UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

**O USO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO PELA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM
POR CONTÊINER NO CONTEXTO DA CIRCULAÇÃO GLOBAL DE
MERCADORIAS (1993-2013)**

São Paulo, Outubro de 2013

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

**O USO DO TERRITÓRIO BRASILEIRO PELA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM
POR CONTÊINER NO CONTEXTO DA CIRCULAÇÃO GLOBAL DE
MERCADORIAS (1993-2013)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de
Geografia Humana da FFLCH- USP.

Orientadora: Profª Drª Rita de Cássia Ariza Cruz

Autor: Marco Antonio Gomes

São Paulo, Outubro de 2013

GOMES, Marco. Antonio. O uso do território pela navegação de cabotagem brasileira por contêiner no contexto da circulação global de mercadorias Dissertação apresentada ao Departamento de Geografia, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Mestre em Geografia Humana.

Aprovado em: _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. Rita de Cássia Ariza Cruz

Instituição: FFLCH- Departamento de Geografia- Universidade de São Paulo.

Assinatura: _____

Prof.

Instituição:

Assinatura: _____

Prof.

Instituição:

Assinatura: _____

À minha esposa, professora e amiga
Vivian Fiori.

À minha mãe Ozana e minha irmã
Ana Cristina.

Às minhas filhas Gabriela e Aline.

AGRADECIMENTOS

Há muitos sempre a quem agradecer durante um trabalho tão longo, que sempre incorremos no risco de esquecermos-nos de alguém importante. Mas vamos lá!

Primeiramente à minha família, que sempre foi o suporte fundamental para que eu me empenhasse em evoluir intelectualmente. Minha mãe, em especial, que foi aquela que me alfabetizou e continua até hoje me apoiando.

Agradeço a todos os professores da graduação da Universidade Cruzeiro do Sul, Unicsul, que incentivam seus alunos a progredir nos estudos na pós-graduação: Adriana Furlan, Dirceu Francisco e Gabi Cifelli.

À Vivian Fiori, que me apoiou durante anos, me incentivou, criticou, elogiou, enfim, sem ela não haveria esta dissertação.

À professora Rita de Cássia Ariza da Cruz, que aguenta minhas ideias, e sempre se dispôs a ouvir, indicar novas perspectivas e se mostrou uma pessoa extremamente ética, paciente e comprometida com o trabalho de seus alunos.

Aos professores Frédéric Monié e Ricardo Abid Castillo pelas orientações e contribuições como banca em minha qualificação, bem como aos professores da banca da defesa final.

Aos colegas do nosso grupo de estudos da pós, que por meio do intercâmbio de idéias enriqueceram esse trabalho.

Às pessoas que entrevistei, colaboradores que com suas informações me ajudaram a traçar um panorama da cabotagem brasileira.

Ao Maurício Yamada, pelo apoio na parte cartográfica.

Ao Flávio Baggio e ao Marcos Issamu Kazihara, pelas trocas de idéias e pelas bibliografias sugeridas.

Aos amigos, perto ou longe, que me apoiaram, ouviram pacientemente e, de alguma forma, contribuíram para esta pesquisa.

Muito Obrigado!

RESUMO

A presente dissertação analisa o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, mais especificamente o transporte de mercadorias em contêineres, após 1993, ano de edição da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8630/1993) e sua relação com a circulação global de mercadorias. Para a consecução desta pesquisa utilizamos o método histórico-dialético, observando-se, sobretudo, o processo e os eventos relacionados à questão portuária e à cabotagem no período após 1993, assim como buscando entender estas questões a partir das teorias e categorias geográficas de espaço, território e circulação.

Parte-se do princípio que a lógica hegemônica internacional atual, de intensa movimentação de produtos industrializados, oriundos especialmente dos novos países industrializados da Ásia, reforça a importância das trocas de mercadorias. A inserção do Brasil nesta divisão territorial internacional do trabalho elevou a demanda por contêineres, favorecendo a padronização dos objetos técnicos tanto nas áreas portuárias quanto na forma e na capacidade de carga dos navios.

A internalização desta lógica hegemônica no território brasileiro não se dá sem conflitos. Há porções do território que são privilegiadas, dentro de um processo de seletividade espacial, enquanto outras porções permanecem relegadas por esta lógica globalizante.

Deste modo, a análise dos fluxos de mercadorias por meio da cabotagem no Brasil passa pela análise desse processo hegemônico global, da universalidade das técnicas e dos objetos técnicos no atual período histórico, assim como pelo entendimento de como isto está relacionado com a circulação de mercadorias em território nacional.

Conclui-se que o Estado, por meio de suas normas, é fundamental como gradiente da absorção, no território nacional, das inovações técnicas difundidas em escala global, ao permitir que determinadas porções do território sejam apropriadas a um circuito internacional de circulação de mercadorias, ocasionando uma seletividade espacial.

Palavras-chave: Cabotagem; Espaço; Território; Produção; Circulação; Contêiner.

ABSTRACT

This dissertation examines the development of coastal shipping in Brazil, more specifically the transport of goods in containers, after 1993, year of edition of Law 8630/1993, and its relationship with the global circulation of goods. To achieve this research we use the historical-dialectical method, noting especially the process and events related to the issue of ports and coastal shipping in the period after 1993, well as seeking to understand these issues from the theories and categories of geographical space, territory and movement.

The current international hegemonic logic of intense movement of manufactured goods, especially coming from newly industrialized countries of Asia, reinforces the importance of trade in goods. The insertion of Brazil in this territorial division of labor increased the demand for container, promoting the standardization of technical objects both in port areas as the shape and capacity of ships.

The internalization of this hegemonic logic in Brazil is not happening without conflict. There are portions of the territory that are privileged, within a process of spatial selectivity, while other portions remain relegated this globalizing logic.

Thus, the analysis of the flow of goods through the cabotage in Brazil involves the analysis of this global hegemonic process, the universality of techniques and technical objects in the current historical period, as well as the understanding of how this is related to the movement of goods domestically.

We conclude that the State, through its rules, is critical as the gradient of absorption in the national territory of technical innovations. These innovations are disseminated on a global scale, allowing certain portions of the territory to be appropriate to an international circuit of movement of goods, causing a spatial selectivity.

Keywords: Cabotage; Space; Territory; Production; Circulation; Container.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

AFRMM	Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
APPA	Administração dos Portos de Antonina e Paranaguá
BTP	Brasil Terminal Portuário
CAP	Conselhos de Autoridade Portuária Portuária
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEBA	Companhia Docas do Estado da Bahia
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo S.A.
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
EBN	Empresas Brasileiras de Navegação
FIESP	Federação das Indústrias de São Paulo
NTCI	Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
OTM	Operador de Transporte Multimodal
SEP	Secretaria Especial dos Portos
SUPRG	Superintendência do Porto do Rio Grande
SYNDARMA	Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima
TECON	Terminal de Contêiner
TECONDI	Terminal de Contêineres da Margem Direita
TESC	Terminal Portuário Santa Catarina
TEU	Twenty-foot Equivalent Unit
TUP	Terminais de Uso Privativo
TVV	Terminal de Contêineres de Vila Velha

LISTA DE FIGURAS

Figura 1-	Evolução do Tamanho de Navios de Contêineres.....	42
Figura 2-	Formação das Alianças Marítimas, envolvendo as companhias Maersk Line e Hamburg-Sud.....	46
Figura 3-	Diagrama Mostrando a Ordem de Chegada e Partida nos Portos. (Rota Brasil-Algeciras-Antuérpia).....	49
Figura 4-	Imagem das novas eclusas em construção no Canal do Panamá.....	55
Figura 5 -	O Novo Navio Maersk classe Triple-E, Capacidade para 18.000 TEU...	56
Figura 6-	Terminal de Contêiner de Manaus.....	118
Figura 7-	Vista do Porto de Manaus.....	119
Figura 8-	Vista do Porto de Pecém.....	121
Figura 9-	Vista do Porto de Mucuripe.....	122
Figura 10-	Vista do TECON- Suape.....	123
Figura 11-	Vista do Porto de Salvador e seu Entorno	125
Figura 12	Vista do Porto de Vitória, ES	126
Figura 13	Terminal de contêineres, Porto do Rio de Janeiro	127
Figura 14-	Vista do TECON- SEPETIBA.....	128
Figura 15	Terminal do Grupo Libra, Santos.....	130
Figura 16	Vista do Porto de Paranaguá, PR	131
Figura 17-	Vista do Porto de Itapoá, SC.....	132
Figura 18-	Vista de São Francisco do Sul, SC.....	133
Figura 19-	Terminal de Contêineres Portonave- SC.....	134
Figura 20-	Câmara frigorífica vertical “Iceport”, Portonave.....	135
Figura 21-	Pier de Atracação do Porto de Imbituba.....	136
Figura 22-	Terminal de Contêineres do Porto de Rio Grande.....	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1-	Evolução Movimentação de Contêiner x PIB Mundial	36
Gráfico 2-	Movimentação de Carga de Contêiner no Brasil (1993-2012).....	58
Gráfico 3-	Evolução na movimentação portuária brasileira, 1993-2012	68
Gráfico 4-	Crescimento do comércio exterior do Brasil e movimentação de contêineres no Brasil versus PIB Brasil (base 100 = 1996).....	82
Gráfico 5-	Participação (%) dos Portos e TUPs na Movimentação de Contêineres em 2010.....	88
Gráfico 6-	Navegação de Cabotagem- Total Transportado na Carga Geral.....	98
Gráfico 7-	Movimentação de cargas na cabotagem no porto de Santos, entre 1950 e 1975.....	101
Gráfico 8-	Movimentação de carga geral na cabotagem no porto de Santos, entre 1980 e 2010.....	101
Gráfico 9-	Evolução anual do Transporte Marítimo, de acordo com o tipo de navegação.....	111
Gráfico 10	Estatísticas de movimentação de carga – TECON SUAPE.....	123

LISTA DE TABELAS

Tabela 1-	Movimentação Mundial de Contêineres -2011.....	39
Tabela 2-	Os Maiores Operadores de Navios de Container, em Janeiro de 2012...	46
Tabela 3-	Total Desembarcado, por Rota Oceânica e Natureza da Carga (carga geral containerizada - toneladas, TEU - unidades).....	52
Tabela 4-	Portos com maior movimentação de Contêiner da América Latina e Caribe – 2007.....	54
Tabela 5-	Movimentação por Cabotagem no Brasil.....	57
Tabela 6-	Evolução Anual no Transporte de Marítimo de Carga no Brasil (de acordo com a sua natureza).....	104
Tabela 7-	Evolução Anual no Transporte de Marítimo de Carga no Brasil (de acordo com a sua natureza, por toneladas)	111
Tabela 8 -	Principais Portos Brasileiros no Transporte de Contêineres na Navegação de Cabotagem (2012	139

LISTA DE MAPAS

Mapa 1-	Índice de Entrada e Saída de Contêineres de 40 pés entre Portos Selecionados.....	47
Mapa 2-	Mapa 2: Rota Brasil – Algeciras – Antuérpia da Hamburg-Sud.....	48
Mapa 3-	Principais Rotas da Cabotagem Brasileira e Mercosul.....	50
Mapa 4-	Os Maiores Portos em Movimentação de Contêineres do Mundo.....	53
Mapa 5-	Quantidade de Contêineres Transportados na Cabotagem no Brasil	86
Mapa 6-	Navegação de Cabotagem- Total Transportado no Amazonas – por Destino -2010 (Toneladas).....	87
Mapa 7-	Brasil: Densidade Demográfica, 2010.....	92
Mapa 8-	Densidade Econômica no Brasil	93
Mapa 9-	Seletividade Espacial da Navegação Marítima no Brasil.....	96
Mapa.10	Rotas de Navegação de Cabotagem – Aliança Navegação e Logística – Anel 1 e 3 - Rota Sul.....	105
Mapa 11	Rotas de Navegação de Cabotagem – Aliança Navegação e Logística – Anel 1 e 3 Rota Norte.....	105
Mapa 12	Rotas de Navegação de Cabotagem – Aliança Navegação e Logística – Anel 2 - Rota Sul.....	105
Mapa 13	Rotas de Navegação de Cabotagem – Aliança Navegação e Logística – Anel 2 - Rota Norte.....	105
Mapa 14	Rotas de Navegação de Cabotagem – Mercosul Line Navegação e Logística – Rota Sul.....	106

Mapa 15	Rotas de Navegação de Cabotagem – Mercosul Line Navegação e Logística –Rota Norte.....	106
Mapa 16	Rotas de Navegação de Cabotagem – Log-In Logística Intermodal Serviço Atlântico Sul – Rota Sul.....	108
Mapa 17	Rotas de Navegação de Cabotagem – Log-In Logística Intermodal Serviço Atlântico Sul –Rota Norte.....	108
Mapa 18	Rotas de Navegação de Cabotagem – Log-In Logística Intermodal Serviço Amazonas – Rota Sul.....	108
Mapa 19	Rotas de Navegação de Cabotagem – Log-In Logística Intermodal Serviço Amazonas –Rota Norte.....	108
Mapa 20	Rotas de Navegação de Cabotagem – Maestra Logística –Rota Sul.....	110
Mapa 21	Rotas de Navegação de Cabotagem – Maestra Logística –Rota Norte...	110
Mapa 22	Navegação de Cabotagem- Carga em Contêiner. Total Transportado por Origem – 2010 (Toneladas).....	113
Mapa 23	Navegação de Cabotagem- Carga em Contêiner. Total Transportado por Origem – 2010 (TEU).....	113
Mapa 24	Navegação de Cabotagem- Carga em Contêiner. Total Transportado por Destino – 2010 (Toneladas)	115
Mapa 25	Navegação de Cabotagem- Carga em Contêiner. Total Transportado por Destino – 2010 (TEU)	115

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	16
As bases teórico-metodológicas da pesquisa	19
Cap. 1. A NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO CONTEXTO DA CIRCULAÇÃO GLOBAL E O PAPEL DOS CONTÊINERES	29
1. 1. O surgimento do contêiner e as ações no território.....	35
1.1.1. O “gigantismo dos navios” e os portos concentradores de carga.....	41
1.2. A centralização do capital no setor de navegação marítima mundial.....	43
1.3. Distribuição das atividades no território e a cabotagem.....	52
1.4. A conexão “global-local”.....	61
Cap. 2. A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM NO TERRITÓRIO BRASILEIRO.....	63
2.1. Contexto histórico da navegação de cabotagem no Brasil.....	63
2.2. A normatização da cabotagem no Brasil.....	71
2.3. A cabotagem e a distribuição da produção no Brasil.....	79
2.3.1. A containerização da carga e a cabotagem no Brasil.....	83
2.3.2. Transporte “porta-a-porta”	86
2.4. A formação socioespacial brasileira e a cabotagem.....	92
Cap. 3. A MEDIAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL: A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM COMO MICROCOSMO DOS PROCESSOS GLOBAIS	105
3.1. Os portos brasileiros e a navegação de cabotagem.....	120
3.1.1. Porto de Manaus.....	120
3.1.2. Porto de Pecém.....	123
3.1.3. Porto de Fortaleza (Mucuripe).....	125
3.1.4. Porto de Suape.....	126

3.1.5. Porto de Salvador.....	128
3.1.6. Porto de Vitória/Vila Velha.....	130
3.1.7. Porto do Rio de Janeiro.....	131
3.1.8. Porto de Itaguaí (Sepetiba).....	132
3.1.9. Porto de Santos.....	133
3.1.10. Porto de Paranaguá.....	135
3.1.11. Porto de Itapoá.....	136
3.1.12. Porto de São Francisco do Sul.....	137
3.1.13. Porto de Itajaí/Navegantes.....	138
3.1.14. Porto de Imbituba.....	140
3.1.15. Porto de Rio Grande.....	141
3.2 A containerização dos espaços portuários e a navegação de cabotagem.....	143
CONCLUSÃO.....	146
REFERÊNCIAS.....	150
APÊNDICE A - SEMINÁRIO “LOGÍSTICA E TRANSPORTES” – FIESP.....	160
APÊNDICE B - SEMINÁRIO VALOR ECONÔMICO – SANTOS, SP.....	161
APÊNDICE C - II SEMINÁRIO PORTOS E VIAS NAVEGÁVEIS: UM OLHAR SOBRE A INFRAESTRUTURA. BRASÍLIA – DF.....	162
ANEXO A: LEI DE MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA.....	163
ANEXO B: A NOVA LEI DOS PORTOS.....	187

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa analisa o desenvolvimento da navegação de cabotagem no Brasil, mais especificamente o transporte de mercadorias em contêineres, após 1993, ano de edição da Lei de modernização portuária (Lei nº 8.630/93). Este evento marca o início de um novo período para o transporte marítimo no Brasil.

Esta periodização (1993-2013) foi escolhida por envolver mudanças normativas fundamentais para o crescimento da cabotagem, pelas significativas transformações econômicas que ocorrem no Brasil, devido a sua nova inserção na divisão internacional do trabalho, assim como pelas mudanças territoriais que atingem objetos técnicos e sistemas de movimento.

Trata-se de tema que vem sendo desenvolvido por diversas áreas do conhecimento, como a Economia (ERVILHA, 2006; CAMPOS NETO; SANTOS, 2005) e a Engenharia Naval (ONO, 2001; TEIXEIRA, 2007), mas que ainda tem sido pouco explorado pela Geografia (FONSECA, 2013).

A abordagem geográfica, através do seu referencial teórico e dos métodos de análise espacial, pode trazer à luz importantes aspectos relativos a esse fenômeno, que podem eventualmente estar sendo desconsiderados por outras abordagens de pesquisa.

Entende-se por cabotagem, nesta pesquisa, a navegação marítima realizada entre portos de um mesmo país. Como referido por Rafael Fonseca (2013), a expressão é presente em diversos idiomas, tendo sua origem relacionada à figura do navegador italiano Sebastião Caboto.

Ressalte-se a existência de diversos conceitos para o termo cabotagem. Dependendo do contexto em que é utilizado, pode estar associado à navegação costeira entre vários países de uma mesma região, caso da Europa. No entanto, em geral, é uma expressão indicativa de navegação costeira dentro do território de um país, quase sempre associado a uma legislação específica.

No Brasil, segundo definição dada pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), a navegação de cabotagem é aquela realizada entre portos

ou pontos do território brasileiro, utilizando a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. Para a finalidade desta pesquisa, será seguida esta definição.

O foco desta pesquisa é o transporte de mercadorias em contêineres, e tomamos como recorte espacial no Brasil o percurso entre os portos de Manaus, no Amazonas, e de Rio Grande, no Rio Grande do Sul. Nosso objetivo é verificar as possíveis relações entre transporte de mercadorias e a formação territorial do Brasil, assim como as necessidades recentes de modernização do território face as necessidades de reprodução do capital, que se relacionam com o transporte por cabotagem.

A navegação de cabotagem teve, historicamente, uma grande importância para o território brasileiro, mesmo ainda no período colonial. A inexistência de vias de circulação terrestre, e a própria situação de concentração das atividades econômicas junto ao litoral, associados à economia exportadora de produtos primários para a Europa, foram fatores que condicionaram o surgimento de rotas marítimas ao longo da costa brasileira, interligando-a ao sistema colonial.

No final do século XIX e início do século XX, a navegação por cabotagem continuou sendo um meio de transporte fundamental para integrar as regiões brasileiras. Neste período, especialmente antes da inauguração do canal do Panamá (1914), o Brasil era servido por grandes linhas regulares de navios, não apenas oriundos da Europa, mas também aqueles que saíam da costa leste em direção à costa oeste dos Estados Unidos.

Ao longo do século XX, devido principalmente às políticas rodoviaristas levadas a termo no país, a navegação de cabotagem foi perdendo importância como forma de transporte de mercadorias no Brasil. Recentemente, contudo, há uma retomada da cabotagem no contexto geral do transporte de mercadorias no país.

Um marco fundamental desse processo histórico recente, no plano normativo, foi a Lei Federal de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93), a qual trouxe inovações em nível regulatório e institucional (ARROYO, 2005).

Necessário considerar, também, que é a partir desse momento que ocorre uma retomada do crescimento econômico brasileiro, em decorrência principalmente

da estabilização ocasionada pelo Plano Real (1994), isto após mais de uma década de estagnação econômica decorrente da crise da dívida externa e da alta inflação.

Estes eventos se coadunam com outro fator importante para o ressurgimento da cabotagem, que vem a ser a deficiência do setor de transportes terrestres brasileiro, que se encontra altamente concentrado no modal rodoviário, e cujos custos se ampliam na medida do aumento das distâncias a serem percorridas.

Tal situação condicionou, num passado muito recente – que compreendemos, para fins de estudo, no período 1993-2013 – o que chamaremos de recuperação da navegação de cabotagem como alternativa de transporte (ANTAQ, 2010), decorrente de fatores como:

- Menor custo do transporte por contêineres na cabotagem em comparação a outros modais, em especial ao que se refere a cargas de baixo valor agregado, ampliando as possibilidades de competição com o transporte rodoviário, sobretudo nas longas distâncias;
- Maior facilidade de implantação no transporte de cabotagem, que exige em muitos casos readequações nos espaços portuários até certo ponto mais exequíveis num menor espaço de tempo do que a construção de sistemas de transporte terrestre rodoviário e ferroviário;
- Crescente interesse de grandes grupos empresariais - tanto representantes de armadores estrangeiros, quanto de grupos nacionais – que objetivam movimentar suas mercadorias pelo menor custo possível.

Contextualizando espacialmente a cabotagem em sua relação com o território brasileiro no atual período, devemos nos ater a alguns fatos. Há uma concentração espacial dos mercados consumidores, representada pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, grandes pólos consumidores em âmbito nacional e centro de gestão do território brasileiro (LENCIONI, 2003).

Numa escala mais ampla, na Região Concentrada¹ do Brasil, há uma concentração de origem e destino dos fluxos internos e externos de bens,

¹ Conceito utilizado por Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) para designar a região de maior densidade econômica e técnica no Brasil, formada por estados do Sul-Sudeste.

mercadorias e serviços. Aliado a isso, a lógica hegemônica internacional atual, de intensa movimentação de produtos industrializados, oriundos especialmente dos novos países industrializados da Ásia, reforça a importância desses mercados.

A inserção do Brasil na atual divisão territorial internacional do trabalho elevou a demanda por contêineres, favorecendo a padronização dos objetos técnicos tanto nas áreas portuárias quanto na forma e na capacidade de carga dos navios.

Em escala internacional, temos o surgimento dos navios “pos-panamax”, de grande capacidade, operando com concentração de carga em portos específicos, o que gerou uma reorganização dos espaços portuários em escala global, além de uma reorganização dos fluxos de mercadorias.

Diante do exposto, pode-se inferir que a análise dos fluxos de mercadorias por meio da cabotagem no Brasil passa pela análise desse processo hegemônico global, da universalidade das técnicas e dos objetos técnicos no atual período histórico, assim como pelo entendimento de como isto está relacionado com a circulação de mercadorias em território nacional.

Ao transpormos esta lógica para o território brasileiro, verificamos que está sendo imposta uma necessidade de atualização do território em face desta lógica hegemônica. Diversos fenômenos daí decorrem: ampliação e modernização portuária, com aumento das retroáreas, em especial o aumento das áreas para contêineres; surgimento de novos espaços portuários, com características mais favoráveis a esta nova demanda; aumento da demanda por ligações terrestres com os portos, entre outros.

Em decorrência do exposto anteriormente, ampliam-se as atividades de transporte por cabotagem no Brasil, no período analisado, o que será tratado, detalhadamente, ao longo desta dissertação.

As Bases Teórico-Metodológicas da Pesquisa

Esta dissertação sobre as transformações recentes no transporte de cabotagem no Brasil, principalmente por meio de transporte por contêineres, busca responder principalmente às seguintes questões:

- a) Que fatores primordialmente levaram à retomada e ao crescimento recente do transporte por cabotagem no Brasil (1993-2013)?

- b) Qual a participação do transporte de contêineres no processo de recuperação da cabotagem no Brasil?
- c) Qual a relação entre o transporte de contêiner na cabotagem no Brasil e o transporte marítimo internacional?
- d) Como se dá o uso do território brasileiro pelos agentes do setor da cabotagem? Há seletividade espacial?

Diante de tais questionamentos, definimos como objetivo geral, norteador dessa investigação, analisar como o processo de containerização dos sistemas de transporte influenciou a cabotagem no Brasil, sua relação com a inserção na circulação mundial de mercadorias e como se realiza este processo no território brasileiro.

Para responder a estes questionamentos, esta pesquisa funda-se nos seguintes pressupostos:

- A chamada “Lei de Modernização dos Portos” (Lei Federal nº 8630) foi o elemento fundamental pelo qual se internalizou, no Brasil, uma nova lógica de organização do transporte, na qual o contêiner é o objeto técnico essencial;
- A redistribuição da atividade industrial no espaço nacional exige uma reorganização do setor de transportes para atendimento destas novas demandas. A precariedade e o custo elevado dos sistemas de transporte terrestre no país, bem como o aumento da capacidade dos espaços portuários, desencadeada pela Lei de Modernização dos Portos, favoreceram o ressurgimento da cabotagem;
- As novas formas de uso do território brasileiro, com algumas mudanças na distribuição da estrutura produtiva no espaço é acompanhada por uma necessária flexibilização dos sistemas de transporte para operacionalizar essa mudança.

Partimos da premissa de que a cabotagem adquire um importante papel para o crescimento do comércio e da integração produtiva entre as regiões do país. Este crescimento se relaciona atualmente ao processo de desconcentração industrial em curso, concomitantemente à manutenção da concentração de mercados

consumidores na Região Concentrada (SANTOS; SILVEIRA, 2001), especialmente em São Paulo.

Este fenômeno, próprio do período de acumulação pós-fordista, leva a um rearranjo produtivo, no qual as alternativas locacionais das empresas se ampliam, proporcionando o ressurgimento deste tipo de transporte para suprimento dessas demandas.

Para responder as questões elencadas anteriormente, foram definidos os seguintes procedimentos metodológicos:

- Identificação dos fluxos de mercadoria por cabotagem, a quantidade, a origem e destino, e a tipologia de carga, verificando as principais conexões em nível regional-nacional, e também as conexões com a circulação marítima internacional;
- Identificação dos principais agentes promotores do processo de recuperação e afirmação da cabotagem no Brasil;
- Análise da relação entre normas e desenvolvimento atual da cabotagem no território brasileiro;
- Relação das atividades produtivas no território brasileiro, com os fluxos de mercadoria por meio de cabotagem;
- Revisão bibliográfica teórica e conceitual sobre as principais categorias tratadas na pesquisa: cabotagem; espaço como sistema de objetos e de ações; uso do território; acumulação flexível; formação socioespacial brasileira; seletividade espacial e escala geográfica.
- Análise dos dados estatísticos relativos à navegação de cabotagem no período em questão. Estes dados estão originalmente separados por categorias (carga geral, graneis sólidos e líquidos, contêineres). Para produzir a dissertação, separamos os dados de transporte em contêineres, verificando quais os tipos de carga transportados, e como este transporte se relaciona com a produção no território brasileiro e com os fluxos de mercadorias que chegam ou que seguem para o exterior.
- Pesquisa de investimento das empresas de cabotagem; análise de dados coletados; entrevistas com gestores do setor portuário e das empresas de

cabotagem – Aliança Navegação; Mercosul Line; Login Logística e Maestra Navegação, bem como participação em eventos de transporte (Apêndices A, B e C);

- Análise das informações disponibilizadas pelas empresas especializadas em cabotagem; análise de relatórios oficiais, como o Panorama Aquaviário e os Anuários Estatísticos, publicados pela ANTAQ;
- Análise dos dados de terminais privativos, denominados recentemente (2013) de terminais privados;
- Produção de gráficos e mapas sobre os fluxos de mercadorias por cabotagem.

Por meio da análise de dados buscou-se a resposta às perguntas anteriormente expostas, norteadoras do processo investigativo. Ressalta-se que os dados quantitativos serviram também para análises qualitativas dos fluxos de mercadorias por cabotagem no Brasil. A partir dos dados coletados foram produzidos mapas, tabelas e gráficos evidenciando os fluxos da cabotagem no território brasileiro e sua relação com a dinâmica global do transporte marítimo.

Fizemos uso da coleta e análise de dados, disponíveis em instituições como: Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ); Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima (SYNDARMA); empresas especializadas em navegação de cabotagem; revistas e outras publicações do setor, como o “Guia Portuário”; “Guia Marítimo”; “Revista Valor Econômico”; entre outros.

Em relação às teorias principais que orientam esta pesquisa há duas, especialmente. A primeira é a teoria sobre espaço de Milton Santos (1994; 2006; 2008), segundo a qual o espaço se constitui como sistemas de objetos e sistemas de ações. Neste caso, as ações correspondendo, além dos fluxos de mercadorias e informação, também às normas técnicas, políticas públicas e ação das empresas; e os sistemas de objetos correspondendo aos fixos, que podem ser tanto os sistemas de engenharia quanto os objetos técnicos que servem aos sistemas de movimento.

Ao concebermos o espaço como um sistema de ações e objetos (SANTOS, 2006), cabe-nos entender por quais ações, e por meio de quais agentes, ocorre a retomada da cabotagem no território brasileiro, assim como qual a materialidade derivada dessas ações.

A segunda teoria principal é formulada por David Harvey (1993; 2001; 2007), que aponta a acumulação flexível do capital como o mais recente estágio do processo de acumulação na sociedade capitalista.

A reestruturação do território, em relação à primeira política de industrialização do Brasil (a de substituição de exportações) tornou-se clara no começo dos anos 1990. Com a expansão e fortalecimento do paradigma neoliberal e sua influência sobre a política e a economia, num contexto de redução do papel da máquina estatal por meio da política de privatizações, institui-se uma reestruturação industrial, com a quebra de setores tradicionais pela concorrência estrangeira e o surgimento e/ou fortalecimento de outros setores.

Além disso, a competição entre Estados e Municípios pela localização, em seus territórios, de novos grandes empreendimentos privados – chamada popularmente de “guerra fiscal”, ou “guerra dos lugares” (SANTOS, 2006) – causou uma nova distribuição espacial dos empreendimentos, demandando a criação de novas infraestruturas e sistemas logísticos.

Neste contexto, podemos afirmar que a passagem da acumulação fordista para a chamada acumulação flexível do capital (HARVEY, 2001) ocasionou uma crise no território brasileiro, que produziu uma nova divisão territorial do trabalho, com a dispersão geográfica da produção, resultando numa nova hierarquia entre as escalas – global, regional e local (HARVEY, 2007).

Podemos traçar uma correspondência com a teoria de Milton Santos e de Maria Laura Silveira de que a reprodução capitalista no espaço produz uma diferenciação entre espaços que mandam e espaços que obedecem, bem como de espaços luminosos em detrimento dos opacos (SANTOS; SILVEIRA, 2001), o que estabelece uma relação de centralidade de um ou mais pontos no território em relação a outros (RAFFESTIN, 1993).

O reforço da fluidez no território é acentuado nesta nova fase de acumulação capitalista. Os sistemas de transporte demandam ações coordenadas que tornem mais ágeis as operações, reforçando a demanda por serviços logísticos (ARROYO, 2005), que por sua vez demandam novos sistemas de engenharia por conta da obsolescência das estruturas existentes.

As redes de relações no território se complexificam, aumentando os fluxos e criando alternativas de transporte de acordo com as necessidades de reprodução do capital dos diversos setores econômicos e de seus agentes hegemônicos. Neste sentido, algumas conclusões dos trabalhos de Campos Neto-Santos (2005) e Ervilha (2006) corroboram esta teoria no que se refere especificamente à navegação de cabotagem.

Partimos do princípio que o entendimento dos fluxos de mercadorias por cabotagem no Brasil tem relação com a economia brasileira e internacional, assim como com as condições dos sistemas técnicos de transporte no Brasil, que possui grande diversidade territorial e regional.

Deste modo, torna-se necessário desvelar como se dão as interações entre as diferentes escalas em que se dão as ações, como a universalização de técnicas e de objetos técnicos impõe novas condições ao território brasileiro, e qual a “resposta” do território, já que partimos do princípio que o território também se torna agente ou ator neste processo.

A Geografia tem muito a contribuir, em seu arcabouço teórico-metodológico, com a compreensão do fenômeno de “renascimento” da cabotagem brasileira. Em “A natureza do espaço”, Milton Santos propõe uma maneira pela qual o geógrafo deve se ater ao seu objeto de estudo:

Cabe, sem dúvida, ao geógrafo propor uma visão totalizante do mundo, mas é indispensável que o faça a partir de sua própria província do saber, isto é, de um aspecto da realidade global. Para isso, a primeira tarefa é a construção de uma filosofia menor, isto é, uma metageografia que ofereça um sistema de conceitos capaz de reproduzir, na inteligência, as situações reais enxergadas do ponto de vista dessa província do saber. A primeira tarefa, sem a qual o requisito da pertinência não será atingido, é bem circunscrever o nosso objeto de trabalho (SANTOS, 2006, p.114).

Considerando esta premissa, assumimos o compromisso de compreender o lugar da navegação de cabotagem no Brasil frente ao projeto econômico global. Para entender este processo global e globalizante como diz Milton Santos (2006, p.136) é necessário analisar os eventos e a divisão territorial do trabalho enquanto mediação e parte indispensável do trabalho de investigação. Assim, os eventos de ordem normativa, econômicos e técnicos são fundamentais para a compreensão do processo pelo qual passa o transporte de contêineres por cabotagem no Brasil.

Ao mesmo tempo, é fundamental compreender como se dá este fenômeno em relação às escalas geográficas, considerando-se este movimento do mundo, dos processos globais e interesses de atores hegemônicos que atuam no transporte marítimo, bem como as especificidades regionais do Brasil.

Assim, pretende-se, com essa pesquisa, constituir a base para uma reflexão sobre a navegação de cabotagem como parte de um processo relacionado ao contexto global-regional-nacional. Acreditamos que não há análise geográfica possível da inserção da navegação de cabotagem no Brasil sem que se analisem interações entre ações que têm operado em diferentes escalas geográficas.

De acordo com a afirmação de Roberto Lobato Correa (2007) há diferentes acepções para o termo escala:

A escala é uma construção social com três acepções correntes: a de dimensão, a exemplo de economias internas ou externas de escala; a cartográfica, que se traduz na relação entre objeto e sua representação em cartas e mapas; e a conceitual, associada à idéia de que objetos e ações são conceitualizados em uma dada escala na qual processos e configurações se tornam específicos e têm a sua própria escala de representação cartográfica (CORREA, 2007, p. 63).

Já segundo Sandra Lencioni (2008), torna-se necessário levar em conta a escala topológica, que está relacionada com a difusão das comunicações que suprimem as distâncias, relativizando-as, tornando assim próximos lugares distantes e vice-versa.

Ou seja, a distância geométrica tem seu papel minimizado no universo de relações compreendidas a partir do território. O avanço tecnológico dos sistemas de fluxos, tanto de informações quanto de fluxos materiais, permite a inserção de lugares por meio da técnica, excluindo outros, ainda que próximos.

Diante disso, não há como discutir as questões referentes à dinâmica territorial brasileira atual sem levar em conta estas evidências. Como diz Milton Santos:

O mundo se globaliza e há, mesmo, quem fale num espaço global. Se esta última asserção suscita dúvidas, não há como deixar de reconhecer a emergência dos espaços da globalização. Além disso, graças aos progressos conjuntos da ciência, da técnica e da informação, a noção de totalidade permite um tratamento objetivo. Pela primeira vez na história da humanidade, estamos convivendo com uma *universalidade empírica* (SANTOS, 2006, p. 114-115).

Esta universalidade das técnicas, associada aos espaços da globalização, produz uma apropriação seletiva do território pelo capital. Isto promove uma aceleração dos fluxos entre pontos privilegiados, gerando uma acumulação de fluxos materiais e imateriais por estes lugares. Sincronicamente, há uma exclusão de espaços considerados obsoletos ou inadequados a este projeto de apropriação.

No entanto, a “eleição” de lugares privilegiados no processo atual de acumulação não se dá sem a eliminação do valor intrínseco do lugar neste processo. Os lugares escolhidos pelas lógicas hegemônicas vigentes apresentam características potenciais que vão desde componentes físicos e/ou naturais, até sua história dentro do processo de formação socioespacial.

Cada lugar apresenta, portanto, peculiaridades que vão determinar o grau de sua inserção neste sistema. Aqueles lugares considerados mais funcionais com relação aos processos de acumulação acabam sendo privilegiados.

Isto posto, reiteramos o fato de que esta pesquisa buscou efetuar uma análise da navegação de cabotagem no Brasil tendo em conta as inter-relações entre as escalas global, regional e local, dada a dificuldade em abordar a complexidade envolvida pelo tema sem levar em conta a diversidade de agentes e sua atuação.

Esta atuação pode ocorrer em escala global (grandes empresas de navegação), nacional (o governo brasileiro e suas políticas de regulação), e local – regional (autoridades portuárias, operadores de terminais privativos), entre outras, que se imbricam na análise sobre a cabotagem. Assim diz Milton Santos, que:

A transformação do todo, que é uma integral, em suas partes- que são as suas *diferenciais*, dá-se, também, por uma distribuição ordenada, no espaço, dos impactos do Todo, por meio de suas variáveis. As ações não se localizam de forma cega. Os homens também não. O mesmo se dá com as instituições e infraestruturas. É esse o próprio princípio da diferenciação entre lugares, produzindo combinações específicas em que as variáveis do todo se encontram de forma particular (SANTOS, 2006, p.125)

Pensando a situação atual da cabotagem no Brasil, à luz da citação anterior, podemos dizer que a particularidade do caso está definida: por aspectos normativos, como é o caso da reserva de mercado nacional do setor; pela situação das infraestruturas portuárias, afetadas pela seletividade das escolhas operacionais das empresas de transporte marítimo; e também pelas respostas específicas dos

lugares, que dizem respeito tanto ao seu papel na divisão territorial do trabalho, quanto à formação socioespacial brasileira.

Considera-se que as ações, embora partam de uma universalidade hegemônica, não operam de forma equipotente sobre os lugares. Há, segundo Milton Santos (2008), diferenças quantitativas e qualitativas que produzem o desenvolvimento de forma desigual e combinada (SMITH, 1988).

A singularidade dos lugares é mantida pela maneira como eles recebem os vetores da modernização, em um movimento “discreto, heterogêneo e conjunto, ‘desigual e combinado’” (SANTOS, 2006, p. 133). A divisão territorial do trabalho apresenta-se então como a principal força que traz ações novas, sendo fator condicionante, mas, paradoxalmente, condicionado pelo lugar, ou seja, é subordinante e subordinado.

Para Neil Smith (1988), o capital busca seus mecanismos de acumulação interferindo diretamente no espaço, por meio de processos de centralização – que não é apenas a centralização do capital em si, mas também das estruturas espaciais. Para este autor, as questões originalmente colocadas por Marx, referentes à localização burguesa, generalizam-se assim para toda a economia espacial:

O capital herda um mundo geográfico que já está diferenciado em complexos padrões espaciais. À medida que a paisagem fica sob o domínio do capital (e se torna cada vez mais funcional para ele...), estes padrões são agrupados em uma hierarquia cada vez mais sistemática de escalas espaciais (SMITH, 1988, p. 204).

Essa hierarquia, segundo Smith, engloba o espaço urbano, o Estado-Nação e o espaço global, sendo o Estado-Nação uma estrutura mais rígida, que controla o que ele chama de tendências contraditórias entre os extremos do espaço urbano e do espaço global (SMITH, 1988).

Podemos aqui fazer um paralelo com Milton Santos, quando o autor nos mostra que os lugares resultam da combinação de fatores que representam uma ordem, sendo definidos em função da maneira como acolhem os impactos transformadores. Essas variáveis é que permitem perceber as particularidades existentes nas diferentes formas de apropriação das mudanças (SANTOS, 2006, p. 125).

Considerando que o lugar é o receptáculo final dos eventos, temos em mente que ocorrem diferenciações entre os lugares, que são produzidas pela lógica global internalizada no território por meio de uma seleção dos lugares apropriados; e também pelas características intrínsecas de cada lugar, produzidas por mecanismos de diferenciação histórica decorrentes da formação socioespacial brasileira.

Logo, partindo destas premissas teóricas é que construímos esta dissertação, apoiada na seguinte estrutura:

- No Capítulo 1, há uma contextualização de como funciona, na atualidade, o sistema de circulação marítima global;
- No Capítulo 2, abordamos como esta lógica global se internaliza no território brasileiro, e como a navegação de cabotagem se relaciona ao contexto global sendo mediada pelo território nacional;
- No Capítulo 3, mostramos o funcionamento da navegação de cabotagem no Brasil, analisando o perfil das empresas que operam no transporte de contêineres. Além disso, discutiremos como se dá o processo de seletividade espacial dos portos, e como eles estão inseridos na lógica de circulação da cabotagem por contêiner.

1. A NAVEGAÇÃO MARÍTIMA NO CONTEXTO DA CIRCULAÇÃO GLOBAL E O PAPEL DOS CONTÊINERES

Um evento fundamental para compreendermos como se situa o comércio mundial atual, no qual se inclui o setor de navegação marítima, é a chamada “Revolução dos Contêineres”, sem a qual não haveria a possibilidade econômica e geográfica de multilocalização das unidades produtivas em escala global.

A utilização massiva do contêiner contribui ainda mais para a formação de unidades industriais produzindo em rede. Com isso, muitos bens são destinados à produção em outros lugares que não seu lugar de transformação inicial.

Partes de um mesmo produto podem ser produzidas em lugares muito distintos, por meio de complexas redes, sendo, portanto, uma especialização dos territórios na atual divisão territorial do trabalho. Forma-se, desta maneira, uma rede que encadeia empresas fornecedoras e produtoras, em escala global (BARAT, 2008, p. 222).

Ocorre que, para não comprometer a produção assim levada a uma escala espacialmente difusa, há que se ter a máxima precisão nas operações dos sistemas de transporte, especialmente o marítimo, já que qualquer atraso em uma escala portuária pode representar sérios danos às unidades produtivas dependentes.

Se antes o controle dos tempos e movimentos dentro da unidade fabril era o aspecto fundamental da produção – no *taylorismo*², é o controle dos tempos e movimentos dos meios de circulação global que ganham preponderância.

Considera-se, conforme afirma Milton Santos (2006, p.144), que há diferentes escalas temporais operando entre o global e o local. Há um tempo das empresas multinacionais e das entidades supranacionais e um tempo dos Estados-Nações. Existem ainda escalas regionais, tanto no intermédio entre estes níveis

² *Taylorismo* é o nome dado a um modelo de produção criado por Frederick Winslow Taylor (1856 – 1915), engenheiro mecânico norte-americano. Sua filosofia de trabalho se baseia no princípio de que o trabalhador deveria fazer apenas a parte que lhe cabe numa linha de produção, sem importar-se com o resultado final da produção. Baseado nisso, posteriormente, Henry Ford desenvolveu a linha de produção, também conhecido como modelo fordista. Na visão de David Harvey (1996), este modelo teria durado até o início da década de 1970, quando passou a ser substituído, progressivamente, pelo modelo de acumulação flexível.

anteriormente citados, quanto entre os Estados-Nações e os lugares e/ou os subespaços nacionais.

Ainda de acordo com Santos (2006, p. 152), há duas possibilidades quanto à análise dos eventos: uma relativa à sua origem - que pode ser de matriz supranacional, nacional, regional - e outra relacionada à sua objetivação, o local onde se realizará o evento. Logo, os eventos têm existência concreta nos lugares onde se realizam e esta premissa é válida ao considerarmos o processo de existência da cabotagem no território brasileiro.

Por último, existem ainda dois tipos de solidariedade na produção do evento: uma em relação à origem, que sempre decorre de movimentos que concorrem para o 'acontecer' do evento em lugares diversos, de forma não sobreposta; e outra nos lugares, que ocorre de forma sobreposta e relaciona-se diretamente à geografização do evento.

As interações entre os diversos eventos podem constituir-se, também, em um evento. Sua escala de atuação pode, muitas vezes, confundir-se com a própria noção de escala geográfica, criando um fenômeno unitário e dotado de continuidade, de extensão. Para Milton Santos (2006, p.155), "[...] é através do evento que podemos rever a constituição atual de cada lugar e a evolução conjunta dos diversos lugares, um resultado da mudança paralela da sociedade e do espaço".

Isto não implica, porém, que os eventos tenham existência por si. Por trás dos eventos está a intencionalidade existente em gerá-los, presente nas ações existentes para sua efetivação. Há ainda o fato de que tais eventos são sempre condicionados pela estrutura existente, ou seja, os objetos, ao serem intrinsecamente ligados às ações, influem diretamente sobre a produção do evento (SANTOS, 2006, 158).

A abrangência das ações e, por conseguinte, de seus eventos derivados, é de impacto sempre relativo, podendo afetar existências tanto próximas como distantes, assim como, de formas diferentes, os agentes sociais. Isto demonstra o quanto a análise multiescalar apresenta uma possibilidade interessante de compreensão de um evento. Dessa forma, conforme diz Milton Santos:

Um evento é a causa do outro, mas o faz pela via do universo, com a intermediação da totalidade, conforme à totalidade. Isto tanto se dá com os grandes fatores de mudança global, como em níveis

inferiores e em episódios banais. Uma modificação em um quarteirão afeta outros e não só os vizinhos. Melhorar o trânsito em uma área repercute em outras positivamente ou negativamente caso não sejam alterados o traçado das vias ou a estrutura do movimento. Criar um sinal luminoso em um cruzamento repercute quilômetros mais longe (SANTOS, 2006, p. 162-163).

Logo, os eventos se dão em padrões e estes não são fixos. Os acontecimentos resultam da combinação entre os níveis global e o local, representando uma “[...] cristalização de um momento da totalidade em processo de totalização” (SANTOS, 2006, p. 164).

Quando dissemos que há uma seletividade espacial envolvendo os diversos usos do território, representada pela navegação de cabotagem no Brasil, estamos afirmando que as condições do território podem favorecer ou não o seu uso por determinado grupo.

Por seletividade espacial entendemos a definição dada por Roberto Lobato Corrêa, segundo o qual a seletividade espacial:

[...] é a prática espacial mais geral, comum a todos os tipos de sociedade, desempenhando papel crucial na diferenciação sócio-espacial. Trata-se de prática efetivada tanto em decisões locacionais na escala da rede urbana como na escala do espaço intra-urbano. A seletividade espacial advém da negociação entre objetivos, possibilidades do agente social específico e dos interesses e possibilidades de outros agentes sociais. Repetida sistemática e regularmente na mesma área, transforma-se em processo de concentração espacial. Fertilidade do solo, sítio urbano, acessibilidade, economias de aglomeração, status social elevado, vantagens fiscais são características que influenciam na seletividade espacial (CORREA, 2007, p. 69).

Esta seletividade está relacionada com a diversidade de agentes sociais inseridos no processo, assim com os conteúdos normativos que podem favorecer ou não os diferentes usos do território envolvidos.

Isto se dá materialmente, pelos objetos já ‘cristalizados’ durante um dado recorte temporal da totalização (condições dos portos, das estradas de acesso, localização e condição dos canais de acesso, tamanho dos navios, condição do equipamento existente no porto etc.) e, também, pelas ações, que também são aspectos cristalizados (normas e regulações do setor; sistemas de informação relacionados, entre outros).

O poder de mercado de uma empresa é dado, atualmente, pela capacidade que esta tem de fazer circular, rapidamente, seus produtos. Uma das maneiras

encontradas pelos grupos empresariais é o uso seletivo e corporativo do espaço, no qual são privilegiados espacialmente aqueles lugares onde a realização da acumulação via circulação seja mais favorável (SANTOS, 1985, p.82).

Além disso, e apesar de o espaço ser indivisível, nele podemos identificar frações nas quais prepondera a circulação. Ou seja, há uma parte do território que existe, primordialmente, para assegurar a circulação, e que é apropriada seletivamente pelas empresas (SANTOS, 1985, p. 82).

Por outro lado, considerando-se a escala global temos, atualmente, um panorama no qual há uma crescente concentração das operações de transporte marítimo em um grupo cada vez mais restrito de transportadores marítimos. Ou seja, um nítido processo de oligopolização do setor.

De acordo com Velasco e Lima (1999), há uma relação intrínseca entre a centralização do capital e a containerização do transporte de mercadorias:

A introdução do contêiner para o transporte desse tipo de carga gerou elevadas economias de escala, o que tem viabilizado a constituição, com alto grau de eficiência, de grandes empresas de atuação global. Com isso, tem-se observado a aceleração das fusões, aquisições e alianças entre as atuais grandes operadoras mundiais, o que vem modificando o cenário de competição, com grandes impactos nos portos (VELASCO: LIMA, 1999, p. 2).

As operações de transporte estão concentradas, por sua vez, em eixos de circulação, interligando os grandes mercados produtores e consumidores mundiais. Há uma prevalência dos eixos em sentido leste-oeste, interligando principalmente Estados Unidos, Europa e Ásia. Grande parte desta movimentação de cargas deve-se à recente desconcentração da produção industrial, que ocasionou a industrialização de novos países, especialmente asiáticos, como Índia e China.

Para ilustrar esta informação, em 1996, as rotas que ligavam Ásia à América do Norte representavam 20% do comércio mundial. Aquelas ligando Ásia à Europa, mais 13%. Somente o comércio regional do continente asiático, naquele ano, representava 18% do comércio mundial (LACERDA, 2004, p. 219).

Além disso, o comércio com a Ásia é bastante desigual. Em 2004, a quantidade de contêineres cheios que chegavam da Ásia aos portos norte-americanos representava o dobro do que seguia em sentido contrário (LACERDA, 2004, p. 219).

Esta importância relativa do continente asiático no comércio internacional pode ser explicada por um dos fenômenos decorrentes do processo de globalização econômica, que é o fenômeno da multilocalização. De acordo com Genet (1999) *apud* Cruz (2006, mimeo):

[...] quase metade dos manufaturados transportados é constituída de produtos intermediários destinados a serem transformados, associados, condicionados em outras fábricas e em outros países que não o seu lugar de fabricação inicial.

Dessa maneira, vivemos uma situação em que a produção industrial encontra-se geograficamente dispersa em suas etapas, dependendo fundamentalmente, e cada vez mais, dos meios de transporte para efetuar a reprodução do capital em escala global.

Esta situação transformou também, substancialmente, a figura do transportador marítimo. Para este, não importa mais somente o embarque e desembarque de mercadorias nos portos (transporte porto a porto): há também que se cuidar das extensões deste transporte por via terrestre, de modo a garantir o recolhimento do produto na fábrica e a entrega à outra unidade, ou ao consumidor final, na outra ponta do sistema de transporte porta a porta (LAXE, 2008).

Com isso, uma das atividades que mais ganhou importância nas últimas décadas é aquela relacionada ao planejamento e à gestão dos sistemas logísticos. A própria palavra “logística” adquire diferentes significações, estando cada vez mais presente no cotidiano como algo fundamental para o desenvolvimento econômico.

Márcio Silveira (2009), ao abordar a conceituação e definição do termo ‘logística’, que vem sendo muito empregado nas últimas décadas, propõe um resgate da conceituação de “revoluções logísticas”, proposta segundo o autor Ake Anderson. Estas revoluções, na visão de Anderson (1986), seriam quatro, a saber:

- A primeira, relacionada às expansões marítimas, que culminam com as grandes navegações do século XVI;
- A segunda, com o desenvolvimento das praças comerciais europeias, como Genova, Veneza, Florença, Londres, Amsterdã;
- A terceira, a Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra, propiciou uma redivisão do trabalho e ampliação técnica, com a busca de novos mercados;

- E a quarta, iniciada no Japão, EUA, Suíça, Suécia e Alemanha Ocidental, no final do século XX, com o aumento no processamento de informações e da capacidade de comunicação, repercutindo em maior fluidez dos fluxos (SILVEIRA, 2009, p. 17).

Para Márcio Silveira, no entanto, haveria ainda uma revolução anterior, aquela ocorrida nos primórdios da civilização, na Mesopotâmia e Egito. Estaríamos vivenciando, portanto, a quinta revolução logística:

Na década de 1990, quando houve o estabelecimento da quinta revolução logística, as conseqüências sobre o Brasil foram grandes. Tal fato vinculou-se ao advento das políticas globalizantes e de integração territorial em larga escala (internacional) através do aumento dos circuitos espaciais de produção (fluxos de bens materiais) e dos círculos de cooperação no espaço (fluxos não-materiais – dinheiro, informação etc.). Nesse contexto delineado, o Brasil passou a ser incorporado, cada vez mais, ao sistema produtivo mundial (SILVEIRA, 2009, p.38).

Já para Josef Barat (2009) houve, nos anos 1990, uma intensificação da concorrência que atribuiu ao setor logístico um papel importante num contexto de reestruturações e controles de custos. A localização e o dimensionamento das estruturas produtivas e de distribuição dos insumos e dos produtos adquiriram papel fundamental no planejamento da produção.

Houve também uma redefinição das prioridades e estratégias, por conta da flexibilização dos sistemas de produção e da criação de técnicas mercadológicas sofisticadas, em um sistema no qual a qualidade e o preço já não são mais tão importantes quanto à racionalização do tempo e dos custos (BARAT, 2009, p. 219).

Novos sistemas de tecnologia de informação, bem como a dispersão das atividades por conta de fenômenos como a terceirização e o *offshoring*³, todos relacionados à globalização da economia, são característicos desta etapa da acumulação capitalista. Neste contexto, segundo o autor, várias corporações, para as quais a circulação de suas mercadorias tinha papel preponderante nos negócios, passaram a oferecer serviços logísticos, como planejamento de armazenagem e distribuição, por exemplo.

³ O termo *offshoring* diz respeito à prática de determinados grupos empresariais de transferir toda sua produção de um país para outro. Geralmente está associado à busca de redução de custos (mão de obra, matérias-primas), e também a incentivos fiscais ou normas menos rígidas (ambientais e trabalhistas).

Assim, os serviços de logística, de armazenagem, de transporte, de distribuição, bem com os serviços de gerenciamento de cadeias de suprimento e de compras, tornaram-se de tal forma entrelaçados que acabaram por gerar graus de eficiência jamais imaginados há três décadas. No entanto, como os gargalos nas infraestruturas de transporte comprometem a eficiência das cadeias logísticas, obviamente a globalização impôs grandes desafios competitivos para sua superação por parte de governos e empresas. Assim, a competitividade teve o seu principal suporte nos investimentos em infraestruturas (BARAT, 2009, p. 221).

No que diz respeito à localização industrial vêm se formando amplas redes entre empresas fornecedoras e produtoras, encadeando as atividades necessárias ao atendimento dos mercados globalizados. Deste modo, o contexto atual da distribuição espacial da produção exige cada vez mais sistemas de transporte eficientes e coordenados, demandando investimentos estruturais para inserir novos mercados em escala global.

1.1. O surgimento do contêiner e as ações no território

Outro evento importante para esta pesquisa relaciona-se ao surgimento dos contêineres. A utilização massiva de contêineres para transporte de carga geral é um fator fundamental para o entendimento da já citada revolução logística. A flexibilização da produção requer a utilização de instrumentos técnicos que permitam essa flexibilidade, conduzindo ao surgimento de novos sistemas de objetos e ações.

O contêiner surgiu na 2ª Guerra Mundial, criado por militares norte-americanos com o intuito de servir como hospitais de campanha móveis. A partir da década de 1950, com o crescimento do comércio marítimo mundial, o contêiner foi adaptado para o transporte de carga, como medida de otimização do espaço dos navios e dos demais meios de transporte, melhorando assim a previsibilidade dos custos operacionais. A primeira viagem de um navio de contêineres foi feita em 1956 entre Newark e Houston, nos EUA (RODRIGUES, 2007, p.31).

Existem vários tipos de contêiner, adaptados ao transporte tanto de carga sólida, como também líquida, gases e produtos refrigerados. Até pela definição que é atribuída ao contêiner percebe-se a sua importância na flexibilização do uso das diversas modalidades de transporte, como define Paulo Rodrigues:

Contêiner- caixa de aço ou outro material resistente, destinada a acondicionar mercadorias para transporte com segurança,

inviolabilidade e rapidez, atendendo igualmente a todas as condições previstas pela legislação nacional e convenções internacionais ratificadas no Brasil (RODRIGUES, 2010, p. 26).

Com o uso do contêiner, certos tipos de carga, antes acondicionadas em fardos ou caixas de madeira passaram a ser transportadas de uma maneira mais eficiente, evitando desperdícios e perdas, além de facilitar a mecanização das áreas portuárias. Além disso, contribuiu para o aumento da capacidade de carga dos navios e para a agilidade das operações, permitindo que mais navios operassem num mesmo espaço portuário.

Conforme se verifica no gráfico 1, há relação entre a produção do PIB mundial e a movimentação de contêiner no mundo, evidenciando a relação entre a produção e o uso deste tipo de objeto para o transporte no atual período da história.

Gráfico 1: Evolução do PIB Mundial x Movimentação de Contêiner

Fonte: Fundo Monetário Internacional, *World Economic Outlook*, 2010.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

A função estratégica dos sistemas logísticos na formação de uma coesão entre os espaços da produção e do consumo é resultado de uma ‘explosão’ das trocas, conforme afirma Frédéric Monié (2011). Para este autor, há uma combinação estratégica de concentrações de fluxo nos sistemas logísticos, a chamada “economia de escala”, conjuntamente a uma desconcentração em eixos menores – uma “distribuição espacialmente ubíqua” (idem, p.307).

Para Benko (2002) há uma “metropolização do mundo”, expressão usada pelo autor, que é decorrente da mundialização da economia, num contexto em que a produção encontra-se dispersa pelo mundo, porém interconectada. As redes transnacionais de produção seriam, então, um extremo do que Fernand Braudel (1995) chamou de “economias-mundo”, estando hoje associadas à complexidade tecnológica ocasionada pelas revoluções, especialmente nos setores de transportes e de telecomunicações. Contudo, é importante destacar que existem espaços seletivos em relação aos usos por estas redes.

Já Chesnais (1996) destaca a organização reticular por meio do que chama de “empresas-rede”. Mediante novas formas de gestão e de controle os grandes grupos centralizam capital enquanto descentralizam a produção, apoiando-se nas possibilidades oferecidas pelas inovações no campo tecnológico, que contribuem para a redução de custos de produção.

Dessa forma, os sistemas de transporte têm um papel fundamental nesta descentralização produtiva, já que, como afirma Mirlei Pereira:

Com a ampliação e o aprofundamento da divisão territorial do trabalho no período de globalização (com a respectiva especialização produtiva dos lugares) os países onde os sistemas de transporte são mais tecnicamente articulados, e com disponibilidade de modais capazes de oferecer menores custos de transporte, podem inserir a produção de modo mais competitivo no mercado internacional (PEREIRA 2009, p. 124).

Quando avaliamos a situação atual do setor de transporte marítimo, vemos que tais inovações proporcionadas pelas novas tecnologias de informação permitem o rastreamento dos navios por parte dos clientes, permitindo que estes saibam em quanto tempo a carga enviada chegará ao seu destino, além de melhorar a interface entre as operações em terra e mar, agilizando a logística portuária.

Isso permite um maior controle sobre a carga, melhorando a informação necessária ao planejamento das ações referentes ao ciclo de produção-circulação-consumo das mercadorias. Acessando tais sistemas, antes mesmo da contratação dos serviços é possível verificar a modalidade de transporte mais adequada, especialmente quando se trata do cálculo do tempo de realização do lucro por meio da garantia de entrega ao consumidor final.

O processo de containerização está intimamente relacionado aos processos de incorporação de novas tecnologias nas operações portuárias. Isabela Machado (2012) afirma que estas novas tecnologias permitem o aumento das operações intermodais e a criação de redes logísticas globais, além de proporcionar economias de escala e menor risco de danos às mercadorias.

Há uma relação intrínseca entre o fenômeno da containerização e a industrialização dos espaços portuários (FIRKOWSKI; SPOSITO, 2008). Sendo o porto um espaço de articulação entre modalidades de transporte, este adquire importância locacional fundamental dentro do processo de acumulação do capital via circulação.

Há o surgimento de novas ações e novos agentes no cenário do transporte em nível internacional, destacando-se as alianças estratégicas entre empresas e a figura do Operador Multimodal, que oferece serviços porta a porta sob contrato único, conforme explica Monié:

A dupla tendência de integração e de expansão geográfica do espaço econômico mundial exige, então, respostas sistêmicas: nenhum nó ou vetor do sistema produtivo-logístico é apreendido isoladamente. [...] Todo ator precisa, assim, situar-se em permanência dentro do “Sistema Marítimo-Portuário Mundial” integrado, que transporta e que distribui cargas de todos os tipos de qualquer lugar para qualquer outro lugar do mundo, em um ambiente caracterizado pela dispersão espacial dos clientes, pela extensão das distâncias a percorrer, pelo aumento do volume de cargas movimentadas e pelas exigências dos clientes em termos de preço do serviço, de pontualidade ou de integridade física das mercadorias (MONIÉ, 2011, p.307).

Ao analisar as rotas marítimas mundiais identifica-se uma hierarquia existente entre elas (ver dados dos portos na tabela 1). No topo estão aquelas que conectam América do Norte, Ásia Oriental e União Europeia, onde se concentram os maiores navios, servindo um restrito rol de portos, os *‘hub ports’*, entre os quais estão

Cingapura, Dubai, Algeciras e Colon. A partir destes, os contêineres são distribuídos para rotas regionais, entre elas as que servem à América do Sul.

Tabela 1: Movimentação Mundial de Contêineres - 2011		
Porto	Movimentação TEU	Participação No Total Mundial %
1. Shangai	31.700.000	5,53
2. Cingapura	29.937.700	5,23
3. Hong Kong	24.404.000	4,26
4. Shenzhen	22.569.800	3,94
5. Busan	16.184.706	2,83
6. Ningbo	14.686.200	2,56
7. Guanzhou	14.400.000	2,51
8. Qingdao	13.020.000	2,27
9. Dubai	13.000.000	2,27
10. Rotterdam	11.900.000	2,08
Brasil		
Santos	2.985.417	0,52
Demais portos do Brasil	4.919.657	0,86

Fonte: *Review of Maritime Transport* 2012, dados 2011, UNCTAD/ANTAQ.
Organizado por Marco Antônio Gomes, 2013.

A inserção do território brasileiro dentro de uma rede logística competitiva global (MALLAS, 2009) transformou as relações dentro dos espaços portuários, incorporando-os a uma economia de logística, de modo a facilitar o investimento privado e a atração de capitais estrangeiros para o setor. Forma-se, assim, o conceito de “circulação produtiva” (MONIÉ, 2003).

Neste contexto, portanto, esta logística de circulação produtiva se baseia no uso da “multimodalidade” e/ou “intermodalidade”, cujos termos são de difícil conceituação, mas que estão associados à utilização de mais de uma modalidade de transporte – marítima, aérea, rodoviária, ferroviária – para o transporte de uma mesma mercadoria. Seu surgimento deriva da necessidade de redução dos custos de transporte pela utilização da melhor modalidade de transporte mais adequada para um determinado tipo de carga.

A conceituação de multimodalidade e intermodalidade não nos permite dar uma definição segura de uma ou outra, o que a nosso ver depende muito da

nomenclatura adotada pela legislação. No caso do Brasil, o governo federal usa, em linhas gerais, as seguintes definições:

- Multimodalidade - o transporte multimodal, segundo definição adotada pelo Ministério dos Transportes no Brasil, compreende a adoção de um único documento (contrato de transporte de carga) que avaliza a integração da rede de transportes utilizada, permitindo o controle de todo o processo, desde a retirada até a entrega da mercadoria, por uma unidade gerencial central;
- Intermodalidade – a diferença na definição deste tipo de transporte está no fato de que a utilização de vários modais não está necessariamente centralizada por uma única gerência, assim como também não precisa estar vinculada a um único contrato (RODRIGUES, 2010).

Já a Lei nº 9.611/1998, que regulamenta as funções do Operador de Transporte Multimodal (OTM) é mais específica a respeito do que pode ser considerado transporte multimodal:

Art. 3º O Transporte Multimodal de Cargas compreende, além do transporte em si, os serviços de coleta, unitização, desunitização, movimentação, armazenagem e entrega de carga ao destinatário, bem como a realização dos serviços correlatos que forem contratados entre a origem e o destino, inclusive os de consolidação e desconsolidação documental de cargas (BRASIL, 1998).

Ainda sobre este tema, a Lei nº 9.611/1998 aponta a seguinte definição sobre o Operador de Transporte Multimodal (OTM):

Art. 5º O Operador de Transporte Multimodal é a pessoa jurídica contratada como principal para a realização do Transporte Multimodal de Cargas da origem até o destino, por meios próprios ou por intermédio de terceiros (BRASIL, 1998).

Deste modo, a legislação brasileira define um papel para este tipo de operador, estabelecendo sua obrigação pelo processo de transporte entre as duas pontas – da produção e do consumo, obrigação esta que se realiza por meio do documento denominado Conhecimento de Transporte Multimodal de Carga. Por este documento, o OTM fica responsável pelo transporte e pela segurança da carga, respondendo pelos eventuais prejuízos.

Fica claro, portanto, como a redefinição de um sistema de ações que normatiza o território brasileiro é fundamental para a recomposição dos objetos técnicos, neste caso representados pela infraestrutura logística e de transportes.

A necessidade de aceleração e ajustamento dos processos que ocorrem na interface entre os diferentes modais aparece como um dos aspectos mais importantes deste processo. Ele propicia uma diminuição dos custos logísticos e o aumento da possibilidade de acumulação de capital por meio da aceleração da circulação.

Originalmente, este processo se coaduna com as mudanças no território, ocasionadas pela desconcentração da produção e pela dispersão da cadeia produtiva da indústria pelo território brasileiro.

1.1.1. O “gigantismo dos navios” e os portos concentradores de carga

As determinações trazidas pela presença do contêiner influíram fundamentalmente na construção dos navios. As possibilidades de ganhos de escala significativos permitiram a introdução de navios de contêineres, por sua vez cada vez maiores (ver figura 2), nas rotas de maior volume de carga, colocando navios menores como ‘alimentadores’. As rotas entre Estados Unidos, Ásia e Europa, no sentido leste-oeste, ganharam preponderância sobre as rotas norte-sul, que ligam mercados menos importantes.

As alterações na dinâmica portuária foram profundas. Criaram-se navios de tal porte que estes não conseguem mais transpor canais, como os de Suez e o do Panamá. Assim, as rotas passaram a ser concentradas em eixos transoceânicos, sendo alimentadas por meio de uma frota de navios menores, que atendem portos de menor volume. Surge assim a figura do “*hub port*”, ou porto concentrador de cargas. As rotas de alimentação às rotas transoceânicas são chamadas “*feeder*”, ou seja, alimentadoras.

A utilização massiva dos contêineres, associada à mudança de porte dos navios, criou uma nova hierarquia portuária. Há portos que conectam as rotas menores e maiores – os *Hubs*; portos menores, regionais e locais, que enviam cargas para os de maior porte; e há também portos que se tornam relativamente obsoletos, de acordo com este novo contexto.

Figura 1: Evolução do Tamanho de Navios de Contêineres

Fonte: Hamburg/Sud; Maersk Line, 2012. Elaborado por Marco Antônio Gomes, 2013.

Há um processo global de modernizações portuárias, com vistas à adaptação de espaços considerados arcaicos ao novo paradigma marítimo-portuário, aos novos conteúdos que se exigem dos territórios e dos sistemas de engenharia. São notórios os investimentos em dragagens, aprofundamentos de canal, e também em compra de equipamentos necessários à movimentação de contêineres, como os portêineres e “reach stackers”⁴.

No mar do Caribe, por exemplo, surgiram novos portos especializados em contêineres (como os de Panamá, Kingston e Bahamas, por exemplo), que servem

⁴ *Reach stackers* são empilhadeiras especializadas no transporte de contêineres, muito utilizadas para movimentação em espaços retroportuários onde não existam equipamentos maiores, como transtêineres (guindastes de contêineres).

como *hubs* para a transposição do Canal do Panamá. O mesmo ocorre na União Europeia, onde terminais de grande porte, como Rotterdam e Hamburgo, concentram cargas por meio de rotas *feeder* oriundas de diversos pontos do continente.

Há mudanças também na localização portuária. Novos terminais são construídos em locais onde antes não havia uma tradição portuária relevante – caso dos portos de Algeciras (Espanha) e de Gioia Tauro (Itália). Além disso, há o surgimento do conceito de porto-indústria, no qual as linhas de montagem são localizadas em áreas industriais na retroárea portuária, e sua cadeia de suprimentos é alimentada por via marítima.

Neste novo contexto, surgem novas especializações dos espaços de produção, que são derivadas de mudanças técnicas nos sistemas de transporte, revelando o que Milton Santos chama de prevalência da circulação sobre a produção. Os espaços portuários passam a ser cada vez mais determinados em função dos fluxos de circulação global.

A dispersão das atividades econômicas numa escala mundial gera uma flexibilidade que amplia as possibilidades de reprodução do capital por meio da circulação, criando um sistema de possibilidades em escala global, no qual é possível incluir ou suprimir fornecedores, ou transferir partes significativas da produção em curtos espaços de tempo, o que promove e acelera ainda mais os processos de competição entre lugares num nível nunca antes visto.

1.2. A centralização do capital no setor de navegação marítima mundial

Além das mudanças nos processos de acumulação do capital, originadas pela evolução dos sistemas técnicos, há processos eminentemente econômicos que causam grande influência sobre a atual conformação da navegação marítima.

Um destes processos, notório ao estudarmos as empresas multimodais que operam na navegação de cabotagem, é a centralização de capital, que ocorre, segundo Smith:

[...] quando dois ou mais capitais anteriormente independentes se combinam num único capital e isto geralmente ocorre diretamente através de uma incorporação ou encampação, ou indiretamente, através do sistema de crédito (SMITH, 1988, p. 179).

Os operadores marítimos na cabotagem, em especial no transporte de carga containerizada, cada vez mais vêm sendo incorporados à lógica dos grandes grupos empresariais que operam a navegação em âmbito internacional. Entre as grandes operadoras de rotas voltadas à carga containerizada, duas têm participação destes armadores: a *MercosuLine*, que é ligada ao grupo alemão *Hamburg Sud*, e a Aliança Logística, do grupo *Maersk*.⁵

Ademais, as outras duas grandes empresas que transportam contêineres via cabotagem são subsidiárias de dois grandes grupos empresariais do Brasil. A Login Logística tem como principal acionista a Vale, uma das maiores empresas brasileiras.

Já a Maestra Navegação é controlada pelo Grupo Triunfo Participações, o qual tem outros grandes empreendimentos no setor portuário, como o Portonave, já em funcionamento em Itajaí (SC), e o Portonaus, em fase de projeto, como novo terminal privado em Manaus (AM).

Isso nos permite constatar que há um processo em curso de centralização de capital, associado a uma concentração espacial da atividade em portos previamente selecionados para operação desses grupos empresariais. Segundo Velasco e Lima (1999):

A introdução do contêiner para o transporte desse tipo de carga gerou elevadas economias de escala, o que tem viabilizado a constituição, com alto grau de eficiência, de grandes empresas de atuação global. Com isso, tem-se observado a aceleração das fusões, aquisições e alianças entre as atuais grandes operadoras mundiais, o que vem modificando o cenário de competição, com grandes impactos nos portos. Nos países desenvolvidos, os resultados já são bastante conhecidos, na medida em que os principais portos e as principais rotas mundiais de comércio estão praticamente consolidados. Os efeitos desse processo começam a se espalhar para as regiões em desenvolvimento, devendo alterar profundamente a organização dos seus serviços de transporte marítimo, pois suas rotas para os países centrais ainda estão organizadas sob o velho estilo, ou seja, múltiplas escalas, inexistência de portos concentradores e de serviços regionais alimentadores (VELASCO E LIMA, 1999, p. 2).

⁵ Haverá mais informações sobre estes grupos empresariais no capítulo 3.

A centralização do capital no setor marítimo contribui para a criação de uma seletividade espacial, relacionada com a possibilidade de interação entre a produção e a informação em certas porções do território (LOJKINE,1997), e que também ocorre em função das rotas já estabelecidas pelas empresas e das condições ofertadas pelo Estado.

Ou seja, a possibilidade do agente social de se afirmar no território é fundamental dentro deste processo. Este agente, ao se apropriar de determinados valores existentes territorialmente acabam promovendo a diferenciação socioespacial.

Neste íterim, cabe ressaltar o papel dos grandes armadores marítimos. De acordo com Laxe (2008), está em curso, em escala mundial, nas últimas duas décadas, um intenso processo de fusões e aquisições de companhias marítimas em escala mundial (ver tabela 2 e figura 2). Este processo se relaciona com a necessidade das companhias em obter ganhos de escala, já que o investimento em capital fixo se concentra em navios cada vez maiores.

Esta relação mostra, de certa maneira, um processo de centralização da atividade marítima em torno de um oligopólio. Ocorreram várias aquisições de companhias por outras, interferindo indiretamente sobre o transporte de cabotagem no Brasil.

A *Maersk Line*, da Dinamarca é, atualmente, a maior operadora de contêineres do mundo (tabela 2). Em 2006, adquiriu o controle da *Mercosul Line*, empresa de navegação brasileira que iniciou suas operações no país em 1996, e que é hoje a segunda maior empresa no transporte de contêineres na cabotagem.

Devemos ter em conta que o mercado da navegação marítima de carga é composto por um 'clube' estritamente fechado. As empresas constituem um oligopólio (ver tabela 2 e figura 2), e há uma grande segmentação das rotas, com diferenças muito grandes entre as empresas que dominam as rotas no eixo leste-oeste (Europa – América do Norte – Ásia), e aquelas que perfazem as rotas no sentido norte-sul (Europa – África e América do Norte – América do Sul, por exemplo).

Tabela 2. Os Maiores Operadores de Navios de Container, em Janeiro de 2012.

Ranking (TEU) Operador	País Sede	N. de navios	Tamanho Médio dos Navios	TEU	% TEU (Mundo)	% Crescimento (2011-2012)
1. Maersk Line	Dinamarca	453	4646	2104825	11,8	15,6
2. MSC	Suíça	432	4688	2015179	11,3	14,9
3. CMA CGM Group	França	290	4004	1161141	6,5	8,5
4. APL	Cingapura	144	4168	600168	3,4	1,4
5. COSCO	China	145	4304	624055	3,5	10,3
6. Evergreen Line	Taiwan	159	3590	570843	3,2	-3,9
7. Hapag-Lloyd Group	Alemanha	145	4476	648976	3,6	15,8
8. CSCI	China	124	4493	557168	3,1	20,9
9. Hanjin	Coreia do Sul	101	4927	497641	2,8	11,2
10. MOL	Japão	107	4194	448727	2,5	23,6
11. Hamburg-Süd	Alemanha	99	3728	369057	2,1	10,0

Fonte: UNCTAD, 2012. Em negrito, as companhias que controlam a cabotagem brasileira.
Elaborado por Marco Antônio Gomes, 2013.

Figura 2: Formação das Alianças Marítimas, envolvendo as companhias Maersk Line e Hamburg-Sud.

Fonte: <http://www.hamburgsud.com>; <http://www.maerskline.com>. Acesso: 30/05/2013.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

As empresas que operam as rotas leste-oeste, que se situam entre os principais centros econômicos mundiais, operam com custos muito menores, já que podem operar navios maiores, quase sempre com sua capacidade máxima. Além disso, esta rota proporciona um equilíbrio entre os volumes de carga entre um e outro mercado. O mesmo não ocorre nas rotas norte-sul (mapa 1), as quais geralmente ligam mercados de diferentes dimensões, o que gera desequilíbrios na quantidade e valor das cargas transportadas entre eles (RODRIGUE, 2013).

Com isso, os ganhos de escala podem ser otimizados se houver uma integração entre as escalas da navegação de cabotagem e de longo curso, fazendo, por exemplo, com que a cabotagem seja uma alimentadora – ou *feeder*, no jargão marítimo – dos serviços de longo curso. Segundo um operador nacional, cerca de 20% do volume transportado na cabotagem brasileira é, na verdade, um serviço *feeder*, ou seja, um serviço de concentração de cargas para rotas internacionais⁶.

Mapa1: Índice de Entrada e Saída de Contêineres de 40 pés entre Portos Seleccionados.

Fonte: Rodrigue, J.P. The geography of Transport Systems, 2013. Disponível em: people.hofstra.edu/geotrans/

Algo similar ao que ocorre em escala internacional também acontece com a cabotagem no Brasil. As rotas que concentram maiores volumes, tanto na viagem de ida quanto na de volta, certamente são mais rentáveis e prioritárias para as companhias de navegação. Ao planejar as rotas, portanto, as companhias têm em

⁶ Informação obtida por entrevista concedida ao autor, por um grande operador da cabotagem brasileira, em 03/04/2013.

conta a perspectiva de ter mercados integrados entre si, e para que isso ocorra deve existir uma complementaridade econômica entre as atividades das diversas regiões atendidas.

A *Hamburg Sud* é uma empresa alemã (fig. 2), cujas operações no Brasil se dão por intermédio da sua subsidiária, Aliança Navegação, que é a maior operadora de contêineres na cabotagem no Brasil. Suas principais rotas situam-se no sentido norte-sul, especialmente entre Américas do Sul e do Norte e a Europa. Além disso, há conexões com a Ásia, tanto via Canal do Panamá quanto pelo Oceano Índico.

Mapa 2: Rota Brasil – Algeciras – Antuérpia da Hamburg-Sud

Fonte: Hamburg-Süd. Elaborado por Marco Antônio Gomes, 2013.

No mapa 2, há um exemplo de interconexão entre as rotas internacionais e a cabotagem brasileira. Podemos perceber, analisando o conteúdo descrito no manual de operações da *Hamburg Sud*, que se trata de duas “cabotagens” que se conectam: uma europeia e outra sulamericana. O porto de Algeciras (Espanha) serve como *hub port* no extremo sul da Europa, ao passo que os portos de Antuérpia (Bélgica) e Rotterdam (Holanda) são *hubs* no norte.

Nota-se na figura 3, que o primeiro porto a receber cargas no Brasil, vindas desta rota europeia é Santos. Em seguida, a viagem procede rumo ao sul, até Buenos Aires, voltando sentido norte, e passando por Montevideu, Rio Grande, Imbituba, Santos e Pecém. A partir daí, a rota prossegue rumo à Europa novamente

Figura 3: Ordem de Chegada e Partida nos Portos
(Rota Brasil-Algeciras-Antuérpia)

Fonte: Hamburg-Süd. Reelaborado por Marco Antônio Gomes, 2013.

Outro dado interessante a ser analisado é o tempo despendido nos portos brasileiros e europeus. Toda a rota acima citada, desde Buenos Aires até Antuérpia, é feita em 49 dias. A rota brasileira de cabotagem tem um tempo de trânsito total de 29 dias. Uma questão que nos ocorre diz respeito ao chamado “gargalo logístico” dos portos brasileiros, já que este tempo despendido nos portos brasileiros decorre tanto por conta da extensão de nossa costa quanto devido a fatores logísticos.

Uma análise necessária recai sobre a existência ou não de um porto concentrador de cargas no Brasil. Há uma clara concentração das rotas internacionais nos portos da Região Concentrada – Sul/Sudeste brasileiros (mapa

3). Fica claro que isto tem relação com a grande concentração populacional da atividade econômica nesta região, bem como de seu mercado consumidor.

Mapa 3: Principais Rotas da Cabotagem Brasileira e Mercosul

Fonte: Dados da ANTAQ, *Mercosul Line*, Aliança Navegação, 2012.

A empresa *Mercosul Line* realiza concentração de cargas no porto de Itaguaí, também conhecido como Sepetiba (mapa 3), no Rio de Janeiro. A carga oriunda das rotas internacionais da *Maersk* fica armazenada neste porto, sendo posteriormente distribuída no mercado interno, via cabotagem.

No entanto, faz-se necessário saber se isto já é, em si, um fator condicionante, ou se há outros fatores, como a proximidade de outras rotas marítimas, mais importantes para a existência de portos concentradores.

Uma questão importante está na necessidade de garantir a confiabilidade dos serviços prestados. A empresa “vende” a confiabilidade como característica do transporte marítimo, dando garantia da entrega do produto no prazo previsto, já que qualquer interferência imprevista na circulação da mercadoria pode levar a atrasos substanciais.

Tanto dentro do contexto das alianças marítimas, quanto nas relações com operadores logísticos associados, as empresas de navegação demandam um nível de exigência operacional que também serve de restrição do mercado para pequenas empresas, por conta do alto investimento necessário.

Além disso, as empresas de navegação realizam “arranjos cooperativos” em suas operações, por meio da coordenação entre as operações nas diferentes rotas, evitando, assim, prejuízos decorrentes da eventual subutilização do espaço dos navios (LACERDA, 2004, p. 220).

1.3. Distribuição das atividades no território e a cabotagem

Um dos pontos cruciais para entendermos o funcionamento da navegação de cabotagem nos dias atuais se encontra na inserção desta numa tendência de promoção da “logística multimodal”. A necessidade de redução de custos e de otimização dos tempos e movimentos de mercadoria demandam readequações não apenas dos espaços portuários, mas de todos os demais sistemas de movimento do espaço demandante e demandado por este tipo de fluxo.

Deste modo, estudar a navegação de cabotagem se torna inviável se não levarmos em conta o contexto em que esta se insere, no qual interagem diversos agentes e situações. Portanto, torna-se preciso estabelecer uma comparação com as principais rotas de longo curso atuantes no Brasil e verificar se há complementaridades ou sinergias com as rotas da cabotagem.

Para isso, tomamos algumas fontes que podem elucidar esta relação. O Anuário Estatístico da ANTAQ, do ano de 2012, fornece a seguinte tabela com as informações da procedência das cargas de longo curso no Brasil.

Tabela 3: Total Desembarcado, por Rota Oceânica e Natureza da Carga (carga geral containerizada - toneladas, TEU - unidades)				
<i>Rota Oceânica</i>	<i>Quantidade Transportada (t)</i>	<i>%</i>	<i>Quantidade TEU</i>	<i>% TEU</i>
África Ocidental (Golfo da Guiné)	78.209	0,23	22.273	0,67
África Oriental	321.697	0,94	23.527	0,71
Atlântico Sul / Rio da Prata	2.531.026	7,39	283.729	8,58
Caribe / Golfo do México	2.632.719	7,68	253.937	7,68
Costa Oeste da América Central e do Norte	64.040	0,19	6.278	0,19
Costa Oeste da América do Sul	743.890	2,17	42.510	1,28
EUA / Canadá (Costa Leste)	3.825.313	11,17	362.774	10,97
Índico / Extremo Oriente	14.271.451	41,66	1.315.625	39,77
Mediterrâneo/ Mar Negro	3.042.012	8,88	352.866	10,67
Noroeste da África	90.737	0,26	13.842	0,42
Norte da Europa/ Europa	6.384.581	18,64	582.279	17,60
Oriente Médio	216.048	0,63	32.262	0,98
Não Identificada	59.244	0,17	16.318	0,49
T O T A L	34.260.967	100,00	3.308.220	100,00

Fonte: Dados da ANTAQ, 2012.

Pode-se aferir, a partir da tabela 3, que a maior parte das cargas trazidas ao Brasil na navegação de longo curso é oriunda do Extremo Oriente e do Oceano Índico (39,77% do volume). Em seguida aparecem a Costa Leste dos EUA e Canadá (10,97%), Mediterrâneo e Mar Negro (10,67%). Fica nítida, assim, a relevância dos principais parceiros comerciais brasileiros na atualidade: China, Estados Unidos e União Europeia.

Faz-se necessário saber por onde estas cargas chegam ao território brasileiro, e como se conectam com as rotas da cabotagem. Assim como é importante saber se estes portos de desembarque são os mesmos que aparecem como de maior relevância para a cabotagem.

O mapa 4 mostra os maiores portos de transporte de contêineres no mundo (TEU). É evidente a concentração dos volumes de mercadorias movimentadas, especialmente nos portos do Extremo Oriente (China, Cingapura, Coreia do Sul, Japão). Há ainda uma grande quantidade de grandes portos na costa norte Europeia (Rotterdam, Antuérpia e Hamburgo) e na costa ocidental da América do Norte, ambos nos EUA (Los Angeles e Long Beach).

Mapa 4: Os Maiores Portos em Movimentação de Contêineres do Mundo

Fonte: Dados 2011 da Review of Maritime Transport 2012, UNCTAD/ANTAQ, 2012.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

O território brasileiro permanece à margem das principais rotas transoceânicas, tanto por conta da distância em relação às rotas de maior movimento, quanto por situar-se numa região geoeconômica de menor dinamismo (que envolve África e América do Sul).

No território brasileiro, todos os portos, à exceção de Santos (que movimentou mais de 3 milhões de TEU em 2010), apresentam volumes de TEU menores que 1 milhão por ano (o que corrobora as estatísticas da ANTAQ para

2012). Coincidentemente, são os mesmos portos que operam na cabotagem (ver mapa 3), o que reforça a ideia de que há uma forte correlação entre as rotas de cabotagem e o longo curso no território brasileiro.

Quando analisamos os dados sobre os principais portos latinoamericanos (Tabela 4) percebemos a importância da proximidade geográfica em relação à principal rota leste-oeste, que cruza o canal do Panamá.

Tabela 4: Portos com maior movimentação de Contêiner da América Latina e Caribe – 2007.

Posição	País	Porto	Aumento (%) (ano anterior)	2007	2006
1	Panamá	Panamá	35	4.074.480	3.027.562
2	Brasil	Santos	4	2.532.900	2.445.951
3	Jamaica	Kingston	-6	2.016.792	2.150.408
4	Argentina	Buenos Aires	6	1.713.800	1.624.077
5	Porto Rico	San Juan	-3	1.695.134	1.749.547
6	Bahamas	Bahamas Freeport	12	1.636.000	1.463.000
7	México	Manzanillo	13	1.411.146	1.249.630
8	Peru	Callao	9	1.022.246	938.119
9	Colômbia	Cartagena	20	975.391	811.083
10	Chile	Valparaíso	37	845.234	614.841

Fonte: Câmara Brasileira do Contêiner. Disponível em: http://www.cbcccontainer.org/cbc/index.php?option=com_content&task=view&id=56&Itemid=104. Acesso em 13/04/2013.

Entre os dez principais portos da região, apenas um é brasileiro – Santos. Os portos de Itajaí (15º), Rio Grande (17º) e Paranaguá (20º) completam a lista de portos brasileiros entre os 20 maiores. Destaque-se a grande movimentação de contêineres em portos próximos ao canal: Panamá, Kingston, San Juan, Bahamas e Manzanillo.

Este efeito da proximidade do canal tem relação com o chamado *transshipping*, ou seja, o transbordo de cargas de um navio maior para outro menor. As grandes dimensões dos maiores navios porta-contêineres da atualidade impedem sua passagem direta pelo canal.

Atualmente, está em andamento (figura 4) a obra de ampliação do canal do Panamá, com previsão de entrega para 2014, quando se comemora o centenário de inauguração do velho canal.

Isto possivelmente promoverá profundas mudanças nos portos do entorno. A obra envolve ampliação das eclusas e dos canais de navegação, de modo a permitir a passagem de navios da classe Super Post Panamax - como o “Emma Maersk” – com capacidade para 13.500 TEU ou mais.

Figura 4: Imagem com projeção das novas eclusas em construção no Canal do Panamá.

Fonte: Autoridade do Canal do Panamá (ACP). Disponível em: <http://www.pancanal.com/eng/>. Acesso 20/06/2013.

As dimensões das novas eclusas não serão, entretanto, grandes o bastante para suportar as dimensões dos navios que estão sendo projetados. Para se ter idéia, está em projeto uma nova classe de navios, a *Triple-E*, com capacidade para 18.000 TEU (figura 6). O primeiro exemplar foi recentemente lançado ao mar, no estaleiro da *Daewoo Shipbuilding*, na baía de Ogpo, na Coreia do Sul (fonte: Maersk Line).

Figura 5: O Novo Navio Maersk classe Triple-E, capacidade para 18.000 TEU

Fonte: Maersk Line. Disponível em: <http://www.worldslargestship.com/>. Acesso 13/07/2013.

Nesse caso, fica claro que a modernização – ou atualização – dos objetos técnicos em relação ao presente estágio do processo de acumulação capitalista não se dá de maneira uniforme. A velocidade das mudanças é tão intensa que mesmo as obras feitas para ajustar o território às novas demandas já nascem, até certo ponto, obsoletas, frente às novas economias de escala que se formam.

Buscando uma aproximação da escala regional-global com a escala do território brasileiro, utilizamo-nos de uma classificação criada por Jean-Paul Rodrigue, da *Hofstra University*, de Nova Iorque.

Por meio dela, verificamos que a porção norte da costa brasileira fica relativamente próxima à confluência da rota “Transoceanic Pendulum Connector” (Rota Pendular Transoceânica), com a “North-South Pendulum Connector” (Rota Pendular Norte-Sul), que ocorre no Mar do Caribe. Duas características importantes destas rotas são citadas pelo referido autor.

No que se refere à Rota Pendular Transoceânica, forma-se um eixo leste-oeste, que conecta áreas industrializadas antigas com as novas economias industrializadas da Ásia. Já a rota pendular norte-sul é caracterizada por volumes menores de transporte, do que as rotas dos eixos leste-oeste, o que favorece um

tipo de navegação “de coleta e entrega de mercadorias ao longo de uma seqüência latitudinal de portos” (RODRIGUE, 2013)⁷.

A intensidade da movimentação de contêineres está associada com a presença de produtos industrializados, ou de maior valor agregado⁸. Ao verificarmos os dados referentes à presença de contêineres na cabotagem, observamos um notável crescimento percentual (tabela 5).

Em 2001, 3,3% da carga da cabotagem no Brasil era representada pelos contêineres. Este número atingiu um pico de 7,2 % em 2008. Em 2011, o volume chegou a 6,7%.

Tabela 5: Movimentação por Cabotagem no Brasil			
Ano	Movimentação de Contêineres na Cabotagem (em toneladas)	Movimentação Por Cabotagem (em toneladas)	Contêiner na Cabotagem
2001	4.532.161	137.267.499	3,3%
2002	5.490.526	137.023.807	4,0%
2003	6.298.301	145.926.525	4,3%
2004	6.578.535	148.418.917	4,4%
2005	6.527.743	150.112.048	4,3%
2006	8.188.684	163.520.202	5,0%
2007	8.199.699	168.455.583	4,9%
2008	11.965.252	167.342.279	7,2%
2009	11.112.725	170.252.551	6,5%
2010	10.642.312	188.011.106	5,7%
2011	12.980.433	193.469.345	6,7%

Fonte: ANTAQ. Análise: Instituto Ilos, 2013. Elaborado por Marco Antônio Gomes, 2012.

Apesar desta aparente queda, devemos salientar que, em valores totais, houve um incremento da ordem de 1 milhão de toneladas de carga containerizada,

⁷ “For container shipping, they are mostly based on the rationale that there is not enough volume to support transoceanic services, so cargo is collected / delivered along a latitudinal sequence of ports.”

⁸ Cabe aqui uma ressalva. O crescente intercâmbio comercial do Brasil com os novos países industrializados asiáticos – principalmente a China – cria uma necessidade de carga de retorno para estes países. Isto leva a uma situação em que, mesmo produtos tradicionalmente carregados a granel, como a soja, estão sendo transportados em contêineres.

no período de 2008 a 2011. Quando comparamos o período de 10 anos, entre 2001 e 2011, o volume de contêineres praticamente triplicou na cabotagem.

Devemos considerar, ainda, que o percentual apresentado deve ser relativizado, tendo em vista que a maior parte da tonelagem transportada na cabotagem corresponde a petróleo e derivados, e também a minérios, que são tipos de carga cuja logística é bastante diferente daquela dos contêineres.

Gráfico 2: Movimentação de Carga de Contêiner no Brasil (1993-2012)

Fonte: ANTAQ, vários anos. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

Se considerarmos o gráfico 2, associando as informações com as da tabela 5, temos que o transporte de contêineres na cabotagem representou 14,11 % do total de toneladas transportadas por contêiner no Brasil no ano de 2011.

Portanto, não é por acaso o crescente investimento realizado pelas quatro empresas operadoras da cabotagem na aquisição de novos navios, e também em novos terminais portuários. Há uma perspectiva otimista de crescimento, por parte dos empresários do setor, apesar de alguns problemas citados pelo setor, especialmente nos portos e também na conexão com outros modais.

Além disso, dados disponibilizados pela empresa Login Logística, em seu Relatório Anual de 2012, revelam que há uma profunda inter-relação entre os serviços de cabotagem, as rotas do Mercosul e o serviço *Feeder*:

Em maio de 2012, um dos armadores que escala o TVV descontinuou o serviço direto vindo da Europa com navios de 3100 TEUS. Como solução para os volumes DE e PARA o Espírito Santo passou a utilizar a LOG-IN através do navio LOG-IN Amazônia (1700 TEUS) fazendo *Feeder* do Rio de Janeiro (Itaguaí) para o Espírito Santo (TVV/Vila Velha), mostrando a complementaridade entre o terminal e a navegação costeira (LOGIN LOGÍSTICA INTERMODAL 2012, p.5).

Portanto, a queda em determinado serviço, como a cabotagem, é suprido por outro tipo de serviço, como o *feeder*. O operador deixou de oferecer uma rota direta, vinda dos Estados Unidos, para o Terminal de Vila Velha (TVV), operado pela Log-in Logística. Isso gerou a necessidade de interligar o terminal, por meio de um de seus navios do serviço de cabotagem, ao novo ponto de chegada das mercadorias deste operador, no caso o porto de Itaguaí (Sepetiba), no Rio de Janeiro, que é um porto concentrador de cargas para a Log-in (*hub port*).

Deste modo, percebemos que os dados disponibilizados pela ANTAQ como “cabotagem” nem sempre se referem a este tipo de serviço, em seu sentido estrito. Em certas ocasiões, e dependendo da conveniência das empresas, a cabotagem é utilizada como *feeder*, ou seja, como alimentadora ou distribuidora das mercadorias que seguem, ou que são oriundas de rotas internacionais.

O bom desempenho da navegação de cabotagem está relacionado à sua inter-relação tanto com a navegação internacional – de onde advêm as principais inovações técnicas incorporadas aos processos logísticos – quanto com os demais modais que ‘percolam’ o território: hidroviário, ferroviário e, principalmente no caso brasileiro, o rodoviário.

Quando correlacionadas as escalas nacional e internacional, os portos despontam como nós desta rede de circulação, de fundamental importância para a circulação de mercadorias em escala global.

1.4. A conexão “global-local”

A seletividade dos portos ocorre conjuntamente com a possibilidade de mudanças na programação dos navios. As rotas são desenhadas de modo a permitir

a eventual supressão de um porto por conta de eventuais atrasos. Assim, privilegiam-se os maiores clientes e as cargas mais importantes. Este foi o caso que ocorreu recentemente com o porto de Pecém, gerido pelo governo do Estado do Ceará. Diante das dificuldades de se obter janelas de atracação, alguns operadores passaram a dar preferência ao velho porto de Mucuripe (Fortaleza), cuja administração é federal.

Havia inicialmente, na pesquisa, a impressão de que a comercialização da cabotagem seria mais fragmentada do que a da navegação de longo curso. O que se percebe, no entanto, é que isso não é de todo verdade.

Embora a cabotagem envolva um fracionamento maior das cargas e esteja sim muito mais relacionada com a produção em escala nacional, ela não passa, muitas vezes, de um recorte espacial de uma rota mais ampla, como neste caso, envolvendo a circulação em escala mundial.

Um exemplo disso encontra-se no *folder* da empresa Hamburg Sud, “*Product and Service Guide 2013*”, que elenca a navegação de cabotagem brasileira no rol dos serviços oferecidos pela empresa, como um produto diferenciado que atende ao mercado brasileiro.

Pelo que podemos aferir nesta pesquisa, este tipo de ação por parte de uma empresa estrangeira não ocorre em nenhum outro país que tenha reserva de mercado da cabotagem, como os Estados Unidos da América, por exemplo.

O dado, obtido junto a empresas do setor, de que aproximadamente 20% do volume transportado na cabotagem estão relacionados a serviços *feeder* – ou seja, a comércio exterior do Brasil – pode servir de indicador da importância da circulação para a produção de mercadorias e para a acumulação de capital em escala global.

Tais fatos denotam ainda a crescente inclusão do Brasil nesta esfera produtiva que envolvem ações nas mais diferentes escalas, impondo novos ritmos que mudanças no território. Como exemplo, temos o Pólo Industrial da Zona Franca de Manaus que, para poder funcionar e cumprir seu papel, demanda peças e acessórios originários de diversas partes do Brasil, e também de outros países.

Logo, há condicionantes globais, regionais e locais que devem ser consideradas na existência da cabotagem por contêiner no Brasil.

2. A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM E O TERRITÓRIO BRASILEIRO

Nesta seção discutiremos a relação da cabotagem com o território brasileiro, tratando inicialmente do processo histórico deste tipo de navegação com a formação socioespacial do Brasil, assim como com os conteúdos normativos existentes no Brasil relacionados ao transporte marítimo e mais especificamente com a cabotagem.

2.1. Contexto histórico da navegação de cabotagem no Brasil

A navegação de cabotagem foi, durante um longo período, a modalidade de transporte mais utilizada no Brasil, especialmente entre o final do século XIX e a primeira metade do século XX, período em que não se dispunha de um sistema adequado de transporte terrestre de cargas interligando as diversas regiões.

A cabotagem teve um papel importantíssimo na formação socioespacial brasileira. Os diferentes ciclos econômicos pelos quais passou o país se apropriaram da cabotagem em dado momento como forma de manter a coesão territorial do país, garantindo assim sua inserção no sistema econômico vigente.

Em seu livro “Brasil: território e sociedade no início do século XXI”, Milton Santos e Maria Laura Silveira (2001) tratam sobre diversos aspectos da implantação dos sistemas técnicos no território brasileiro, elaborando uma análise espaço-temporal que nos permite apreender como se deu a formação territorial do Brasil, revelando peculiaridades que ainda hoje se fazem perceber nas relações entre produção, circulação e consumo.

A vastidão territorial brasileira, associada à grande dispersão e desconexão dos núcleos de povoamento fez surgir o que eles chamam de “arquipélago econômico”, no qual prevalecia uma relação econômica extravertida, com os núcleos conectados diretamente com o exterior e muito pouco entre si.

Até meados do século XIX, não poderíamos tratar de uma conexão e integração de todo o território brasileiro, mas esta parcial e pequena integração acontecia por meio da cabotagem, que ligava pontos do litoral do Brasil.

Ao longo do tempo, e em diferentes períodos e divisões territoriais do trabalho, o país assistiu ao desenvolvimento de novos sistemas técnicos de movimento, definidos aqui como “conjunto indissociável de sistemas de engenharia (fixos) e de sistemas de fluxos (materiais ou imateriais) que respondem pela solidariedade geográfica entre os lugares”, conforme afirmou Contel (2001, p.357).

Entre estes destacamos a navegação costeira, ou cabotagem, e a ferrovia, a partir do século XIX, que permitiram uma mudança neste quadro de isolamento econômico, ao proporcionar a integração desses núcleos dispersos, levando porções do território brasileiro a integrar uma lógica do mundo capitalista e entrar no período técnico (SANTOS, 2006), situações que ocorreram com o transporte por meio de navios a vapor da borracha na Amazônia e do café pela ferrovia paulista.

Após a independência, em 1822, o governo imperial passou a controlar uma pequena frota oficial, composta pelos navios da armada portuguesa atracados na costa à época da independência. A primeira frota mercante foi criada apenas durante o período regencial, por meio do Decreto nº 60/1833.

Calcado em uma proposta do Senador Vergueiro, o decreto visava à criação de uma companhia de navegação com uma frota de seis navios operando duas linhas a partir da capital: uma com destino a Montevideu e outra com destino a Belém. De acordo com Alcides Goularti Filho:

Com a ampliação das atividades econômicas no Império, dentro da formação de complexos agroexportadores regionais, iniciou-se um processo de estímulo e apoio à constituição de um sistema de transporte, pautado na navegação a vapor e nas ferrovias. O governo imperial teve que agir para estimular o desenvolvimento dos transportes, cuja iniciativa concentrou-se na garantia de juros, para as ferrovias, e nas subvenções, para a navegação (GOULARTI FILHO, 2010, p.2).

Esta política pública permitiu o surgimento de diversas companhias de navegação de cabotagem, financiadas por subvenções governamentais. Por um Decreto de 1851, o governo dividiu o litoral em seções, o que favoreceu este surgimento.

As principais empresas à época eram a Companhia Nacional de Navegação a Vapor; e a Companhia Brasileira de Navegação a Vapor, cujas rotas cobriam o território nacional e também o Uruguai e a Argentina.

Entretanto, essa situação se modificou, num período em que se permitiu não somente que empresas estrangeiras operassem a navegação costeira, mas também que fossem subsidiadas pelo Tesouro Nacional. Com isso, pelo menos três grandes empresas passaram a atuar no país: a “*United States Mail Steam Ship*”; a “*Liverpool, Brazil and River Plate Navigation*”; e a “*Société Postale Française de l’Atlantique*” (GOULARTI FILHO, 2010, p.11).

Tal concorrência teve duas consequências: aumentou consideravelmente a capacidade de transporte de carga na cabotagem brasileira e arruinou as companhias nacionais, conforme relatado pelo autor. Diante disso, em 1886 foi proposta a criação de uma nova empresa brasileira, com o intuito de fundir todas as empresas nacionais, criando-se assim o *Lloyd Brasileiro*. Esta guinada em direção ao controle estatal viria a ser consolidada com a Proclamação da República e a Constituição de 1891:

Além da autorização para a criação do *Lloyd Brasileiro*, a República trouxe outra mudança para o setor da navegação de cabotagem – o monopólio das companhias nacionais de navegação. No parágrafo único do artigo 13 da Constituição de 1891, estava expresso que a navegação de cabotagem marítima, fluvial e lacustre deveria ser feita apenas por navios nacionais. Esta era a posição dos republicanos positivistas, que defendiam o fortalecimento do capital nacional e a formação de um sistema nacional de economia (GOULARTI FILHO, 2010, p.19)

A elaboração sistemática dos planos nacionais de viação, a partir de 1838, apresenta uma mudança de mentalidade em relação ao território, no qual a economia extravertida, ou seja, voltada para a satisfação das necessidades externas, herança das relações colônia-metrópole, dá lugar à ideia, ainda que incipiente, de integração territorial, vetorizada pelas estruturas de transporte.

Se levarmos em conta o alcance reduzido da ferrovia e suas limitações técnicas - como a diferença entre bitolas nas diversas regiões, bem como a restrita projeção territorial de suas malhas, nos deparamos com a importância que a navegação costeira teve no intercâmbio de cargas produzidas pelas diversas “ilhas” do “Brasil arquipélago” (GALVÃO, 1996).

O sistema ferroviário construído no Brasil desde finais do século XIX nunca chegou, de fato, a constituir uma rede nacional para o transporte de cargas. Quando muito, compunha-se de verdadeiros sistemas de drenagem de mercadorias, destinados a escoar a produção de itens de grande volume e baixo valor agregado

da pauta de exportações brasileira, tais como o café (no caso paulista), e do minério de ferro, no caso da Estrada de Ferro Carajás, ou da Estrada de Ferro Vitória a Minas (GALVÃO, 1996).

Além disso, as diferentes finalidades para as quais as ferrovias eram construídas, bem como a falta de um plano integrado para conexão dos ramais existentes provocaram problemas sérios, entre os quais podemos citar a diferença de bitolas (distância entre os trilhos) das várias linhas, e até mesmo a “mão” utilizada. Na cidade de São Paulo, por exemplo, há as linhas das antigas ferrovias Central do Brasil e Santos-Jundiaí, que se utilizam da mão inglesa (tráfego pela esquerda), enquanto a Estrada de Ferro Sorocabana – hoje América Latina Logística (ALL) – se utiliza do tráfego pela direita.

Esta importância da ferrovia só foi superada com a ascensão da rodovia como objeto técnico privilegiado no território brasileiro, especialmente com as políticas de crescimento econômico da década de 1950, que redundaram, entre outras coisas, na implantação da indústria automobilística no Brasil e num novo período da circulação em território brasileiro. De muito mais rápida e menos custosa implantação, a rodovia foi associada, no imaginário brasileiro, a símbolo máximo de progresso.

Com isso, e dentro de um processo de interiorização do desenvolvimento que culmina com a inauguração da nova capital federal, Brasília, em 1960, a distribuição do transporte de cargas entre os modais altera-se significativamente, com uma queda da participação da navegação costeira e da ferrovia, e uma grande ampliação do uso da rodovia. Já em 1950, a rodovia transportou uma média de 10 bilhões de toneladas por quilômetro, contra aproximadamente oito milhões de cada um dos outros modais - navegação costeira/fluvial e ferrovia (LINS NETO, 1991).

Nas décadas seguintes, o que se viu em termos de política de transportes apenas promoveu o avanço deste modelo. No período de vertiginoso crescimento econômico conhecido como milagre brasileiro, entre 1968-1973, houve uma aceleração da construção de obras de infraestrutura, especialmente grandes rodovias, como a Belém-Brasília, a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém, cujo modal de transporte foi incentivado principalmente a partir do Plano de Metas, de Juscelino Kubitschek (1956-1961), assim como nos Planos Nacionais de

Desenvolvimento (PND) e Plano de Integração Nacional (PIN) dos governos militares (1964-1985) (HUERTAS, 2009).

A alta concentração de cargas transportadas pelo modal rodoviário causa sérios desajustes de custo. Apesar de haver uma malha rodoviária em boas condições em algumas regiões, especialmente no Sul e Sudeste, existem também milhares de quilômetros de rodovias em precárias condições. A considerar também o custo do transporte rodoviário, que aumenta exponencialmente conforme a distância, especialmente no caso de cargas de baixo valor agregado, há então uma situação que provoca imensos gargalos logísticos no transporte.

Para exemplificar, a matriz modal brasileira concentra aproximadamente 60% das cargas no modal rodoviário (BRASIL, MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, 2010). No estado de São Paulo tal concentração é ainda mais crítica, com 92 % (SÃO PAULO, SECRETARIA DE TRANSPORTES, 2012).

O modal hidroviário, que seria uma solução eficaz para o transporte de grãos e *commodities* – especialmente pela própria configuração do território brasileiro, entrecortado por grandes bacias hidrográficas – é muito pouco utilizado, com raras exceções, como a Hidrovia Tietê-Paraná e a utilização dos rios da Bacia Amazônica.

A partir da década de 1990, com o aprofundamento do consenso neoliberal na política brasileira, há uma reorganização produtiva, com a mudança da estrutura de acumulação fordista para o que autores chamam de acumulação flexível (HARVEY, 2005).

A flexibilização da localização industrial surge como situação emblemática deste período. Por meio dela, opera-se a redistribuição de grande parte da atividade de produção industrial no território nacional, sem que, no entanto, se altere o perfil de centralidade do capital na chamada Região Concentrada, a qual, dentro da lógica “dos espaços que mandam e espaços que obedecem” (SANTOS; SILVEIRA, 2001), mantém seu perfil de comando sobre unidades não mais situadas no formato de parques industriais.

Esta flexibilização locacional da produção está intrinsecamente relacionada com a sobreposição da circulação sobre a produção, que ocorre por meio da incorporação da logística como fator determinante da reprodução do capital, conforme aponta Roberto França da Silva Júnior:

A logística como um paradigma que agrega velocidade aos fluxos de mercadorias, em um período sem adições transformadoras na velocidade intrínseca nos meios de transporte existentes, se relaciona ao período da globalização, na produção de escala de grande capilaridade, na competitividade que motiva os agentes hegemônicos e na formação de “arquiteturas” compostas por redes de grande complexidade (SILVA JUNIOR, 2009, p. 229).

Portanto, o que antes aparecia como linha de montagem dentro de uma unidade fabril, com produtoras/fornecedoras de insumos numa escala localizada, ganha agora uma dimensão mais ampla, com a integração produtiva de determinadas cadeias alcançando vastas porções do território. Esse fenômeno se deu, também, por meio da guerra fiscal entre regiões produtivas disputando investimentos.

Assim sendo, há possibilidades de complementaridade entre as atividades nas regiões, e também de competição. As redes organizam a ligação entre a produção, a circulação e o consumo, dentro de uma perspectiva multiescalar, permitindo a multilocalização da fabricação e da montagem dos produtos (VELTZ, 1999). As localizações são determinadas de acordo com sua capacidade de se adequar ao sistema *just in time*. O fácil acesso aos sistemas logísticos é fundamental para a competitividade dentro deste processo.

Nossa visão é de que essa alteração no quadro geral da circulação territorial no Brasil acabou por fomentar, num período que compreendemos entre 1993-2013, o ressurgimento da navegação de cabotagem como alternativa de transporte (ANTAQ, 2010). As possibilidades de ganhos econômicos dadas pela ampliação da exploração das vantagens diferenciais de cada ponto do território favoreceram o crescimento da utilização deste tipo de transporte.

A forte concentração populacional e da atividade econômica na faixa litorânea, juntamente com as grandes distâncias a serem percorridas favorecem a navegação de cabotagem. Há que se considerar, ainda, a relativa facilidade de implantação, que exige em muitos casos readequações nos espaços portuários que são até certo ponto mais exequíveis num menor espaço de tempo do que a construção de sistemas de transporte terrestre (rodovias e ferrovias).

As modernizações implantadas no território, de modo a favorecer a reprodução do capital por meio da circulação, são resultado, principalmente, das

políticas macroeconômicas de cunho neoliberal, iniciadas na década de 1990. Neste contexto destacamos a política de privatizações e de flexibilização das relações trabalhistas, que no setor portuário são representadas pela Lei Federal 8.630/93, conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”.

As políticas modernizantes, da qual esta lei faz parte, tinham como objetivo remover estes obstáculos à acumulação do capital relacionados, principalmente: à reconhecida deficiência do setor de transportes terrestres brasileiro, altamente concentrado no modal rodoviário, e cujos custos se ampliam na medida do aumento das distâncias a serem percorridas; à precária manutenção das estradas; e à falta de conectividade das malhas ferroviárias. Tais fatores estão entre o que o senso comum chama de ‘gargalos’ de infraestrutura, muito citados em matérias e artigos jornalísticos.

Apesar de ainda hoje considerarmos a cabotagem uma modalidade de transporte com participação relativa muito pequena em relação ao total nacional, é notável o seu crescimento, assim como o papel relevante que ocupa no sistema geral da circulação.

Sendo a rodovia um modal mais flexível, que busca mercadorias porta a porta e cujo valor de frete se amplia em razão das distâncias, este era o único modal confiável num período de inflação galopante, no qual as alterações brutais de preços ocorriam da noite para o dia. Além disso, a facilidade de se iniciar um negócio no setor rodoviário gerou uma quantidade significativa de transportadores autônomos, o que torna o transporte rodoviário competitivo, devido a grande oferta de serviço (HUERTAS, 2009, p. 212).

Dessa forma, era impensável prever custos de transporte marítimo em escala nacional, dado o tempo de percurso da carga e a demora na realização do lucro, o que inviabilizava a navegação de cabotagem. Há também que se levar em conta que os custos do transporte rodoviário no Brasil são bastante inferiores (cerca de um terço) ao custo do mesmo modal nos Estados Unidos, por exemplo (FLEURY, 2002).

Com a estabilização proporcionada pelo Plano Real, o investimento de recursos, tanto em infraestrutura como em navios e equipamentos, se tornou atrativa, com muito maior previsibilidade da relação custo-benefício e das taxas de retorno de tais investimentos em médio e longo prazo.

O aumento do comércio exterior do Brasil e o crescimento econômico da última década (entre 2002 e 2012) foram propiciados tanto pela estabilidade econômica quanto pelo aumento de investimentos públicos e privados, o que gerou um ambiente otimista com relação às possibilidades de retorno dos investimentos.

Gráfico 3: Evolução na Movimentação Portuária Brasileira, 1993-2012.

Fonte: ANTAQ, 2012. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

Mesmo durante a crise econômica mundial, iniciada em 2009, percebemos que houve um decréscimo, seguido por uma rápida recuperação na movimentação portuária no Brasil, tanto no Porto Público quanto nos TUPs (gráfico 3).

O aumento dos fluxos de entrada e saída de mercadorias no território brasileiro gerou novas demandas para a infraestrutura de transportes, que careceu de grandes investimentos no período imediatamente anterior, entre o final dos anos 1970 e o início dos anos 1990, quando houve uma imensa estagnação econômica, com sucateamento da infraestrutura necessária para a reprodução deste processo.

Importante aqui lembrar que a demanda por infraestrutura pretendida pelos agentes do setor – o sistema de objetos relacionados à produção – demandou também mudanças nos sistemas normativos e de gestão dos transportes e da logística – ou seja, do sistema de ações.

2.2. A normatização da cabotagem no Brasil

As relações e demandas do território idealizadas pelos atores hegemônicos, por meio dos sistemas de objetos e de ações não são constituídas por acaso: constituem-se de atos deliberados, intencionalidades, que se materializam de diversas maneiras. O modo como os objetos organizam-se espacialmente é determinado por regras de ação e de comportamento, ou seja, normas intencionalmente criadas. Como ressalta Milton Santos, a disseminação de novas técnicas exige uma ordem mundial que é, ao mesmo tempo, *normativa* e *normada* (SANTOS, 2006, p. 228).

As normas relativas à questão portuária e à cabotagem no Brasil fazem parte do sistema de ações sobre o qual o Estado tem o papel de regulador. Com uma finalidade metodológica, construímos, a seguir, uma linha do tempo, na qual destacamos o que consideramos os mais importantes eventos normativos relativos ao transporte por cabotagem no Brasil.

Na elaboração desta pesquisa, temos considerado a publicação da Lei de Modernização dos Portos, Lei Federal nº 8.630/1993 (BRASIL, 1993) como um marco fundamental – um verdadeiro evento normativo – cujos efeitos provocaram alterações profundas no sistema nacional de circulação de mercadorias, resultando em uma nova configuração da geografia portuária brasileira e do subsistema de circulação marítima.

Tais mudanças, de acordo com os dados do período, elevaram em muito a produtividade desses espaços portuários. Para ter uma ideia, comparando os dados dos Anuários Estatísticos da ANTAQ, no período de 2001 a 2012, referentes ao transporte de contêineres na cabotagem, temos uma variação de 4.532.161 toneladas em 2001, para 7.121.353 toneladas em 2012, um acréscimo de 57,12%. Ou seja, o aumento da capacidade produtiva dos portos influenciou decisivamente sobre a retomada dos investimentos na navegação de cabotagem.

A Lei de Modernização dos Portos modificou amplamente as relações dos diversos agentes envolvidos na gestão dos portos e no transporte marítimo. A partir dela foi possibilitada, por exemplo, a operação portuária realizada pela iniciativa privada. Não que esta não existisse anteriormente; esta regulação, todavia, imprime um novo sentido à relação público-privada nos portos brasileiros.

A ideia da lei era que a concessão de terminais, para administração por empresas privadas ou pela outorga de terminais privados e de uso misto, gerasse um ambiente de concorrência não apenas entre os operadores, mas também entre portos.

Não obstante, a eficiência portuária tem sido um dos principais elementos, desde então, utilizados por Estados e Municípios para atrair investimentos, no contexto do que Milton Santos qualifica como 'guerra dos lugares', mas que os meios de comunicação e a imprensa em geral vêm tratando como 'guerra fiscal'.

Podemos afirmar que a Lei nº 8.630/1993 contribuiu decisivamente para uma grande mudança institucional, especialmente por ter revogado uma série de leis e normas que existiam no período anterior. Entre estas normas, encontram-se os artigos 254 a 292 da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei nº 5.452/1943), os quais estabeleciam as condições de trabalho da estiva e capatazia nos portos.

Tal legislação detalhava, de forma bastante criteriosa, a organização de trabalho nos espaços portuários, no transbordo dos navios; a competência da administração dos portos na contratação de mão de obra; as taxas a serem cobradas e os turnos de trabalho de estivadores e capatazes (MINISTÉRIO DA CASA CIVIL, 2011).

A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), mais conhecida por sua sigla CLT – representa um dos marcos fundamentais da política trabalhista do Estado Novo de Getúlio Vargas (1937-1945). Naquele período, normatizar as relações de trabalho era fundamental para o estabelecimento de uma ordem institucional e jurídica que permitisse a industrialização e desenvolvimento de um mercado interno formado por trabalhadores assalariados, dentro de uma visão nacionalista de governo (FAUSTO, 2011).

Diante das mudanças ocorridas a partir da necessidade de reinserção da economia brasileira, num cenário de grande competição global e disputa por mercados, houve um clamor muito grande, especialmente por conta dos setores empresariais ligados ao comércio exterior (industriais, agroexportadores, importadores) por mudanças neste marco institucional, outrora moderno, mas que se tornara arcaico diante da nova realidade econômica do início da década de 1990

(BACELAR, 2000), daí que as normas também passam a ser consideradas obsoletas.

Junto com os artigos anteriormente relacionados, da CLT, houve a revogação de outras normas, como o Decreto nº 24.324/1934, que estabelecia a condição para cobrança de taxas de armazenagem em áreas portuárias públicas, e o Decreto nº 24.447, que definia as competências de cada ministério na gestão portuária. Estas normas de gestão e operação dos portos eram consideradas por agentes do setor como extremamente burocratizadas e rígidas, incompatíveis com o imperativo de fluidez demandado pelo atual estágio de acumulação do capitalismo (GEIPOT, 2001).

Alterações normativas desta natureza foram fundamentais para um aumento da produtividade dos espaços portuários: entre 1997 e 2006, o custo de movimentação de um contêiner caiu 70%, além de ser reduzido o índice de perdas e danos (MONIÉ, 2011). Podemos então definir dois tipos de mudanças que foram efetivadas com relação aos espaços portuários e que impactaram positivamente na reativação do transporte de cabotagem no Brasil: as normativas, e as técnicas e físicas no espaço portuário.

Embora sejam de naturezas e origens distintas, veremos mais à frente que tais mudanças estão profundamente imbricadas. Sem as mudanças de cunho normativo, que são internas e próprias à ação do Estado Nacional, não há condições práticas de incorporação das mudanças técnicas e físicas, geralmente decorrentes de avanços técnicos quase sempre condicionados externamente ao território nacional.

Há correspondência com a concepção de que a técnica também é norma, como diz Milton Santos (2006) e existe relação entre ações e objetos: “De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações, e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra sua dinâmica e se transforma” (SANTOS, 1994, p. 111).

Deste modo, podemos considerar que os sistemas de ações originam-se tanto de fatores externos ou internos ao território nacional, constituindo-se em ações coordenadas (pelo fato de haver consonância entre certos objetivos externos e

internos); e, ao mesmo tempo, contraditórias, pois ao instalar-se entram em choque com os remanescentes dos estágios pretéritos de acumulação.

Neste choque em que se estabelece uma situação contraditória, por vezes ocorre um aproveitamento de parte das condições pré-existentes que são úteis à incorporação de inovações. Como exemplo, especificamente quanto aos espaços portuários, pode-se citar a criação de terminais privados em portos públicos. Já antes da edição da Lei nº 8.630/93 havia, desde 1966, a previsão legal de existência dos Terminais de Uso Privativo (TUP):

Art. 26: É permitido a embarcadores ou a terceiros, satisfeitas as exigências da legislação em vigor, constituir ou explorar instalações portuárias, a que se refere o Decreto-Lei 6460, de 2 de maio de 1944, independentemente da movimentação anual de mercadorias desde que a construção seja realizada sem ônus para o poder público ou prejuízo para a segurança nacional e a exploração se faça para uso próprio (BRASIL, 1966).

Foi isso que permitiu, ainda na década de 1960, a criação de importantes terminais, como o Almirante Barroso, em São Sebastião (SP), da Petrobrás; ou o Terminal de Ponta da Madeira (MA), da então empresa estatal Companhia Vale do Rio Doce (hoje denominada Vale), apenas para citar dois exemplos.

Porém, é somente a partir do Decreto nº 6.620/2008 – que dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos - que ficou estabelecida a possibilidade de movimentação de carga de terceiros, eventualmente, quando da não movimentação de carga própria. Segundo o referido Decreto:

Art. 35. As instalações portuárias de uso privativo destinam-se à realização das seguintes atividades portuárias:

I - movimentação de carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo;

II - movimentação preponderante de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros, em terminal portuário de uso misto; e

III - movimentação de passageiros, em instalação portuária de turismo (BRASIL, 2008).

No Quadro 1, mostramos como a criação dos marcos legais que regulam a existência dos Terminais de Uso Privativo (TUP) tornou bastante flexível a possibilidade de sua utilização a partir de 1993.

Quadro 1: Privatização das Operações dos Portos Públicos e Criação dos Terminais Privativos de Uso Misto		
Características	Terminais de uso público	Terminais de uso privativo
Implantação	<ul style="list-style-type: none"> • Obrigatoriedade de licitação pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização pelo Poder Público
Prazo	<ul style="list-style-type: none"> • Até 50 anos (incluindo prorrogação) • Obrigação de prestar o serviço de forma contínua 	<ul style="list-style-type: none"> • Indeterminado, para atividade econômica original • Possibilidade de interrupção da atividade nos termos legais
Ativos	<ul style="list-style-type: none"> • Reversão de bens ao final do contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Sem reversão de bens
Prestação de serviços	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço público • Obrigação de universalidade no atendimento • Acompanhamento de preços 	<ul style="list-style-type: none"> • Serviço privado • Atividade econômica do proprietário, de uso exclusivo (carga própria) ou misto (carga própria e complementarmente de terceiros) • Possibilidade de selecionar usuários e cargas
Mão de obra	<ul style="list-style-type: none"> • Contratação via OGMO 	<ul style="list-style-type: none"> • Livre contratação
Regulação ANTAQ	<ul style="list-style-type: none"> • Res. 55/2002 – Norma de arrendamento de áreas e instalações portuárias • Consolida e uniformiza as condições para contratos de arrendamento 	<ul style="list-style-type: none"> • Res. nº 517/2005 – Norma para construção e exploração de terminal privativo Exigência de viabilização do terminal em função de carga própria

Fonte: ANTAQ, 2012. Organizado por Marco Antonio Gomes.

Uma dificuldade da interpretação do Decreto nº6.620/2008 reside, principalmente, em determinar estritamente o que seja “caráter subsidiário e eventual”, o que poderia contribuir para um ambiente inseguro institucionalmente. A despeito deste item, tal norma abriu claramente uma nova possibilidade de atração de investimentos privados para o setor portuário.

Grupos empresariais que já operavam terminais privativos passaram a se interessar em investir em novos projetos, dada a crescente demanda decorrente tanto dos gargalos estruturais existentes, quanto da estabilização econômica propiciada pelo Plano Real (1994), bem como do crescimento do comércio exterior Brasileiro, no período subsequente.

A seguir, apresentamos no Quadro 2 as mudanças nos marcos legais e regulatórios ocorridas desde 1993, cujos efeitos foram importantes para a navegação de cabotagem.

Quadro 2: Marcos Regulatórios do Transporte Marítimo		
1993	1995	2001
<p>• Lei nº 8.630/93:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Criação do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), gerido por operadores portuários; - Criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP); - Fim do monopólio das Administrações Portuárias na movimentação de cargas nos cais públicos. 	<p>• Lei nº 8.987: (Lei das concessões). Abriu a possibilidade de concessão de serviços portuários a empresas, “por sua conta e risco e por prazo determinado”.</p> <p>• Lei nº 9.074: Estabelece normas para outorga e prorrogação de concessões.</p>	<p>• Lei nº 10.233: Criação do DNIT, ANTT e ANTAQ. Cabe a ANTAQ:</p> <ul style="list-style-type: none"> - implementar as políticas de transporte hidroviário; - regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviço de transporte aquaviário; - arbitrar conflitos e harmonizar interesses de usuários com de empresas concessionárias.
2002	2007	2008
<p>• Decreto nº 4.391: Dispõe sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias.</p> <ul style="list-style-type: none"> - cria o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias; - estabelece um Plano Geral de Outorgas, a ser executado pela ANTAQ; - cada Autoridade Portuária pode elaborar proposta de arrendamento e submetê-la à ANTAQ. 	<p>• Lei nº 11.518: cria a Secretaria Especial de Portos (SEP e dá à mesma o mesmo status de Ministério;</p> <ul style="list-style-type: none"> - instituir Plano Geral de Outorgas de infraestrutura e portuária. - recebe as competências antes atribuídas ao Ministério dos Transportes relativas aos portos marítimos e portos outorgados e delegados às Cia. docas. 	<p>• Decreto nº 6.620 (regula Lei dos Portos) Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas</p>
2010-2011	2012	
<p>• Res. 1.660/2010-ANTAQ: Regulamenta exploração de TUP: substitui a Res. 517.</p> <p>• Res. 2.240/2011-ANTAQ: Regulação de arrendamentos</p>	<p>• MP 595 (MP dos Portos). Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.</p>	

Fonte: Brasil, Diversas Leis, <http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/default.asp>.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Outro fator muito importante a ser relacionado diz respeito ao marco regulatório da navegação de cabotagem. A Constituição de 1988, no seu artigo 178, estabelecia uma reserva de mercado para as embarcações nacionais na navegação de cabotagem:

Art. 178. A lei disporá sobre:

- I - a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre;
- II – a predominância dos armadores nacionais e navios de bandeira e registros brasileiros e do país exportador ou importador;
- III – o transporte de granéis;
- IV – a utilização de embarcações de pesca e outras.

§ 1º A ordenação do transporte internacional cumprirá os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade;

§ 2º Serão brasileiros os armadores, os proprietários, os comandantes e dois terços, pelo menos, dos tripulantes de embarcações nacionais;

§ 3º A navegação de cabotagem e a interior são privativas de embarcações nacionais, salvo caso de necessidade pública, segundo dispuser a lei (BRASIL, 1988).

No entanto, no contexto de avanço do paradigma neoliberal e de fortes pressões pela internacionalização do setor de transportes no país, o artigo 1º da Emenda Constitucional nº 7, de 15 de agosto de 1995, alterou esta redação, abrindo possibilidade para a utilização de embarcações estrangeiras, conforme segue:

Art. 178. A Lei disporá sobre a ordenação dos transportes aéreo, aquático e terrestre, devendo, quanto à ordenação do transporte internacional, observar os acordos firmados pela União, atendido o princípio da reciprocidade.

Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a Lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras (BRASIL, 1995).

Já desde meados da década de 1970, os efeitos decorrentes da crise do petróleo mundial, e da crise econômica da dívida externa brasileira, provocaram um sucateamento de toda a infraestrutura brasileira, especialmente no setor de transportes. Tanto os portos quanto as embarcações nacionais foram ficando obsoletos e desestruturados, devido à falta de investimento (GOULARTI FILHO, 2010).

Os espaços portuários passaram a representar, desse modo, um obstáculo à acumulação de capital realizada pela eficiência na circulação de mercadorias. Tal obsolescência do sistema portuário era potencializada pela existência de uma indústria naval desmantelada.

Com o surgimento de inovações técnicas em escala internacional, estas passam a se impor de diversas formas, seja nas profundas mudanças que se tornam

necessárias nos espaços portuários, seja no desenvolvimento de navios de grandes proporções e na inserção de novos objetos técnicos, como o contêiner.

Somado a isso, com a modernização portuária decorrente das políticas neoliberais de abertura econômica, tornou-se premente a necessidade de modernização das embarcações atuantes na costa brasileira, dado que as inovações técnicas que vinham sendo incorporadas aos espaços portuários, como portêineres, por exemplo – permitiam uma grande ampliação na escala de movimentação de cargas.

A partir da Emenda Constitucional nº 7/1995, um novo arcabouço legal para o setor começou a ser produzido, especialmente após a extinção do *Lloyd Brasileiro*, em 1997, e com a promulgação da Lei nº 9432, no mesmo ano. Com isso, foi aberto caminho para uma flexibilização na legislação que determinava a reserva de mercado nacional da cabotagem.

Conforme a Lei nº 9.432/1997, enquanto a indústria naval não tivesse condições de produzir navios que atendessem a demanda da cabotagem, esta poderia ser feita por navios estrangeiros, desde que afretados por Empresas Brasileiras de Navegação (EBN).

O impacto dessa política fica evidente, dado que dois anos depois, em 1999, a Aliança Navegação (empresa do grupo *Hamburg Süd*, de origem alemã) torna-se a primeira empresa a retomar um serviço regular de cabotagem.

Com esta retomada, outra política já existente passou a ser de grande relevância para o setor, a que institui o Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), um fundo composto por 10% do valor do frete do transporte marítimo de importação e exportação, cujo objetivo é subsidiar a aquisição e renovação da frota para cabotagem (ANTAQ, 2012). Apesar de existente, tratava-se de uma política subaproveitada, na medida em que não havia um mercado de empresas brasileiras de navegação interessadas em expandir sua frota.

Nos anos seguintes, outro evento importante ocorre com vistas a assegurar o retorno dos investimentos ao setor de transporte aquaviário no Brasil, que foi a criação da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), em 2002. A

Agência – segundo informações disponíveis em seu próprio *site*⁹ – foi criada para garantir ao setor regras claras na administração do sistema de transporte aquaviário permitindo, com isso, uma maior previsibilidade das ações, e criando um ambiente de investimentos mais seguro. Além disso, é seu papel garantir os direitos dos investidores, a observação dos preceitos legais e o estímulo à concorrência.

Contraditoriamente, a edição frequente de novas resoluções, alterando ou acrescentando disposições presentes na legislação, ou dando interpretação a pontos não muito claros nesta, tem sido um dos principais focos de reclamação por parte dos operadores portuários, armadores e usuários do sistema (ANTAQ, 2009).

Nos seminários e palestras relacionados à navegação e à regulação perpetrada pela ANTAQ – caso do 1º Seminário sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira, realizado em 2009 – essa incerteza frente à estabilidade do ambiente de negócios se coloca (ou melhor: é colocada, especialmente pelos operadores portuários) como um empecilho a novos investimentos, especialmente de capitais estrangeiros.

2.3. A cabotagem e a distribuição da produção no Brasil

As transformações ocorridas nas formas de acumulação de capital, dentro do modo de produção capitalista, acabaram por, historicamente, dar premência à acumulação via circulação. Houve mudanças nos processos de transporte, que impactaram o sistema de circulação marítima mundial, e encontram ressonância no território brasileiro.

Milton Santos, no texto “Sociedade e Espaço: A formação social como teoria e método” (1979), destaca a relação existente entre modo de produção e a formação social e econômica do país. Para ele, o modo de produção corresponde às diversas possibilidades de realização.

No entanto, a possibilidade realizada só seria efetivamente compreendida pela análise dos fatores econômicos e sociais associados a um dado território

⁹ Fonte: www.antaq.gov.br. Consultado em maio de 2012.

nacional. Esta é a categoria que o autor passou a chamar, desde então, de formação socioespacial.

Ao tratarmos a atual configuração da navegação de cabotagem no Brasil, devemos ter em conta a profunda vinculação desta atividade com a formação socioespacial brasileira, bem como o contexto em que a circulação marítima internacional faz uso da cabotagem para se internalizar no território brasileiro.

Segundo Frederic Monié, está em curso, atualmente, dentro da estrutura do modo de produção capitalista, um processo de reestruturação, que promove o surgimento de novos territórios produtivos, os quais se beneficiam do crescimento do comércio mundial e do “surgimento de novos métodos de gestão de fluxos”. Isto, segundo o autor, está relacionado à adoção do modelo de acumulação flexível, que provoca uma reconfiguração dos sistemas de transporte (MONIÉ, 2010, p. 58).

Para Milton Santos, uma característica essencial do atual período histórico é a necessidade de promover uma contínua circulação, tanto de pessoas como de informação e também de mercadorias. Isso amplia as desigualdades territoriais, à medida que gera zonas de densidade – onde estão presentes os grandes sistemas de engenharia, as concentrações urbanas, as indústrias – e também zonas de rarefação, que são espaços nos quais há uma maior resistência à aceleração, ou que se caracterizam pela menor presença de próteses e de objetos técnicos (SANTOS, 2001, p. 259-261).

Há vários agentes intervenientes, com os mais diversos interesses em pauta. O que há em comum entre estes é que demandam, para contemplação de seus interesses, ações do Estado, seja na regulamentação / desregulação do território, seja na construção de infraestruturas ou na promoção de políticas que favoreçam esta aceleração.

O início da década de 1990 foi caracterizado por um intenso processo de reestruturação do território, ocasionado pela adoção de políticas neoliberais pelo Estado brasileiro, que contemplou uma série de medidas normativas, já citadas, para efetivar-se. A busca pelo aumento da competitividade da indústria brasileira levou empresas a reverem tanto suas estratégias operacionais, quanto também os aspectos locacionais de sua produção, com vistas à redução de custos. Diante de um quadro em que havia uma concentração industrial no Sul e Sudeste, várias

indústrias optaram por redistribuir suas unidades produtivas, especialmente em estados que oferecessem vantagens competitivas (THERY; MELLO, 2005, p. 150).

Um setor específico que podemos utilizar para exemplificar esta redistribuição das atividades é o setor automobilístico. Se no início dos anos 1990 as unidades produtivas estavam restritas aos estados de São Paulo e Minas Gerais, hoje há diversas unidades industriais, estabelecidas dentro dos moldes da acumulação flexível, situadas em pelo menos sete estados diferentes.

Estas unidades localizam-se, especialmente, em lugares onde foram oferecidas vantagens, que vão desde a redução ou completa isenção tributária, até a cessão de terrenos públicos e construção de vias de acesso. Em quase todos os casos, fica evidente a “guerra de lugares”, em busca da atração desses novos investimentos.

Se por um lado ocorre uma redistribuição espacial da produção, houve, segundo Adriano Botelho (2000), um aumento das transações no território, na medida em que as sedes de comando das empresas permanecem concentradas no Sudeste, principalmente na cidade de São Paulo.

Ao falar da integração produtiva dos territórios, desencadeada no início dos anos 1990, Monié (2011) identifica três tendências importantes:

A primeira é relativa à supressão, gradual e incompleta, de barreiras ao livre comércio que eliminaram gargalos ao crescimento das trocas internacionais. A segunda se refere à adoção – pelos órgãos internacionais, governos e corporações – de Leis, de normas e de padrões que possibilitem a diversificação das estratégias territoriais dos atores econômicos. A difusão das ‘Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação’- NTCI- representa a terceira tendência maior, que possibilitou a integração dos fluxos de informação entre os atores das redes produtivas e logísticas – fornecedores, transportadores, distribuidores e clientes (MONIÉ, 2011, p.306).

A crise no território, ocasionada pela transição do modelo de acumulação fordista/taylorista para a acumulação flexível do capital (HARVEY, 2001), leva a uma dispersão geográfica da produção e, conseqüentemente, produz uma nova divisão territorial do trabalho (HARVEY, 2007).

No caso brasileiro, as ações promovidas pelo Estado e pelos agentes econômicos levaram a uma nova hierarquização da produção no território brasileiro. A centralidade da cidade de São Paulo ganha força, sendo, porém, baseada em

outros parâmetros. A perda da centralidade industrial - ocasionada pela possibilidade de multilocalização da indústria – leva a uma aparentemente contraditória centralização do comando das ações do capital em escala nacional (THÉRY; MELLO, 2005, p. 177), ou seja, há uma desconcentração espacial seletiva, pois a gestão dos negócios é ainda fortemente concentrada em São Paulo.

Ocorre um crescimento do setor terciário e das novas atividades econômicas, especialmente ligadas à tecnologia de informação. São Paulo deixa, então, de ser o grande centro industrial, para tornar-se o centro tecnológico, informacional e de gestão do território, que determina as ações da vida econômica brasileira (LENCIONI, 2008, p.9). Ainda com relação à centralidade paulista, devemos lembrar que o território paulista concentra a mais densa rede de transportes, e também o maior percentual de população, que representa o mais importante mercado consumidor do país.

A redistribuição das atividades industriais pelo território brasileiro não marca, necessariamente, um maior crescimento populacional dessas novas regiões produtivas. Tampouco representa uma maior autonomia, já que se trata, em geral, de ramificações das atividades anteriormente existentes, ainda dependentes das determinações do centro de comando paulista (SANTOS; SILVEIRA, 2001, p. 269).

Diferentemente de outros estágios relacionados à promoção do desenvolvimento regional, em que há uma preocupação com a geração de empregos e instalação de cadeias produtivas em cada região, o que vem ocorrendo é um fenômeno de aproveitamento das vantagens locais, proporcionadas por esses novos espaços produtivos. O nível de integração entre as diferentes escalas de produção – regional, nacional, global – permite não apenas a máxima apropriação dessas vantagens, como também a rápida adição ou supressão de elos na cadeia produtiva.

Assim sendo, perpetua-se a fragmentação do território, baseado na lógica de espaços que comandam e espaços que obedecem. Uma lógica em que os modelos locais são subordinados às ações deliberadas por uma ordem maior, a global.

2.3.1. A containerização da carga e a cabotagem no Brasil

A utilização crescente do contêiner em âmbito internacional permitiu prever a capacidade de carga a partir deste módulo. Surgiram então navios cada vez maiores, com o intuito de transportar mais e deste modo reduzir os custos unitários de transporte. De acordo com Lílian Torres da Silva:

Os contêineres passaram, de certo modo, a comandar os projetos de construção dos navios. Os estaleiros começaram a produzir navios que tivessem uma estrutura adaptada ao contêiner, de modo que permitisse o melhor aproveitamento do espaço do navio (SILVA, 2009, p. 22).

Dados recentes da ANTAQ (2010) indicam um grande crescimento na utilização de contêineres. De uma movimentação total de 50.476.278 toneladas de carga geral ‘containerizada’ em 2004, passou-se a 73.248.231 toneladas em 2008 - um crescimento de 45,11%.

Somente a região Sudeste, que movimenta 56% da carga em contêineres no Brasil, o volume praticamente dobrou: de 22.366.228 para 41.003.629 t no mesmo período. Embora o volume total do Brasil tenha caído em 2009 para 65.393.665 t, o índice de containerização – ou seja, a medida de utilização de contêineres no transporte da carga geral (que exclui grânéis sólidos e líquidos) – chegou a 65,58%.

O gráfico 4 ilustra tal situação. Partindo de um mesmo nível (100), no período de 1996 a 2010, nota-se que, mesmo em períodos em que o PIB e o Comércio Exterior tiveram crescimento negativo, houve um crescimento significativo e constante da movimentação de contêineres – excetuando-se o período de crise econômica mundial, entre 2008 e 2009, quando há uma pequena queda.

Pode-se dizer que a containerização é um fenômeno profundamente ligado a mudanças técnicas nos sistemas de transporte e que, embora seja estimulado pelos períodos de aumento da atividade econômica e do comércio exterior, vem crescendo mesmo em períodos de crise. A acumulação flexível (HARVEY, 1993) permite um nível de eficiência que abrange grandes porções do território, operacionalizando-o como uma ‘extensão’, por assim dizer, da unidade fabril.

Gráfico 4 - Crescimento do Comércio Exterior do Brasil e Movimentação de Contêineres no Brasil versus PIB Brasil (base 100 = 1996)

Fonte: Grupo Libra Navegação, 2010. Reelaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

De acordo com Machado (2012), a containerização da atividade portuária ocasiona diversas mudanças, como o aumento das operações logísticas multimodais, redução no custo dos fretes, ganho de produtividade operacional, além de menores riscos de avarias às mercadorias transportadas (MACHADO, 2012, p. 50)

Os circuitos produtivos existentes entre a produção e o consumo adquirem a funcionalidade antes restrita à empresa, com a circulação assumindo um papel antes encabeçado pela produção. Deste modo, entregar regularmente a produção e garantir a manutenção da circulação regular se torna tão necessário quanto produzir.

Como consequência direta do advento dos contêineres, a navegação marítima e o setor portuário tiveram que se modernizar e adequar sua forma de atuação à nova realidade da circulação internacional de mercadorias. Em Santos, os efeitos da containerização progressiva das cargas movimentadas transformaram a paisagem da região, com a construção de terminais retroportuários especializados; além da ocupação de todos os terrenos disponíveis perto do porto para o armazenamento de contêineres (MACHADO, 2012, p. 82).

A competitividade entre os portos desse modo se acirra, na medida em que estes investem no papel de polos de complexas cadeias de suprimento. Sua competitividade depende agora mais do controle de agentes externos à gestão portuária, conforme afirma Barat, e com isso novos fatores ganham importância, como o custo de tempo de transferência das mercadorias de maior valor agregado e a flexibilidade na criação de rotas alternativas, além da confiabilidade do sistema (BARAT, 2009, p.223).

Tal competição entre os portos, a serem escolhidos como pontos privilegiados em relação às redes dos sistemas marítimos, propicia, em muitos casos, uma guerra entre lugares, cuja mola propulsora ou cujo epicentro são os espaços portuários, o que também está bastante relacionado à capacidade de conexão com o interior do território. Conforme afirma Isabela Machado:

A movimentação de contêineres provocou também, direta e indiretamente, a inserção de novos objetos técnicos nos portos, bem como mudanças nas dimensões da área portuária, com a criação de terminais específicos para contêineres, de áreas retroportuárias, áreas de estocagem e de movimentação (carga e descarga). Também ocorreram grandes mudanças em relação à mão-de-obra, dragagem, necessidade de maiores calados e informatização das atividades e serviços portuários (MACHADO, 2012, p. 24)

Com a viabilização do transporte multimodal, as empresas de navegação de cabotagem passaram a oferecer serviços interligados aos modais ferroviário e rodoviário, como trataremos a seguir. Com isso, a fluidez no território passa a ser exercida em função de interesses que escapam ao controle de planos ou políticas de governo e passam à governança corporativa do território.

Vejamos alguns exemplos. Somente o repasse de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) prevê um montante de 3,8 bilhões a serem investidos em modernização portuária até 2014. Segundo o BNDES, se incluirmos os investimentos privados, prevê-se um total de 17,8 milhões de reais até 2014. (Revista Valor Setorial Logística, 2011, p. 66).

2.3.2. Transporte “porta-a-porta”

O conceito de sistemas de transporte porta-a-porta (*door-to-door system*), amplamente difundido em países centrais do capitalismo, diz respeito ao mecanismo

pelo qual a empresa transportadora (Operador de Transporte Multimodal) assume, por contrato, o compromisso de retirar a mercadoria no local de produção e entregá-la ao consumidor final, da maneira mais eficiente possível.

O Operador de Transporte Multimodal (OTM) pode ser tanto uma empresa que opera com vários modais, como também pode apenas operar uma modalidade específica e subcontratar outras. Com isso, segundo Barat:

[...] os fluxos de mercadorias se materializam de forma crescente no transporte multimodal, sendo o porto o elo mais importante do transporte terrestre com a navegação de longo curso ou de cabotagem (BARAT, 2008, p.222).

Segundo os dados disponibilizados pela ANTAQ, em sua publicação “Panorama Aquaviário – volume 6” (2011), verificamos que cada vez mais os operadores da cabotagem têm oferecido o serviço porta-a-porta, multimodal, como um diferencial para seus clientes:

A solução logística porta a porta oferecida pelos armadores nacionais tem estimulado a transferência de cargas do modal rodoviário para a cabotagem. Esta logística simplificou a contratação do transporte de contêineres na cabotagem pelos clientes, que não precisam mais se preocupar com a contratação do transporte nas pontas. Desta forma, o armador (operador logístico) é o responsável pela retirada da mercadoria da indústria e a respectiva entrega no destino final (ANTAQ, 2011, p. 14).

Em geral, as mercadorias transportadas em contêineres são as de maior valor agregado, e também estão relacionadas ao transporte multimodal, já que o contêiner é, conceitualmente, uma forma de padronização dos espaços no interior dos meios de transporte, servindo para dar previsibilidade ao volume da carga a ser transportada.

Desse modo, há uma especialização no setor de transporte por contêiner, intimamente relacionada ao transporte multimodal como um nicho de mercado muito específico. Este nicho de mercado, embora possa parecer menos importante diante dos dados referentes aos gastos e ao volume de transporte de outros setores – grãos sólidos, petróleo e derivados – representa um dos ramos mais lucrativos do transporte marítimo.

Ressalte-se, todavia, que cresce a utilização de contêineres para o transporte de produtos de baixo valor agregado, entre os quais *commodities* agrícolas. A especialização do setor de transporte de cargas containerizadas tem atraído

grandes armadores internacionais, especialmente após mudanças na regulação do setor, que permitiram uma maior participação de capital estrangeiro em casos específicos.

Empresas de logística multimodal que operam na navegação de cabotagem estão concentradas – mais especificamente aquelas que operam com carga containerizada e de alto valor agregado – nas mãos de grandes operadoras de transporte estrangeiras, como *Maersk* e *HamburgSud*, como já citamos anteriormente.

Essas operadoras, ou armadores internacionais, adquiriram ou encamparam empresas nacionais que já possuíam outorga de transporte marítimo em território brasileiro, aproveitando-se de lacunas na legislação regulatória do setor de navegação que permitem a entrada de capital e de embarcações estrangeiras em determinadas circunstâncias, especialmente quando não há condições de atendimento por embarcações de bandeira brasileira (ANTAQ, 2009).

Há que se considerar, também, o fato de a navegação de cabotagem não contemplar todos os portos da costa, como ocorrido em outros períodos históricos. Há uma seletividade espacial (ver mapa 5), que se dá pelo uso de portos determinados onde há melhor conectividade com as malhas de transporte terrestre (com possibilidade de complementaridade de operações entre várias empresas), e com os centros produtores ou consumidores. É este o caso dos portos de Santos (SP), Suape (PE) e Manaus (AM), por exemplo.

A relação entre centralização e concentração espacial se dá ainda pelo surgimento e proliferação dos Terminais de Uso Privativo. Esse fenômeno deriva, principalmente, da inadequação dos espaços portuários ao crescimento da demanda dos agentes do setor, e foi facilitado por uma série de mudanças no marco regulatório do setor. Tais mudanças permitiram aos grandes grupos empresariais criarem terminais privativos, de acordo com suas necessidades, em áreas próximas aos portos públicos.

A vantagem ou não de se transportar via cabotagem está relacionada ainda a alguns outros fatores, como o valor agregado da mercadoria e a distância a ser percorrida. A influência do valor agregado é facilmente explicada: mercadorias de menor valor unitário precisam ser transportadas em grandes volumes para

compensar o custo de transporte. Já mercadorias de valor unitário alto podem ser transportadas em escalas menores. A relação custo-distância associa-se à eficiência energética do modal de transporte utilizado. Em ambos os casos, no entanto, o volume de mercadoria transportada também é um fator que influencia a escolha pelo modal.

Mapa 5. Quantidade de Contêineres Transportados na Cabotagem no Brasil (2012)

Fonte: Dados ANTAQ, 2012.

Elaborado por Maurício Yamada, 2013.

No mapa 5, verificam-se os portos mais importantes, em relação ao volume de contêineres transportados na cabotagem no Brasil, que geralmente estão relacionados a mercadorias de maior valor agregado. Há uma seletividade na escolha desses portos, relacionada principalmente à sua capacidade de facilitar a distribuição por meio de suas conexões com o interior do território.

Há que se ter em conta as especificidades das regiões e dos diferentes usos do território. Nesse contexto, podemos citar como exemplo bastante ilustrativo a

território, como os portos de Pecém (CE), Suape (PE), Salvador (BA) e, principalmente, Santos (SP). Uma primeira dedução possível aponta para a seletividade espacial resultante da complementaridade entre regiões na produção de determinados bens (divisão territorial do trabalho) e seu consumo.

Outra poderia ligar-se às relações de produção e consumo, já que os portos identificados no mapa situam-se junto aos grandes centros consumidores do país. Outra constatação possível, ainda, diz respeito à elevada concentração de cargas transportadas por cabotagem nos portos do Sul e Sudeste, regiões que abrigam os cinco primeiros portos em movimentação de carga containerizada do país.

Quando verificamos a quantidade de contêineres movimentados no Brasil, ano de 2010, por portos e TUPs, há a seguinte situação apresentada no gráfico 5.

Gráfico 5: Participação (%) dos Portos e TUPs na Movimentação de Contêineres em 2010

Fonte ANTAQ, 2010. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

A presença de terminais de uso privativo, de uso crescente e com volumes consideráveis de movimentação, revela o quanto a iniciativa privada tem investido nesses, como saída para evitar os portos públicos.

Neste caso há dois fenômenos: a concentração da produção e da população nestas regiões (Sul e Sudeste), e também as relações de produção, circulação e consumo dentro do território, o que envolve a distribuição, tanto da produção interna quanto da externa.

Os objetos técnicos existentes, reminiscências de estágios anteriores do sistema de produção, tornam-se obstáculos às novas etapas de desenvolvimento. Isso torna necessárias atualizações constantes, não só dos objetos – constituídos por sistemas de transporte, comunicação – mas também de um arcabouço legal que satisfaça ao intuito de modernização constante.

Especialmente com relação à cadeia produtiva industrial, a especialização e a complementaridade produtivas entre as regiões se aprofundam durante o período da acumulação flexível do capital. A complexidade das trocas de informações, de valores e de mercadorias torna mais intenso os fluxos e a interdependência dos mercados regionais (MONIÉ, 2011, p. 321).

Diante da já vista precariedade da infraestrutura, novas relações se tornam necessárias, como resposta à premência do aumento da circulação pelos agentes do setor. A situação de estrangulamento dos sistemas de transporte terrestres se combina a uma situação de extrema concentração da população e da produção a não mais que 200 quilômetros da costa, quase que no país como um todo (THÉRY; MELLO, 2005, p. 147).

2.4. A formação socioespacial brasileira e o transporte por cabotagem

No caso específico do Brasil não se pode esquecer, para efeitos de estudo, as peculiaridades da formação socioespacial brasileira, que tornam o país muito específico comparativamente a outros de dimensões territoriais semelhantes.

Diferentemente do que ocorreu em países como os Estados Unidos da América, o Brasil não assistiu a um processo de modernização de seu território concomitante à ocupação. Vastas regiões permaneceram à margem do processo de ocupação do território, que ocorreu em ‘surto’, de acordo com demandas econômicas exógenas. Assim foi com os ciclos econômicos coloniais, como o da cana-de-açúcar, da borracha, do algodão e do ouro.

Embora tenham servido para fixar a população e criar um sentido de identidade territorial, estes ciclos tiveram duração em geral efêmera, e vincularam-se às demandas dos mercados internacionais.

Com as iniciativas de modernização implementadas a partir de finais do século XIX, e mais intensamente em meados do século XX, ocorreram mudanças – como já tratado anteriormente – que promoveram uma maior integração territorial, especialmente por meio da formação de uma ampla rede de transporte rodoviário, interligando quase todo o país.

Ainda assim, como decorrência dessa modernização, houve o que Milton Santos e Maria Laura Silveira afirmam ser a divisão em “quatro Brasis”:

- Uma região Concentrada, englobando o Sul e Sudeste, que representa o meio mais mecanizado, industrializado e urbanizado, vetor principal do meio-técnico-científico-informacional;
- A região Centro-Oeste, território que salta de um estado “pré-técnico” para uma nova fronteira agrícola da agricultura globalizada;
- O Nordeste, com uma estrutura fundiária arcaica e baixa mecanização agrícola, com baixas taxas de urbanização e desenvolvimento humano (mas que tem passado por novas transformações espaciais recentes);
- E a Amazônia, vista pelos agentes hegemônicos como a última fronteira de ocupação, com uma população pequena e dispersa, e onde políticas de desenvolvimento regional criaram ‘enclaves’, como a Zona Franca de Manaus.

A formação socioespacial seria então o resultado da realização das ações do modo de produção, de acordo com as possibilidades oferecidas pelo território. Cada etapa do modo de produção pode ser analisada por meio do processo de formação socioespacial, já que por esta análise pode-se ter uma visão de como ocorreu a superposição das formas, ocorridas em períodos históricos distintos, e como estas formas interagem com as situações atuais no espaço geográfico (SANTOS, 2002, p.29).

Segundo Santos e Silveira (2002, p. 30-34), tudo que é resultado da produção num dado momento torna-se pré-condição em outro dado momento. Os agentes

hegemônicos demandam a produção de novas formas, ou a renovação das antigas, de acordo com suas necessidades. Quando isto não é possível, adaptam as formas existentes a novos processos.

Analisando-se o caso da formação socioespacial brasileira houve, desde o período colonial, a preponderância de um sistema de transportes voltado ao mercado externo. A economia colonial dependente sobrevivia de acordo com ciclos econômicos – foi assim com a cana-de-açúcar do Nordeste; o cacau da Bahia; o ouro de Minas Gerais e Goiás; a borracha, na Amazônia; o café, em São Paulo (FURTADO, 2000).

Ao adentrar o período técnico-científico-informacional¹⁰ – especialmente após a 2ª Guerra Mundial – o território brasileiro passa, de acordo com Milton Santos (1994), por um forte desenvolvimento da configuração territorial.

A configuração territorial é formada pelo conjunto dos sistemas de engenharia necessários para que sejam criadas as condições de trabalho em cada período histórico, o que envolve, principalmente, os sistemas de transporte e de comunicações. Estes, associados à dinâmica da população e também da sociedade, definem o uso do território (SANTOS, 2001, p.248).

A formação socioespacial brasileira continua influenciando fortemente a dinâmica de transportes no país. Ela também é influenciada pelos estágios pretéritos de acumulação que se sobrepuseram ao território, e que determinam as funções, formas, processos e estruturas atuais (SANTOS, 2008).

Apesar da política de interiorização do desenvolvimento, não houve propriamente uma transferência de população das grandes aglomerações urbanas situadas ao longo ou próximas à costa brasileira. Assim como se pode falar de uma “modernização incompleta” do território, há também um padrão de ocupação bem diferente daquele ocorrido em outros países de semelhante extensão territorial (ver mapa 7).

¹⁰ O período do meio técnico-científico-informacional inicia-se após a Segunda Guerra Mundial e se afirma a partir dos anos 1970. É baseado na união da ciência e técnica, sob domínio do mercado global, criando objetos que são simultaneamente técnicos e informacionais, extremamente intencionais em sua lógica de produção e localização (SANTOS, 2006, p. 238).

Mapa 7. Brasil: Densidade Demográfica, 2010.

Fonte: Dados do Censo Demográfico IBGE, 2010. Mapa elaborado por Marco Antônio Gomes, 2012.

Conforme se verifica no mapa 7, as maiores concentrações populacionais estão na Região Concentrada (especialmente em São Paulo), e também no leste da região Nordeste. Adentrando o território para oeste, há concentrações menores na região entre Goiânia e Brasília. Já na Região Amazônica, as concentrações se dão em torno de Belém e no Leste do Pará, na costa; e em Manaus, que sozinha concentra mais da metade da população do estado do Amazonas.

A distribuição espacial econômica do PIB e das infraestruturas de transporte no rodoviário no Brasil (mapa 8) é bastante similar à distribuição da população, excetuando-se alguns pontos dispersos correspondentes a áreas de baixa densidade, principalmente no Centro-Oeste.

Mapa 8: PIB Municipal e Principais Rodovias Brasileiras.

Obs: Os maiores PIBs na Amazônia vinculam-se principalmente aos municípios de economia voltados ao agronegócio e às empresas de mineração, assim como em Manaus por causa da Zona Franca.

Fonte: Dados do Censo Demográfico IBGE, 2010; IBGE/ Diretoria de Geociências (IBGE/DGC). Base Cartográfica Contínua, ao milionésimo – BCIM: versão 3.0. Rio de Janeiro, 2010. Mapa elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

A expansão da fronteira agrícola ocorrida a partir de meados do século XX, primeiramente para o Centro-Oeste, e mais recentemente para a Amazônia, provocou um crescimento demográfico dessas regiões, focado principalmente para atividades relacionadas à agricultura e setores correlatos – tratores, máquinas, defensivos agrícolas, agroindústria.

Isto explica os pontos que representam empresas industriais existentes em regiões de baixa densidade demográfica. No entanto, estas regiões de novas fronteiras permanecem submetidas economicamente a interesses corporativos cujos centros de decisão se encontram ainda – principalmente – na Região Concentrada (MONIÉ, 2011, p. 321).

As mudanças nos processos de acumulação atingem o território de forma diferenciada. Novos setores agropecuários modernos instalados no Centro-Oeste estão inseridos numa lógica de ocupação do território e de necessidades físicas e de mão de obra, ligados à “especialização regional produtiva”, muito diferente da característica existente em outros períodos históricos de expansão da atividade agrícola brasileira (CASTILLO, 2011, p. 331).

As transformações no processo produtivo mantiveram a Região Concentrada, mais especificamente a cidade de São Paulo, como grande centro decisório das ações do capital dentro do território brasileiro, assim como também como principal centro provedor de serviços e principal centro consumidor.

Isso aponta, quando nos referimos ao setor de transporte marítimo, para o porto de Santos como grande porta de entrada e saída de mercadorias no território brasileiro, respondendo por um quarto de toda movimentação portuária brasileira.

Mesmo com a desconcentração industrial dos anos 1990, decorrente principalmente de políticas públicas de redução de impostos e incentivos fiscais por parte dos Estados, a relocação industrial se deu dentro de um novo paradigma, que é a mudança do processo de acumulação fordista para a acumulação flexível.

Esta transição, em si, não representa novidade. Conforme Milton Santos (2001, p. 290), “o território é objeto de divisões de trabalho superpostas”, além do que, segundo ele, cada empresa ou atividade também pode ter sua própria divisão de trabalho, com escalas que podem ir do local ao global.

Os processos industriais, antes presentes em espaços muito próximos no território, geralmente em “parques industriais”, cujo melhor exemplo talvez seja o parque automobilístico do ABC Paulista, encontram-se agora espalhados pelo território.

As cadeias de suprimento das empresas existem agora em vastas porções de território, demandando ainda mais estruturas para promover a circulação. Esse processo é movido pela busca frenética do capital industrial por maior rentabilidade.

As velhas teorias sobre vantagens comparativas ganham potência explicativa frente às renovadas estratégias espaciais dos capitalistas. Neste caso, o uso do território torna-se estratégico: ao mesmo tempo em que vantagens comparativas e competitivas movem as plantas fabris de um lugar para outro, a superação das distâncias exige um cada vez mais eficiente sistema de circulação, conforme afirma Milton Santos:

À medida que o território brasileiro se torna fluido, as atividades econômicas modernas se difundem e uma cooperação entre as empresas se impõe, produzindo-se topologias de empresas de geometria variável, que cobrem vastas porções do território, unindo pontos distantes sob uma mesma lógica particularista (SANTOS, 2001, p. 291).

Estas topologias representam os pontos no território que constituem o interesse próprio das empresas, em diversos setores. Podemos verificar como se opera tal lógica na navegação de cabotagem brasileira quando analisamos mais detalhadamente a quantidade de portos existentes, e quais deles realmente constituem objeto de interesse de tais empresas.

O mapa 9, ilustra a situação de seletividade espacial da navegação marítima no Brasil. Nota-se que três dos principais portos da cabotagem – Santos, Suape e Rio Grande – são também os ‘nós’ mais importantes de ligação do território nacional com a rede de navegação marítima internacional.

Isto nos permite afirmar que há um forte processo de seletividade espacial no que se refere ao uso dos portos brasileiros. Portos inseridos em regiões pouco dinâmicas no contexto da acumulação do capital tendem a ficar em segundo plano quando contrapostos àqueles melhor equipados e que servem a regiões de produção ou de consumo mais intensos.

Mapa 9: Seletividade Espacial da Navegação Marítima Brasileira

Obs. Mostra a inter-relação entre as rotas de longo curso e de cabotagem no Brasil.

Fonte: ANTAQ, 2012. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

Do ponto-de-vista técnico, as mudanças ocorridas no período ampliam tal seletividade. O grande crescimento da utilização de contêineres é um exemplo. Seu uso permite não apenas otimizar o processo de produção e circulação no que diz respeito à multimodalidade, mas também se relaciona com mudanças na escala da circulação – navios cada vez maiores operando em rotas com menor número de paradas, por exemplo.

Estas mudanças criam lugares privilegiados e outros obsoletos no que se refere à realização da acumulação capitalista, baseado em fatores vários que podem referenciar tal escolha. Estes fatores podem ser meramente físicos, como a localização numa planície - o que permite criar áreas retroportuárias vastas o

bastante para acumular contêineres - até fatores estruturais, como a existência de ligações rodoviárias e ferroviárias, capacidade de conexão com mercados consumidores regionais, etc.

No território brasileiro, especificamente, há dados que exemplificam esta mudança. A evolução do transporte de contêineres, de 1999 até 2007, mostra um crescimento exponencial.

Paralelamente ao que ocorre com o crescimento da cabotagem, houve uma expressiva e constante 'containerização' do transporte de cargas no Brasil. Em 2007, 39% da carga transportada nos portos brasileiros era carga em contêiner. Mais especificamente, o transporte de mercadorias em contêiner representa 4% da tonelagem total do transporte de cabotagem, segundo dados da ANTAQ de 2011.

No mesmo período, o número de navios operando com contêineres na cabotagem aumentou de 7 para 19 (acrécimo de mais de 150 %), número que se mantém em 2010, apesar da queda na movimentação decorrente da crise econômica mundial.

Se considerarmos o já citado aumento na capacidade dos navios, podemos imaginar navios maiores, operando com menor número de paradas, aumentando assim as possibilidades de ganhos de escala.

No gráfico 6, observa-se uma série de eventos relacionados: em 1993, a Lei de Modernização Portuária inicia uma série de mudanças normativas; em seguida, o Plano Real, propicia a estabilização econômica e conseqüente crescimento do mercado interno. Além disso, acrescente-se a reestruturação do mercado mundial e a nova posição ocupada pelo Brasil na divisão internacional do trabalho, como fatores intervenientes para estas mudanças.

Neste contexto, conforme vemos no gráfico 6, começa a retomada da cabotagem, com a entrada das empresas que operam navios porta-contêineres. Entre 1999 e 2005, a frota da Aliança Navegação dobra – de 07 para 14 navios. Em seguida, houve a entrada em operação de duas outras empresas – MERCOSUL Line e Login Logística. Como resultado, em 2008 já havia 19 navios transportando contêineres na cabotagem brasileira (ANTAQ, 2010).

Gráfico 6: Navegação de Cabotagem. Total transportado na Carga Geral

Fonte: Grupo Libra. Reelaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Devemos considerar ainda um fator diretamente relacionado à containerização, que é a possibilidade de concentração de carga em determinados portos, para exportação e importação – o chamado serviço *feeder*. Por meio dele, as empresas de navegação de longo curso mudam sua relação com o território nacional, otimizando suas rotas de modo a reduzir custos operacionais.

Outro fator de mudanças dramáticas na circulação marítima no território brasileiro foi aquele produzido pela flexibilização das relações de trabalho nos portos, decorrente do processo chamado de modernização. A modernização reduziu drasticamente a quantidade de trabalhadores necessária para a movimentação das cargas nos portos.

Além disso, a incorporação de tecnologia e de equipamentos modernos demandou uma grande especialização da mão de obra restante, para operação de guindastes de última geração e de portêineres, por exemplo.

Não podemos nos esquecer, também, das operações multimodais. Como já foi dito antes, os operadores de transporte na cabotagem não oferecem simplesmente o transporte da carga no navio. Há todo um sistema, que muitas vezes envolve outras empresas parceiras, oferecendo um serviço porta-a-porta, no papel de Operador de Transporte Multimodal (OTM). Tal serviço conta com legislação específica, a qual determina as obrigações e condições de oferecimento do serviço.

Deste modo, as cadeias produtivas de diversos setores da economia, diferentemente do que ocorria na acumulação fordista, ficam profundamente dependentes da logística eficiente para a realização de seus ganhos. As cadeias de suprimento de matérias-primas e insumos precisam operar sincronicamente com as linhas de produção, e para isto dependem mais e mais da eficiência dos sistemas logísticos (HARVEY, 2001, p. 145).

Com isso, grandes grupos de armadores internacionais passaram a investir na cabotagem brasileira, por meio de aquisição ou criação de Empresas Brasileiras de Navegação (EBN) – medida esta facilitada pela Lei nº 9432/1997, que deu maior flexibilidade à reserva de mercado brasileira na cabotagem.

Portanto, podemos dizer que há três fatores principais que concorreram para alterar a estrutura de movimentação de cargas em container na navegação de cabotagem no período de análise:

1. A seletividade espacial existente no sistema de acumulação flexível, que altera a escala da circulação no território e promove alterações modernizantes em pontos privilegiados do território;
2. A incorporação de inovações técnicas já operantes em escala global, como os contêineres, portêineres, as operações multimodais e os novos mega-navios;
3. Mudanças nos marcos legal e regulatório. Sem as alterações na legislação que permitiram um movimento no sentido de modernizar as infraestruturas de transporte, incluindo a cabotagem, não haveria as

condições básicas para que os fatores anteriormente citados intervissem a contento.

Além dessas mudanças, que abrangem de forma mais ampla o território nacional, outra mais específica foi desencadeada pela ação governamental com o estabelecimento da Zona Franca de Manaus, em 1967. A intenção era promover a industrialização da região amazônica com a implementação de um parque industrial voltado, principalmente, para a indústria de eletroeletrônicos.

Esta política propiciou o surgimento de um diversificado pólo industrial, no centro da Amazônia, cuja cadeia produtiva encontra-se bastante integrada com os mercados consumidores das outras regiões brasileiras. Dada a situação geográfica de Manaus, sem nenhuma ligação ferroviária ou rodoviária com o restante do país, restavam apenas a via aérea e a navegação.

Como já dito anteriormente, a entrada de insumos oriundos de outros pontos do território brasileiro, bem como a saída de mercadorias prontas, voltadas principalmente para o consumo da região Sudeste, encontraram na cabotagem o principal meio de transporte para o Polo Industrial de Manaus.

Conforme se pode notar no gráfico 7, usando como exemplo o porto de Santos, o principal do Brasil, com a grande mudança na infraestrutura logística do país ocasionada pela política rodoviarista, principalmente a partir do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), a demanda pela cabotagem foi se tornando tão incipiente que o surgimento da Zona Franca de Manaus (1967) pode ter evitado seu completo desaparecimento.

Já no gráfico 8, fica evidente que, após um período de quase desaparecimento da cabotagem, durante a crise de 1991/92, em que se movimentava menos de 100 mil toneladas/ano, há uma retomada na década seguinte, ultrapassando o nível de 2,5 milhões de toneladas/ano em 2006 e 2007.

Gráfico 7: Movimentação de cargas na cabotagem no porto de Santos, entre 1950 e 1975.

Fonte: Aliança Navegação. Reelaborado por Marco Antonio Gomes, 2012

Gráfico 8: Movimentação de Carga Geral na Cabotagem no Porto de Santos, entre 1980 e 2010

Fonte: Aliança Navegação. Reelaborado por Marco Antônio Gomes, 2012.

Fica claro aqui que alguns fatores intervieram para que a cabotagem ressurgisse como uma modalidade de transporte importante no Brasil. Este foi o caso da estabilização econômica proporcionada pelo Plano Real (1994), que gerou melhor capacidade de planejamento para um setor que demanda altos investimentos em capital fixo (como na compra de navios, por exemplo).

No entanto, os novos processos de modernização que ocorriam neste período histórico brasileiro também tiveram papel fundamental. A política de liberalização da economia, com as privatizações e abertura a capitais externos de setores em que havia reserva de mercado nacional (como petróleo e gás, energia elétrica e telecomunicações), causou profundas transformações no setor de transportes, especialmente quando observamos um contexto no qual a circulação preside a produção (SANTOS, 2006).

Especificamente no setor de transporte marítimo, essas políticas levaram a um maior interesse de empresas estrangeiras no agora rentável negócio da cabotagem, situação que será melhor explicitada no próximo capítulo.

3. A MEDIAÇÃO DO TERRITÓRIO NACIONAL: A NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM COMO MICROCOSMO DOS PROCESSOS GLOBAIS

Como visto anteriormente, a navegação de cabotagem no Brasil é historicamente protegida por reserva de mercado, sendo esta a condição em que se dá a cabotagem em diversos outros países, caso dos Estados Unidos, por exemplo. No entanto, a Emenda Constitucional nº 7 de 1995 dá nova redação ao art. 178 da CF permitindo o emprego de embarcação estrangeira na cabotagem brasileira: “Art.178. Parágrafo único. Na ordenação do transporte aquático, a Lei estabelecerá as condições em que o transporte de mercadorias na cabotagem e a navegação interior poderão ser feitos por embarcações estrangeiras.”

Já o artigo 7º da Lei nº 9.432/1997 regulamenta o art. 178 da CF e permite a abertura do mercado a embarcações estrangeiras, desde que afretadas por Empresa Brasileira de Navegação (EBN), quando não existir ou não houver disponibilidade de embarcações de bandeira brasileira:

Art. 7º As embarcações estrangeiras somente poderão participar do transporte de mercadorias na navegação de cabotagem e da navegação interior de percurso nacional, bem como da navegação de apoio portuário e da navegação de apoio marítimo, quando afretadas por empresas brasileiras de navegação, observado o disposto nos arts. 9 e 10.

Diante do exposto, criou-se uma abertura na legislação brasileira, até então protecionista, para a entrada de capital estrangeiro na operação da cabotagem. Isso se deu pela aquisição de Empresas Brasileiras de Navegação por parte de grupos estrangeiros – Maersk e Hamburg Süd. Além disso, a legislação que dispõe sobre o Transporte Multimodal de Cargas (Lei federal nº9.611/1998, já citada anteriormente) propiciou certas ferramentas normativas que faltavam para instituir novos parâmetros no setor de logística de transportes.

Atualmente, o transporte de contêineres na navegação de cabotagem no Brasil se restringe a quatro empresas.

A tabela a seguir resume algumas informações sobre estas empresas:

Tabela 6: Maiores Empresas Transportadoras de Contêineres por Cabotagem no Brasil					
Nome da Empresa	Ano de Fundação	Frota	Proprietário/Gestor	Portos em que opera no Brasil	Observações
Aliança Navegação e Logística	1950	10	Grupo Hamburg-Süd (Alemanha)	Manaus, Pecém, Suape, Salvador, Vitória, Itaguaí, Santos, Itapoá e Rio Grande	Passou ao controle da Hamburg-Süd em 1999.
Mercosul Line S/A	1996	3	A.P. Moller – Maersk Group (Dinamarca)	Manaus, Pecém, Suape, Itaguaí, Santos, Paranaguá, Itajaí	Passou ao controle da Maersk em 2006.
Log-in Logística Intermodal	2008	7	Vale	Manaus, Vila do Conde, Itaqui, Fortaleza, Suape, Salvador, Vitória, Itaguaí, Santos, São Francisco do Sul, Rio Grande	---
Maestra Navegação e Logística	2010	4	Grupo Triunfo Participações	Manaus, Fortaleza, Recife, Salvador, Santos, Itajaí	---

Fontes; ANTAQ; Aliança Navegação; Mercosul Line; Log-in Logística; Maestra Navegação.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

- Aliança Navegação e Logística** – fundada em 1950 pelo empresário alemão Carl Fischer, foi adquirida pelo grupo alemão Hamburg-Süd em 1999, passando então a operar no transporte de contêineres na cabotagem. Opera uma frota de 10 navios, sendo 6 do tipo porta-contêiner e 4 do tipo *roll-on roll-off*. Opera num sistema de 3 “anéis” – maneira como a empresa denomina as rotas de navegação entre os portos em que atua. O primeiro anel liga os portos de Navegantes – Sepetiba – Suape – Pecém – Manaus (sentido norte) e Manaus – Suape – Santos – Navegantes (sentido sul). O segundo anel faz a rota Buenos Aires – Montevideu – Rio Grande – Paranaguá – Santos – Sepetiba – Salvador – Suape – Pecém (sentido norte) e Pecém – Salvador – Sepetiba – Santos – Buenos Aires, no sentido sul. O terceiro anel, mais curto, liga Sepetiba, Rio de Janeiro e Vitória.

Analisando as rotas da Aliança Navegação (mapas 10, 11, 12 e 13), podemos perceber que a empresa trabalha com algumas possibilidades de concentração de carga. A existência de uma rota aparentemente isolada ligando os portos de Itaguaí e Vitória indica que estes são servidos por alguma rota mais importante de longo curso.

Rotas de Navegação de Cabotagem
Aliança Navegação e Logística
Anel 2

Rotas de Navegação de Cabotagem
Aliança Navegação e Logística
Anel 1 e 3

Mapas 10, 11, 12 e 13. Rotas da empresa Aliança Navegação e Logística. Fonte: www.alianca.com.br
 Reelaborado por Maurício Yamada, 2012.

Segundo informações da ANTAQ¹¹, a Aliança Navegação atualmente conta com dez navios em operação na cabotagem, com uma capacidade de transporte semanal de 20 mil TEUS e mais de 90 escalas mensais nos principais portos brasileiros. Sua filosofia de trabalho, segundo informações da própria empresa, é promover parcerias e integração logística com outros modais, como ferroviário e rodoviário, de modo a proporcionar comodidade aos clientes.

- Para tanto, possui dois terminais com desvios ferroviários no interior de São Paulo – um em Paulínia e outro em Jundiaí – além de um terminal de 10.000 m² em Manaus, dispondo ainda de uma frota de 7 caminhões baú, 11 cavalos mecânicos e 66 carretas¹².

Rotas de Navegação de Cabotagem Mercosul Line Navegação e Logística

Mapa 14 e 15. Empresa MERCOSUL-Line. Rotas sentido norte – sul e sul-norte.
Fonte: <http://www.mercosul-line.com.br>. Reelaborado por Mauricio Yamada, 2012.

¹¹ Fonte: www.antaq.gov.br. Acesso 10/05/2012.

¹² Conforme informações da empresa, disponíveis em: www.alianca.com.br. Consultado em maio de 2013.

- **Mercosul Line Navegação e Logística** – subsidiária do grupo A.P. Moller – *Maersk Group*, da Dinamarca, o qual tem filiais em mais de 130 países. Criada em 1996, especificamente para operar na navegação de cabotagem brasileira, foi adquirida pelo referido grupo em 2006. Possui uma frota de três navios operando na cabotagem (ANTAQ, 2011). Opera em duas rotas. A primeira sai de Pecém, no Ceará; segue rumo norte até Manaus, depois volta no sentido sul: Suape – Vitória – Santos – Paranaguá – Itajaí.

A segunda rota (mapas 14 e 15) também segue orientação semelhante. Começa no sentido sul, partindo de Santos para Paranaguá e Itajaí, e depois retorna rumo ao norte até Suape – Pecém – Manaus.

De acordo com as informações disponibilizadas pela empresa em seu *site*¹³, sua estratégia consiste em “oferecer serviços de transporte de carga porta a porta integrado aos modais rodoviário e ferroviário; gerenciamento de transportes e gestão do fluxo de informações.” Entre estas soluções logísticas está a ligação do porto de Santos por ferrovia com os principais mercados do interior do Estado de São Paulo, como serviço complementar à cabotagem.

Outra informação de interesse disponibilizada pela empresa se refere à disposição de tipos diferentes de contêineres de acordo com a necessidade dos clientes: contêineres para carga seca (*dry cargo*), para carga refrigerada (*reefer* e *high reefer*) e cargas especiais (*open top* e *flat rack*).

- **Log-in Logística Intermodal** – criada em 2008, é uma empresa brasileira cujo controle acionário pertence a Vale, empresa multinacional. Possui 9 navios na frota, sendo 7 porta-contêineres e 2 cargueiros. É, no quadro atual, a empresa que mais cresce no setor, tendo neste momento contratada a construção de 5 navios porta-contêineres e 2 graneleiros. Oferece duas rotas de serviço: a Amazonas e a Atlântico Sul. Atualmente, está em implantação uma nova rota: o serviço Costa Norte, ligando os portos de Pecém (CE), São Luís (MA) e Vila do Conde (PA).

¹³ Fonte: www.mercosul-line.com.br. Acesso: 20/05/2012.

**Rotas de Navegação de Cabotagem
Log-In Logística Intermodal
Serviço Atlântico Sul**

Mapa 16 e 17. Fonte: <http://www.loginlogistica.com.br>. Reelaborado por Maurício Yamada, 2012.

**Rotas de Navegação de Cabotagem
Log-In Logística Intermodal
Serviço Amazonas**

Mapas 18 e 19. Rotas da empresa Log-in Logística. Fonte: <http://www.loginlogistica.com.br>. Reelaborado por Maurício Yamada, 2012.

O serviço Amazonas faz, no sentido norte, a rota Santos – Suape – Pecém – Manaus. No sentido sul, opera nos portos de Manaus – Pecém – Suape – Santos – Paranaguá – Itajaí (ver mapas 18 e 19).

O serviço Atlântico Sul opera os portos de Zárate – Buenos Aires – Montevideu – Rio Grande – São Francisco do Sul – Santos – Itaguaí – Salvador – Suape – Pecém, no sentido norte; e Pecém – Suape – São Francisco do Sul – Rio Grande – Zárate.

Atualmente, a empresa está investindo na aquisição de cinco novos porta-contêineres com capacidade nominal para 2.700 Teus, ao custo aproximado de R\$ 140 milhões cada¹⁴. Além disso, em 2011 entraram em operação os navios Log-In Jacarandá e Log-In Jatobá.

A empresa oferece, por meio de seu site, planejamento logístico e serviços porta-a-porta, de modo a garantir o processo de retirada junto ao produtor e entrega ao consumidor final como serviço complementar e integrado à navegação de cabotagem.

Para isto, a empresa administra o Terminal de Vila Velha (ES), o qual concentra as operações de contêineres, funcionando como um *hub port*, um centro distribuidor dentro da cadeia logística da empresa.

Este terminal possui dois berços de atracação e se situa dentro da área do porto organizado de Vitória. A partir dele, é feita a integração entre o longo curso – ou seja, as rotas oriundas ou com destino ao mercado externo – e a cabotagem.

A Log-in administra ainda dois terminais portuários próprios, o de Camaçari e o de São Francisco do Sul, além do porto seco do Cerrado, em Uberlândia (MG), interligado à rede de cabotagem por rodovia.

Para isto, possui uma frota de 240 caminhões autônomos que prestam serviço à empresa. No ano de 2012, a Login movimentou um total de 87,7 mil TEUS na cabotagem, de um total de 198 mil, que incluem os serviços Mercosul (52,5 mil) e *Feeder* (58,3 mil)¹⁵.

¹⁴ Fonte: Informações extraídas do site da empresa na internet: www.loginlogistica.com.br. Acesso: 20/05/2012.

¹⁵ Fonte: Informações obtidas no site da empresa: www.loginlogistica.com.br. Acesso: 20/05/ 2012.

Importante notar que, tanto a Aliança quanto a Log-in abarcam, além do território nacional, o transporte de cabotagem para o MERCOSUL, ao ligar também os portos de Uruguai e Argentina.

- **Maestra Logística.** Fundada em 2010, pertence ao grupo empresarial brasileiro Triunfo Participações – grupo este que já opera atualmente alguns terminais privativos e de uso misto. Opera atualmente com 4 navios porta-contêineres. No sentido sul, opera a rota Manaus – Suape – Salvador – Santos – Navegantes; e no sentido norte, Navegantes – Rio de Janeiro – Vitória – Salvador – Suape – Recife – Manaus¹⁶.

Rotas de Navegação de Cabotagem Maestra Logística

Mapas 20 e 21. Rotas da empresa Maestra Logística. Fonte: <http://www.maestralogistica.com>
Reelaborado por Maurício Yamada, 2012.

Quanto à análise dos dados referentes à evolução da navegação de cabotagem no período pós-1993, temos como principal fonte os Anuários Estatísticos da ANTAQ, agência criada por Lei em 2001 e que tem como função a

¹⁶ Segundo informações disponibilizadas no site www.maestralogistica.com. Consultado em maio de 2012.

regulação do transporte aquaviário no Brasil. Tais dados permitem uma análise regular quanto à série histórica.

A tabela 7 mostra o crescimento do volume das cargas em contêiner circulando por portos brasileiros, no período entre 2004 e 2008. Já o gráfico 9 mostra a evolução, por tipo de navegação, com destaque para a cabotagem, até 2010.

**Tabela 7: Evolução Anual no Transporte de Marítimo de Carga no Brasil
(de acordo com a sua natureza, por toneladas)**

Ano	Granéis sólidos	Granéis líquidos	Carga geral	Contêiner	Total
2004	369.611.250	166.555.087	34.077.930	50.476.278	620.720.545
2005	392.903.932	163.717.494	37.833.211	54.964.144	649.418.781
2006	415.727.739	175.541.324	38.225.648	63.338.757	692.833.468
2007	457.435.373	194.598.576	34.760.346	67.922.360	754.716.655
2008	460.187.652	195.637.355	39.250.312	73.248.231	768.323.550

Fonte: ANTAQ, 2004-2008. Reorganizado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Gráfico 9: Evolução anual do Transporte Marítimo, de acordo com o tipo de navegação.

Fonte: Dados ANTAQ, 2004-2010. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Observando estes dados, podemos inferir as razões pelo interesse de grupos empresariais estrangeiros na operação da cabotagem no Brasil, especificamente da carga containerizada. Entre 2004 e 2008 houve um acréscimo de 46% no transporte de carga containerizada na navegação em geral. No mesmo período, o transporte de cabotagem geral cresceu 12%.

Quando verificamos os dados a partir de 2010, concluímos que naquele ano a cabotagem de contêineres operada por estas empresas representou 4% da tonelagem transportada na navegação de cabotagem no país. Apesar de parecer um percentual pequeno, representa um volume significativo quando levamos em conta que 78,4% do volume total de cargas movimentadas nos portos brasileiros corresponde a graneis líquidos – especialmente petróleo e derivados, e outros 14% são graneis sólidos – categoria na qual é representativa a movimentação de bauxita do porto de Vila do Conde, no Pará.

Estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2005) mostra que o potencial de crescimento do transporte de contêineres na cabotagem é da ordem de 8,1 bilhões de reais. Para esse Instituto, apenas 10% da carga que poderia ser transportada por cabotagem se utilizou deste modal, havendo, portanto, um mercado potencial ainda 90% não explorado.

Os setores que seriam atendidos prioritariamente dentro desta perspectiva são: produtos químicos, fabricantes de veículos automotores, comércio atacadista, indústria de máquinas e equipamentos, indústria de eletro-eletrônicos, produtos alimentícios e de metalurgia básica.

Quanto à seletividade espacial presente no segmento de navegação de cabotagem por contêineres, vale dizer que as três empresas que dominam o mercado do setor operam em portos específicos, com pouca variação. Isso significa que existem pontos privilegiados no território que funcionam como parte de uma ampla rede de transporte de contêineres na navegação de cabotagem.

Há que se considerar o fato de que este tipo de navegação, ao não contemplar todos os portos da costa, como ocorreu com a cabotagem em outros períodos históricos, produz uma seletividade espacial, que se dá pelo uso de portos determinados onde há melhor conectividade com as malhas de transporte terrestre (com possibilidade de complementaridade de operações entre várias empresas), e

com os centros produtores ou consumidores. É este o caso dos portos de Santos (SP), Suape (PE) e Manaus (AM), por exemplo.

Para evidenciar tal situação, e baseado em informações disponibilizadas pela ANTAQ, foram elaborados mapas contendo informações como: origem e destino das mercadorias transportadas em contêiner na cabotagem; medidas, tanto em toneladas quanto em quantidade de contêineres, relativas a este transporte.

Tais informações foram obtidas a partir de dados disponibilizados pela ANTAQ em uma publicação anual, denominada “Panorama Aquaviário 6”, de agosto de 2011. Nela há informações detalhadas sobre Transporte Marítimo, Portos e Navegação Interior, com dados sobre outorgas, análise de movimentação de cargas, tipos de mercadorias, entre outras.

Mapas 22 e 23. Fonte ANTAQ, 2010. Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Os estados a partir dos quais mais se originam cargas movimentadas em contêineres na cabotagem, em toneladas, são: São Paulo (18,77%); Amazonas (12,7%); e Rio Grande do Sul (12,23%). Esse cálculo inclui a tonelagem transportada, portanto exclui contêineres eventualmente transportados vazios (mapa 22)

Já quando se trata da quantidade de contêineres por origem (mapa 23), destacam-se São Paulo (20,69%); Amazonas (15,46%) e Pernambuco (11,46%). A partir destes números temos duas conclusões possíveis. Se um estado apresenta maior saída de contêineres do que de toneladas, ou estão saindo contêineres vazios ou a carga é mais leve. Ao mesmo tempo, se saem mais toneladas que contêineres, ou estão sobrecarregados ou a carga é mais pesada.

Outra conclusão possível, e que nos parece mais plausível, diz respeito às relações de produção e consumo entre as regiões. Contêineres podem chegar carregados a mercados consumidores situados em zonas economicamente deprimidas, nas quais não haja produção em larga escala de uma dada mercadoria, retornando assim vazios aos centros produtores.

É comum faltar contêineres em determinadas situações e em períodos em que o consumo de uma determinada região está aquecido, existindo até estudos específicos de logística para gerenciamento dos contêineres vazios (NOBRE; ROBLES; SANTOS, 2005).

Não há dados oficiais precisos sobre a natureza das principais cargas movimentadas em contêineres, por cabotagem, nos portos brasileiros. No entanto, com base em informações dadas por empresas do setor sabemos, por exemplo, que o principal produto que sai do Amazonas é material eletro-eletrônico, originado do pólo industrial da Zona Franca de Manaus.

Assim como, nos casos de produtos oriundos do Rio Grande do Sul, são principalmente produtos agrícolas, como arroz, soja e carne. Estes produtos agrícolas, oriundos do sul do país, estão entre os principais produtos que chegam aos portos de Suape e Pecém, no Nordeste. Os produtos em contêiner que saem do Paraná vão, em sua maioria, para PE (118 mil t), seguido pelo AM (90 mil t) e SP (25 mil t). Além disso, a maior parte dos contêineres que saiu de Santa Catarina (que correspondem a 8,41% do volume total da cabotagem) destinava-se a Pernambuco, envolvendo produtos agrícolas, e também mercadorias voltadas à construção civil.

Por meio de associações entre dados oficiais disponibilizados pela ANTAQ e informações dadas pelas empresas do setor, encontramos algumas relações importantes. Os dados serão apresentados por Estado da Federação, e não por portos, pois é assim que estão disponibilizados.

Dos contêineres que saíram do Amazonas (660 mil t), aproximadamente 400 mil t foram pra SP e 200 mil t para o NE (BA, PE e CE), o que indica que estes são os grandes “clientes” da Zona Franca de Manaus. Já o Estado de São Paulo tem como maior cliente o Amazonas (330 mil t), seguido por PE (251 mil t) e Ceará (111 mil t). Uma característica deste setor é que há uma rota “firme” da cabotagem, com carga indo e vindo nos dois sentidos (mapa 24).

Mapas 24 e 25. Fonte: ANTAQ, 2010.
 Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2012.

Algumas conclusões sobre a movimentação de contêineres só foram obtidas após entrevistas com agentes do setor¹⁷. Isto ocorreu quando verificamos que a maioria dos contêineres saídos de Pernambuco (322 mil t) e do Ceará (175 mil) vai para o Amazonas.

A explicação decorre de que o volume de contêineres que chegam cheios a Suape e Pecém é maior do que os que saem cheios. Portanto, as rotas já são programadas para encaminhar o excedente de contêineres vazios a Manaus, para retornarem carregados de produtos da Zona Franca.

Estes dados todos, no entanto, só adquirem sentido ao acrescentarmos algumas informações importantes. A primeira diz respeito ao oligopólio que se formou no transporte de contêineres na cabotagem. As quatro empresas que

¹⁷ Entre o grupo de entrevistados constam gerentes e operadores portuários, representantes dos usuários de portos, funcionários da ANTAQ e de autoridades portuárias.

dominam o setor centralizam as cargas em poucos portos, de modo a concentrá-la e assim obter ganhos de escala, evitando o transporte de contêineres vazios.

Em geral, se tratam de cargas de alto valor agregado, transportadas por um sistema logístico diferenciado, que elege pontos no território como conexões privilegiadas entre a cabotagem e a distribuição das mercadorias em terra firme.

Um fato interessante que necessita ser ressaltado diz respeito ao ambiente de competição entre as empresas, no qual se pode afirmar haver uma “cooperação na competição”.

Se uma empresa, ao cumprir uma rota, dispõe de espaço ocioso em um navio, ela pode alocar contêineres de outra que tenha contêineres a mais. Isto permite que se ganhe em escala, ao mesmo tempo em que não se perca clientes para outras modalidades de transporte, como o rodoviário.

Ao mesmo tempo, esta ação permite respostas rápidas a eventos inesperados como, por exemplo, a perda da janela de atracação – ou seja, do período de entrada ou saída no porto.

Além disso, problemas apontados pelas empresas de navegação, como os constantes congestionamentos nos sistemas viários de acesso ao porto, a burocracia para desembarço da carga, o preço do combustível dos navios, fazem com que o setor se una na defesa de interesses comuns, mesmo em um ambiente de competição.

A reprodução do oligopólio, existente em escala global, também na escala nacional, reduz os efeitos de uma possível competição mais acirrada. Esta necessidade de manutenção de um mercado cativo interno nos permite concluir sobre um dos motivos que levam à seletividade com relação aos portos, de modo que, com algumas exceções, todas as empresas operem, praticamente, nos mesmos portos.

No caso da Log-in, subsidiária da Vale, há a tentativa de criar um novo mercado para a cabotagem, que inclui os portos de São Luís (MA) e Vila do Conde (PA), onde estão sendo criados novos terminais de contêineres.

Neste caso, a criação destes terminais é resultado de uma situação onde há uma oferta de transporte propiciada pela possibilidade de inserção de novos

mercados no circuito espacial hegemônico. Com isso, tais regiões tendem a modificar gradativamente sua pequena participação, permitindo novas possibilidades de reprodução do capital no território, indo ao encontro da afirmação de Marx de que o capital cria “um mundo à sua imagem e semelhança” (MARX, *apud* SMITH, 1988, p. 213).

3.1. Os portos brasileiros e a navegação de cabotagem

Como vimos, há um importante processo de seleção espacial dos portos, tanto em relação ao transporte de cargas no longo curso, quanto na cabotagem, mais especificamente. Isso gera uma tensão no território, decorrente das demandas impostas pelos setores capitalistas que comandam as ações, e que demandam a fluidez necessária para que se mantenha a acumulação pela via da circulação.

Assim sendo, apresentamos uma breve seleção dos portos que operam no transporte de contêineres na cabotagem, destacando algumas características específicas do porto, bem como sua influência em âmbito regional ou nacional.

3.1.1. Porto de Manaus

É o principal porto a operar cargas containerizadas, percentualmente, em relação ao volume de cargas. Isto, principalmente, em função da existência do Pólo Industrial de Manaus, bem como da Zona Franca.

A operação de contêineres se dá em dois terminais privados: o Terminal de Contêineres Porto Chibatão; e o Terminal de Contêineres Super Terminais.

O porto Chibatão pertence ao Grupo Empresarial Chibatão, o qual também é dono das empresas Tomiasi Logística Pesada, ATR Logística, HTR Armazéns e J.F. Oliveira Navegação. Tem como principais clientes no transporte de contêineres na cabotagem a Aliança Navegação, a Mercosul Line e a Log-in Logística Intermodal.

Possui uma área total de 125.000 m² de pátio alfandegado. Seu cais é de 431,5 m de comprimento e dispõe de um calado de 30 metros de profundidade, o que permite receber navios de qualquer porte. No ano de 2012, o terminal movimentou um volume de 259.536 TEU de contêineres na cabotagem (GUIA PORTUÁRIO BRASIL 2013).

Figura 6: Terminal Contêiner em Manaus

Fonte: <http://www.portodemanaus.com.br/?pagina=fotos&secao=4>. Acesso: 20/05/2013.

Um dado que caracteriza a relevância da navegação de cabotagem para a cidade de Manaus é a existência de uma área exclusiva de 218.000 metros quadrados, dedicada para as cargas oriundas da cabotagem.

O Terminal de Contêineres Super Terminais – pertencente ao grupo empresarial de mesmo nome – possui uma área alfandegada de 100 mil metros quadrados; um píer de 360 metros de comprimento e 35 metros de calado na estação seca, não tendo, portanto, qualquer restrição de porte de embarcação.

O principal armador da cabotagem neste terminal é a Maestra Navegação e Logística, que vem a ser a mais nova empresa a operar na cabotagem. A movimentação total de contêineres na cabotagem, no ano de 2012, foi de 79.039 TEU.

A principal demanda das empresas do setor de navegação, atualmente, se relaciona à falta de pessoal especializado, principalmente do setor de praticagem no porto, fato comum também em outros portos brasileiros. Isto tem causado atrasos, o que afeta o funcionamento do Pólo Industrial de Manaus, cuja cadeia de

suprimentos é alimentada quase que totalmente por matérias-primas que chegam pelo sistema de navegação.

Figura 7: Vista do Porto de Manaus

Fonte: Site do Porto de Manaus. Acesso em 13/05/2013.

Já o cais público do porto de Manaus se dedica, principalmente, ao transporte de mercadorias e passageiros em embarcações de uso misto, popularmente chamadas de gaiolas. A navegação fluvial é o principal meio de transporte de pessoas e mercadorias na Amazônia, o que faz das margens do Rio Negro na cidade de Manaus um imenso espaço de atracação, que em nada lembra um porto organizado nos moldes convencionais.

Esta peculiaridade do porto de Manaus faz dele um caso interessante. Há, no mesmo espaço portuário, a presença de usos bem distintos: o uso corporativo, representado pelos terminais de contêineres, que propicia a ligação dos grandes transportadores com outros mercados em âmbito nacional e internacional; e o uso popular, por aqueles que acessam diariamente o cais público, com seu ir e vir de mercadorias, conectando a cidade com remotas regiões do interior da Amazônia.

Em termos estruturais essa diferença é bastante nítida. A carga e descarga dos grandes terminais de contêineres é fortemente automatizada, feita em terminais espaçosos, com o que há de mais moderno para facilitar o rápido trânsito de

mercadorias. A proximidade dos terminais das áreas industriais facilita a entrada de insumos e a saída de mercadorias.

Paralelamente, as áreas de uso popular apresentam intenso uso de mão de obra na carga e descarga de mercadorias. Os barcos são de uso misto, para carga e passageiros. A diferença de infraestrutura é notória, já que além do terminal público, há vários pequenos terminais clandestinos, muitos de madeira e em precárias condições.

3.1.2. Porto de Pecém

Inaugurado em 2002, o porto de Pecém é administrado pela empresa estatal Cearaportos, do governo do Estado do Ceará. Situa-se no município de São Gonçalo do Amarante, na região metropolitana de Fortaleza. A capacidade de movimentação de contêineres no porto é de 750.000 TEU por ano. Em 2012 foram efetivamente movimentados 78.225 TEU.

Das empresas de navegação de cabotagem, operam neste porto a Mercosul Line e a Aliança Navegação. Em 2011, segundo dados da empresa administradora do porto chegaram, via cabotagem, 53.515 TEU de carga em contêineres, e saíram 28.303 TEU, evidenciando que, nas relações econômicas dentro do território nacional, trata-se de uma região eminentemente importadora de produtos.

A movimentação total foi de 81.818 TEU em contêineres na cabotagem, o que representou um crescimento de 37% em relação ao ano de 2010.

Pelos dados disponíveis no Relatório Estatístico de 2011, conclui-se que os principais produtos de exportação neste porto são as frutas, que respondem pela maior parte da tonelagem da carga exportada; calçados, produtos dos quais o Ceará se tornou recentemente um grande produtor; e insumos minerais, como gesso e cal, utilizados na indústria da construção civil.

‘ Fica clara aqui a importância regional do porto, já que em sua hinterlândia estão importantes polos produtores de frutas – Vales do Açu e do Apodi, no Rio Grande do Norte e Vale do São Francisco, em Pernambuco; e também a região produtora de calcário e gesso, localizada na Chapada do Araripe, na divisa entre Pernambuco e Ceará.

Figura 8: Vista do Porto de Pecém

Fonte: www.cearaportos.ce.gov.br. Acesso 25/07/2013.

No caso das frutas e dos calçados, além da exportação, existem os grandes mercados consumidores do Sul e Sudeste do Brasil. Já os produtos minerais são importantes insumos para a indústria de materiais de construção, setor da economia brasileira que se encontra bastante aquecido nos últimos anos.

A importância da cabotagem para as operações em Pecém é evidenciada quando sabemos que o governo estadual do Ceará anunciou, em 2010, que vai investir cerca de 2,3 milhões de reais em um pátio exclusivo para as operações da cabotagem.

3.1.3. Porto de Fortaleza (Mucuripe)

O porto de Mucuripe (figura 9) é o porto urbano de Fortaleza, que opera há mais de 50 anos. É administrado pela Companhia Docas do Ceará, empresa federal. Possui um terminal petroleiro *offshore*, e berços de atracação *onshore* para outros tipos de embarcação. A profundidade de seu canal varia entre 7 e 10,5 metros, o que depõe contra sua utilização para navios de maior calado. Atualmente está acontecendo um aprofundamento que permitirá ampliar o calado para 13 metros.

Figura 9: Vista do Porto de Mucuripe

Fonte: Disponível em: <http://www.docasdoceara.com.br/galerias/fotos-do-porto-de-fortaleza>. Acesso em 18/05/2013.

Compete pela mesma hinterlândia com o porto de Pecém. No entanto, sua estrutura física é mais antiga e, portanto, mais precária para atender as atuais demandas dos agentes do setor. Das empresas de navegação de cabotagem, se utilizam deste porto a Log-in Logística e a Maestra Navegação.

Recentemente a Log-in iniciou uma nova rota de navegação – a Costa Norte – que engloba os portos de Suape (PE), Fortaleza (CE), Itaqui (MA) e Vila do Conde (PA), conectando mercados antes com pouco ou nenhum volume de transporte de contêineres (casos de Itaqui e Vila do Conde). Este serviço terá frequência quinzenal, e utilizará um navio de 1700 TEU. (fonte: Log-in Logística).

3.1.4. Porto de Suape

Começou a ser implantado no ano de 1986. É um dos portos mais modernos do Brasil. O canal de navegação tem 450 metros de largura; 1430 de extensão e profundidade de 15,5 metros, o que permite a circulação de navios de grande porte.

Possui cais de usos múltiplos, e terminais para cargas líquidas, sólidas e contêineres. Foi concebido no modelo “porto-indústria”, que visa à instalação de diversos empreendimentos produtivos no entorno do porto. Entre estes

empreendimentos estão a Refinaria Abreu e Lima; a Petroquímica Suape; a Companhia Siderúrgica Suape; e o Estaleiro Atlântico Sul.

Figura 10: Vista do TECON-Suape

Fonte: <http://www.teconsuape.com/port/home/index.html>. Acesso: 18/05/2013.

Gráfico 10: Estatísticas de movimentação de carga – TECON SUAPE

Fonte TECON SUAPE. Reelaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

3.1.5. Porto de Salvador

O porto organizado de Salvador está localizado na baía de Todos os Santos, na região central da cidade. É administrado pela Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA). Movimenta, principalmente, granéis sólidos, carga solta e contêineres. Sua capacidade de movimentação é de 550 mil TEU. O calado varia entre 8 e 14 metros.

Das quatro empresas que operam contêineres na cabotagem, três operam em Salvador atualmente: Aliança, Login e Maestra. As operações de contêineres na cabotagem passaram de 85.288 TEU em 2010 para 95.339 em 2012 (GUIA PORTUÁRIO, 2013).

Esta movimentação de contêineres é realizada por meio do Terminal de Contêineres (TECON) Salvador, um terminal privado. Este terminal foi arrendado no ano 2000 pelo grupo empresarial Wilson & Sons¹⁸, por um período de 25 anos.

O TECON Salvador dispõe de dois cais. Um de tamanho Panamax, com 3 portêineres, calado de 12 m, e extensão de 240 metros. O outro de tamanho Pós Panamax, com calado de 15 metros, e extensão de 377 metros.

O terminal dispõe de uma retroárea de 118 mil metros quadrados, e de um pátio para contêineres localizado a 20 km do terminal. A existência deste pátio remoto está relacionada ao pequeno espaço disponível para contêineres, já que a retroárea do porto encontra-se em local densamente urbanizado, no centro da cidade.

Isso demonstra a complexidade decorrente da interface entre o porto e a cidade. De um lado há a necessidade dos agentes do setor em dotar o porto de equipamentos modernos, com obras como as que foram realizadas com a expansão do TECON Salvador- com dragagem para ampliação do calado, o que ampliou a disputa deste porto, com os portos de Pernambuco e Espírito Santo. Após estas obras, concluídas em 2012, o espaço passou a receber navios pós-panamax.

¹⁸ Segundo as informações disponibilizadas no site da empresa – www.wilsonsons.com.br: “A **Wilson Sons** foi fundada por Edward Pellew Wilson em 1837, em Salvador, Bahia. É, portanto, uma das mais antigas empresas que atuam no Brasil. Em sua longa trajetória, transformou-se em um grupo sólido e diversificado, focado em prestação de serviços portuários, marítimos e logísticos terrestres e hoje é uma das maiores operadoras integradas de serviços marítimos, portuários e de logística do País”.

De outro lado, está a cidade de Salvador e seus quase três milhões de habitantes, que passa a ser considerada um entrave para o crescimento e ampliação do porto (figura 11).

Figura 11: Vista do Porto de Salvador e seu Entorno

Fonte: Imagem da CODEBA, disponível em: <http://polonaval.com.br/portos-baianos-precisam-de-r-5-bi>. Acesso em 20/08/2013.

O terminal possui ainda uma área específica para atracação dos navios da cabotagem, além de pessoal especializado para atendimento de sua clientela. Atualmente, a cabotagem responde por aproximadamente 35% das movimentações do terminal, o que representa um aumento de 16% em relação ao ano de 2012. A meta da administração do terminal é de que as operações de cabotagem cheguem a 50% do valor movimentado em 2015 (GUIA PORTUÁRIO BRASIL, 2013).

Os produtos movimentados no porto por meio de contêiner, segundo *site* da CODEBA, é principalmente celulose, alimentos, equipamentos, petroquímicos, pneus, peças automobilísticas, papel, sisal e químicos.

No ano de 2012, as principais cargas desembarcadas, por cabotagem, foram arroz, produtos químicos e petroquímicos, e celulose. As principais cargas embarcadas foram produtos químicos, petroquímicos, siderúrgicos, metalúrgicos e polímeros (GUIA PORTUÁRIO BRASIL, 2013).

3.1.6. Porto de Vitória/Vila Velha

O porto de Vitória está localizado na baía de Vitória (ES), sendo que seu canal está situado entre os municípios de Vitória e Vila Velha. É administrado pela Companhia Docas do Espírito Santo S.A. (CODESA), empresa pública federal, que é a Autoridade Portuária local. Possui terminais públicos e arrendados, em uma extensão de 7,5 quilômetros de cais, com calado de 10,6 m e capacidade para receber navios de dimensões Panamax (242 metros de comprimento por 32 metros de largura).

Figura 12. Vista do Porto de Vitória, ES.

Fonte: www.portosempapel.gov.br. Acessado em setembro/2013.

Entre os terminais arrendados está o Terminal de Contêineres de Vila Velha (TVV), operado pela Log-in Logística, empresa especializada em cabotagem. O período de concessão do TVV é de 1998 a 2023, tendo possibilidade de ter sua vigência prorrogada por mais 25 anos.

No ano de 2012 o terminal movimentou 62.449 contêineres na cabotagem, o que representou um aumento significativo com relação ao ano anterior (2011), quando foram movimentados 54.883 contêineres. Este aumento foi ocasionado, segundo relatório da empresa, por uma descontinuidade em dois serviços de armadores, ocorrido em 2011: um oriundo da Europa, com capacidade para 3100 TEU; e outro oriundo dos Estados Unidos, com capacidade para 2500 TEU.

Essa supressão de um serviço de longo curso abriu espaço para um aumento dos fluxos da cabotagem, o que corrobora uma das informações dadas por agentes da cabotagem, de que esta compete por espaço nos portos com a navegação marítima internacional.

3.1.7. Porto do Rio de Janeiro

Historicamente um dos portos mais importantes do Brasil, o porto do Rio de Janeiro vem apresentando, nos últimos anos, uma importância reduzida em relação ao transporte de contêineres na cabotagem. Isto se deve, em parte, à criação do porto de Itaguaí, que dispõe de terminais mais modernos e maior agilidade na transferência das mercadorias para o continente.

Figura 13. Terminal de contêineres – Porto do Rio de Janeiro.

Fonte: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto do Rio de Janeiro. Disponível em: www.portosrio.gov.br. Acessado em setembro/2013.

O porto do Rio de Janeiro passa por uma grande transformação urbanística, que visa transformá-lo em um dos principais atrativos para o turismo na cidade. Apesar disso, deve manter sua importância para o transporte de mercadorias, tendo em vista que estão sendo investidos R\$ 200 milhões na ampliação e modernização do terminal de contêineres. Existem, na área do porto organizado, dois terminais de contêineres.

O Terminal de Uso Privativo Multirio Operações Portuárias é administrado pela empresa Multiterminais, cujo período de concessão vai até 2023, movimentou no ano de 2012 um volume de 18.494 contêineres na cabotagem.

Já o Terminal 1 Rio, da empresa Libra Terminais, é um terminal público, concedido pelo prazo de 25 anos, com possibilidade de renovação por mais 25. Movimentou, em 2012, o equivalente a 29.505 contêineres na cabotagem.

3.1.8. Porto de Itaguaí (Sepetiba)

O porto de Itaguaí localiza-se no município de mesmo nome, à oeste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, na Baía de Sepetiba. Por esta razão, também costuma ser chamado de porto de Sepetiba.

Figura 14: Vista do TECON - SEPETIBA

Fonte: Disponível em: <http://handlings.com.br/noticias-recentes/tecon-rio-investe-para-aumentar-capacidade-de-movimentacao>. Acesso 20/08/2013.

Possui um cais acostável de 2.200 metros de extensão, e oito berços de atracação com profundidade variando entre 13,5 e 18,1 metros. A capacidade de movimentação de contêineres é de 13 mil TEU.

Na área do porto organizado se situa o terminal de contêineres Sepetiba Tecon, que é um terminal de uso privativo controlado pela Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). Este terminal é um dos mais modernos do Brasil, situando-se próximo aos principais centros da economia nacional – Rio de Janeiro e São Paulo, o que lhe garante uma grande movimentação de mercadorias. No ano de 2012 foram movimentados 167.141 contêineres na cabotagem. O terminal tem capacidade para receber navios porta contêiner de até 8.700 TEU.

3.1.9. Porto de Santos

É o maior porto brasileiro, movimentando aproximadamente 25 % de todas as cargas direcionadas aos portos do país. É administrado pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP), empresa federal que é a Autoridade Portuária.

Os terminais existentes na área do porto organizado movimentam todo tipo de carga – graneis sólidos, líquidos, contêineres, carga geral. A capacidade total de movimentação do porto é de 115 milhões de toneladas, sendo que a capacidade de movimentação de contêineres é de 3,5 milhões de TEU.

A característica principal do porto de Santos, que lhe reserva seu papel central na movimentação portuária brasileira, é o tamanho de sua hinterlândia, ou seja, a área onde há cargas passíveis de captação pelo porto. Esta área abrange primariamente os estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Secundariamente, abrange ainda os estados da Bahia, Tocantins, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

A principal razão de uma área de influência tão grande está no sistema de transporte que se conecta ao porto, constituído por rodovias e ferrovias que alcançam praticamente toda a região Sudeste, e partes do Centro-Oeste e Sul.

Além disso, o porto se situa junto ao principal centro econômico do país – a Região Metropolitana de São Paulo, a qual responde por grande parte do Produto Interno Bruto brasileiro.

Figura 15: Terminal do Grupo Libra- Santos

Fonte: <http://www.grupolibra.com.br/libra-terminais/santos>. Acesso 19/05/2013

Na área do porto organizado situam-se alguns terminais de contêineres:

- TECON Santos: é um terminal público, arrendado em 1997 por 25 anos. É controlado pela empresa Santos Brasil Participações. No ano de 2012 movimentou um total de 148.626 TEU na cabotagem.

- Terminal de Contêineres da Margem Direita – TECONDI: é um terminal público, arrendado pelo Grupo Ecorodovias por um período de 25 anos, iniciado em 1998. Não opera na cabotagem.

- Terminais T35 e T37 – controlados pelo grupo Libra, são terminais de uso misto, arrendados por períodos de 20 anos. No ano de 2012 movimentaram conjuntamente 168.148 TEU na cabotagem (figura 15).

Além destes, estão em fase de construção dois novos terminais: o Brasil Terminal Portuário (BTP), na área do porto público: e o terminal EMBRAPORT, de uso privativo, fora da área do porto organizado.

3.1.10. Porto de Paranaguá

O Porto de Paranaguá situa-se na baía de Paranaguá, no Estado do Paraná, o porto de Paranaguá é administrado pelo governo estadual, por meio da Administração dos Portos de Antonina e Paranaguá (APPA).

A principal carga movimentada são os grãos, especialmente a soja, produzidos na região Sul e também em Mato Grosso do Sul e no Paraguai. Há conexões rodoviárias e ferroviárias com esta hinterlândia.

O canal principal do porto tem uma profundidade de 15 metros. Atualmente o porto está sendo expandido para novas áreas (Embocuí e Pontal do Paraná), com o objetivo de reduzir os conflitos existentes entre o porto e a cidade de Paranaguá.

Possui um importante terminal de contêineres, o Terminal de Contêineres Paranaguá (TCP), que é um terminal público concedido por 25 anos (a partir de 1998), e que é controlado pelo grupo Advent International¹⁹. No ano de 2012 a movimentação de contêineres na cabotagem foi de 90.407 TEU.

Figura 16: Vista do Porto de Paranaguá, PR.

Fonte: Porto de Paranaguá. Fonte: www.portosdoparana.pr.gov.br. Acesso 10/08/2013.

O terminal TCP é composto por um pátio de armazenagem de contêineres com 320.000 m², e um cais de 564 m, com dois berços de atracação dedicados a

¹⁹ Grupo de investidores, que envolve bancos e fundos de pensão, especialmente norte-americanos, sediado em Nova York, Estados Unidos da América.

navios porta-contêineres, com previsão de entrada em operação do terceiro berço em 2013.

3.1.11. Porto de Itapoá

É o mais novo porto brasileiro (figura 17) , tendo entrado em operação no final de 2011. Localizado na baía da Babitonga, é um terminal privativo, próximo ao porto de São Francisco do Sul, mas que não pertence ao perímetro deste porto, não estando, portanto subordinado a sua Autoridade Portuária.

Possui cais de 630 metros, capaz de abrigar simultaneamente dois navios Post Panamax (7000 TEU), ou ainda um Super Post Panamax (11000 TEU). Foi projetado para ser um porto concentrador de cargas (*hub port*), concentrando cargas de importação e exportação, que posteriormente são redistribuídas para o território brasileiro via cabotagem.

Figura 17: Vista do Porto de Itapoá, SC.

Fonte: Disponível em: <http://www.portoitapoa.com.br/galeria.asp>. Acesso em 18/05/2013.

No ano de 2012 movimentou cerca de 10.800 contêineres na cabotagem. Sua peculiaridade no território brasileiro é que se trata de um terminal controlado por um grupo armador do transporte marítimo, o Aliança/Hamburg-Süd.

A capacidade atual do porto é de movimentação de 500 mil TEU por ano, numa área de pátio de 150 mil m². Com os projetos de ampliação em andamento, o pátio de contêineres será triplicado, e a previsão é que o porto passe a movimentar 2 milhões de TEU por ano.

3.1.12. Porto de São Francisco do Sul

O Porto de São Francisco do Sul está localizado na Baía de Babitonga (Figura 18), o porto é localizado próximo à região de Joinville, importante centro industrial do sul do país. É conectado com toda a região Sul, tanto por ferrovia (América Latina Logística) quanto por rodovia (BR-280). A movimentação total do porto foi de 10.891.189 toneladas no ano de 2012 (GUIA PORTUÁRIO, 2013).

Figura 18: Vista de São Francisco do Sul, SC.

Fonte: Site do Porto de São Francisco do Sul. Disponível em: <http://www.apsfs.sc.gov.br/index.php?area=&sub=galeria>. Acesso em 18/05/2013.

A autoridade portuária é a Administração do Porto de São Francisco do Sul, uma autarquia estadual catarinense. Possui um terminal público de contêineres, o TESC, pertencente ao grupo *WRC Operadores Portuários S/A*²⁰, cujo contrato de concessão é de 25 anos (desde 1996).

3.1.13. Porto de Itajaí/Navegantes

É o maior porto em movimentação de contêineres na região Sul do Brasil, sendo o segundo no Brasil e sexto na América Latina. Em 2012, a movimentação total de contêineres foi de 1.015.954 TEU.

A Autoridade Portuária é delegada pela União ao município, que a exerce por meio de uma autarquia, a Superintendência do Porto de Itajaí. Existem na área do porto organizado dois terminais de contêineres.

O Terminal da APM Terminais é ligado ao grupo Maersk. Opera em regime de concessão por 25 anos, iniciada em 2002. Movimentou, no ano de 2012, um total de 22.754 TEU na cabotagem.

Figura 19: Terminal de Contêiner –Portonave- SC.

Fonte: <http://conexaomaritima.com.br/index.php?option=noticias&task=detalhe&Itemid=22&id=8764>

²⁰ Empresa do grupo LOGZ Logística Brasil, e que detém participação societária em diversos outros empreendimentos do setor de transportes e logística.

Já o terminal Portonave (figura 19) localiza-se no município vizinho de Navegantes, na outra margem do rio Itajaí. Foi inaugurado em 2007, e é controlado pelo grupo Triunfo Participações e Investimentos²¹ – mesmo grupo que controla a empresa Maestra Navegação. Opera como terminal de uso privativo (TUP), em regime de concessão por 50 anos. Em 2012, foi responsável por movimentar 23.670 TEU na cabotagem.

Destaca-se neste terminal a movimentação de cargas congeladas, que respondem por 50% da carga. Para manter armazenadas estas cargas, o terminal dispõe de uma grande câmara frigorífica (figura 20), o que demonstra o uso de objetos especializados que permitem novos usos do território.

Figura 20: Câmara Frigorífica Vertical “Iceport”, Portonave

Fonte: <http://www.iceport.com.br/> . Acesso 30/07/2013.

Há uma relação evidente entre os objetos técnicos existentes na zona portuária – no caso, a câmara frigorífica – e as relações de produção e consumo no território.

²¹ Empresa fundada na cidade de São Paulo, em 1999, e que atua principalmente no setor de infraestrutura, como concessões rodoviárias, portuárias, aeroportos e energia.

Cabe lembrar que a Região Sul é a maior produtora de aves do Brasil, especialmente em Santa Catarina, e os dados levantados nessa pesquisa apontam que os congelados são alguns dos principais itens transportados por cabotagem, principalmente do Sul para o Nordeste do Brasil.

3.1.14. Porto de Imbituba

O porto de Imbituba localiza-se no sul do estado de Santa Catarina, sendo o único porto público do país administrado por empresa privada – a Companhia Docas de Imbituba - por meio de concessão dada em 1941. Com o fim desta concessão, em 2012, a administração do porto foi delegada ao Estado de Santa Catarina, que atua por meio da empresa pública de capital aberto SC Participações e Parcerias. O porto possui um calado de 10,8 metros e movimentação anual de 2.055.612 toneladas em 2012.

Possui na área do porto público um terminal de contêineres, o TECON Imbituba, administrado pela Santos Brasil Participações S/A. Após ter sido ampliado, o terminal obteve capacidade de movimentação de 650.000 TEU por ano. No ano de 2012, registrou um movimento de 25 mil TEU.

Figura 21: Píer de Atracação do Porto de Imbituba.

Fonte: Disponível em: <http://www.cdiport.com.br/porto/fotos.htm>. Acessado em 18/05/2013.

Está prevista a ampliação do porto em uma nova área de 2,5 milhões de metros quadrados, reservada para recintos alfandegados, pátios de contêineres e câmaras frigoríficas.

O porto está apto a receber embarcações de até 13 mil TEU de capacidade.

3.1.15. Porto de Rio Grande

O porto de Rio Grande é um dos mais importantes do Brasil, sendo o segundo colocado em movimentação de soja; 3º em movimentação de cargas; e 4º em movimentação de contêineres (GUIA PORTUÁRIO 2013). É administrado pela Superintendência do Porto do Rio Grande (SUPRG), órgão ligado ao governo estadual, que tem concessão da União para explorá-lo. A movimentação de cargas em contêiner, no ano de 2012, foi de 611.282 TEU.

O porto está dividido em três setores, com diferentes profundidades do canal. O chamado Porto Velho é atualmente um terminal pesqueiro, com calado de 4,5 metros; o Porto Novo tem calado de 10 metros; e o Superporto, localizado junto ao canal de embocadura da Lagoa dos Patos para o oceano, possui um calado de 16 metros.

Figura 22: Imagem do Terminal de Contêineres do Porto de Rio Grande

Fonte: http://www.portoriogrande.com.br/site/sobre_porto_conheca.php. Acesso 20/07/2013.

Possui um terminal de contêineres, o TECON Rio Grande (figura 20), que é um terminal público, concedido à exploração privada por 25 anos (desde 1997). Seu cais tem capacidade para atender até três navios, simultaneamente. As operações de contêineres na cabotagem foram de 124.263 TEU, no ano de 2012.

3.2. A containerização dos espaços portuários e a navegação de cabotagem

Sintetizando, há uma série de portos com características, origens e funções muito distintas em relação ao território. No entanto, o uso seletivo - imposto pelas corporações que dominam a circulação marítima - leva a uma padronização, e também a uma competição entre espaços portuários.

A crescente containerização das mercadorias tem favorecido a concentração do setor de transporte nas mãos de um pequeno grupo de empresas, visto que os investimentos necessários à implantação dos sistemas logísticos envolvendo contêineres são altos, inviabilizando a participação de pequenas ou médias empresas, exceto quando operando de forma integrada aos grandes grupos.

Na tabela 8, temos um resumo dos principais portos que transportam contêineres na cabotagem brasileira. Pela análise da tabela, verificamos que existem, atualmente, dois portos privados no Brasil atuando no transporte de contêineres na cabotagem: Imbituba e Itapoá, ambos em Santa Catarina. Os demais terminais, em geral, encontram-se na área do porto organizado, tendo sido concedidos à iniciativa privada.

O aumento da utilização de contêineres nas duas últimas décadas tem demandado novas áreas nos espaços portuários, o que em alguns casos, como de Santos, levou a uma competição por espaços com terminais de grãos, minérios, além de um conflito com áreas urbanas. Com isso, muitas empresas do setor logístico portuário têm investido na construção de terminais privados, em geral fora dos limites dos portos organizados.

É o caso do porto de Itapoá, em Santa Catarina, que foi criado para suprir a demanda por transporte de contêineres, numa hinterlândia que engloba Santa Catarina e Paraná, e também do novo Terminal de Contêineres de Imbituba, que está sendo construída pelo grupo empresarial “Santos Brasil”.

Tabela 8: Principais Portos Brasileiros no Transporte de Contêineres na Navegação de Cabotagem (2012)

Porto	Administração do Porto	Profundidade Máxima no Cais (metros)	Área Total dos Terminais de Contêiner (m²)	Número de Contêineres Movimentados (em TEU)
Manaus	Federal	30	321.000	338.575
Pecém	Estadual	17	380.000	81.818
Fortaleza	Federal	13	131.000	15.209
Suape	Estadual	15,5	280.000	187.566
Salvador	Estadual	15	118.000	95.339
Vitória	Federal	11	108.000	62.449
Rio de Janeiro	Estadual	13	321.000	47.999
Itaguaí (Sepetiba)	Estadual	15	365.000	167.141
Santos	Federal	13	915.000	829.955
Paranaguá	Estadual	12	320.000	90.407
Itapoá	Privado	16	156.000	10.800
S. Francisco do Sul	Estadual	14	67.000	19.263
Itajaí/ Navegantes	Municipal	11,3	450.000	46.423
Imbituba	Privado	15	207.000	6.741
Rio Grande	Estadual	12,5	830.000	124.263

Fontes: Guia Portuário 2013; ANTAQ; Administrações dos Portos.
Elaborado por Marco Antonio Gomes, 2013.

Também está claro que, à medida que uma competição entre os lugares se estabelece, novas possibilidades se oferecem ao capital para aquisição de novos mercados. Isso ocorre nitidamente com a cabotagem. A Log-in Logística criou uma nova rota de navegação, a Costa Norte, que disporá, quinzenalmente, de um navio porta-contêineres, com capacidade de 1700 TEU, operando entre os portos de Suape (PE), Fortaleza (CE), São Luís (MA) e Vila do Conde (PA).

As peculiaridades de cada um dos portos sobressaem quando pensamos os circuitos produtivos de suas áreas de influência. Os portos do sul do Brasil, por exemplo, são majoritariamente portos agroexportadores, por situarem-se em regiões de agricultura e pecuária avançadas. É o caso do porto de Itajaí, que conta com uma

grande área refrigerada, própria para o armazenamento de carnes e frios produzidos em Santa Catarina.

Em contraponto, as novas áreas portuárias do Nordeste, como Suape e Pecém, fazem parte de uma tentativa de inserir suas economias na dinâmica econômica atual. Criados a partir de políticas de desenvolvimento regional, estão vinculados à idéia de competitividade produtiva por meio de incentivos fiscais, criação de distritos industriais e outras formas de incentivos.

A recente dinamização da economia nordestina fez com que estes portos adquirissem importância relativa, ao passo em que são também instrumentos de política por parte dos governos estaduais.

Atualmente, há uma profunda interdependência produtiva entre as regiões. Cerca de 50% do que é produzido na Região Sul e 60% do que é produzido na Região Sudeste é exportado para a Região Nordeste. A Região Norte compra 25% dos produtos do Sudeste (LOG-IN LOGÍSTICA, 2012).

Quando verificamos a situação de setores específicos, também temos dados interessantes. O Nordeste absorve cerca de 40% da produção da região Sul e 30% da do Sudeste, quando se trata do setor de “Higiene e Limpeza”. No caso do setor de “eletroeletrônicos”, 50% do que é produzido no Sudeste é vendido no Nordeste do Brasil.

Assim sendo, a seletividade espacial não é apenas uma produção dos grupos empresariais. Seu conceito é apropriado pelo *establishment* governamental, e incorporado como parte de uma política de competição entre espaços portuários de cada Estado da federação.

Simultaneamente, ocorre no território à implantação de estruturas novas (como o porto de Itapoá) e a renovação das estruturas existentes, como em Santos e Rio de Janeiro, por exemplo. No segundo caso, a existência de reminiscências de estágios pretéritos de acumulação interfere diretamente na produtividade demandada pelos setores mais modernos, levando a conflitos.

CONCLUSÃO

Até o século XIX o território brasileiro ainda era pouco integrado pelos sistemas de transporte terrestre. Assim sendo, a navegação de cabotagem tinha um papel relevante de integração territorial, permitindo a comunicação entre as províncias do norte e do sul do país.

Entre final do século XIX e meados do século XX, com a implantação do sistema de transporte ferroviário, houve uma gradativa redução de importância da cabotagem, que culminou com seu quase desaparecimento a partir da década de 1950, quando da implantação e consolidação do sistema rodoviário.

A capilaridade e o baixo custo de implantação do modal rodoviário permitiram a criação de uma forte indústria automobilística. O baixo custo unitário para a aquisição de caminhões permitiu a criação de uma imensa frota rodoviária, a qual competiu ao longo das décadas seguintes de maneira muito vantajosa sobre a cabotagem, já que esta demandava imensos custos iniciais de implantação.

A ampliação do modal rodoviário coincidiu com o sucateamento da indústria naval brasileira, devido à falta de investimentos decorrente da crise econômica das décadas de 1970 e 1980. Somado a isso, a necessidade de privilegiar as relações com o exterior levou a um período em que a navegação de longo curso prevaleceu largamente sobre a cabotagem.

Na década de 1990, com o aprofundamento de consenso neoliberal e sua influência sobre a implantação de políticas públicas em geral, entre as quais destacamos as privatizações e, mais especificamente, a Lei Federal de Modernização dos Portos, houve uma aproximação normativa com as inovações técnicas já existentes em escala internacional. Entre estas inovações, a principal delas foi o amplo crescimento da utilização de contêineres, que provocou mudanças profundas nos espaços portuários.

Há uma série de normas que acompanham essa modernização, e que compõe uma pré-condição para alterar as relações entre produção e circulação no território, favorecendo o ressurgimento da cabotagem em um contexto bastante diverso daquele em que existia anteriormente, e gerando uma nova seletividade espacial no sistema portuário brasileiro.

A flexibilidade no território é maior nos lugares que permitem alterações mais rápidas sem comprometer o fluxo das mercadorias. Em portos nos quais há mais de um terminal de contêiner, as companhias marítimas podem transferir operações entre os terminais, por conta de mudanças nos custos, aumentos de volume de carga ou eventuais problemas operacionais.

Há também casos em que um terminal moderno enseja a renovação de um equipamento antigo, como é o caso de Itaguaí – também conhecido como porto de Sepetiba. O surgimento de um terminal de contêineres avançado fez com que a Autoridade Portuária do porto do Rio de Janeiro promovesse mudanças que levaram a uma renovação deste último, aumentando sensivelmente a movimentação de cargas. O mesmo pode ser dito sobre o porto de Fortaleza, sob o comando do governo federal, e que se equipou para poder competir com o porto de Pecém, administrado pelo governo estadual.

As relações entre produção, circulação e consumo de mercadorias no território são também evidentes, destacando-se o caso dos eletroeletrônicos produzidos em Manaus e distribuídos pelo Brasil; das aves congeladas, armazenadas no porto de Itajaí e vendidas, entre outros, para a região Nordeste; e dos materiais para construção civil, oriundos dos portos do Sul e Sudeste em direção ao Nordeste.

Na região sul, na baía de Babitonga, o recém-inaugurado porto de Itapoá (SC) representa uma inovação que provavelmente ampliará a concorrência por cargas com os terminais já existentes. Ressalte-se que o estado de Santa Catarina é um dos que mais apresenta possibilidades para aumentar o volume de cargas na cabotagem, devido à quantidade de terminais portuários em operação.

Além disso, há que se destacar a diversidade de agentes que operam os portos: Imbituba e Itapoá são portos privados; Navegantes, um terminal privativo; São Francisco do Sul é um porto estadual; e Itajaí, caso único no Brasil, é um porto sob gestão municipal.

Com as recentes mudanças normativas, decorrentes da aprovação da MP dos Portos – que se tornou a Lei nº 12.815, de 5 de Junho de 2013 (anexo B) – abre-se uma nova fase de modernização dos espaços portuários, que já apresenta algumas tendências. Uma delas é a possível intensificação da participação dos

grandes armadores internacionais na criação de novos terminais portuários, já que esta nova legislação portuária, recentemente aprovada, assim o permite. Este é o caso do Porto de Itapoá, em Santa Catarina.

A clara tendência à internacionalização tem levado a um aumento significativo do poder das alianças marítimas dentro do território brasileiro, uma vez que pelo menos dois destes grupos – Hamburg-Süd e Maersk – são proprietários das maiores companhias de navegação de cabotagem por contêiner no Brasil, estando também entre os maiores operadores globais.

A possibilidade de competição entre os portos, que é uma medida esperada pelo governo com a aprovação da Lei 12.815/13 é, por enquanto, uma realidade mais plausível apenas no sul do Brasil, onde existem portos mais próximos disputando terreno numa mesma *hinterlândia*. É o caso dos portos catarinenses, cada qual administrado por um ente – estadual, municipal ou privado. Ainda assim, deve-se levar em conta o caráter oligopolista do setor de navegação marítima, que restringe esta pretensa competição.

A ampliação do transporte de cargas containerizadas, somada às necessidades de criação de interfaces intermodais com o transporte terrestre e a incorporação de novas tecnologias de informação nos procedimentos logísticos portuários, alterou profundamente os espaços portuários, além de criar novos portos já adequados a esta realidade.

Isso também afetou a navegação de cabotagem, visto que o transporte por contêineres de carga geral tem crescido ano após ano, o que, além de ampliar a demanda por áreas específicas para este objeto técnico – o contêiner – nos portos, tem também contribuído para concentrar o transporte por cabotagem nas mãos de poucos operadores, assim como também em pontos específicos do território, dotados de maior densidade técnica.

A existência deste nicho de mercado atraiu para o setor de navegação de cabotagem, nas últimas duas décadas, grandes armadores internacionais – Maersk e Hamburg-Süd, além de uma grande multinacional brasileira – a Vale – e um grande grupo empresarial nacional – a Triunfo.

Concluimos que a descentralização da produção pelo território, conjuntamente com outros fatores, como a centralização de capital no setor marítimo

(por meio da entrada de grandes armadores no controle acionário das empresas de navegação de cabotagem), o aumento do comércio exterior brasileiro e a precariedade dos sistemas de transporte terrestre, favoreceram o crescimento da navegação de cabotagem no período estudado.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. ANTAQ. ____ **Panorama Aquaviário** (volumes 1, 2, 3 e 4). Brasília, 2010. Disponível em www.ANTAQ.gov.br. Acesso em 20/03/2010.
- ____ **Desempenho Portuário**. Disponível em <http://www.ANTAQ.gov.br/Sistemas/SIG/AreaTrabalho.asp>. Acesso em: 20/03/2010.
- ____ **Anuário Estatístico Portuário**. Brasília, 2010. Disponível em <http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/estatisticasanuario.asp>. Acesso em 20/03/2010.
- ____ **1º Seminário Brasileiro sobre o Desenvolvimento da Cabotagem Brasileira**. Brasília, 2009.
- ANDERSON, Ake. The four logistical revolutions. **Papers in Regional Science**, v.59, 1986, p.1-12.
- ARROYO, Mónica. Fluidez e porosidade do território brasileiro no contexto da integração continental. In: SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Continente em chamas: globalização e território na América Latina**. Tradução: Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, p. 211-242.
- ARROYO, Mónica. Território, mercado e estado: uma convergência histórica. Niterói, 2004: Universidade Federal Fluminense, **Revista Geographia**. Disponível em : <http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/viewArticle/153>
- BACELAR, Tânia. Dinâmica Regional brasileira nos anos noventa: rumo à desintegração econômica. In: CASTRO, I.E.de; EGLER, C.A.G. (Org.) **Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, p.73-89, 2000.
- BARAT, Josef. Infraestruturas de logística e transporte: análise e perspectivas. In: SILVEIRA, Marcio Rogério. **Circulação, transportes e logística**. Diferentes perspectivas. São Paulo, 2011, Editora Outras Expressões, p. 217-246.
- BENKO, Georges. Mundialização da Economia, Metropolização do mundo. **Revista do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo**, 15 (2002), p. 45-54.

BOTELHO, Adriano. **Do fordismo à produção flexível: a produção do espaço num contexto de mudança das estratégias de acumulação de capital**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

_____. Reestruturação produtiva e produção do espaço: o caso da indústria automobilística instalada no Brasil. **Revista do Departamento de Geografia**, nº15, p. 55-64. São Paulo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo**, séculos XV-XVIII: I. As estruturas do cotidiano. II. Os jogos da troca. III. O tempo do mundo. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BRASIL. Lei n. 9.611/98 Dispõe sobre o transporte multimodal de cargas. Disponível em: http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/mud_transporte_multimodal_anexob_ley_%209611_98.pdf. Acesso em 07/01/2011.

_____. **Plano Plurianual 2004-2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2004.

_____. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos**. Brasília: Ministério dos Transportes: Companhia Docas do Estado de São Paulo, 2006. Disponível em <http://www.portodesantos.com.br/pdz/>.

CAMPOS NETO, C.A.S; SANTOS, M.B. **Perspectivas do crescimento de transporte por cabotagem no Brasil**. IPEA. Brasília. Outubro de 2005.

CASTILLO, Ricardo Abid. Agricultura globalizada e logística nos cerrados brasileiros. In: SILVEIRA, Marcio Rogério. **Circulação, transportes e logística**. Diferentes perspectivas. São Paulo, 2011, Editora Outras Expressões.

_____. Dinâmica regional e globalização: espaços competitivos agrícolas no território brasileiro. **Revista Mercator**, volume 9, 2010: jan/abr. Universidade Federal do Ceará. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/330/265>.

CORREA, Roberto Lobato. Diferenciação socio-espacial, escala e práticas espaciais. In: **Revista Cidades**, v. 4, n. 6, 2007, p. 62-72. Unesp, Presidente Prudente.

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. Geografia da atividade portuária. In: Ministério do Meio Ambiente / Programa Train-Sea_Coast Brasil. **Qualidade ambiental e atividade portuária no Brasil**. Vitória, fevereiro de 2006.

ERVILHA, R.A. **Impacto da Lei 8630 sobre a infraestrutura de terminais de contêineres e na viabilização da navegação de cabotagem de carga geral no Brasil**. Dissertação de Mestrado. IBMEC. Rio de Janeiro, Abril de 2006.

FAUSTO, B. **História concisa do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, EDUSP, 2011.

FLEURY, Paulo. Gestão estratégica de transportes. Artigo eletrônico. Disponível em: <http://www.ilos.com.br>. Acessado em 18/05/2013.

FONSECA, Rafael Oliveira. **A circulação através da navegação de cabotagem no Brasil**: Um sistema de fluxos e fixos aquaviários voltados para a fluidez. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

FIRKOWSKI, Olga L. C. F. SPOSITO, Eliseu Savério. **Indústria, ordenamento do território e transportes**: a contribuição de André Fischer. São Paulo, Expressão Popular, 2008.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook 2010**. Disponível em: <http://www.imf.org>. Acessado em maio de 2013.

FURTADO, Celso. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional: Publifolha, 2000.

GALVÃO, Olimpio José de Arroxelas. **Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – Uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/137>

GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **A reforma portuária brasileira**. Brasil, 2001. Disponível em: www.geipot.gov.br/estudos/Reforma_Portuaria_relfinal.doc

_____. **Transporte no Brasil**: história e reflexões. Coordenação de Oswaldo Lima Neto; autores Anísio Brasileiro et al. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2001.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GOULARTI FILHO, Alcides. Abertura da Navegação de Cabotagem brasileira no século XIX. In: Anais do XIII Encontro Regional de Economia – **ANPEC Sul**, 2010.

GRACIANO, Mário Lucas. **Transporte, Integração e Desenvolvimento. Ministério dos Transportes**. Serviço de Documentação. Rio de Janeiro, 1971.

GUIA PORTUÁRIO BRASIL 2013. São Paulo, Editora Update. Disponível em: <http://www.guiaportuario.com.br/2013/>

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2001.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 1993.

_____. **Notas hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual**. Buenos Aires: UBA, 2007. Disponível em: <http://www.geobaires.geoamerica.org>

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Da fachada atlântica à imensidão amazônica: fronteira agrícola e integração territorial**. São Paulo: Annablume, 2009.

LACERDA, Sander Magalhães. Navegação e Portos no Transporte de Contêineres. **Revista do BNDES**, v. 11, número 22. Rio de Janeiro: Dezembro de 2004, p. 215-243.

LAXE, Fernando González. Novas Tendencias no Transporte Marítimo. **Revista Galega de Economía**, vol. 17, nº 1 (2008), p. 5-28. Universidade da Coruña, 2008.

LENCIONI, Sandra. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. **Revista de Geografía Norte Grande**, nº 39. Santiago, 2008. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30011617002>

_____. Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; LEMOS, Amália Inês Geraiges (orgs.). **Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003, pp. 35-44.

LOGIN LOGÍSTICA INTERMODAL. **Relatório 4T12**. Resultados do exercício findo em dezembro de 2012. Disponível em:

https://www.loginlogistica.com.br/Download/Arquivo/ri/20130319-Release_4T12_-_2012.pdf

LOJIKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MACHADO, Isabela Silveira. **O porto de Santos e a revolução dos contêineres**. Universidade de São Paulo (Dissertação de Mestrado). São Paulo, 2012.

MALLAS, Danny. Os portos brasileiros na globalização: uma nova geografia portuária? In: **Anais do XII Encontro de Geógrafos da América Latina**, 2009.

MINISTÉRIO DA CASA CIVIL. Lei 3381, de 24 de abril de 1958. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1950-1969/L3381.htm. Acesso em 15/01/2011.

_____. Lei 8630, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/l8630.htm Acesso em 20/04/2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano Nacional de Ordenamento Territorial**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/publicacoes/pnot.asp>. Acesso em 20/12/2010.

MINISTÉRIO DO TRANSPORTE. **Plano Nacional de Logística de Transportes**. PNLT. Disponível em www.transportes.gov.br. Acesso em 20/04/2010.

MONIE, Frederic. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade-porto no Brasil. In: SILVEIRA, Marcio Rogério. **Circulação, transportes e logística**. Diferentes perspectivas. São Paulo, 2011, Editora Outras Expressões.

_____. VIDAL, Soraya S.C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. Rio de Janeiro, 2006. **Revista de Administração Pública**, Fundação Getúlio Vargas. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/03.pdf>

_____; SILVA, Gerardo. **A mobilização produtiva dos territórios**. Instituições e logística do desenvolvimento local. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2003.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Tradução: Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2005.

NOBRE, Marisa. ROBLES, Léo Tadeu. SANTOS, Fernando Ribeiro dos. A gestão logística dos contêineres vazios como fator de produtividade do comércio

internacional. **Anais do XII Simpósio de Engenharia de Produção**. Bauru, Unesp, 2005.

ONO, Ricardo Terumichi. **Estudo de viabilidade do transporte marítimo de contêineres por cabotagem na costa brasileira**. Dissertação de Mestrado. USP. Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Escola Politécnica. São Paulo, 2001.

PEREIRA, Mirlei Fachini Vicente. Redes, sistemas de transportes e as novas dinâmicas do território no período atual: notas sobre o caso brasileiro. **Revista Sociedade & Natureza**. Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 21 (1): 121-129, Abril de 2009.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução: Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

REVISTA VALOR ECONÔMICO. **Valor Setorial: Indústria Naval**. São Paulo: Editora Valor Econômico S.A, 2010.

_____. **Valor Setorial: Logística**. São Paulo: Editora Valor Econômico S.A., abril de 2011.

RICUPERO, Rubens. Integração externa, sinônimo de desagregação interna? **Revista Estudos Avançados**: São Paulo, 2000. Instituto de Estudos Avançados. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300003.

RODRIGUE, Jean-Paul. **The Geography of transport systems**. New York: Routledge, 2013.

RODRIGUES, Celestino. **Crise nos transportes**. São Paulo: Editoras Unidas, 1975.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos Sistemas de Transporte no Brasil e à logística internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2010.

ROSA, Denise Portella. Plataforma Logístico-cooperativa: integração horizontal das cadeias de abastecimento. Florianópolis, 2004. **Anais do XVIII Congresso de Pesquisa e Ensino em Transportes**. Disponível em: <http://logisticatotal.com.br/files/articles/e629c631672d60aa106544095e775199.pdf>

SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Milton et al. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

_____. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2006.

_____. **Espaço e método**. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. Sociedade e espaço: a formação social como teoria e como método. In SANTOS, Milton (org.) **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Editora Vozes, 1979.

_____. **Técnica, espaço, tempo**. Globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____; SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura (org.). **Território, globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SÃO PAULO (Governo do Estado). **Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes**. PDDT Vivo 2000/2020. Relatório Executivo. São Paulo: Secretaria dos Transportes, 2000.

SILVA, Lílian Torres da. **Transporte marítimo de carga containerizada – um estudo a partir da atuação dos armadores globais**. Trabalho de Graduação Individual. Departamento de Geografia. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009. Orientadora: Profª Drª Rita de Cássia Ariza da Cruz.

SILVA JÚNIOR, Roberto França da. **Circulação e logística territorial: a instância do espaço e a circulação corporativa**. Tese de Doutorado. Faculdade de Ciência e Tecnologia. Universidade Estadual Paulista: Presidente Prudente, 2009.

SILVEIRA, Márcio R. As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro. In: Silveira, Lamoso, Mourão. **Questões nacionais e regionais do território brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

SINDICATO NACIONAL DAS EMPRESAS DE NAVEGAÇÃO MARÍTIMA. SYNDARMA. Disponível em: www.syndarma.org.br. Acesso em: 10/03/2010.

SINDICATO NACIONAL DA INDÚSTRIA DE CONSTRUÇÃO E REPARAÇÃO NAVAL E OFFSHORE – SINAVAL. Disponível em: <http://www.sinaval.org.br/informacoes.html>. Acesso em 20/09/2010.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual**: natureza, capital e a produção do espaço. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SPOSITO, Eliseu Savério. **Geografia e Filosofia**. Contribuição para o ensino do pensamento geográfico. São Paulo: Editora Unesp, 2004.

TEIXEIRA, K.M. **Investigação de opções de transporte de carga geral em contêineres nas conexões com a região amazônica**. Tese de Doutorado. USP. Escola de Engenharia de São Carlos. São Carlos, Outubro de 2007.

THÉRY, H. MELLO, N.A. **Atlas do Brasil**. Disparidades e dinâmicas do território. São Paulo, Edusp, 2005.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). Review of Maritime Transport. 2012. Disponível em: <http://unctad.org/en/pages/PublicationWebflyer.aspx?publicationid=380>

VAINER, Carlos B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional, Os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**: ANPPUR. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/167/151>

VELASCO, Luciano O.M. LIMA, Eriksom T. **As novas empresas mundiais de navegação marítima determinam a evolução dos portos**. Revista do BNDES, junho de 1999. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Setor/Transporte_Maritimo/199906_10.html

VELTZ, Pierre. **Mundialización, ciudades y territorios**:. Barcelona: Editora Ariel Geografía, 1999.

Sites. (Acessados no período entre 2010 e 2013).

www.alianca.com.br

www.ANTAQ.gov.br

www.antt.gov.br

www.apmterminals.com.br

www.apsfs.sc.gov.br
www.braporto.com.br
www.camara.gov.br
www.cdiport.com.br
www.cearaportos.ce.gov.br
www.codeba.com.br
www.codesa.gov.br
www.csn.com.br
www.dnit.gov.br
www.docasdoceara.com.br
www.grupolibra.com.br
www.guiamaritimo.com.br
www.guiaportuario.com.br
www.ilos.com.br
www.loginlogistica.com.br
www.maerskline.com
www.maestralogistica.com
www.mdic.gov.br
www.mercosul-line.com.br
<https://micanaldepanama.com/>
www.portosenavios.com.br
www.pac.gov.br
<http://people.hofstra.edu/geotrans/eng/ch3en/conc3en/ch3c4en.html>
www.planalto.gov.br
www.planejamento.gov.br
www.portochibatao.com.br
www.portodemanaus.com.br
www.portodesantos.com.br
www.portogente.com.br
www.portoitajai.com.br
www.portoitapoa.com.br
www.portonave.com.br
www.portoriogrande.com.br
www.portosdobrasil.gov.br

www.portosdoparana.pr.gov.br

www.portosrio.gov.br

www.santosbrasil.com.br

www.senado.gov.br

www.sobena.org.br

www.suape.pe.gov.br

www.superterminais.com.br

www.tcp.com.br

www.tecon.com.br

www.tecondi.com.br

www.teconsalvador.com.br

www.teconsuape.com

www.terminalembraport.com.br

www.terminalscl.com.br

www.transportes.gov.br

www.transportes.sp.gov.br

APÊNDICE A

SEMINÁRIO “LOGÍSTICA E TRANSPORTES” – FIESP, SÃO PAULO

O objetivo do evento, realizado em 14 e 15 de 2011, foi discutir a necessidade da implementação de uma política de investimentos em transporte, em âmbito nacional, com a finalidade de produzir um ambiente favorável ao investimento privado e, conseqüentemente, ao crescimento econômico. No primeiro dia, as discussões foram realizadas setorialmente em salas específicas, de acordo com as modalidades de transporte: Ferrovias, Rodovias, Portos, Hidrovias, Aeroportos. Já no segundo dia de evento, as discussões foram temáticas: Tributação no Sistema de Transporte; Plataformas Logísticas e Multimodalidade; Transporte e Economia de Baixo Carbono; Oportunidades e Desafios nos Processos de concessões; Planejamento para o Desenvolvimento dos transportes; e Mobilidade Urbana. Acompanhei apenas aquelas salas em que havia discussões pertinentes ao objeto de pesquisa, no caso aqueles referentes à navegação, portos, aspectos legais e de planejamento.

Um dos painéis mais interessantes tinha como tema específico “A revitalização da Cabotagem Brasileira”, no qual foi discutida, principalmente, a evolução atual da navegação de cabotagem no Brasil, o histórico recente de grande crescimento e as perspectivas de continuidade deste processo. Foram citados os desafios que se colocam para continuidade deste crescimento, especialmente os ‘gargalos’ decorrentes das necessidades de investimento nos espaços portuários, na compra de navios e equipamentos e em tecnologia, bem como a necessidade de aprimoramento dos marcos jurídicos e regulatório do setor, de maneira a torná-lo competitivo. Neste sentido, uma das principais reivindicações do setor empresarial, ligado à cabotagem, foi a necessidade de redução de imposto para aquisição de combustível (bunker), que segundo eles muito prejudica a competitividade do setor.

APÉNDICE B

SEMINÁRIO VALOR ECONÔMICO– SANTOS, SP

Outro evento que participamos foi o seminário “Desafios e Oportunidades na Baixada Santista – Porto e Pré-sal”, promovido pelo Jornal Valor Econômico, em 2011, em Santos, teve como objetivo discutir os negócios e oportunidades decorrentes da expansão portuária em Santos e do início do trabalho de exploração de petróleo na camada do pré-sal.

A discussão ficou centrada especialmente na localização dos investimentos previstos, seus impactos na infraestrutura urbana das cidades, e também nas demandas decorrentes da necessidade de ampliação do porto.

O acompanhamento de tal evento tinha como motivação entender melhor alguns aspectos da gestão portuária, no que se refere às dificuldades existentes neste processo e quais soluções estão sendo aventadas pelo setor para seu enfrentamento. Neste sentido, foi interessante observar as falas do presidente da Companhia Docas de São Paulo (que administra o porto de Santos); do secretário de Assuntos Portuários de Santos; e do presidente de uma empresa que opera um terminal privativo de uso misto na baía de Santos.

O que havia de comum entre as opiniões destes atores era: a necessidade de aumento da capacidade do Porto de Santos; a necessidade de se investir na interface porto-transporte terrestre, visto que os espaços disponíveis são cada vez mais reduzidos, os fluxos têm aumentado continuamente e os acessos terrestres não são eficientes; e a necessidade de correções em aspectos do marco regulatório que facilitem os investimentos, desonerem os custos e agilizem as operações, aumentando assim a fluidez no espaço portuário.

APÊNDICE C

II SEMINÁRIO PORTOS E VIAS NAVEGÁVEIS: UM OLHAR SOBRE A INFRAESTRUTURA. BRASÍLIA – DF

O II Seminário “Portos e vias navegáveis: um olhar sobre a infraestrutura” foi realizado pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), em parceria com a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Infraestrutura Nacional. O seminário se iniciou às 8h30 e encerrou-se às 18h, no auditório Nereu Ramos, no Anexo II da Câmara dos Deputados.

O objetivo do evento foi o de debater as perspectivas para o transporte aquaviário, tanto marítimo quanto fluvial. Estiveram presentes representantes da agência; os ministros dos Transportes e da Secretaria Especial de Portos; o presidente da Agência Nacional de Águas (ANA); autoridades portuárias dos diversos estados; empresários e operadores marítimos.

O foco das discussões esteve na necessidade de alteração da matriz modal de transporte no Brasil, e do papel das hidrovias e da navegação de cabotagem neste contexto, tanto em seus aspectos econômicos (redução do custo Brasil) como ambientais (necessidade de redução das emissões de CO²). Além disso, foram discutidas questões referentes à outorga e ao licenciamento das atividades portuárias e as novas tecnologias ambientais disponíveis para mitigar os impactos das atividades decorrentes do transporte aquaviário.

Além disso, foram utilizadas estatísticas existentes, tanto as disponibilizadas pelos órgãos de governo, quanto as fornecidas pelas empresas de navegação. Os dados referem-se à logística de transporte dos setores produtivos, e foram analisados com o intuito de averiguar a relação existente entre a produção e o setor de transportes.

ANEXO A

LEI DE MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA

LEI Nº 8.630, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993

(Revogada pela Medida Provisória nº 595, de 6/12/2012, convertida na Lei nº 12.815, de 5/6/2013)

Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DA EXPLORAÇÃO DO PORTO E DAS OPERAÇÕES PORTUÁRIAS

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

§ 1º Para os efeitos desta lei, consideram-se:

I - Porto Organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação, da movimentação de passageiros ou da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária; (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.314, de 3/7/2006)

II - Operação portuária: a de movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por operadores portuários; (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.314, de 3/7/2006)

III - Operador portuário: a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado;

IV - Área do porto organizado: a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto, referida na Seção II do Capítulo VI desta Lei.

V - Instalação Portuária de Uso Privativo: a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.314, de 3/7/2006)

VI - Estação de Transbordo de Cargas: a situada fora da área do porto, utilizada, exclusivamente, para operação de transbordo de cargas, destinadas ou provenientes da navegação interior; (Inciso acrescido pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

VII - Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte: a destinada às operações portuárias de movimentação de passageiros, de mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior. (Inciso acrescido pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

§ 2º A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 2º A prestação de serviços por operadores portuários e a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação, melhoramento e exploração de instalações portuárias, dentro dos limites da área do porto organizado, serão realizadas nos termos desta Lei.

Art. 3º Exercem suas funções no porto organizado, de forma integrada e harmônica, a Administração do Porto, denominada autoridade portuária, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

CAPÍTULO II

DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites da área do porto organizado;

II - de autorização do órgão competente, quando se tratar de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte, de Estação de Transbordo de Cargas ou de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado. (Inciso com redação dada pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

§ 1º A celebração do contrato e a autorização a que se referem os incisos I e II deste artigo devem ser precedidas de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal e de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA.

§ 2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - uso público;

II - 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. (Alínea acrescida pela Lei nº 11.314, de 3/7/2006)

d) Estação de Transbordo de Cargas. (Alínea acrescida pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

§ 3º A exploração de instalação portuária de uso público fica restrita à área do porto organizado ou à área da Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte. (Parágrafo com redação dada pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

§ 4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:

I - ao objeto, à área de prestação do serviço e ao prazo;

II - ao modo, forma e condições da exploração do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para o seu aperfeiçoamento;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao valor do contrato, nele compreendida a remuneração pelo uso da infra-estrutura a ser utilizada ou posta à disposição da referida instalação, inclusive a de proteção e acesso aquaviário;

V - à obrigação de execução das obras de construção, reforma, ampliação e melhoramento, com a fixação dos respectivos cronogramas de execução físico e financeiro;

VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;

VII - à reversão de bens aplicados no serviço;

VIII - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive, quando for o caso, os relacionados com as previsíveis necessidades de futuras suplementações, alterações e expansões do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

IX - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução dos serviços;

X - às garantias para adequada execução do contrato;

XI - ao início, término e, se for o caso, às condições de prorrogação do contrato, que poderá ser feita uma única vez, por prazo máximo igual ao originalmente contratado, desde que prevista no edital de licitação e que o prazo total, incluído o da prorrogação, não exceda a cinquenta anos;

XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução dos serviços;

XIII - às hipóteses de extinção do contrato;

XIV - à obrigatoriedade de prestação de informações de interesse da Administração do Porto e das demais autoridades no porto, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;

XV - à adoção e ao cumprimento das medidas necessárias à fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;

XVI - ao acesso, pelas autoridades do porto, às instalações portuárias;

XVII - às penalidades contratuais e sua forma de aplicação;

XVIII - ao foro.

§ 5º O disposto no inciso VI do parágrafo anterior somente se aplica aos contratos para exploração de instalação portuária de uso público.

§ 6º Os investimentos realizados pela arrendatária de instalação portuária localizada em terreno da União localizado na área do porto organizado reverterão à União, observado o disposto na lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

§ 7º As autorizações de exploração de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte somente serão concedidas aos Estados ou Municípios, os quais poderão, com prévia autorização do órgão competente e mediante licitação, transferir a atividade para a iniciativa privada. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 11.518, de 5/9/2007)

Art. 5º O interessado na construção e exploração de instalação portuária dentro dos limites da área do porto organizado deve requerer à Administração do Porto a abertura da respectiva licitação.

§ 1º Indeferido o requerimento a que se refere o caput deste artigo cabe recurso, no prazo de quinze dias, ao Conselho de Autoridade Portuária de que trata a Seção I do Capítulo VI desta Lei.

§ 2º Mantido o indeferimento cabe recurso, no prazo de quinze dias, ao ministério competente.

§ 3º Na hipótese de o requerimento ou recurso não ser decidido nos prazos de trinta dias e sessenta dias, respectivamente, fica facultado ao interessado, a qualquer tempo, considerá-lo indeferido, para fins de apresentação do recurso a que aludem os parágrafos anteriores.

Art. 6º Para os fins do disposto no inciso II do art. 4º desta lei, considera-se autorização a delegação, por ato unilateral, feita pela União a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

§ 1º A autorização de que trata este artigo será formalizada mediante contrato de adesão, que conterá as cláusulas a que se referem os incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIS, XV, XVI, XVII e XVIII do § 4º do art. 4º desta Lei.

§ 2º Os contratos para movimentação de cargas de terceiros reger-se-ão, exclusivamente, pelas normas de direito privado, sem participação ou responsabilidade do poder público.

§ 3º As instalações de que trata o caput deste artigo ficarão sujeitas à fiscalização das autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Art. 7º (VETADO)

CAPÍTULO III

DO OPERADOR PORTUÁRIO

Art. 8º Cabe aos operadores portuários a realização das operações portuárias previstas nesta Lei.

§ 1º É dispensável a intervenção de operadores portuários nas operações portuárias:

I - que, por seus métodos de manipulação, suas características de automação ou mecanização, não requeiram a utilização de mão-de-obra ou possam ser executadas exclusivamente pela própria tripulação das embarcações;

II - de embarcações empregadas:

- a) na execução de obras de serviços públicos nas vias aquáticas do País, seja diretamente pelos poderes públicos, seja por intermédio de concessionários ou empreiteiros;
- b) no transporte de gêneros de pequena lavoura e da pesca, para abastecer mercados de âmbito municipal;
- c) na navegação interior e auxiliar;
- d) no transporte de mercadorias líquidas a granel;
- e) no transporte de mercadorias sólidas a granel, quando a carga ou descarga for feita por aparelhos mecânicos automáticos, salvo quanto aos serviços de recheio, quando necessários;

III - relativas à movimentação de:

- a) cargas em área sobre controle militar, quando realizadas por pessoal militar ou vinculado à organização militar;
- b) materiais pelos estaleiros de construção e reparação naval;
- c) peças sobressalentes, material de bordo, mantimentos e abastecimento de embarcações;

IV - relativas ao abastecimento de aguada, combustíveis e lubrificantes à navegação.

§ 2º Caso o interessado entenda necessário a utilização de mão-de-obra complementar para execução das operações referidas no parágrafo anterior deve requisitá-la ao órgão gestor de mão-de-obra .

Art. 9º A pré-qualificação do operador portuário será efetuada junto à Administração do Porto, na forma de norma publicada pelo Conselho de Autoridade Portuária com exigências claras e objetivas.

§ 1º As normas de pré-qualificação referidas no caput deste artigo devem obedecer aos princípios da legalidade, moralidade e igualdade de oportunidade.

§ 2º A Administração do Porto terá trinta dias, contados do pedido do interessado, para decidir.

§ 3º Considera-se pré-qualificada como operador a Administração do Porto.

Art. 10. A atividade de operador portuário obedece às normas do regulamento do porto.

Art. 11. O operador portuário responde perante:

I - a Administração do Porto, pelos danos culposamente causados à infra-estrutura, às instalações e ao equipamento de que a mesma seja a titular ou que, sendo de propriedade de terceiro, se encontre a seu serviço ou sob sua guarda;

II - o proprietário ou consignatário da mercadoria, pelas perdas e danos que ocorrerem durante as operações que realizar ou em decorrência delas;

III - o armador, pelas avarias provocadas na embarcação ou na mercadoria dada a transporte;

IV - o trabalhador portuário, pela remuneração dos serviços prestados e respectivos encargos;

V - o órgão local de gestão de mão-de-obra do trabalho avulso, pelas contribuições não recolhidas;

VI - os órgãos competentes, pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o trabalho portuário avulso.

Art. 12. O operador portuário é responsável, perante a autoridade aduaneira, pelas mercadorias sujeitas a controle aduaneiro, no período em que essas lhe estejam confiadas ou quando tenha controle ou uso exclusivo de área do porto onde se acham depositadas ou devam transitar.

Art. 13. Quando as mercadorias a que se referem o inciso II do art. 11 e o artigo anterior desta Lei estiverem em área controlada pela Administração do Porto e após o seu recebimento, conforme definido pelo regulamento de exploração do porto, a responsabilidade cabe à Administração do Porto.

Art. 14. O disposto nos artigos anteriores não prejudica a aplicação das demais normas legais referentes ao transporte marítimo, inclusive as decorrentes de convenções internacionais ratificadas, enquanto vincularem internacionalmente a República Federativa do Brasil.

Art. 15. O serviço de movimentação de carga a bordo da embarcação deve ser executado de acordo com a instrução de seu comandante ou de seus prepostos, que serão responsáveis pela arrumação ou retirada da carga no que se refere à segurança da embarcação, quer no porto, quer em viagem.

Art. 16. O operador portuário é titular e responsável pela direção e coordenação das operações portuárias que efetuar.

Art. 17. Fica permitido às cooperativas formadas por trabalhadores portuários avulsos, registrados de acordo com esta lei, se estabelecerem como operadores portuários para a exploração de instalações portuárias, dentro ou fora dos limites da área do porto organizado.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO

Art. 18. Os operadores portuários, devem constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário, tendo como finalidade:

I - administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário-avulso;

II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;

III - promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;

IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;

V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;

VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário;

VII - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único. No caso de vir a ser celebrado contrato, acordo, ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, este precederá o órgão gestor a que se refere o caput deste artigo e dispensará a sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

Art. 19. Compete ao órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso:

I - aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, no caso de transgressão disciplinar, as seguintes penalidades:

a) repreensão verbal ou por escrito;

b) suspensão do registro pelo período de dez a trinta dias;

c) cancelamento do registro;

II - promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário, bem assim programas de realocação e de incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria;

III - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

IV - arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

V - zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso;

VI - submeter à Administração do Porto e ao respectivo Conselho de Autoridade Portuária propostas que visem à melhoria da operação portuária e à valorização econômica do porto.

§ 1º O órgão não responde pelos prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros.

§ 2º O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso .

§ 3º O órgão pode exigir dos operadores portuários, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos, prévia garantia dos respectivos pagamentos.

Art. 20. O exercício das atribuições previstas nos arts. 18 e 19 desta lei, pelo órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso, não implica vínculo empregatício com trabalhador portuário avulso.

Art. 21. O órgão de gestão de mão-de-obra pode ceder trabalhador portuário avulso em caráter permanente, ao operador portuário.

Art. 22. A gestão da mão-de-obra do trabalho portuário avulso deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 23. Deve ser constituída, no âmbito do órgão de gestão de mão-de-obra, Comissão Paritária para solucionar litígios decorrentes da aplicação das normas a que se referem os arts. 18, 19 e 21 desta Lei.

§ 1º Em caso de impasse, as partes devem recorrer à arbitragem de ofertas finais.

§ 2º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência de qualquer das partes.

§ 3º Os árbitros devem ser escolhidos de comum acordo entre as partes e o laudo arbitral proferido para solução da pendência possui força normativa, independentemente de homologação judicial.

Art. 24. O órgão de gestão de mão-de-obra terá, obrigatoriamente, um Conselho de Supervisão e uma Diretoria Executiva.

§ 1º O Conselho de Supervisão será composto por três membros titulares e respectivos suplentes, sendo cada um dos seus membros e respectivos suplentes indicados por cada um dos blocos a que se referem os incisos II a IV do art. 31 desta Lei, e terá por competência:

I - deliberar sobre a matéria contida no inciso V do art. 18 desta lei;

II - baixar as normas a que se refere o art. 28 desta lei;

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis do organismo, solicitar informações sobre quaisquer atos praticados pelos diretores ou seus prepostos.

§ 2º A Diretoria Executiva será composta por um ou mais diretores, designados e destituíveis, a qualquer tempo, pelo bloco dos prestadores de serviços portuários a que se refere o inciso II do art. 31 desta Lei, cujo prazo de gestão não será superior a três anos, permitida a redesignação.

§ 3º Os membros do Conselho de Supervisão, até o máximo de 1/3 (um terço), poderão ser designados para cargos de diretores.

§ 4º No silêncio do estatuto ou contrato social, competirá a qualquer diretor a representação do organismo e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.

Art. 25. O órgão de gestão de mão-de-obra é reputado de utilidade pública e não pode ter fins lucrativos, sendo-lhe vedada a prestação de serviços a terceiros ou o exercício de qualquer atividade não vinculada à gestão de mão-de-obra.

CAPÍTULO V

DO TRABALHO PORTUÁRIO

Art. 26. O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

Parágrafo único. A contratação de trabalhadores portuários de estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício a prazo indeterminado será feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados.

Art. 27. O órgão de gestão de mão-de-obra:

I - organizará e manterá cadastro de trabalhadores portuários habilitados ao desempenho das atividades referidas no artigo anterior;

II - organizará e manterá o registro dos trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º A inscrição no cadastro do trabalhador portuário dependerá, exclusivamente, de prévia habilitação profissional do trabalhador interessado, mediante treinamento realizado em entidade indicada pelo órgão de gestão de mão-de-obra.

§ 2º O ingresso no registro do trabalhador portuário avulso depende de prévia seleção e respectiva inscrição no cadastro de que trata o inciso I deste artigo, obedecidas a disponibilidade de vagas e a ordem cronológica de inscrição no cadastro.

§ 3º A inscrição no cadastro e o registro do trabalhador portuário extingue-se por morte, aposentadoria ou cancelamento.

Art. 28. A seleção e o registro do trabalhador portuário avulso serão feitos pelo órgão de gestão de mão-de-obra avulsa, de acordo com as normas que forem estabelecidas em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 29. A remuneração, a definição das funções, a composição dos termos e as demais condições do trabalho avulso serão objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários.

CAPÍTULO VI

DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

Seção I

Do Conselho de Autoridade Portuária

Art. 30. Será instituído, em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, um Conselho de Autoridade Portuária.

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

I - baixar o regulamento de exploração;

II - homologar o horário de funcionamento do porto;

- III - opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
 - IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;
 - V - fomentar a ação industrial e comercial do porto;
 - VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;
 - VII - desenvolver mecanismos para atração de cargas;
 - VIII - homologar os valores das tarifas portuárias;
 - IX - manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária;
 - X - aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;
 - XI - promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;
 - XII - assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;
 - XIII - estimular a competitividade;
 - XIV - indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal;
 - XV - baixar seu regimento interno;
 - XVI - pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto.
- § 2º Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema roll-on-roll-off.
- § 3º O representante dos trabalhadores a que se refere o inciso XIV do § 1º deste artigo será indicado pelo respectivo sindicato de trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado.
- Art. 31. O Conselho de Autoridade Portuária será constituído pelos seguintes blocos de membros titulares e respectivos suplentes:
- I - bloco do poder público, sendo:
 - a) um representante do Governo Federal, que será o Presidente do Conselho;

b) um representante do Estado onde se localiza o porto;

c) um representante dos Municípios onde se localiza o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão;

II - bloco dos operadores portuários, sendo:

a) um representante da Administração do Porto;

b) um representante dos armadores;

c) um representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto;

d) um representante dos demais operadores portuários;

III - bloco da classe dos trabalhadores portuários, sendo:

a) dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos;

b) dois representantes dos demais trabalhadores portuários;

IV - bloco dos usuários dos serviços portuários e afins, sendo:

a) dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias;

b) dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias;

c) um representante dos terminais retroportuários.

§ 1º Para os efeitos do disposto neste artigo, os membros do Conselho serão indicados:

I - pelo ministério competente, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - pelas entidades de classe das respectivas categorias profissionais e econômicas, nos casos dos incisos II e III do caput deste artigo;

III - pela Associação de Comércio Exterior (AEB), no caso do inciso IV, alínea a do caput deste artigo;

IV - pelas associações comerciais locais, no caso do inciso IV, alínea b do caput deste artigo.

§ 2º Os membros do conselho serão designados pelo ministério competente para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual ou iguais períodos.

§ 3º Os membros do conselho não serão remunerados, considerando-se de relevante interesse público os serviços prestados.

§ 4º As deliberações do conselho serão tomadas de acordo com as seguintes regras:

I - cada bloco terá direito a um voto;

II - o presidente do conselho terá voto de qualidade.

§ 5º As deliberações do conselho serão baixadas em ato do seu presidente.

Art. 32. Os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) instituirão Centros de Treinamento Profissional destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas.

Seção II

Da Administração do Porto Organizado

Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

I - cumprir e fazer cumprir as Leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;

II - assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;

III - pré-qualificar os operadores portuários;

IV - fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;

V - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra;

VI - fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;

VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VIII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;

IX - organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;

X - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessam o porto;

XI - autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na movimentação considerada prioritária em situações de assistência e salvamento de embarcação;

XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XIII - lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;

XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária;

XV - estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público.

§ 2º O disposto no inciso XI do parágrafo anterior não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 3º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar ou garantir aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 4º Para efeito do disposto no inciso XI deste artigo, as autoridades no porto devem criar mecanismo permanente de coordenação e integração das respectivas funções, com a finalidade de agilizar a fiscalização e a liberação das pessoas, embarcações e mercadorias.

§ 5º Cabe à Administração do Porto, sob coordenação:

I - da autoridade marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

c) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;

d) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto;

II - da autoridade aduaneira:

a) delimitar a área de alfandegamento do porto;

b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas, na área do porto.

Art. 34. É facultado o arrendamento, pela Administração do Porto, sempre através de licitação, de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto, para utilização não afeta às operações portuárias, desde que previamente consultada a administração aduaneira.

Seção III

Da Administração Aduaneira nos Portos Organizados

Art. 35. A administração aduaneira, nos portos organizados, será exercida nos termos da legislação específica.

Parágrafo único. A entrada ou saída de mercadorias procedentes ou destinadas ao exterior, somente poderá efetuar-se em portos ou terminais alfandegados.

Art. 36. Compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio das repartições aduaneiras:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação que regula a entrada, a permanência e a saída de quaisquer bens ou mercadorias do País;

II - fiscalizar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, sem prejuízo das atribuições das outras autoridades no porto;

III - exercer a vigilância aduaneira e promover a repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico de drogas, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos;

IV - arrecadar os tributos incidentes sobre o comércio exterior;

V - proceder ao despacho aduaneiro na importação e na exportação;

VI - (Revogado pela Medida Provisória nº 497, de 27/7/2010, convertida na Lei nº 12.350, de 20/12/2010)

VII - proceder à apreensão de mercadoria em situação irregular, nos termos da legislação fiscal aplicável;

VIII - autorizar a remoção de mercadorias da área do porto para outros locais, alfandegados ou não, nos casos e na forma prevista na legislação aduaneira;

IX - administrar a aplicação, às mercadorias importadas ou a exportar, de regimes suspensivos, exonerativos ou devolutivos de tributos;

X - assegurar, no plano aduaneiro, o cumprimento de tratados, acordos ou convenções internacionais;

XI - zelar pela observância da legislação aduaneira e pela defesa dos interesses fazendários nacionais.

§ 1º O alfandegamento de portos organizados, pátios, armazéns, terminais e outros locais destinados à movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou destinadas à exportação, será efetuado após o cumprimento dos requisitos previstos na legislação específica.

§ 2º No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira terá livre acesso a quaisquer dependências do porto e às embarcações atracadas ou não, bem como aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas, podendo, quando julgar necessário, requisitar papéis, livros e outros documentos, inclusive, quando necessário, o apoio de força pública federal, estadual ou municipal.

CAPÍTULO VII

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 37. Constitui infração toda a ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe:

I - na realização de operações portuárias com infringência ao disposto nesta lei ou com inobservância dos regulamentos do porto;

II - na recusa, por parte do órgão de gestão de mão-de-obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário, de forma não justificada;

III - na utilização de terrenos, área, equipamentos e instalações localizadas na área do porto, com desvio de finalidade ou com desrespeito à lei ou aos regulamentos.

§ 1º Os regulamentos do porto não poderão definir infração ou cominar penalidade que não esteja autorizada ou prevista em Lei.

§ 2º Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na operação portuária, concorra para a sua prática ou dela se beneficie.

Art. 38. As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I - advertência;

II - multa, de 100 (cem) até 20.000 (vinte mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIR;

III - proibição de ingresso na área do porto por período de trinta a cento e oitenta dias;

IV - suspensão da atividade de operador portuário, pelo período de trinta a cento e oitenta dias;

V - cancelamento do credenciamento do operador portuário .

Art. 39. Compete à Administração do Porto:

I - determinar a pena ou as penas aplicáveis ao infrator ou a quem deva responder pela infração, nos termos da lei;

II - fixar a quantidade da pena, respeitados os limites legais.

Art. 40. Apurando-se, no mesmo processo, a prática de duas ou mais infrações pela mesma pessoa física ou jurídica, aplicam-se, cumulativamente, as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

§ 1º Quando se tratar de infração continuada em relação à qual tenham sido lavrados diversos autos ou representações, serão eles reunidos em um só processo, para imposição da pena.

§ 2º Considerar-se-ão continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou que seja objeto do processo, de cuja instauração o infrator não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Art. 41. Da decisão da Administração do Porto que aplicar a penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de trinta dias contados da intimação, para o Conselho de Autoridade Portuária, independentemente de garantia de instância.

Art. 42. Na falta de pagamento de multa no prazo de trinta dias a partir da ciência, pelo infrator, da decisão final que impuser a penalidade, terá lugar o processo de execução.

Art. 43. As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas nesta lei reverterão para a Administração do Porto.

Art. 44. A aplicação das penalidades previstas nesta lei, e seu cumprimento, não prejudica, em caso algum, a aplicação das penas cominadas para o mesmo fato pela legislação aplicável.

CAPÍTULO VIII

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 45. O operador portuário não poderá locar ou tomar mão-de-obra sob o regime de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974).

Art. 46. (VETADO)

CAPÍTULO IX

DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

Art. 47. É fixado o prazo de noventa dias contados da publicação desta lei para a constituição dos órgãos locais de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso.

Parágrafo único. Enquanto não forem constituídos os referidos órgãos, suas competências serão exercidas pela respectiva Administração do Porto.

Art. 48. Os atuais contratos de exploração de terminais ou embarcadores de uso privativo deverão ser adaptados, no prazo de até cento e oitenta dias, às disposições desta Lei, assegurado aos titulares o direito de opção por qualquer das formas de exploração previstas no inciso II do § 2º do art. 4º desta Lei.

Art. 49. Na falta de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, deverá ser criado o órgão gestor a que se refere o art. 18 desta lei no nonagésimo dia a contar da publicação desta Lei.

Art. 50. Fica o Poder Executivo autorizado a desmembrar as atuais concessões para exploração de portos.

Art. 51. As administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais, em substituição ao modelo tarifário previsto no Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934, e suas alterações.

Parágrafo único. As novas estruturas tarifárias deverão ser submetidas à apreciação dos respectivos Conselhos de Autoridade Portuária, dentro do prazo de sessenta dias.

Art. 52. *(Revogado pela Lei nº 9.309, de 2/10/1996)*

Art. 53. O Poder Executivo promoverá, no prazo de cento e oitenta dias, a adaptação das atuais concessões, permissões e autorizações às disposições desta Lei.

Art. 54. É assegurada a inscrição no cadastro de que trata o inciso I do art. 27 desta Lei aos atuais integrantes de forças supletivas que, matriculados, credenciados ou registrados, complementam o trabalho dos efetivos.

Art. 55. É assegurado o registro de que trata o inciso II do art. 27 desta Lei aos atuais trabalhadores portuários avulsos matriculados, até 31 de dezembro de 1990, na forma da lei, junto aos órgãos competentes, desde que estejam comprovadamente exercendo a atividade em caráter efetivo desde aquela data.

Parágrafo único. O disposto neste artigo não abrange os trabalhadores portuários aposentados.

Art. 56. É facultado aos titulares de instalações portuárias de uso privativo a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho das respectivas categorias econômicas preponderantes.

Parágrafo único. Para os efeitos do disposto neste artigo, as atuais instalações portuárias de uso privativo devem manter, em caráter permanente, a atual proporção entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos.

Art. 57. No prazo de cinco anos contados a partir da publicação desta Lei, a prestação de serviços por trabalhadores portuários deve buscar, progressivamente, a multifuncionalidade do trabalho, visando adequá-lo aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade.

§ 1º Os contratos, as convenções e os acordos coletivos de trabalho deverão estabelecer os processos de implantação progressiva da multifuncionalidade do trabalho portuário de que trata o caput deste artigo.

§ 2º Para os efeitos do disposto neste artigo a multifuncionalidade deve abranger as atividades de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco.

§ 3º Considera-se:

I - Capatazia: a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - Estiva: a atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peaço e despeação, bem como o carregamento e a descarga das mesmas, quando realizados com equipamentos de bordo;

III - Conferência de carga: a contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto, e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV - Conserto de carga: o reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V - Vigilância de embarcações: a atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcação;

VI - Bloco: a atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.

Art. 58. Fica facultado aos trabalhadores avulsos, registrados em decorrência do disposto no art. 55 desta lei, requererem ao organismo local de gestão de mão-de-obra, no prazo de até 1 (um) ano contado do início da vigência do adicional a que se refere o art. 61, o cancelamento do respectivo registro profissional.

Parágrafo único. O Poder Executivo poderá antecipar o início do prazo estabelecido neste artigo.

Art. 59. É assegurada aos trabalhadores portuários avulsos que requeiram o cancelamento do registro nos termos do artigo anterior:

I - indenização correspondente a Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros), a ser paga de acordo com as disponibilidades do fundo previsto no art. 64 desta Lei;

II - o saque do saldo de suas contas vinculadas do FGTS, de que dispõe a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.

§ 1º O valor da indenização de que trata o inciso I deste artigo será corrigido monetariamente, a partir de julho de 1992, pela variação mensal do Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º O cancelamento do registro somente surtirá efeito a partir do recebimento pelo trabalhador portuário avulso, da indenização .

§ 3º A indenização de que trata este artigo é isenta de tributos da competência da União.

Art. 60. O trabalhador portuário avulso que tenha requerido o cancelamento do registro nos termos do art. 58 desta lei para constituir sociedade comercial cujo objeto seja o exercício da atividade de operador portuário, terá direito à complementação de sua indenização, no valor correspondente a Cr\$ 12.000.000,00 (doze milhões de cruzeiros), corrigidos na forma do disposto no § 1º do artigo anterior, mediante prévia comprovação da subscrição de capital mínimo equivalente ao valor total a que faça jus.

Art. 61. É criado o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP destinado a atender aos encargos de indenização pelo cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. O AITP terá vigência pelo período de 4 (quatro) anos, contados do início do exercício financeiro seguinte ao da publicação desta Lei.

Art. 62. O AITP é um adicional ao custo das operações de carga e descarga realizadas com mercadorias importadas ou exportadas, objeto do comércio na navegação de longo curso.

Art. 63. O adicional incide nas operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas por navegação de longo curso, à razão de 0,7 (sete décimos) de UFIR por tonelada de granel sólido, 1,0 (uma) de UFIR por tonelada de granel líquido e 0,6 (seis décimos) de UFIR por tonelada de carga geral, solta ou unitizada.

Art. 64. São isentas do AITP as operações realizadas com mercadorias movimentadas no comércio interno, objeto de transporte fluvial, lacustre e de cabotagem.

Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, considera-se transporte fluvial, lacustre e de cabotagem a ligação que tem origem e destino em porto brasileiro.

Art. 65. O AITP será recolhido pelos operadores, portuários responsáveis pela carga ou descarga das mercadorias até dez dias após a entrada da embarcação no porto de carga ou descarga em agência do Banco do Brasil S.A., na praça de localização do porto.

§ 1º Dentro do prazo previsto neste artigo, os operadores portuários deverão apresentar à Receita Federal o comprovante do recolhimento do AITP.

§ 2º O atraso no recolhimento do AITP importará na inscrição do débito em Dívida Ativa, para efeito de cobrança executiva, nos termos da legislação em vigor.

§ 3º Na cobrança executiva a dívida fica sujeita à correção monetária, juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e multa de 20% (vinte por cento) sobre a importância devida.

§ 4º Os órgãos da Receita Federal não darão seguimento a despachos de mercadorias importadas ou exportadas, sem comprovação do pagamento do AITP.

Art. 66. O produto da arrecadação do AITP será recolhido ao fundo de que trata o art. 67 desta Lei.

Art. 67. É criado o Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - FITP, de natureza contábil, destinado a prover recursos para indenização do cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso, de que trata esta Lei.

§ 1º São recursos do fundo:

I - o produto da arrecadação do AITP;

II - (VETADO);

III - o produto do retorno das suas aplicações financeiras;

IV - a reversão dos saldos anuais não aplicados.

§ 2º Os recursos disponíveis do fundo poderão ser aplicados em títulos públicos federais ou em outras operações aprovadas pelo Ministro da Fazenda.

§ 3º O fundo terá como gestor o Banco do Brasil S.A.

Art. 68. Para os efeitos previstos nesta Lei, os órgãos locais de gestão de mão-de-obra informarão ao gestor do fundo o nome e a qualificação do beneficiário da indenização, bem assim a data do requerimento a que se refere o art. 58 desta Lei.

Art. 69. As administrações dos portos organizados estabelecerão planos de incentivo financeiro para o desligamento voluntário de seus empregados, visando o ajustamento de seus quadros às medidas previstas nesta Lei.

Art. 70. É assegurado aos atuais trabalhadores portuários em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado a inscrição no registro a que se refere o inciso II do art. 27 desta Lei, em qualquer dos órgãos locais de gestão de mão-de-obra, a sua livre escolha, no caso de demissão sem justa causa.

Art. 71. O registro de que trata o inciso II do caput do art. 27 desta Lei abrange os atuais trabalhadores integrantes dos sindicatos de operários avulsos em capatazia, bem como a atual categoria de arrumadores.

Art. 72. (VETADO)

Art. 73. O BNDES, por intermédio do FINAME, financiará, com prioridade, os equipamentos portuários.

Art. 74. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 75. Ficam revogados, no prazo de cento e oitenta dias contado da publicação desta Lei, os arts. 254 a 292 e o inciso VIII do art. 544 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto - Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 76. Ficam revogados, também os Decretos nºs 24.324, de 1º de junho de 1934, 24.447, de 22 de junho de 1934, 24.508, de 29 de junho de 1934, 24.511, de 29 de junho de 1934, e 24.599, de 6 de julho de 1934; os Decretos-Leis nºs 6.460, de 2 de maio de 1944 e 8.439, de 24 de dezembro de 1945; as Leis nºs 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, 2.162, de 4 de janeiro de 1954, 2.191, de 5 de março de 1954 e 4.127, de 27 de agosto de 1962; os Decretos - Leis nºs 3, de 27 de janeiro de 1966, 5, de 4 de abril de 1966 e 83, de 26 de dezembro de 1966; a Lei nº 5.480, de 10 de agosto de 1968; os incisos VI e VII do art. 1º do Decreto - Lei nº 1.143, de 30 de dezembro de 1970; as Leis nºs 6.222, de 10 de julho de 1975 e 6.914, de 27 de maio de 1981, bem como as demais disposições em contrário.

Brasília, 25 de fevereiro de 1993; 172º da Independência e 105º da República.

ITAMAR FRANCO

Alberto Goldman

ANEXO B**A NOVA LEI DOS PORTOS****LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013.**

Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências.

A **PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I**DEFINIÇÕES E OBJETIVOS**

Art. 1º Esta Lei regula a exploração pela União, direta ou indiretamente, dos portos e instalações portuárias e as atividades desempenhadas pelos operadores portuários.

§ 1º A exploração indireta do porto organizado e das instalações portuárias nele localizadas ocorrerá mediante concessão e arrendamento de bem público.

§ 2º A exploração indireta das instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado ocorrerá mediante autorização, nos termos desta Lei.

§ 3º As concessões, os arrendamentos e as autorizações de que trata esta Lei serão outorgados a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

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

I - porto organizado: bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária;

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

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

IV - terminal de uso privado: instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado;

V - estação de transbordo de cargas: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem;

VI - instalação portuária pública de pequeno porte: instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora do porto organizado e utilizada em movimentação de passageiros ou mercadorias em embarcações de navegação interior;

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

VIII - (VETADO):

a) (VETADO);

b) (VETADO); e

c) (VETADO);

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

X - delegação: transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei 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.

Art. 3º A exploração dos portos organizados e instalações portuárias, com o objetivo de aumentar a competitividade e o desenvolvimento do País, deve seguir as seguintes diretrizes:

I - expansão, modernização e otimização da infraestrutura e da superestrutura que integram os portos organizados e instalações portuárias;

II - garantia da modicidade e da publicidade das tarifas e preços praticados no setor, da qualidade da atividade prestada e da efetividade dos direitos dos usuários;

III - estímulo à modernização e ao aprimoramento da gestão dos portos organizados e instalações portuárias, à valorização e à qualificação da mão de obra portuária e à eficiência das atividades prestadas;

IV - promoção da segurança da navegação na entrada e na saída das embarcações dos portos; e

V - estímulo à concorrência, incentivando a participação do setor privado e assegurando o amplo acesso aos portos organizados, instalações e atividades portuárias.

CAPÍTULO II

DA EXPLORAÇÃO DOS PORTOS E INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

Seção I

Da Concessão de Porto Organizado e do Arrendamento de Instalação Portuária

Art. 4º A concessão e o arrendamento de bem público destinado à atividade portuária serão realizados mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação, em conformidade com o disposto nesta Lei e no seu regulamento.

Art. 5º São essenciais aos contratos de concessão e arrendamento as cláusulas relativas:

I - ao objeto, à área e ao prazo;

II - ao modo, forma e condições da exploração do porto organizado ou instalação portuária;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade da atividade prestada, assim como às metas e prazos para o alcance de determinados níveis de serviço;

IV - ao valor do contrato, às tarifas praticadas e aos critérios e procedimentos de revisão e reajuste;

V - aos investimentos de responsabilidade do contratado;

VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;

VII - às responsabilidades das partes;

VIII - à reversão de bens;

IX - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive os relacionados a necessidades futuras de suplementação, alteração e expansão da atividade e consequente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

X - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução das atividades, bem como à indicação dos órgãos ou entidades competentes para exercê-las;

XI - às garantias para adequada execução do contrato;

XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução das atividades;

XIII - às hipóteses de extinção do contrato;

XIV - à obrigatoriedade da prestação de informações de interesse do poder concedente, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e das demais autoridades que atuam no setor portuário, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;

XV - à adoção e ao cumprimento das medidas de fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;

XVI - ao acesso ao porto organizado ou à instalação portuária pelo poder concedente, pela Antaq e pelas demais autoridades que atuam no setor portuário;

XVII - às penalidades e sua forma de aplicação; e

XVIII - ao foro.

§ 1º (VETADO).

§ 2º Findo o prazo dos contratos, os bens vinculados à concessão ou ao arrendamento reverterão ao patrimônio da União, na forma prevista no contrato.

Art. 6º Nas licitações dos contratos de concessão e arrendamento, serão considerados como critérios para julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital, na forma do regulamento.

§ 1º As licitações de que trata este artigo poderão ser realizadas na modalidade leilão, conforme regulamento.

§ 2º Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo.

§ 3º Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.

§ 4º (VETADO).

§ 5º Sem prejuízo das diretrizes previstas no art. 3º, o poder concedente poderá determinar a transferência das competências de elaboração do edital e a realização dos procedimentos licitatórios de que trata este artigo à Administração do Porto, delegado ou não.

§ 6º O poder concedente poderá autorizar, mediante requerimento do arrendatário, na forma do regulamento, expansão da área arrendada para área contígua dentro da poligonal do porto organizado, sempre que a medida trouxer comprovadamente eficiência na operação portuária.

Art. 7º A Antaq poderá disciplinar a utilização em caráter excepcional, por qualquer interessado, de instalações portuárias arrendadas ou exploradas pela concessionária, assegurada a remuneração adequada ao titular do contrato.

Seção II

Da Autorização de Instalações Portuárias

Art. 8º Serão exploradas mediante autorização, precedida de chamada ou anúncio públicos e, quando for o caso, processo seletivo público, as instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado, compreendendo as seguintes modalidades:

I - terminal de uso privado;

II - estação de transbordo de carga;

III - instalação portuária pública de pequeno porte;

IV - instalação portuária de turismo;

V - (VETADO).

§ 1º A autorização será formalizada por meio de contrato de adesão, que conterá as cláusulas essenciais previstas no caput do art. 5º, com exceção daquelas previstas em seus incisos IV e VIII.

§ 2º A autorização de instalação portuária terá prazo de até 25 (vinte e cinco) anos, prorrogável por períodos sucessivos, desde que:

I - a atividade portuária seja mantida; e

II - o autorizatário promova os investimentos necessários para a expansão e modernização das instalações portuárias, na forma do regulamento.

§ 3º A Antaq adotará as medidas para assegurar o cumprimento dos cronogramas de investimento previstos nas autorizações e poderá exigir garantias ou aplicar sanções, inclusive a cassação da autorização.

§ 4º (VETADO).

Art. 9º Os interessados em obter a autorização de instalação portuária poderão requerê-la à Antaq a qualquer tempo, na forma do regulamento.

§ 1º Recebido o requerimento de autorização de instalação portuária, a Antaq deverá:

I - publicar o extrato do requerimento, inclusive na internet; e

II - promover a abertura de processo de anúncio público, com prazo de 30 (trinta) dias, para identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes.

§ 2º (VETADO).

§ 3º (VETADO).

Art. 10. O poder concedente poderá determinar à Antaq, a qualquer momento e em consonância com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, a abertura de processo de chamada pública para identificar a existência de interessados na obtenção de autorização de instalação portuária, na forma do regulamento e observado o prazo previsto no inciso II do § 1º do art. 9º.

Art. 11. O instrumento da abertura de chamada ou anúncio público indicará obrigatoriamente os seguintes parâmetros:

- I - a região geográfica na qual será implantada a instalação portuária;
- II - o perfil das cargas a serem movimentadas; e
- III - a estimativa do volume de cargas ou de passageiros a ser movimentado nas instalações portuárias.

Parágrafo único. O interessado em autorização de instalação portuária deverá apresentar título de propriedade, inscrição de ocupação, certidão de aforamento, cessão de direito real ou outro instrumento jurídico que assegure o direito de uso e fruição do respectivo terreno, além de outros documentos previstos no instrumento de abertura.

Art. 12. Encerrado o processo de chamada ou anúncio público, o poder concedente deverá analisar a viabilidade locacional das propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário.

§ 1º Observado o disposto no regulamento, poderão ser expedidas diretamente as autorizações de instalação portuária quando:

- I - o processo de chamada ou anúncio público seja concluído com a participação de um único interessado; ou
- II - havendo mais de uma proposta, não haja impedimento locacional à implantação de todas elas de maneira concomitante.

§ 2º Havendo mais de uma proposta e impedimento locacional que inviabilize sua implantação de maneira concomitante, a Antaq deverá promover processo seletivo público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 3º O processo seletivo público de que trata o § 2º atenderá ao disposto no regulamento e considerará como critério de julgamento, de forma isolada ou combinada, a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga, e outros estabelecidos no edital.

§ 4º Em qualquer caso, somente poderão ser autorizadas as instalações portuárias compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, na forma do caput.

Art. 13. A Antaq poderá disciplinar as condições de acesso, por qualquer interessado, em caráter excepcional, às instalações portuárias autorizadas, assegurada remuneração adequada ao titular da autorização.

Seção III

Dos Requisitos para a Instalação dos Portos e Instalações Portuárias

Art. 14. A celebração do contrato de concessão ou arrendamento e a expedição de autorização serão precedidas de:

- I - consulta à autoridade aduaneira;
- II - consulta ao respectivo poder público municipal; e

III - emissão, pelo órgão licenciador, do termo de referência para os estudos ambientais com vistas ao licenciamento.

Seção IV

Da Definição da Área de Porto Organizado

Art. 15. Ato do Presidente da República disporá sobre a definição da área dos portos organizados, a partir de proposta da Secretaria de Portos da Presidência da República.

Parágrafo único. A delimitação da área deverá considerar a adequação dos acessos marítimos e terrestres, os ganhos de eficiência e competitividade decorrente da escala das operações e as instalações portuárias já existentes.

CAPÍTULO III

DO PODER CONCEDENTE

Art. 16. Ao poder concedente compete:

I - elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada;

II - definir as diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, das chamadas públicas e dos processos seletivos de que trata esta Lei, inclusive para os respectivos editais e instrumentos convocatórios;

III - celebrar os contratos de concessão e arrendamento e expedir as autorizações de instalação portuária, devendo a Antaq fiscalizá-los em conformidade com o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001; e

IV - estabelecer as normas, os critérios e os procedimentos para a pré-qualificação dos operadores portuários.

§ 1º Para os fins do disposto nesta Lei, o poder concedente poderá celebrar convênios ou instrumentos congêneres de cooperação técnica e administrativa com órgãos e entidades da administração pública federal, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive com repasse de recursos.

§ 2º No exercício da competência prevista no inciso II do caput, o poder concedente deverá ouvir previamente a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis sempre que a licitação, a chamada pública ou o processo seletivo envolver instalações portuárias voltadas à movimentação de petróleo, gás natural, seus derivados e biocombustíveis.

CAPÍTULO IV

DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

Seção I

Das Competências

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;

II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;

III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;

IV - arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;

V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;

VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;

VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;

IX - autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;

X - suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;

XII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto;

XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;

XIV - estabelecer o horário de funcionamento do porto, observadas as diretrizes da Secretaria de Portos da Presidência da República, e as jornadas de trabalho no cais de uso público; e

XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.

§ 2º A autoridade portuária elaborará e submeterá à aprovação da Secretaria de Portos da Presidência da República o respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

§ 3º O disposto nos incisos IX e X do § 1º não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 4º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 5º (VETADO).

Art. 18. Dentro dos limites da área do porto organizado, compete à administração do porto:

I - sob coordenação da autoridade marítima:

- a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;
- b) delimitar as áreas de fundeadoiro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima;
- c) delimitar as áreas destinadas a navios de guerra e submarinos, plataformas e demais embarcações especiais, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;
- d) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade; e
- e) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que trafegarão, em função das limitações e características físicas dos cais do porto;

II - sob coordenação da autoridade aduaneira:

- a) delimitar a área de alfandegamento; e
- b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas.

Art. 19. A administração do porto poderá, a critério do poder concedente, explorar direta ou indiretamente áreas não afetadas às operações portuárias, observado o disposto no respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Parágrafo único. O disposto no caput não afasta a aplicação das normas de licitação e contratação pública quando a administração do porto for exercida por órgão ou entidade sob controle estatal.

Art. 20. Será instituído em cada porto organizado um conselho de autoridade portuária, órgão consultivo da administração do porto.

§ 1º O regulamento disporá sobre as atribuições, o funcionamento e a composição dos conselhos de autoridade portuária, assegurada a participação de representantes da classe empresarial, dos trabalhadores portuários e do poder público.

§ 2º A representação da classe empresarial e dos trabalhadores no conselho a que alude o caput será paritária.

§ 3º A distribuição das vagas no conselho a que alude o caput observará a seguinte proporção:

I - 50% (cinquenta por cento) de representantes do poder público;

II - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe empresarial; e

III - 25% (vinte e cinco por cento) de representantes da classe trabalhadora.

Art. 21. Fica assegurada a participação de um representante da classe empresarial e outro da classe trabalhadora no conselho de administração ou órgão equivalente da administração do porto, quando se tratar de entidade sob controle estatal, na forma do regulamento.

Parágrafo único. A indicação dos representantes das classes empresarial e trabalhadora a que alude o caput será feita pelos respectivos representantes no conselho de autoridade portuária.

Art. 22. A Secretaria de Portos da Presidência da República coordenará a atuação integrada dos órgãos e entidades públicos nos portos organizados e instalações portuárias, com a finalidade de garantir a eficiência e a qualidade de suas atividades, nos termos do regulamento.

Seção II

Da Administração Aduaneira nos Portos Organizados e nas Instalações Portuárias Alfandegadas

Art. 23. A entrada ou a saída de mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas somente poderá efetuar-se em portos ou instalações portuárias alfandegados.

Parágrafo único. O alfundegamento de portos organizados e instalações portuárias destinados à movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou à exportação será efetuado após cumpridos os requisitos previstos na legislação específica.

Art. 24. Compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio das repartições aduaneiras:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação que regula a entrada, a permanência e a saída de quaisquer bens ou mercadorias do País;

II - fiscalizar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidades de carga e mercadorias, sem prejuízo das atribuições das outras autoridades no porto;

III - exercer a vigilância aduaneira e reprimir o contrabando e o descaminho, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos;

IV - arrecadar os tributos incidentes sobre o comércio exterior;

V - proceder ao despacho aduaneiro na importação e na exportação;

VI - proceder à apreensão de mercadoria em situação irregular, nos termos da legislação fiscal;

VII - autorizar a remoção de mercadorias da área portuária para outros locais, alfandegados ou não, nos casos e na forma prevista na legislação aduaneira;

VIII - administrar a aplicação de regimes suspensivos, exonerativos ou devolutivos de tributos às mercadorias importadas ou a exportar;

IX - assegurar o cumprimento de tratados, acordos ou convenções internacionais no plano aduaneiro; e

X - zelar pela observância da legislação aduaneira e pela defesa dos interesses fazendários nacionais.

§ 1º No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira terá livre acesso a quaisquer dependências do porto ou instalação portuária, às embarcações atracadas ou não e aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas.

§ 2º No exercício de suas atribuições, a autoridade aduaneira poderá, sempre que julgar necessário, requisitar documentos e informações e o apoio de força pública federal, estadual ou municipal.

CAPÍTULO V

DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA

Art. 25. A pré-qualificação do operador portuário será efetuada perante a administração do porto, conforme normas estabelecidas pelo poder concedente.

§ 1º As normas de pré-qualificação devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

§ 2º A administração do porto terá prazo de 30 (trinta) dias, contado do pedido do interessado, para decidir sobre a pré-qualificação.

§ 3º Em caso de indeferimento do pedido mencionado no § 2º, caberá recurso, no prazo de 15 (quinze) dias, dirigido à Secretaria de Portos da Presidência da República, que deverá apreciá-lo no prazo de 30 (trinta) dias, nos termos do regulamento.

§ 4º Considera-se pré-qualificada como operador portuário a administração do porto.

Art. 26. O operador portuário responderá perante:

I - a administração do porto pelos danos culposamente causados à infraestrutura, às instalações e ao equipamento de que a administração do porto seja titular, que se encontre a seu serviço ou sob sua guarda;

II - o proprietário ou consignatário da mercadoria pelas perdas e danos que ocorrerem durante as operações que realizar ou em decorrência delas;

III - o armador pelas avarias ocorridas na embarcação ou na mercadoria dada a transporte;

IV - o trabalhador portuário pela remuneração dos serviços prestados e respectivos encargos;

V - o órgão local de gestão de mão de obra do trabalho avulso pelas contribuições não recolhidas;

VI - os órgãos competentes pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o trabalho portuário avulso; e

VII - a autoridade aduaneira pelas mercadorias sujeitas a controle aduaneiro, no período em que lhe estejam confiadas ou quando tenha controle ou uso exclusivo de área onde se encontrem depositadas ou devam transitar.

Parágrafo único. Compete à administração do porto responder pelas mercadorias a que se referem os incisos II e VII do caput quando estiverem em área por ela controlada e após o seu recebimento, conforme definido pelo regulamento de exploração do porto.

Art. 27. As atividades do operador portuário estão sujeitas às normas estabelecidas pela Antaq.

§ 1º O operador portuário é titular e responsável pela coordenação das operações portuárias que efetuar.

§ 2º A atividade de movimentação de carga a bordo da embarcação deve ser executada de acordo com a instrução de seu comandante ou de seus prepostos, responsáveis pela segurança da embarcação nas atividades de arrumação ou retirada da carga, quanto à segurança da embarcação.

Art. 28. É dispensável a intervenção de operadores portuários em operações:

I - que, por seus métodos de manipulação, suas características de automação ou mecanização, não requeiram a utilização de mão de obra ou possam ser executadas exclusivamente pela tripulação das embarcações;

II - de embarcações empregadas:

a) em obras de serviços públicos nas vias aquáticas do País, executadas direta ou indiretamente pelo poder público;

b) no transporte de gêneros de pequena lavoura e da pesca, para abastecer mercados de âmbito municipal;

c) na navegação interior e auxiliar;

d) no transporte de mercadorias líquidas a granel; e

e) no transporte de mercadorias sólidas a granel, quando a carga ou descarga for feita por aparelhos mecânicos automáticos, salvo quanto às atividades de recheio;

III - relativas à movimentação de:

a) cargas em área sob controle militar, quando realizadas por pessoal militar ou vinculado a organização militar;

b) materiais por estaleiros de construção e reparação naval; e

c) peças sobressalentes, material de bordo, mantimentos e abastecimento de embarcações; e

IV - relativas ao abastecimento de aguada, combustíveis e lubrificantes para a navegação.

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 29. As cooperativas formadas por trabalhadores portuários avulsos, registrados de acordo com esta Lei, poderão estabelecer-se como operadores portuários.

Art. 30. A operação portuária em instalações localizadas fora da área do porto organizado será disciplinada pelo titular da respectiva autorização, observadas as normas estabelecidas pelas autoridades marítima, aduaneira, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Art. 31. O disposto nesta Lei não prejudica a aplicação das demais normas referentes ao transporte marítimo, inclusive as decorrentes de convenções internacionais ratificadas, enquanto vincularem internacionalmente o País.

CAPÍTULO VI

DO TRABALHO PORTUÁRIO

Art. 32. Os operadores portuários devem constituir em cada porto organizado um órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário, destinado a:

- I - administrar o fornecimento da mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;
- II - manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;
- III - treinar e habilitar profissionalmente o trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;
- IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;
- V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;
- VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e
- VII - arrecadar e repassar aos beneficiários os valores devidos pelos operadores portuários relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único. Caso celebrado contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores e tomadores de serviços, o disposto no instrumento precederá o órgão gestor e dispensará sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

Art. 33. Compete ao órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso:

- I - aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, no caso de transgressão disciplinar, as seguintes penalidades:
 - a) repreensão verbal ou por escrito;
 - b) suspensão do registro pelo período de 10 (dez) a 30 (trinta) dias; ou
 - c) cancelamento do registro;
- II - promover:
 - a) a formação profissional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso, adequando-a aos modernos processos de movimentação de carga e de operação de aparelhos e equipamentos portuários;
 - b) o treinamento multifuncional do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso; e

c) a criação de programas de realocação e de cancelamento do registro, sem ônus para o trabalhador;

III - arrecadar e repassar aos beneficiários contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

IV - arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

V - zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso; e

VI - submeter à administração do porto propostas para aprimoramento da operação portuária e valorização econômica do porto.

§ 1º O órgão não responde por prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros.

§ 2º O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso e pelas indenizações decorrentes de acidente de trabalho.

§ 3º O órgão pode exigir dos operadores portuários garantia prévia dos respectivos pagamentos, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos.

§ 4º As matérias constantes nas alíneas a e b do inciso II deste artigo serão discutidas em fórum permanente, composto, em caráter paritário, por representantes do governo e da sociedade civil.

§ 5º A representação da sociedade civil no fórum previsto no § 4º será paritária entre trabalhadores e empresários.

Art. 34. O exercício das atribuições previstas nos arts. 32 e 33 pelo órgão de gestão de mão de obra do trabalho portuário avulso não implica vínculo empregatício com trabalhador portuário avulso.

Art. 35. O órgão de gestão de mão de obra pode ceder trabalhador portuário avulso, em caráter permanente, ao operador portuário.

Art. 36. A gestão da mão de obra do trabalho portuário avulso deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 37. Deve ser constituída, no âmbito do órgão de gestão de mão de obra, comissão paritária para solucionar litígios decorrentes da aplicação do disposto nos arts. 32, 33 e 35. § 1º Em caso de impasse, as partes devem recorrer à arbitragem de ofertas finais.

§ 2º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência de qualquer das partes.

§ 3º Os árbitros devem ser escolhidos de comum acordo entre as partes, e o laudo arbitral proferido para solução da pendência constitui título executivo extrajudicial.

§ 4º As ações relativas aos créditos decorrentes da relação de trabalho avulso prescrevem em 5 (cinco) anos até o limite de 2 (dois) anos após o cancelamento do registro ou do cadastro no órgão gestor de mão de obra.

Art. 38. O órgão de gestão de mão de obra terá obrigatoriamente 1 (um) conselho de supervisão e 1 (uma) diretoria executiva.

§ 1º O conselho de supervisão será composto por 3 (três) membros titulares e seus suplentes, indicados na forma do regulamento, e terá como competência:

I - deliberar sobre a matéria contida no inciso V do caput do art. 32;

II - editar as normas a que se refere o art. 42; e

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis do órgão e solicitar informações sobre quaisquer atos praticados pelos diretores ou seus prepostos.

§ 2º A diretoria executiva será composta por 1 (um) ou mais diretores, designados e destituíveis na forma do regulamento, cujo prazo de gestão será de 3 (três) anos, permitida a redesignação.

§ 3º Até 1/3 (um terço) dos membros do conselho de supervisão poderá ser designado para cargos de diretores.

§ 4º No silêncio do estatuto ou contrato social, competirá a qualquer diretor a representação do órgão e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.

Art. 39. O órgão de gestão de mão de obra é reputado de utilidade pública, sendo-lhe vedado ter fins lucrativos, prestar serviços a terceiros ou exercer qualquer atividade não vinculada à gestão de mão de obra.

Art. 40. O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício por prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I - capatazia: atividade de movimentação de mercadorias nas instalações dentro do porto, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - estiva: atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peaçon e despeaçon, bem como o carregamento e a descarga, quando realizados com equipamentos de bordo;

III - conferência de carga: contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

IV - conserto de carga: reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcaçon, remarcaçon, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposiçon;

V - vigilância de embarcações: atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcaçon; e

VI - bloco: atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos.

§ 2º A contratação de trabalhadores portuários de capatazia, bloco, estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício por prazo indeterminado será feita exclusivamente dentre trabalhadores portuários avulsos registrados.

§ 3º O operador portuário, nas atividades a que alude o caput, não poderá locar ou tomar mão de obra sob o regime de trabalho temporário de que trata a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974.

§ 4º As categorias previstas no caput constituem categorias profissionais diferenciadas.

Art. 41. O órgão de gestão de mão de obra:

I - organizará e manterá cadastro de trabalhadores portuários habilitados ao desempenho das atividades referidas no § 1º do art. 40; e

II - organizará e manterá o registro dos trabalhadores portuários avulsos.

§ 1º A inscrição no cadastro do trabalhador portuário dependerá exclusivamente de prévia habilitação profissional do trabalhador interessado, mediante treinamento realizado em entidade indicada pelo órgão de gestão de mão de obra.

§ 2º O ingresso no registro do trabalhador portuário avulso depende de prévia seleção e inscrição no cadastro de que trata o inciso I do caput, obedecidas a disponibilidade de vagas e a ordem cronológica de inscrição no cadastro.

§ 3º A inscrição no cadastro e o registro do trabalhador portuário extinguem-se por morte ou cancelamento.

Art. 42. A seleção e o registro do trabalhador portuário avulso serão feitos pelo órgão de gestão de mão de obra avulsa, de acordo com as normas estabelecidas em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 43. A remuneração, a definição das funções, a composição dos ternos, a multifuncionalidade e as demais condições do trabalho avulso serão objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários.

Parágrafo único. A negociação prevista no caput contemplará a garantia de renda mínima inserida no item 2 do Artigo 2 da Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho - OIT.

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.

Art. 45. (VETADO).

CAPÍTULO VII

DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 46. Constitui infração toda ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe em:

I - realização de operações portuárias com infringência ao disposto nesta Lei ou com inobservância dos regulamentos do porto;

II - recusa injustificada, por parte do órgão de gestão de mão de obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário; ou

III - utilização de terrenos, área, equipamentos e instalações portuárias, dentro ou fora do porto organizado, com desvio de finalidade ou com desrespeito à lei ou aos regulamentos.

Parágrafo único. Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na operação portuária, concorra para sua prática ou dela se beneficie.

Art. 47. As infrações estão sujeitas às seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I - advertência;

II - multa;

III - proibição de ingresso na área do porto por período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias;

IV - suspensão da atividade de operador portuário, pelo período de 30 (trinta) a 180 (cento e oitenta) dias; ou

V - cancelamento do credenciamento do operador portuário.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto nesta Lei, aplicam-se subsidiariamente às infrações previstas no art. 46 as penalidades estabelecidas na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta.

Art. 48. Apurada, no mesmo processo, a prática de 2 (duas) ou mais infrações pela mesma pessoa física ou jurídica, aplicam-se cumulativamente as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

§ 1º Serão reunidos em um único processo os diversos autos ou representações de infração continuada, para aplicação da pena.

§ 2º Serão consideradas continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou objeto do processo, de cuja instauração o infrator não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Art. 49. Na falta de pagamento de multa no prazo de 30 (trinta) dias, contado da ciência pelo infrator da decisão final que impuser a penalidade, será realizado processo de execução.

Art. 50. As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas nesta Lei reverterão para a Antaq, na forma do inciso V do caput do art. 77 da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.

Art. 51. O descumprimento do disposto nos arts. 36, 39 e 42 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no inciso I do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

Art. 52. O descumprimento do disposto no caput e no § 3º do art. 40 desta Lei sujeitará o infrator à multa prevista no inciso III do art. 10 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, sem prejuízo das demais sanções cabíveis.

CAPÍTULO VIII

DO PROGRAMA NACIONAL DE DRAGAGEM PORTUÁRIA E HIDROVIÁRIA II

Art. 53. Fica instituído o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, a ser implantado pela Secretaria de Portos da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, nas respectivas áreas de atuação.

§ 1º O Programa de que trata o caput abrange, dentre outras atividades:

I - as obras e serviços de engenharia de dragagem para manutenção ou ampliação de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio, e berços de atracação, compreendendo a remoção do material submerso e a escavação ou derrocamento do leito;

II - o serviço de sinalização e balizamento, incluindo a aquisição, instalação, reposição, manutenção e modernização de sinais náuticos e equipamentos necessários às hidrovias e ao acesso aos portos e terminais portuários;

III - o monitoramento ambiental; e

IV - o gerenciamento da execução dos serviços e obras.

§ 2º Para fins do Programa de que trata o caput, consideram-se:

I - dragagem: obra ou serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material do fundo de rios, lagos, mares, baías e canais;

II - draga: equipamento especializado acoplado à embarcação ou à plataforma fixa, móvel ou flutuante, utilizado para execução de obras ou serviços de dragagem;

III - material dragado: material retirado ou deslocado do leito dos corpos d'água decorrente da atividade de dragagem e transferido para local de despejo autorizado pelo órgão competente;

IV - empresa de dragagem: pessoa jurídica que tenha por objeto a realização de obra ou serviço de dragagem com a utilização ou não de embarcação; e

V - sinalização e balizamento: sinais náuticos para o auxílio à navegação e à transmissão de informações ao navegante, de forma a possibilitar posicionamento seguro de acesso e tráfego.

Art. 54. A dragagem por resultado compreende a contratação de obras de engenharia destinadas ao aprofundamento, alargamento ou expansão de áreas portuárias e de hidrovias, inclusive canais de navegação, bacias de evolução e de fundeio e berços de atracação, bem como os serviços de sinalização, balizamento, monitoramento ambiental e outros com o objetivo de manter as condições de profundidade e segurança estabelecidas no projeto implantado.

§ 1º As obras ou serviços de dragagem por resultado poderão contemplar mais de um porto, num mesmo contrato, quando essa medida for mais vantajosa para a administração pública.

§ 2º Na contratação de dragagem por resultado, é obrigatória a prestação de garantia pelo contratado.

§ 3º A duração dos contratos de que trata este artigo será de até 10 (dez) anos, improrrogável.

§ 4º As contratações das obras e serviços no âmbito do Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II poderão ser feitas por meio de licitações internacionais e utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011.

§ 5º A administração pública poderá contratar empresa para gerenciar e auditar os serviços e obras contratados na forma do caput.

Art. 55. As embarcações destinadas à dragagem sujeitam-se às normas específicas de segurança da navegação estabelecidas pela autoridade marítima e não se submetem ao disposto na Lei nº 9.432, de 8 de janeiro de 1997.

CAPÍTULO IX

DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 56. (VETADO).

Parágrafo único. (VETADO).

Art. 57. Os contratos de arrendamento em vigor firmados sob a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que possuam previsão expressa de prorrogação ainda não realizada, poderão ter sua prorrogação antecipada, a critério do poder concedente.

§ 1º A prorrogação antecipada de que trata o caput dependerá da aceitação expressa de obrigação de realizar investimentos, segundo plano elaborado pelo arrendatário e aprovado pelo poder concedente em até 60 (sessenta) dias.

§ 2º (VETADO).

§ 3º Caso, a critério do poder concedente, a antecipação das prorrogações de que trata o caput não seja efetivada, tal decisão não implica obrigatoriamente na recusa da prorrogação contratual prevista originalmente.

§ 4º (VETADO).

§ 5º O Poder Executivo deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até o último dia útil do mês de março de cada ano, relatório detalhado sobre a implementação das iniciativas tomadas com base nesta Lei, incluindo, pelo menos, as seguintes informações:

I - relação dos contratos de arrendamento e concessão em vigor até 31 de dezembro do ano anterior, por porto organizado, indicando data dos contratos, empresa detentora, objeto detalhado, área, prazo de vigência e situação de adimplemento com relação às cláusulas contratuais;

II - relação das instalações portuárias exploradas mediante autorizações em vigor até 31 de dezembro do ano anterior, segundo a localização, se dentro ou fora do porto organizado, indicando data da autorização, empresa detentora, objeto detalhado, área, prazo de vigência e situação de adimplemento com relação às cláusulas dos termos de adesão e autorização;

III - relação dos contratos licitados no ano anterior com base no disposto no art. 56 desta Lei, por porto organizado, indicando data do contrato, modalidade da licitação, empresa detentora, objeto, área, prazo de vigência e valor dos investimentos realizados e previstos nos contratos de concessão ou arrendamento;

IV - relação dos termos de autorização e os contratos de adesão adaptados no ano anterior, com base no disposto nos arts. 58 e 59 desta Lei, indicando data do contrato de autorização, empresa detentora, objeto, área, prazo de vigência e valor dos investimentos realizados e previstos nos termos de adesão e autorização;

V - relação das instalações portuárias operadas no ano anterior com base no previsto no art. 7º desta Lei, indicando empresa concessionária, empresa que utiliza efetivamente a instalação portuária, motivo e justificativa da utilização por interessado não detentor do arrendamento ou concessão e prazo de utilização.

Art. 58. Os termos de autorização e os contratos de adesão em vigor deverão ser adaptados ao disposto nesta Lei, em especial ao previsto nos §§ 1º a 4º do art. 8º, independentemente de chamada pública ou processo seletivo.

Parágrafo único. A Antaq deverá promover a adaptação de que trata o caput no prazo de 1 (um) ano, contado da data de publicação desta Lei.

Art. 59. As instalações portuárias enumeradas nos incisos I a IV do caput do art. 8º, localizadas dentro da área do porto organizado, terão assegurada a continuidade das suas atividades, desde que realizada a adaptação nos termos do art. 58.

Parágrafo único. Os pedidos de autorização para exploração de instalações portuárias enumeradas nos incisos I a IV do art. 8º, localizadas dentro da área do porto organizado, protocolados na Antaq até dezembro de 2012, poderão ser deferidos pelo poder concedente, desde que tenha sido comprovado até a referida data o domínio útil da área.

Art. 60. Os procedimentos licitatórios para contratação de dragagem homologados e os contratos de dragagem em vigor na data da publicação desta Lei permanecem regidos pelo disposto na Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007.

Art. 61. Até a publicação do regulamento previsto nesta Lei, ficam mantidas as regras para composição dos conselhos da autoridade portuária e dos conselhos de supervisão e diretorias executivas dos órgãos de gestão de mão de obra.

Art. 62. O inadimplemento, pelas concessionárias, arrendatárias, autorizadas e operadoras portuárias no recolhimento de tarifas portuárias e outras obrigações financeiras perante a administração do porto e a Antaq, assim declarado em decisão final, impossibilita a inadimplente de celebrar ou prorrogar contratos de concessão e arrendamento, bem como obter novas autorizações.

§ 1º Para dirimir litígios relativos aos débitos a que se refere o caput, poderá ser utilizada a arbitragem, nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996.

§ 2º O impedimento previsto no caput também se aplica às pessoas jurídicas, direta ou indiretamente, controladoras, controladas, coligadas, ou de controlador comum com a inadimplente.

Art. 63. As Companhias Docas observarão regulamento simplificado para contratação de serviços e aquisição de bens, observados os princípios constitucionais da publicidade, impessoalidade, moralidade, economicidade e eficiência.

Art. 64. As Companhias Docas firmarão com a Secretaria de Portos da Presidência da República compromissos de metas e desempenho empresarial que estabelecerão, nos termos do regulamento:

I - objetivos, metas e resultados a serem atingidos, e prazos para sua consecução;

II - indicadores e critérios de avaliação de desempenho;

III - retribuição adicional em virtude do seu cumprimento; e

IV - critérios para a profissionalização da gestão das Docas.

Art. 65. Ficam transferidas à Secretaria de Portos da Presidência da República as competências atribuídas ao Ministério dos Transportes e ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT em leis gerais e específicas relativas a portos fluviais e lacustres, exceto as competências relativas a instalações portuárias públicas de pequeno porte.

Art. 66. Aplica-se subsidiariamente às licitações de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária o disposto nas Leis nºs 12.462, de 4 de agosto de 2011, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 67. Aplica-se subsidiariamente a esta Lei o disposto na Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, em especial no que se refere às competências e atribuições da Antaq.

Art. 68. As poligonais de áreas de portos organizados que não atendam ao disposto no art. 15 deverão ser adaptadas no prazo de 1 (um) ano.

Art. 69. (VETADO).

Art. 70. O art. 29 da Lei nº 5.025, de 10 de junho de 1966, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 29. Os serviços públicos necessários à importação e exportação deverão ser centralizados pela administração pública em todos os portos organizados.

§ 1º Os serviços de que trata o caput serão prestados em horário corrido e coincidente com a operação de cada porto, em turnos, inclusive aos domingos e feriados.

§ 2º O horário previsto no § 1º poderá ser reduzido por ato do Poder Executivo, desde que não haja prejuízo à segurança nacional e à operação portuária.

.....” (NR)

Art. 71. A Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 13. Ressalvado o disposto em legislação específica, as outorgas a que se refere o inciso I do caput do art. 12 serão realizadas sob a forma de:

.....” (NR)

“Art. 14. Ressalvado o disposto em legislação específica, o disposto no art. 13 aplica-se conforme as seguintes diretrizes:

.....

III - depende de autorização:

.....

c) a construção e a exploração das instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

.....

g) (revogada);

h) (revogada);

.....” (NR)

“Art. 20.

I - implementar, nas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, pelo Ministério dos Transportes e pela Secretaria de Portos da Presidência da República, nas respectivas áreas de competência, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

.....” (NR)

“Art. 21. Ficam instituídas a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, entidades integrantes da administração federal indireta, submetidas ao regime autárquico especial e vinculadas, respectivamente, ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, nos termos desta Lei.

.....” (NR)

“Art. 23. Constituem a esfera de atuação da Antaq:

.....

II - os portos organizados e as instalações portuárias neles localizadas;

III - as instalações portuárias de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

.....

§ 1º A Antaq articular-se-á com órgãos e entidades da administração, para resolução das interfaces do transporte aquaviário com as outras modalidades de transporte, com a finalidade de promover a movimentação intermodal mais econômica e segura de pessoas e bens.

.....” (NR)

“Art. 27.

I - promover estudos específicos de demanda de transporte aquaviário e de atividades portuárias;

.....

III - propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura aquaviária e de prestação de serviços de transporte aquaviário;

a) (revogada);

b) (revogada);

.....

VII - promover as revisões e os reajustes das tarifas portuárias, assegurada a comunicação prévia, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis, ao poder concedente e ao Ministério da Fazenda;

.....

XIV - estabelecer normas e padrões a serem observados pelas administrações portuárias, concessionários, arrendatários, autorizatários e operadores portuários, nos termos da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XV - elaborar editais e instrumentos de convocação e promover os procedimentos de licitação e seleção para concessão, arrendamento ou autorização da exploração de portos organizados ou instalações portuárias, de acordo com as diretrizes do poder concedente, em obediência ao disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XVI - cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições dos contratos de concessão de porto organizado ou dos contratos de arrendamento de instalações portuárias quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União de que trata o inciso VIII do caput do art. 5º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

.....

XXII - fiscalizar a execução dos contratos de adesão das autorizações de instalação portuária de que trata o art. 8º da Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

.....

XXV - celebrar atos de outorga de concessão para a exploração da infraestrutura aquaviária, gerindo e fiscalizando os respectivos contratos e demais instrumentos administrativos;

XXVI - fiscalizar a execução dos contratos de concessão de porto organizado e de arrendamento de instalação portuária, em conformidade com o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012;

XXVII - (revogado).

§ 1º

.....

II - participar de foros internacionais, sob a coordenação do Poder Executivo; e

.....

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).” (NR)

“Art. 33. Ressalvado o disposto em legislação específica, os atos de outorga de autorização, concessão ou permissão editados e celebrados pela ANTT e pela Antaq obedecerão ao disposto na Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nas Subseções II, III, IV e V desta Seção e nas regulamentações complementares editadas pelas Agências.” (NR)

“Art. 34-A.

.....

§ 2º O edital de licitação indicará obrigatoriamente, ressalvado o disposto em legislação específica:

.....” (NR)

“Art. 35. O contrato de concessão deverá refletir fielmente as condições do edital e da proposta vencedora e terá como cláusulas essenciais, ressalvado o disposto em legislação específica, as relativas a:

.....” (NR)

“Art. 43. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será outorgada segundo as diretrizes estabelecidas nos arts. 13 e 14 e apresenta as seguintes características:

.....” (NR)

“Art. 44. A autorização, ressalvado o disposto em legislação específica, será disciplinada em regulamento próprio e será outorgada mediante termo que indicará:

.....” (NR)

“Art. 51-A. Fica atribuída à Antaq a competência de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas administrações de portos organizados, pelos operadores portuários e pelas arrendatárias ou autorizadas de instalações portuárias, observado o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 1º Na atribuição citada no caput incluem-se as administrações dos portos objeto de convênios de delegação celebrados nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996.

§ 2º A Antaq prestará ao Ministério dos Transportes ou à Secretaria de Portos da Presidência da República todo apoio necessário à celebração dos convênios de delegação.” (NR)

“Art. 56.

Parágrafo único. Cabe ao Ministro de Estado dos Transportes ou ao Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Portos da Presidência da República, conforme o caso, instaurar o processo administrativo disciplinar, competindo ao Presidente da República determinar o afastamento preventivo, quando for o caso, e proferir o julgamento.” (NR)

“Art. 67. As decisões das Diretorias serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, e serão registradas em atas.

Parágrafo único. As datas, as pautas e as atas das reuniões de Diretoria, assim como os documentos que as instruem, deverão ser objeto de ampla publicidade, inclusive por meio da internet, na forma do regulamento.” (NR)

“Art. 78. A ANTT e a Antaq submeterão ao Ministério dos Transportes e à Secretaria de Portos da Presidência da República, respectivamente, suas propostas orçamentárias anuais, nos termos da legislação em vigor.

.....” (NR)

“Art. 78-A.

§ 1º Na aplicação das sanções referidas no caput, a Antaq observará o disposto na Lei na qual foi convertida a Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012.

§ 2º A aplicação da sanção prevista no inciso IV do caput, quando se tratar de concessão de porto organizado ou arrendamento e autorização de instalação portuária, caberá ao poder concedente, mediante proposta da Antaq.” (NR)

“Art. 81.

.....

III - instalações e vias de transbordo e de interface intermodal, exceto as portuárias;

IV - (revogado).” (NR)

“Art. 82.

.....

§ 2º No exercício das atribuições previstas neste artigo e relativas a vias navegáveis, o DNIT observará as prerrogativas específicas da autoridade marítima.

.....” (NR)

Art. 72. A Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 24-A. À Secretaria de Portos compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres e, especialmente, promover a execução e a avaliação de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura dos portos e instalações portuárias marítimos, fluviais e lacustres.

.....

§ 2º

.....

III - a elaboração dos planos gerais de outorgas;

.....

V - o desenvolvimento da infraestrutura e da superestrutura aquaviária dos portos e instalações portuárias sob sua esfera de atuação, com a finalidade de promover a segurança e a eficiência do transporte aquaviário de cargas e de passageiros.

.....” (NR)

“Art. 27.

.....

XXII -

a) política nacional de transportes ferroviário, rodoviário e aquaviário;

b) marinha mercante e vias navegáveis; e

c) participação na coordenação dos transportes aeroviários;

.....” (NR)

Art. 73. A Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 10-A:

“Art. 10-A. É assegurado, na forma do regulamento, benefício assistencial mensal, de até 1 (um) salário mínimo, aos trabalhadores portuários avulsos, com mais de 60 (sessenta) anos, que não cumprirem os requisitos para a aquisição das modalidades de aposentadoria previstas nos arts. 42, 48, 52 e 57 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e que não possuam meios para prover a sua subsistência.

Parágrafo único. O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo os da assistência médica e da pensão especial de natureza indenizatória.”

Art. 74. (VETADO).

Art. 75. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 76. Ficam revogados:

I - a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993;

II - a Lei nº 11.610, de 12 de dezembro de 2007;

III - o art. 21 da Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006;

IV - o art. 14 da Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007;

V - os seguintes dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001:

- a) as alíneas g e h do inciso III do caput do art. 14;
- b) as alíneas a e b do inciso III do caput do art. 27;
- c) o inciso XXVII do caput do art. 27;
- d) os §§ 3º e 4º do art. 27; e
- e) o inciso IV do caput do art. 81; e

VI - o art. 11 da Lei nº 9.719, de 27 de novembro de 1998.

Brasília, 5 de junho de 2013; 192^a da Independência e 125^a da República.

DILMA ROUSSEFF

José Eduardo Cardozo

Guido Mantega

César Borges

Manoel Dias

Miriam Belchior

Garibaldi Alves Filho

Luis Inácio Lucena Adams

Mário Lima Júnior

Este texto não substitui o publicado no DOU de 5.6.2013 - edição extra