

A CAPACIDADE ESTRATÉGICA DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS NO BRASIL: CENÁRIOS, AMEAÇAS E OPORTUNIDADES

Gabriela de Souza Agresta Hugo Silva¹
Isabela Sestelo de Britto²
Ítalo de Araújo Wanderley Romeiro³
Rafaela Vasconcelos Senra⁴
Rodrigo Rendeo Silva Lima⁵
Henrique Campos de Oliveira⁶

Resumo

Almirante Mahan já apontava que a projeção internacional de países costeiros perpassa, necessariamente, pela capacidade estratégica desses estados sobre os fluxos do comércio internacional e do Transporte Marítimo de Cargas (TMC). Nesse sentido, frente à crescente atividade dos complexos logísticos internacionais portuários, torna-se fundamental questionar: “Como a política nacional pode contribuir, estrategicamente, com a melhor inserção internacional do Brasil via atividade marítima de cargas?” Assim, delineamos a seguinte metodologia, baseada na revisão bibliográfica e coleta de dados quali quantitativos: tipificar as coalizões e paradigmas no TMC; descrever o contexto atual da Marinha Mercante frente à política nacional do TMC; realizar estudo comparado entre Brasil, EUA, China, Canadá e Austrália; e prospectar cenários para ação. Identificou-se que a política de TMC no Brasil é industrial nacional corporativa, ou seja, centralizada no governo federal e com baixa competitividade e inserção internacional. Há forte tendência ao paradigma industrial liberal. Estrategicamente, a política nacional do TMC pode apoiar cenários que favoreçam a inclinação para se tornar pós-industrial liberal ou pós-industrial nacional corporativa para melhor posicionamento internacional do país.

Palavras-chave: Transporte Marítimo de Cargas; Política Nacional; Inserção Internacional.

1 INTRODUÇÃO

No mundo moderno, a capacidade intrínseca ao Estado de garantir previsibilidade é respaldada significativamente nas atividades comerciais, e, conseqüentemente, no transporte marítimo de cargas. Assim, a relação entre marinha de guerra e mercantil é indissociável. Enquanto a primeira garante a segurança da segunda, esta é fonte potencial de recursos para a outra. Nessa direção, a experiência dos EUA sob a influência do Almirante Mahan, certamente, é a mais exitosa ao longo do século XX. Ao longo do século XXI, assistimos à China tomando esta posição dos EUA.

O transporte marítimo ao longo de cem anos vem ganhando significativa estabilidade e previsibilidade. Seja pela capacidade militar naval que constrange a pirataria, ou devido a

¹ Acadêmica de Relações Internacionais, 5o Semestre, Universidade Salvador UNIFACS

² Acadêmica de Relações Internacionais, 5o Semestre, Universidade Salvador UNIFACS.

³ Acadêmico de Relações Internacionais, 6o Semestre, Universidade Salvador UNIFACS.

⁴ Acadêmica de Relações Internacionais, 4o Semestre, Universidade Salvador UNIFACS.

⁵ Acadêmico de Relações Internacionais, 3o Semestre, Universidade Salvador UNIFACS.

⁶ Professor da Graduação em Relações Internacionais da Universidade Salvador UNIFACS. Graduado em Negócios Internacionais (UNIFACS) e Mestre em Ciências Sociais (UFBA). Pesquisador do Centro de Pesquisa em Humanidades (UFBA) e do Grupo de Estudos da Economia Regional e Urbana (UNIFACS).

avanços tecnológicos que reduziram os riscos operacionais. De toda sorte, nada disso seria possível se os países não contassem com convenções e regras acordadas amplamente. Portanto, temos o que chamamos de regime internacional do transporte marítimo de cargas constituído por acordos, organizações internacionais governamentais e não governamentais que dão o norte para a atividade mercantil naval e portuária.

A forma como cada país empreendeu as reformas nas suas políticas de Transporte Marítimo de Cargas (TMC) é o traço mais marcante que caracteriza diferença entre nações nesse seguimento. Dentre as principais variáveis que definem essas reformas está a abertura para a participação do capital estrangeiro, a participação do setor privado, e o nível de descentralização administrativa dos portos e sua interação com a navegação internacional. Todavia, o que conta mesmo é a eficiência nos portos, sua articulação com a Cadeia Global de Valor e a capacidade de arrecadação de recursos para modernização da frota naval de guerra e mercantil.

Frente à importância estratégica para uma melhor projeção e garantia da soberania nacional, como estaria a atividade portuária no Brasil em comparação com outros países? Como a política nacional do Transporte Marítimo de Cargas pode contribuir com essa melhor inserção internacional do país?

Para responder a essa questão, através de revisão bibliográfica, inicialmente, conceituamos e descrevemos o atual Regime Internacional do Transporte Marítimo de Cargas e as principais convenções, organizações e paradigmas. Com base nos dados disponíveis sobre 25 países da Revista *Research in Transportation Business & Management*, comparamos o Brasil com Austrália, Canadá, China e EUA. Esta amostra foi definida segundo o critério de dimensão continental acima de 7,5 milhões de metros quadrados. Na primeira etapa deste estudo comparativo, identificamos a coalizão predominante na definição da política de Transporte Marítimos de Cargas em cada país, depois, fizemos uma comparação qualitativa com base no *Linear Shippingt Connective Index* (LSCI), volume de carga conteneirizada movimentada nos portos, ambos indicadores da UNCTAD. Também, utilizamos o índice de desenvolvimento de qualidade portuária do Banco Mundial para identificar a eficiência na atividade marítima mercantil dos integrantes da nossa amostra. Após esse exercício comparativo, prospectamos os possíveis cenários para a política de TMC brasileira alcançar o êxito das políticas dos países com os quais a comparamos.

Nesse sentido, entendemos que a trajetória da política de TMC do Brasil deve passar pela devolução dos portos abrigada no paradigma pós-industrial seja liberal ou nacional

corporativo, ponto que vem ganhando força entre os principais *stakeholders* da política no país, mas que ainda não foi o suficiente para surtir efeito. Identificou-se que a política de TMC no Brasil é industrial nacional corporativa, ou seja, centralizada no governo federal e com baixa competitividade e inserção internacional. Há forte tendência ao paradigma industrial liberal. Estrategicamente, a política nacional do TMC pode apoiar cenários que favoreçam a inclinação para se tornar pós-industrial liberal ou pós-industrial nacional corporativa para melhor posicionamento internacional do país.

2 REGIME INTERNACIONAL DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS (RITMC)

Buscaremos nesse tópico apresentar, com base em revisão bibliográfica, o Regime Internacional do Transporte Marítimos de Cargas. Inicialmente, vamos apresentar o conceito de Regimes internacionais. Também será definido o que entendemos por Regime Internacional do Transporte Marítimo de Cargas. Assim como iremos discorrer sobre as tipologias de coalizões possíveis na definição das políticas de TMC a partir dos paradigmas predominantes quanto ao nível de autonomia das decisões, o grau de participação do poder público na prestação do transporte marítimo de cargas e a abertura para a participação de capital estrangeiro nas atividades marítimas de navegação e portuária. Esse exercício da definição das tipologias será útil para estabelecermos categorias para o estudo comparativo que será feito posteriormente neste artigo.

Os regimes internacionais são estruturas formadas por múltiplos atores nas quais o cumprimento de pré-requisitos básicos predefinidos se faz necessário para manter o regime em questão atuando. A fim de definir o que é a base do regime, é vital compreender a diferença entre normas, regras, princípios e procedimentos: as normas e os princípios dão as características mais básicas do sistema, dessa forma, não é plausível que normas e princípios mudem dentro de um mesmo regime sem que o altere; ao passo que, por outro lado, dentro de um mesmo regime é possível que exista mudança de regras e procedimentos, onde os atores adeptos do regime têm a liberdade para alterar esses últimos à sua vontade, não acarretando em uma mudança de regime (KRASNER, 2012 , p. 3).

Segundo Krasner (2012, p. 2), “os regimes podem ser definidos como conjuntos de princípios explícitos ou implícitos, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão”. É esperado que os atores que participam de um dado regime tenham expectativas e ações

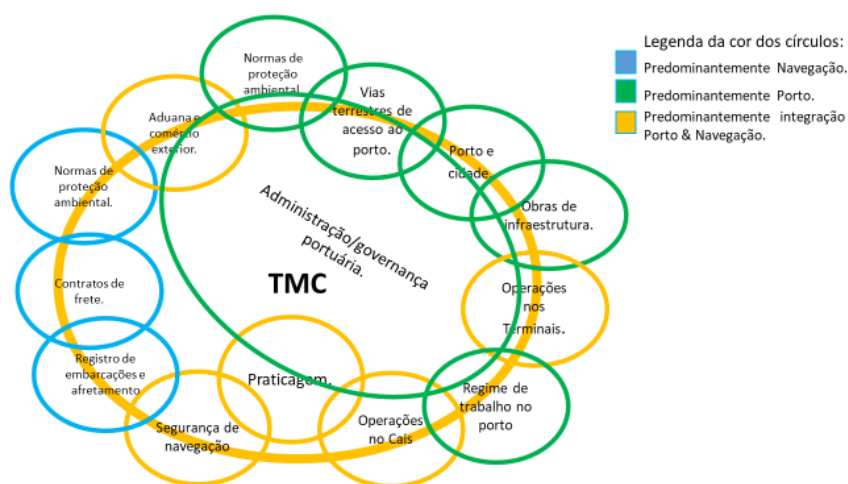
convergentes na determinada área. Independente da definição, que pode variar a de acordo com o autor, os regimes têm como objetivo reunir um grupo de atores que lidam com uma mesma situação para que juntos eles possam alinhar expectativas e lidar com a situação em questão. Ao alinhar expectativas de modo claro e transparente, os Estados (e outros atores) cooperam, objetivando maximização de ganhos (por exemplo, segurança, bem-estar).

De toda sorte, é importante pontuar que, seja qual for a teoria ou orientação epistemológica, o Regime Internacional é resposta a um problema social compartilhado internacionalmente. No caso deste trabalho, trata-se dos desafios que as relações comerciais entre países soberanos com distintas regras enfrentam para construir fluxos físicos de bens entre si por meio do transporte marítimo de cargas.

Sendo assim, utilizando esses conhecimentos que tanto influenciam os atores no sistema internacional, podemos explicar melhor a relação dos regimes internacionais com o comércio. O transporte marítimo é o mais antigo, barato e com maior capacidade de carga. Podemos, até mesmo, ir mais longe, dizer também que esse meio de transporte de cargas é tão antigo quanto à história da humanidade. O transporte marítimo de cargas cresceu consideravelmente, principalmente no século XX, caracterizado por apresentar mudanças tecnológicas significativas, as quais impulsionaram ainda mais o comércio devido a inovações no setor. Com isso, novas regras foram apresentadas e o setor vivenciou transformações significativas.

Para melhor ilustrar, entendemos o Transporte Marítimo de Cargas (TMC) a partir de três subáreas, tal como se pode verificar a ilustração abaixo: 1) Assuntos predominantemente relacionados à atividade de navegação, como os contratos de frete marítimo e registro dos navios, como se pode observar com os círculos azuis; 2) Predominantemente assuntos ligados ao porto em si, são os círculos em verde; 3) Assuntos que predomina a integração entre ambos, porto e navegação, são os círculos em amarelo.

Figura 1. Aspectos secundários na Política de Transporte Marítimo de Cargas



Fonte: Elaborada pelos autores.

As áreas têm intersecção umas com as outras, como se pode notar. Quanto mais contido estiver no grande conjunto da política do TMC, menos interface há com o subsistema de outras políticas. A partir da literatura, observamos que a autoridade portuária é a que apresenta maior intersecção, assim, possui maior destaque no direcionamento da política. Muitas das decisões relacionadas à navegação, com exceção da cabotagem, tendem a ser definidas no regime internacional do TMC por dialogar com o tráfego marítimo em águas internacionais, rotinas e práticas com certas similaridades nos portos indistintamente do país.

A atividade de navegação trouxe a necessidade de reformular a regulamentação bem como sofreu influência do regime comercial e político internacional. A regulação da navegação mercantil internacional hoje se separa em basicamente três categorias: técnica, econômico e social. Os aspectos técnicos estão definidos principalmente pela fiscalização de segurança marítima e de poluição. Economicamente falando, há leis que se referem à concorrência justa entre países e finalmente normas sociais que definem e fiscalizam as condições de trabalho na área.

A atividade portuária é a mais sensível à dinâmica doméstica, se comparada às atividades da navegação. Entretanto, sofre também influência internacional. Logo, pode haver vários desfechos para o desenho de uma política portuária frente às pressões e influências tanto domésticas quanto internacionais. Essa tensão, interna e externa, e as crenças compartilhadas pelos atores levam à coalizão dominante, que gera políticas e seus consecutivos resultados e indicadores de desempenho. Assim, restam-nos as seguintes questões: quais são as coalizões possíveis de serem identificadas?

A partir da revisão bibliográfica feita até o momento, podemos entender que a divisão entre coalizões de resposta aos principais problemas envolvendo o TMC ocorre a partir de três eixos paradigmáticos: a) a influência do modo produtivo sobre a concepção dos portos e sua relação com as cadeias globais de valor; b) a discussão sobre a participação do estado na atividade econômica; c) A abertura da economia nacional para a participação de agentes econômicos internacionais.

a) A influência do modo produtivo sobre a concepção dos portos e sua relação com as cadeias globais de valor

Nos anos 1970, com a maior disseminação do “*toyitismo*” focado na automatização produtiva e redução de estoques, o transporte passa a desempenhar papel estratégico para dar fluidez na distribuição de bens em escala global e permitir a divisão internacional de segmentos produtivos. Concilia-se à economia de escala global, a competitividade local com o intuito de aprimorar a capacidade de previsibilidade sobre o processo produtivo, sem a necessidade de estoques. No intuito de essa visão funcionar, as decisões passam a ser descentralizadas e a interação do porto com o poder público ganha outra perspectiva (SLACK; STARR, 1999; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; VERHETSEL; SEL, 2009).

A atividade portuária, ao mesmo tempo que passa a ter característica de outro serviço qualquer sob esse paradigma, o qual exige eficiência e responsividade localmente condizente ao paradigma pós-industrial, também guarda características de um serviço público de monopólio do estado: acesso portuário. Logo, para se adequar ao referente paradigma, o estado deve centralizar as decisões estratégicas sobre a atividade portuária (regulação da relação interportos, indústria de navegação e a inserção nas cadeias globais de valor) e descentralizar decisões e atividades operacionais (atividades intraportos; planos de concessão; obras de vias de acesso, de supra e infra do porto; modelo de concepção; regulação do nível de serviço; meio ambiente) (SLACK; STARR, 1999; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; VERHETSEL; SEL, 2009).

Portanto, a autoridade local deve ser ágil para o porto garantir a competitividade dos agentes econômicos da sua área de influência. Antes, a autonomia portuária era um aspecto meramente geopolítico devido à herança histórica de controlar as cidades e sua emancipação devido ao desempenho do porto em si. Esta é uma visão mercantil que não foi superada necessariamente na era industrial devido aos portos serem voltados para a atividade primária-exportadora e dispendiosos. Por conseguinte, esse aspecto estratégico geoeconômico dos

portos não chamou à atenção. Agora, é difícil saber aonde o porto começa e a empresa termina. O produto é finalizado nos portos que se constituem mais como um elo físico de ligação da cadeia global de valor do que um ponto de passagem e armazenagem. Dessa forma, requer uma resposta rápida e de alta previsibilidade. Com a intenção de garantir essa agilidade, somente com a devolução que passa a ganhar relevância no desenho da política portuária. Contudo, ao mesmo tempo, a relação nacional e local inerente à atividade portuária não perde a tensão porque está no plano estratégico da política comercial e externa, e na relação entre estado e sociedade (mercado e a urbes) (BROOKS; CULLINANE; PALLIS; 2017; SLACK; STARR, 1999; NOTTEBOOM; DE LANGEN; JACOBS, 2013; MONIOS; WILMSMEIER, 2016; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; VERHETSEL; SEL, 2009).

Se antes, no paradigma industrial, porto era visto como um problema urbano, hoje esse passa a trazer ganhos devido à cadeia de serviços agregados, com a atividade de logística internacional, desempenhados por agências de navegação, serviços auxiliares à navegação, serviços financeiros e administrativos de comércio exterior, atividade de finalização e embalagens, dentre outros. Diante disso, a descentralização é importante para dar maior agilidade às decisões acerca de concessões, lucratividade e investimentos necessários (SLACK; STARR, 1999; MONIÉ; VIDAL, 2006; COCCO; SILVA, 1999; VERHETSEL; SEL, 2009).

Ainda dentro dessa perspectiva, a questão ambiental passa a ser algo relevante tanto para garantir maior equilíbrio na relação porto e cidade, quanto para a agilidade local na decisão acerca de obras de ampliação do porto, para acompanhar a demanda pelo transporte de cargas. Assim, há três variáveis que compõe esse paradigma: descentralização administrativa; relação cidade-porto; sustentabilidade ambiental. Embora há a possibilidade, dentro do paradigma pós-industrial, da concepção de portos desterritorializados, desarticulados com as questões ambientais e relação cidade-porto, mas que presume a descentralização administrativa.

b) Participação do estado na atividade econômica

O paradigma sobre a participação do estado na atividade econômica corresponde ao tradicional conflito que contrapõe o corporativismo à perspectiva liberal, ou seja, o mercado como *locus* para atender às demandas sociais. Qual o grau permitido de influência do estado? Esse paradigma, muitas vezes, é confundido com o primeiro, devolução. Contudo, um porto pode se aproximar da perspectiva pós-industrial ao optar pela devolução, mas manter

sindicatos e gestão pública nas operações portuárias e nas atividades de navegação. Com base em Brooks, Cullinane e Pallis (2017) Banco Mundial (2016), essa é a regra: a criação de corporações públicas para administrar os portos e, até mesmo, intermediar a força de trabalho. Tal experiência é possível de verificar em países europeus e na China. Os EUA e o Reino Unido são os dois países que mais se afastam desse modelo.

Ainda sobre a relação entre a participação pública e privada na exploração do serviço portuário, há a clássica modelagem que parte do *service port* ao *fully privatized*⁷, já amplamente conhecida no meio. A maioria dos países permitem até o modelo *landlord*. Porém, essa modelagem não se confunde com as outras dimensões que estamos apresentando aqui, devolução e abertura comercial. Essa trata somente sobre a responsabilidade e direitos sobre a infra e a superestrutura portuária, como a gradação da participação privada em detrimento do poder público. Mais uma vez, quem mais se distancia da prática comum são o Reino Unido e os EUA, que possuem uma modelagem próxima a *fully privatized*, e a Austrália, com algo próximo a um *landlord privatized*. Os demais países possuem o modelo *landlord* para contêineres e o *fully privatized* para granéis (BROOKS; CULLINANE; PALLIS, 2017; SLACK; STARR, 1999; NOTTEBOOM; DE LANGEN; JACOBS, 2013; MONIOS; WILMSMEIER, 2016; MONIÉ; VIDAL, 2006).

No entanto, a modelagem não é o único aspecto na intermediação para o serviço portuário. A própria administração portuária, ou seja, algo como o síndico do porto, pode ser realizada por uma empresa pública ou pelo setor privado. A maioria adota corporações para administrar e exercer a autoridade portuária (BROOKS; CULLINANE; PALLIS, 2017). Por fim, ainda há países nos quais o estado também é acionista ou dono das empresas que exploram a operação portuária. Esta seria a cartilha do Banco Mundial.

c) A abertura da economia nacional para participação de agentes econômicos internacionais.

A concepção acerca da abertura para a participação de agentes econômicos na operação portuária também é um ponto de conflito entre os atores políticos na definição de uma política portuária. Até a década de 1970, era senso comum a importância do protecionismo nas atividades portuária e navegação devido ao caráter estratégico (SLACK; STARR, 1999). Assim como ocorreu com a devolução, essa visão se altera com a introdução do contêiner, o qual gera um enxugamento na estrutura de mercado no setor, principalmente, da atividade de navegação com desdobramentos na atividade portuária devido à verticalização

⁷ Para melhores detalhes sobre os modelos de concessão portuária ver Oliveira (2015) e BNDES (2012).

desse segmento. Assim, a partir dos anos 1990, os países passam a permitir a participação de armadores internacionais em linhas de navegação de longo curso e até de cabotagem, além dos mesmos atuarem na operação portuária, tal como ocorre predominantemente nos EUA. Não obstante, cabe destacar que dentro da pressão exercida pela OMC (Organização Mundial do Comércio) sobre os mercados de serviços, isso não abarca a operação portuária, pois concessão pública é uma exceção geral ao livre comércio, segundo as regras da referida organização internacional de direito público.

Tendo em vista o quadro abaixo, a partir do que foi discutido até então neste tópico, podemos sintetizar as coalizões correspondentes a suas visões de mundo e crenças (paradigma) com base nas três variáveis: paradigma produtivo; paradigma sobre a relação estado e mercado; paradigma sobre a abertura comercial.

Tabela 1 - Possíveis coalizões conforme as crenças que orientam os atores.

Tipos de coalizão	Crenças do RITMC		
	Paradigma produtivo	Paradigma político	Paradigma comercial
Industrial nacional corporativo	Centralização	Corporativismo	Fechado
Industrial corporativo	Centralização	Corporativismo	Aberto
Industrial privatizante	Centralização	Mercado	Fechado
Industrial liberal	Centralização	Mercado	Aberto
Pós-ind. nacional corporativo	Devolução	Corporativismo	Fechado
Pós-industrial corporativo	Devolução	Corporativismo	Aberto
Pós-industrial privatizante	Devolução	Mercado	Fechado
Pós-industrial liberal	Devolução	Mercado	Aberto

Com base em uma classificação dicotômica sobre a possibilidade dos paradigmas centrais, chegamos a oito possibilidades de coalizões que disputam internacionalmente e domesticamente os rumos da política portuária. A centralização estaria vinculada à perspectiva industrial do modo produtivo, focada na visão do porto como um simples entreposto. Na pós-industrial, o porto é integrado à cadeia produtiva global com alinhamento entre a devolução e o planejamento estratégico nacional.

Já o paradigma sobre a relação mercado e estado se refere à opção do poder público realizar os serviços portuários diretamente, pelo mercado ou por uma empresa pública. Assim, aqui, para classificar entre mercado ou corporativo, caberia levar em consideração: a

modelagem adotada; a natureza jurídica pública ou privada da Autoridade Portuária; e a participação do poder público no capital da empresa que explora o serviço portuário.

A abertura comercial, por sua vez, refere-se à possibilidade do capital estrangeiro participar como operador portuário, independentemente do modelo. Portanto, são paradigmas independentes uns dos outros e frutos de disputa interna e influência internacional, desde Organizações Internacionais a consultores e acadêmicos, que, a depender da combinação entre estes paradigmas, gera-se uma tipologia de coalizões.

3 O CONTEXTO ATUAL DA POLÍTICA NACIONAL DO TRANSPORTE MARÍTIMO DE CARGAS

Tentaremos, aqui, contextualizar a atual política nacional de TMC, com as suas principais oportunidades e ações estratégicas para a garantia da soberania e projeção internacional, assim como a sua trajetória específica e seus desafios relativos às fragilidades da Marinha Brasileira.

O transporte Marítimo de Cargas, no atual contexto de interdependência econômica entre as nações, guarda certas características estratégicas para a atividade portuária e de navegação. Como o próprio Mahan já defendeu, o domínio naval das rotas mercantis possibilita a projeção marítima dos países com o tráfego de navios com bandeiras nacionais ou de propriedade de armadores nacionais

Todavia, com o advento tecnológico discutido no tópico anterior, o próprio transporte marítimo de carga deixou de ser um passivo oneroso ao poder público e se tornou uma via de arrecadação financeira e atuação em portos estrangeiros via as empresas de operação portuária.

Não obstante a capacidade de projeção nacional via operação portuária *offshore*, exemplificada por Mahan com sua ideia seminal do domínio sobre o canal do Panamá, a atividade portuária é uma mandatória para a mobilização e circulação das mercadorias e seus respectivos fatores de produção. Nesse sentido, apresenta grande potencial para gerar competitividade aos agentes econômicos que atuam no país frente ao comércio internacional. Hoje, os portos deixaram de serem meros entrepostos comerciais para se confundirem com a atividade industrial, a partir dos complexos logísticos internacionais.

A atividade portuária, no Brasil, movimentou cerca de 1,2 bilhão de toneladas em 2018, e o meio de transporte aquaviário é o mais barato de todos (ANTAQ, 2019). O setor

marítimo contribui muito com o processo de internacionalização da economia brasileira. Os portos Brasileiros são de importância estratégica para o crescimento da economia, existindo cerca de 47 portos organizados e terminais de administração privativa, nos quais são movimentados aproximadamente 96% das mercadorias que entram e saem do Brasil (DANTAS, 2012).

Dentre as diversas atribuições da Marinha de Guerra Brasileira para com a garantia da soberania nacional e projeção internacional, podemos destacar as ações decorrentes da descoberta de depósitos significativos de petróleo e gás nas camadas de pré-sal da plataforma continental, a qual gerou novos interesses e desencadeou novas preocupações. A perspectiva de explorar esses e outros recursos marinhos em escala comercial, combinada com a ecologia em rápida mudança de *Players* na área (incluindo uma presença crescente de outras potências emergentes fora da vizinhança imediata), levou a uma reformulação do Atlântico Sul dentro da nova estratégia de defesa nacional do Brasil. A crescente afirmação em relação ao Atlântico Sul se reflete não apenas nos documentos de doutrina militar emitidos recentemente, como a Estratégia de Defesa Nacional de 2008 e o Livro Branco de Defesa (tornada pública em 2012), mas também nas iniciativas concretas lançadas pelo Governo brasileiro em âmbito nacional e no âmbito internacional (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013, p. 5-6).

Assim, o Brasil começou a modernizar e expandir sua capacidade militar com atenção especial ao poder naval no Atlântico Sul, onde a prioridade é aumentar a capacidade de patrulhamento como parte do poder de dissuasão do país. Esta estratégia implicou um aumento significativo na aquisição e desenvolvimento de armas, incluindo não apenas aquisições de embarcações, mas também a cooperação contínua com a França para o desenvolvimento de um submarino de ataque movido à energia nuclear. Internamente, este projeto de modernização foi acompanhado por uma campanha intitulada “Amazônia Azul”, que visa mobilizar o apoio popular à ideia de que o Brasil tem recursos vitais e novas responsabilidades de segurança no Atlântico Sul (MARTINS, 2010). As novas ameaças aos interesses nacionais explorados nesta campanha, as quais se centram na noção de que estes recursos dão origem à ganância de outros, também ajudam a estruturar os principais exercícios militares organizados ao longo dos últimos anos. Estes incluem exercícios conjuntos como o IBSAMAR, o último realizado com a África do Sul e a Índia ao largo da costa sul-africana (PRYCE, 2014). Semelhantemente, tomou iniciativas que incluem parceiros sul-americanos (por exemplo, ATLASUR, UNITAS). Vários exercícios navais simulam ataques contra plataformas de petróleo offshore brasileiras no Atlântico Sul.

Outrossim, o Brasil apresentou uma proposta com o regime da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) para expandir suas águas nacionais, com êgide na redefinição de sua plataforma continental. Enquanto a CNUDM não havia divulgado uma decisão final sobre a proposta, o Brasil tem investido pesadamente em programas de pesquisa científica, os quais permitem, além de definir territorialmente sua plataforma continental com maior precisão, traçar recursos de imagens marinhas e manter equipes de pesquisadores em suas ilhas atlânticas. Desse modo, aumenta-se, porquanto, a presença do Brasil e sua reivindicação a essa parte do Atlântico Sul (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013, p. 5).

E por fim, o Brasil tem investido pesadamente em cooperação internacional com o objetivo de criar uma identidade comum no Atlântico Sul - uma que permita ao país buscar ativamente seus próprios interesses na região. Bilateralmente, tornou-se um importante fornecedor de cooperação para o desenvolvimento Sul-Sul para esses estados. Ademais, ajuda os estados costeiros da África a realizar suas próprias pesquisas na plataforma continental e a melhorar suas forças navais. A maioria desses programas envolve treinamento de pessoal militar, cooperação em pesquisas na plataforma continental e, em um número crescente de casos, fornecimento de equipamento de defesa e aumento das exportações de armas feitas no Brasil. Na frente multilateral, o Brasil tem trabalhado para reviver a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), uma construção da época da Guerra Fria que perdeu força após o colapso da União Soviética. Por meio desse esforço, o Brasil tentou fortalecer as posições dos estados locais em favor de um Atlântico Sul não nuclear, e aquele em que a presença de “atores externos” é minimizada. Isso ocorre justamente quando as tensões sobre as Malvinas / Falklands ressurgiram entre a Argentina, o Reino Unido. Além disso, a maior atenção ao Atlântico Sul significou que o Brasil reafirmou seu compromisso de melhorar seu programa antártico, inclusive cooperando com seus vizinhos sul-americanos (ABDENUR; SOUZA NETO, 2013, p. 5-6).

Na atual divisão política do Conselho da Organização Marítima Internacional (OMI), segmentada entre: Categoria A - dez Estados com o maior interesse no fornecimento de serviços marítimos; Categoria B - dez Estados com o maior interesse no comércio marítimo; e Categoria C - vinte Estados, que não integrando os dois critérios anteriores, tenham maior interesse no comércio marítimo ou na navegação marítima, cuja presença no Conselho assegure a adequada representação de todas as principais áreas geográficas do mundo, o Brasil é membro desde 1963, e a partir de 1967 passou a ocupar a Categoria B, dada à sua importância como “ator” neste cenário. (OMI, 2017)

Entretanto, a Marinha de Guerra nacional enfrenta significativos desafios. Atualmente, vemos que a idade já avançada de nossas fragatas e corvetas (como é o caso da fragata Niterói; um projeto encomendado em 1970, com a primeira sendo incorporada em nossa marinha em 1976) mostra que há uma deficiência gravíssima na questão orçamentária de nossa marinha.

As fragilidades internas da marinha brasileira preocupam a defesa de sua longa costa que compõe seu imenso território. Sem uma marinha forte e vigilante, o Brasil não terá como proteger sua soberania e seus interesses em seu próprio quintal, podendo vir a abrir caminho para o tráfico de drogas, de armas ou até mesmo para a pirataria tendo em vista que cerca de 10% do que se transporta por mar em todo o mundo passa por águas brasileiras. Segundo o Almirante de esquadra Eduardo Bacelar Leal Ferreira, a Marinha precisa de destinações orçamentárias anuais entre R\$ 3,2 bilhões a R\$ 3,4 bilhões, porém a verba entregue em 2017 foi entorno de R\$ 2,34 bilhões (AGÊNCIA SENADO, 2017).

Esse quadro repercute na cooperação e projeção internacional. Diante da falta de meios para aprofundar suas missões no cenário internacional, o Brasil acaba apoiando as ações e missões de outros países, mas não se envolve tanto devido à carência de seus próprios recursos. Até meados do início do século XXI, a Marinha Brasileira era a maior e mais bem equipada do hemisfério sul. Fragatas e corvetas eram completamente construídas em estaleiros nacionais, e com tecnologia totalmente integrada nas indústrias locais. Os submarinos, por sua vez, eram construídos e aperfeiçoados no nosso país, alcançando até mesmo níveis de inovação tecnológicos superiores aos projetos originais.

Já a trajetória da Marinha Mercante pode ser, de acordo com Goularti Filho (2010), dividida em dois principais momentos: expansão e desmonte parcial. A fase de expansão remete aos anos de 1941 a 1989, nas quais houve a nacionalização com forte controle estatal e investimento na indústria naval, sobretudo nos anos 70 (GOULARTI FILHO, 2010, p. 248). Ainda segundo Goularti Filho (2010, p. 248) a partir de 1989, contudo, houve a desnacionalização e a privatização da navegação nacional, que coincide com a falta de planejamento generalizado na economia brasileira durante os anos de 1980 e 1990. (GOULARTI FILHO, 2010, p. 248)

Depois da Segunda Guerra, houve notória deterioração da frota mercante, pois a importação de peças para a sua manutenção ficou praticamente impossibilitada. Essa situação recrudescceu, ao ponto de não conseguir atender ao mercado nacional, que estava em expansão por conta do processo de industrialização. Além disso, a cabotagem estava em desvantagem

em relação às rodovias, e isso caoticamente resultava em déficits suntuosos para o Lloyd Brasileiro, enquanto que as privadas estavam obsoletas e não tinham condições de ampliar-se. (GOULARTI FILHO, 2010). A marinha mercante ficava, assim, concentrada no transporte de graneis via Terminais de Uso Privativo.

Dada essa crise, o governo seguinte ao de Dutra aplicou diretrizes para renovar a frota da marinha mercante, sem utilizar medidas de liberalização, porém também buscando novas aquisições para os armadores privados dentro de um paradigma já anacrônico, ou seja, navios com guindastes. Dessa forma, buscou-se a simbiose entre a construção naval e a marinha mercante, com “iniciativas de desenvolvimento da construção naval, estimulando as empresas nacionais e atraindo multinacionais”, acompanhada da criação de um fundo com o objetivo de renovar a frota (GOULARTI FILHO, 2010)

No final da década de 90, buscou-se um sistema mais “aberto” no âmbito funcional da Marinha Mercante, diminuindo alíquotas e aumentando a frota de empresas estatais. Porém, a falta de confiabilidade para empresas brasileiras, a falta de definição para políticas no setor marítimo, o baixo investimento repassado pelo BNDES, o desmembramento do parque nacional industrial e o novo aparelhamento de rotas mundiais mudaram o cenário brasileiro no mundo. A competição por novas empresas, novas rotas, fusões constantes e um novo aparelhamento e alinhamento internacional fez com que o Brasil ficasse para trás nesse âmbito (GOULARTI FILHO, 2010)

No entanto, o contexto é mais complexo do que o apontado por Goularti Filho (2010). É importante pontuar que, entre 1980 e 2000, quando houve o “desmonte” da marinha mercante e o início das tentativas de reforma da política portuária⁸, era também um momento de transição de paradigma tecnológico na atividade naval com o advento do contêiner e o uso da telecomunicação na transmissão e tratamento de dados e informações simultâneas. A perspectiva pós-industrial, como já tratada aqui anteriormente, constituída por maior descentralização e avanços tecno-científicos estavam modificando o TMC e a relação econômica entre os países. Destarte, o debate sobre a política do TMC, durante os anos 1980 e 1990, focou demasiadamente concentrado na relação capital-trabalho e na proteção do

⁸ A primeira tentativa de reforma se deu em 1993, com a lei de modernização dos Portos Lei n 8.630/93, oriunda do polêmico PL 8/92. Inicialmente, a intenção era permitir a participação integral da iniciativa privada na operação portuária. Todavia, decorrente de fortes protestos sindicais dos portuários, foi criada a Autoridade Portuária e o órgão Gestor Portuário para intermediar a relação capital e trabalho. Com isso, parte dos portos tiveram terminais concedidos à iniciativa privada, mas a administração se manteve sob o domínio do poder público por meio das Companhias de Docas. Cabe, também destacar, que sob o governo FHC, em 1995, foram aprovadas as Emendas Constitucionais 6 e 7 de 1995 que permitiram a participação de empresas estrangeiras no serviço de navegação de cabotagem e longo curso (DOCTOR, 2017; GALVÃO, 217; OLIVEIRA, 2015).

mercado nacional sem promover, necessariamente, a modernização da estrutura portuária para movimentar contêineres, muito menos a frota mercantil foi adaptada para o uso de contêiner. Dessa forma, o Brasil já entrou nos anos 1990 com portos e a frota mercantil defasada e com alto custo para sua modernização, situação agravada pela condição fiscal do estado e por uma indústria com baixa competitividade. (DOCTOR, 2017).

Ao longo dos anos 2000, o crescimento do Comércio Internacional impulsionou toda uma reestruturação nos processos produtivos, reduzindo níveis de produção (incluindo os componentes), custos, mão-de-obra e com maior teor tecnológico e especializado. Esse aumento impulsionou também o contínuo crescimento da frota mundial, com o petróleo, minério de ferro e grãos sendo os principais produtos nesse processo. Mais uma vez, o transporte marítimo de cargas fica voltado para graneis em TUPs, e relega a carga conteneirizada aos portos públicos desarticulados de ferrovias.

O modal ferroviário não teve destino distante do que aconteceu com a navegação de cabotagem frente à competição com o modal rodoviário. Durante os anos 1930 a 1970, mediante a mudança do paradigma da locomotiva a vapor para combustão, os traçados das estradas de ferro ficaram obsoletos, requerendo investimentos vultuosos para sua modernização. A opção pelo rodoviário, que passava a ser utilizado para o transporte de mercadorias e pessoas, principalmente, a partir de 1950, surgiu como opção mais viável devido ao seu baixo custo de implementação e sua capacidade de promover a industrialização no país. Nesse sentido, as ferrovias durante este período passaram a ser direcionadas para os transportes de graneis, e de minério, sobretudo. Já as demais ferrovias foram sucateadas. Esse processo de esfacelamento das ferrovias se intensificou com a privatização da rede ferroviária nacional durante os anos 1990, e gerou a desintegração entre o modal ferroviário e os portos para o transporte de carga geral. Por consequência, as hinterlândias portuárias tiveram sua capacidade de expansão limitada.

Mais recentemente, em 2013, buscou uma nova reforma para a política de TMC, na qual ampliou a possibilidade da participação do setor privado na operação portuária ao permitir que os Terminais de Uso Privativo movimentassem cargas de terceiros de forma irrestrita, bem como abriu a possibilidade para a autorização de portos integralmente privados. Todavia, desde a reforma de 1993, a política de outorgas pouco foi implementada. Portanto, a Política de TMC no Brasil segue sendo caracterizada como industrial nacional corporativa, ou seja, centralizada no governo federal e efetivamente fechado para o setor privado e

internacional. Porém, apresenta uma forte tendência à predominância da industrial liberal, principalmente, após a nova lei de modernização em 2013.

Frente a essa trajetória da Política brasileira de TMC e seus desafios descritos resumidamente até aqui, qual seria o seu atual papel? Como ela poderia contribuir para gerar melhorias na atividade de TMC no Brasil? Como essas melhorias no TMC trariam consequências positivas para a melhor inserção internacional do país?

A Marinha apresenta dois seguimentos: a Marinha de Guerra e a Marinha Mercante. A Marinha Mercante compreende os civis, que fazem parte da reserva naval, dedicados ao comércio, cuja orientação e controle, no que interessa à segurança da navegação nacional, são do Ministério da Marinha (DIRETORIA DE ENSINO DA MARINHA, 2019). Dessa forma, em termos específicos, os órgãos da Marinha que objetivamente lidam com questões da Marinha Mercante são a Diretoria-Geral de Navegação (DGN), à qual está submetida a Diretoria de Portos e Costas (DPC), e a CIAGA.

Tem por atribuição a DGN supervisionar as atividades relativas à Marinha mercante, aos portos e à navegação, no afã de determinar e implementar estudos referentes à organização, no que concerne à Segurança Nacional (MARINHA, 2019)

A DPC, por sua vez, coordena atividades técnicas e administrativas relacionadas à Marinha Mercante, quanto à segurança das embarcações e instalações portuárias; à indústria de construção naval civil; à fiscalização dos compromissos internacionais assumidos entre as atividades da MM nacional e estrangeiras; ao tráfego dos navios mercantes nos portos, no que interessar à Segurança Nacional. (DIRETORIA DE PORTOS E COSTAS, 2019). Portanto, podemos resumidamente apontar os seguintes pontos: Papel de liderança na área de segurança nas atividades portuárias e navais; e capacidade técnica na supervisão das instalações e operações portuárias e de navegação;

Se resgatarmos a definição sobre TMC, podemos notar que a marinha tem interação praticamente com todas as áreas tanto nacionalmente, quanto possui a representação legítima do país no regime internacional do TMC. Dessa forma, a marinha pode desempenhar um papel de liderança nas negociações em prol de mudanças na política de TMC para promover avanços em prol de maior eficiência e melhor posicionamento internacional do país. A partir da melhoria e expansão da atividade portuária e de navegação, via Adicional de Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), o orçamento pode ampliar-se para desempenhar melhor a sua capacidade de garantir a projeção e a soberania nacional, além dos ganhos para o país frente à economia internacional. Contudo, ainda, resta comparar a nossa experiência,

ainda, sem muito sucesso, com as experiências exitosas de países com características similares à nossa quanto à extensão territorial e costeira. Consequentemente, podemos traçar possíveis cenários e ações para promover as melhorias.

4 A POLÍTICA BRASILEIRA DE TMC EM UMA PERSPECTIVA COMPARADA

O objetivo desse tópico é comparar a experiência da política brasileira de TMC, ainda, sem muito sucesso, com as experiências exitosas de países com características similares às nossa quanto à extensão territorial e costeira. Para isso, vamos comparar a coalizão predominante na política de Transporte Marítimo de Cargas no Brasil, como já discutido no tópico anterior, industrial nacional corporativa, com a dos seguintes países: EUA, Austrália, China e Canadá. Em seguida, vamos contrastar a coalizão predominante com os resultados e indicadores de desempenho de cada país. A fim de chegar a essa classificação, utilizou-se, predominantemente, a análise da política de TMC de países presentes na edição 22 do *Research in Transportation Business & Management*. Assim, chegamos à seguinte tabela:

Tabela 2 - Países e respectivas coalizões predominantes no TMC

Países	Paradigmas			Coalizão predominante	Referências
	Nível de autonomia	Participação de capital estrangeiro	Corporação/Mercado		
Brasil	Federal	Fechado	Corporativo	Industrial nacional corporativo	Galvão (2017)
China	Local	Fechado	Corporativo	Nacional corporativo pós-ind.	Noteboom, Yang (2017)
Austrália	Local	Aberto	Mercado	Pós-industrial liberal	Chen, Pateman, Sakalayan (2017)
Canadá	Local	Aberto	Mercado	Pós-industrial liberal	Brooks (2017)
USA	Local	Aberto	Mercado	Pós-industrial liberal	Knatz (2017)

O primeiro paradigma para a identificação da coalizão predominante se baseou no nível local (condado, município, província ou estado) ou federal de autonomia da autoridade portuária em relação às decisões sobre o orçamento e o plano de concessão. Assim, um país com autonomia local, podemos dizer que a coalizão que prevaleceu foi aquela orientada pela crença no paradigma pós-industrial. Os países que têm esse tipo de coalizão são listados da China para baixo, restando somente o Brasil como um dos países dentro do paradigma

industrial. Ou seja, as decisões sobre orçamento e concessões estão centralizadas no governo federal.

No intuito de identificar o paradigma comercial, verificamos se os países permitem e se há capital estrangeiro na exploração da atividade portuária. Se o capital estrangeiro é permitido, o paradigma liberal prevalece em detrimento do paradigma protecionista. Por exemplo, a maioria dos países está aberta ao investimento estrangeiro no serviço portuário de terminais de contêineres, salvo Brasil e China. No entanto, esses dois casos, formalmente, são abertos, mas quando se verifica se há participação efetiva do operador de contêineres no país, seja no volume de carga ou no movimento financeiro, é muito baixa (BNDES, 2012; MONIOS, 2017; NOTEBOOM; YANG, 2017).

Por outro lado, para o paradigma político, também se utilizou três indicadores: o modelo de concepção portuária predominante (do *service port* até *fully privatized port*), o estatuto legal (público ou privado) da autoridade portuária e a participação do governo nas empresas que operam o porto. Se os dois desses três indicadores tendem a envolver maior participação do público, assumimos que a coalizão predominante foi guiada pelo paradigma corporativo. Se o resultado é outro, a coalizão predominante foi impulsionada pelo paradigma da privatização, isto é, orientada pelo mercado.

Somente os EUA e a Austrália permitem um modelo de concepção mais orientado pelo mercado (MONIOS, 2017; KNATZ, 2017; CHEN; PATERMAN; SAKALAYEN, 2017). No entanto, o Canadá foi classificado como convergente ao mercado devido à baixa influência do governo sobre a concorrência. No caso da China, o poder público tem forte influência na ação das empresas que exploram o serviço, quando o Estado não é acionista. No caso do Brasil, o estado não é acionista dos Operadores Portuários, mas a competitividade é muito baixa, tanto intra-portuária como inter-portuária, devido ao lento processo de concessões.

Deixando essa parte descritiva, caminhando para a análise, ou seja, a tipificação das coalizões predominantes e suas correlações com relação aos resultados e indicadores de desempenho, chegamos ao seguinte resultado com a tabela abaixo:

Tabela 3 - Quadro qualitativo em função da coalizão predominante e o perfil de integração

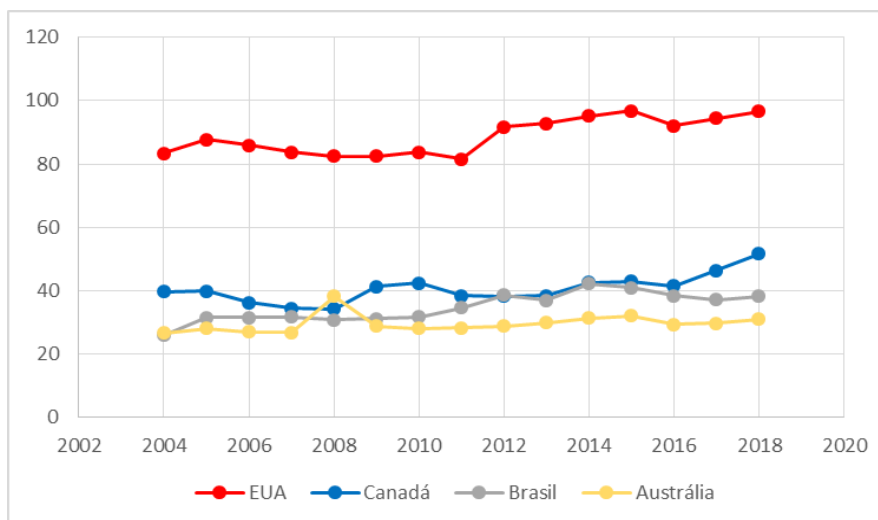
Países	Coalizão predominante	Perfil da Integração com a Cadeia Global de Valor	Plano Nacional de Integração
Brasil	Industrial nacional corporativo	Primário exportador; Indústria automotiva; importador de bens de consume duráveis.	Terminais de Uso Privativo para commodities e concentração da movimentação de contêiner em Santos.
China	Nacional corporativo pós-industrial	Ampla, diversificada e intensa.	Complexos Logístico Integrados com competição intraporto, Nova Rota da Seda e “Go West”.
Austrália	Pós-industrial liberal	Primário exportador; Indústria automotiva; importador de bens de consumo duráveis.	Terminais de Uso Privativo para commodities e Competição intraporto na movimentação de contêiner.
Canadá	Pós-industrial liberal	Primário exportador; Indústria automotiva; importador de bens de consumo duráveis.	Terminais de Uso Privativo para commodities e NAFTA.
USA	Pós-industrial liberal	Ampla, diversificada e intensa.	Investimentos federais de modernização e competição entre alianças regionais de portos e intraportos.

Como se pode observar no quadro acima, o tipo da coalizão não necessariamente implica em determinado perfil de integração global. EUA e China são países que possuem uma integração ampla, diversificada e intensa com a Cadeia Global de Valor, embora possuam coalizões predominantes distintas. O mesmo vale ao comparar o Brasil com o Canadá e Austrália: idêntico perfil de integração com a cadeia global de valor, porém com coalizões distintas. O que se pode observar nesse quadro de singularidade no caso brasileiro está no plano nacional, visto que, enquanto os outros países buscam distribuir a movimentação de cargas por demais portos, gerando a competição entre estes, o Brasil destina o transporte de commodities aos terminais privados e relega a movimentação de cargas conteneirizada, com mais valor agregado, predominantemente, via modal rodoviário, ao porto de Santos, não obstante sua costa de aproximadamente 8 mil quilômetros de extensão.

Todavia, ainda resta comparar o desempenho da experiência brasileira com as dos demais países. Para isso, vamos inicialmente comparar o *Linear Shipping Connective Index* (LSCI)⁹ do Brasil com EUA, Canadá e Austrália no gráfico 2 abaixo¹⁰.

⁹ O LSCI é gerado a partir de cinco componentes: a) o número de navios; b) a capacidade total de transporte de contentores desses navios; c) o tamanho máximo do navio; (d) o número de serviços; e (e) o número de empresas que implantam navios porta-contêineres em serviços de e para os portos de um país. Os dados são derivados da Containerisation Internacional Online. O índice é gerado da seguinte forma: para cada um dos

Gráfico 1 - Índice Linear de Conectividade do Transporte Marítimo (LSCI)



Fonte: UNCTAD, gerado por dados providos pela Lloyds List Intelligence

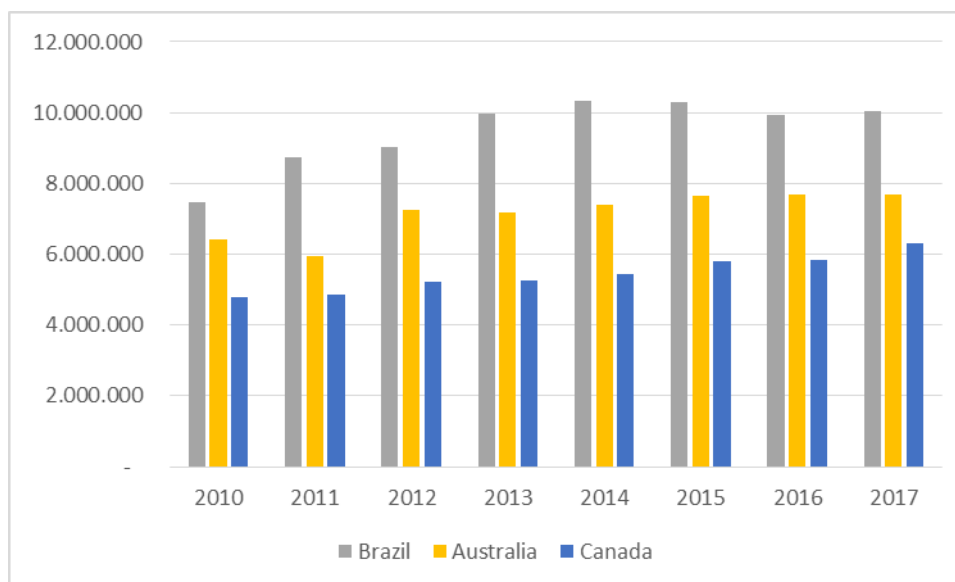
Em 2018, dentro da nossa amostra, os EUA apresentam o melhor LSCI, com quase 80 pontos a menos que a China, mas com uma diferença de cerca de 40 pontos em relação ao Canadá, seguido pelo Brasil e, depois, Austrália. A partir desse gráfico, podemos observar que o Brasil, mesmo não tendo uma posição tão insular quanto à Austrália, está estacionado na faixa entre 30 e 40 pontos, ao passo que o Canadá passou para a faixa dos 50 pontos a partir de 2009.

Agora, vamos agregar à análise o volume movimentado pelos portos em contêineres equivalentes a vinte pés (TEU). Vamos focar a comparação do Brasil com os dois países que apresentam similaridades no LSCI e no perfil de integração com a Cadeia Global de Valor: Austrália de Canadá.

cinco componentes, o valor de um país é dividido pelo valor máximo desse componente em 2004, e para cada país, é calculada a média dos cinco componentes. Essa média é então dividida pela média máxima de 2004 e multiplicada por 100. Dessa forma, o índice gera o valor 100 para cada país com o maior índice médio dos cinco componentes em 2004 (China).

¹⁰ Optamos em excluir a China por apresentar um LSCI próximo aos 180 nos últimos anos, muito superior aos demais países, o que traria inconformidade de escala prejudicando a visualização do gráfico 2.

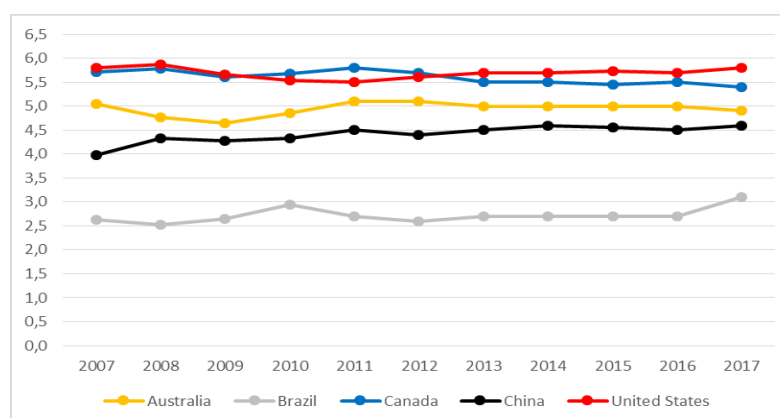
Gráfico 2 - Volume movimentado pelo porto em TEUs



Fonte: UNCTAD, referente a várias fontes, inclusive a *Dynamar B.V. Publications*, operadores e autoridades portuárias.

Conforme o gráfico 2 acima, o Brasil movimenta cerca de 2 milhões de TEUs a mais do que a Austrália e quase 4 milhões a mais do que o Canadá, sendo que essa diferença cresceu principalmente a partir de 2011. Portanto, embora o volume movimentado nos terminais de contêiner do país venha aumentando, a sua capacidade de conectividade com o mundo não acompanha tal ritmo. Essa constatação se confirma com o gráfico abaixo sobre o indicador de desenvolvimento de qualidade de infraestrutura portuária do Banco Mundial.

Gráfico 3 - Qualidade de infraestrutura portuária



Fonte: Banco Mundial (2019)

Com base nesse indicador do Banco Mundial, o Brasil apresenta, desde 2007, um índice de 2,5 de desenvolvimento da qualidade de infraestrutura portuária, em contraste com os demais países, que estão acima de 4,5. Importante destacar que 7 é o valor máximo desse indicador.

Ao final desse tópico, podemos afirmar que o Brasil, orientado por uma coalizão industrial corporativa nacional, ou seja, decisões administrativas dos portos centralizadas no governo federal combinada com a perspectiva corporativa, traz maiores dificuldades para gerar competição intra-portos, o que acarreta em indicadores negativos. Embora a China seja corporativa e fechada também, ela é guiada por uma perspectiva descentralizadora da administração portuária, trazendo, assim, indicadores significativamente melhores do que o próprio EUA. Já o Canadá e a Austrália são exemplos de como um país com o perfil de integração com a cadeia global produtiva similar ao Brasil pode se beneficiar com um processo de descentralização, acompanhado de uma maior privatização e abertura para o capital internacional.

Todavia, ainda resta entender: quais cenários de mudança na política de TMC são possíveis e favoráveis para melhorar a inserção internacional do país? Quais linhas de ação são interessantes à política nacional do TMC?

5 CENÁRIOS E LINHAS DE AÇÃO NA POLÍTICA DE TMC

Neste tópico, iremos trazer um breve resumo do que foi discutido até aqui, estabelecer cenários possíveis para a coalizão predominante da política de TMC e destacar aquelas que possuem maior capacidade de contribuir com a melhor inserção internacional do país.

Observada a interdependência econômica entre as nações e suas atividades produtivas, depreende-se que o TMC guarda diferentes propriedades e coalizões, as quais podem ser objetos de análise relevantes para delinear a capacidade estratégica. Dentro das possíveis coalizões que guiam uma política de TMC, no Brasil predomina a coalizão industrial nacional corporativa. Isto é, as decisões administrativas quanto à concessão e ao orçamento são centralizadas no governo federal; o serviço tende a ser guiado sob forte influência do poder público em comparação com o mercado, ou seja, corporativo; bem como, apresenta-se significativamente fechado ao capital internacional, principalmente, na exploração do terminais de container. As tentativas de reforma vêm alterando o tipo de coalizão predominante para industrial liberal, ainda centralizada, porém com maior participação do mercado e de capital internacional. Segundo nossa análise qualitativa histórica e a análise comparativa com a China, EUA, Austrália e Canadá, o país ainda apresenta indicadores aquém da sua potencialidade, inclusive para garantir ganhos à arrecadação fiscal, competitividade aos agentes econômicos e melhor posicionamento internacional do país.

Portanto, além da tendência em seguir para uma coalizão tipo industrial liberal, há também a pós-industrial liberal (EUA, Canadá, Austrália) e a pós-industrial nacional corporativa (China), sem contar com a possibilidade de não ocorrer alteração e se manter como industrial nacional corporativa. Destarte, levando em consideração quatro variáveis, tentamos projetar os possíveis cenários para a mudança de coalizão, conforme disposto na tabela abaixo e os comentários subsequentes.

Tabela 4 - Possíveis cenários para a mudança de coalizão

Cenários	Cenários/Coalizões possíveis:	Custo político	Grau de alteração	Custo fin. para o Gov. Fed.	Projeção internacional	¹¹ Probabilidade ¹
C1	Sem alteração (Ind. Nac. Corp.)	2	1	4	4	11
C2	Industrial liberal. (Pós-reforma 2013)	1	2	2	3	8
C3	Pós-ind. Liberal. (EUA, Canadá e Austrália)	3	4	1	2	10
C4	Pós-ind. Nacional corporativo. (China)	4	3	3	1	11

O C1, manutenção do atual cenário, composto pela coalizão industrial nacional corporativo, apresenta o segundo menor custo político, em razão das pressões que já existem em torno da ampliação da participação privada nas operações portuárias. Tem o menor grau de alteração por ser o atual *status quo*, e o maior custo para o governo federal por depender de recursos oriundos da União para ampliação e investimentos em vias de acesso como ferrovias. Também é o menos incapaz de contribuir com melhor posicionamento internacional. Visto o que demonstramos no tópico anterior, pode-se afirmar que a centralização apresenta baixos indicadores de desempenho e capacidade de gerar competitividade e projeção internacional. Portanto, apresenta uma somatória de 11 pontos, ou seja, baixa probabilidade de se perpetuar.

Já o C2, mudança para a coalizão industrial liberal, apresenta o menor custo político por conta das reformas superarem os tradicionais custos de resistência a privatizações e atender à parte do setor usuário de cargas em prol da maior participação do setor privado nos terminais. Tem o segundo grau de alteração, agrega-se ao *status quo* a possibilidade de maior participação do setor privado e do capital estrangeiro, mantendo a centralização

¹¹ A probabilidade é a somatória da posição que cada cenário apresenta nas quatro variáveis (custo político; grau de alteração; custo financeiro para o governo; externalidades positivas para o país). Quanto menor a somatória, mais provável.

administrativa na União. Tem, também, o segundo menor custo para o governo federal ao transferir ao setor privado os custos com obras de ampliação e vias de acesso. É igualmente o segundo pior na capacidade de gerar projeção internacional, por não romper com a descentralização. De toda sorte, devido às três primeiras variáveis, é o mais provável a predominar, com o total de 8 pontos.

No C3, pós-industrial liberal, predominante nos EUA, Canadá e Austrália, verificamos a terceira posição em custo político, por esperar uma mudança na descentralização administrativa. Tem o maior grau de alteração, saindo de uma coalizão que preza à centralização e fechada à participação privada e estrangeira, para uma coalizão a favor da descentralização e aberta à participação privada e estrangeira. Todavia, é aquela com menor custo para o governo federal, já que a responsabilidade seria compartilhada por governos locais e o setor privado nacional ou estrangeiro. Seria a segunda coalizão com maior capacidade para prover melhor inserção internacional. Decorrente da somatória dos pontos das quatro variáveis, total de 10 pontos, seria o segundo mais provável de acontecer.

Por fim, o C4, pós-industrial nacional corporativo, China, ficou classificado com o maior custo, afinal teria que romper a resistência remanescente tanto para descentralizar a administração quanto regressar ao estágio de se fechar para a participação privada e estrangeira. Com isso, tem a terceira posição no grau de alteração e custo financeiro para o governo. Porém, é o melhor para gerar externalidades positivas, tal como o nosso breve estudo comparativo realizado anteriormente demonstrou. Assim, empatado com o C1, é o cenário mais remoto a se concretizar.

Podemos concluir que os cenários C3 e C4 são os que possuem melhores condições de gerar melhor projeção internacional, logo, capacidade de contribuir para a inserção internacional do país. Todavia, o C4 é o mais remoto e com mais custo político. Desse modo, se a intenção for um melhor posicionamento no Regime Internacional do TMC, conciliando melhores externalidades, o C3 seria o mais viável, mas apresenta grandes chances de não ultrapassar a posição de países tais quais Canadá e Austrália, uma vez que os EUA apresentam uma economia incomparavelmente maior.

Por sua vez, a coalizão pós-industrial liberal, por estar muito atrelada ao capital estrangeiro e privado, perde relativamente uma maior capacidade para a projeção internacional da marinha mercante brasileira. Algo mais factível seria via o C4: o atual cenário da China. Todavia, para sair do C1 para o C4 teria o principal empecilho dos recursos financeiros em um momento de estagnação econômica e dificuldades fiscais no país. Assim,

talvez o caminho mais factível, fosse o C1 para C2, para o C3, indo para o C4. Em outras palavras, abrir para o capital estrangeiro e iniciativa privada, ao mesmo tempo em que se tenta garantir empresas nacionais de operação portuária e resgatar empresas brasileiras de navegação, via participação acionária, para, posteriormente, quando adquirir competitividade, atuar no mercado externo. Enquanto isso, os ganhos de eficiência no transporte marítimo de cargas no país contribuem com a competitividade dos agentes econômicos, arrecadação fiscal para promover e garantir as ações da Marinha Brasileira e a consequente melhor projeção internacional.

De toda sorte, há a necessidade de mais estudo para detalhar as linhas de ação em médio e longo prazo para concretizar esses cenários, principalmente na melhor definição geral da Política de TMC que preze por melhorias das vias de acesso, competição intra e interporto. Importante também seria detalhar planos de ação para alavancagem e retomada das empresas nacionais de navegação e operação portuária dentro dos atuais paradigmas tecnológicos.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **Brazil's growing relevance to peace and security in Africa**. Oslo: NOREF Report, March 2014.

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. **Brazil's Maritime Strategy in the South Atlantic: The Nexus between Security and Resources**. 2013. Disponível em: <https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=d42e143a-0368-365e-9a08-d568f3bb94a3&groupId=265553>. Acesso em: 25 nov. 2013.

AGÊNCIA SENADO. **Situação orçamentária da Marinha é "preocupante", alerta comandante**. Brasília, 2017. Disponível em: <gazetaweb.globo.com/portal/noticia/2017/05/situacao-orcamentaria-da-marinha-e-preocupante-alerta-comandante_33909.php>. Acesso em: 15 jan.2019.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Gerência de Estatística e Avaliação de Desempenho da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) (Org.). **Movimentação portuária cresce 2,7% em 2018**. Brasília. 2019. Disponível em: <<http://portal.antaq.gov.br/index.php/2019/02/12/movimentacao-portuaria-cresce-27-em-2018/>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

ANTÔNIO, Roberta Lopes da Cruz. Escola de Guerra Naval. Desafios da Marinha do Brasil na Promoção da Segurança Nacional: Reflexos de uma Crise Nacional Multidimensional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, RJ. v. 24, n. 1, p. 148-177. jan/abril. 2018. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/664/34>>. Acesso em: 12 fev. 2019.

BALAU, Luiz Antônio Cristóvão. Aliança - Navegação e Logística. **A Importância do Porto Brasileiro no Desenvolvimento da Cabotagem – Container**. São Paulo, SP, 2009. Disponível em: <[portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/A-Importância-do-Porto-Brasileiro-no-Desenvolvimento-da-Cabotagem—Container](http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2016/12/A-Importancia-do-Porto-Brasileiro-no-Desenvolvimento-da-Cabotagem-Container-Luiz-Antonio-Cristovao-Balau.pdf)”-Luiz-Antonio-Cristovão-Balau.pdf>. Acesso em: 30 Ago. 2009.

BERTAZZO, Juliana. Brazilian security and defense policy under President Dilma Rousseff: transition and initial challenges. **Critical Sociology**, Special Issue, p 1-13, 2012.

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL (BNDES). **Relatório Consolidado: Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de gestão do Setor Portuário Brasileiro, 2012**. Booz & Company do Brasil Consultores Ltda, Verax Consultoria de Projetos, Logit engenharia Consultiva e Machado, Meyer, Sendacz e Opice Advogados.

BRASIL, Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **A Marinha do Brasil e a Marinha Mercante são a mesma instituição?** Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/ensino/?q=faq/marinha-do-brasil-e-marinha-mercante-s%C3%A3o-mesma-institui%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **Atribuições da DPC**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/dpc/node/3519>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **Missão e Visão de Futuro da Marinha**. Rio de Janeiro, RJ.

BRASIL. Marinha do Brasil. Diretoria de Portos e Costas. **Relação de Autoridades**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/relacao-de-autoridades-1>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

BRASIL. Senado Federal. **Piratas podem ser novo risco no Atlântico Sul**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/razoes-para-a-implementacao-da-estrategia-nacional-de-defesa/piratas-podem-ser-novo-risco-no-atlantico-sul.aspx>

BROOKS, Mary R.; CULLINANE, Kevin P. B.; PALLIS, Athanasios A. Revisin port governance and port reform: A multi-country examination. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 1 – 10, 2017.

BUARQUE, Sergio C. **Metodologia e técnicas de construção de cenários globais e regionais**. Brasília: IPEA, 2003.

CARVALHO, Carolina Ambinder de. **A Cooperação Naval entre a Marinha do Brasil e a United States Navy**. Rio de Janeiro, RJ, 2017. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/318431850_A_Cooperacao_Naval_entre_a_Marinha_do_Brasil_e_a_United_States_Navy>. Acesso em: 14 jul. 2017.

CHEN, P. S. L.; PATEMAN, H.; SAKALAYEN, Q. (2017). The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 201–213, 2017.

COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Org.). **Cidades e Portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: Dp&a, 1999. 280 p.

DANTAS, Roberto de Souza. Diretor de Planejamento da Secex. **A importância dos Portos para o Comércio Exterior Brasileiro**. Brasília. 2012. Disponível em: <<https://docplayer.com.br/21721255-A-importancia-dos-portos-para-o-comercio-exterior-brasileiro.html>>. Acesso em: 14 abril.2012.

DOCTOR, Mahrukh. **Business-State Relations in Brazil: Challenges of the Port Reform Lobby**. New York: Routledge, 2017. 189 p.

GALVAO, C. B.; ROBLES, L. T.; GUERISE, L. C. 20 years of port reform in Brazil: Insights into the reform process. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 153–160, 2017.

GOULARTI FILHO, Alcides. **A TRAJETÓRIA DA MARINHA MERCANTE BRASILEIRA: ADMINISTRAÇÃO, REGIME JURÍDICO E PLANEJAMENTO**. 2010. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/viewFile/7397/5370>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

IMO (International Maritime Organization). United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS). **Circular letter concerning information and guidance on elements of international law relating to piracy**. London, 2011. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/los/piracy/circular_letter_3180.pdf>. Acesso em 13 fev. 2019.

IMO. **IMO Assembly elects new 40-Member Council**. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/Pages/35-Council-Elections-A30.aspx>>. Acesso em: 15 mar. 2019.

KNATZ, G. How competition is driving change in port governance, strategic decision-making and government policy in the United States. **Research in Transportation Business & Management**, 22, 67–77, 2017.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p.93-110, jun. 2012. Semestral.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice; MELITZ, Marc J. **Economia Internacional**. 10. ed. São Paulo: Pearson, 2015, cap. 11.

MARTINS FILHO, João Roberto and Daniel Zirker. The Brazilian Military under Cardoso: overcoming the Identity Crisis. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, v. 42, n.3, p. 143-170, 2000.

MARTINS, Eliane Octaviano. “Amazônia Azul, Pré-sal, soberania e jurisdição marítima.” **Revista CEI XIV**, v. 50, n. 88, 2010.

MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C.: Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p.975-995, Nov./Dez. 2006.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de (Org.) **O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília: Ipea.

NASCIMENTO, M. C. N. do “Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências” **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**. v 1, n 1, pp 43-57.

NOTTEBOOM, T.; YANG, Z. Port governance in China since 2004: Institutional layering and the growing impact of broader policies. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 184–200, 2017.

OLIVEIRA, Henrique Campos de. A Política Portuária no Brasil no recente contexto democrático: A quicá de um consenso em prol do desenvolvimento. In: SOUZA, Cláudio André de; NETO, Jaime Barreiros. (Org.). **DemocraciaBR: o momento político**. Salvador: Faculdade Baiana de Direito. 2015. p. 273 – 289.

PENHA, Eli Alves. Instituto de Geografia Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. **A Segurança e a Defesa do Atlântico Sul no Âmbito da Cooperação Brasil-África**. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cedn/XIII_cedn/a_seguranca_e_a_defesa_do_atlantico_sul_no_ambito_da_cooperacao_brasil-africa.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2019.

PRYCE, Paul. ETH Zurich: Center For Security Studies. **The Incongruence of IBSAMAR**. Zurich, 2014. Disponível em: <<https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/articles/article.html/185327/pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2014.

QUERCUS. Associação Nacional de Conservação da Natureza. **10 principais problemas dos oceano**, 2017. Disponível em: <<https://www.surftotal.com/noticias/ambiente/item/12394-10-principais-problemas-dos-oceanos>>. Acesso em: 14 fev. 2019

RANDRIANANTENAINA, Jean Edmond. The Division for Ocean Affairs and the Law of the Sea of the Office of Legal Affairs. **Maritime Piracy and Armed Robbery against Ships: Exploring the legal and the operational solutions. The case of Madagascar**.

REIS, Reginaldo Gomes Garcia dos **Atlântico Sul: um deságio para o século XXI- as velhas ameaças se perpetuam nas novas?** In *Perspectiva, estratégias e cenários globais: visões do Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*. Brasília: Ipea, 2011.

SARAIVA, José Flávio. Política exterior do governo Lula: o desafio africano. **Revista Brasileira de Política Internacional**. V. 45, n 2, p. 5-25, 2002.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Estradas de ferro no Brasil: das primeiras construções às parcerias público-privadas**. Rio de Janeiro: Interciência. 2007.

SLACK, B.; STARR, J.T. **Ports as gateways: a traditional concept revisited.** In: CONFÉRENCE INTERNATIONALE VILLES ET PORTS, 5., 1999, Dakar. **Proceeding** Dakar: AIVP, nov. 1999.

TOVAR, Antônio Carlos de Andrada; FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A infra-estrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v.13, n.25, p. [209]-230, jun. 2006.

THE UNITED NATIONS (UN). New York City, NY, 2013. Disponível: <https://www.un.org/depts/los/nippon/unnff_programme_home/fellows_pages/fellows_papers/Randrianantenaina_1213_Madagascar.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2019.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **UNCTADstat**. 2019. Disponível em: <<https://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=92>>. Acesso em: 10 maio 2019.

UNITED STATES. WORLD BANK GROUP. **Port Reform Toolkit PPIAF**. 2. ed. Washington: World Bank, 2016. Disponível em: <<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

VIEIRA, Marco A.; ALDEN, Chris. “ndia, Brazil and South Africa (IBSA): South-South cooperation and the paradox of regional leadership. **Global Governance** v. 17, p. 507-528, 2011.