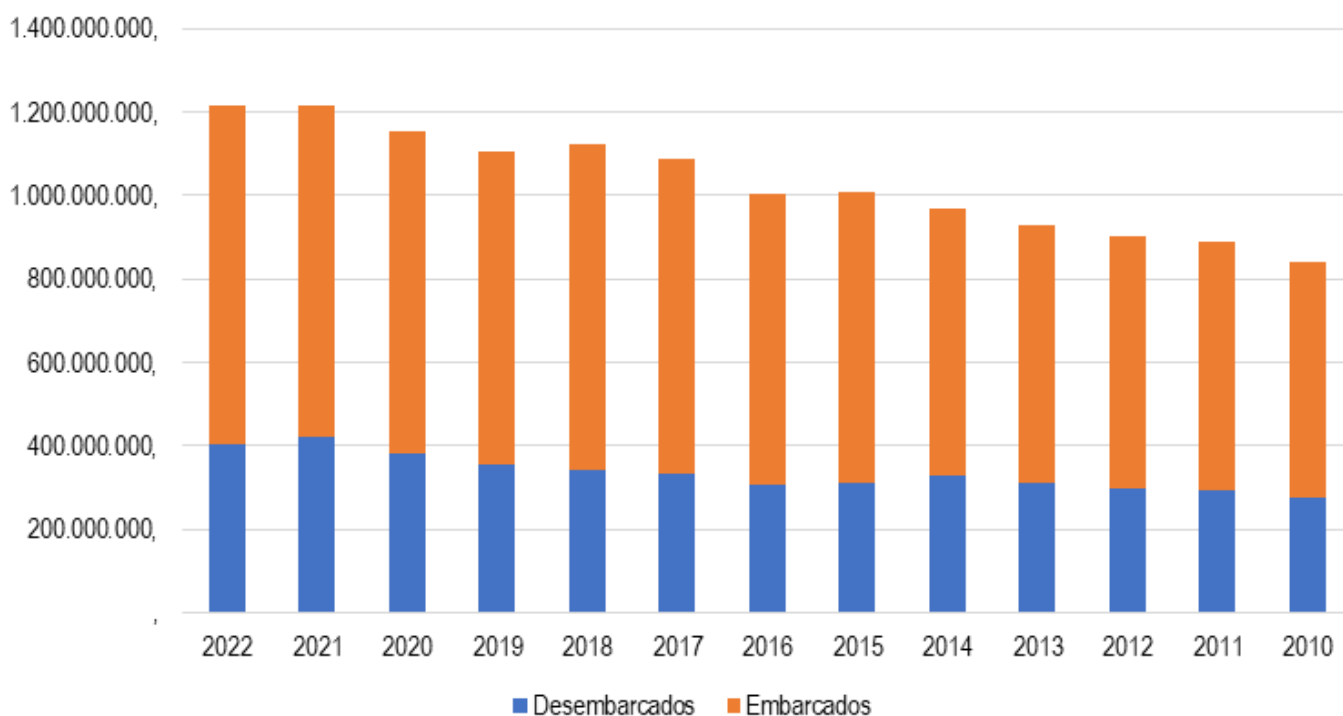
¹ <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/7668>

² 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 partir de então, foi estabelecido um novo marco regulatório para o sistema portuário brasileiro, a Lei nº 12.815/2023, formalizando o objetivo de modernizar o setor, trazer investimentos e incentivar a participação privada no desenvolvimento da infraestrutura portuária.

A partir da nova lei, o volume de cargas movimentadas nos portos brasileiros cresceu e atingiu mais de 1.200 milhão de toneladas, um aumento de 45% em relação aos níveis de 2010³.

Gráfico 2 - Evolução da Movimentação Portuária Brasileira



Fonte: Elaboração própria com base em Painel Estatístico Aquaviário da ANTAq (2022).

Antes de entendermos as principais alterações trazidas pela nova lei, é importante trazermos algumas 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;
- **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 provimento e abastecimento de embarcações de turismo;
- **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 nº 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.

Tabela 6 – Principais mudanças trazidas pela lei nº 12.815/2013

	Lei nº 8.630/1993	Lei nº 12.815/2013
Modelos de exploração da instalação portuária.	1) Uso público 2) Uso privativo: a) exclusivo, para movimentação de carga própria; b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros. c) de turismo, para movimentação de passageiros (incluído em 2006) d) Estação de Transbordo de Cargas. (incluído em 2007)	1) Porto Público – Arrendamento/ Concessão 2) Privado por Autorização: a) Terminal de uso privado - TUP b) Estação de transbordo de carga - ETC c) Instalação portuária pública de pequeno porte IP4 d) Instalação portuária de turismo - IPTur
Cargas	Os terminais de uso misto eram autorizados a movimentar carga de terceiros, desde que em base eventual e subsidiária.	Extingue o conceito de carga própria deixando os terminais livres para movimentarem carga própria ou de terceiros
Conselho de Autoridade Portuária - CAP	Caráter deliberativo	Caráter consultivo
Trabalhadores Portuários	Sem categoria diferenciada	Cria 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.
Dragagem	Sem dispositivo sobre	Novo capítulo sobre dragagem, prevendo contratos de “dragagem por resultado” com 10 anos de duração a serem licitados segundo o Regime Diferenciado de Contratação – RDC, um sistema mais flexível de licitação criado pela Lei nº 12.462 em 2011
Concentração de Poder de Decisão	Maior autonomia e poder decisório do CAP e das Cias Docas	Maior concentração no governo federal, por meio da Secretaria de Portos e da ANTAq

A Evolução do Planejamento no Setor Portuário

Além do fomento ao investimento e à modernização, uma das ideias do governo que constavam da justificativa da Medida Provisória nº 595/2012 foi a retomada da capacidade de planejamento no setor portuário. Foi possível notar, inclusive, outro objetivo do governo federal à época: a integração dos modais terrestres aos portos. Isso porque foram anunciados diversos investimentos em rodovias e ferrovias.

Dessa forma, o problema do setor portuário brasileiro não era devido apenas à falta de lei ou regulação, mas também de planejamento:

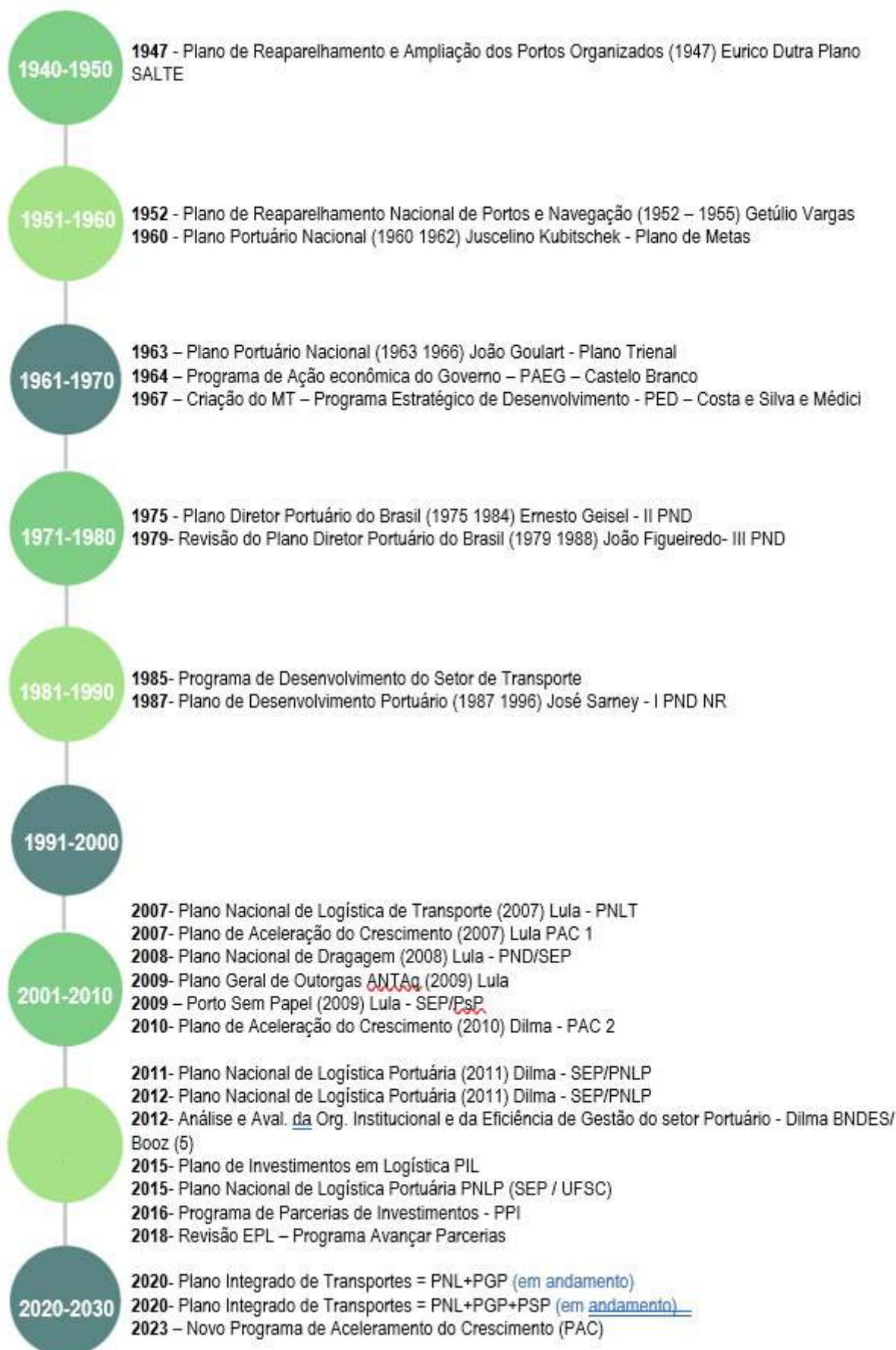
Essa falta de “planejamento” de uma política portuária nacional levou à superabundância de diversos portos na costa brasileira, construídos de forma aleatória e sem relação econômica com a sua hinterland. Cada estado, além de pleitear o melhoramento de seu porto principal, para atender a interesses locais, defendia a construção de novos portos para atender a demandas específicas. Muitas vezes, era ignorada a presença de um porto no estado vizinho, que facilmente poderia atender às demandas específicas, para contemporizar os compromissos políticos (GOULARDI, 2007, p.464).

A Imagem 6 traz os Planos de Melhoramento e Reparelhamento dos Portos Brasileiros de 1947 até setembro de 2023. Apesar dos diversos planos ao longo do tempo, o sistema portuário brasileiro ainda sofre com o alto nível de descontinuidade entre os planos, gerando desperdícios de recursos públicos e fazendo com que o planejamento logístico de longo prazo esteja incluído na lista de alto risco do Tribunal de Contas da União – TCU¹.

Os achados do TCU incluem o último Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, apresentado pelo governo Lula em agosto de 2023, quando foi anunciado que o setor portuário receberia um investimento total de R\$ 54,8 bilhões, sendo que desse total, R\$ 44,6 bilhões (81,4%) seriam originados da iniciativa privada e, desta última quantia, R\$ 25 bilhões adviriam dos TUPs (45,6%). Entre obras e projetos prioritários, estão acessos terrestres, dragagens, estudos e projetos, inovações tecnológicas, entre outros².

1 Painel de Achado no Planejamento Integrado de Transportes – TCU- 2023

2 BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Novo PAC. Disponível em: <<https://www.gov.br/casacivil/novopac/transporte-eficiente-e-sustentavel/portos>>

Imagem 6 – Planos de Melhoramento e Reparelhamento dos Portos Brasileiros

Os Elementos de Diferenciação Regulatória



46

Capítulo 6

Terminais de Uso Privado

Em 1944, durante o governo Getúlio Vargas, foi publicado o Decreto-Lei nº 6.460, o primeiro a regular a construção e a exploração de instalações portuárias rudimentares (embrião dos TUPs). 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. Porém, essas instalações só poderiam movimentar até 150 mil toneladas.

No intuito de promover a recuperação econômica nacional, em 1966 foi publicado o Decreto-Lei nº 5, que estabelecia regras para as atividades da Marinha Mercante, dos portos nacionais e da rede ferroviária nacional. A partir do Decreto-Lei nº 5/1966 foi permitido a embarcadores ou a terceiros construir ou explorar instalações portuárias, independentemente da movimentação anual de mercadorias, desde que a exploração fosse para uso próprio. Nasceram, então, os primeiros terminais privados.

Você sabe a diferença entre TUP e ETC?

As Estações de Transbordo de Cargas são utilizadas exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem. Já o TUP pode realizar a navegação de longo curso, cabotagem ou interior.

Em 1993 a Lei nº 8.630 flexibilizou esse modelo e criou a figura do terminal de uso privativo misto, no qual era autorizada a movimentação também cargas de terceiros, desde que em base eventual e subsidiária. A lei também traz o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, passando a ser conhecida como Lei dos Portos.

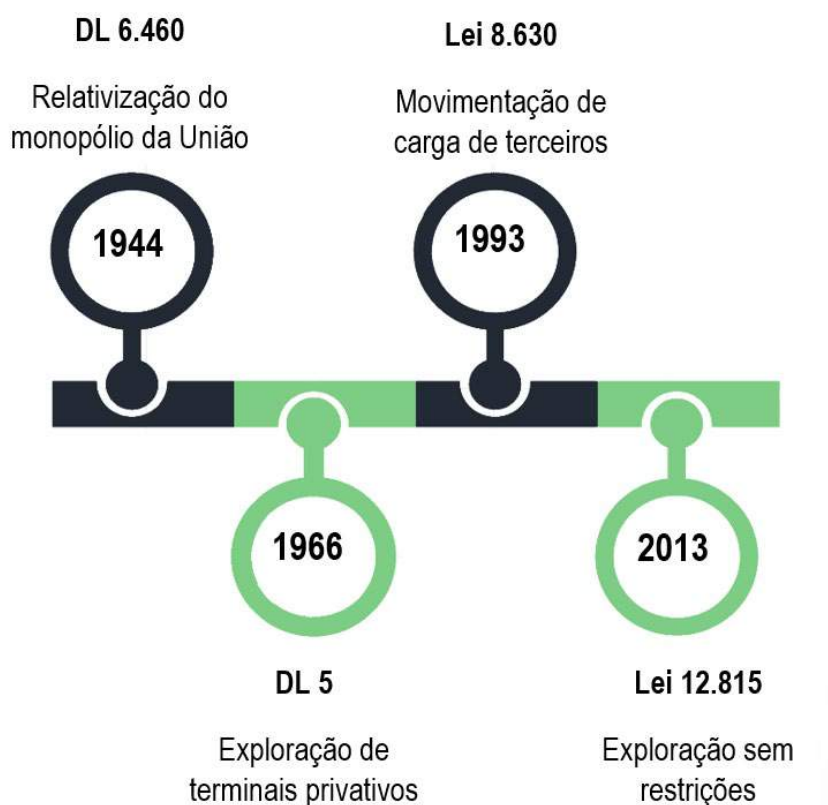
Por fim, em 2013 foi publicada a Lei nº 12.815 que dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operado-

res portuários. A Nova Lei dos Portos traz quatro modalidades de autorizações de instalações portuárias: terminal de uso privado (TUP), estação de transbordo de carga (ETC), instalação portuária pública de pequeno porte (IP4) e instalação portuária de turismo (IPTur).

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

Cumprir destacar que os TUPs têm sido o principal motor de investimento do setor portuário brasileiro dos últimos anos, principalmente após a promulgação da Lei dos Portos. Segundo dados obtidos pelo DataPort¹, a carteira de investimentos dos portos privados desde a promulgação da lei totalizou R\$ 89,3 bilhões, contabilizando investimentos em novas instalações e ampliações. Vale ressaltar que além do investimento ser 100% privado, o risco também o é.

Imagem 7 – Normativas que abrem o caminho para a criação dos TUPs



Fonte: Coordenação de Estudos e Pesquisas da ATP

1 ATP. Dataport, 2022. Disponível em: <https://www.portosprivados.org.br/solucoes/dataport>.

Concessões e Arrendamentos

Vimos que um TUP é a instalação portuária explorada mediante autorização e localizada **fora da área do porto organizado**. Lembrando que a área de um porto organizado é aquela localizada dentro da sua poligonal, delimitada por ato do Poder Executivo. A Lei nº 12.815/2013 define duas formas de exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas: concessão e arrendamento de bem público.

A concessão é uma cessão onerosa do porto organizado, com vistas à administração e à exploração de sua infraestrutura por prazo determinado. A primeira concessão de uma Companhia Docas ocorreu em 2022. O fundo de investimentos Shelf 119 Multiestratégia, da gestora Quadra Capital, arrematou a Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) e terá a sua gestão por 35 anos.

Já o arrendamento é a cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado. Um porto organizado geralmente possui várias áreas arrendadas. Essas áreas podem ser utilizadas, por exemplo, para a movimentação de cargas (embarque e desembarque), para o armazenamento de cargas, ou para ambos.

Você sabia?



As poligonais são uma representação em mapa, carta ou planta dos limites físicos da área do porto organizado. É o espaço geográfico onde a autoridade portuária detém o poder de administração do porto público.

Os Elementos de Diferenciação Regulatória

Nessa seção apresentaremos os principais elementos da diferenciação regulatória entre os Terminais Privados e os Portos Públicos (Arrendamentos).

1) BASE LEGAL: a diferenciação regulatória entre Terminais de Uso Privado - TUPs e os arrendamentos nos Portos Públicos - PPs se dá inicialmente no próprio texto legal disposto no art. 2º, incisos XI e XII, da Lei nº 12.815/2013, dispostos a seguir.

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

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;

Aos arrendamentos dos PPs é dada, 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 arrendamentos dos PPs são terras públicas.

A Lei nº 12.815/2013, a Exposição Motivos da MP nº 595 e o Decreto nº 8.033/2013 (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: uso de bem público para prestação de serviço público (art. 4º da Lei nº 12.815/2013) x atividade econômica em sentido estrito, isto é, livre iniciativa (art. 45 da Lei nº 10.233/2001 c/c art. 35-A Decreto nº 8.033/2013).

2) MODALIDADE DE OUTORGA: enquanto os arrendamentos de 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 TUPs, 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.

A regulação exercida sobre as autorizações das instalações portuárias não pode ocorrer como se houvesse a tutela de serviços e bens públicos. Afinal de contas, a propriedade é privada, os investimentos e riscos do empreendimento são assumidos integralmente pelo investidor e este é o maior interessado na prestação de um bom serviço para sua sobrevivência no mercado. Por isso, não há razoabilidade em submeter a iniciativa privada a procedimento parecido com aqueles típicos do regime de direito público.

3) PRAZO¹: após devidamente assinados, os contratos de arrendamento de PPs têm 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-se do regime jurídico dos TUPs, cuja exploração se dá mediante a outorga de autorização, sem a realização de certame. No caso dos arrendamentos nos 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 PPs são remunerados pelo arrendador; os termos do arrendamento são negociados periodicamente; é possível o reequilíbrio econômico-financeiro desses contratos, o que implica em um compartilhamento de lucros e prejuízos entre arrendador e arrendatário. Nos TUPs, os riscos são tolerados pelos empreendedores. (CADE. Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31, 2010).

4) REGULAÇÃO ECONÔMICA: os contratos de arrendamento dos PPs possuem, no mínimo, 24 cláusulas essenciais (dispostas nos 12 incisos do art. 5º-C, da Lei nº 12.815) que tratam de tópicos como: objeto de arrendamento, área, prazo, valor do contrato, procedimentos dos reajustes e das revisões dos valores do contrato.

Os contratos de TUPs também devem conter todas as cláusulas contratuais essenciais dispostas no art. 5º-C, da lei nº 12.815, com exceção do inciso III, referente ao valor do contrato e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste.

As cláusulas dos contratos de arrendamento, por serem oriundos da Administração Pública

¹ Em 10 de maio de 2017 foi publicado o Decreto nº 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.

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 arrendamentos, pois, se houver 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, p. 70).

5) TARIFAS PORTUÁRIAS: além do pagamento do valor do arrendamento, são devidas as tarifas públicas pelo requisitante dos serviços (arrendatário ou operador) para as autoridades portuárias — que são entendidas como o rateio de despesas necessárias a 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 os TUPs, em geral, sejam isentos do pagamento de tarifas, toda despesa de manutenção é realizada com recursos próprios.

Vale ressaltar que, muitas vezes, as tarifas portuárias são repassadas para os TUPs de maneira indireta. Um caso típico é o pagamento de Tarifas de Acesso Aquaviário. Essas tarifas são devidas pelo armador, quando da utilização do canal de acesso ou da área de fundeio. O canal de acesso para um TUP muitas vezes é o mesmo do Porto Público, incluído na poligonal. Quando a embarcação passa por esse canal para acessar o TUP, deve pagar a tarifa ao Porto Público, e não é raro o armador passar a “conta para frente”.

Outros custos atribuídos aos TUPs são o pagamento das estruturas náuticas, mais conhecidas por espelho d'água e o pagamento de Imposto sobre a Propriedade Territorial e Urbana – IPTU. Quanto aos arrendamentos de PPs o pagamento do tributo também é devido, conforme entendimento pacificado do Supremo Tribunal Federal – STF, no Tema 437, que prediz ser constitucional a cobrança pelo Município direcionada à empresa privada arrendatária de imóvel público quando ela é exploradora de atividade econômica com fins lucrativos.

6) PREÇOS: por conta de um regime jurídico diferenciado o formato de valores de serviços cobrados pelos TUPs não é e não pode ser entendido como tarifa, mas sempre como preço, submetido às exigências do mercado, portanto com ampla liberdade comercial (preços livres - art. 45 da Lei nº 10.233/2001 c/c art. 35-A do Decreto nº 8.033/2013). A lógica da livre competição, forma e acompanha 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.

As tarifas portuárias são classificadas como preços públicos e, portanto, estão sujeitas ao regime de direito privado. São obrigações facultativas, com manifestação de vontade do interessado e originadas de um contrato administrativo. O preço público, assim como a taxa, é uma forma de remuneração pela utilização de um serviço público prestado.

Ressalta-se que, a taxa de serviço é devida pela utilização efetiva ou potencial, já o preço público é **sempre uma contraprestação** (MP-RS, 2023), podendo ser cobradas tanto pessoa jurídica de direito público quanto de direito privado (ex: concessionário).

Eventuais abusos, como nos casos de oligopólios e monopólios, devem ser reprimidos pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica — CADE, mediante a aplicação da Lei nº 12.529/2011.

7) 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 – Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31, 2010).*

8) 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 TUPs, não há reversibilidade de bens ao governo, e as despesas por bens ainda não totalmente amortizados são por conta e risco do investidor.

9) CLIENTES: os PPs são um conjunto de terminais arrendados localizados dentro das poligonais de um porto organizado e já comercialmente estabelecidos, apresentando uma carteira de clientes pre-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 PPs. Aliás, a obrigatoriedade (regulatória) de o PP receber cargas gera maior confiabilidade no usuário que o TUP(M) – credible commitment. CADE, Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31, 2010).*

10) MÃO DE OBRA: tanto a Lei nº 8.630/1993 quanto a Lei nº 12.815/2013 estabeleceram que os Órgãos de Gestão de Mão de Obra — OGMO são constituídos pelos Operadores Portuários dentro da área do Porto Organizado, cabendo-lhes a gestão obrigatória da mão de obra portuária apenas dentro daqueles limites.

A criação de um OGMO, em cada porto organizado, teve como motivação a 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, excluindo-se, dessa forma, a necessidade de mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os TUPs, por definição da Nova 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 nº 12.815/2013 é clara ao estabelecer que a operação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização.

Especificamente para o ponto que interessa neste capítulo, relacionado à contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício, a Lei nº 12.815/2013 determina que caberá aos Operadores Portuários e Terminais Arrendados promover sua seleção exclusivamente entre aqueles inscritos no OGMO.

Já para os Terminais de Uso Privativo, há expressa autorização para que a contratação de mão de obra com vínculo de emprego seja realizada fora do sistema gerido pelos OGMOs, ainda que possam, caso queiram, exercer a faculdade de contratar entre aqueles inscritos no quadro de registrados e cadastrados do órgão de gestão de mão de obra.

Art. 44. 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.

E assim o fazendo, em linha com os termos da Convenção 137 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, estabelece, para os Operadores Portuários e os Terminais arrendados, localizados dentro da área do Porto Organizado (dada a natureza pública das instalações portuárias), que a contratação de trabalhadores portuários com vínculo se dará exclusivamente entre aqueles inscritos no quadro dos Órgãos de Gestão de Mão de Obra, ao passo que para os TUPs (com área, investimentos e risco privados, e localizados fora da área do Porto Organizado), é livre a contratação de trabalhadores portuários fora do sistema gerido pelos OGMOs.

A opção por não utilizá-lo 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 em um 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 privativos seja a melhor resposta" (Voto, p. 1304). CADE, Acórdão no Ato de Concentração 08012.007452/2009-31, 2010.

11) INTERLOCUÇÃO COM O GOVERNO: o Conselho de Autoridade Portuária – CAP é o órgão consultivo dos Portos Públicos e o principal interlocutor entre a comunidade portuária e o Governo Federal. Entre 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 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 no CAP foi um equívoco das normas infralegais que não previram aqueles TUPs 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.

12) RISCO DO INVESTIMENTO: no caso dos TUPs, 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 relatório do Centro de Estudos em Regulação de Mercados – CERME (2012), da Universidade de Brasília, por representarem opções de investimento menos atraentes do que os terminais arrendados, que contam com cláusulas de equilíbrio econômico-financeiro, os TUPs encontram mais dificuldades para obter crédito e têm de gerar taxas de retorno mais altas para os investidores.

13) ÓRGÃOS INTERVENIENTES: tanto os arrendamentos nos PPs como TUPs possuem os mesmos órgãos intervenientes, tanto para aprovação dos investimentos como para a fiscalização de todas as operações portuárias. Os PPs estão sujeitos a fiscalização dos intervenientes, que verificam as verbas públicas, como: Advocacia-Geral da União, Corregedoria-Geral da União e Tribunal de Contas da União ou mesmo 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.

É válido salientar que o relatório desenvolvido em 2012 a pedido da ANTAq para o CERME, 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.

A Tabela 7 apresenta a síntese das 13 principais diferenças identificadas entre as modalidades de terminais portuários públicos e terminal de uso privado. Ainda que permaneçam interesses econômicos bem arraigados entre essas modalidades, pode-se concluir que não existe evidências de que as diferenças entre as modalidades de terminais criadas pela Lei nº 8.630/1993 e pela nova Lei dos Portos acarretem desvantagem concorrencial, ou mesmo assimetrias, entre elas.

Tabela 7 – Diferença Regulatória entre Portos Públicos e Terminais Privados

Critérios	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 75 /22 • Res. ANTAQ 7/16 	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria 111/13 - SEP • Portaria 140/14 • Portaria 244/14 • Portaria 244/14 • Portaria 338/15 • Portaria 525/15 • Portaria 530/2019 • Nota Técnica 07/14 • I.N. TCU 27/08
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	Cumprir 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 parafiscais (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 – Greenfield
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		

Trabalho Portuário



57

Capítulo 7



Lei nº 8.630/1993 (antiga Lei dos Portos) 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, tinha como intuito a redução dos custos da mão de obra portuária, excluindo-se a necessidade de mão de obra cativa em períodos de ociosidade operacional dos terminais portuários.

Os OGMOs fornecem trabalhadores por meio de seus sindicatos, quando requisitados pelos Operadores Portuários.

Atualmente a Lei nº 12.815/2014, em seu artigo 40, estabeleceu seis 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, na busca de uma solução para a complexa questão que envolve os trabalhadores avulsos, que se observem, se interpretem e se cumpram, no que for possível, as disposições ínsitas na Convenção nº 137, de 1973, e na Recomendação nº 145, do mesmo ano, das quais o Brasil é signatário, as quais 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 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.

Nesse sentido, a qualificação do trabalhador é crucial para o desenvolvimento e o sucesso do setor portuário. No Brasil, esse tema é relevante pelo fato de que os terminais portuários cujos trabalhadores estão enquadrados em atividades específicas na Classificação Nacional das Atividades Econômicas – CNAE contribuem com 2,5% de sua folha de pagamento para o Fundo de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento da Mão de Obra Portuária – FDEPM. Essa contribuição tem o objetivo de aprimorar a capacitação desses profissionais.

Entretanto, o atual modelo de repasses para a qualificação do trabalhador portuário apresenta algumas lacunas que precisam ser abordadas. A legislação vigente determina que esses recursos sejam destinados exclusivamente ao Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO). Dessa forma, os Terminais de Uso Privado – TUPs, que possuem mão de obra própria e vinculada, não são contemplados pelo FDEPM, resultando em uma disparidade no tratamento e acesso aos recursos para qualificação.

Diante dessa realidade, é importante reconhecer que o modelo atual não atende completamente aos interesses de todos os atores do setor portuário. As empresas que contribuem com o FDEPM acabam não recebendo o retorno esperado, uma vez que a qualificação dos trabalhadores é um benefício para o setor como um todo, independentemente de sua vinculação direta com o OGMO.

Ademais, o FDEPM é um fundo público e, como tal, está sujeito a contingenciamentos e limitações orçamentárias. Isso pode prejudicar a realização de investimentos necessários à capacitação dos trabalhadores portuários, comprometendo o desenvolvimento do setor e sua competitividade no mercado internacional.

Nesse cenário, uma opção seria direcionar os recursos recolhidos pelo setor portuário ao FDEPM para o Sistema SEST/SENAT, entidades que já possuem ampla expertise na qualificação de profissionais do setor de transporte, alcançando, assim, todo o território nacional.

Essa abordagem atenderia de forma mais abrangente tanto aos trabalhadores portuários dos OGMOs quanto aos TUPs, proporcionando capacitação de qualidade e permitindo que as empresas que contribuem com o FDEPM recebam um retorno mais direto e significativo na forma de mão de obra mais qualificada e eficiente.

Reorganização da Governança Portuária



60

Capítulo 8

Capítulo 8.1

Agentes do Setor Portuário

Você já parou para pensar em quantos atores diferentes estão envolvidos nas atividades portuárias? Quando você faz uma compra na internet, e recebe seu produto com rapidez, ou quando vê prateleiras de supermercados cheias de produtos de todo o mundo, pode não perceber, mas por trás dessa eficiência logística está uma rede complexa de agentes que desempenham papéis cruciais no setor portuário. São diversos agentes sem os quais a atividade de comércio exterior não funcionaria.

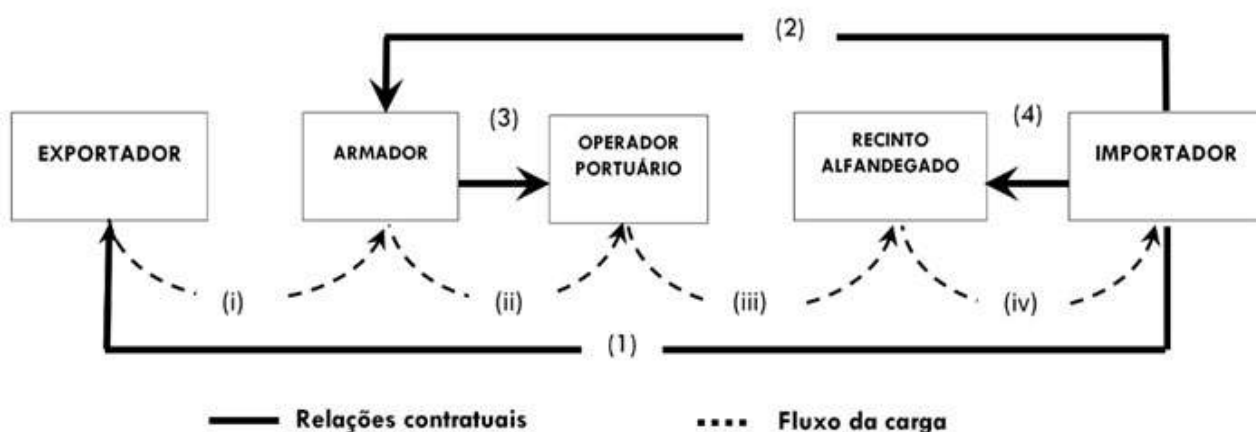
Essa cadeia logística é composta por agentes públicos e privados, em diferentes pontos da cadeia de importação e exportação. Entre os principais agentes privados, estão:

- **Importador** – aquele que adquire a mercadoria do exterior. Podendo ser pessoa física ou jurídica.
- **Exportador** – aquele que vende a mercadoria para o importador.
- **Armador** – encarregado de realizar o transporte marítimo, local ou internacional, por meio da operação de navios.
- **Operadores Portuários** – autorizados de TUPs ou arrendatários, responsáveis pela operação de carga e descarga dos navios. Também podem exercer a atividade de armazenagem alfandegada.
- **Recintos Alfandegados** - áreas estabelecidas pela autoridade aduaneira competente (Receita Federal), a fim de que nelas possam ocorrer a movimentação, a armazenagem e o despacho aduaneiro de mercadorias procedentes do exterior, ou a ele destinadas.

1 Podem ocorrer alterações nesse fluxo.

quanto o fluxo de carga. Observe que o importador, primeiramente, estabelece uma relação contratual com o exportador: a compra da mercadoria desejada. Também é estabelecido um contrato de transporte da mercadoria do importador ou exportador, junto ao armador (frete). O armador, por sua vez, formaliza o contrato com o operador portuário, onde ocorrerá a descarga da mercadoria. Por fim, o importador escolhe se deseja retirar a carga imediatamente ou armazenar. Neste último caso é necessária a formalização do contrato com o Operador Portuário ou o Recinto Alfandegado (CADE, 2014).

Imagem 8 - Fluxograma de relações obrigacionais e fluxo da carga em cadeia contratual de operação de importação



Fonte: CADE (2018).²

Além dos agentes privados, os agentes públicos também desempenham um papel vital nos processos portuários, contribuindo para a regulamentação, fiscalização e gestão adequada do setor. A Tabela 8 traz os principais agentes públicos envolvidos nesse processo.

² https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3B-fPLlu9u7akQAh8mpB9yNfN9ZLSJzL8JP18vQbK5g4SqP1CUQgNRubRzEi2mL6_O37yts0OGtZLPy5o-8bFjaCeV9XAXAqxi4Ooz-6FAEWa

Tabela 8 – Agentes ligados às atividades portuárias

Administrações Portuárias (Companhias Docas) – responsáveis pela gestão portuária nos portos organizados



ANP – Agência Nacional do Petróleo, Óleo e Gás – regula as atividades que envolvem a movimentação de produtos perigosos



ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários – principal ente da Administração Pública na relação com os autorizatários, responsável pelo acompanhamento e pela fiscalização do setor portuário e aquaviário



ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária – verifica a 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 – verifica as instalações e a 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 pela segurança da navegação



Prefeituras – determinam e implementam as políticas locais de ordenamento e uso de solo



RFB - Receita Federal do Brasil – responsável pelo alfandagueamento, 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 – órgão que administra os bens da União Federal, incluindo mares e terrenos de aforamento



TCU – Tribunal de Contas da União – fiscaliza a gestão patrimonial e financeira dos órgãos públicos ou privados quando desenvolvem atividade pública ou com recursos públicos

Fonte: Coordenação de Estudos e Pesquisas da ATP.

Secretaria Nacional de Portos e Transporte Aquaviários

O Ministério de Portos e Aeroportos é o órgão do Governo Federal incumbido de coordenar a organização e elaboração da Política Nacional de transportes aquaviário e aeroviário. Para auxiliá-lo em suas ações foi criada a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários – SNPTA. O Decreto nº 11.354, de 22 de janeiro de 2023, aprovou a estrutura regimental do Ministério de Portos e Aeroportos, e designou diversas competências à SNPTA, entre elas:

- assessorar o Ministro de Estado na coordenação e na supervisão dos órgãos e das entidades vinculadas à infraestrutura e aos serviços portuários e ao setor de transporte aquaviário;
- propor, implementar, monitorar e avaliar a política nacional de transportes, no âmbito do setor de transporte aquaviário;
- formular e implementar o planejamento estratégico do Ministério, relativo à infraestrutura e a serviços portuários e ao setor de transporte aquaviário, e propor prioridades para os programas de investimentos;
- 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 da infraestrutura e dos serviços portuários e do setor de transporte aquaviário;
- entre outras competências que você pode ver clicando [aqui](#)

Agência Nacional de Transportes Aquaviários



A Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ é a autarquia do governo federal que desempenha o papel essencial da regulação do setor aquaviário. A Agência foi criada pela Lei nº 10.233/2001, com sua estrutura, finalidades e competências dispostas no Decreto nº 4.122, de 13 de fevereiro de 2002. Suas ações abrangem os subsetores portuário, de navegação marítima e de apoio e de navegação interior.

São finalidades da Agência: 1) regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração da infraestrutura portuária e aquaviária, e 2) implementar, em sua esfera de atuação, as políticas formuladas pelo atual Ministério de Portos e Aeroportos.

A ANTAQ deve, ainda, 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, e 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 relativas 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 e definir os critérios de julgamento;
- encaminhar para o Ministério de Portos e Aeroportos 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;
- acompanhar a outorga (fiscalização) das instalações portuárias.

Conselho de Autoridade Portuária

O Conselho de Autoridade Portuária – CAP foi inicialmente criado pela Lei nº 8.630/1993, que permitiu maior flexibilização da organização pública, transparência mais ampla e imediata adaptação às constantes mudanças dos mercados interno e internacionais, bem como da navegação. O órgão foi criado com cunho deliberativo, conforme pode ser observado em suas competências estabelecidas no art.30, § 1º da Lei nº 8.630/1993.

Com a Lei nº 12.815/2013, o CAP tornou-se órgão consultivo da Administração do Porto, mas mantém 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 do CAP, indicados pelas entidades, são designados por Ato do Ministro de Estado Chefe do Ministério de Portos e Aeroportos para todos os efeitos legais, e o Conselheiro desempenha uma “função pública honorária”. Ser Conselheiro do CAP é estar no exercício de uma função pública, embora não remunerada, mas sujeita 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.

Considerações Finais e Sugestões



70

Capítulo 9

E

ste manual teve como objetivo fazer uma breve apresentação sobre o setor portuário de uma forma mais acessível. Esperamos que tenha sido útil para você, leitor, ao fornecer informações essenciais sobre o que é um porto, a história do setor portuário no Brasil e no mundo, o processo de modernização dos portos, a regulamentação do sistema portuário brasileiro, entre outros temas.

No entanto, este guia é apenas uma introdução ao vasto universo do setor portuário. Se você deseja aprofundar seus conhecimentos ou se manter atualizado sobre as últimas tendências e desenvolvimentos, recomendamos que visite o [site](#) da Associação de Terminais Portuários Privados. Lá, você encontrará recursos adicionais, notícias e informações detalhadas para aprofundar sua compreensão desse setor crucial para a economia e o comércio do Brasil.

Referências



72

Capítulo 10

ANTAq, Agência Nacional de Transportes Aquaviários. **Painel Estatístico Aquaviário da ANTAq**, 2022. Disponível em: <http://ea.antaq.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painel%20-%20Cantaq%20-%20anu%20-%20A1rio%202014%20-%20v0.9.3.q-vw&lang=pt-BR&host=QVS%40graneleiro&anonymous=true>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CADE, Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Nota Técnica nº 14/2018/CGAA3/SGA1/SG/CADE**. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNfN9ZLSJzL8JP18vQbK5g4SqP1CUQgNRubRzEi2mL6_037yts0OGtZLPy5o-8bFjaCeV9XAXAqxi4Ooz6FAEWa. Acesso em: 4 jan. 2024.

_____; OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil**, 2022.

CASTRO JR., O. A.; PASOLD, C. L. **Direito Portuário, Regulação e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CERME, Centro de Estudos em Regulação de Mercados. Universidade de Brasília. **Relatório ANTAq**, 11 de outubro de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/antaq/pt-br>. Acesso em: 4 jan. 2024.

CNI, Confederação Nacional da Indústria. **Reforma Portuária: o que falta fazer**. Brasília, DF: CNI, 2007.

CUNHA, C. **Portos 5.0?** O que definirá a nova geração de Portos? Junho de 2022. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/portos-50-o-que-definir%20-%20nova-gera%20-%20o-de-caio-cunha/?originalSubdomain=pt>. Acesso em: 4 jan. 2024.

FELÍCIO, J. A.; CALDEIRINHA, V. M. Governança Portuária: perspectiva integrada dos stakeholders no desenvolvimento sustentável do porto-cidade. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DESEMPENHO PORTUÁRIO, VI, 2019, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: Proceedings Science, 2019. p. 238-254.

GEIGER, A. **Modelo de governança para apoiar a inserção competitiva de arranjos produtivos locais em cadeias globais de valor**. 2009. 251 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção (PP-GEP), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2009.

GOLDBERG, D. K. **Regulação do setor Portuário no Brasil: Análise do Novo Modelo de Concessões de Portos Organizados**. 2009. 226 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Naval e Oceânica) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

GORGES, S. C. **Smart Ports**: caracterização e investigação da implementação de práticas inteligentes em portos e terminais brasileiros. 2021. 167 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Naval) – Centro Tecnológico de Joinville, Universidade Federal de Santa Catarina, Joinville, 2021.

GOULARTI, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3(31), p. 455-489, dez. 2007.

HENSHER, D.; BREWER, A. **Transport: an economics and management perspective. 1st edition**. Oxford: Oxford University Press, 2001. 376p.

INFRA S/A. Transporte Aquaviário: Modelos de Gestão Portuária. **Artigo Técnico 6**, 2023.

PAIXÃO, A. C.; MARLOW, P. 'Fourth generation seaports – A question of agility?'. **International Journal of Physical Distribution and Logistics Management**, vol. 33, no. 4, pp. 355-376, 2003.

STOPFORD, M. **Economia Marítima**. 3. ed. Tradução de Léo Tadeu Robles e Ana Cristina Ferreira Castela Paixão Casaca. São Paulo: Blucher, 2017.

THE WORLD BANK. **Port Reform Toolkit PPIAF**, World Bank, 2nd Edition. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>. Acesso em: 4 jan. 2024.

NOTTEBOOM, T.; PALLIS, A.; RODRIGUE, J. P. **Port Economics, Management and Policy**. New York: Routledge, 2022.

UNCTAD, United Nations Conference on Trade and Development. **Ports Newsletter – NE19**. November, 1999.

VERSIANE, J. L. **A Exploração de Portos Privados na Perspectiva dos Serviços Públicos**. 2016. 68 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

VIEIRA, N. A era das concessões: um balanço das concessões portuárias dos principais portos comerciais do país (1869-1924). In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-Rio, XV, 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro, 2012. 13 p.

YOSHIRA, L.; ENSSLIN, S.; VAZ, C.; MALDONADO, M. O impacto das inovações na evolução do setor portuário: uma revisão de literatura. **Revista Eletrônica de Estratégia e Negócios**, Florianópolis, v. 15, edição especial, p. 3-26, 2022.