

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC  
Departamento de Engenharia Civil

Proposta de Modelo de Planejamento para o Setor Portuário Nacional face  
à Lei 12.815/13

Trabalho de Conclusão de Curso

Diogo Piloni e Silva

Florianópolis  
2013

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL**  
**Curso de Especialização em Engenharia e Gestão Portuária**

**PROPOSTA DE MODELO DE PLANEJAMENTO PARA O SETOR  
PORTUÁRIO NACIONAL FACE À LEI 12.815/13**

**AUTOR: Diogo Piloni e Silva - Engenheiro Civil**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Universidade Federal de Santa Catarina  
como requisito para a obtenção do título de Especialista em Engenharia e Gestão  
Portuária

Orientador: Prof. Gilberto Barreto

**Florianópolis/SC**  
**Novembro de 2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO TECNOLÓGICO**  
**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA CIVIL**  
**Curso de Especialização em Engenharia e Gestão Portuária**

**PROPOSTA DE MODELO DE PLANEJAMENTO PARA O SETOR  
PORTUÁRIO NACIONAL FACE À LEI 12.815/13**

**AUTOR: Diogo Piloni e Silva - Engenheiro Civil**

O trabalho foi julgado adequado para a obtenção do título de Especialista em Engenharia e Gestão Portuária e aprovado em sua forma final pelo Departamento de Engenharia Civil da Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Jucilei Cordini, Dr.  
Coordenador do Curso

Prof. Gilberto Barreto  
Orientador

Banca Examinadora:

Prof. Gilberto Barreto  
UFSC/SEP

Prof. Jucilei Cordini  
UFSC

## RESUMO

### PROPOSTA DE MODELO DE PLANEJAMENTO PARA O SETOR PORTUÁRIO NACIONAL FACE À LEI 12.815/13

A busca da melhor eficiência produtiva e alocativa no setor portuário brasileiro é tarefa de grande complexidade tendo em vista não só os grandes volumes de investimento exigidos em sua infraestrutura, mas também devido à necessidade de coordenação de um grande número de instalações portuárias distribuídas ao longo de extensa costa. Para alcançar essa meta, um planejamento nacional de longo prazo se mostra essencial. O presente trabalho tem por objetivo analisar o modelo de planejamento portuário vigente no Brasil e propor uma nova formatação, considerando experiências de sucesso no passado recente. Para isso, foi realizada uma análise comparativa entre o modelo atual após a criação da Secretaria de Portos e os modelos utilizados ao longo dos últimos 50 anos, com o foco na proposição de melhorias na sistemática vigente de planejamento do Setor Portuário Nacional, resultando em um processo otimizado de planejamento, desde o nível setorial ao planejamento local dos portos.

**Palavras-chave:** Modelo; Planejamento; Portuário.

## **ABSTRACT**

### **PROPOSAL FOR A MODEL OF PLANNING FOR BRAZILIAN PORT SECTOR CONSIDERING LAW 12.815/13**

A higher efficiency both in terms of allocation and production in the Brazilian Port Sector is a complex purpose for two main reasons: the great amount of investment required on infrastructure and the imperative of strategically coordinates a large number of port facilities spread over an extensive coast. In order to achieve these goals, a long-term plan is pivotal. This paper aims to analyze the current Brazilian Port Plan and to suggest a new arrangement, taking into consideration recent successful experiences. In order to achieve that, a comparative analyses between the current model – after the establishment of the Ports Secretariat – and other models used along the last 50 years was undertaken to propose enhancements for the current planning model, from local ports to the overall ports sector.

**Key words:** Model; Planning; Port.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 2.1:1</b> – Plano Diretor Portuário - Porto de Santos (1979).....	12
<b>Figura 2.2:1</b> – Plano de Desenvolvimento Portuário - Porto de Santos (1987). .....	15
<b>Figura 3.1:1</b> – Distribuição modal da matriz brasileira de transportes regionais de cargas em 2011 .....	20
<b>Figura 3.2:1</b> – Vetores Logísticos considerados no PNLT .....	21
<b>Figura 3.3:1</b> – Novas áreas para instalação e expansão portuária.....	27
<b>Figura 4.1:1</b> – Estrutura do Processo de Planejamento (do Nível Setorial ao Planejamento Local).....	37

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução.....</b>	<b>8</b>
<b>2. Princípios da organização do Sistema Portuário Nacional .....</b>	<b>9</b>
<b>2.1 Os Planos de Desenvolvimento Portuários.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2 Setor Portuário pós-PORTOBRÁS – Lei n. 8.630/93 .....</b>	<b>15</b>
<b>2.3 Nova Lei dos Portos – Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013.....</b>	<b>18</b>
<b>3 Principais Instrumentos de Planejamento do Setor Portuário .....</b>	<b>19</b>
<b>3.1 Plano Nacional de Logística de Transportes - PNLT .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2 Plano Nacional de Logística Portuária - PNLP .....</b>	<b>22</b>
<b>3.3 Planos Mestres (Master Plans).....</b>	<b>25</b>
<b>3.4 Plano Geral de Outorgas - PGO .....</b>	<b>26</b>
<b>3.5 Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – PDZ - e Programa de Arrendamentos do Porto - PAP .....</b>	<b>29</b>
<b>4 Medidas para Otimização do Processo de Planejamento .....</b>	<b>31</b>
<b>4.1 Coordenação entre PNLT e PNLP .....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 Coordenação entre o PNLP e o PGO .....</b>	<b>33</b>
<b>4.3 Unificação dos Planos Mestre e PDZs .....</b>	<b>34</b>
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>38</b>
<b>6 Referências Bibliográficas .....</b>	<b>41</b>
<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>46</b>
<b>APÊNDICE II .....</b>	<b>50</b>
<b>ANEXO I - ASPECTOS DO PLANEJAMENTO PORTUÁRIO NO BRASIL.....</b>	<b>54</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado Brasileiro passou por uma crise econômica nas décadas de 1980 e 1990, caracterizada por recessão e baixas taxas de investimento na economia. A incapacidade de gerar poupança resultou em falta de investimentos na área de infraestrutura, sendo esta área aquela que mais sentiu as consequências negativas do período. No setor de transportes, o subsistema portuário não se viu livre desses impactos, principalmente após a extinção da Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS, em 1990, que era a instituição responsável pela gestão e planejamento portuário.

Após um longo período de abandono por parte do poder público, sem um modelo de planejamento estratégico para o Setor Portuário que indicasse uma diretriz nacional, tem-se notado, desde a criação da Secretaria de Portos, um esforço no sentido de proporcionar um olhar sistêmico aos portos públicos marítimos, de modo a otimizar o uso de suas instalações.

Entretanto, ainda restam algumas melhorias a serem implementadas para tornar esse modelo mais efetivo.

Este trabalho tem como objetivo geral propor um modelo de planejamento para o Setor Portuário Nacional. Para isso, faz-se necessário descrever e realizar uma análise crítica do processo de planejamento vigente e de seus instrumentos (PNLT, PNLP, Planos Mestres, PDZs, etc).

Como metodologia empregada, foi realizada uma pesquisa exploratória, por meio de análise documental e revisão bibliográfica. Para uma abordagem qualitativa, foram realizadas entrevistas com nomes do setor que tiveram atuação marcante na área de planejamento. Para a entrevista com o Dr. Marcos Bogossian, foi utilizado modelo de entrevista semi-estruturada, já que foi possível realizá-la de forma presencial. No caso da entrevista com o Dr. Arno Markus, em que isso não foi possível, foi utilizado o modelo de entrevista estruturada, por meio de questionário aplicado e respondido por meio de correio eletrônico.

Este documento se divide em 5 capítulos.

No capítulo 1, faz-se uma breve introdução e descreve-se a metodologia empregada neste trabalho.

No capítulo 2, traça-se um panorama sobre o planejamento do setor portuário nacional, trazendo à tona uma visão histórica da questão. Mostra-se também, em linhas gerais, a motivação para a escolha do tema.

No capítulo 3, apresenta-se os principais instrumentos de planejamento utilizados atualmente considerando o arcabouço legal vigente e a forma de condução implementada pelo órgão formulador de políticas do setor, a Secretaria de Portos da Presidência da República.

No capítulo 4, são propostas medidas para otimizar o modelo de planejamento portuário nacional, considerando o papel do poder público neste processo.

No capítulo 5, são apresentadas as conclusões do autor sobre o tema discutido e apresentadas sugestões de trabalhos que venham a aprofundar a visão apresentada.

## **2. PRINCÍPIOS DA ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL<sup>1</sup>**

Segundo BEZERRA et al. (1998), até março de 1990, os portos brasileiros eram administrados de forma sistêmica, com uma visão de organização institucional baseada no intitulado “Sistema Portuário Nacional”, subordinados a autarquias federais como o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais – DNPRC, Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN ou por uma empresa pública, a Empresa de Portos do Brasil – Portobrás.

Para estes autores, a opção por uma gestão centralizada se justificava no modelo de planejamento vigente, que por sua vez se baseava na dimensão do país, na escassez de recursos disponíveis e na necessidade de redução de diferenças regionais.

Em 1958, foi constituída a Comissão do Plano Portuário Nacional, em função da Lei nº 3421, de 10 de julho de 1958 – Lei do Fundo Portuário Nacional.

Essa lei previa uma taxa de 3% sobre o valor de toda carga importada pelos portos nacionais, denominada Taxa de Melhoramento dos Portos, com a finalidade de constituir o Fundo Portuário Nacional para o uso exclusivo na execução do Plano Portuário Nacional, que compreendia:

a) estudo e projeto de construção, melhoramento, expansão ou aparelhamento dos portos, instalações portuárias e das vias navegáveis;

b) obras, aquisições ou serviços para o melhoramento, a construção de obras portuárias ou sua expansão, ou o aparelhamento de portos, de instalações portuárias e de vias navegáveis;

---

<sup>1</sup> Para enriquecimento do conteúdo utilizado neste capítulo de histórico, foram utilizadas as entrevistas com os Drs. Marcos Bogossian e Arno Markus, presentes neste trabalho nos Apêndices 1 e 2, de modo a suprir a carência de referências bibliográficas sobre o período analisado.

c) aquisição de equipamento de dragagem e serviços de dragagem de portos e de vias navegáveis nacionais.

O decreto nº 46 434/59 regulamentou parcialmente a Lei nº 3421/58 e previu que os investimentos nos portos deveriam obedecer à programação constante dos seguintes planos:

- Plano de Reparcelamento e Expansão de cada porto, aprovado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas;
- Plano Portuário Nacional, que incluía todos os investimentos em portos e vias navegáveis custeados com recursos públicos ou privados; deveriam ainda ser aprovados e, se fosse o caso, alterados por decreto do Presidente da República.

A título de ilustração, o citado decreto previa que os Planos Portuários Nacionais deveriam conter o seguinte escopo:

- a) as previsões de tráfego, tendo em vista a sua evolução no passado e o desenvolvimento da região econômica por êle servida;
- b) as características e a capacidade do pôrto necessárias para atender ao tráfego previsto;
- c) as metas a serem alcançadas no período, tendo em vista as necessidades referidas na alínea a e a disponibilidade existente ou previsível dos fatores necessários;
- d) os empreendimentos, obras ou aquisições a serem executados no período para que as metas referidas na alínea anterior sejam alcançadas, e o custo em moeda nacional e, se fôr o caso, em estrangeira, da execução dos mesmos;
- e) a distribuição entre os agentes econômicos das responsabilidades financeira e administrativa do projeto e da execução dos empreendimentos referidos na alínea anterior;
- f) os empreendimentos referidos na alínea d, cuja execução dependerá de prévio projeto, e o custo estimado dêste

Sob a regência dessas normas, a primeira experiência de planejamento portuário em âmbito nacional remonta à elaboração do Plano Nacional de Portos e Vias

Navegáveis, aprovado por decreto em 1961. De acordo com Markus<sup>2</sup>, a falta de dados estatísticos e de capital humano capacitado no setor tornaram-se as principais deficiências do referido plano.

Entretanto, o primeiro documento de planejamento nacional que considerou alguma análise econômica foi o plano de expansão de portos realizado pela consultora NEDECO, contratada pelo governo por meio de contrato de financiamento com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), cujo objetivo foi analisar e propor alteração da legislação com vistas ao estabelecimento de uma política portuária nacional, além da elaboração dos planos de desenvolvimento dos portos de Santos, Rio de Janeiro e Recife, ocorrido em 1966.

O referido contrato permitiu a formação de técnicos brasileiros, contratados através de seleção, para constituírem o “contra-quadro” brasileiro. Alguns desses técnicos, após a conclusão dos trabalhos, constituíram empresas consultoras de portos, que não existiam na época.

Em 1975, foi iniciada a elaboração do primeiro Plano Diretor Portuário (PDP) pelo DNPVN, em convênio com a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT (BEZERRA et al., 1998).

Importante verificar que os PDPs constituíam-se em documentos unificados de planejamento, abrangendo desde a análise da demanda de mercadorias a serem destinadas ao porto até a previsão de reserva de áreas de acordo com o plano de expansão do mesmo. Isso evitava eventuais discordâncias que poderiam ser geradas por instrumentos de planejamento distintos, tais como verificamos atualmente, o que será objeto de estudo em capítulo apropriado deste documento.

A existência de documentos unificados de planejamento foi possível devido ao modelo em voga na época, que permitia aos órgãos gestores do Setor Portuário (DNPVN e, posteriormente, a Portobrás), uma gestão centralizada do Setor. Também por este motivo, os PDPs eram instrumentos de planejamento com caráter impositivo para os portos administrados por aqueles órgãos, e não orientativo como os instrumentos de planejamento central recentes, até a edição da Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013. Isso foi reforçado no caso da Portobrás, que além de órgão de planejamento do setor,

---

<sup>2</sup> Vide Anexo I

era responsável pela execução direta de obras e operação dos portos nacionais, gerando a necessidade de obter total controle do processo.

Em 1979, foram atualizados os Planos Diretores Portuários, já sob a égide da Empresa de Portos do Brasil (PORTOBRÁS), empresa criada em 10 de julho de 1975 para construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização dessas atividades. Essa atualização mantinha o horizonte de planejamento até 1984.



**Figura 2.1:** – Plano Diretor Portuário - Porto de Santos (1979).

(fonte: própria)

Cumprir destacar que a PORTOBRÁS resultou da transformação do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) em empresa pública, como tentativa de oferecer agilidade ao sistema portuário (BOGOSSIAN, 2011). Possuía em sua estrutura regimental o Departamento de Planejamento, responsável pelo planejamento estratégico do setor portuário nacional e da própria empresa e suas subsidiárias. Este departamento contava com cerca de 80 técnicos e estruturava-se em 3 divisões: a Divisão de Planejamento, a Divisão de Estudos Econômicos e a Divisão de Orçamento.

A Divisão de Planejamento era responsável pela elaboração e revisões subsequentes dos Planos de Desenvolvimento Portuários.

## **2.1 OS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO PORTUÁRIOS**

Em 1986, realizou-se a segunda atualização dos Planos Diretores Portuários, que passaram a ser chamados de Planos de Desenvolvimento Portuários. Tinham horizonte decenal (1987- 1996), vindo a ser a última atualização de um documento de planejamento nacional portuário em quase 25 anos.

Os Planos de Desenvolvimento Portuários abrangiam todos os portos públicos em operação, dividindo-se cada um deles conforme a seguinte estrutura (PORTOBRÁS, 1987) :

- Cadastro físico das instalações: descrevia todas as instalações portuárias, a fim de subsidiar a análise situacional do Porto, de acordo com os seguintes critérios:
  - generalidades;
  - aspectos geográficos;
  - acessos;
  - condições de meio ambiente;
  - condições de segurança para a navegação;
  - instalações fixas;
  - pontos de operação;
  - equipamentos portuários;
  - áreas e instalações arrendadas a terceiros;
  - terminais especializados e privativos;
  - serviços privados;
  - terrenos de marinha.
  
- Estudo de fluxos de carga: estudava os fluxos de carga do porto e suas projeções para o horizonte de estudo, verificando também a possibilidade de novas cargas a demandarem o porto, considerando os cenários pessimista, mediano e otimista. Fazia também uma análise dos modais de transporte utilizados para a chegada ou saída das cargas no porto e seus respectivos custos de frete;

- Estudo e projeção da frota de navios: verificava a frota que frequentava o porto e suas projeções para dimensionamento dos navios-tipo previstos por tipo de navegação e por tipo de carga, além de fazer uma caracterização dos custos diários para estes navios-tipo. Detalhava ainda as principais características técnicas desses navios (motorização, boca, calado, etc);
- Análise da Situação Operacional: analisava a capacidade de movimentação do porto, obtida através de interações matemáticas da oferta dos serviços prestados pelo porto, identificando os gargalos operacionais. Utilizava-se determinados índices operacionais, tais como: i) totais de cargas movimentadas (t); ii) tempo de serviço ou ocupação (dias); iii) tempo de espera (dias) – considerava como limite para este índice até 3 dias de tempo de espera; iv) tempo médio de serviço e de espera (dias) – considerando a razão entre o tempo total / número de atracções; v) consignação média (ton / navio); produtividade média (ton/te.h) – relação entre o volume movimentado pelo terno durante o período de trabalho e o número de horas do período; vi) produção média (ton / dia) – relação do volume movimentado pelo tempo de serviço. Utilizava-se também da análise dos procedimentos operacionais e de manuseio, com dados obtidos por meio de entrevistas com o pessoal da administração portuária e órgãos oficiais (Sindicatos, etc).
- Análise e diagnóstico: procedia uma análise comparativa da projeção da situação operacional, considerando a manutenção do nível de serviços versus a implantação de melhorias (estruturais ou procedimentais), verificando a evolução dos índices de utilização das instalações, com base na projeção de demanda;
- Elaboração do plano de desenvolvimento do porto e consequente zoneamento do mesmo em função da previsão de crescimento: analisava as alternativas de ampliação de capacidade para atendimento da demanda projetada, através de modelos operacionais, econômicos (via análise Benefício-Custo e TIR, com período de 10 anos e Taxa de Desconto de 12%) e financeiros, obedecendo prioridades e níveis de investimento. Posteriormente era estabelecido um programa de ações recomendadas, com desenhos e cronogramas físico-

financeiros de dispêndios. Por fim era sugerido um plano de reservas de áreas para futuras expansões.

A atualização mais recente do PDP foi financiada pelo BIRD, que ainda prestou assessoria técnica de especialistas ingleses e alemães com vistas à mudança metodológica no Plano; entretanto, devido à extinção da Portobrás, as expectativas de resultados restaram frustradas.



**Figura 2.2:** – Plano de Desenvolvimento Portuário - Porto de Santos (1987).

(fonte: própria)

## **2.2 SETOR PORTUÁRIO PÓS-PORTOBRÁS – LEI N. 8.630/93**

Para SEP (2010), ao extinguir a PORTOBRÁS, em 1990, o Governo Federal provocou a descontinuidade do planejamento estratégico do sistema portuário nacional.

A partir desse acontecimento, os portos públicos brasileiros se desenvolveram orientados por planejamentos locais, sem uma diretriz nacional. Isso contribuiu para um

crescimento desorientado e, de certa forma, desatento aos interesses estratégicos nacionais.

Inegáveis foram os avanços ocasionados pela promulgação e a implementação da Lei nº 8.630, de 25/2/1993, denominada Lei de Modernização dos Portos. Dentre eles, podemos citar (GEIPOT, 2001, pg. 01):

- implantação nos portos dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), que passaram a participar, em parceria com as Autoridades Portuárias, da regulamentação de atividades portuárias específicas, exercendo, em alguns casos, o papel de última instância deliberativa.

- extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, passíveis de serem realizados por empresas privadas, mediante a qualificação como operadores portuários;

(...)

- possibilidade de a União, sempre por meio de licitação pública, descentralizar o subsetor mediante concessão da exploração de porto público organizado, bem como mediante contratos de arrendamento entre o concessionário e o interessado privado, para a exploração comercial de áreas e instalações portuárias;

- possibilidade de a União concentrar os investimentos públicos em obras de infraestrutura, deixando sob a responsabilidade da iniciativa privada os investimentos relativos a superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações;

- diversificação das tarifas e estímulo à concorrência intra e interportos;

- quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão de obra para as operações portuárias.

Entretanto, foi essa lei também responsável por consolidar uma visão descentralizada de planejamento quando previu em seu artigo 30, inciso X, a competência do CAP para aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.

Para Bogossian (2011), foram delegados aos conselhos poderes inerentes à União, a quem cabe legislar sobre o regime de portos (art. 22 da Constituição Federal). Os CAPs assumiram o papel antes desempenhado pelo DNPVN e, posteriormente, pela Portobrás. Segundo o autor, a nova lei não mencionou a necessidade de planejamento e coordenação em âmbito nacional para a atividade portuária, o que fomentaria uma sadia competição entre os portos.

Entretanto, não há dúvida que havia se perdido a experiência obtida por meio da elaboração dos Planos de Desenvolvimento Portuários, que norteavam o planejamento nacional para o desenvolvimento dos portos. E essa perspectiva é essencial para o Brasil, dado suas dimensões continentais e sua disponibilidade de instalações portuárias espalhadas ao longo de extensa linha costeira.

Contribuiu, ainda, para o processo de descentralização do processo de planejamento estratégico do setor portuário, a política de delegações da exploração de portos públicos para estados e municípios, sem o devido cuidado quanto à verificação da importância estratégica nacional desses portos.

Desta forma, portos com grande hinterlândia que abrangiam diversos estados da federação ficaram sob responsabilidade de um só ente. São exemplos o Porto de Itaqui/MA, delegado ao Governo do Estado do Maranhão, por intermédio da Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP; e o Porto de Paranaguá/PR, delegado ao Estado do Paraná.

Em 2004, desenvolveu-se o Agenda Portos, ação interministerial que visava a elaboração de uma série de medidas emergenciais para reduzir os gargalos do setor nos aspectos estruturais e de gestão. Como resultado dos trabalhos do Agenda Portos, instituiu-se uma carteira de investimentos prioritários que passaram a compor os programas de investimento do Governo Federal, tais como o PPI – Plano Piloto de Investimentos – e, mais recentemente, o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento.

A criação da Secretaria de Portos – SEP/PR marcou o retorno da atenção, por parte do Governo Federal, ao planejamento do setor portuário nacional. As atribuições da SEP foram definidas no inciso II, do §2º do Art. 24-A da Lei nº. 10.683, de 28 de

maio de 2003, com a redação dada pelo art. 3º da Lei nº. 11.518 de 05 de setembro de 2007:

Art. 24-A. À Secretaria Especial 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 terminais portuários marítimos 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 terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas...

...§ 2º As competências atribuídas no caput deste artigo à Secretaria Especial de Portos compreendem:

I - a formulação, coordenação e supervisão das políticas nacionais;

II - a participação no planejamento estratégico, o estabelecimento de diretrizes para sua implementação e a definição das prioridades dos programas de investimentos.  
[Grifo do autor]

Desde a sua criação, a SEP tem atuado na elaboração de diversos instrumentos de planejamento que contribuem para o desenvolvimento ordenado do setor portuário, fazendo frente ao aumento do ritmo de crescimento da economia nacional pós-crise inflacionária.

Entretanto, há ainda uma série de medidas que podem ser tomadas com vistas à simplificação do processo de planejamento estratégico do Setor Portuário Nacional, tornando-o assim mais efetivo.

### **2.3 NOVA LEI DOS PORTOS – LEI N. 12.815, DE 05 DE JUNHO DE 2013**

Ao longo da elaboração do presente trabalho, foi publicada a Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei n.12.815, de 05 de junho de 2013, que trouxe expressivas mudanças no Setor Portuário, do ponto de vista de organização institucional, com reflexo na lógica de planejamento setorial. Essas mudanças serão comentadas em capítulos específicos do texto.

### **3 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DO SETOR PORTUÁRIO**

Estão relacionados a seguir, de forma resumida, os instrumentos atuais de planejamento do setor portuário nacional:

#### **3.1 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA DE TRANSPORTES - PNLT**

O Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT) é o principal documento de planejamento de transportes no Brasil. De responsabilidade do Ministério dos Transportes, este documento é a diretriz para o planejamento de todos os modais de transporte, além de servir de referência para o setor portuário. Teve, até o presente momento, três versões publicadas: em 2007, 2009 e 2011.

De acordo com o Relatório Executivo do PNLT (LOGIT, 2012, pg. 01), em sua versão mais recente, o Plano Nacional de Logística de Transportes representa:

o marco inicial da retomada do planejamento setorial estratégico, em caráter contínuo e dinâmico, destinado a orientar, com embasamento técnico e científico, a implantação das ações públicas e privadas no Setor de Transportes de forma a atender as demandas políticas de integração, desenvolvimento e superação de desigualdades.

O PNLT define, dentre outros pontos, um portfólio de projetos que embasa a elaboração dos Planos Plurianuais (PPAs) e a seleção de empreendimentos que compõem o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) de todos os modais.

Como critério de priorização de projetos, foram escolhidos aqueles que possuíam viabilidade econômica, que foram considerados conforme apresentassem Taxa Interna de Retorno –(TIR) - superior a 8%.

Sendo assim, dos 1.167 projetos avaliados no portfólio, foi realizada a seguinte classificação (LOGIT, 2012):

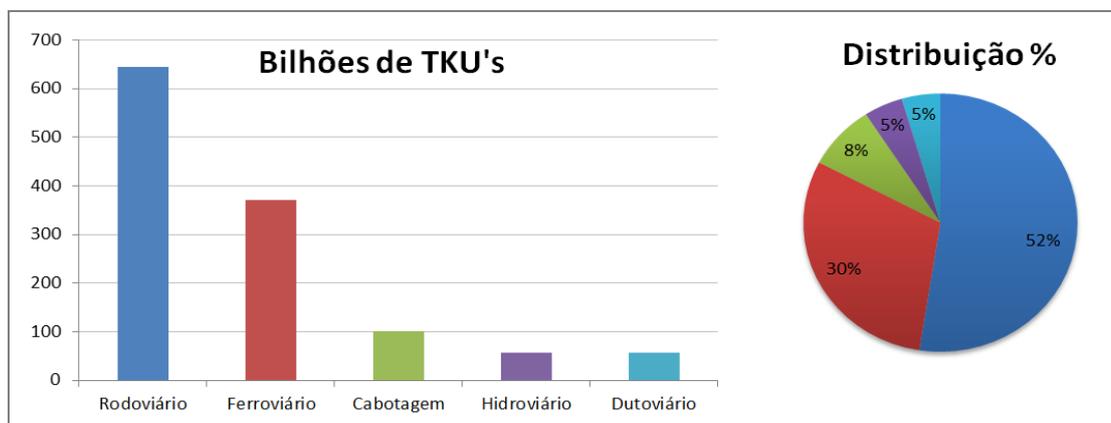
- Projetos com viabilidade econômica segundo critério de  $TIR > 8\%$ : 111 projetos;
- Projetos com menor viabilidade econômica, mas que possuem interesse socio-político, ambiental, tecnológico e de desenvolvimento regional e que poderão se tornar viáveis ao longo do horizonte do estudo: 237 projetos;

- Projetos pertencentes ao PAC e com previsão de implantação definida: 231 projetos;
- Projetos não avaliados por indisponibilidade de informações ou por não se enquadrarem no método de simulação utilizado (tais como empreendimentos portuários, aeroviários ou terminais): 588 projetos.

O PNLT elenca uma série de “ideias-força”, das quais destacam-se :

- Resulta de um processo de planejamento “permanente, participativo, integrado e interinstitucional”;
- Trata-se de um plano federativo, e não federal, o que reafirma o caráter participativo do planejamento. De fato, foram realizados diversos seminários regionais para discussão do documento, dos quais participaram representantes dos governos estaduais, setores produtivos, operadores de transporte, empreiteiros e usuários;
- Constitui-se em um plano de Estado, não de Governo;
- Trata-se de um plano multimodal, que envolve toda a cadeia logística associada ao transporte.

O principal objetivo do Plano é a mudança na desigual distribuição de quantidades de toneladas-quilômetro-úteis (TKUs) transportadas por cada modal, com a prevalência do modal rodoviário (Figura 3.1), situação extremamente inadequada para um país com a extensão que tem o Brasil, tanto do ponto de vista de eficiência econômica quanto do ponto de vista ambiental.



**Figura 3.1:** – Distribuição modal da matriz brasileira de transportes regionais de cargas em 2011

Fonte: PNLТ (2011)

O PNLТ 2007 definiu 7 vetores logísticos que representam microrregiões homogêneas, agrupadas em função da superposição georreferenciada das seguintes características (PNLT 2011):

- Similaridades socioeconômicas;
- Perspectivas de integração e inter-relacionamento (a antiga noção de ‘corredores de transporte’);
- Funções de transporte, identificadas a partir da **análise de isocustos em relação aos principais portos concentradores de carga do País.**
- Impedâncias ambientais. [Grifo do Autor]

Os vetores logísticos definidos são: Amazônico, Centro-Norte, Nordeste Setentrional, Nordeste Meridional, Leste, Centro-Sudeste e Sul, conforme se verifica na Figura 3.2.



**Figura 3.2:** – Vetores Logísticos considerados no PNLТ

Fonte: PNLТ (2011)

Dentre os projetos estruturantes apontados pelo PNLT 2011, verifica-se a seguinte classificação:

- **AEP** - aumento de eficiência produtiva em áreas consolidadas : como o próprio nome sugere, refere-se ao aumento da eficiência de escoamento da produção em regiões que possuem maior nível de desenvolvimento de sua cadeia produtiva.
- **IDF** – Indução ao desenvolvimento de área de expansão de fronteiras agrícolas e minerais: pretendem auxiliar o crescimento de novas fronteiras agrícolas, em especial no Centro-oeste brasileiro, e novas áreas de produção mineral.
- **RDR** – Redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas: projetos para estimular o crescimento e desenvolvimento econômico de regiões com baixos indicadores sociais e econômicos. Destacam-se aí obras de implantação e melhorias de estrutura viária e recapacitação de portos, como forma de viabilizar atividades que dependem dessa estrutura para acontecerem.
- **IRS** – Integração regional sul-americana: projetos que estimulem a interligação entre os países da América do Sul, com vistas a melhor integrá-los sob o ponto de vista social, econômico e cultural. Destacam-se aí as obras de pontes internacionais.

### **3.2 PLANO NACIONAL DE LOGÍSTICA PORTUÁRIA - PNLP**

O Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) é o documento que orienta o planejamento estratégico do setor portuário. Representa a prioridade dada pelo Governo Federal na retomada de investimentos no planejamento do setor portuário, após aproximadamente três décadas sem ações contundentes nesse campo.

De forma simplificada, o PNLP externa o que se pretende de cada porto a longo prazo, ou seja, onde se quer chegar de modo a prover eficiência alocativa aos escassos recursos públicos e privados investidos no setor.

São três grandes objetivos prioritários (PNLP, 2013):

- Expansão da capacidade dos portos brasileiros para fazer frente ao crescimento da demanda por serviços portuários;

- Definição clara do arcabouço institucional, de modo a reduzir entraves e estimular a ocorrência dos investimentos privados nos portos, sob coordenação do Poder Público.
- Melhoria da eficiência na gestão dos portos públicos, tornando-os mais competitivos e autossustentáveis.

Com relação ao segundo objetivo citado, torna-se importante destacar a relevância do PNLP como insumo para a discussão do novo marco regulatório do setor portuário ao longo do ano de 2012, definido com o advento da publicação da Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013.

Dentre os produtos integrantes do PNLP, relacionam-se os seguintes:

- 1) Diagnóstico do Setor Portuário Brasileiro: Traz uma visão geral do setor, incluindo fatores como o arcabouço regulatório vigente à época (até dezembro de 2012), seus agentes intervenientes, modelos de exploração, etc, além de um cadastro geral dos portos públicos, divididos nos seguintes aspectos: Economia e Finanças Portuárias; Gestão Portuária e aspectos institucionais; Operação Portuária; Logística e Áreas de Influência; Capacidade Portuária e Infraestrutura; e Meio Ambiente;
- 2) Relatório de Ações Emergenciais para o desenvolvimento dos portos brasileiros, que indicou ações de curto prazo para o desenvolvimento do setor, fossem elas institucionais ou estruturantes;
- 3) Documento Capacidade Portuária Brasileira: apresenta a metodologia utilizada para o cálculo de capacidade dos portos brasileiros, além da aplicação desta metodologia com análises regionalizadas do setor portuário;
- 4) Relatório de Projeções de Demanda do Setor Portuário Brasileiro: estudo sobre as previsões de crescimento brasileiro em comércio exterior, cabotagem e passageiros de cruzeiros até 2030, considerando 34 grupos de produtos que representaram 100% das importações e exportações brasileiras em 2009. Foram considerados três cenários alternativos: tendência brasileira; agregação de valor no comércio exterior; e alto preço do petróleo;
- 5) Documentos Áreas de Influência dos Portos Brasileiros por Produtos e Áreas de Influência dos Portos Brasileiros por Porto: estudo sobre as hinterlândias ou zonas de influência dos portos públicos, lançando luz sobre a origem e destino das cargas e as vocações e características dos portos (se

concentradores, alimentadores, etc). Também analisa a questão da infraestrutura logística brasileira;

- 6) Documento Carregamento da Malha: de posse das projeções de crescimento da produção de bens e produtos, faz-se uma análise da alocação dessa demanda por transportes na malha (rodoviária, ferroviária, hidroviária) existente e considera as intervenções previstas no horizonte de análise do estudo (até 2030), atingindo assim os portos. Para isso, foi utilizado um software desenvolvido pelo Laboratório de Transportes e Logística (LabTrans/UFSC), denominado SIGSEP;
- 7) Modelo de Exploração dos Portos: propôs medidas a serem adotadas pelo Governo para melhoria do arcabouço legal e institucional do setor. Conforme já destacado, esse estudo auxiliou no entendimento das lacunas do setor e influenciou até certo ponto a redação adotada na Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013. Cabe destacar ainda que, na análise do Modelo de Exploração dos Portos, o Estudo Técnico do Setor Portuário no Brasil: Análise e avaliação da organização institucional e da eficiência de gestão do setor portuário brasileiro, elaborado pelo consórcio liderado pela sociedade Booz & Company do Brasil Consultores Ltda., sob coordenação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES - e da Secretaria de Portos, complementou a análise do tema, traçando uma série de alternativas para a tomada de decisão da alta cúpula do Governo, e propondo até mesmo quais mudanças normativas subsequentes seriam necessárias para cada uma dessas alternativas;
- 8) Portfólio de Ações e Projetos: Define escolhas estratégicas e investimentos necessários no setor. Divide-se em duas seções: i) Visão, Escolhas Estratégicas e Ações para o Setor Portuário e ii) Portfólio de investimentos;
- 9) Outros documentos: Relatório de Elaboração da Política de Capacitação Portuária, Documento Custo ABC Aplicado ao Porto de Fortaleza, Estudos para Promoção da Cabotagem.

Com a publicação da Lei 12.815, de 05 de junho de 2013, foi reforçada a importância do Plano Nacional de Logística Portuária e, conseqüentemente, dos Planos Mestre, pois o comando legal, em seu artigo 16, configurou uma espécie de

“centralização” da competência quanto ao planejamento setorial no Poder Concedente, agora representado pela Secretaria de Portos da Presidência da República.

*Art. 16. Ao poder concedente compete:*

*I - elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada;*

### **3.3 PLANOS MESTRES (MASTER PLANS)**

Orientados por essa visão sistêmica proporcionada pelo PNLP, parte-se para uma visão local do planejamento, por meio da elaboração de planos mestres (ou master plans) para os portos que compõem o sistema portuário.

O Plano Mestre de um porto traça a estratégia dos investimentos e descreve os rumos para onde o porto tende a seguir para maximizar a sua utilização e produção, dentro de um contexto econômico nacional, analisando aspectos de infraestrutura, operacionais e de gestão dos portos. Esses planos devem traçar estratégias para permitir o alcance das metas estabelecidas no PNLP.

Como estrutura geral, os Planos Mestres possuem a seguinte itemização:

- **Diagnóstico:** inicialmente é feita uma caracterização geral do porto, com um apanhado geral de dados cadastrais do histórico do porto, descrição da infraestrutura disponível e dos acessos ao porto, sua análise operacional, aspectos relacionados ao meio ambiente e o diagnóstico da gestão do porto, etc.
- **Análise Estratégica:** apresenta a missão e a visão do porto e faz uma análise estratégica com base na técnica da Matriz SWOT. Sugere ao final as linhas estratégicas a serem seguidas pelo porto.
- **Projeção de demanda:** detalha a metodologia e descreve os resultados da análise da demanda projetada para o porto, com base na movimentação de suas principais cargas.
- **Projeção da Capacidade:** analisa a capacidade atual de movimentação de cargas do porto e suas expansões previstas por meio de intervenções físicas (obras), no que diz respeito à infraestrutura e à superestrutura de cais, acessos (rodoviários e ferroviários) e armazenagem.

- Comparação de demanda e capacidade: verifica, no horizonte de 20 anos, as intervenções que devem ser programadas para a ampliação da capacidade além das já previstas, de modo a atender à demanda projetada para o porto.
- Alternativas de expansão: analisa as alternativas para expansão da capacidade (estruturais ou não) sob os pontos de vista técnico, econômico e ambiental, como forma de dar subsídio para a tomada de decisão.
- Estudo Tarifário e análise do Modelo de Gestão: Analisa a política tarifária existente no porto e sustentabilidade do mesmo sob o ponto de vista econômico-financeiro.

### **3.4 PLANO GERAL DE OUTORGAS - PGO**

O PGO deve consistir em um plano de ação para a execução das outorgas de novos portos ou terminais públicos e privados.

Nesse sentido, o PGO constitui-se em ferramenta de planejamento estratégico, que propõe incentivo à parceria com a iniciativa privada, apresentando declarações de interesses governamentais sobre o sistema portuário (FIALHO, 2009).

A competência da ANTAQ de propor à SEP/PR o plano geral de outorgas (PGO) de exploração da infraestrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas, era prevista na Lei nº 10.233/2001, em seu art. 27.

Com o advento da Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013, a competência pela elaboração do PGO foi repassada para a Secretaria de Portos, conforme nova redação dada para a Lei n. 10.623, de 28 de maio de 2003, em seu artigo 24-A, inciso III.

Por óbvio, deve ser montado com base em diretrizes traçadas no PNLP e nos Master Plans.

Entretanto, para fins de subsídio ao PGO, somente a base de dados do PNLT foi considerada. Sua revisão, ajuste e adequação permitiram a simulação de portos “virtuais” identificados por centróides em áreas marítimas costeiras (QUADROS, 2009).

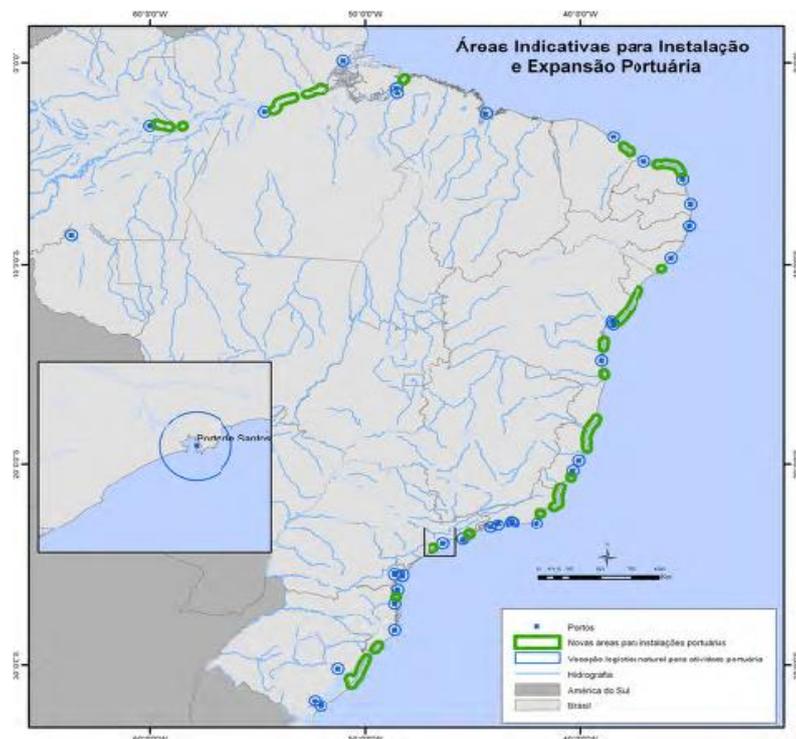
Os ajustes e adequações consideraram, em termos gerais:

- A oferta de Transportes;
- A socioeconomia (produção e consumo)

- As áreas ambientais;
- A identificação de parâmetros físicos da costa brasileira;
- A ligação de pontos de navegação na costa à rede multimodal de simulação.

A identificação desses pontos com potencial de abertura de novos portos ou terminais portuários vislumbra também permitir um planejamento ocupacional com o objetivo de subsidiar a Secretaria de Patrimônio da União - SPU - na delimitação de áreas de interesse do setor portuário.

De fato, foram identificadas 19 áreas subdivididas em 45 microáreas com potencial para receber novos portos ou ampliar os existentes, conforme Figura 3.3 a seguir:



**Figura 3.3:** – Novas áreas para instalação e expansão portuária.

Fonte: CENTRAN, 2009.

Vetor Logístico	Estado	ÁREA	Número de Subáreas	Demanda Relevante
Amazônico	AM	01AM01	1	Granel Vegetal
		01AM02	2	Granel Vegetal
	PA	01PA03	3	Granel Vegetal
		01PA04	1	Granel Vegetal
Centro-Norte	PA	02PA05	4	Contêiner/Granel Mineral: bauxita
Nordeste-Setentrional	AL	03AL08	4	Granel Vegetal: açúcar
	CE	03CE06	2	Contêiner/Granel Líquido
	RN	03RN07	5	Granel Mineral: minério de ferro
Nordeste-Meridional	SE	04SE09	1	Granel Líquido: combustíveis
	BA	04BA09	2	Granel Líquido: combustíveis
		04BA10.1	2	Granel Vegetal/Granel Mineral: minério de ferro
		04BA10.2	1	Granel Vegetal/Granel Mineral: minério de ferro
Leste	BA	05BA11	2	Granel Mineral/Contêiner/ Carga geral
	ES	05ES11	1	Granel Mineral/Contêiner/ Carga geral
		05ES12	1	Granel Mineral/Contêiner/ Carga geral
		05ES13	1	Granel Mineral/Contêiner
	RJ	05RJ13	1	Granel Mineral/Contêiner
05RJ14		2	Granel Mineral/Contêiner	
Centro-Sudeste	SP	06SP15	2	Granel Vegetal/Contêiner
		06SP16	1	Granel Vegetal/Contêiner
Sul	RS	07RS19	2	Granel Vegetal/Contêiner
	SC	07SC17	2	Granel Vegetal: soja e farelo de soja/Contêiner
		07SC18	2	Granel Mineral/Contêiner
<b>Total</b>		<b>19 áreas</b>	<b>45 subáreas</b>	

**Tabela 3.1:** Tabela-resumo com as novas áreas para instalação e expansão portuária.

Fonte: FIALHO, 2009.

Além disso, segundo o Relatório “Subsídios Técnicos para Identificação de Áreas Destinadas à Instalação de Portos Organizados ou Autorização de Terminais de Uso Privativo em Apoio ao Plano Geral de Outorgas” (CENTRAN, 2009):

O Plano Geral de Outorgas contempla informações sobre os fluxos de carga e as regiões onde há potencial para movimentação, tudo isso relacionado às questões ambientais. Além disso, o PGO privilegiou a multimodalidade, fator que foi fundamental para definir as novas áreas com possibilidades para instalação portuária. O Plano prevê, ainda, a criação do programa de arrendamento das instalações dos portos públicos existentes, a ser elaborado pelas autoridades portuárias.

Segundo esse relatório, foram seguidas três etapas técnicas no curso do estudo do PGO. Na primeira, realizaram-se os cálculos de demanda de cargas a serem escoadas em cada vetor logístico.

Na segunda etapa foram estudadas as profundidades mínimas, de acordo com a carga esperada, com base nas cartas náuticas da costa referente a cada vetor logístico e na bacia amazônica.

A terceira etapa do estudo verificou as malhas rodoviária, ferroviária e hidroviária, implantadas ou projetadas, que atendem ou estão próximas das áreas indicadas para instalação de portos públicos e concentradoras de terminais de uso privativo de cargas.

Para seleção de novas áreas para outorga, foram consideradas algumas restrições: profundidade mínima de 7 metros a pelo menos 1 km da linha de costa; distanciamento mínimo de 10 km no entorno de Unidades de Conservação; e o distanciamento de aproximadamente 30 quilômetros das áreas com vocação logística natural para o desempenho de atividades portuárias (porto público, por exemplo).

### **3.5 PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO PORTUÁRIO – PDZ - E PROGRAMA DE ARRENDAMENTOS DO PORTO - PAP**

Segundo a Portaria nº 414/2009/SEP, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) é:

o instrumento de planejamento da Administração Portuária que visa, no horizonte temporal, considerado o ambiente social, econômico e ambiental, o estabelecimento de estratégias e de

metas para o desenvolvimento racional e a otimização do uso de áreas e instalações do porto organizado.

O PDZ deve conciliar as diretrizes do planejamento nacional com os planos de desenvolvimento urbano do município, do Estado e da região onde o porto se encontra, com vistas a adequar as áreas e instalações do Porto Organizado às necessidades de movimentação de carga e passageiros, considerando os horizontes de médio (10 anos) e longo (20 anos) prazo.

Ainda segundo a Portaria nº 414, o PDZ deve externar de forma clara e ordenada as metas a serem alcançadas, os meios necessários para sua execução e os benefícios a serem auferidos pelos usuários em decorrência dos investimentos esperados.

Por meio do PDZ, dever-se-ia prever as áreas passíveis de arrendamento, bem como um planejamento para as licitações com cronograma adequado às demandas do porto, objeto de estudo abordado no Programa de Arrendamentos Portuários (PAP), e que derivava do próprio PDZ.

Com a publicação da Lei n.12.815 de 05 de junho de 2013, perde o sentido a elaboração do Programa de Arrendamentos Portuários pelas Autoridades Portuárias, tendo em vista que, com base no artigo 16 desta Lei, cabe agora ao Poder Concedente, representado pela Secretaria de Portos, definir as diretrizes para realização das licitações de arrendamentos, além de celebrar os contratos.

*Art. 16. Ao poder concedente compete:*

*(...)*

*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*

Além disso, cabe à ANTAQ realizar os procedimentos licitatórios, com base nas diretrizes da SEP (Art. 6º, Lei 12.815)..

*§ 2 Compete à Antaq, com base nas diretrizes do poder concedente, realizar os procedimentos licitatórios de que trata este artigo.*

*§ 3 Os editais das licitações de que trata este artigo serão elaborados pela Antaq, observadas as diretrizes do poder concedente.*

Por fim, cabe destacar que a mesma lei abriu a possibilidade, como se verifica no § 5, de delegação da competência relativa à licitação, a critério do Poder Concedente, conforme análise da conveniência e oportunidade, desde que obedecidas suas diretrizes.

*§ 5 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.*

#### **4 MEDIDAS PARA OTIMIZAÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO**

Conforme abordado anteriormente, algumas medidas são recomendáveis para que se tenha maior eficiência no processo de planejamento do setor portuário. Passa-se a descrever a seguir essas medidas.

##### **4.1 COORDENAÇÃO ENTRE PNL T E PNL P**

Cabe ao Ministério dos Transportes a elaboração do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), e à Secretaria de Portos, a elaboração do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

Além disso, cumpre destacar que à Secretaria de Portos compete a elaboração e o monitoramento do planejamento dos portos marítimos e interiores (fluviais e lacustres), por meio da redação dada pela Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013. Entretanto, até a edição da citada norma, as competências relativas a portos marítimos e interiores eram divididas: marítimos para a SEP, e interiores para o Ministério dos Transportes.

Esses dois pontos ocasionavam desalinhamento entre os instrumentos de planejamento citados: PNLP e PNLT, contribuindo negativamente à integração multimodal e à racionalidade da malha de transportes como um todo (BNDES, 2012).

Entretanto, esse desalinhamento poderia ser minimizado com a efetiva atuação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT. Criado em 2001 para propor medidas de integração dos diferentes modais de transporte e das políticas de desenvolvimento de cada um, e de harmonização das políticas de transportes das diferentes esferas de Governo (Federal, Estadual e Municipal), esse colegiado – formado com a representação dos Ministérios dos Transportes (que o preside); do Planejamento, Orçamento e Gestão; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; da Defesa; da Justiça; das Cidades; do Meio Ambiente; da Fazenda; e pela Casa Civil – ainda não exerce plenamente suas atribuições, tendo publicado (até meados de 2013) uma única resolução, que dispõe sobre seu funcionamento interno.

Desse modo, há necessidade de que o CONIT busque uma atuação mais contundente, realizando as reuniões periódicas indispensáveis para se discutir o planejamento integrado de transportes, assegurando a participação mais efetiva de seus representantes.

Um avanço importante se deu recentemente com a criação da Empresa de Planejamento e Logística de Transportes – EPL, por meio da Medida Provisória 576 de 15 de agosto de 2012, cujo principal objetivo é prestar serviços na área de estudos e pesquisas destinados a subsidiar o planejamento do setor de transportes no País.

Entre as competências enumeradas no art. 5º da Medida Provisória, destacam-se:

I - elaborar estudos de viabilidade técnico-econômica e de engenharia necessários ao desenvolvimento de projetos de transportes;

(...)

VI - subsidiar a formulação, o planejamento e a implementação de ações no âmbito da política de transporte, de modo a propiciar a **integração das diversas modalidades de transportes**;

(...)

XII - elaborar estudos de curto, médio e longo prazo, necessários ao desenvolvimento de planos de expansão da infraestrutura do setor de transportes; [Grifo do autor]

No final de 2012, o Governo Federal anunciou o Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), que tem como objetivo integrar as diversas iniciativas de planejamento dos setores de logística. Os investimentos previstos, públicos e privados, compõem a carteira do denominado Programa de Investimentos em Logística, que tem como objetivo principal a redução do Custo Brasil, aumentando a competitividade dos produtos brasileiros.

Essas medidas são recentes e, portanto, ainda não produziram os efeitos esperados. Entretanto, aguarda-se a efetiva integração entre o planejamento dos diversos modais de transporte no Brasil, incluindo-se aí os Portos, elos importantes da cadeia logística.

#### **4.2 COORDENAÇÃO ENTRE O PNL E O PGO**

Como já mencionado anteriormente, a elaboração do PNL é de responsabilidade da SEP/PR, e a elaboração do PGO era de competência da ANTAQ até a edição da Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013. Isso gerou pouca coerência entre os dois documentos.

Cabia à SEP/PR a aprovação do PGO elaborado pela ANTAQ (Lei nº 11.518/07, art. 3o., III), o que foi feito apenas de forma parcial na primeira versão apresentada por esta Agência, no ano de 2009.

O referido texto foi aprovado em caráter transitório pela SEP, conforme Portaria nº. 257 de 17 de setembro de 2009, determinando sua revisão e reapresentação à SEP no prazo de quinze meses, em consonância com o estabelecido pela Portaria SEP nº. 178 de 29 de junho de 2009 e com as diretrizes e políticas do Decreto nº. 6.620 de 29 de outubro de 2008. O prazo para reapresentação do PGO à SEP, portanto, venceu em 16 de dezembro de 2010. As principais pendências para a reapresentação do PGO, constantes na Nota Técnica nº. 01/2009 SAD/SEP/PR de 8 de maio de 2009, foram:

- Levantamento da capacidade atual dos portos e terminais portuários públicos;
- Projeção da capacidade dos portos e terminais portuários públicos e privados considerando-se as melhorias no aproveitamento da infraestrutura instalada;
- Identificação do potencial de expansão nos portos organizados e terminais de uso privativo instalados;

- Balanço de demanda e capacidade atual e máxima nos portos existentes e indicativo de previsão de necessidade de novos portos;
- Diagnóstico concorrencial da área;
- Indicativo da viabilidade econômico-financeira dos empreendimentos;
- Mapas detalhados dos portos existentes e áreas de expansão;
- Disponibilização de bases de dados utilizadas;
- Disponibilidade de memorial de cálculo.

Em 12 de julho de 2011 a SEP e a ANTAQ assinaram Acordo de Cooperação Técnica para o desenvolvimento dos estudos para o “Plano Nacional de Logística Portuária” e “Plano Geral de Outorgas – Subsetor Portuário”.

Em 3 de outubro de 2011 a SEP instituiu Grupo de Trabalho SEP-ANTAQ, com a finalidade de elaborar os estudos mencionados no Acordo de Cooperação Técnica.

A Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2012, convertida na Lei 12.815, de 05 de junho de 2013, lançou luz a esta questão ao centralizar na Secretaria de Portos a competência para elaboração dos dois instrumentos (PGO e PNLP). Deste modo, há, no momento, plenas condições de que esses instrumentos, coordenadamente, sejam ferramentas eficazes na condução dos esforços para realização das outorgas no Setor Portuário.

Para isso, o PGO deve seguir as orientações lançadas pelo PNLP, que é resultado de uma visão abrangente do planejamento portuário nacional.

#### **4.3 UNIFICAÇÃO DOS PLANOS MESTRE E PDZS**

Cumprir fazer algumas considerações sobre o sobreposição de escopo que existe entre dois dos principais instrumentos de planejamento do setor: o Plano Mestre e o PDZ.

O PDZ, como citado anteriormente, foi instituído pela Lei nº 8.630 de 1993, em seu artigo 30, inciso X, que previu a competência do CAP para “aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento dos portos”.

Entretanto, somente em 2009 a Portaria nº 414/2009/SEP regulamentou seu escopo. Essa norma estabeleceu as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos

mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) de cada porto organizado marítimo.

Cabe destacar que a nova Lei 12.815, de junho de 2013, trouxe modificações importantes, ao alterar a prerrogativa de aprovação dos PDZs, elaborados pelas Autoridades Portuárias, mas agora aprovados pelo Poder Concedente, representado pela SEP (Art. 17, § 2).

§ 2 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.

Já os Planos Mestres, de acordo com o que previa o Termo de Cooperação nº 01/2010/UFSC/SEP/PR, firmado entre a SEP e a Universidade Federal de Santa Catarina, são instrumentos de planejamento para direcionar os investimentos do porto e descrever os caminhos para onde o porto tende a seguir, com fins de maximizar a sua utilização e produção.

Ao contrário do que ocorre para os PDZs, não há previsão normativa quanto à necessidade de elaboração dos Planos Mestres nem tampouco quanto ao escopo para elaboração destes. Por sua vez, o Termo de Cooperação supracitado prevê apenas o escopo dos planos, conforme se verificará adiante.

Além disso, cabe destacar que esse Termo de Cooperação previu a elaboração de Planos Mestres para os 15 principais portos públicos nacionais, já concluídos, quais sejam: Santos, Paranaguá, Vitória, Rio de Janeiro, Itaguaí, Itaquí, Vila do Conde, Santarém, SUAPE, Pecém, Salvador, Aratu, Pecém, Itajaí e Rio Grande.

Novo Termo de Cooperação (T.C. nº 03/2011/SEP/UFSC) entre as mesmas instituições, firmado em 2011, prevê que os demais portos públicos brasileiros sejam contemplados com seus planos.

Para ilustrar, segue tabela comparativa entre o que prevê a Portaria nº 414/2009/SEP para os PDZs e o que prevê o Termo de Cooperação nº 03/2011/SEP/UFSC para os Planos Mestres:

Portaria nº 414/2009/SEP – PDZ's	T.C nº 03/2011/SEP/UFSC - Planos Mestres
1. Cadastro documentado do porto	1.1 Levantamento de Dados
2. Fluxos de cargas, atual e projetado que demandarão ao porto ao longo dos horizontes de planejamento	Movimentação do Porto;
3. Fluxos de passageiros, atual e projetado que demandarão ao porto ao longo dos horizontes de planejamento	Infraestrutura acostável;
4. Frota de navios que acessará o porto, dentro dos horizontes de planejamento;	Infraestrutura de pátio;
5. Situação operacional;	Equipamentos utilizados;
6. Situação ambiental	Gestão portuária;
7. Interação entre o porto e a cidade onde aquele está localizado	Localização geográfica.
8. Análise e diagnóstico	1.2 Diagnóstico da Situação Atual:
9. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento.	Diagnóstico da situação física do porto;
	Análise de mercado;
	Diagnóstico das operações portuárias;
	Análise do tráfego marítimo;
	Diagnóstico da gestão do porto;
	Diagnósticos dos aspectos financeiros do porto.
	1.3 Análise Estratégica:
	Visão e missão do porto;
	Formulação da matriz SWOT do porto;
	Estratégias pretendidas.
	1.4 Projeção da Demanda:
	Análise histórica da demanda;
	Modelos de projeção da demanda;
	Projeções de tendências da demanda;
	Tendências da demanda local.
	1.5 Projeção da Capacidade:
	Análise da capacidade atual do porto;
	Estimativa da capacidade futura de acordo com o <i>mix</i> de produtos projetados.
	1.6 Comparação entre Demanda e Capacidade:
	Demanda versus a capacidade do porto;
	Previsão da necessidade de ampliação da capacidade.
	1.7 Alternativas de Expansão:
	Gargalos atuais do porto;
	Identificação de necessidades de melhorias operacionais;
	Obras de expansão previstas;
	Estimativas de custos das alternativas de expansão.
	1.8 Viabilidade Econômica:
	Cálculo da viabilidade econômica de cada alternativa de expansão;
	Comparação entre alternativas;
	1.9 Análise ambiental:
	Aspectos institucionais e legais;
	Oportunidades e restrições quanto ao uso ocupação dos recursos naturais;
	Relação Porto Cidade;
	Matriz de causas e efeitos para cada alternativa de expansão;
	Comparação entre alternativas de expansão;
	Conclusão e recomendações;
	1.10 Planejamento de Longo Prazo:
	Análise do PDZ atual do porto;
	Comparação entre alternativas de expansão.
	1.11 Estudo Tarifário:
	Análise da situação financeira do porto;
	Análise da estrutura de custeio do porto;
	Apliação da metodologia de custeio definida no PNL P.
	1.12 Análise do Modelo de Gestão
	Análise dos contratos de arrendamento do porto;
	Identificação do modelo de gestão mais adequado ao porto.

**Tabela 4.1:** Comparativo de escopo entre PDZs e Planos Mestres.

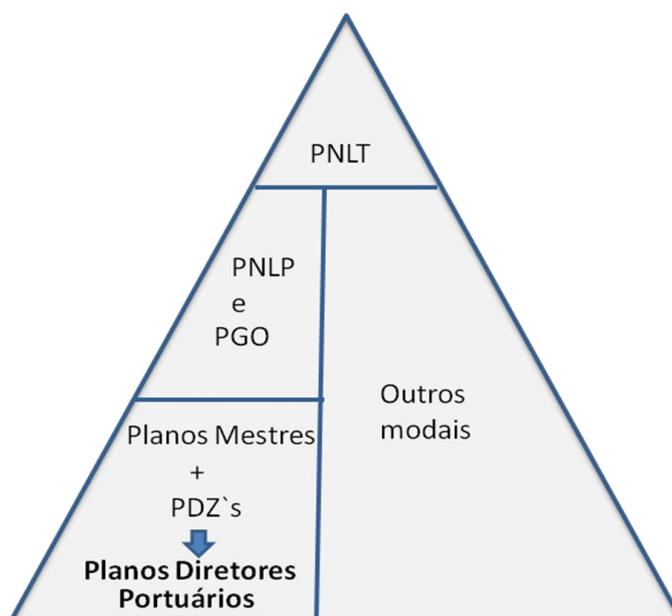
Fonte: própria

Percebe-se claramente a sobreposição entre os escopos trabalhados, bem como a maior abrangência do Plano Mestre.

Conforme apontado anteriormente, a aprovação do PDZ era, até a publicação da Lei 12.815, de junho de 2013, de responsabilidade do Conselho de Autoridade Portuária, passando a ser, após a vigência dessa norma, competência da SEP. A proposta inicial é normalmente apresentada pela Autoridade Portuária. Já o Plano Mestre é um documento elaborado pela SEP, por meio da parceria com a Universidade Federal de Santa Catarina, ouvidas as Autoridades Portuárias.

Surge, assim, a possibilidade indesejável de que um mesmo porto possua dois instrumentos de planejamento, possivelmente desalinhados. Para exemplificar, há possibilidade de existir divergências entre as demandas estimadas de movimentação de carga nos portos ou ainda entre as propostas de planos de expansão.

Assim, propõe-se um documento único de planejamento local, cujo escopo unifique o que está atualmente previsto para os Planos Mestres, incorporando-se os estudos de zoneamento do porto presentes nos PDZs, e alinhando-o aos planos diretores do município onde o porto se situa e às diretrizes nacionais emanadas do PNLP. Esse plano seguiria as diretrizes de planejamento estratégico do PNLP. Como sugestão, esse documento poderia ser denominado Plano Diretor Portuário.



**Figura 4.1:** – Estrutura do Processo de Planejamento (do Nível Setorial ao Planejamento Local)

Fonte: BNDES, 2012 (adaptado)

## 5 CONCLUSÃO

Após um período de grande desenvolvimento do sistema de planejamento do setor portuário nas décadas de 70 e 80, sob regência do DNPVN e da Portobrás, houve um aparente abandono do tema por parte do Governo Federal, por quase 30 anos.

Notadamente durante a gestão da Portobrás, a melhoria metodológica no desenvolvimento dos Planos Diretores Portuários e dos Planos de Desenvolvimento Portuários ficou evidente a cada atualização, denotando a expertise adquirida tanto pelos profissionais envolvidos, quanto pela instituição, prática que necessita ser resgatada para os dias atuais.

A partir da extinção da Portobrás, em 1990, o modelo que vigorou após a publicação da Lei 8630/93 possuía uma visão fragmentada de planejamento, sem uma coordenação central por parte do Poder Público Federal, algo inconcebível considerando a complexidade de se estruturar um plano logístico para um país de dimensão continental como o Brasil.

Avanços expressivos ocorreram recentemente, desde a criação da Secretaria de Portos, relativamente ao modelo de planejamento estratégico do setor portuário.

Os instrumentos de planejamento vigentes, tais como o PNLP, o PGO, os Planos Mestres, os PDZs e os PAPs, permitem que se possa enxergar o rumo a ser tomado para que os portos e terminais portuários nacionais se desenvolvam com máxima eficiência produtiva e alocativa.

Entretanto, ajustes devem ser realizados de modo a simplificar e otimizar o processo de planejamento, conforme foi sugerido neste documento.

Dentre as sugestões feitas, destaca-se a que prevê uma melhor coordenação entre o Plano Nacional de Logística de Transportes e o Plano Nacional de Logística Portuária, o que resultaria em efetiva integração entre o planejamento dos diversos modais de transporte no Brasil, incluindo-se aí os Portos, elos importantes da cadeia logística.

Por outro, a coordenação entre o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Geral de Outorgas é determinante para que haja uma política adequada na condução dos esforços para realização das outorgas no Setor Portuário, ampliando assim sua capacidade por meio de investimentos a serem realizados em parceria com a iniciativa privada.

Ainda, a unificação dos escopos dos Planos Mestres e dos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuários – PDZ's – em um documento único é, sem dúvida, melhoria desejável para o modelo de planejamento do setor portuário nacional, prevenindo a existência de divergências de direcionamentos para o desenvolvimento de cada porto individualmente.

Além disso, de modo a melhor integrar o planejamento da logística nacional, em que como já foi dito, os portos são pontos nodais importantes, faz-se necessário que o CONIT realize suas reuniões periódicas, em conformidade com o estabelecido por ocasião de sua criação.

A criação da EPL – Empresa de Planejamento e Logística S.A.- também demonstra um avanço importante, desde que esse órgão cumpra o seu papel institucional, qual seja, planejar o setor de transportes nacional, levando em consideração todos os seus modais e os portos.

Cumprir destacar que, ao longo da elaboração do presente Trabalho de Conclusão de Curso, foi publicada a Medida Provisória n. 595, de 06 de dezembro de 2013, posteriormente convertida na Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013. Em linha com algumas proposições que vinham sendo construídas pelo autor, esse novo Marco Regulatório trouxe alterações positivas para o sistema de planejamento do Setor Portuário. Dentre elas, a centralização de seu planejamento estratégico no Poder Público Federal, exercido pela Secretaria de Portos da Presidência da República, de modo a dar melhor eficiência na destinação dos escassos recursos para a melhoria de infraestrutura dos portos, de forma coordenada e coerente com as demais iniciativas em curso pelo Governo Federal na malha logística nacional (rodovias, ferrovias, aerovias, hidrovias e dutovias).

Destarte, com vistas a dar maior efetividade na execução deste planejamento com uma visão sistêmica, foi concentrada no Poder Concedente, representado pela SEP, a competência para a realização das outorgas, seja por meio de concessões, arrendamentos ou autorizações para Terminais de Uso Privado - TUPs.

À Agência Nacional de Transportes Aquaviários, caberá a operacionalização dessas outorgas, devendo ela realizar os procedimentos licitatórios das concessões e arrendamentos e os trâmites relativos às chamadas ou anúncios públicos (art. 8º. da Lei n.12.815, de junho de 2013) para os TUPs.

Por fim, sugere-se que sejam aprofundadas, em outros trabalhos acadêmicos, as pesquisas relativas ao tema tratado neste documento, desenvolvendo-se, por exemplo, uma proposta para um instrumento único de planejamento local, com a recomendação de um escopo ideal e a aplicação em um caso concreto de um porto existente.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. **A reforma portuária brasileira**. Brasília: Banco Mundial, 2001. Disponível em: [http://www.geipot.gov.br/estudos\\_realizados/Reforma\\_Portuaria\\_relfinal.doc](http://www.geipot.gov.br/estudos_realizados/Reforma_Portuaria_relfinal.doc) Acesso em: 26 set. 2012

PORTOBRÁS – EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL S.A.. **Plano de Desenvolvimento Portuário: Porto de Santos 1987 - 1996**. Volume A: Cadastro Físico das Instalações. Brasília: Portobrás, 1987

PORTOBRÁS – EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL S.A.. **Plano de Desenvolvimento Portuário: Porto de Santos 1987 - 1996**. Volume B – TOMO I: Fluxos de Carga. Brasília: Portobrás, 1987

PORTOBRÁS – EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL S.A.. **Plano de Desenvolvimento Portuário: Porto de Santos 1987 - 1996**. Volume B – TOMO II: Frota de Navios e Situação Operacional. Brasília: Portobrás, 1987

PORTOBRÁS – EMPRESA DE PORTOS DO BRASIL S.A.. **Plano de Desenvolvimento Portuário: Porto de Santos 1987 - 1996**. Volume C: Análise e Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento. Brasília: Portobrás, 1987

**BRASIL. LEI Nº 3.421 (1958)**. Cria o Fundo Portuário Nacional, a Taxa de Melhoramentos dos Portos e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3421.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3421.htm) Acesso em: 08 jan. 2013.

**BRASIL. LEI Nº 6.222 (1975)**. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. PORTOBRÁS. Disponível em: [http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=6222&tipo\\_norma=LEI&data=19750710&link=s](http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaNormas.action?numero=6222&tipo_norma=LEI&data=19750710&link=s) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. LEI Nº 8.630 (1993).** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. LEI Nº 10.233 (2001).** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10233.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10233.htm) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. LEI Nº 10.683 (2003).** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.683.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.683.htm) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. LEI Nº 11.518 (2007).** Acresce e altera dispositivos das Leis nos 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/L11518.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11518.htm) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. LEI Nº 12.815 (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. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm) Acesso em: 05 out. 2013.

**BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 576 (2012).** Altera as Leis no 10.233, de 5 de junho de 2001, e no 12.404, de 4 de maio de 2011, para modificar a denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV para Empresa de Planejamento e Logística S.A. - EPL, e ampliar suas competências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/576.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/576.htm) Acesso em: 17 out. 2012.

**BRASIL. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 595 (2012).** Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Mpv/595.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/595.htm) Acesso em: 08 jan. 2013.

**BRASIL. PORTARIA n. 257/SEP (2009).** Aprova o Plano Geral de Outorgas para exploração de portos organizados e terminais portuários marítimos de uso privativo, nos termos que especifica. Disponível em: <http://www.portogente.com.br/comente/index.php?cod=25063> Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. PORTARIA n. 414/SEP (2009).** Estabelece as diretrizes, os objetivos gerais e os procedimentos mínimos para a elaboração do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário - PDZ. Disponível em: [http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151135&id\\_site=1380&ordenacao=1](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=151135&id_site=1380&ordenacao=1) Acesso em: 26 set. 2012.

**BRASIL. DECRETO n. 46.434 (1959).** Aprova Regulamento de disposições da Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1953, que cria o Fundo Portuário Nacional, a Taxa de Melhoramento dos Portos, e dá outras providências. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-46434-15-julho-1959-385560-publicacaooriginal-1-pe.html> Acesso em: 08 jan. 2013.

**BRASIL. DECRETO n. 6.620 (2008).** 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, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6620.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6620.htm) Acesso em: 26 set. 2012.

SEP (SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA). Nota Técnica nº. 01/2009 SAD/SEP/PR, 2010, Brasília (DF).

SEP (SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA). Termo de Cooperação nº 03/2011/SEP/UFSC, 2011, Brasília (DF)

SEP (SECRETARIA DE PORTOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA). Plano Nacional de Logística Portuária/PNLP: Resumo Executivo. Brasília, 2013

BNDES. Estudo Técnico do Setor Portuário no Brasil: Análise e avaliação da organização institucional e da eficiência de gestão do setor portuário brasileiro – Relatório Consolidado. Rio de Janeiro, dez. 2012. 278p.

CENTRAN – Centro de Excelência em Engenharia de Transportes. Subsídios Técnicos para Identificação de Áreas Destinadas à Instalação de Portos Organizados ou Autorização de Terminais de Uso Privativo em Apoio ao Plano Geral de Outorgas:. Rio de Janeiro, mai. 2009. 131p.

\_\_\_\_\_. Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT. Rio de Janeiro: Ministério da Defesa, Exército Brasileiro, DEC – Departamento de Engenharia e Construção, 2007.

LOGIT - Plano Nacional de Logística e Transportes – PNLT – Relatório Executivo. Brasília, 2012

QUADROS, S. G. R. Subsídios Técnicos ao Plano Geral de Outorgas. Abril, 2009. Apresentação Disponível em: <http://www.antaq.gov.br/portal/pdf/palestras/Abr09PGOSaulQuadrosCentran.pdf> Acesso em: 23 out. 2012.

FIALHO, F. A. B. Plano Geral de Outorgas. Abril, 2009. Apresentação Disponível em: Plano Geral de Outorgas Acesso em: 23 out. 2012.

BOGOSSIAN, M.P. (2011). Entraves Operacionais Portuários: Plataformas de Análise Comparativa. Tese de Doutorado, Publicação, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, Universidade de Brasília 303 p.

BEZERRA, B.G.; ROSA, D. P.; LONTRA, G. Reestruturação Financeira e Institucional do Subsetor Portuário. Brasília: IPEA, 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/infraestrutura/transportes/volume2.pdf> Acesso em: 26 nov. 2012.

Em: <<http://www.tecnologistica.com.br/feira/ministros-anunciam-plano-nacional-de-logistica-integrada-na-abertura-da-intermodal/>>. Acesso em 05 out. 2013

Em: <<http://www.logisticabrasil.gov.br/>> Acesso em 05 out 2013.

## **APÊNDICE I**

**Entrevistado: Marcos Paulo Bogossian**

**Formação:** Graduação em Administração pela Universidade Cândido Mendes – UCAM/RJ; Graduação em Ciências Atuariais e Estatística pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ; Graduação em Economia pela Universidade de Brasília, UNB; Mestrado em Engenharia de Transportes pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ e Doutorado em Transportes pela Universidade de Brasília, UNB.

**Experiências Profissionais Relevantes:** Foi Chefe da Divisão de Planejamento da Empresa de Portos do Brasil entre 1986 e 1990, quando coordenou a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Portuários e em 1990 foi Chefe do Departamento de Planejamento daquela Empresa.

### **ENTREVISTA**

**Como era a estrutura de Planejamento da PORTOBRÁS?**

**Bogossian:** *A PORTOBRÁS possuía um departamento responsável pelo planejamento estratégico do setor portuário nacional, além do da própria empresa e suas subsidiárias, o Departamento de Planejamento. Ele contava com cerca de 80 técnicos e estruturava-se em 3 divisões: a Divisão de Planejamento, a Divisão de Estudos Econômicos e a Divisão de Orçamento. Na Divisão de Planejamento, ficava concentrada a responsabilidade pela elaboração e revisões subsequentes dos Planos de Desenvolvimento Portuários. Vale também destacar que a Divisão de Estudos Econômicos tratava dos estudos de acompanhamento da demanda e das tendências dos fluxos de cargas, com o apoio da Seção de Estatística.*

**Quando da criação da PORTOBRÁS, já havia estudos de planejamento do setor que puderam ser aproveitados?**

**Bogossian:** *Sim, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis havia contratado inicialmente, antes de 1972(salvo engano) um grupo de consultores que, com apoio da PLANAVE, estudou os principais portos do Brasil para implantar um sistema de estatística, instrumento básico de conhecimento que permitiria anos depois os insumos do planejamento do setor. Antes disso, o NEDECO, instituto de pesquisa holandês, já havia produzido o primeiro estudo portuário brasileiro, que também havia identificado a necessidade de se levantar estatísticas para subsidiar a tomada de decisões importantes para o setor.*

**O Senhor, durante 4 anos, chefiou a Divisão de Planejamento, órgão responsável pela elaboração dos Planos de Desenvolvimento Portuários. Como foi essa experiência?**

**Bogossian:** *A elaboração dos PDPs era um processo muito participativo. Contávamos com o apoio de 5 empresas consultoras e grandes nomes do setor, como o ex-presidente da PORTOBRÁS, Dr. Arno Markus. A definição de critérios, bem como os ajustes de escopo do trabalho eram feitos em reuniões semanais, com base em um projeto-piloto. Os estudos dos PDPs eram divididos em 6 partes: cadastro físico das instalações; estudo e projeção da demanda; estudo e projeção da frota de navios; análise da capacidade instalada nos portos; análise e diagnóstico das tendências e dos dados e; elaboração do plano de desenvolvimento do porto com conseqüente zoneamento do mesmo em função das previsões. Para cada uma dessas etapas, realizavam-se seminários regionais, com a participação de representantes da PORTOBRÁS, do porto em discussão, dos proprietários de carga, dos governos locais, dos consultores envolvidos, dentre outros. Eram também analisados e monitorados os aspectos tarifários e suas tendências.*

**Que aspectos eram considerados nos planos de desenvolvimento dos portos?**

**Bogossian:** *Por meio da comparação da demanda e da capacidade ao longo do horizonte de planejamento considerado, era gerado um programa de investimentos que levava em consideração intervenções nos portos em três níveis:*

1. *Intervenção Nível I (menor custo): neste conjunto estavam previstas melhorias operacionais, tais como ganhos de produtividades resultantes de melhorias de eficiência da mão de obra, eliminação de gargalos, capacitação de pessoal e ajustes na gestão, por exemplo.*
2. *As Intervenções de Nível II (custo médio): previa investimentos em superestrutura, tais como compra de guindastes, substituição de empilhadeiras e outros equipamentos melhorias nas condições de acessibilidade, por exemplo.*
3. *Intervenção Nível III (custo alto): previa investimentos em infraestrutura, tais como construção de novos berços, por exemplo. Este nível de intervenção somente era utilizado em último caso, quando os dois outros tipos não eram suficientes para atender as demandas previstas. (sempre monitoradas)*

*Essas intervenções visavam garantir que a capacidade dos portos não seria superada pela demanda de carga estimada no horizonte de análise do Plano, montando-se uma curva “capacidade X demanda” para cada porto. De tempos em tempos, através do monitoramento, previa-se a atualização dessa curva de modo a ajustar a previsão que havia sido feita. Era um método para fazer os ajustes necessários, quando fosse o caso.*

*O plano diretor do porto contemplava também o seu zoneamento previsto ao longo do tempo, prevendo o tipo de uso das áreas e suas respectivas expansões. Ou seja, era um instrumento único de planejamento para os portos, contemplando todas as suas interfaces.*

*Além disso, constituía-se num plano não só orientativo, mas também impositivo para os portos administrados pela PORTOBRÁS, tendo em vista que a empresa, além de órgão de planejamento do setor, consistia em órgão de execução de obras e operação dos portos nacionais, tendo a necessidade de ter total controle do processo. Havia um sistema hierárquico de avaliação comparativa dos benefícios e beneficiários gerados por cada projeto.*

**E como era a interação com a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes – GEIPOT, empresa responsável pelo planejamento e integração logística entre os modais?**

**Bogossian:** *Havia uma necessária e intensa interação com o GEIPOT. Ao GEIPOT cabia uma análise macro e intermodal do setor de transportes, verificando os fluxos previstos nos grandes corredores, desde o início até a entrega da mercadoria ao destinatário. As capacidades nos portos deveriam ser compatibilizadas com os fluxos de movimentação de carga previstos nos outros modais de forma a não gerar entraves. O papel da PORTOBRÁS era evitar que o porto se tornasse um entrave nesse fluxo da mercadoria.*

## **APÊNDICE II**

**Entrevistado :** Arno Oscar Markus

**Formação:** Engenheiro Civil, com aperfeiçoamento em portos, rios e canais pela Escola de Engenharia de Porto Alegre, Universidade do Rio Grande do Sul; Curso de Especialização em Projetos de Transporte, realizado no Economic Development Institute do BIRD, Washington, DC. USA.

**Experiências Profissionais Relevantes:** Membro da Comissão do Plano Portuário Nacional, criada pelo Decreto nº 44 203/58, com atribuição de atualizar os planos e programas relativos a portos e aquavias, elaborar o plano portuário nacional. Superintendente do Porto do Rio de Janeiro; Diretor de Planejamento e Coordenação do DNPVN; diretor da Diretoria de Portos do DNPVN; Diretor Geral do DNPVN; Presidente da PORTOBRAS; Assessoramento ao Ministro dos Transportes na elaboração dos Decretos-leis nº 5/66 e 83/66; consultor autônomo prestou serviços à PORTOBRAS nos estudos do plano diretor dos portos; à PETCON na formulação do regulamento de exploração e modelo tarifário dos portos de Itaquí, Areia Branca e Natal; palestrante e coordenador de Portos no Curso de Administração do Transporte Marítimo da Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha; palestrante do Curso Superior de Portos da PORTOBRAS sobre: estatística aplicada aos portos; organização e administração portuária; planejamento portuário e aspectos tarifários dos portos.

### **ENTREVISTA**

**Como foi pensada e montada a estrutura de Planejamento Portuário da PORTOBRÁS?**

*Reconhecendo a importância do planejamento para o setor portuário, foi instituído um departamento voltado para essa atividade e com recursos humanos qualificados e*

*estrutura adequada para a coleta e análise dos dados estatísticos, econômicos e financeiros requeridos.*

*O Dr. Bogossian, em sua entrevista, explicitou a estrutura e as funções de seus diferentes órgãos, não requerendo nenhuma informação adicional.*

**Como foi definido o escopo dos Planos de Desenvolvimento Portuários? Qual era a rotina para a elaboração destes?**

*A entrevista do Dr. Bogossian é bastante esclarecedora a respeito. Acrescento apenas que, especialmente na elaboração do último plano de desenvolvimento dos portos, a PORTOBRÁS contou com assessoramento de técnicos do estrangeiro, contratados pelo BIRD.*

**Quando da criação da PORTOBRÁS, já havia estudos de planejamento do setor que puderam ser aproveitados?**

*Quando da criação da PORTOBRÁS já havia estudos voltados para o desenvolvimento dos portos, a exemplo do 1º Plano Nacional de Portos e Vias Navegáveis, aprovado por decreto em 1961. O referido plano tinha deficiências, assim como suas posteriores versões por falta de dados e de recursos humanos. Essas deficiências vinham sendo solucionadas paulatinamente, ainda que não totalmente.*

**O Sr. poderia descrever qual era o escopo do estudo da NEDECO sobre o setor portuário realizado na época do DNPVN?**

*Como bem foi mencionado pelo Dr. Bogossian, o primeiro plano de expansão de portos, com alguma análise econômica, foi o realizado pela consultora NEDECO, contratada pelo governo através de contrato de financiamento com o BIRD, objetivando: a análise e proposição de alteração da legislação com vistas ao estabelecimento de uma política portuária nacional; plano de desenvolvimento dos portos de Santos, Rio de Janeiro e Recife, em 1966. O contrato em causa permitiu um treinamento para os técnicos brasileiros, contratados através de seleção, para constituírem o contra-quadro brasileiro. Alguns técnicos brasileiros, após a conclusão*

*dos trabalhos, constituíram empresas consultoras voltadas para portos (a exemplo da Planave), não existentes à época.*

**O Sr. tem conhecimento de algum estudo realizado pela PLANAVE sobre o setor portuário realizado na época do DNPVN?**

*A PLANAVE teve participação importante na elaboração de sucessivos Planos de Desenvolvimento de Portos, especialmente o relacionado com o porto de Santos. A PLANAVE foi a empresa contratada pelo DNPVN para a implantação, nos portos organizados, do sistema de estatística operacional concebido pelo Departamento de Planejamento do DNPVN. A PLANAVE também desenvolveu os estudos do porto de PRAIA MOLE, no Espírito Santo.*

**Qual o modelo de planejamento que o Sr. considera mais adequado para o nosso setor: um modelo centralizado, nos moldes do qual era praticado à época da PORTOBRAS, ou o modelo em voga na vigência da Lei n° 8630, descentralizado (atribuição dos CAPS) ? Por quê?**

*Em princípio, julgo que o planejamento a nível do PDZ e PDD (Plano Diretor de Desenvolvimento) pode ser descentralizado. O que se requer é que as administrações de portos observem os mesmos termos de Referência para que os diferentes planos possam ser avaliados com os mesmos parâmetros ou critérios, de modo a possibilitar o estabelecimento de prioridades de execução de acordo com as diretrizes do governo, por proposta do CONIT. A aprovação do PDZ continuaria a ser de nível local, enquanto o PDD deveria ser em nível de governo, inclusive com aprovação por decreto, o que asseguraria a preservação de áreas de terreno de marinha para futura expansão dos portos organizados, o que não ocorre atualmente.*

**Como o Sr. avalia os atuais Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) a luz do que prevê a Portaria SEP n° 414/2009, e que melhorias seriam necessárias?**

*Considero o PDZ e o PDD como dois planos com dois objetivos distintos. O PDD deveria anteceder ao PDZ. A Portaria 414/2009 da SEP exige profundidade de análise*

*que é mais adequada para o PDD. O PDZ se destina a indicar instalações e áreas portuárias operacionais, zoneadas por movimentação de passageiros ou cargas de mesma característica, e instalações e áreas não operacionais, com vistas ao arrendamento. Desse modo, a elaboração do PDZ poderia ser mais simplificada e passível de ajustes mais frequentes, porquanto não envolveria alteração do PDD. O PDD é mais elaborado, pois considera outros aspectos como dados de natureza administrativa, manutenção, investimentos em infraestrutura e em obras de acostagem, reserva de área para futura expansão e interface com a cidade, sem se preocupar com arrendamento.*

**Como o Sr. entende que deveria ser um sistema ideal de Planejamento Portuário para o país?**

*Distingo três níveis de planejamento para o setor portuário:*

- a nível local: o PDZ, elaborado a partir do PDD e aprovado localmente;*
- a nível nacional: o PDD, elaborado pelas administrações de portos em conjunto com a SEP, observando Termo de Referência comum, expedido pela SEP. O PDD de cada porto organizado seria aprovado a nível nacional, mediante decreto;*
- a nível nacional: Plano Estratégico Portuário Nacional, elaborado pela SEP com base nos PDD e do Plano de Integração de Transporte, observadas as diretrizes do CONIT.*

## **ANEXO I**

### **ASPECTOS DO PLANEJAMENTO PORTUÁRIO NO BRASIL<sup>3</sup>**

**AUTOR: ARNO MARKUS**

**NOVEMBRO, 2012**

#### **I – CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS**

Algumas considerações de natureza geral são mencionadas apenas para caracterizar o âmbito do planejamento portuário, nem sempre devidamente considerado ou lembrado, especialmente entre nós brasileiros.

Inúmeras têm sido as definições de planejamento. Segundo Pedro Munhoz Amato, planejamento é a formulação sistemática de um conjunto de decisões, devidamente integradas, que determina os propósitos de um empreendimento e os meios de alcançá-lo.

O planejamento é orientado para objetivos e desenvolvimentos no futuro. Os objetivos, usualmente, são associados com critérios de valor, cuja otimização é desejada.

O planejamento abrange larga variedade de atividades, incluindo análise social, econômica, formulação de metas, estudos e escolha final de diferentes cursos de ação, orçamento, preparo de programas de atividades, mensuração de resultados e revisão dos planos.

O planejamento é o processo que conduz à feitura de um plano e a sua revisão periódica. Planejamento é um meio e não um fim. Planejamento é uma atividade que:

- demonstra onde se está;
- determina para onde se vai;
- especifica os meios com que se consegue chegar e sua oportunidade.

A exploração dos portos como meio de desenvolver o intercâmbio comercial de um país ou de uma região, através da navegação marítima e da navegação interior, integradas com o transporte terrestre, não pode prescindir de um planejamento

---

<sup>3</sup> Texto gentilmente elaborado pelo Dr. Arno Markus por ocasião deste trabalho.

permanente, de modo a ficar assegurado que o intercâmbio se proceda com eficiência e a custos mínimos.

O papel dos portos está se modificando em virtude, em grande parte, de:

- economias de escala no tamanho e velocidade das embarcações, assim como a especialização da navegação e, portanto, das embarcações;
- economias na modificação física das cargas, que determina novos métodos de movimentação e procedimentos;
- economias na especialização das cargas por natureza, tal como granel, e unitização da carga.

A função de um porto não é proporcionar um serviço separado e distinto, mas servir como parte integrante de uma corrente de transporte que forma um sistema integrado de transporte, projetado para mover cargas da origem até o destino. Idealmente, portanto, o porto deverá proporcionar uma capacidade para transferência do fluxo mais contínuo possível entre os modos terrestres e aquaviário de transporte.

Até há poucos anos, o fato de que os portos organizados tiveram uma oferta superior à demanda de tráfego existente justificou a ausência de planejamento portuário. Na atualidade, a demanda crescente do tráfego e o aumento da complexidade do processo têm criado uma situação em que a tomada de decisões sobre o desenvolvimento portuário se reveste de uma grande dificuldade, fazendo-se necessárias as técnicas de planejamento.

O principal estímulo para o desenvolvimento portuário é a necessidade presente ou esperada para a melhoria da capacidade dos serviços do porto organizado. Uma vez que a necessidade pode não ser aparente e definida imediata e claramente, é vital determinar as condições atuais do sistema inteiro do transporte do porto e da hinterlândia, ou da região envolvida. Projeções de demanda total de transporte e a distribuição modal do tráfego, assim como previsões de modificação tecnológica na navegação e nos métodos de movimentação devem ser feitas para tal fim. Projeções aproximadas de tráfego, o volume e sua composição devem ser previstos e então determinar a capacidade e os serviços portuários necessários.

A necessidade do planejamento portuário surge também pelos recursos, escassos ou limitados, à disposição para o desenvolvimento dos portos organizados e também pela mudança rápida do meio ambiente dos portos, de modo geral, por sua interface com os meios de transporte terrestre e navegação marítima e interior.

Exigências do desenvolvimento tecnológico das embarcações e do transporte marítimo, em especial, e a crescente competitividade entre os portos determinam uma permanente ação para adequação dos portos organizados a tais exigências.

Sistemas de transporte podem geralmente se adaptar, em tempo relativamente curto, às novas demandas em tipo e forma de bens a transportar. Portos, por outro lado, necessitam muito mais tempo para modificar instalações portuárias atuais e construir novas.

Planejar o desenvolvimento de um porto sem considerar os sistemas de ligação rodoviário, ferroviário, marítimo e de navegação interior, resultará em uma falha séria no sistema de transporte a nível nacional.

No Brasil, por meio do Conselho Nacional de Integração dos Transportes existem os meios para a consecução desse objetivo, sendo fundamental que sejam adotadas as medidas correspondentes.

## **II - A EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO PORTUÁRIO NO BRASIL**

O processo de planejamento portuário no Brasil é de poucas décadas e vinha sendo aprimorado paulatinamente até a extinção da PORTOBRAS.

O planejamento portuário no Brasil teve início com a constituição da Comissão do Plano Portuário Nacional, criada em 1958 em função da Lei nº 3421, de 10 de julho de 1958 – Lei do Fundo Portuário Nacional.

A exigência do planejamento ficou estabelecida pelo decreto nº 46 434/59 que regulamentou parcialmente a Lei 3421/58. Este decreto, entre outras disposições fixou os objetivos para os quais deve ser orientada a execução da mencionada lei:

- melhorar as condições naturais dos portos e das vias navegáveis de acordo com as necessidades da navegação sobre água;
- tornar as facilidades e instalações portuárias e das vias navegáveis proporcionais às necessidades atuais e previsíveis da navegação e do comércio sobre a água;
- aumentar a produtividade dos serviços portuários e assegurar à navegação e ao comércio as melhores condições de operação compatíveis com o nível de investimentos que, tendo em vista o tráfego de cada porto, seja economicamente justificável;

- promover o desenvolvimento de regiões econômicas pela melhoria ou construção de portos e vias navegáveis e pela construção ou aparelhamento de instalações portuárias.

Determinou que os investimentos deverão obedecer a uma programação prévia constante do:

- 1) Plano de Reparcelhamento e Expansão de cada porto, aprovado pelo Ministro da Viação e Obras Públicas;
- 2) Plano Portuário Nacional que incluirá todos os investimentos, em portos e vias navegáveis, custeados com recursos públicos e privados, e será aprovado e alterado por decreto do Presidente da República;

Assinalou que somente serão concedidos, autorizados ou terão sua execução iniciada, independente da origem dos recursos com que deverão ser custeados, o melhoramento de portos e vias navegáveis, naturais, bem como a construção de instalações portuárias e canais navegáveis à vista do projeto que demonstre entre outros:

- existência ou previsão de mercado a ser servido pelo empreendimento;
- justificativa econômica do empreendimento, balanceando os benefícios que proporcionará com os encargos dos investimentos necessários.

A Comissão do Plano Portuário Nacional, responsável pelo 1º Plano Portuário Nacional e pelos Planos de Reparcelhamento e Expansão dos Portos, não obstante estes planos terem significado um avanço para o planejamento portuário do país, ateu-se basicamente aos aspectos físicos e de reparcelhamentos, deixando de lado a avaliação dos investimentos em grande parte por falta de dados da própria área portuária.

Em 1966, a participação do Banco Mundial nos Estudos de Transporte do Brasil e, especificamente do desenvolvimento dos portos de Santos, Rio de Janeiro e Recife, a cargo de consultora estrangeira e com contra quadro de profissionais brasileiros, deu novo impulso para o aperfeiçoamento do planejamento portuário e inclusive a criação do GEIPOT.

A partir daí e com a constituição de empresas brasileiras de consultoria voltadas para portos, vinha sendo sedimentado um procedimento de planejamento através dos sucessivos Planos Diretores de Portos ou Plano de Desenvolvimentos dos Portos, coordenado pelo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis e posteriormente pela Portobrás.

Contudo, havia necessidade de aperfeiçoamentos, existiam aspectos ainda não analisados e mesmo não considerados de todo ou de forma incipiente.

Os sucessivos Planos vinham sendo aprimorados, quer em sua parte metodológica, quer em seu conteúdo, inclusive com dados informativos das administrações de portos mais confiáveis.

Para o último Plano Diretor dos Portos foram elaborados Termos de Referência que exigiam das firmas consultoras contratadas proposições de soluções para aumento da capacidade operacional de cada porto, independentemente de investimento e apenas através da melhoria operacional, medidas administrativas e treinamento de pessoal. O investimento com a expansão das instalações portuárias e o reaparelhamento somente deveriam ser cogitados após a sua utilização com eficiência. Deveriam ser verificados os reflexos dos investimentos sobre a tarifa dos portos em razão dos encargos decorrentes a serem suportados pela respectiva administração do porto. Deveria ser indicada a reserva de área de terreno necessária para futura expansão do respectivo porto organizado.

Contudo o processo de planejamento ainda se ressentia:

- da insuficiência ou até de ausência de dados sobre aspectos a considerar ou, quando de sua existência, não apresentavam confiabilidade para seu uso pela falta de análise crítica na oportunidade de sua coleta. Essa deficiência geralmente ocorria em relação aos dados estatísticos no tocante ao desempenho e custos dos serviços portuários;
- da falta de dados à melhor fundamentação de alternativas de soluções e escolha da melhor alternativa;
- da falta ou insuficiência da análise do transporte terrestre e da navegação nos seus aspectos tecnológicos e operacionais;
- da falta da análise financeira do projeto mais aprofundada, assim como nos aspectos organizacionais e da força de trabalho;
- da falta de flexibilidade nos projetos, tanto em sua formulação quanto em sua implementação;
- do acompanhamento deficiente e, as vezes, inexistente, de parte das administrações de portos no desenvolvimentos e na implementação do Planos e de seu ajuste no decorrer do período para o qual foi formulado.

Somente com a continuidade da atividade de planejamento a ser desempenhada no setor portuário e com a formação de uma equipe técnica, tanto a nível das

administrações de portos como da SEP, as deficiências e falhas serão corrigidas e reduzidas.

### **III – PLANO DIRETOR DO DESENVOLVIMENTO E PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO**

Um dos objetivos do planejamento portuário é o estabelecimento de um sistema portuário nacional compatível com o desenvolvimento econômico do país e compatibilizado com a política nacional de integração dos diferentes modos de transporte, inclusive portos, de pessoas e bens.

Nesse sentido, a atuação do Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT – é fundamental para proporcionar as diretrizes a atender pelos diferentes setores modais de transporte, inclusive o setor de portos, no desenvolvimento de seus respectivos planos de desenvolvimento.

Por sua vez, o papel da Secretaria de Portos, por ora apenas em relação ao setor portuário marítimo<sup>4</sup>, cabe estabelecer as diretrizes para o planejamento do setor, compreendendo precipuamente o planejamento dos portos organizados, através do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ- e do Plano Diretor de Desenvolvimento- PDD.

O PDZ e o PDD tem objetivos diversos, embora possam se fundamentar, em seus respectivos desenvolvimentos, em alguns dados comuns; entretanto, seus objetivos são distintos.

O PDZ surgiu com a Lei 8 630/93. De acordo com essa lei, o PDZ deve ser elaborado pela respectiva administração do porto e aprovado pelo CAP do respectivo porto organizado.

Destina-se, basicamente, a estabelecer o zoneamento das instalações portuárias, operacionais e não operacionais, passíveis de arrendamento, de acordo com o respectivo Programa de Arrendamento , o qual será aprovado pela ANTAQ que o incorporará ao Programa de Outorga.

Destina-se também o PDZ a indicar as áreas destinadas aos operadores portuários que não disponham de arrendamento.

---

<sup>4</sup> Nota do autor: Ainda não havia sido modificada a competência da Secretaria de Portos quanto aos portos fluviais e lacustres

Para os referidos efeitos e uniformização dos estudos e da elaboração do referido PDZ, a SEP baixou a Portaria n° 414, de 30 de dezembro de 2009, estabelecendo as diretrizes aplicáveis para tal finalidade.

O PDD dos portos organizados vinha sendo elaborado com base no Decreto n° 46.434/59, que regulamentou parcialmente a Lei n° 3421/58.

Contudo, o PDD tem objetivos outros, mais abrangentes que o PDZ. Ele não só se refere ao desenvolvimento físico como, também, a medidas visando à eficiência do porto organizado como um todo. Como tal deve fazer parte de um Plano Nacional Portuário.

O PDD, além dos dados de estudo a serem considerados no PDZ, requer dados, entre outros, relativos à gestão do porto, aspectos financeiros, tarifas e preços praticados, custos no porto organizado e dos transportes em geral, condições de acesso, tanto aquaviário como terrestre, condições operacionais, inclusive a capacidade de armazenagem e disponibilidade de área de terra para expansão futura, relação porto cidade, impacto ao meio ambiente, treinamento de pessoal em geral, aspectos de ordem legal, inclusive a coordenação das diversas autoridades que interferem no funcionamento do porto.

Os aspectos do uso das instalações portuárias e os requisitos de área terrestre e do desenvolvimento do canal de acesso são elementos vitais para o planejamento do porto organizado. Especialmente, a disponibilidade de área terrestre para expansão futura do porto organizado é item cada vez mais exigido. Desenvolvimentos tecnológicos modernos tornaram necessárias amplas áreas de terra, com maior ênfase do que no passado. Um terminal de contêiner ou um grande terminal portuário de minério de ferro requer uma área de uma dezena de hectares. É fundamental que terrenos de marinha próximos à área de porto organizado sejam preservados para sua expansão futura.

Não é sem razão que o PDD também é chamado de plano agregado, que deverá ser implementado com ações de médio e curto prazo, definidas em programas, juntamente com o respectivo orçamento.

Em razão da abrangência do PDD, o mesmo deve ser aprovado a nível de governo e a consolidação dos diversos PDD em conjunto com as diretrizes do CONIT poderia ser a base do Plano Nacional Portuário.

Por sua vez, para o desenvolvimento harmônico do sistema portuário nacional, é indispensável um Plano Portuário de âmbito nacional, o qual somente pode ser

promovido pela Secretaria de Portos, em que deverão ficar assinaladas as prioridades de desenvolvimento dos portos organizados, coerentes com as diretrizes do CONIT. Deve ser um PLANO de ESTADO, a partir do qual poderiam ser pinçadas prioridades para um PROGRAMA de GOVERNO.

#### **IV – CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O exame da legislação em relação a planejamento, certamente, encontrará disposições disciplinando e hierarquizando os vários níveis de planejamento.

Contudo, observa-se que não há preocupação ou ações em torná-las efetivas.

Por exemplo, a Lei nº 10 233, de 5 de junho de 2001, que, entre outras medidas, constituiu o Conselho Nacional de Integração de Política de Transporte, o qual precipuamente tem a atribuição de propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens em conformidade com:

I - as políticas de desenvolvimento, nacional, regional e urbano, de defesa nacional, de meio ambiente e de segurança das populações, formuladas pelas diversas esferas de governo:

II - as diretrizes para a integração física e de objetivos dos sistemas viários e das operações de transportes sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal dos Municípios;

III - a promoção da competitividade, para redução de custos, tarifas e fretes, e da descentralização, para melhoria da qualidade dos serviços prestados;

IV – as políticas de apoio à expansão e ao desenvolvimento tecnológico da indústria de equipamentos e veículos de transporte;

V – a necessidade de coordenação de atividades pertinentes ao Sistema Federal de Viação e atribuídas pela legislação vigente ao Ministério dos Transportes, da Defesa, da Justiça, das Cidades e à Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

O CONIT é presidido pelo Ministro dos Transportes e integrado, praticamente, por todos os Ministérios cujas Pastas têm envolvimento com a integração dos transportes.

Em consequência da ausência de definição de objetivos, o Ministério dos Transportes e a SEP promovem seus respectivos planos a nível nacional e ambos partindo de considerações próprias sem uma definição dos objetivos nacionais e que o CONIT deveria propor.

É imprescindível que o CONIT venha a desempenhar suas funções e, dessa maneira, justificar o porquê de sua criação. Não é órgão figurativo. É órgão da maior importância, do qual se esperam proposições de diretrizes políticas em relação ao setor de transportes.

Por outro lado, não é suficiente a existência de Plano Nacional de Desenvolvimento Portuário ou Plano Nacional de Logística Portuária por si só. É necessária sua complementação por Programa de Execução, com metas e orçamento pluri-anual. Sem esses elementos, tais planos como outros, servirão apenas como mostruários em prateleira de gabinete.

Para implantação do Programa há necessidade de proporcionar às administrações de portos, na qualidade de responsáveis pela execução das ações locais do Programa, os meios administrativos, financeiros e recursos humanos para que possam realizar com eficiência e responsabilidade as tarefas que lhes cabe.

Em complemento, há necessidade que o Governo reconheça ser indispensável e imperioso proporcionar uma estrutura e meios executivos a um só órgão para coordenar os desenvolvimento do setor portuário, tão reclamado pela iniciativa privada.

## **SUGESTÕES DE BIBLIOGRAFIA**

Port Planning and Development

Ernest G. Frankel

John Wiley & Sons 1987

Port Management Textbook

Institute of Shipping Economics

Bremen 1978

Port Development: A Handbook for Planners in Developing Countries

UNCTAD 1978

Manual de Administración Portuária

Parte III – Planificación de Puertos

UNCTAD 1979