

HISTÓRICO DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO: UM BREVE ESTUDO SOBRE OS ENTRAVES AO COMÉRCIO

Silvana Lemes de Souza

silvana.souza4@fatec.sp.gov.br ✉

Prof.^a Me. Paula Rodrigues Granato

paula.granato@fatec.sp.gov.br

Fatec Itapetininga - SP

RESUMO: A presente pesquisa tem como objetivo geral realizar uma breve discussão sobre os sistemas alfandegário e portuário do Brasil em relação aos possíveis entraves e barreiras que acabam dificultando o comércio exterior. A abordagem é qualitativa e exploratória, pesquisou-se em livros, artigos e sites da área. Percebe-se que os planos de melhorias nos portos estão se realizando, porém não acompanham a crescente demanda exigida pelo comércio competitivo, haja vista o fato de o Brasil assumir uma classificação inferior no ranking mundial dos Portos que apresentam ótimas condições de operacionalidade.

PALAVRAS-CHAVE: Comércio Exterior. Sistema Alfandegário. Sistema Portuário.

HISTORY OF THE BRAZILIAN PORT SYSTEM: A BRIEF STUDY ON THE TRADE BARRIERS

ABSTRACT: This research aims to conduct a brief discussion about the Brazilian Customs and Port Systems regarding possible obstacles and barriers

that end up hindering trade. The approach is qualitative and exploratory, through research in books and articles published in specialized websites. It has been noticed that plans for improvement in ports are being carried out, but do not follow the increasing demand required by the competitive trade, in view of the fact that Brazil assumes a lower rank position in the Ports world ranking that have excellent operating conditions.

KEYWORDS: Foreign Trade. Customs System. Port System.

1 INTRODUÇÃO

A motivação para a presente pesquisa se deu a partir de debates em sala de aula na disciplina de Comércio Exterior, sobre as questões burocráticas e logísticas relativas a operações portuárias e alfandegárias. O presente artigo tem como

objetivo apresentar ao leitor uma breve retrospectiva histórica sobre a criação e evolução dos portos brasileiros, as legislações criadas em benefício dos transportes marítimos e dos portos, demonstrando o panoramas das atividades portuária, bem como um estudo sobre os entraves logísticos que podem incidir de maneira negativa nas operações portuárias brasileiras.

A abordagem utilizada foi qualitativa e exploratória, feita por meio de pesquisa bibliográfica e documental em dissertações de mestrado na área de Engenharia Naval e Civil, sites de agências especializadas, artigos científicos e dados estatísticos da Balança Comercial Brasileira.

2 SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO

2.1 EVOLUÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS

A história dos portos tem sua origem na história da ocupação, povoamento e exploração do território brasileiro, em função de o mar ser a rota mais acessível na época para a movimentação de pessoas, bens e produtos. No período de ocupação do território brasileiro, as grandes embarcações lusitanas e as grandes Naus navegavam e aportavam em nossas águas por diversos interesses e não é difícil compreender o porquê dos colonizadores terem começado pelo litoral.

Esse fato se deu em virtude do objetivo ter sido concentrar o maior foco de civilização nacional, posto que, essa civilização daria impulso a toda movimentação ocupacional e comercial da história. O elemento facilitador pela escolha do litoral, foi a facilidade de penetração, sendo ao sul pela bacia do Prata e ao norte pela bacia do Amazonas. No período das grandes navegações, o Amazonas tinha capacidade bem mais ampla, com comunicação acessível ao oceano, bem como a “capacidade de atração pela força centrípeta do Prata, o sul do Mato Grosso, territórios paulistas e paraense, representando a força de penetração” (AZEVEDO, 2010, p.20)

Para compreensão desse processo histórico de ocupação por meio do litoral, antes de se estabelecer as bases da colonização, segundo Azevedo, (2010), as terras foram divididas em capitanias para se iniciarem as atividades de exploração, ou seja, transporte de algodão nativo e sementes, extração e embarque para o comércio do Pau Brasil e outras madeiras. Posteriormente a cana de açúcar, que em meados do sec. XVI atingia 300 mil arrobas por ano. E com esse aumento passou-se a importar escravos que na época perfaziam um total de 1.500.000 escravos.

Segundo Alencastro (2004), no período compreendido entre 1800 a 1817, foram transferidos 15.000 escravos de Portugal para o Brasil. Com a abertura dos portos em 1808, o Rio de Janeiro

assumiu papel importante na economia tendo portanto uma renda tributária municipal que superava a renda de todo o conjunto das cidades das vinte províncias do Império. Até meados de 1856, o porto fluminense era basicamente uma escala obrigatória dos navios do atlântico norte para os portos americanos do pacífico, sendo que metade do comércio exterior brasileiro passava pelos canais cariocas durante o sec. XIX.

Dessa forma, segundo Caixeta Filho (2007), percebe-se a preocupação com a construção e melhoria dos primeiros portos brasileiros, pois o Brasil já havia herdado da primeira República um sistema portuário fragmentado. Sendo assim, desde o Norte até o Sul do Brasil os portos necessitavam de melhorias para suportarem o grande volume de carga e a crescente produção.

No entanto, por iniciativa do Barão de Mauá, o sistema ferroviário foi o que facilitou sobremaneira o transporte das riquezas brasileiras e assim foram ampliando as linhas férreas de penetração, tais como a Mogiana, Sorocabana e Paulista, fazendo do porto de Santos o maior porto mundial de exportação, de acordo com Azevedo (2010). Fato esse, reforçado posteriormente com a mudança no padrão de consumo, bem como a crescente imigração. De acordo com Fausto (2004), houve um deslocamento social com a vinda dos imigrantes japoneses e italianos

que por sua vez aqui chegaram e tomaram parte da indústria e comércio.

Dos portos que na realidade não passavam de trapiches espalhados ao longo da costa brasileira, incapazes de suportar o fluxo de carga, passando do Porto de Manaus, Recife, Salvador, Rio de Janeiro ao Sul do Império, bem como a crescente urbanização do Estado de São Paulo, priorizou-se a construção das ferrovias e posteriormente a melhoria, a passos lentos dos portos brasileiros, que atualmente contam com 41 portos marítimos e 16 fluviais. Segundo consta nos textos para discussões 1423 de Campos Neto e Pêgo Filho (2009), o Brasil conta com 131 portos, distribuídos entre Marítimos, Fluviais, Secos, Secos Paulistas e Secos Paulistas Privados São nomeados portos todos os que forem de Administração Pública e os de Administração Privada são denominados de Terminais Portuários.

2.2 BREVE CRONOLOGIA DAS LEGISLAÇÕES PORTUÁRIAS

No que diz respeito às legislações portuárias e responsabilidades quanto a manutenção e fiscalização, segundo Caixeta Filho (2007), registra-se que durante o período colonial os Portos ficavam sob a responsabilidade das Câmaras Municipais. Com o Decreto de 13 de julho de 1820 passam a ser de competência da Marinha, posteriormente com a independência em 1822, os portos

passam a ser de responsabilidade da Intendência dos Arsenais da Marinha.

Por volta de 1845, foi criada a Capitania dos portos, dessa forma tanto a fiscalização, o policiamento e as melhorias passavam então para as mãos das Capitânicas. A partir de 1873 a responsabilidade troca novamente de mãos, passando agora para o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Em 1890 é criada a Inspetoria de Distrito dos Portos marítimos. Tal concessão foi de 90 anos e reduzida posteriormente para 70, sendo de responsabilidade do Governo suas obras de melhoria e conservação.

No entanto com a nacionalização dos portos, cria-se a Inspetoria Federal dos portos e no período compreendido entre 1934 a 1990, especificamente em 1975 é criada a Empresa dos Portos do Brasil S.A, Portobras S.A, cuja finalidade era exatamente explorar e administrar os Portos brasileiros. Entretanto, com o insucesso da empreitada ela é extinta. Esperava-se que com a vitória de Fernando Collor de Melo nas eleições, bem como as privatizações com relação à administração dos portos, o quadro pudesse ser diferente e favorável. Segundo Caixeta Filho (2011), após a extinção da Portobras em 1990 foram iniciados os planos de melhoria, incluindo abertura para novas concessões com vistas a dinamizar os serviços prestados e agilizar a nossa economia.

2.3 SITUAÇÃO ATUAL DOS PORTOS BRASILEIROS

Considerando que a Lei de Modernização dos Portos 8.630 de 1993 trouxe mudanças expressivas, ela corrobora com a Lei de 1869, posto que, acredita na iniciativa privada como a única forma de garantia de melhoria do sistema, bem como solucionar de vez os graves problemas portuários. Caixeta Filho (2007)

Atualmente, o sistema portuário brasileiro apresenta defasagens no que tange tanto as questões de instalações como as de ordem de prestação de serviços. Segundo estudos desenvolvidos pelo centro de logística da Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPEAD/UFRJ, os portos brasileiros são classificados de acordo com a qualidade dos serviços prestados, sendo considerados excelentes, bons, regulares e péssimos. Considera-se como excelente aquele que apresenta condições de uso de boa qualidade. Nesse quesito os portos classificados como tal são os portos da Ponta da Madeira, localizado no estado do Maranhão, o de Tubarão, localizado no estado do Espírito Santo e finalmente o de Suape, localizado em Pernambuco.

Porém, atualmente o sistema portuário brasileiro está entre os piores do mundo, ocupando o 108º lugar, segundo o ranking do Fórum Econômico Mundial de 2013 divulgado pela revista CNT no

mesmo ano. Os critérios fixados para essa classificação obedeceram a uma pesquisa metódica utilizando um modelo matemático que levou em conta 8 critérios, sendo eles: infraestrutura física, atividade econômica, carga, serviços, qualidade ambiental, comunicação e informação, atividade de gestão e hinterlandia.

3 OPERAÇÕES PORTUARIAS

As operações portuárias vão desde a recepção até chegada da carga ao seu despacho. Assim que a carga chega ao porto ela é verificada quanto a sua documentação e integridade; após essa verificação a carga recebe outro tratamento, que é justamente a pesagem e controle. Os produtos também são classificados em documental e experimental e em seguida recebem um pré-tratamento e uma certificação. Além do tratamento, a carga é armazenada e conservada, para que finalmente possa ser retirada ou despachada em meios de transporte apropriados. Essa prática no que tange às operações é recorrente basicamente em todos os portos do mundo, porém com relação à logística e tempo de espera, somente nos portos brasileiros a morosidade é uma constância.

De acordo com pesquisas do Departamento de Engenharia Naval e Oceânica da Universidade de São Paulo, o tempo médio operacional está em torno

de 71 horas e 42 minutos com desvio padrão de 52 horas e 03 minutos, contando com a espera na fila para atracar, nas operações e liberação. Para que todas as operações portuárias possam ser desenvolvidas, elas necessitam de um elemento fundamental: o ser humano, preferencialmente capacitado para exercer determinada tarefa. Os trabalhos portuários estão distribuídos entre os séricos de capatazia, estiva, conferência, conserto, vigilância e bloco. Assim foram classificados de acordo com o Manual do trabalho portuário e ementário (2001)

3.1 CAPATAZIA

A capatazia é uma das atividades mais complexas de movimentação portuária em virtude de abarcar inúmeras atividades de mercadorias, compreendendo o recebimento, a conferência, o transporte interno, a abertura de volumes para conferência aduaneira, arrumação, entrega, carga e descarga.

3.2 ESTIVA

Compreende as atividades de movimentação das cargas nos convéses ou no interior dos porões das embarcações.

3.3 CONFERÊNCIA DE CARGA

É uma espécie de conferência geral dos volumes, quando se faz as anotações referentes à espécie, peso, número, marcas e contramarcas, bem como a procedência e destino da mercadoria, pesagem, conferência e demais operações relacionadas ao carregamento e descarga das embarcações.

3.4 CONSERTO

Refere-se ao serviço de reparos das embalagens das mercadorias durante as operações de carregamento e descarga. Esse trabalho compreende também o serviço de etiquetagem para efeitos de verificação e são desempenhadas tanto a bordo como em terra.

3.5 VIGILÂNCIA E BLOCO

A atividade de vigilância das embarcações consiste em fiscalização de entrada e saída de pessoas nas embarcações, incluindo a fiscalização da movimentação das mercadorias. As atividades de Bloco, significam a atividade

de limpeza e conservação das embarcações.

3.6 MOVIMENTAÇÕES E RECEITAS

Cada uma das operações pelas quais passa a carga, gera cobrança de um ou mais tipos de impostos ou taxas, tais como: taxa de movimentação e armazenagem, taxas por serviços conexos e administrativos e por fim a comissão.

As taxas de movimentação se referem à questão de armazenagem que exigem a carga e descarga, que por sua vez variam de acordo com o peso, volume e valor da carga, como também por ser de baixa ou alta periculosidade. As taxas de armazenagem variam de acordo com o espaço que a carga irá ocupar, o tipo de instalação necessária para a mesma e o período de permanência no local. Incluem-se como taxas de serviços conexos, as relativas a pesagem, desinfecção, secagem, reparação de pequenas avarias à carga e reembalagem.

De acordo com a tabela a seguir, percebem-se as variações de taxas:

Quadro I - Taxas de serviços portuários

Estados	E.S	Santos	R.J	Itaguaí/RJ	
da	Taxa/Tonela	5,56	2,57	4,67	4,92
ers	TRL/Contain	2.491,00	Armazém	1.999,95 1º	2.165,21 1º
os	Cheios e movimentad	Sem informações de tempo e horas	2.998,12 a	T	T
		5.862,24	Granel Sólido	1.999,85 2º	2.165,21 2º
		a10.213,87	2.553,47	T	T
			Granel Líquido	3.999,90 3º	4.420,84 3º
			2.298,13 a	T	T
		10.793,20		7.999,90 4º	8.420,84 4º
		T = 6 horas		T=Tempo. Sem informação sobre o nº de horas,	T=Tempo. Sem informação sobre o nº de horas,

Fonte: Elaborado pelo autor, 2015.

4 ENTRAVES AO COMÉRCIO EXTERIOR

4.1 A PROBLEMÁTICA DOS CALADOS

O calado dos portos brasileiros tem sido um grande problema ao comércio brasileiro, o Porto de Santos apresenta atualmente uma profundidade de 13 m, sendo que o ideal para os navios de grande porte seria entre 15 e 17 metros. Esse fator faz com que muitos barcos saiam dos portos com carregamento de apenas metade de sua capacidade. Assim, percebe-se a urgência dos serviços de dragagem para poder comportar os navios de grande porte com carregamento na capacidade de sua carga total. No ano de 2007, a Lei nº11.610 institui o Programa Nacional de dragagem com o objetivo de estimular o investimento no setor de engenharia relativos a dragagem dos portos brasileiros.

Em 2009, a Secretaria Especial dos Portos incluiu no contrato de obras os trabalhos de manutenção das dragagens por um período de cinco anos prorrogável por mais 5, dessa forma as empresas contratadas têm por obrigação contratual manter o acesso aos portos sempre em condições de navegabilidade compatíveis ao seu propósito. O BNDES é o grande responsável por financiar os investimentos nos portos brasileiros, e com o Plano de Aceleração do Crescimento PAC/2009 80% dos investimentos, em tese, foram direcionados a melhoria dos portos.

4.2 OS GARGALOS E A LOGÍSTICA NA MOVIMENTAÇÃO DAS CARGAS

Segundo Cardoso (2011), o tempo gasto durante as operações portuárias é considerado como entrave em função de ser um elemento dificultador durante as operações portuárias, pois todo e qualquer problema não relacionado as

tarifas, ordens governamentais e que afetam ou dificultam os serviços, são de ordem operacional. As questões de ordem logística, são afetadas com a demora durante as operações portuárias, as filas de espera para atracamentos dos navios nos portos, o congestionamento causado tanto interno como externamente, afetando tanto as entradas como escoamentos de cargas.

De acordo com estudos de Marchet e Pastori (2008), os portos brasileiros utilizam 90% de sua capacidade total de movimentação de carga, nesse caso, há que se levar em conta todas as variáveis, como por exemplo área disponível para a movimentação das cargas, qualidade e tecnologia dos equipamentos utilizados, capacidade dos canais de acesso aos portos, tanto terrestres como marítimos, dentre outros. Ao ser atingido o limite da capacidade física, é imperativo que os investimentos sejam transferidos para os equipamentos de maior capacidade tecnológica de maneira a agilizar a produtividade. Dessa forma o problema atualmente enfrentado nos portos brasileiros relativos aos gargalos possa diminuir

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema portuário brasileiro desde o princípio de sua criação, teve como objetivo facilitar a ocupação do territorial e desenvolver o comércio utilizando-se das terras brasileiras para a extração do pau

brasil, locomoção dos escravos utilizados como mão de obra no plantio da cana de açúcar, posteriormente outras culturas e por fim com a abertura dos portos, estimular o Comércio Exterior brasileiro. Por esse motivo a ocupação se deu a princípio ao sul pela bacia do Prata e ao norte pela bacia do Amazonas em virtude da facilidade de penetração.

Durante esse período, a escala obrigatória dos navios do atlântico norte para os portos americanos do pacífico, passavam pelos canais cariocas, totalizando praticamente metade do comércio exterior brasileiro. Com a movimentação comercial e estabelecidas definitivamente as bases da colonização, tornou-se imperativo a melhoria dos portos existentes, bem como a construção de outros portos.

Para comportar o fluxo do comércio com relação ao excesso de movimentação de cargas, foram criadas as primeiras linhas férreas. No entanto com a mudança no padrão de consumo associados a crescente imigração, ocorreu um deslocamento social com a vinda dos imigrantes que aqui chegaram impulsionando a indústria e o comércio.

Legislações foram criadas, projetos de melhoria e construção de novos portos também, no entanto quando nos atemos às questões da atualidade, percebemos que parte dos problemas que ocasionam os entraves ao comércio não são diferentes do passado. Os portos que mais se assemelhavam a tapiches foram

reformados, porém não atendem a demanda.

Com relação aos gargalos, percebe-se que o crescimento populacional, e as mudanças no padrão de consumo exigem mudanças tanto de natureza tecnológica como operacional que possam facilitar a movimentação e agilidade nos portos.

O fato dos portos utilizarem os 90% de sua capacidade física de movimentação de carga torna as operações portuárias bem mais lentas do que o desejável, dessa forma os gargalos acabam sendo inevitáveis. Em decorrência disso o descarregamento e o escoamento posterior da carga tornam-se ainda mais morosos ocasionando entraves ao comércio brasileiro.

Sendo assim, conclui-se que os maiores entraves ao comércio com relação aos portos, são basicamente de origem operacional e tecnológica. Pois o problema dos calados, os navios maiores poderiam transportar em uma única vez, o que os menores transportam em mais de uma vez. Isso faria com que o problema dos gargalos e a logística de movimentação de carga fossem mais eficientes, impedindo, portanto, o congestionamento de rodovias e espaços aéreos subjacentes aos portos.

Acrescenta-se ainda a necessidade de se investir em tecnologias que supram a incapacidade de se ampliar espaços físicos para agilizarem os processos operacionais, impedindo a

demora na fila de espera de carga e descarga, pois segundo a tabela de tarifas portuárias sobre movimentação de cargas, percebe-se que existe uma variação de taxas por tonelada de um estado para outro, que por sua vez cobram por período de tempo que variam de 6 a 12 horas por cada container/tonelada, atracado a espera do descarregamento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCASTRO, Luiz Felipe de. Vida Privada e Ordem Privada no Império. In In História da Vida Privada no Brasil. v2. p.12-13. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

AZEVEDO, Fernando de. A Cultura Brasileira. 7ª edição. São Paulo: Edusp, 2010.

BARROS, Cristiane Ferreira da Silva. **Procedimento para Classificação de Portos Organizados Brasileiros**, Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Área: Transportes. Brasília, 2013.

CAIXETA-FILHO, José Vicente & MARTINS, Ricardo Silveira. **Gestão Logística do Transporte de Cargas**. 1 ed. 9 reimpr. São Paulo: Atlas, 2011.

CARDOSO, João Stefano Luna. **Proposição de uma metodologia para a comparação de desempenho operacional de terminais portuários de grãos sólidos minerais**. Dissertação (Mestrado) Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

CIGNACCO, Bruno Roque. **Fundamentos de Comercio Internacional Para Pequenas e Médias Empresas.** tradução Bianca Justiniano e Flor Maria Vidaurre da Silva. São Paulo: Saraiva, 2009.

DAVID, Pierre. & STEWART, R.D. **Logística Internacional.** tradução Lais Andrade. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

FAUSTO, Boris. Imigração: cortes e continuidades. In História da Vida Privada no Brasil. v4. p.20. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

MAIA, J de M. **Economia Internacional e comércio exterior.** 13ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ROCHA, P.C.A. **Regulamento Aduaneiro: comentado com textos legais transcritos.** 16ª ed. São Paulo: Aduaneiras, 2011.

WEBER, Eva Fagundes. **Normalização de trabalhos Acadêmicos: Manual de Orientação.** Tatuí: Via Sete, 2010.

ASSOCIAÇÃO Brasileira de Empresas de Transporte Internacional. Abreti. **Tipos e classificação dos portos.** Disponível em: <<http://www.abreti.org.br/beta/tipos>> Acesso em 29/04/2014.

BRASIL. Receita Federal. **Aspectos Gerais da Evolução do Sistema Aduaneiro no Brasil.** Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/historico/srf/historia/aspectogerais.htm>> Acesso em 28/03/2015.

MARCHET, Dalmo dos Santos.; PASTOI, Antonio. **Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário.** Biblioteca digital, 2008. Disponível em:

<<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/>>. Acesso em 04/04/2016.

Manual do trabalho portuário e ementário. Brasília: MTE, SIT, 2001. Disponível em: <<http://www.apsfs.sc.gov.br/wp-content/uploads/2014/11/012>> Acesso em 08/08/2016

CAMPOS NETO, C. A. da S.; PEGO FILHO, B.; ROMMINGER. (et.all) Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do pac: mapeamento ipea de obras portuárias. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/portal>>. Acesso em 08/09/2016.