



*Livros Abertos da Universidade de São Paulo – Coleção Faculdade de Direito*

CAIO LEAL MESSIAS

**O SISTEMA PORTUÁRIO  
BRASILEIRO E O NOVO  
MODELO DE PORTOS CHINÊS:  
UM ESTUDO DE DIREITO  
COMPARADO**



*Faculdade de Direito  
Universidade de São Paulo  
Portal de Livros Abertos da USP  
2024*



*Esta obra é de acesso aberto. É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte e autoria e respeitando a Licença Creative Commons indicada.*

#### **UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

Reitor: Professor Titular Carlos Gilberto Carlotti Junior

Vice-Reitora: Professora Titular Maria Arminda do Nascimento Arruda

#### **FACULDADE DE DIREITO**

Diretor: Professor Titular Celso Fernandes Campilongo

Vice-Diretora: Professora Titular Ana Elisa Liberatore Silva Bechara

#### **CONSELHO EDITORIAL - LIVROS ABERTOS DA FACULDADE DE DIREITO**

- Ana Elisa Liberatore Silva Bechara, Professora Titular do Departamento de Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia e Vice-Diretora da Faculdade de Direito
- Fernando Dias Menezes de Almeida, Professor Titular do Departamento de Direito do Estado e Presidente da Comissão de Pesquisa
- Gustavo Ferraz de Campos Monaco, Professor Titular do Departamento de Direito Internacional e Comparado e Presidente da Comissão de Pós-Graduação
- Juliana Krueger Pela, Professora Doutora do Departamento de Direito Comercial e Vice-Presidente da Comissão de Pós-Graduação
- Lucas Fucci Amato, Professor Associado do Departamento de Filosofia e Teoria Geral do Direito e Secretário Executivo da Coleção
- Sheila Christina Neder Cerezetti, Professora Doutora do Departamento de Direito Comercial e Vice-Presidente da Comissão de Pesquisa

*O conselho editorial pode convidar pareceristas especializados para a avaliação das obras submetidas, conforme suas áreas e temáticas especializadas*

#### **CRÉDITOS DA OBRA**

Revisão: Daniele Marson; CAPA: Caio Leal Messias.

Catálogo na Publicação  
Biblioteca da Faculdade de Direito  
Universidade de São Paulo

---

Messias, Caio Leal

O sistema portuário brasileiro e o novo modelo de portos chinês [recurso eletrônico] : um estudo de direito comparado / Caio Leal Messias. -- São Paulo : Faculdade de Direito, 2024.  
213 p.

Originalmente apresentado como dissertação de mestrado à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2023.

Inclui referências bibliográficas.  
ISBN 978-85-53062-04-1

1. Direito portuário -- Estudo comparativo -- Brasil -- China. 2. Portos - Aspectos legais -- Brasil -- China. 3. Portos marítimos. -- 4. Investimentos estrangeiros. I. Título.

CDU – 341:627(81:510)

---

Elaborada por Sérgio Carlos Novaes CRB 8 – 6380

**DOI: 10.11606/9788553062041**



À minha adorável esposa, com amor e admiração.

“De qualquer forma, não sou capaz de dizer o quanto ela é perfeita, nem de onde vem sua perfeição. Basta dizer que ela dominou completamente o meu ser.”

Johan Wolfgang Goethe - Os sofrimentos do jovem Werther



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço à minha família, amigos e ao Professor Wagner Menezes (meu orientador no Mestrado que deu origem a este livro) por seu apoio, confiança e enorme paciência.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001



## **L'homme et la mer**

Homme libre, toujours tu chériras la mer !  
La mer est ton miroir ; tu contemples ton âme  
Dans le déroulement infini de sa lame,  
Et ton esprit n'est pas un gouffre moins amer.

Tu te plais à plonger au sein de ton image ;  
Tu l'embrasses des yeux et des bras, et ton  
coeur  
Se distrait quelquefois de sa propre rumeur  
Au bruit de cette plainte indomptable et  
sauvage.

Vous êtes tous les deux ténébreux et discrets :  
Homme, nul n'a sondé le fond de tes abîmes ;  
Ô mer, nul ne connaît tes richesses intimes,  
Tant vous êtes jaloux de garder vos secrets !

Et cependant voilà des siècles innombrables  
Que vous vous combattez sans pitié ni  
remord,  
Tellement vous aimez le carnage et la mort,  
Ô lutteurs éternels, ô frères implacables !

**Charles Baudelaire**



## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - Localização geográfica dos Portos Organizados e Terminais de Uso Privado no Brasil.....	57
Mapa 2 - Principais Portos das Dinastias Qin e Han.....	71
Mapa 3 - Principais Portos das dinastias Tang e Song.....	73
Mapa 4 - Principais Portos da Dinastia Yuan.....	74
Mapa 5 - Principais Portos da Dinastia Ming.....	75
Mapa 6 - Principais Portos da Dinastia Qing.....	76
Mapa 7 - Portos abertos ao comércio exterior após 1949.....	81
Mapa 8 - Grandes projetos de participação estrangeira nos portos de contêineres da China.....	87
Mapa 9 - Regiões da China.....	9393
Mapa 10 - Principais portos da China Atual.....	10000
Mapa 11 - Mapa dos 5 Clusters Chineses.....	102
Mapa 12 - Integração portuária na China .....	10505
Mapa 13 - Localização dos portos fluviais e portos secos.....	125
Mapa 14 - Portos secos no interior da China (2013).....	12626
Mapa 15 - Portos secos no interior da China (2019).....	12727
Mapa 16 - Rota da Seda.....	129
Mapa 17 - Caminhos da rota marítima.....	13131
Mapa 18 - Mapa-múndi com a localização dos portos.....	15959
Mapa 19 - Localização das diversas instalações portuárias de contêineres brasileiras .....	171



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Comércio marítimo internacional, produto interno bruto (PIB) mundial e relação comércio marítimo/PIB, 2006 a 2021 (variação percentual anual e proporção) .....	98
Gráfico 2 - Principais 20 portos globais de contêineres, 2019-2020 (TEU, variação percentual anual) .....	99
Gráfico 3 - Movimentação em TEUS nos maiores portos brasileiros (2022) .....	155
Gráfico 4 - Eficiência portuária - síntese .....	16262
Gráfico 5 - Movimentação de contêineres no Brasil em 2022 .....	170
Gráfico 6 - Movimentação de contêineres (2022) .....	17172
Gráfico 7 - Perfil de carga (Brasil).....	174
Gráfico 8 - Tipo de navegação (Brasil).....	174
Gráfico 9 - Grupo de mercadoria (Posição SH4) .....	175
Gráfico 10 - Grupo de mercadoria (nomenclatura simplificada).....	175
Gráfico 11 - Carga transportada por tipo de instalação .....	176
Gráfico 12 - Sentido da carga transportada .....	176
Gráfico 13 - Sentido da carga transportada no longo curso .....	177
Gráfico 14 - País/porto de origem das importações.....	177
Gráfico 15 - UF/Porto de destino das importações .....	178
Gráfico 16 - País/porto de destino das exportações.....	178
Gráfico 17 - Peso da mercadoria exportada por UF/Porto de origem .....	179
Gráfico 18 - Volume de exportação por tipo de instalação portuária .....	180



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Composição do custo da soja colocada no porto de Roterdã (em US\$/ton.) .....	59
Tabela 2 - Evolução dos maiores portos ao longo do tempo.....	152
Tabela 3 - Portos mais eficientes do mundo .....	15757
Tabela 4 - Posição média na lista CPPI.....	163
Tabela 5 - Movimentação de contêineres ao longo dos últimos anos no Brasil .....	169



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BHtrans	Empresa de Transportes e Trânsito de Belo Horizonte
BL	Bills of Lading (Conhecimento de Embarque Marítimo)
BRI	Belt and Road Initiative (Nova Rota da Seda ou Cinturão e Rota)
BRICS	Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CBEC	Conselho Empresarial Brasil-China
CBERS	China-Brazil Earth Resources Satellite
CCCC	China Communications Construction Company
CMP/CMPort	China Merchants Ports
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
COFCO	China Oil and Foodstuffs Corporation
COSCO	China Ocean Shipping Company
COVID-19	Coronavirus disease
CPEC	China-Pakistan Economic Corridor
CPPI	Container Port Performance Index
CSCEC	China State Construction Engineering Corp.
DNPVN	Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis
DWT	Deadweight Tonnage (toneladas de peso morto)
EAU	Emirados Árabes Unidos
ECT	Europe Container Terminals
ENEL	Ente Nazionale per l'Energia Elettrica
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve dos EUA
FTZ	Free Trade Zones
G7	Grupo dos países mais industrializados do mundo
G20	Fórum de cooperação que reúne ministros e chefes dos bancos centrais das 19 maiores economias do mundo mais a União Europeia
G77	Grupo dos 77 (coalização de países em desenvolvimento)



HAROPA Port	Fusão dos portos do Havre, Ruão e Paris
HPH	Hutchison Port Holdings
IBAS	Fórum de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul
IED	Investimento Estrangeiro Direto
LPI	Logistics Performance Index
MP	Medida Provisória
MPA	Maritime and Port Authority of Singapore
MTL	Modern Terminals
OGMO	Órgão de Gestão de Mão de Obra Portuária
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONU	Organização das Nações Unidas
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDZO	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado
Petrobras	Petróleo Brasileiro S.A.
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PND	Plano Nacional de Desestatização
PNL	Plano Nacional de Logística
PORTOBRAS	Empresa de Portos do BRASIL S.A.
Portonave S/A	Terminais Portuários de Navegantes ou Porto de Navegantes
PPA	Piraeus Port Authority
PPP	Parceria-Público-Privada
PSA	Port of Singapore Authority
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PT	Partido dos Trabalhadores
REPORTO	Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária
REsp	Recurso Especial
Ro-Ro	Roll on-Roll off (embarcação para transporte de veículos)



SEP-PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SIPG	Shanghai International Port Group
SNPTA	Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCP	Terminal de Contêineres de Paranaguá
TCU	Tribunal de Contas da União
TEU	Twenty-foot equivalent unit (Unidade equivalente a 20 pés)
TGB	Terminal Graneleiro de Babitonga
TUP	Terminal de Uso Privado
EU	União Europeia
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VLCC	Very Large Crude Carrier
ZEE	Zona Econômica Especial



## SUMÁRIO

<b>1 Introdução.....</b>	<b>15</b>
<b>2 Apresentação histórica do sistema e legislação portuários brasileiros .....</b>	<b>211</b>
2.1 Esclarecimentos preliminares sobre os diversos modelos portuários existentes no mundo	211
2.2 Histórico do sistema e da legislação portuária brasileiros	2626
2.2.1 Os portos coloniais	26
2.2.2 A abertura dos portos	28
2.2.3 As primeiras legislações sobre concessão e arrendamento – segundo império	29
2.2.4 A República – mudanças e continuidade	31
2.2.5 A Era Vargas – primeira grande legislação para o setor portuário	31
2.2.6 A legislação portuária da Ditadura Militar	35
2.3 As reformas que levaram à atual legislação do setor portuário	38
2.3.1 A redemocratização e a maior constitucionalização do direito portuário	38
2.3.2 A Lei n. 8.630/1993 e a privatização da operação portuária	39
2.3.3 ANTAQ – REPORTO	41
2.3.4 O PNL e a SEP-PR	42
2.3.5 A nova lei dos portos, Lei n. 12.815/2013	43
2.4 Propostas do governo anterior para o setor	50
2.4.1 A proposta de privatização das Autoridades Portuárias	50
2.4.2 A minirreforma portuária, Lei n. 14.047/2020	52
2.4.3 Os TUPs e o <i>landlord port model</i>	56
2.5 Algumas reflexões sobre os rumos do setor portuário	58
2.5.1 Observações sobre logística, portos e exportações	58
2.5.2 Identificando alguns gargalos	60
2.5.3 Objeções à privatização das autoridades portuárias – um salto no escuro	61
<b>3 Apresentação histórica do sistema e legislação portuários chineses .....</b>	<b>69</b>
3.1 Dos primórdios até o período que antecede a abertura e as reformas	69
3.1.1 A China Antiga	69
3.1.2 Os portos da China, uma longa história	70
3.1.3 A dinastia Qing, as duas Guerras do Ópio e o início da era dos <i>Treaty Ports</i>	75
3.1.4 Uma nova era - a República Popular da China	80
3.2 Abertura e reformas portuárias	82
3.2.1 Deng Xiaoping e a abertura da economia chinesa para o mundo	82
3.2.2 A reforma portuária chinesa – primeira fase	8484



3.2.3 A reforma portuária chinesa – segunda fase	8585
3.2.4 A reforma portuária chinesa – terceira fase / quarta fase	90
3.2.5 A Lei dos Portos de 2004	95
3.3 Questões da atualidade	96
3.3.1 Os portos da China e a diminuição do ritmo de crescimento do gigante asiático	96
3.3.2 Novas tendências do setor portuário chinês – o “desafio da periferia”	98
3.3.3 O plano nacional de layout de portos costeiros de 2006 e a integração portuária regional	10101
3.3.4 Um longo caminho a percorrer	106
3.4 Os ensinamentos do modelo portuário chinês para o Brasil	11414
<b>4 A cooperação China-Brasil – os investimentos chineses nos portos brasileiros e do mundo (BRI) – exportação de um modelo portuário ou apenas investimentos como quaisquer outros? .....</b>	<b>11717</b>
4.1 A China e os portos do mundo	11717
4.1.1 Os portos e as Zonas Econômicas Especiais	11717
4.1.2 Desenvolvendo o interior – portos fluviais e portos secos	122
4.1.3 <i>Free Trade Zones</i>	12727
4.1.4 A nova rota da seda ( <i>Belt and Road Initiative</i> – BRI) e a internacionalização das empresas portuárias chinesas	12828
4.1.5 Alguns exemplos de investimento portuário chinês e suas implicações	13333
4.2 Cooperação China-Brasil	14040
4.3 Investimentos chineses no Brasil	14444
4.3.1 O IED chinês no mundo	14444
4.3.2 O IED chinês no Brasil	14646
4.4 Os portos no Brasil, na China e no mundo – algumas estatísticas	152
<b>5 Conclusão.....</b>	<b>18787</b>
<b>Referências .....</b>	<b>1911</b>
<b>ANEXO A – Quadros descritivos (de outros estudos).....</b>	<b>209</b>



*Livros Abertos da Universidade de São Paulo – Coleção Faculdade de Direito*



## 1 Introdução

O tema dessa pesquisa é o estudo comparado do sistema portuário brasileiro e do novo modelo de portos chinês. Brasil e China optaram por abrir o setor portuário à iniciativa privada. No Brasil, a abertura se deu a partir da Lei dos Portos, Lei n. 8.630 de 1993, que representou uma grande modernização do sistema portuário brasileiro. Antes dessa lei, o Estado concentrava a administração e operação dos portos. A criação da ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) e da SEP (Secretaria de Portos) vem na esteira das mudanças propostas em 1993. Essa opção pela abertura ao setor privado foi reafirmada com a nova Lei dos Portos, Lei n. 12.815 de 2013, que ampliou ainda mais o espaço de atuação privada no sistema portuário brasileiro. A minirreforma de 2020, Lei n. 14.047, aponta nessa mesma direção.

Na China, por sua vez, a reestruturação do sistema portuário, que promoveu a abertura ao setor privado, é um processo de longo curso, tendo como marco importante a Lei de Portos Chinesa de 2004 – que coroa décadas de reforma. Essa lei vem na esteira da maior abertura da China para o mundo, iniciada nos anos 1980 com Deng Xiaoping e aprofundada com a entrada da China na OMC (Organização Mundial do Comércio) em 2001. Desde a abertura, a participação da China no comércio internacional aumentou enormemente, o que gerou necessidade urgente de modernização e ampliação de seu sistema portuário. O gigante asiático é, hoje, a segunda maior economia do mundo e o maior parceiro comercial do Brasil. Grande parte das exportações brasileiras de ferro, soja, petróleo e carnes é direcionada para aquele país. A fundação dos BRICS (Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) em 2006 fortaleceu ainda mais esta parceria estratégica, hoje de nível global.

O presente estudo se justifica pela necessidade urgente de modernização do setor portuário no Brasil e de definição de um modelo portuário que responda efetivamente às necessidades do país. Os gargalos na cadeia logística e a ineficiência portuária geram prejuízos para a exportação e prejudicam a adequada inserção do Brasil na esfera do comércio internacional. O modelo chinês é muito elogiado e foi criado por um país em desenvolvimento, mesma condição do Brasil. Assim como no caso brasileiro, mas com maior sucesso, a modernização do sistema chinês de portos passou pela abertura ao setor privado. Entender o porquê do sucesso ou do fracasso das escolhas desses dois países na modernização de seus sistemas portuários pode ajudar o Brasil a enfrentar seus gargalos. Aprender com os erros e acertos do modelo chinês pode ser muito frutífero. Por fim, vale notar que o investimento chinês já está no Brasil e em volume expressivo. A operação de terminais no porto de Paranaguá (um dos maiores do país) por empresas chinesas é a grande prova disso, o que torna ainda mais importante a compreensão da proposta chinesa para o setor.

Para realizar a comparação proposta, será necessário retomar a história da legislação portuária nos dois países, assim como o contexto histórico, político, econômico e social em que se deram as alterações legislativas. Feita essa pequena introdução histórica, absolutamente fundamental, propõe-se como recorte



metodológico a análise específica do período em que se deu, em cada país, o processo de reformas portuárias e de abertura econômica. No caso do Brasil, toma-se como marco inicial a Constituição de 1988, que definiu a competência material da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres. No caso da China, o marco inicial é a própria abertura econômica iniciada em 1978, que desencadeou o primeiro ciclo de reformas portuárias na década de 1980. Em ambos os casos, dar-se-á grande atenção aos desdobramentos mais recentes das reformas em curso, tais como a minirreforma de 2020 no Brasil e os investimentos recentes de empresas chinesas do setor portuário ao redor do mundo.

Para iniciar a análise, é importante explicar o que se entende por sistema e modelo portuários. Trabalhar-se-á, nessa pesquisa, com o sentido comum dessas palavras. Uma das definições possíveis de sistema seria a estrutura organizada formada pela coordenação das partes ou elementos de um todo. Partindo dessa definição simples, pode-se afirmar que os portos brasileiros, elementos de um todo, coordenados entre si, formando uma estrutura organizada, fazem parte de um sistema – nesse caso, o sistema portuário brasileiro. Cada país estrutura e organiza seu sistema portuário de acordo com seus interesses e legislação próprios. A organização do sistema portuário de cada país está dentro de sua esfera de soberania. Sendo assim, a China, como o Brasil, também possui um sistema portuário, o que permite comparar a estrutura, a lógica e a organização dos dois sistemas.

Usa-se, no entanto, no título dessa pesquisa, o termo modelo, quando se faz referência ao sistema portuário chinês. Trabalha-se aqui, mais uma vez, com o sentido comum do termo. Uma das definições possíveis de modelo é aquilo que pode ser tomado como referência, que pode ser reproduzido em outros contextos. Entende-se que o sistema portuário chinês é, hoje, uma referência em termos de desenvolvimento portuário, podendo se cogitar a reprodução de alguns dos elementos desse modelo em outros países em desenvolvimento – como é o caso do Brasil. A China possui hoje os maiores portos de contêineres do mundo: Shanghai ocupa o primeiro lugar no ranking mundial. O desenvolvimento impressionante do sistema portuário chinês, relativamente recente, ligado ao processo de reformas e abertura, é tema de estudo em diversos países na atualidade, e pode ser visto como um modelo de desenvolvimento para o setor.

Quando se fala de processos de reforma portuária, é comum trabalhar-se com as definições do Banco Mundial (THE WORLD BANK, 2007), que cita quatro grandes modelos: o porto público (service port); o porto quase público (tool port); o porto público-privado (landlord model); e o porto privado (private port)<sup>1</sup>. Os grandes portos do mundo seguem, geralmente, o modelo landlord, por isso, é costume se referir a esse modelo como modelo universal. Nesse modelo, a administração do porto é pública e a operação, privada. Tanto os portos da China quanto os portos do Brasil podem ser enquadrados nessa categoria.

---

<sup>1</sup> É importante acrescentar a essa lista, sobretudo para pensar a minirreforma brasileira de 2020, o modelo de porto quase privado – o que será feito ao longo desse trabalho.



Por se tratar de modelo universal amplamente adotado ao redor do mundo, há nuances, que precisam ser destacadas, entre os diversos *landlord* existentes. Costuma-se identificar ao menos três grandes variações importantes, que serão estudadas mais adiante: o modelo americano de *landlord*; o modelo europeu de *landlord*; e o modelo asiático de *landlord*. Destaca-se, ainda, dentro do modelo asiático, o modelo chinês de *landlord*, marcado pela presença de três fatores principais: descentralização da administração (administração local); integração (através de alianças e fusões entre portos); e investimentos na modalidade *joint ventures* (característica distintiva do modelo chinês). Essa combinação é única no mundo.

É verdade que, nos EUA, a descentralização é uma característica marcante e que a Europa, que também pratica a descentralização, começa a promover mais fortemente a integração portuária – o maior exemplo disso é a fusão dos portos do Havre, Ruão e Paris na França, criando o porto HAROPA em 2020 (FRANÇA, 2021; FRANÇA, 2021a); na China, contudo, esses dois elementos são combinados ao investimento no formato *joint venture*, o que é bastante singular. Poder-se-ia somar a esses três elementos um quarto: o grande avanço da automação e da tecnologia da informação nos portos chineses. E, talvez, até mesmo um quinto: o planejamento nacional e local do setor. Por todas essas razões, é possível afirmar, como será feito nessa pesquisa, que o modelo portuário chinês é único no mundo.

Partindo do pressuposto de que a China tem, hoje, um modelo portuário único, cabe entender se esse modelo pode ser difundido através do globo. O novo modelo de portos chinês é bastante elogiado e estudado. Nos últimos anos, empresas portuárias chinesas estão adquirindo portos estratégicos ao redor mundo. A aquisição da operação de terminais em grandes portos no Brasil, como o de Paranaguá, abre a possibilidade de um diálogo entre os dois sistemas. Chega-se ao problema/questão dessa pesquisa: o modelo de portos chinês pode ser “exportado”? Pensa-se aqui, sobretudo, em termos de cooperação técnica para o desenvolvimento, sem ignorar, contudo, o peso político da internacionalização das empresas portuárias chinesas – fator geopolítico importante para o aumento da influência e do prestígio internacional do gigante asiático.

A hipótese inicial é que seria possível ao Brasil tirar lições importantes da experiência chinesa, país igualmente em desenvolvimento e que se tornou excelente nesse setor. A assimilação de elementos desse modelo, no entanto, impõe um novo tratamento normativo. Pensamos aqui, sobretudo, nas 8 lições sugeridas pelo Banco Mundial que poderiam ser estudadas pelos países em desenvolvimento a partir do modelo portuário chinês. Não é possível copiar cegamente as escolhas chinesas, contudo, é possível aprender com elas e adaptá-las a nossa realidade. Cabe a cada país, em princípio, definir se lhe interessa ou não internalizar características do modelo chinês em seu setor portuário, fazendo as necessárias alterações legislativas e de políticas públicas. O Brasil certamente teria muito a ganhar com parcerias, cooperação e investimentos chineses nesse setor, cabendo aos brasileiros, porém, ter sabedoria para conseguir integrar o IED (Investimento Estrangeiro Direto) chinês em seu próprio projeto de desenvolvimento.



O aprendizado de lições (tecnológicas, estruturais, organizativas ou legislativas) com o modelo portuário chinês, portanto, parece possível, mas coloca uma série de questionamentos. Haveria algum risco em seguir esse modelo? Em termos técnico-administrativos, não parece haver maiores riscos. Trata-se, antes de tudo, de uma estratégia de desenvolvimento e organização do setor. Em termos políticos, no entanto, caberia a cada país resguardar, dentro dos contratos de investimento, sua soberania e interesses de desenvolvimento e de defesa nacional. O Brasil, como potência média, parceiro da China nos BRICS e com um longo histórico de cooperação com o país asiático, parece estar em condição privilegiada para resguardar seus interesses, garantindo uma verdadeira cooperação “win-win” entre os dois países – economias complementares – no universo portuário.

Complementando nossa hipótese, além de pensar que é possível aprender com a experiência chinesa, apropriando-se de elementos de seu modelo portuário, entende-se que os riscos dessa cooperação podem ser adequadamente geridos pelo Brasil. Nesse sentido, não parece, à primeira vista, que o investimento chinês seja essencialmente diferente de outros investimentos estrangeiros. Levando em conta, ainda, que tais investimentos possam significar um impulso definitivo para o desenvolvimento e modernização do setor portuário e tendo em conta a necessidade urgente do Brasil de diminuir custos de exportação, é possível dizer que tal investimento é muito mais uma oportunidade do que um risco – hipótese a ser verificada, é claro, ao longo dessa pesquisa.

Nesse estudo, tenta-se entender que lições do modelo portuário chinês poderiam ser melhor aproveitadas pelo Brasil. Quando se trata de tecnologia, parece evidente que as empresas chinesas podem, na maioria dos casos, simplesmente implantá-la nos portos brasileiros – com exceção, talvez, da total automação dos terminais de contêineres, que iria contra o artigo 7º, XXVII, da Constituição<sup>2</sup> (BRASIL, 1988). A importação de outros elementos centrais do modelo chinês – como a integração portuária, a descentralização da administração e os investimentos via joint ventures – depende, evidentemente, de uma escolha política legislativa brasileira. Caberia ao Brasil ponderar se esses elementos se adaptam e respondem às necessidades nacionais do setor.

O objetivo geral dessa pesquisa é, portanto, compreender profundamente as propostas brasileiras e chinesas para o setor portuário, comparando-as de um ponto de vista jurídico, histórico e econômico. O objetivo específico é refletir sobre os diversos elementos que caracterizam o singular modelo chinês e sobre as lições que se pode tirar dessa experiência para os países em desenvolvimento, refletindo sobre a pertinência de adotar tais elementos na realidade brasileira e refletindo sobre o que se poderia extrair das lições do setor portuário chinês para o mundo em termos práticos.

---

<sup>2</sup> Art. 7º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]

XXVII - proteção em face da automação, na forma da lei;



Para tanto, será empregada, sobretudo, a metodologia do Direito Comparado, que permite colocar frente a frente os diferentes sistemas jurídicos existentes no mundo. Esses grandes sistemas podem ser estudados como um todo, para uma compreensão geral de seu funcionamento, ou em partes, para melhor perceber a lógica e dinâmica de seus subsistemas. Opta-se, neste trabalho, por uma escala menor. Busca-se fazer algo da ordem da microcomparação, posto que o foco nesse estudo não é compreender os sistemas jurídicos brasileiro e chinês em sua totalidade, mas apenas comparar e entender os seus subsistemas portuários<sup>3</sup>. Assim, após uma primeira abordagem da história portuária de cada país, passar-se-á à comparação do marco regulatório do setor portuário em cada um deles, compreendendo seu desenvolvimento e lógica próprios. O que levará, por consequência, ao emprego do método analítico, que permite diagnosticar problemas e pensar soluções. Servirão como material de pesquisa os dados do setor portuário brasileiro e chinês, as normas jurídicas que regulam o setor e a literatura especializada a respeito do setor portuário.

No que concerne à organização dos capítulos desse trabalho, seguir-se-á uma divisão em três partes. Tem-se, depois da introdução, um pequeno prólogo no qual o leitor será introduzido ao universo dos principais modelos portuários existentes no mundo, conceitos básicos sem os quais não é possível adentrar a matéria. No capítulo 2, será feita uma apresentação da legislação e do sistema portuário brasileiros. Será reconstruída, a partir da revisão e análise da bibliografia disponível sobre o assunto, toda a história dos portos e suas leis no Brasil, desde a descoberta até a atualidade, com a devida crítica das reformas propostas nos últimos anos. No capítulo 3, passar-se-á à apresentação da legislação e do sistema portuário chineses. Nesse capítulo, o leitor será introduzido ao universo portuário chinês, desde os primórdios da civilização chinesa, passando pelas Guerras do Ópio do século XIX e pelo “século de humilhações” que se seguiu, até chegar às reformas de abertura e modernização das últimas quatro décadas que permitiram à China se tornar um grande exemplo de sucesso no setor portuário – exemplo reconhecido, inclusive, pelo Banco Mundial como experiência que deveria ser estudada atentamente pelos países em desenvolvimento. No capítulo 4, pretende-se refletir mais detidamente sobre a cooperação China/Brasil e sobre os investimentos de empresas chinesas em portos do Brasil e do mundo. Significariam tais investimentos um risco para o país receptor ou apenas investimento estrangeiro direto como outro qualquer? Que lições pode-se aprender com o modelo chinês? O IED chinês em portos brasileiros representaria risco ou oportunidade? Por fim, a análise de dados sobre a performance dos diversos portos brasileiros e estrangeiros (referentes a

---

<sup>3</sup> Segundo Zweigert e Kötz (1998 p. 2-5) “(...) ‘direito comparado’ é a comparação dos diferentes sistemas do mundo”. Como observam esses autores, “Advogados [pesquisadores] comparativos comparam o sistema legal de diferentes nações, isso pode ser feito em grande escala ou em menor escala”. Opta-se, nesse trabalho, por uma escala menor – a microcomparação, que “(...) tem a ver com instituições ou problemas jurídicos especiais, ou seja, com a regra usada para resolver problemas reais ou conflitos de interesses”. Trechos em tradução livre do inglês.



indicadores internacionalmente reconhecidos sobre quantidade de movimentação [lista Lloyd de maiores portos], eficiência [CPPI] e qualidade do serviço portuário [LPI]) pode ajudar a responder à seguinte pergunta: o que muda, afinal de contas, no porto que recebe investimentos chineses? Além de passar a movimentar mais carga, torna-se ele também mais eficiente? Encerrando essa dissertação, tem-se o capítulo de conclusão, ao final, que sintetiza os principais achados dessa pesquisa.

Espera-se, como resultado dessa pesquisa, compreender de que modo o sistema brasileiro pode ser impactado pela influência do modelo chinês e quais as consequências dessa interação, assim como refletir sobre a conveniência e adequação da possível adoção de elementos desse modelo em nossa realidade. Entende-se que é possível aos países em desenvolvimento aprender valiosas lições com os acertos e erros da experiência portuária chinesa. Espera-se, ainda, que esse trabalho seja útil para o debate sobre o futuro do sistema portuário nacional e sua regulação. A presente pesquisa tem, portanto, enorme potencial de aplicação concreta na realidade, assim como deve fomentar o debate em torno da interação entre os dois sistemas portuários, o que já ocorre de forma espontânea via investimentos.



## 2 Apresentação histórica do sistema e legislação portuários brasileiros

### 2.1 ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES SOBRE OS DIVERSOS MODELOS PORTUÁRIOS EXISTENTES NO MUNDO

Antes de adentrar o estudo comparativo entre o sistema portuário brasileiro e o modelo portuário chinês, é importante conhecer satisfatoriamente os diversos modelos portuários existentes no mundo. Trata-se de um pré-requisito fundamental, sem o qual é impossível compreender todo o debate que segue. Eis a razão de ser desse pequeno prólogo. Trabalha-se, por isso, nessas primeiras linhas, com esclarecimentos preliminares, sobretudo no que concerne à distinção inicial entre os diversos modelos existentes, antes de se passar, nos capítulos que seguem, aos históricos brasileiro e chinês propriamente ditos – assim como à respectiva análise comparativa. Esses modelos globais se diferenciam, sobretudo, pelo grau de intervenção estatal no setor. Retomar-se-á, para diferenciar esses modelos internacionalmente reconhecidos, o resumo conceitual proposto por Jesus (2018, p. 50-52).

O porto público (*service port*) é o modelo onde há mais participação do Estado. Nesse modelo, o setor privado está totalmente ausente. Tanto a administração quanto a operação são públicas. Era esse o modelo predominante no Brasil no período anterior à Lei de Modernização dos Portos de 1993, assim como na China antes da abertura e modernização das últimas quatro décadas. O avanço da globalização e das novas necessidades técnicas e tecnológicas levantadas pela containerização do transporte marítimo e fluvial, que exigem grandes investimentos privados, praticamente baniram esse modelo do horizonte mundial.

O segundo modelo é o porto quase público (*tool port*). Nesse caso, a participação privada existe, mas de forma muito limitada, apenas em atividades características de terminal, tais como armazenamento, carga e descarga. Aqui, o porto, bem público, pode ser utilizado por particulares apenas mediante prévio cadastro. O Brasil teria experimentado também esse modelo ao longo de sua história. Trata-se de um modelo de transição para um nível maior de participação privada.

O terceiro modelo é o público-privado (*landlord*). Nele, tem-se administração pública e operação privada. Ao poder público cabe administrar o porto organizado, gerir suas áreas comuns, além de cuidar da regulação e supervisão do setor como um todo. A operação do porto, por sua vez, passa a ser feita por empresa privada via concessão ou arrendamento. Esse é o modelo universal, aplicado, com pequenas variações, em todos os grandes portos do mundo – na Europa, EUA e Ásia, em portos como Roterdã, Hamburgo, Le Havre, Los Angeles, Singapura, Hong Kong e Shanghai. É também o modelo aplicado

predominantemente nos portos organizados brasileiros desde a Lei de Modernização dos Portos em 1993, assim como na China – com características chinesas, como se verá a seguir. Buenos Aires segue a mesma lógica.

O quarto modelo seria o quase privado (BRITTO *et al*, 2015. p.53) . Esse modelo não aparece no quadro-síntese proposto pelo Banco Mundial<sup>4</sup>, mas é de suma importância para compreender as nuances no processo de privatização. A diferença em relação ao modelo anterior se ligaria ao gestor que, aqui, seria privado. Assim, administração e operação acabariam na mão de particulares, enquanto caberia ao governo central apenas as tarefas de regulação e supervisão. Esse modelo teria sido aplicado no México<sup>5</sup>.

O modelo proposto há alguns anos pelo governo Bolsonaro, centrado na privatização das Companhias Docas e baseado em modelo australiano, poderia ser comparado ao processo ocorrido no México em 1993. Seria interessante descobrir que fim levou esse projeto, uma vez que o Brasil tem muito mais características econômicas comuns com o México do que com a Austrália. Jonas Mendes Constante, por exemplo, discorda que tenha havido privatização no México<sup>6</sup>. Entende-se que há um nível considerável de privatização no sistema mexicano, contudo, resta a dúvida sobre qual seria a melhor classificação. O sistema parece estar em uma posição intermediária entre o *landlord model* e o modelo quase privado.

O quinto modelo é o de porto privado (*private port*). Nesse modelo, a exploração portuária é totalmente privada, o poder público sequer intervém em questões gerais, tais como planejamento global e desenvolvimento do setor. Tudo fica por conta do humor e das forças do mercado. Seria o caso do Reino Unido e, também, da Nova Zelândia. Nota-se imediatamente que o modelo de

---

<sup>4</sup> Esse quadro-síntese do Banco mundial, reproduzido do livro de Michael de Jesus, encontra-se ao final dessa dissertação em seu Anexo B – Quadros Descritivos.

<sup>5</sup> “Trata-se do denominado porto quase privado, isso porque a gestão da área comum portuária se dá pelo ente privado. Ao poder público sobram apenas as atividades de regulamentação e supervisão. Esse modelo foi experimentado no México, a partir de 1993, quando dezesseis administrações portuárias foram transformadas em companhias de capital aberto.” JESUS, Michael de. Direito Portuário no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 50-52.

<sup>6</sup> “No México [...] a administração portuária centraliza-se no Executivo, com concessões impróprias, ou seja, nas empresas públicas, as quais têm forte vinculação com a Secretaria de Transportes. A Reforma Portuária de 1994 criou Autoridades Portuárias Integrais (APISs), a quem é designada a administração do porto via concessão. As APIs têm autonomia administrativa e financeira, podendo ser empresas constituídas pelo governo federal ou estadual. No modelo portuário mexicano não há privatizações; o governo federal mantém a titularidade dos portos, porém, os serviços são prestados em regime de concessão, permissão ou autorização, sem perder a característica de serviço público.” CONSTANTE, Jonas Mendes (coordenador). Introdução ao planejamento portuário. São Paulo: Aduaneiras, 2016, p. 61.



privatizações proposto no passado pelo governo Bolsonaro não vai tão longe em sua perspectiva privatista.

No que diz respeito ao modelo australiano, um artigo recente (MARQUES *et al*, 2021) aponta que esse país vem promovendo intensas privatizações, que vão de arrendamentos (como já ocorre no Brasil) a concessões por até 99 anos (Porto de Brisbane), onde a autoridade portuária passa ao controle do particular – modelo que seria adotado no Brasil, caso se concretizasse a privatização das Companhias Docas dentro da proposta do governo Bolsonaro, e que acabou ocorrendo apenas com a CODESA do Espírito Santo em 2022, posto que a passagem para o governo Lula paralisou o processo de privatização, nesses mesmos moldes, de outros portos no país, como o de Santos e Itajaí. Na Austrália, a presença do governo federal é regulatória, sendo os portos, em geral, estadualizados. As recentes privatizações seriam motivadas por limitações orçamentárias, que dificultam o investimento pelo próprio Estado. O planejamento global do setor continua responsabilidade dos Estados; os investimentos, porém, são privados.

Critica-se, nessas transações, a venda por valor abaixo do valor de mercado; o risco à segurança nacional por conta do controle estrangeiro de portos estratégicos; e o desemprego causado pela privatização. Esse mesmo artigo traz uma tabela comparativa sobre governança portuária na América Latina<sup>7</sup>. É possível verificar, pelas informações compiladas, que Argentina, Brasil, México e Chile partiram de realidades legislativas bastante próximas, com predomínio do Estado no setor portuário. Percebe-se que, ao longo dos anos 1990, todos esses países, seguindo tendência mundial, adotaram diferenciados níveis de privatização para atrair investimentos. O México parece ter ido mais longe, em termos de privatização. Seria preciso estudo mais aprofundado para entender como funciona e quais são, na prática, as vantagens e desvantagens do porto quase privado tais como existiriam no México e na Austrália.

Tendo em mente os cinco modelos apontados acima (porto público, porto quase público, *landlord* [porto público-privado], porto quase privado, porto privado) e sabendo que o Brasil se enquadra, atualmente, no modelo universal (*landlord*), é preciso, agora, afinar um pouco mais essa última classificação. Por se tratar de modelo universal, empregado por todos os grandes portos do mundo, há algumas variações. Trataremos a seguir, portanto, das três principais variações do *landlord port model*.

Carlos Tavares de Oliveira aponta **três tipos de *landlord*** (OLIVEIRA, 2015. p.80). **(1) O modelo europeu**, representado por Roterdã, onde a administração é feita por empresa estatal que é, também, Autoridade Portuária (70% de capital municipal e 30% de capital federal). O Conselho da Autoridade Portuária é composto por empresários, principalmente usuários (como o presidente da Shell), e tem grande liberdade para negociar contratos de arrendamentos, financiamentos e acordos em nome da Autoridade Portuária. A operação do porto é privada. Em 2002, por exemplo, a *Hutchison Port Holdings*, do bilionário chinês Li Ka-Shing, arrendou o maior terminal de contêineres de

---

<sup>7</sup> Essa tabela é reproduzida ao final dessa dissertação: “Anexo B – Quadros Descritivos”.



Roterdã, o ECT (*Europe Container Terminals*). Em 2008, em outra ampliação, a *Hutchison Port Holdings* (maior operadora de terminais do mundo), em parceria com grandes armadores asiáticos, como *Cosco Lines* (China), *K Line* (Japão), *Yang Ming* (Taiwan) e *Hanjin Shipping* (Coreia do Sul), ganhou a concorrência para instalar a ampliação do porto – construção do supermoderno Euromax Terminal. Carlos Tavares de Oliveira vê o modelo holandês como sendo o mais adequado para o Brasil (OLIVEIRA, 2015, p.110-113). Além da regionalização, que o autor vê com bons olhos – ele defende a estadualização no Brasil (descentralização da administração portuária, hoje muito concentrada em Brasília), modelo já aplicado pelos portos administrados por Estados, via delegação, no Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina (OLIVEIRA, 2015, p.119-120) – Roterdã aplica também, na escolha de projetos de expansão, que seriam menos burocráticos que as licitações brasileiras, o critério da movimentação de carga no último ano por consórcio formado por operadores e armadores. No caso do Euromax, o critério era escolher entre consórcios que tivessem movimentado mais de 2 milhões de TEUs no ano anterior. O consórcio entre operadores e armadores para arrendamento e expansão de terminais é uma tendência mundial<sup>8</sup>. O Porto Le Havre também teria exigido projetos de consórcios de armadores e operadores em sua ampliação, segundo o jornalista.

---

<sup>8</sup> Li Yuqi explica que: “Ports and transportation enterprises cooperating strategically is inevitable when ports have to further innovate and develop the-third-party physical distribution. The coastland ports of our country should win over shipping enterprises to jointly develop and operate ports. As containers become larger, the operating risks of shipping companies are increasing. Currently, many large-scale shipping companies begin operation of ports to allow their own fleets enjoy safe and quick loading & unloading services, and to reduce the service and berth time, and reduce the cost of shipping. Maersk, and COSCO Group and China Shipping Group of our country have business in both shipping and invest in ports, possessing ports or hold shares of ports.

For local port authorities, there are two obvious advantages to choose famous international large-scale shipping companies to jointly invest and operating ports: firstly, with shares of shipping companies in port investment, the operators of ports reduce their own investment in the ports for the constructions at the beginning, reduce the difficulty of financing; secondly, when shipping companies deploy their sea routes, they have to take into consideration of ports of joint ventures. For example, after becoming a shareholder in the front estuarine harbor of QingDao, Maersk increased its ports of call of sea route of Far East to Europe and listed the front estuarine harbor of QingDao as one of its main ports of European Sea Route. Therefore, QingDao Port became the fastest port in North China that export to Europe, and more competitive”.

Li Yuqi. Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports. World Maritime University Dissertations, 2006, p. 62-63. Disponível em:

<[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.



O segundo tipo de *landlord* é **(2) o complexo asiático**, modelo de gestão utilizado nos maiores portos do mundo, tais como Shanghai e Singapura. No caso de Singapura, a administração é feita por uma entidade oficial, espécie de autarquia – a *Maritime and Port Authority of Singapore* (MPA). No caso de Shanghai, Carlos Tavares de Oliveira explica que o maior porto do mundo é administrado por uma Companhia Mista, a *Shanghai International Port Group* (SIPG), com participação de 30 terminais e empresas privadas, inclusive estrangeiras. Jonas Mendes Constante, por sua vez, explica o porto de Shanghai da seguinte forma: “O Porto de Shanghai é administrado por uma *joint venture*, a *Shanghai International Port Ltd*. Essa operadora dirige todos os terminais públicos, sendo uma das empresas controlada pelo governo federal e outras três administradas pela administração da cidade” (CONSTANTE, 2016, p.59). Como ficará mais claro na leitura do capítulo 4, que trata especificamente da experiência portuária chinesa, ambos os autores cometem pequenos equívocos nessa definição. O porto de Shanghai **não é administrado** por uma Companhia Mista ou por uma *joint venture*, o porto de Shanghai **é apenas operado por uma *joint venture***, que reúne operadora portuária estatal local e empresas investidoras estrangeiras. A administração do porto é feita por Autoridade Portuária local que é responsável pelo planejamento e regulação a nível local, podendo tomar decisões administrativas sem consultar o Ministério dos Transportes (desde que tais decisões não contrariem o macroplanejamento do setor portuário). A operação é público-privada, ou seja, um clássico modelo de *landlord*, com a inovação da operação por *joint venture* público-privada.

O terceiro modelo seria **(3) o novo modelo americano**, baseado em descentralização e com municípios administrando diretamente os principais portos. No caso dos portos de Long Beach e Los Angeles, por exemplo, a administração é feita, respectivamente, pelo *Long Beach Harbor Department* e pelo *Los Angeles Harbor Department*. Os diretores executivos desses portos e os demais cinco conselheiros responsáveis pela administração dos portos são nomeados pelos prefeitos das respectivas cidades. Constante (2016, p.61) ainda acrescenta que as características da administração dos portos americanos podem variar de porto para porto, por conta da grande autonomia dos diversos Estados da federação. Sherman explica que há, também, muitos portos privados nos EUA, o que faz pensar nos TUPs brasileiros<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> “It should be note that there are numerous commercial ports where no public seaport agency exists - ports in which facilities are all privately owned and frequently operate as adjuncts to large industrial enterprise such as iron ore company or an electrical utility. Industrial ports of this type are particularly common on the Great Lakes. However, there are also privately owned and operate ports that provide services to the shipping public that are in most ways similar to those offered by public seaport terminals. Examples include the Port of Searsport, Maine, which is owned by the Bangor & Aroostook Railroad, New Haven, Connecticut, where all general cargo facilities are owned by private companies, and Benicia, California, where the port is owned by a private share-holder owned corporation, Benicia Port Holdings which has raised funds from the



Feito esse pequeno panorama dos diversos modelos existentes e compreendendo o modelo aplicado pelo Brasil na atualidade (*landlord*: administração pública; e operação privada. O mesmo aplicado em todos os grandes portos do mundo, inclusive na China – com suas particularidades), passa-se agora, no segundo capítulo, ao estudo do histórico da legislação e do sistema portuário brasileiros. O objetivo é entender como chegou-se até aqui. Em seguida, no capítulo 3, far-se-á caminho semelhante para compreender a história e as características do modelo portuário chinês.

## 2.2 HISTÓRICO DO SISTEMA E DA LEGISLAÇÃO PORTUÁRIA BRASILEIROS

### 2.2.1 Os portos coloniais

Desde o início da colonização do Brasil os portos ocuparam um papel central. Os portugueses instalaram-se primeiro na costa, em áreas geográficas estratégicas que permitiam uma melhor proteção das embarcações. (“sendo grandes conquistadores de terras, não se aproveitam delas, mas contentam-se de as andar arranhando ao longo do mar como caranguejos” Frei Vicente do Salvador). Os rios foram as primeiras estradas, permitindo o escoamento do pau-brasil e do açúcar. De pequenos portos e ancoradouros nos rios interiores, que se ligavam a rotas terrestres, as mercadorias eram transportadas para as grandes áreas portuárias que dominavam o comércio nos primeiros séculos da colonização, tais como Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Luís e Santos. A cabotagem era feita com jangadas, balsas e canoas.

Dentro de um ambiente de pacto colonial, os principais portos eram aqueles que faziam a ligação direta com Portugal. Os portos coloniais se dividiam em continentais e atlânticos. Os portos continentais faziam apenas movimentação interna. Os portos atlânticos, com maior calado – estrategicamente localizados em estuários de rios e bacias naturalmente protegidas – eram o verdadeiro centro do sistema portuário colonial, estando voltados para fora. Era usando esses grandes portos que o açúcar seguia para a Europa, os manufaturados chegavam da metrópole e os escravizados eram trazidos da África. O sistema de transporte era, como se nota, voltado para a ligação com o exterior. A rede de transporte que começava a se formar se voltava para fora, não havia ainda um esforço decisivo no sentido da integração entre as diversas partes da colônia. Bastava, para realização dos interesses dos colonizadores, levar as mercadorias a um dos portos atlânticos, permitindo a

---

sale of stock on the London Exchange.” SHERMAN, Rexford. Seaport Governance in the United States and Canada. Documentation. American Association of Port Authorities. 2012, p. 2. Disponível em: <[https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance\\_uscan.pdf](https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance_uscan.pdf)>. Consultado em 11/12/2021.



ligação com a metrópole. O verdadeiro centro desse sistema portuário eram os portos de Portugal, grandes portos globais como Lisboa, Porto e Viana<sup>10</sup>.

O complexo sistema alfandegário, que controlava a exportação, era a principal preocupação da metrópole. De início, não havia o sistema de portos únicos, essa concentração do comércio em alguns portos se dará mais tarde.

Em torno dos portos surgiram, então, cidades. E essas cidades litorâneas centralizavam uma rede de conexões com parte do interior da colônia, sua região de *hinterland* (sua área de influência). As cidades-portos eram os pontos de conexão centrais do Império português, Império comercial acima de tudo. A produção, a defesa, o transporte e o comércio, tudo estava interligado diretamente ao porto – verdadeiro centro nevrálgico da vida colonial. Essa característica não é apenas brasileira. A formação de grandes cidades em torno de portos do comércio internacional é um fenômeno global do período colonial.

Dentro da lógica do pacto colonial (ou exclusivo colonial), a Coroa portuguesa legislava para punir contrabandos e reforçava a fiscalização da costa brasileira. Foi assim que o Conselho Ultramarino criou, por exemplo, no século XVIII, a dízima da Alfândega, tributo que seria empregado na construção de fortalezas e defesas nas regiões portuárias – o que remete ao próprio ganho de importância da colônia atlântica dentro do Império ultramarino luso, frente às perdas territoriais que vinha sofrendo na Ásia e África, sobretudo para os holandeses. O próprio reforço do exclusivo colonial nesse período se relaciona, diante das perdas no comércio com a Inglaterra, com a necessidade de extrair o máximo de recursos da colônia atlântica. As riquezas fluíam assim pelos portos, verdadeiras veias abertas da América portuguesa (parafraseando aqui, é claro, o título do famoso livro de Eduardo Galeano).

A colônia portuguesa, com o impulso das expedições bandeirantes, se expandiu para o oeste e para o sul. É famoso o conflito entre bandeirantes e jesuítas pelo destino dos povos indígenas. A vitória de guaranis liderados por jesuítas na histórica batalha de M' Bororé marca o limite da expansão bandeirante em direção ao território das missões. A partir desse momento, a expansão se dirigiu para o ouro de Mato Grosso e Goiás. Na costa sul, os portos ganham uma relevância enorme como marcos dessa expansão. Os portos do Rio de Janeiro e Santos eram verdadeiras praças fortes e ganham maior relevância no comércio

---

<sup>10</sup> “[...] durante todo o período colonial, manteve-se uma estrutura portuária de externalidade a partir de grandes portos, como foi o caso de Recife, Salvador, Rio de Janeiro e, mais tarde, São Luís. No século XVIII, esses portos – munidos de instituições reguladoras do comércio externo como alfândega e, a partir da segunda metade do XVIII, também da Mesa de Inspeção, além de condições portuárias adequadas ao ancoradouro de grandes embarcações – mantiveram rotas mercantes no mundo atlântico.” MICHELL, Marco Volpini; DIAS, Thiago. Orgs. Portos coloniais: estudo de história portuária, comunidades marítimas e praças mercantis, século XVI-XIX. São Paulo: Alameda, 2020, p. 30.



com Portugal conforme se estabelece, definitivamente, a povoação e o domínio sobre a região sul do que será, depois, o Brasil<sup>11</sup>.

A descoberta do ouro das Minas Gerais aumentou a importância das regiões ao sul e, conseqüentemente, de seus portos. A diplomacia de Alexandre Gusmão para a definição das fronteiras ao sul – Tratado de Madri, 1750 – reflete essa nova preocupação. O Rio de Janeiro, mais ao sul, se torna, em 1763, capital da colônia, substituindo a cidade de Salvador nesse papel. São Paulo cresce em importância, ganha autonomia e se militariza por conta da proximidade com as minas, constituindo-se em vital rota de abastecimento (o charque que vem do Sul para a zona mineira passa por São Paulo). Há uma clara mudança geopolítica: o Sul ganha centralidade frente ao norte açucareiro em declínio. Prova disso é a própria migração interna da mão de obra escravizada do Nordeste para a região aurífera.

O ouro fundido, cujo quinto era cobrado em Vila Rica, atual Ouro Preto, seguia então para o porto de Parati pelo caminho velho. Depois, em rota mais curta, pelo caminho novo, passou a ser escoado via Rio de Janeiro. O protagonismo do porto do Rio de Janeiro é evidente no período. Longe da estrada real, o porto de Santos tinha, nesse momento, menor importância no cenário colonial, limitando-se a receber sal do reino e a exportar pequenas quantidades de açúcar vindas de Itu, Porto Feliz e São Carlos (futura Campinas). É principalmente na passagem do açúcar ao café, já no século XIX, sobretudo a partir da década de 1830, após a Independência, que o porto de Santos deixará de ser um porto mais centrado na cabotagem e se tornará um importante porto do comércio atlântico. As bases dessa proeminência foram lançadas, contudo, no período anterior, no estabelecimento das primeiras rotas diretas Santos-Portugal.

### **2.2.2 A abertura dos portos**

O primeiro grande evento político-jurídico para os portos brasileiros é a abertura dos portos em 1808, que põe fim ao exclusivo colonial. Por conta das guerras napoleônicas, a corte portuguesa instala-se no Brasil em 1808. O Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas significa o término do monopólio português. A extinção do pacto colonial será vantajosa, sobretudo, à Inglaterra. Espanta a enorme celeridade com que foi tomada essa medida, que revertia séculos de monopólio colonial. Apenas quatro dias após pisar em solo brasileiro, D. João VI assina o decreto. Somente a situação extremamente fragilizada da

---

<sup>11</sup> “Os portos continentais – como Iguape, Paranaguá e Laguna, por exemplo – foram, assim, também adquirindo mais relevância nas articulações comerciais com o porto atlântico do Rio de Janeiro e com o porto de Santos, cuja proeminência no cenário oceânico estaria consolidada nas primeiras décadas do século XIX”. MICHELL, Marco Volpini; DIAS, Thiago. Orgs. Portos coloniais: estudo de história portuária, comunidades marítimas e praças mercantis, século XVI-XIX. São Paulo: Alameda, 2020, p. 53.



coroa portuguesa parece explicar a obtenção, pela Inglaterra, de direitos preferenciais tão vantajosos.

Havia sido fixada, inicialmente, tarifa de 16% sobre produtos portugueses e 24% sobre produtos das nações amigas. A Inglaterra, principal beneficiada pela abertura dos portos e protetora da família real portuguesa no Brasil, reagiu. “Em lugar de satisfazer-se com o tratamento de nação mais favorecida, o representante britânico tinha se esforçado por ‘concessões muito maiores’ (*much greater concessions*) a título de remuneração pela defesa de Portugal” (OLIVEIRA, RICUPERO, 2007, p.51). O Tratado de Comércio e Navegação, um dos primeiros de uma série de tratados desiguais impostos pela Inglaterra a diversas nações, era flagrantemente assimétrico. Reduzia-se a tarifa sobre produtos ingleses a 15%, menor do que a tarifa cobrada sobre os produtos do próprio Portugal. Oito meses depois, a coroa portuguesa igualaria as tarifas.

A abertura dos Portos, na qual teria tido papel ativo Silva Lisboa, o futuro Visconde de Cairu, foi o prelúdio de tratados desiguais que favorecem, sobretudo, à Inglaterra. Os direitos preferenciais ingleses prejudicaram, também, o Brasil Independente, herdeiro direto dos equívocos diplomáticos da coroa portuguesa no Brasil. Fica patente a situação de vassalo econômico e político do outrora glorioso Império português. De outro lado, “O empenho demonstrado pela Inglaterra na conquista de privilégios comerciais foi amplamente justificado pela importância do mercado brasileiro de importação” (OLIVEIRA, RICUPERO, 2007, p.45).

Como consequência da abertura dos portos, a Coroa portuguesa cria, em 1810, postos alfandegários nos portos brasileiros – agora abertos para as nações amigas. No período seguinte, após a Independência, os portos são citados na primeira Constituição do Império de 1824<sup>12</sup>, em seu artigo 15, XII. O enfoque nesse inciso é apenas de defesa, ele afirma a atribuição da Assembleia Geral para conceder ou negar entrada de forças estrangeiras nos portos brasileiros.

### **2.2.3 As primeiras legislações sobre concessão e arrendamento – segundo império**

No segundo Império, com o avanço das exportações de café que acabam por consolidar a importância de portos como o de Santos, tem-se a expedição do Decreto n. 1.746, de 13 de outubro de 1869<sup>13</sup> – também conhecido como Lei das Docas. Assinado por D. Pedro II e por seu Ministro e Secretário de Estado dos

---

<sup>12</sup> BRASIL. CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824). <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>13</sup> BRASIL. Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htm)>. Consultado em 05/12/2021.



Negócios da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, Joaquim Antão Fernandes Leão, o decreto cotinha apenas um artigo: trata-se de concessões para construção ou melhoramento de Docas e Armazéns nos portos do Império (concessões de obra pública).

Diante do aumento das exportações de café, o objetivo do governo da época era atrair investimentos para a modernização e expansão de serviços portuários no Brasil. Nessa lei, o porto não é tratado numa perspectiva de serviço público e sim como uma atividade privada regulada pelo Estado. As plantas a serem construídas deveriam ser aprovadas pelo Estado, assim como a política tarifária da empresa investidora (§1º e §4º, respectivamente). O prazo da concessão era de até noventa anos (§3º), após esse tempo, as obras revertiam em favor do Estado – as tarifas cobradas pelos particulares serviriam para amortizar os investimentos feitos. Podia o Estado, é verdade, resgatar as propriedades concedidas, a qualquer tempo, após dez anos do investimento, mediante pagamento em apólices da dívida pública (§9º) Criam-se, assim, as Companhias de Docas (com capital privado) que, sendo propriedade de empresas estrangeiras, deveriam ter representante na localidade. Segundo o §13, naquele momento, adotava-se a arbitragem como método de solução de conflitos entre o Estado e a empresa. O §7º permitia ao governo encarregar as companhias docas do serviço de capatazia (movimentação de carga no porto) e de armazenamento das alfândegas, caso em que receberiam regulamento e instruções de como proceder na relação com os empregados encarregados da percepção dos direitos das alfândegas.

No período final do Império, tem-se, ainda, uma segunda lei que complementa a primeira citada acima. Trata-se da Lei n. 3.314 de 16 de outubro de 1886<sup>14</sup> – curiosamente, uma lei orçamentária, que tratava de despesas do exercício 1886-1887. Em seu §4º, do artigo 7º, ficou instituído aquilo que seria entendido como arrendamento portuário, espécie de complementação da concessão. Pela lei de 1869, o concessionário não poderia fazer melhoramentos não previstos no projeto inicial. A lei de 1886 vem suprir essa lacuna, possibilitando esses melhoramentos ainda na vigência do contrato original. As taxas para remunerar o melhoramento/arrendamento, eram arrecadadas pelo próprio Estado junto aos usuários. Dizia o texto da citada lei:

O Governo poderá estabelecer em favor das empresas que se organizarem para melhoramento dos portos do Império, além das vantagens a que se refere a Lei n. 1746 de 13 de outubro de 1869, uma taxa nunca maior de 2% em referência ao valor da importação, e de 1% ao da exportação de cada um dos ditos portos.

A distinção entre concessão e arrendamento, mais de um século depois, é ainda hoje um dos pilares conceituais da legislação sobre investimentos no setor portuário no Brasil. Como bem destacado por Jesus (2018, p. 39):

---

<sup>14</sup> BRASIL. Lei nº 3.314, de 16 de outubro de 1886. Disponível em:

<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3314-16-outubro-1886-543171-publicacaooriginal-53205-pl.html>>. Consultado em 05/12/2021.



A diferença entre ambos os institutos, concessão de obra pública portuária e arrendamento portuário, é clara e se refere à responsabilidade do ente a quem competia a realização da obra. Na primeira modalidade, toda a infraestrutura era construída pelo concessionário; já no arrendamento, essa atribuição era do governo

Esses conceitos, que foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo, são ainda centrais para a compreensão do modelo adotado no país na atualidade – o *landlord model*.

#### **2.2.4 A República – mudanças e continuidade**

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 1891, marcada pelos ideais federalistas, vedava, em seu artigo 8º, que o “Governo federal [criasse], de qualquer modo distinções e preferências em favor dos portos de uns contra os de outros Estados” (BRASIL, 1891). Ficou estabelecida, em seu artigo 34, 5º, a competência exclusiva do Congresso Nacional para legislar sobre alfandegamento de portos, assim como criação ou supressão de entrepostos. No que diz respeito aos investimentos privados, a República herdou do Império a distinção básica entre arrendamento portuário e concessão de obra pública. O Decreto n. 4.859, de 8 de junho de 1903, veio então estabelecer regime especial para execução de obras de melhoramento de portos. Fala-se, no período, de insegurança jurídica por conta do artigo 2º do decreto supracitado, uma vez que ditava que:

Art. 2º As obras serão executadas por administração ou por contracto, podendo comprehender as que, embora fóra dos cáes, forem necessarias ao tráfego das mercadorias para os mesmos cáes, e a exploração commercial destes será estabelecida segundo o regimen que mais convenha a cada porto. (BRASIL, 1903)

Nota-se que, primeiro, se fazia a obra e, depois, se definia o regime de exploração. Situação muito delicada para o investidor, que ficava totalmente à mercê da discricionariedade da administração. Como percebe Lambauer (2015, p. 19): “As regras para exploração do porto eram estabelecidas de forma casuística, sem preocupação quanto à uniformização de regime”.

#### **2.2.5 A Era Vargas – primeira grande legislação para o setor portuário**

O governo Vargas foi o primeiro a criar uma legislação mais detalhada para o setor portuário. Dentro de uma lógica nacionalista e desenvolvimentista, os portos ganhavam uma importância inédita, compatível com a centralidade do setor para o desenvolvimento e a segurança nacional<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> “Não é errado afirmar-se que os portos brasileiros só vieram a ser tratados com a devida importância séculos após o descobrimento. Com Getúlio Vargas, tivemos a primeira



A Constituição de 1934<sup>16</sup>, do governo Vargas, em seu artigo 5º, traz para a esfera da União a competência legislativa sobre regime de portos e navegação de cabotagem, devendo esta última ser feita exclusivamente por navios nacionais. Nesse mesmo ano, tem-se a promulgação de diversos decretos que virão reorganizar o setor portuário. O Decreto n. 24.447/1934<sup>17</sup>, por exemplo, disciplina a atuação dos ministérios e traz os conceitos de “porto organizado”, de “instalações portuárias” dentro do porto organizado, e de “administração do porto”, a quem caberia execução de serviços e conservação de instalações. Esse conceito de porto organizado não se confunde com a definição legal vigente na atualidade. Vale notar que a administração do porto da qual se falava naquele momento era, em geral, regionalizada – embora o decreto permitisse dependência direta da União ou administração por concessionária ou arrendatário.

Art. 2º São "portos organizados" os que tenham sido melhorados, ou aparelhados, atendendo-se às necessidades da navegação e da movimentação e guarda de mercadorias e cujo tráfego se realize sob a direção de uma "administração do porto", a quem caiba a execução dos "serviços portuários" e a conservação das "instalações portuárias".  
Parágrafo único. A "administração do porto" pode ser: dependência direta do Governo Federal, ou de concessionário, ou arrendatário, a quem, por contrato, tenha sido delegada a execução daqueles serviços.

Dentro desse esforço de uniformização da Era Vargas, o Decreto n. 24.508/1934<sup>18</sup> veio, em seguida, definir os serviços prestados pelas administrações dos portos organizados, uniformizar as taxas portuárias cobradas nos portos brasileiros e conceituar as diversas modalidades de trabalho

---

sistematização da legislação portuária nacional, através dos Decretos nºs 24.447 e 24.511, de 22 e 29 de junho de 1934, respectivamente”. COLLYER, Wesley O. A autoridade portuária brasileira. *In*: Castro Junior, Osvaldo Agripino de; Pasold, Cesar Luiz (Coord.). Direito Portuário, regulação e desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 99.

<sup>16</sup> BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1964. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>17</sup> BRASIL. Decreto n. 24.447, de 22 de junho de 1934. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24447.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>18</sup> BRASIL. Decreto 24.508, de 29 de junho de 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24508-29-junho-1934-499830-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.



portuário. O Decreto n. 24.511/1934<sup>19</sup> segue a mesma linha dos anteriores. Ele traz ideias novas como a de igualdade de tratamento entre os usuários, eficiência, assim como o conceito de *hinterland*, entendido como a área de monopólio de prestação de serviços de cada porto organizado. Parece haver aqui um desejo de padronizar os serviços dos diversos portos e evitar a concorrência entre eles, cabendo a cada um seu próprio “quintal”. “A hinterlândia poderia ser a cidade em que o porto está localizado, ou a região do país servida por transporte terrestre, ou, por fim, a região do país servida de vias fluviais de transporte”.<sup>20</sup> O que não deixava de ser uma segurança para o investidor, que teria, assim, assegurada certa parcela do mercado.

A grande novidade desse período veio com o Decreto n. 24.599/1934<sup>21</sup>, que revogou o antigo Decreto n. 1746/1869 – do segundo Império. O Decreto começa fazendo um balanço da situação daquele momento. As concessões de portos eram feitas com base no Decreto n. 1.746, de 1869, e os arrendamentos com base no inciso 4º, do parágrafo único, do artigo 7º da Lei 3.314 de 1886. O Decreto de 1869 não previa ampliação das instalações portuárias. A Lei de 1886, no dispositivo citado, colocava um prazo máximo de 40 anos para amortização do capital aplicado na construção e aparelhamento dos portos, o que dificultava o financiamento, diante das vultosas quantias a serem investidas. O decreto de 1934 lembrava, por fim, que a o decreto e a lei do século XIX não traziam a possibilidade de colaboração entre Estados e União. Por essas razões, o decreto de 1934 revogou as legislações imperiais citadas, de 1869 e 1886, mas apenas para ampliar algumas hipóteses de exploração portuária no Brasil<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> BRASIL. Decreto n° 24.511, de 29 de junho de 1934. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24511-29-junho-1934-498406-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>20</sup> LAMBAUER, Roberto Zilsch. Autorização para Terminal portuário de uso privado (TUP) na Lei n. 12.815/2013. Dissertação. Mestrado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015, p. 20. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6988/1/Roberto%20Zilsch%20Lambauer.pdf>>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>21</sup> BRASIL. Decreto n° 24.599 de 3 de julho de 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24599.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24599.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>22</sup> “A revogação aconteceu não para impossibilitar a exploração do serviço portuário indiretamente, mas sim para ampliar suas hipóteses. Além daquelas previstas no revogado decreto, passou a ser possível a concessão portuária pela União em favor dos Estados. Fora isso, passou-se a proibir propriedades privadas dentro da área do porto organizado, o que resultou em um regime jurídico puramente público”. JESUS, Michael de. Direito Portuário no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 41.



A Constituição do Estado Novo, de 1937<sup>23</sup>, manteve as disposições herdadas das cartas de 1891 e 1934. Seu artigo 34 reforçava a vedação à União da decretação de impostos não uniformes, que importassem discriminação em favor de portos de determinados Estados. Em 02 de maio de 1944, já no final da ditadura Vargas, sai o Decreto-Lei n. 6.460<sup>24</sup>, que tinha como objetivo estimular a construção e exploração de instalações portuárias rudimentares. Esperava-se, com essa medida, aumentar a oferta de serviços portuários em todo o país, sobretudo em áreas não atendidas por portos organizados. Estabelecia-se o valor de um milhão de cruzeiros como baliza, instalações que não ultrapassassem esse montante eram consideradas rudimentares, podendo ser construídas por Estados e Municípios. Em última hipótese, não tendo Estados e municípios recursos suficientes, poderia o investimento ser feito por entidade privada idônea. O artigo 2º do decreto estabelecia que tais instalações, mesmo quando construídas e exploradas por Estados e Municípios, seriam consideradas instalações federais. Embora significasse algum nível de descentralização, essa exploração se dava sempre a título precário, mediante autorização do Ministério da Viação e Obras Públicas. Em caso de cassação da autorização pela União, não havia direito a receber indenização.

A possibilidade de investimentos privados em portos rudimentares a partir de 1944, ainda que em caráter precário, contrasta com a política mais estatizante da Era Vargas, que via o porto como bem público e chegou a proibir entrepostos particulares (arrendamentos) no interior do porto organizado. As concessões do porto organizado (como um todo) continuaram, contudo, sendo possíveis, tanto a particulares – como ocorria no período anterior – como para os Estados – uma novidade. Em nenhum caso, no entanto, poderia passar de 70 anos (ver artigo 1º do Decreto 24.599/1934) – uma redução de vinte anos com relação ao prazo anterior do Decreto de 1869, que permitia concessões de até 90 anos. No caso da concessão para particulares ou Estados, cabia a eles a administração do porto (conforme artigo 2º do Decreto n. 24.447/1934, transcrito anteriormente). A Constituição de 1946<sup>25</sup> não trouxe maiores novidades para o setor portuário. A legislação de 1934, de Getúlio Vargas, continuou como base da normatização por longo período.

---

<sup>23</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>24</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 6.460, de 2 de maio de 1944. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del6460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6460.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>25</sup> BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

## 2.2.6 A legislação portuária da Ditadura Militar

No início da ditadura militar, ainda no governo Castelo Branco, houve uma nova tentativa de atrair investimentos privados para o setor portuário. Para tanto, retoma-se a figura do arrendamento no Decreto-Lei n. 5 de 1966<sup>26</sup>. Esse decreto-lei pretendia recuperar economicamente as atividades da marinha mercante, dos portos nacionais e da rede ferroviária. “Assim como ocorrera no período imperial, o arrendamento envolve a ideia de um bem pré-existente, de titularidade federal, cujo uso é cedido à pessoa que se dispuser a aportar investimentos para expandir e aprimorar a infraestrutura pública”. (LAMBAUER, 2015, p.23)

Art 27. Poderão ser locados ou arrendados a seus usuários ou a outrem os terrenos, armazéns e outras instalações portuárias, tendo preferência na locação ou arrendamento a longo prazo, os que se dispuserem a investir para completar, expandir ou aparelhar as instalações, ressalvados os interesses da segurança nacional.

O artigo 26 desse mesmo decreto-lei trazia, ainda, a possibilidade de construção e exploração de instalações portuárias privadas, nos termos do Decreto-Lei 6.460, de 1944. Ou seja, instalações rudimentares, e desde que a construção se realizasse sem ajuda financeira do Estado e apenas para uso próprio. Esse terminal privativo rudimentar só excepcionalmente poderia transportar carga de terceiros (§5º). É importante notar também que o limite de valor investido não estava mais sujeito ao teto de um milhão de cruzeiros da antiga lei (§4º), o que permitiria, em tese, investimentos de maior importância. Os resultados dessa política, em termos de atração de investimentos, foram bastante tímidos, em grande medida porque o investidor deveria se limitar a transportar, via de regra, apenas carga própria (modelo que antecipa diversas características dos Terminais de Uso Privativo dos anos 1990, como se verá em tópicos mais à frente nesse capítulo).

Art 26. É permitido a embarcadores ou a terceiros, satisfeitas as exigências da legislação em vigor, construir ou explorar instalações portuárias, a que se refere o Decreto-lei número 6.460, de 2 de maio de 1944, independentemente da movimentação anual de mercadorias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional, a exploração se faça para uso próprio.

[...]

§ 4º É revogado o art. 1º do Decreto-lei 6.460, de 2 de maio de 1944, no que se refere ao limite do valor das instalações [um milhão de cruzeiros].

§ 5º Quando ocorrer congestionamento nas instalações dos portos organizados, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis

<sup>26</sup> BRASIL. Decreto-Lei n. 5, de 4 de abril de 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0005-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0005-66.htm)>. Consultado em 05/12/2021.



poderá autorizar a movimentação de cargas de terceiros nos terminais ou embarcadouros de uso privativo, fixando, em regulamentação próprias, as taxas portuárias devidas pelos usuários.

1966 é, também, o ano da edição do Decreto n. 59.832<sup>27</sup>, que regulamentava os dispositivos do Decreto-Lei n. 5, tratado acima. Em seu artigo 111, constava que a locação poderia ser contratada por prazo não superior a 5 anos, e o arrendamento, por prazo não superior a 10 anos, sendo possível prorrogações precedidas de novas avaliações e atualizações de valores.

As Constituições de 1967<sup>28</sup> e a Emenda Constitucional n. 1 de 17 de outubro de 1969<sup>29</sup> não alteraram significativamente o regime portuário vigente. Esse continuou regrado, sobretudo, em nível legal e infralegal. Permaneceu a competência da União para legislar sobre o regime dos portos e navegação de cabotagem, fluvial e lacustre (artigo 8º, XVII, m).

Nesse período, dentro de uma lógica de desenvolvimentismo autoritário, foram criadas diversas empresas estatais e a economia foi perigosamente alavancada. O Brasil entrava em uma nova fase do processo de substituição de importações, o que permitia vislumbrar a aquisição de maquinário e tecnologias próprios. Os Planos Nacionais de Desenvolvimento do regime autoritário eram bastante agressivos e permitiram o surgimento do período conhecido como milagre econômico no início da década de 1970.

Esse crescimento exigia maior intercâmbio com o mundo. O PIB brasileiro crescia, porém, ainda muito mais rápido do que sua corrente de comércio exterior. O crescimento brasileiro estava ligado a dois fatores: grande liquidez no mercado financeiro global, o que permitia fazer empréstimos com juros baixos; e valor relativamente barato do petróleo no mercado internacional, que constituía a fonte de energia da indústria nacional. O aumento vertiginoso da produção e do PIB brasileiro exigia a conquista de novos mercados. Mario Gibson Barbosa, Ministro das Relações Exteriores do governo Médici, com uma diplomacia pragmática, foi extremamente habilidoso nesse sentido. O Brasil buscou parcerias com países socialistas, com países africanos, com a Comunidade Europeia e o Japão. Foi nesse momento, em 1974, que o Brasil retomou suas relações diplomáticas com a China.

Curiosamente, é nesse momento também que a máquina desenvolvimentista criada pela ditadura começa a desandar. O primeiro choque

---

<sup>27</sup> BRASIL. Decreto n° 59.832, de 21 de dezembro de 1966. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59832-21-dezembro-1966-400465-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>28</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>29</sup> BRASIL. Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Consultado em 05/12/2021.



do petróleo, em 1973, elevou enormemente o valor do diesel. Gibson Barbosa chegou, habilidosamente, a negociar com países do Oriente Médio a troca de produtos brasileiros por petróleo. A situação parecia, contudo, perigosamente incontornável. No final de 1974, o regime autoritário resolveu dobrar a aposta com seu segundo PND. O Brasil emprestaria mais dinheiro para alcançar a autossuficiência energética. Era uma tentativa de desenvolvimento em marcha forçada.

Entre as diversas empresas estatais criadas nesse período, tem-se a PORTOBRÁS – Empresa de Portos do Brasil S.A - empresa pública criada por meio da Lei n. 6.222, de 1975<sup>30</sup>, já no governo Geisel. A PORTOBRÁS passa, então, a centralizar o setor portuário brasileiro. Entendia o governo a necessidade urgente de desenvolver os portos e buscava, com essa empresa pública, executar uma Política Portuária Nacional em acordo com os objetivos do segundo PND. A nova estatal substituíu a autarquia federal Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). A ela, cabia administrar e explorar diretamente os portos públicos e, também, fiscalizar a administração e exploração dos portos em regime de concessão ou autorização (Artigo 4º).

Para a administração direta de portos organizados, a PORTOBRÁS podia, ainda, contar com subsidiárias, sob a forma de sociedade de economia mista ou empresa pública (artigo 5º). Essa regionalização centralizada pela esfera federal deu origem às Companhias Docas atuais. Dessa vez, sociedades de economia mista federais com capital esmagadoramente público. A essas empresas de atuação regional cabia a administração e exploração dos portos organizados. Note que as Companhias Docas respondiam diretamente à PORTOBRÁS. Esse período é marcado por uma participação pouco relevante de investimentos privados no setor portuário<sup>31</sup>.

O segundo choque do petróleo, em 1979, gerou novo aumento do petróleo e nova diminuição de liquidez. Ficava cada vez mais difícil para o Brasil conseguir novos empréstimos e manter o ritmo do segundo PND. O golpe final veio com o aumento unilateral, também em 1979, de juros pelo FED (*Federal*

---

<sup>30</sup> BRASIL. Lei n. 6.222, de 10 de julho de 1975. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6222.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6222.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>31</sup> “Paralelamente ao regime de exploração por meio de companhias de docas federais, alguns portos foram objeto de convênio com estados, como por exemplo o Porto do Rio Grande do Sul, gerido pela administração estadual. Até 2012, havia ainda um caso de concessão de porto particular: o Porto de Imbituba, em Santa Catarina, atualmente sob gestão estadual”. LAMBAUER, Roberto Zilsch. Autorização para Terminal portuário de uso privado (TUP) na Lei n. 12.815/2013. Dissertação. Mestrado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015, p. 25. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6988/1/Roberto%20Zilsch%20Lambauer.pdf>>. Consultado em 05/12/2021.



*Reserve* dos EUA). Com essa medida, os EUA buscavam conter a inflação montante naquele país, ligada aos gastos com a guerra do Vietnã (no começo da década de 1970), ao abandono do padrão ouro e aos efeitos dos dois choques do petróleo da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo). Esse aumento de juros foi catastrófico para a América Latina.

O Brasil e diversos outros países da região passam a enfrentar uma terrível crise da dívida. Dívida em dólar, que se tornou, do dia para noite, impagável. O projeto militar estava definitivamente falido. A Usina Hidrelétrica de Itaipu, que poderia ter sido um paliativo para a questão energética, fica pronta apenas em 1984, tarde demais. A década de oitenta será a década da inflação, uma década perdida. A recessão econômica atinge também o setor portuário, que entra em colapso. As empresas públicas e o governo acumulam dívidas enormes. A PORTOBRÁS e as Companhias Docas, como parte integrante desse sistema, entram também em profunda crise. É praticamente impossível pensar em novos investimentos públicos ou privados nessa conjuntura.

## 2.3 AS REFORMAS QUE LEVARAM À ATUAL LEGISLAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO

### 2.3.1 A redemocratização e a maior constitucionalização do direito portuário

A Redemocratização, a partir de 1985, deu origem à Constituição cidadã de 1988<sup>32</sup>, hoje com mais de trinta anos. É nesse novo contexto político que o Brasil adere a uma série de regimes internacionais<sup>33</sup>, com destaque para a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>34</sup>, que trata expressamente

---

<sup>32</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>33</sup> “Thus, the international agenda defined within United Nations framework is the same one which Brazil participates in, and issues discussed in the United Nations system such as Peace, security and disarmament, combating poverty and hunger the environment, human rights, trade, democracy, protection of minority groups and self-determination, sustainable development, health, education, labor relations, food and agriculture, among others, are the same as Brazil participates in, leading to harmonization of the addition of procedures and regulatory mechanisms that are used to discipline those subjects.” MENEZES, Wagner. *International Law in Brazil*. In *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, p. 1267.

<sup>34</sup> BRASIL. DECRETO Nº 99.165, DE 12 DE MARÇO DE 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <



da questão dos portos. No plano interno, a nova Constituição, comparada com as anteriores, deu grande atenção ao setor portuário. Além do aspecto formal da competência legislativa, exclusiva para legislar sobre o regime de portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial, prevista no artigo 22, X; tem-se, também, a novidade da competência material da União para explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres (artigo 21, XII, f). Surge então o debate se a constituição teria dado ao serviço portuário um caráter de serviço público. Segundo Sérgio Guerra, “De acordo com a o art. 21, inc. XII, é possível sustentar que o setor portuário foi disciplinado, no plano constitucional, tanto sob a ótica do serviço público (concedido ou permitido) quanto do regime de atividade econômica (autorizada)”. (GUERRA, 2020, p.76) O enquadramento do porto organizado como serviço público supera a antiga visão, herdada do Império, que concebia a exploração portuária como mero uso de bem público.

### **2.3.2 A Lei n. 8.630/1993 e a privatização da operação portuária**

Percebe-se rapidamente, no início da nova República, a incompatibilidade entre o sistema portuário existente e as ambições de maior inserção do Brasil no comércio internacional após a redemocratização. Setores da sociedade civil se mobilizam, nesse momento, em torno de uma campanha pela modernização dos portos, que levaria o Brasil a adaptar-se aos novos padrões internacionais do setor – o que envolveria privatização da operação portuária e a adoção do *landlord model*<sup>35</sup>.

Com a eleição de Fernando Collor de Mello, o Brasil dá uma forte guinada liberal no início dos anos 1990. O novo governo tinha como uma de suas metas a abertura de mercados, o que acabou sendo feito de maneira apressada e unilateral pelo Brasil, perdendo-se, dessa forma, a chance de diplomaticamente conseguir acordos mais vantajosos. O Brasil já tinha passado por uma abertura ao capital estrangeiro no governo de Juscelino Kubitscheck e durante a ditadura, mas uma abertura de mercados era algo realmente inédito. Em primeiro momento, as importações aumentam e a inflação permanece – sinalizando já o sucesso duvidoso da empreitada. O Brasil, como país, pretende assumir uma posição mais relevante dentro do mercado internacional, superando o protecionismo econômico das décadas anteriores. Os portos fazem parte desse

---

<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em: 13/06/2023.

<sup>35</sup> “A situação dos portos no mundo inteiro evoluiu e modificou-se radicalmente após a última guerra, a partir de 1945. No Brasil, no entanto, não só os equipamentos, guindastes, gruas etc. são obsoletos, mas a arcaica estrutura portuária, ainda da década de 30, não está de forma alguma à altura do desenvolvimento alcançado por outros segmentos da economia”. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. Modernização dos Portos. São Paulo: Lex Editora, 2006, p. 26.

projeto de abertura da economia. A PORTOBRÁS é extinta em 1990, sendo substituída em suas competências pela União. Existe a intenção de privatizar o setor. O novo governo chega a conceber um novo PND<sup>36</sup>, mas dessa vez se trata de um Plano Nacional de Desestatização. A repetição da mesma sigla é apenas uma curiosa coincidência.

É nessa atmosfera que começa a ser gestado o novo marco regulatório para o setor, a célebre Lei de Modernização dos Portos, Lei n. 8630, de 1993<sup>37</sup>, assinada por Itamar Franco. A lei foi regulamentada por dois Decretos: o n. 4391, de 2002<sup>38</sup>, que dispunha sobre arrendamento de áreas e instalações portuárias e criava o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias; e o Decreto n. 6.620<sup>39</sup>, de 2008, que dispunha sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários, disciplinando a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias.

A Lei n. 8630 começava com uma série de definições em seu artigo primeiro, cujo caput dizia: “Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado”. Uma das principais definições desse artigo era justamente a de porto organizado:

I - Porto organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária;

(Texto ligeiramente modificado em 2006 pela Lei n. 11.314, para incluir “movimentação de passageiros”).

Seguiam as definições de: operação portuária; operador portuário; área do porto organizado; instalação Portuária de Uso Privativo (que poderia estar dentro ou fora do porto organizado); estação de transbordo de carga; Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte. Por fim, afirmava-se que a concessão do porto organizado e arrendamentos de terminais dentro do porto organizado seriam sempre precedidos de licitação.

O porto organizado poderia ser explorado de diversas formas: pelas Companhias Docas – sociedades de economia mista federais; por convênio com

---

<sup>36</sup> BRASIL. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990 (revogada pela Lei n.9.491, de1997). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>37</sup> BRASIL. Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>38</sup> BRASIL. Decreto n. 4.391, de 26 de setembro de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4391.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>39</sup> BRASIL. Decreto n. 6.620, de 29 de outubro de 2008. 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)>.

Consultado em 05/12/2021.



estados e municípios (delegação); e por contrato de concessão. São sete as Companhias Docas: do Pará; do Ceará; do Rio Grande do Norte; da Bahia; do Rio de Janeiro; de São Paulo; e do Espírito Santo.

Os portos organizados de Paranaguá e Rio Grande estão delegados, por convênio, respectivamente aos Estados do Paraná e Rio Grande do Sul. Exemplo de estadualização.

O Porto de Imbituba passou 70 anos concedido à empresa privada, a Companhia Docas de Imbituba, cujo contrato se encerrou em 2012. Hoje, esse porto foi também delegado ao Estado de Santa Catarina. Os portos da região sul são, hoje, estadualizados (descentralização por colaboração) – com a notável exceção do Porto de Itajaí, que foi municipalizado. Não há nenhum exemplo de concessão de porto organizado feita após a redemocratização. É interessante notar que a concessão de porto organizado sempre foi possível, e isso em todas as legislações desde o Império, mas há já muito tempo que caiu em desuso – diferentemente do arrendamento de entreposto no porto organizado, que chegou a ser proibido sob Vargas, mas foi retomado sob o regime militar e é muito utilizado desde a Lei de modernização dos Portos. No caso da concessão, existe um detalhe importante: o porto passa a ser administrado pela empresa privada que, assumindo o posto de Autoridade Portuária, passa a gerir e fiscalizar todas as operações do porto. Era o que ocorria no caso de Imbituba, onde a Companhia Docas de Imbituba, empresa particular, administrou, na qualidade de Autoridade Portuária, por décadas, o porto de Imbituba. Essa função é desempenhada hoje pelo Estado de Santa Catarina. Volta-se a discussão sobre a concessão do porto organizado mais à frente, posto que é essa uma das discussões mais controversas e prementes da atualidade.

A nova legislação permitiu maior participação da iniciativa privada no setor portuário. Foram criadas diversas instalações portuárias de uso privativo dentro e fora do porto organizado para transporte de carga própria, além de terminais de uso privativo misto, que excepcionalmente podiam trabalhar com carga de terceiros. Essa modalidade de exploração de atividade econômica, em sentido estrito, não era vista como prestação de serviço público. Os terminais mistos, citados há pouco, geraram conflitos com arrendatários dentro do porto organizado, que prestavam serviço público e afirmavam ser os únicos a ter autorização legal de transportar livremente carga de terceiros a qualquer tempo.

### **2.3.3 ANTAQ - REPORTO**

Essa intensa participação privada exigiu maior regulação do Estado, assim como ocorreu em outros setores privatizados. Foi criada para o setor uma agência reguladora, a ANTAQ: Agência Nacional de Transportes Aquaviários – através



da Lei n. 10.233/2001<sup>40</sup>. Essa autarquia especial faz parte da Administração Federal indireta, sendo responsável pela normatização do setor<sup>41</sup>.

Para responder rapidamente às alterações do mercado, assegurando os direitos de usuários e operadores, deu-se à ANTAQ, assim como ocorre com as demais agências reguladoras, certo grau de discricionariedade regulatória. Essa flexibilidade normativa é importante para evitar que a regulação do setor se torne obsoleta rapidamente. A lei que cria a ANTAQ tem, por isso, bastante espaço para princípios, característica do direito administrativo econômico. A agência conta ainda com a possibilidade de celebrar Termo de Ajuste de Conduta com infratores de suas resoluções, o que permite corrigir irregularidades com maior celeridade mediante acordos entre agência e infrator.

Em novo esforço para facilitar investimentos privados, em um contexto de *boom das commodities* – que durou de 2000 a 2014, sobretudo por conta da alta demanda da China por matérias primas – foi aprovada a Lei n. 11.033/2004<sup>42</sup>. Conhecida como REPORTEO, ela alterava a tributação do mercado financeiro e de capitais, instituindo um regime tributário de incentivo à modernização e à ampliação da estrutura portuária. Em um contexto de crescimento e aumento das exportações, após os anos de dificuldade e de luta contra a inflação que marcaram o governo Fernando Henrique Cardoso, a necessidade de portos modernos e bem equipados era urgente. Percebia-se o setor portuário como um verdadeiro gargalo que encarecia e atrasava as exportações. Essa lei faz parte desse esforço para acelerar a ampliação e modernização do setor.

### 2.3.4 O PNL e a SEP-PR

Em 2006 foi lançado o Plano Nacional de Logística (PNL), onde a estrutura portuária ganhou destaque. Em 2007, ainda no governo Lula, foi criada a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP-PR). Essa secretaria, com *status* de Ministério, criada via medida provisória (n. 369 de 2007)

---

<sup>40</sup> BRASIL. Lei n. 10.233, de junho de 2001. 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)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>41</sup> “Sua competência comporta a função de elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração da infraestrutura portuária, garantindo isonomia no seu acesso e uso, assegurando os direitos dos usuários e fomentando a competição entre os operadores.” Guerra, Sérgio. Evolução do marco regulatório do setor portuário no Brasil. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). Direito Portuário Brasileiro. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 79.

<sup>42</sup> BRASIL. Lei n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11033.htm)>. Consultado em 05/12/2021.



depois convertida em Lei (Lei n. 11.518/2007<sup>43</sup>), passou a centralizar algumas funções antes desempenhadas pela ANTAQ.

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 infra-estrutura e da superestrutura dos portos e terminais portuários marítimos, bem como dos outorgados às companhias docas.

Uma das atividades mais marcantes SEP-PR foi a dragagem dos principais portos do Brasil, financiada, em grande parte, pelo Programa de Aceleração do Crescimento (Decreto n. 6025/2007<sup>44</sup>). O ponto problemático da criação da SEP-PR é que a ela passou a dar diretrizes à ANTAQ, agência reguladora que deveria ter funcionamento autônomo em relação ao Executivo. Já ocorreram conflitos entre decisões discordantes da Agência e da Secretaria que chegaram até o judiciário.

### **2.3.5 A nova lei dos portos, Lei n. 12.815/2013**

Após 20 anos em vigor, a Lei de Modernização dos Portos foi substituída pela Nova Lei dos Portos, Lei n. 12.815/2013 – atualmente em vigor<sup>45</sup>. A nova lei alterou profundamente o panorama normativo do setor portuário. O ponto central da nova lei é o abandono da distinção entre carga própria e carga de terceiros. Os terminais de uso privado (antigos terminais de uso privativo) podem, hoje, transportar tanto carga própria quanto carga de terceiros, o que gerou concorrência direta com arrendatários que atuam no interior do porto organizado.

Antes da Lei n. 8630/1993, as Companhias Docas estatais acumulavam administração e prestação de serviços aos usuários. Depois dessa lei, foram feitos muitos arrendamentos a empresas privadas, via licitação, de terminais de uso público no interior do porto organizado. O Estado se retirava, dessa forma, da

---

<sup>43</sup> BRASIL. Lei n. 11.518, de 5 de setembro de 2007. 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)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>44</sup> BRASIL. Decreto n. 6025, de 22 de janeiro de 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>45</sup> BRASIL. Lei n. 12.815 de 5 de junho de 2013. 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)>. Consultado em 05/12/2021.



exploração comercial do porto, posto que a operação passava a ser privada. Mas mantinha-se, via de regra, na administração, via Companhias Docas.

De outro lado, as figuras do terminal de uso privativo exclusivo (para transporte de carga própria) e do terminal de uso privativo misto (para transporte de carga própria e, excepcionalmente, carga de terceiro) eram constituídas via autorização do Executivo, sem necessidade de licitação. Havia, assim, a possibilidade de uma grande empresa que estivesse insatisfeita com os serviços prestados pelos terminais de uso público (arrendados no interior do porto organizado), criar seu próprio terminal de uso privativo, dentro ou fora do porto organizado, para embarcar sua própria mercadoria, sem maiores dificuldades em termos jurídicos e de concorrência.

A discussão maior se dava em torno dos terminais mistos, que eram vistos pelos arrendatários como uma forma de concorrência desleal, posto que não passavam por licitação (bastava autorização) e não precisavam contratar serviços via OGMO (Órgão de Gestão de Mão de Obra Portuária). O OGMO, uma das novidades trazidas pela legislação de modernização de 1993 – foi implantada apesar da resistência dos sindicatos de trabalhadores nos anos 1990 –, é uma forma de associação civil, sem fins lucrativos, que administra o fornecimento de mão de obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário-avulso (substituindo nessa função os sindicatos de trabalhadores, como ocorria anteriormente).<sup>46</sup> O operador portuário arrendatário de terminal de uso público contratava via OGMO, enquanto o terminal de uso privativo, exclusivo ou misto, estava liberado dessa exigência.

Além disso, o arrendatário é prestador de serviço público, o que lhe coloca diante de uma série de particularidades. Por exemplo, a obrigação de prestar serviço adequado, assim definido pela Lei n. 8987/1995, em seu artigo 6º, §1º: “Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”. Ora, o terminal de uso privativo misto (assim como o de uso privativo exclusivo), podia contratar e celebrar contratos em regime privado. Como realizavam atividade portuária (atividade econômica) e não serviço portuário (serviço público), os terminais de uso privativo defendiam poder escapar da legislação relativa ao regime público, tanto em suas relações com usuários quanto em suas relações com trabalhadores. Note, por fim, que a liberdade de preços, embora regra geral do sistema, era muito mais presente no caso dos terminais de uso privativo, posto que, embora fiscalizados pela

---

<sup>46</sup> “O modelo de exploração do trabalho portuário que até então vigorava nos portos brasileiros sofreu substancial alteração com a implementação da lei de modernização dos portos (nº 8.630/93). Destaca-se, de forma significativa, um novo organismo inserido no ambiente portuário, qual seja o do órgão gestor de mão-de-obra (OGMO), cujo objetivo específico é o de assumir a administração do fornecimento de mão de obra, o que até então competia ao sindicato da categoria.” COSTA, Eder Dion de Paula. Trabalho Portuário e Modernização dos Portos: Empobrecimento e Riqueza no mesmo Contexto. Jundiaí: Paco Editorial, 2015, p.237.



ANTAQ, defendiam não precisar responder da mesma forma ao imperativo da modicidade. Todo esse quadro configurava evidente concorrência assimétrica.

Oswaldo Agripino de Castro Junior discorda, contudo, que a atividade econômica em sentido estrito dos terminais de uso privativo (ou terminais de uso privado na atual legislação) esteja completamente liberada de condicionantes do direito público, posição que nos parece juridicamente mais correta<sup>47</sup>.

É importante lembrar, ainda, que muitos desses arrendatários participavam de licitações financeiras, ou seja, tinham que pagar enormes montantes para ter direito ao arrendamento. Esses valores eram fatalmente repassados aos usuários, o que encarecia os serviços. Tal investimento só fazia sentido dentro de uma lógica de reserva de mercado, garantida pela distinção entre transporte de carga própria ou de terceiros. Diante da possibilidade de concorrência de terminais de uso privativo mistos, que não tinham que pagar os enormes valores exigidos pelas licitações financeiras e contratavam com usuários e trabalhadores em regime privado, podendo assim cobrar preços muito mais competitivos por seus serviços, os arrendatários de terminais de uso público se rebelaram. Em resposta a essa situação, por sugestão da ANTAQ, o governo baixou o Decreto n. 6.620/2008, onde reafirmava que terminais de uso privativo misto poderiam transportar carga de terceiros apenas excepcionalmente<sup>48</sup>.

O Decreto não foi suficiente para aplacar os ânimos dos terminais de uso público, que levaram a questão para o Supremo Tribunal Federal, através da ADPF n. 139. Essa ADPF nunca foi julgada e acabou perdendo objeto por conta da Nova Lei dos Portos, uma vez que a lei n. 12.815 de 2013, em vigor, não se constrói mais sobre a distinção entre carga própria e de terceiros. O estímulo à

---

<sup>47</sup> “Obviamente que a autorização, atividade econômica em sentido estrito, demanda regulação tão eficaz quanto aquela incidente sobre a concessão e o arrendamento portuário, serviço público, especialmente pelo regime que goza aquele, no que tange à liberdade de preços, que não é um valor absoluto, e deve ser interpretado sistematicamente com os princípios da previsibilidade e da modicidade nos preços e tarifas”. CASTRO JUNIOR, Oswaldo Agripino de; RODRIGUES, Maicon. *Direito portuário: modicidade, previsibilidade e defesa da concorrência*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2019, p. 135.

<sup>48</sup> Nem todos estavam, evidentemente, de acordo com esse decreto. “Em outubro de 2008, o Decreto nº 6.620 instituiu adequadas e liberais políticas e diretrizes para o desenvolvimento da atividade portuária, harmonizadas com a Lei dos portos. No entanto, gerou também preocupações no setor empresarial por criar restrições à movimentação de cargas de terceiros nos terminais privativos, os quais, como já se disse, são importantes instrumentos de desenvolvimento industrial do País”. MANTELI, Wilen. *A nova abertura dos portos – Lei 8.630*. Porto Alegre: Palomas, 2010, p. 94.

concorrência assimétrica e a centralização de competências na União são os dois pontos centrais da nova legislação<sup>49</sup>.

Toda essa enorme revolução legislativa, que mudou completamente as bases jurídicas do setor portuário, foi feita, inicialmente, via medida provisória - no caso, a MP n. 595, de dezembro de 2012 - sendo depois convertida na atual Lei n. 12.815/2013. O meio escolhido para estabelecer o novo marco regulatório é bastante criticado. A dinâmica própria da medida provisória acaba por reduzir o tempo que terá o Congresso para analisar a matéria, antes de convertê-la em lei. Em procedimento que lembra a abertura dos portos em 1808, nosso marco portuário mais importante foi feito às pressas, sem o devido e aprofundado debate que merecia matéria tão importante para o desenvolvimento e para o comércio exterior, uma das bases da economia brasileira.

A Lei n. 12.815/2013 supera a discussão sobre carga própria ou de terceiros, que tanta insegurança jurídica gerou no período anterior. Ela simplesmente não trabalha com esses conceitos. A nova distinção essencial agora não é mais de natureza da carga, mas sim de localização dos terminais. A distinção se faz agora entre dentro e fora do porto organizado. Definido como bem público, o porto organizado tem sua poligonal definida por decreto presidencial. Os arrendamentos, por licitação, ocorrem dentro do porto organizado; fora do porto organizado têm-se, agora, terminais de uso privado (não mais de uso privativo), os TUPs, que dependem apenas de autorização do Executivo. Tanto terminais arrendados quanto terminais de uso privado podem transportar qualquer tipo de carga - não existe mais a distinção entre carga própria e de terceiros. Note que a concorrência assimétrica, já percebida no momento anterior, foi simplesmente legalizada.

Esse novo critério de localização gerou, de imediato, uma dificuldade. No regime da Lei n. 8.630/1993, era possível haver terminais de uso privativo tanto dentro quanto fora do porto organizado, uma vez que, transportando carga própria, não necessariamente faziam concorrência ao antigo terminal de uso público (hoje terminal arrendado). Com a nova lei, os terminais de uso privativo foram transformados em terminais de uso privado (TUP). Alguns TUPs ficaram, então, localizados dentro do porto organizado, o que vai contra a regra atual, que permite TUPs apenas fora do porto organizado. O artigo 58 da Lei n. 12.815/2013 exigiu, então, que os antigos terminais de uso privativo se adaptassem à lei em

---

<sup>49</sup> “A Nova lei abandona os conceitos relacionados à titularidade de carga. Seu objetivo é o de acirrar a concorrência entre terminais portuários por meio da instituição de uma competição assimétrica, embora criada de modo desordenado. Segundo as novas regras, os terminais de uso privado poderiam prestar as mesmas atividades que os terminais arrendados, inclusive concorrendo no mercado pela prestação das atividades portuárias que desempenham”. PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. O marco regulatório do setor portuário brasileiro. *In*: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 34.



vigor, atualizando autorização e contrato de adesão nos termos da lei em vigor – mas não disse precisamente como isso seria feito. O artigo 59 tratou da situação dos TUPs localizados dentro de porto organizado, garantindo-lhes continuidade desde que se adaptassem à nova lei. Iniciou-se um debate de como se daria essa adaptação nos casos do artigo 58 e, sobretudo, 59. Alguns defendiam, no caso de terminais de uso privado dentro do porto organizado, que seria necessário fazer licitação, transformando-os efetivamente em terminais arrendados, outros defendiam que tal procedimento não era necessário, bastando alterações no contrato de adesão. A segunda opção geraria um reforço da concorrência assimétrica até mesmo dentro do porto organizado. É justamente essa a situação atual<sup>50</sup>.

No que se refere à adaptação dos próprios terminais arrendados (antigos terminais de uso público) à nova legislação, o artigo 2º do Decreto n. 9.048/2017<sup>51</sup> deixou claro tratar-se de medida facultativa, que poderia ser feita, em prazo de 180 dias, por meio de termo aditivo do contrato administrativo de arrendamento.

Dentro da nova sistemática, baseada na localização dos terminais dentro ou fora do porto organizado, cresce a preocupação com a definição da área da poligonal do porto organizado. Alterações da poligonal devem estar em harmonia com o PDZO (Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto Organizado), evitando-se manipulações oportunistas para favorecimento de terminais arrendados ou terminais de uso privado, que poderiam passar, em uma mera canetada do Executivo, para dentro ou para fora da poligonal. Entende-se que essa poligonal deve ser ampliada ou mantida, sendo a redução uma exceção. No caso de ampliações, as audiências públicas são fundamentais para garantir um bom convívio com a população da cidade que abriga o porto. Conflitos entre porto e cidade são frequentes, sobretudo por conta da saturação das vias de acesso. Uma boa relação porto-cidade é fundamental.

Outra novidade da lei n. 12.815/2013 é a conceituação do porto organizado como bem público. Ele faz parte do patrimônio estatal, o que implica, inclusive, a necessidade de desapropriações quando da presença de bens privados no porto organizado. “No regime da Lei n. 8.630, aludia-se expressamente à existência de bens privados no porto organizado. Sob a Lei n. 12.815, essa possibilidade não existe mais”. (PEREIRA; SCHWIND, 2020, p.44).

---

<sup>50</sup> “[...] não tem prevalecido a interpretação de que a adaptação prevista no artigo 58 implicaria a submissão dos antigos terminais de uso privativo à licitação. Ao contrário, tem-se extraído do art. 59 uma garantia (limitada e compreendida restritivamente) de continuidade das atividades já existentes”. PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. O marco regulatório do setor portuário brasileiro. *In*: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 38.

<sup>51</sup> BRASIL. Decreto n. 9,048, de 10 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm)>.

Consultado em 05/12/2021.



Observa-se ainda que o legislador preferiu substituir o termo serviço por atividade, e distinguir claramente concessão do porto organizado inteiro de arrendamento de terminal no porto organizado, em aparente tentativa de afastar o regime de serviço público de arrendamentos e concessões. Essas alterações não são suficientes, no entanto, para afastar a caracterização como serviço público, visto que permissão e concessão são instrumentos de prestação de serviços públicos, conforme ditado do artigo 175 da Constituição de 1988<sup>52</sup>.

Em termos administrativos há também mudanças importantes. A Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA), denominação atual da Secretaria Especial de Portos, criada em 2007, ocupava, até recentemente, representando o Ministério da Infraestrutura (hoje dividido em Ministério dos Transportes e Ministério dos Portos e Aeroportos), a condição de poder concedente nos contratos de concessão, arrendamento e autorização. Essa condição pertencia, anteriormente, à ANTAQ. No atual sistema, a ANTAQ se responsabiliza apenas por realizar as licitações (no caso de arrendamentos e concessões); anúncios públicos, chamamentos públicos e processos seletivos simplificados no caso de autorização; mas sempre seguindo as determinações da SNPTA. A SNPTA dava a palavra final, assinando concessões, arrendamentos e autorizações (hoje é a própria União). A ANTAQ, agência reguladora autônoma – autarquia especial, está hoje vinculada à SNPTA – braço do Executivo. Essa transferência de atribuições à SNPTA sinaliza para um processo de centralização de competências no atual Ministério da Infraestrutura (sucessor do Ministério dos Transportes). Outra mudança que sinaliza essa centralização no Executivo é o esvaziamento das funções do Conselho da Autoridade Portuária. Esse conselho tripartite local (reunindo Estado, empresários e trabalhadores), criado pela Lei n. 8.630/1993, deixou de ser órgão deliberativo. Sua atuação diante da Autoridade Portuária, hoje, é apenas consultiva. Sabendo que a Autoridade Portuária é exercida em diversos portos organizados pelas Companhias Docas, empresas mistas federais, percebe-se que esse movimento significou mais centralização.

Por fim, encerrando esse panorama da Lei n. 12.815/2013, é preciso discutir a questão dos critérios de julgamento utilizados em licitações para concessões e arrendamentos. O artigo 6º da lei traz como possíveis critérios de julgamento, a serem considerados de forma isolada ou combinada: maior capacidade de movimentação; menor tarifa ou menor tempo de movimentação de carga. Essa alteração chegou a ser festejada como sendo o fim da licitação financeira. O Decreto n. 8.033/2013, em seu artigo 9º, acrescentou aos três critérios principais propostos pela lei mais três critérios secundários: maior valor de investimento; menor contraprestação do poder concedente; e melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente. Os critérios secundários poderiam, então, ser associados aos critérios principais da lei.

---

<sup>52</sup> PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. O marco regulatório do setor portuário brasileiro. *In*: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 46.



Essa primeira alteração nos critérios não gerou maiores críticas. O debate se intensificou, contudo, com o Decreto nº 8.464/2015<sup>53</sup>. Esse decreto alterou o rol de critérios do Decreto n. 8.033/2013. Além de abolir a diferença entre critérios principais e associados, colocando todos em pé de igualdade, o novo decreto incluiu um sétimo critério: “maior valor de outorga”. Ou seja, sacramentando a volta das famigeradas licitações financeiras, tão criticadas por gerar custos que são transferidos imediatamente para os valores cobrados pelos terminais arrendados, diminuindo sua competitividade frente aos TUPs e prejudicando a própria competitividade das exportações do Brasil. Além de se questionar da legalidade dessa inserção via Decreto, que aparentemente vai além do determinado pelo texto legal, critica-se o caráter meramente arrecadatório do instrumento, que em nada contribui para a melhoria do setor, uma vez que esse dinheiro acaba sendo direcionado para outros gastos públicos que nada tem a ver com os portos.

É preciso citar ainda mais alguns importantes decretos referentes à Lei n. 12.815/2013. O primeiro é o Decreto n. 8.465/2015<sup>54</sup> (governo Dilma), que veio dispor sobre os critérios de arbitragem para dirimir litígios no âmbito do setor portuário – a arbitragem é prevista expressamente na lei (art. 62, § 1º). Esse decreto foi recentemente revogado pelo Decreto n. 10.025/2019<sup>55</sup> (governo Bolsonaro) que, fazendo referência a uma série de outras leis, dispõe agora sobre a arbitragem para dirimir litígios que envolvam a administração pública federal nos setores portuário e de transporte rodoviário, ferroviário, aquaviário e aeroportuário.

O Decreto n. 9.048/ 2017<sup>56</sup>, do governo Temer, foi ainda mais importante, trazendo diversas alterações ao Decreto n. 8.033/2013 (governo Dilma). O poder concedente passou a ser a União, por intermédio do Ministério dos Transportes e do Ministério da Infraestrutura sob Bolsonaro (dividido em Ministério dos Transportes e Ministério dos Portos e Aeroportos sob Lula). A SEP-PR, atual SNPTA, perdeu status de ministério e passou a integrar ao Ministério da Infraestrutura (Ministério dos Portos e Aeroportos na atualidade). Estudos de

---

<sup>53</sup> BRASIL. Decreto n. 8.464, de 0 de junho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm)>.

Consultado em 05/12/2021.

<sup>54</sup> BRASIL. Decreto n. 8.465, de 8 de junho de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8465.htm)>.

Consultado em 05/12/2021.

<sup>55</sup> BRASIL. Decreto n. 10.025, de 20 de setembro de 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10025.htm#art18](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10025.htm#art18)>.

Consultado em 05/12/2021.

<sup>56</sup> BRASIL. Decreto n. 9.048, de 10 de maio de 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm)>.

Consultado em 05/12/2021.



viabilidade técnica, econômica e ambiental foram simplificados e a audiência pública prévia foi dispensada quando se tratar de licitações com valor inferior a cem vezes o limite determinado no art. 23, caput, I, c, da Lei de Licitações, Lei n. 8.666/1993.

O Decreto alterou ainda as regras referentes a prazos de prorrogação de contratos de concessão e arrendamento. No texto anterior, previa-se um máximo de 25 anos para cada contrato, prorrogado uma única vez. Na atual sistemática, os contratos podem chegar a até 35 anos, podendo ser renovados várias vezes mas não podendo, contudo, ultrapassar o limite máximo de 70 anos. O novo limite passa a valer também para os antigos contratos que se adaptarem a Lei n. 12.415/2013. Há ainda a possibilidade de prorrogação antecipada diante da responsabilização por maiores investimentos. O decreto trata também da ampliação da área arrendada, substituição de área arrendada, revisão de cronograma de investimentos, possibilidade de autorização de investimentos previamente à análise da ANTAQ, possibilidade de realização de investimentos fora da área arrendada e antecipação de receitas de tarifas e de arrendamento para realização de investimentos. “Estima-se que as modificações analisadas deverão impulsionar maiores investimentos privados nos portos, que são estratégicos para o desenvolvimento da economia”. (SCHWIND, 2020) O que poderá, talvez, ser verificado ao longo dos anos.

## 2.4 PROPOSTAS DO GOVERNO ANTERIOR PARA O SETOR

### 2.4.1 A proposta de privatização das Autoridades Portuárias

Mais recentemente, já no governo Bolsonaro, os decretos e alterações legislativas se acumularam rapidamente. O antigo Secretário Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Diogo Piloni, listou uma série de mudanças e “correções de rumo”. Ele criticou, por exemplo, a concentração de competências em Brasília, que passou a centralizar todas as licitações, arrendamentos e autorizações (a União é o poder concedente em todos os casos). Esse processo de centralização, curiosamente, ganhou força com a própria criação da antiga SEP-PR, sendo reforçada pela Lei n. 12.815/2013. O antigo secretário destacou, como esforço em direção à descentralização, a Portaria n. 574/2018, que teria permitido a retomada de autonomia local de gestão pelas autoridades portuárias. Posteriormente, a Portaria n. 530/2019 viria regulamentar o Decreto n. 9.048/2017. O antigo Secretário lembrou, ainda, da necessidade do Brasil se adaptar aos imperativos da OIT, convenções n. 135 e 137. Todas essas medidas, que dizem querer modernizar o setor portuário e atrair investimentos, seriam, finalmente, coroadas pela privatização das Companhias Docas, hoje sociedades de economia mista federais, e das demais autoridades portuárias existentes



(como a de Itajaí, municipalizada) – essa proposta foi totalmente superada pelo atual governo Lula<sup>57</sup>.

A decisão do governo Bolsonaro já estava tomada: privatizar as Companhias Docas de Vitória, Santos, São Sebastião e a Autoridade Portuária Pública Municipal de Itajaí<sup>58</sup>. Foram iniciados estudos para concessão na modalidade de Parcerias Público-Privadas. Ou seja, o governo se valeria da modalidade concessão do porto organizado para privatizar todo o setor. Vale notar que isso seria, na prática, uma volta a antigas práticas inauguradas pelo Império e há muito abandonadas no Brasil e no mundo. Lembra-se que, na concessão do porto organizado como um todo, o particular passa a ser a Autoridade Portuária, passando a exercer atividades administrativas e de fiscalização. Normalmente, nos grandes portos do mundo, aplica-se modelo diverso, onde apenas o terminal dentro do porto organizado é arrendado, mantendo o Estado a administração, via Autoridade Portuária. O modelo universal dos grandes portos é o *Landlord model*, onde a administração é pública e a operação é privada. O Brasil, desde a Lei de modernização em 1993, aplica esse modelo. A concessão sempre esteve prevista como possibilidade na lei, mas nunca foi majoritariamente aplicada (sendo o porto de Imbituba, até 2012, uma exceção à regra), preferindo o Executivo valer-se sempre de arrendamentos e autorizações. Apelar para privatização dos portos organizados via concessão de quase todas as Autoridades Portuárias existentes, e de uma única vez, seria algo bastante polêmico e levantou enormes preocupações. Tratar-se-ia de uma mudança extremamente repentina. O Mundo caminha na direção do *landlord* público municipal. No mundo, a grande maioria dos portos são *landlord* – e os grandes costumam ser municipalizados. O Brasil estava claramente seguindo caminho errado, indo na contramão do mundo com a proposta de privatização das Autoridades Públicas. Alegavam os defensores da medida, naquela época, que o Brasil estaria se inspirando no modelo australiano para abrir mão não apenas da operação, mas também da administração portuária<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> “Sem prejuízo da tentativa de aprimoramento dentro do modelo de gestão estatal inspirado no *Landlord* europeu, de forma complementar, tem sido buscado um aperfeiçoamento na gestão dos portos organizados por meio de processos de desestatização de companhias portuárias, com estudos já iniciados para os portos da CODESA, Santos, São Sebastião e Itajaí”. PILONI Diogo, prefácio. In: MILLER, Thiago Testini de Mello; SILVA, Aline Bayer; SILVA, Lucas Rênio da (orgs.) Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas alterações da Lei n. 14. 047/2020. Rio de Janeiro: Telha, 2020, p. 11-13

<sup>58</sup> Cf. o edital PREGÃO ELETRÔNICO AARH n. 12/2019 – BNDES, para realização de estudos para privatização da Companhia Docas do Espírito Santos – CODESA.

<sup>59</sup> “É uma mudança significativa em um modelo que fora inspirado no *Landlord* dos principais portos do mundo, que mantém uma autoridade pública na gestão das administrações portuárias. Esse parece ser o Norte que guiará as ações governamentais nos próximos anos e que desencadeará uma série de discussões e adaptações, posto que a Lei foi concebida no modelo do



Para além das críticas mais óbvias que tal mudança de rumo atrai, é importante notar, também, que as mudanças legislativas introduzidas pela minirreforma, tratadas a seguir, não respondem completamente a todas as questões e impasses jurídicos que a privatização total pode produzir. Corre-se o risco de o Brasil entrar em uma era de grande insegurança jurídica, visto que o marco regulatório não foi pensado para tal medida drástica de privatização. O que pode, inclusive, desestimular o investimento em um primeiro momento.

#### **2.4.2 A minirreforma portuária, Lei n. 14.047/2020**

Para facilitar as privatizações e atrair ainda mais os investidores, o governo valeu-se de uma verdadeira minirreforma portuária, representada pela Lei n. 14.047/2020.<sup>60</sup> Essa minirreforma atingiu apenas alguns artigos da Lei n. 12.815, mas as mudanças são bastante significativas. O objetivo dessa mudança legislativa é conhecido: o governo Bolsonaro buscava, com essas alterações, aplanar o caminho para a privatização total do setor, partindo para um ainda nebuloso modelo de porto quase privado, baseando-se, ao que parece, em experiências de privatização australianas.

A minirreforma, Lei n. 14.047/2020, alterou principalmente os primeiros artigos da Lei n. 12.815/2013, justamente aqueles que tratam de concessões e arrendamentos. O art. 3º, que trata da exploração de portos organizados e instalações portuárias, recebeu o inciso “VI - liberdade de preços nas operações portuárias, reprimidos qualquer prática prejudicial à competição e o abuso do poder econômico”. A positivação da liberdade de preços é um meio de atrair mais investimentos. Como o estímulo à concorrência, mesmo assimétrica, é um dos objetivos da nova Lei dos Portos de 2013, é evidente que algum nível de liberdade de preços estava já subentendido, respeitada a modicidade – característica dos serviços públicos. O inciso VI vem positivar algo que já era consenso no setor e estava presente no texto do Decreto n. 6.620/2008.

Os artigos 4º e 5º tratavam ambos, anteriormente, de concessão e arrendamento, sendo definido um rol idêntico de cláusulas essenciais em ambos os contratos administrativos. A minirreforma separou claramente as duas modalidades e seus respectivos contratos. Os artigos 4º e 5º tratam, agora, apenas de contratos de concessão. No caso de concessão a particular, torna-se esse a Autoridade Portuária. Essa já era a realidade na lei anterior, mas o debate sobre o assunto se reacendeu durante o governo Bolsonaro por conta da possibilidade real disso acontecer. Segundo a doutrina clássica, o poder de polícia é

---

Estado proprietário das áreas e gestor público da administração dos portos”. MILLER, Thiago Testini de Mello; SILVA, Aline Bayer; SILVA, Lucas Rênio da (orgs.) Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas alterações da Lei n. 14. 047/2020. Rio de Janeiro: Telha, 2020, p. 16.

<sup>60</sup> BRASIL. Lei n. 14.047, de 24 de agosto de 2020. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

indelegável. José Carlos Higa de Freitas (FREITAS, 2020, p.49), comentando essa possibilidade de administração privada, lembra que a jurisprudência diverge sobre o assunto. No REsp 817.534/MG, o STJ chegou à conclusão de que a BHtrans, empresa concessionária de transporte, não poderia aplicar diretamente multas aos infratores. O poder de polícia se dividiria em 4 partes: Legislar; sancionar; consentir e fiscalizar. A concessionária, segundo essa jurisprudência, poderia apenas consentir e fiscalizar, mas nunca sancionar aplicando multas. Observando o artigo 17 da Lei n. 12.815/2013, que define as competências da Administração do Porto Organizado e não foi alterado pela minirreforma, defende o articulista que a lei não entra em choque com essa decisão do REsp, posto que caberia à autoridade do porto apenas “XI - reportar infrações e representar perante a ANTAQ, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos” (artigo 17).

Essa decisão foi mais tarde levada ao STF, dando origem ao tema 532. Em decisão final, o plenário do STF discordou do STJ, dizendo que é constitucional a delegação da atividade de policiamento de trânsito à Empresa de Transporte e Trânsito de Belo Horizonte – BHtrans. Ficou firmada a seguinte tese de repercussão geral:

É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial.<sup>61</sup>

A tese firmada não resolve, porém, toda a equação. A BHtrans é integrante da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público. Se a condição da empresa concessionária do porto for diferente, se for uma empresa majoritariamente privada, por exemplo, o julgamento pode ser outro. Certamente não poderá legislar, mas poderia fiscalizar e consentir (fiscalizar e consentir aparecem entre as competências listadas no artigo 17) ou até mesmo multar? O problema se torna ainda mais espinhoso quando se leva em conta tratar-se de regime concorrencial. Não é difícil imaginar uma empresa privada que abusasse de seu poder de polícia, em um ambiente concorrencial, para justamente prejudicar a concorrência. O risco de corrupção e abusos é bastante real. Dar poder de polícia ao particular é uma questão que exige reflexão profunda. Como lembra o comentarista citado há pouco: “Cabe destacar que a iniciativa de privatização dos portos organizados é nova, sendo restrita a literatura e/ou experiência internacional sobre o tema. Destaca-se, nesse sentido, o modelo adotado pela Austrália”. (FREITAS, 2020, p.50) Seria também muito útil investigar como a questão foi equacionada na época da Companhia Docas de Imbituba, empresa privada concessionária do porto organizado de Imbituba até

---

<sup>61</sup> Site do STF: BHtrans pode aplicar multas de trânsito, decide Plenário. Notícia disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454211&ori=1>>.

Consultado em 05/12/2021.



2012 – antes, contudo, do atual marco legal. O artigo 33 da Lei n. 8.630/1993, no entanto, trazia já rol bastante semelhante de competências da Administração Portuária.

Apenas para dar uma ideia do poder que teria o particular convertido em autoridade portuária, transcrevo abaixo o artigo 17 da Lei n. 12.815/2013.

Art. 17. A administração do porto é exercida diretamente pela União, pela delegatária ou pela entidade concessionária do porto organizado.  
§ 1º Compete à administração do porto organizado, denominada autoridade portuária:

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos e os contratos de concessão;

II - assegurar o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto ao comércio e à navegação;

III - pré-qualificar os operadores portuários, de acordo com as normas estabelecidas pelo poder concedente;

IV - arrecadar os valores das tarifas relativas às suas atividades;

V - fiscalizar ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias;

VI - fiscalizar a operação portuária, zelando pela realização das atividades com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VII - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar o acesso ao porto;

VIII - autorizar a entrada e saída, inclusive atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, ouvidas as demais autoridades do porto;

IX - autorizar a movimentação de carga das embarcações, ressalvada a competência da autoridade marítima em situações de assistência e salvamento de embarcação, ouvidas as demais autoridades do porto;

X - suspender operações portuárias que prejudiquem o funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XI - reportar infrações e representar perante a Antaq, visando à instauração de processo administrativo e aplicação das penalidades previstas em lei, em regulamento e nos contratos;

XII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto;

XIII - prestar apoio técnico e administrativo ao conselho de autoridade portuária e ao órgão de gestão de mão de obra;

XIV - estabelecer o horário de funcionamento do porto, observadas as diretrizes da Secretaria de Portos da Presidência da República, e as jornadas de trabalho no cais de uso público; e

XV - organizar a guarda portuária, em conformidade com a regulamentação expedida pelo poder concedente.

§ 2º A autoridade portuária elaborará e submeterá à aprovação da Secretaria de Portos da Presidência da República o respectivo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

§ 3º O disposto nos incisos IX e X do § 1º não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 4º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 5º (VETADO).



Todo esse debate parece hoje superado, uma vez que, com a mudança de governo, a atual gestão abandonou completamente a ideia do governo anterior de privatizar também a administração dos portos públicos. É possível, porém, que a questão ressurgir, posto que a CODESA do Espírito Santo foi privatizada em 2022, justamente nos termos da proposta bolsonarista, constituindo hoje um caso único na realidade brasileira. Os limites da atuação da administração privada do porto quase-privado deverão chegar ao judiciário muito em breve. É provável que o STF seja chamado a disciplinar e limitar os poderes dessa nova modalidade de administração privada do porto público. O ideal é que isso fosse revisto por lei.

O artigo 5º-A, adicionado pela minirreforma, dá ao concessionário papel de poder concedente. Ele poderia, por exemplo, arrendar terminais sob regras de direito privado. O artigo parece ter sido pensado como uma forma de escapar à licitação e ao contrato administrativo de arrendamento.

Art. 5º-A. Os contratos celebrados entre a concessionária e terceiros, inclusive os que tenham por objeto a exploração das instalações portuárias, serão regidos pelas normas de direito privado, não se estabelecendo qualquer relação jurídica entre os terceiros e o poder concedente, sem prejuízo das atividades regulatória e fiscalizatória da Antaq.

Como se pode constatar rapidamente, se todas as administrações portuárias fossem privatizadas, como desejava Bolsonaro, o contrato de arrendamento, espinha dorsal do *landlord model*, correria o risco de simplesmente cair em desuso. Nem por isso, no entanto, descuidou a minirreforma de dar tratamento separado aos contratos de arrendamento nos artigos 5º-B e 5º-C, tratando este último artigo das cláusulas essenciais desse contrato. Nota-se que o contrato de arrendamento é mais simples, quando comparado ao contrato de concessão.

O artigo 5º-D trata de uma novidade não tão nova. O contrato de uso temporário sem licitação. A figura já tinha sido proposta antes pela Resolução ANTAQ n. 2.240/2011 e pela Resolução Normativa n. 07/2016. O Ministério Público questionou essa possibilidade junto à 3ª Vara Federal de Vitória por meio da Ação Civil Pública n. 0039522-15.2016.4.02.5001. Em decisão final, concluiu-se que o contrato temporário era inconstitucional e ilegal. Remodelado, o uso temporário está agora inserido na Lei n. 12.815/2013. Diz o texto do artigo que:

Art. 5º-D. A administração do porto organizado poderá pactuar com o interessado na movimentação de cargas com mercado não consolidado o uso temporário de áreas e instalações portuárias localizadas na poligonal do porto organizado, dispensada a realização de licitação.

Thiago Testini de Mello Miller nota que o contrato temporário, limitado a 24 meses, daria tempo suficiente para a realização de processo licitatório para arrendamento futuro da mesma área, sem gerar sobreposições contratuais, posto que a licitação costuma demorar cerca de 30 meses. Além disso, o dispositivo trata apenas de cargas não consolidadas, ou seja, não operadas de forma regular no porto organizado. “Com essa premissa (‘carga não consolidada’), não se cria



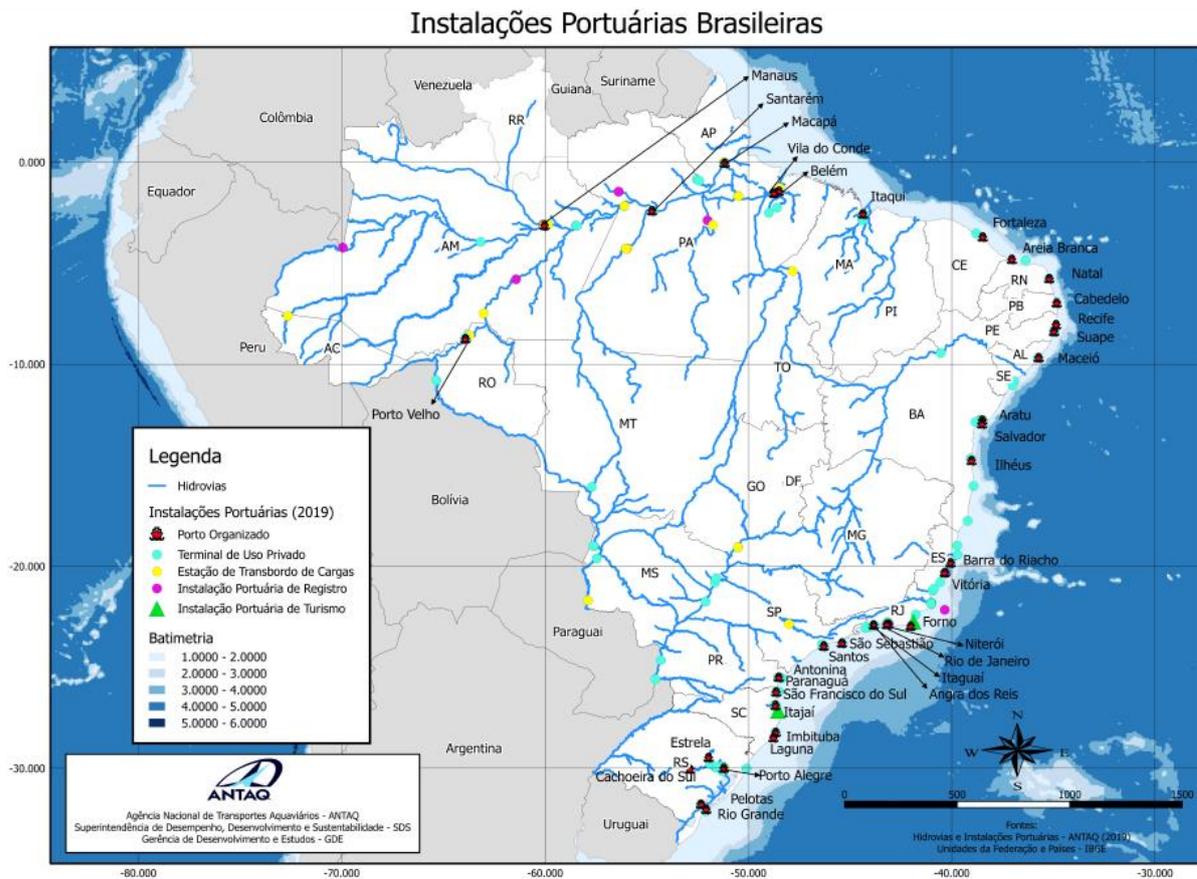
uma concorrência com detentores de arrendamentos que participaram de procedimentos e se comprometeram com investimentos e a movimentação de determinada carga, por um longo período”. (MILLER, 2020, p.61-62)

São essas as alterações da minirreforma que mais interessam ao presente trabalho, pois tratam justamente de características capazes de alterar o modelo portuário adotado pelo Brasil, separando-o da tendência dominante mundial, o *landlord model*. Com a mudança de governo e com o abandono da perspectiva de privatização da administração portuária, essas normas tenderiam em ficar sem aplicação prática. Como houve a privatização da CODESA nos moldes bolsonaristas, é provável que essas normas precisem ser efetivamente aplicadas e interpretadas pelo judiciário. Cria-se mais um jabuti jurídico.

### **2.4.3 Os TUPs e o *landlord port model***

Cabe se perguntar se a própria liberação de Terminais de Uso Privado pela Lei 12.815/2013, com liberdade para movimentação de carga de terceiros e em concorrência assimétrica com os terminais arrendados no interior do porto organizado, já não era uma forma de se afastar do *landlord model*. Poder-se-ia falar, talvez, em convivência entre modelos diferentes dentro de um mesmo sistema (Mapa 1). A lei brasileira parece permitir a opção política por diversos modelos, uma vez que contempla o porto organizado público, concessões, arrendamentos e terminais de uso privado. Se o governo decidir por um modelo de porto público ou quase público, bastaria optar pela operação direta do porto organizado. Se o governo quiser promover o *landlord model*, basta privilegiar os arrendamentos. Se o governo quiser um modelo quase privado, basta estimular as concessões e os TUPs. O único modelo que não é possível com a legislação atual é o modelo de porto privado (*private port* inglês). Isso porque, embora as concessões e os TUPs tenham semelhanças, sendo o TUP ainda mais afastado do regime público, posto que sequer as regras referentes à Autoridade Portuária lhe são aplicáveis, operando quase inteiramente no regime privado, ainda assim, há, para os TUPs, uma série de requisitos para a autorização de suas atividades. Eles não escapam, portanto, do planejamento geral para o desenvolvimento do setor e da regulação da concorrência.

Mapa 1 - Localização geográfica dos Portos Organizados e Terminais de Uso Privado no Brasil.



Fonte: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2019/03/Mapa4.pdf>. (apud OLIVEIRA, 2019, p. 206)

Pode-se dizer que o modelo brasileiro atual é, a bem da verdade, misto. Nos portos organizados há o *landlord* clássico, mas os TUPs, enquadrados indiretamente no planejamento federal, já apontam para um modelo quase privado. A opção pela privatização total, proposta pelo antigo governo através da concessão do porto organizado a particulares, representaria, contudo, um passo adiante, um salto no escuro em direção a um modelo inteiramente quase privado. Esse projeto foi, felizmente, abortado pelo novo governo.

Os artigos 9º, 10º, 11º e 12º da lei n. 12.815/2013 deixam claro que os TUPs não podem ser criados ao bel prazer dos particulares. Eles devem respeitar, na sua criação e posterior operação, as políticas federais para o setor – o que remete à lógica do modelo quase privado. Sendo requerida a criação do TUP pelo particular junto à ANTAQ, a autarquia fará anúncio público para verificar se há mais interessados em projetos semelhantes na mesma região. O fato de o requerente ter de demonstrar propriedade ou direito de uso sobre a área onde se instalará o futuro porto parece diminuir o poder do anúncio, mas não o anula totalmente. De outro lado, a própria Administração pode pedir à ANTAQ que faça o chamamento público para descobrir se há interessados em projeto de instalação portuária em localidade proposta pelo Poder Público. Em ambos os casos, havendo mais de um interessado e não podendo ambos os projetos se realizar na mesma região, será realizado processo seletivo simplificado.



Encerrado o processo seletivo, a ANTAQ envia um relatório ao poder concedente, atualmente a União (anteriormente a SEP-PR), que decidirá definitivamente sobre a autorização. O artigo 12 e seu §4º da Lei n. 12.815/2013 impedem um quadro de anarquia e irracionalidade nessas instalações.

Art. 12. Encerrado o processo de chamada ou anúncio público, o poder concedente deverá analisar a viabilidade locacional das propostas e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário.

[...]

§4º Em qualquer caso, somente poderão ser autorizadas as instalações portuárias compatíveis com as diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário, na forma do caput.

Esse dispositivo é de suma importância. Os portos fazem parte de um sistema logístico maior, eles devem estar interligados a portos secos, ferrovias, estradas e ao transporte fluvial, dentro de uma lógica de planejamento nacional. Portos não podem ser abertos em qualquer local, sob risco de duplicação de estruturas, o que é um claro desperdício de recursos. De outro lado, o porto não conectado a lugar algum não faz nenhum sentido. Se não houvesse essa adequação dos TUPs em relação ao planejamento logístico nacional o sistema se tornaria caótico.

## 2.5 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE OS RUMOS DO SETOR PORTUÁRIO

### 2.5.1 Observações sobre logística, portos e exportações

Mesmo com esse suposto planejamento nacional, tratado há pouco, vislumbra-se algum nível de caos na cadeia logística brasileira. A concorrência assimétrica entre TUPs e Portos Organizados já coloca em situação difícil alguns portos organizados. É, por vezes, difícil compreender a lógica de planejamento por traz de certas duplicações de infraestrutura e a competição que leva ao desperdício de recursos, entendido como desperdício a existência de portos organizados subaproveitados. Um exemplo de concorrência fatal é o que ocorre entre o porto organizado de São Francisco do Sul, delegado ao Estado de Santa Catarina, e o TUP de Itapoá. “Entre 2015 e 2016, a movimentação de TEUs no Porto Organizado de São Francisco do Sul caiu 90%; atualmente, 98,8% da carga containerizada dessa área é movimentada pelo TUP de Itapoá, tirando o primeiro do mercado” (OLIVEIRA, 2020, p.120).

Muito se fala do aumento de importância dos TUPs. Em termos do número de toneladas de carga transportada, eles já superam os portos organizados. É preciso, porém, temperar essa informação, pois se sabe que essa grande movimentação dos TUPs se deve, em grande parte, ao embarque de minério de ferro nos TUPs da Vale. Há também embarque de contêineres em TUPs, mas a grande concentração de terminais de contêineres está no porto organizado de Santos. Os contêineres são uma referência importante, pois, apesar de mais leves,

é neles que se transporta a carga com maior valor agregado. Essa concentração excessiva em Santos é também um desafio. Seria interessante ter outros portos que pudessem partilhar com Santos essa tarefa, desafogando-o. Santos tem a maior área de influência no Brasil, contêineres vem para esse porto de lugares distantes do país, o que logisticamente poderia ser melhorado com mais opções de portos com boa estrutura e tecnologia ao longo da costa brasileira, assim como com a maior utilização de outros modais – como o ferroviário e o aquaviário, além da cabotagem.

Não se pode esquecer que os portos fazem parte de uma cadeia logística que leva nossas exportações aos cantos mais distantes do mundo. É importante que essa rede esteja bem conectada e tenha funcionamento barato e eficiente. Nada disso se faz sem planejamento. Em 2003, por exemplo, foi feito levantamento que mostrava que a soja brasileira tinha custo de produção mais barato do que o da soja americana. Somados os custos de transporte, contudo, ela ficava mais cara, o que se refletia em perda de competitividade. Parte dessas perdas vem dos gargalos do setor portuário<sup>62</sup>.

Tabela 1 - Composição do custo da soja colocada no porto de Roterdã (em US\$/ton.)

ITEM	EUA	BRASIL
<b>Custo de produção</b>	<b>222</b>	<b>197</b>
<b>Frete e armazenagem regional</b>	<b>10</b>	<b>15</b>
<b>Frete até os portos</b>	<b>10</b>	<b>40</b>
<b>Custo portuário</b>	<b>3</b>	<b>8</b>
<b>Frete marítimo até Roterdã</b>	<b>15</b>	<b>20</b>
<b>ICMS</b>	<b>–</b>	<b>26</b>
<b>Total</b>	<b>260</b>	<b>306</b>

Fonte: PEREIRA et al. (2003). (apud DIAS; SCOTON, 2016, p. 18-19)

Esse levantamento de custos mostra um problema logístico grave. Além do custo portuário alto, tem-se, também, um sistema de transporte deficiente. O frete rodoviário, predominante no Brasil, é muito mais caro do que o frete ferroviário ou aquaviário. Investir na intermodalidade, na cabotagem e na integração porto/hinterlândia é uma necessidade urgente no Brasil.

---

<sup>62</sup> “Tais custos são evidenciados em levantamentos como os realizados pela Associação Brasileira do Agronegócio (Abag), relativos ao custo total da soja colocada no porto de Rotterdam (Pereira et al., 2003), apresentados no quadro 1, onde se observa que o menor custo da produção nacional é comprometido pelos custos de frete e armazenagem, custo portuário, frete marítimo e, principalmente, frete até os portos”. DIAS, Eduardo Maria; SCOTON, Maria Lídia Rebello Pinho Dias. Portos e comércio exterior: cenário atual e aspectos jurídicos, ambientais e de saúde. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016, p. 18-19.

## 2.5.2 Identificando alguns gargalos

São diversos os gargalos a serem enfrentados, nem todos jurídicos. Dizia Carlos Tavares de Oliveira, em 2009, que, “De fato, em torno desses três itens – gestão, dragagem e licitação – giram os principais problemas dos portos brasileiros” (OLIVEIRA, 2009, p.84-88). Com relação à gestão, queixava-se o jornalista da centralização em Brasília e da inclusão dos cargos das Companhias Docas no jogo político. Defendia que, sem uma administração pública regional estadualizada e de caráter técnico, não se alcançaria maiores resultados. Era preciso tirar as Companhias Docas dos conchavos políticos. A dragagem era uma velha reivindicação sua. Entendia que a tarifa-dragagem servia apenas para diminuir a competitividade das exportações brasileiras, pois acabava embutida no preço final de nossas importações. Itamar Franco tinha vetado o artigo 46 da Lei n. 8630/1993. Dizia esse artigo que:

Art. 46. São de responsabilidade da União os encargos decorrentes dos serviços de dragagem da infra-estrutura de acesso aquaviário aos portos organizados, bem como dos serviços de dragagem e sinalização das hidrovias federais.

Nas razões do veto, Itamar Franco dizia que a dragagem feita pela União resultaria “em subsídio à atividade portuária”.<sup>63</sup> O argumento incomodava enormemente Carlos Tavares de Oliveira, um dos históricos personagens ligados à campanha pela aprovação da Lei de Modernização dos Portos de 1993. Viajando e tendo conhecido os principais portos do mundo, dizia o jornalista nunca ter encontrado nenhuma tarifa-dragagem. Tal atividade, subsídio tolerado pela OMC, era financiada em toda parte pelo Poder Público. O que mais o incomodava era ver que, no Brasil, a tarifa-dragagem era cobrada e a dragagem em si nunca era satisfatória.

Por fim, a licitação financeira, tema sempre lembrado por Carlos Tavares de Oliveira. O jornalista sempre fez campanha contra o uso do critério “Maior valor de outorga” em licitações portuárias. Dizia ser dispositivo de fundo meramente arrecadatório. O dinheiro arrecadado nunca era empregado totalmente no melhoramento dos próprios portos. Esses valores acabavam sendo pagos pelos usuários, encarecendo o valor das exportações.

Pedro Brito, primeiro Secretário da SEP-PR do governo Lula, também apontava uma série de gargalos. O primeiro era justamente a questão da dragagem. Sem dragagem eficiente, o calado dos portos diminuía, dificultando a atracação de grandes navios. O problema era grave até mesmo em Santos, principal porto do país<sup>64</sup>.

<sup>63</sup> As razões do veto estão disponíveis em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/VEP-LEI-8630-1993.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8630-1993.pdf)>. Consultado em 05/12/2021.

<sup>64</sup> “Em vez de operar um navio grande, Santos precisava operar dois ou três menores para movimentar o mesmo volume de carga; ou, em vez de operar um navio grande totalmente



O problema foi atacado, inicialmente, via Programa Nacional de Dragagem, conduzido pela SEP-PR com recursos dos PACs 1 e 2. Outro problema constatado era que não era feita manutenção da dragagem, perdendo o porto metros de calado rapidamente ao final das obras. Criou-se, nesse momento, o conceito de dragagem por resultados, no qual se exigia que a empresa de dragagem continuasse responsável pela manutenção de determinado calado até o final do prazo estipulado em contrato. O Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária e o contrato de dragagem por resultados estão, hoje, previstos nos artigos 53 e 54 da Lei 12.815/2013 – o que prova que alguns gargalos foram enfrentados, tendo sido feitas grandes obras de dragagem que aumentaram o calado dos principais portos brasileiros.

### **2.5.3 Objeções à privatização das autoridades portuárias – um salto no escuro**

Por fim, encerrando essa breve apresentação histórica do sistema e legislação portuários brasileiros, cabe aqui levantar algumas objeções ao projeto representado pela minirreforma de 2020 e ao modelo de privatização proposto para as Companhias Docas e demais Autoridades Portuárias existentes. É verdade que esse projeto de privatização total da operação e administração portuárias foi abandonado pelo governo atual, mas é importante lembrar porque não deve nunca mais ser aventado.

Para Carlos Tavares de Oliveira, a gestão privada de portos organizados era simplesmente inviável. Ele lembrava sempre que o modelo universal adotado pelos maiores portos do mundo é o *landlord*. Até mesmo os grandes portos dos EUA, grande propagandista do liberalismo, não são totalmente privatizados (a operação é privada, mas a administração continua pública). China, UE e Argentina, apenas para dar alguns exemplos variados, seguem o mesmo caminho. Seria melhor copiar o que dá certo – frase atribuída ao empresário José Gerdau Johannpeter – do que dar um salto no escuro<sup>65</sup>.

---

carregado, operava um navio grande carregado pela metade. Isso é ineficiência na veia”. BRITO, Pedro. Muito a navegar – uma análise logística dos portos brasileiros. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010, p. 98.

<sup>65</sup> Analisando a história dos grandes portos, o jornalista constatava que: “Singolarmente, a maioria desses importantes portos mundiais foi criada e inicialmente administrada por empresas privadas. Assim ocorreu com Roterdã e Nova York, criadas pela Companhia das Índias Ocidentais; Singapura, pela Companhia das Índias Orientais; Hong Kong, pelas empresas Jardine e Hutchison, entre outros. Até mesmo os portos de Santos e Rio de Janeiro foram inicialmente administrados por empresas particulares, a Gaffree, Guinle & Cia. (1888) e a *The Rio de Janeiro Harbour and Docks* (1889), respectivamente.

Pelos relatos históricos, tudo indica que um dos motivos da passagem da gestão desses portos ao Estado foi justamente para melhor regular a distribuição de áreas e serviços para outras



O jornalista acrescenta ainda que existem funções de Estado, como regulação, fiscalização, cobrança de impostos, controle de tráfego e dragagem, que não podem ser delegadas ao setor privado. O nível ótimo de privatização já foi alcançado, com administração pública e operação privada. Bastaria agora melhorar o nível de gestão, o que passa, principalmente, por afastar o sistema portuário da barganha política.

O autor chama atenção aqui, com exemplos históricos (inclusive da época da Guerra do Ópio no século XIX), para os possíveis abusos e riscos da administração privada, que, comprometida com a valorização do valor, poderia deixar em segundo plano o interesse público<sup>66</sup>.

Sherman fala desses mesmos riscos ao explicar o movimento em favor de autoridades portuárias públicas para os portos dos EUA no início do século XX. O autor lembra que o que causava revolta na administração privada de certos portos por companhias ferroviárias privadas eram, justamente, as práticas discriminatórias em termos concorrenciais praticadas por esses monopólios privados<sup>67</sup>.

Pedro Brito, outro partidário do *landlord model*, tinha, do mesmo modo, suas objeções contra a privatização da administração portuária. O ex-secretário da SEP-PR associava as pressões pela privatização a interesses de grandes

---

empresas”. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *China e os portos do mundo*. Rio de Janeiro: Batel, 2009, p. 124.

<sup>66</sup> Em outro livro o autor acrescenta que: “[...] os grandes portos, com o crescimento, passaram para o controle estatal, inclusive para facilitar a entrada e operação de outras empresas privadas no setor.

O melhor exemplo do fracasso e impossibilidade desse tipo de gestão privada ficou evidenciado, no passado, com o nefasto controle da Cia. Das Índias Orientais, de Londres, que, entre os séculos 17 e 19, administrou importantes portos asiáticos (Calcutá, Bombaim, Singapura e outros), facilitando a corrupção, o comércio de escravos e o tráfico de drogas, inclusive a introdução do ópio na China, por meio de Xangai”. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Dois temas para Dilma: China e Portos*. São Paulo: Aduaneiras, 2015, p. 94.

<sup>67</sup> “Many of the early port authorities were in fact established as a public response to problems arising from railroad control of commercial port areas. Popular outcry directed at the virtual monopoly railroads exercised over commercial waterfront in ports such as Tacoma and Seattle culminated in the enactment of the Washington State Port District Act of 1911. Public access to the waterfront and the discriminatory practices of port facility owning railroads were recurring issues at early conventions of the American Association of Port Authorities, which was formed in 1912”. SHERMAN, Rexford. *Seaport Governance in the United States and Canada*. Documentation. American Association of Port Authorities. 2012, p. 2. Disponível em: <[https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance\\_uscan.pdf](https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance_uscan.pdf)>. Consultado em 11/12/2021.



armadores, interesses empresariais e privados totalmente desvinculados dos interesses do país<sup>68</sup>.

Pedro Brito via os portos como uma espécie de monopólio natural, onde os benefícios de rendimento dependem de escala, de modo que a duplicação de infraestruturas é fator de ineficiência e desperdício de recursos. Brito percebia, por isso, uma série de riscos na privatização<sup>69</sup>. A privatização da administração do porto seria um risco também para os próprios usuários, pois colocaria em risco a isonomia e a qualidade dos serviços prestados<sup>70</sup>.

Considera-se que essas observações continuam válidas. Nota-se, também, que diversos setores da sociedade começaram a se mobilizar contra a privatização proposta pelo governo Bolsonaro já em 2021. Notícia veiculada pelo jornal Valor Econômico, em 16 de novembro de 2021, dava conta da crescente insatisfação com o projeto<sup>71</sup>. A CODESA, cujo processo de privatização estava mais avançado, acabou sendo a única a ser vendida nesse formato, em 2022<sup>72</sup>. O

---

<sup>68</sup> “O formato consagrado no mundo é o *landlord port model*, em que os portos têm a propriedade da terra e o governo planeja sua estrutura. A operação privada, por meio de um sistema de arrendamento concedido em licitações públicas. O que varia de país para país é a legislação, que pode ser mais restritiva ou mais flexível”. BRITO, Pedro. Muito a navegar – uma análise logística dos portos brasileiros. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010, p. 46.

<sup>69</sup> “[...] uma companhia que monte seu porto dará prioridade a seus próprios navios, e os outros usuários não serão atendidos, ou serão mal atendidos. O porto tem de ser público porque presta um serviço para a coletividade, para o grande ou para o pequeno importador ou exportador, e porque são equipamentos estratégicos que dependem dos investimentos em infraestrutura para funcionar com eficiência”. BRITO, Pedro. Muito a navegar – uma análise logística dos portos brasileiros. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010, p. 48.

<sup>70</sup> “Justamente aí é que entra o papel regulador do Estado, garantindo tarifas módicas, tratamento isonômico para todos os usuários, grandes ou pequenos, e a continuidade dos serviços a serem prestados. São as características usuais de um serviço público. Caso contrário, é evidente que os terminais, sem o poder regulatório do Estado, capturariam em seu próprio benefício os resultados das economias de escala e poderiam escolher os melhores clientes, renegando os menos rentáveis”. BRITO, Pedro. Muito a navegar – uma análise logística dos portos brasileiros. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010, p. 48.

<sup>71</sup> Cresce movimento contra privatização dos portos. Notícia do jornal Valor Econômico. Pode ser acessada em: <<https://www.udop.com.br/noticia/2021/11/16/cresce-movimento-contra-privatizacao-dos-portos.html>>. Acessado em 05/12/2021.

<sup>72</sup> Notícia de Jornal: Fundo arremata Codesa por R\$ 106 milhões em 1ª privatização portuária do país. CNN Brasil, 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/fundo-arremata-codesa-por-r-106-milhoes-em-1a-privatizacao-portuaria-do-pais/>>. Consultado em 15/04/2023.



presidente do Sindicato dos Operadores Portuários do Espírito Santo, Roberto Garofalo, via risco de aumento de custos e de seletividade das cargas se a privatização se desse nesses moldes, com preferência para movimentar produtos mais rentáveis, em detrimento do interesse público. A Federação Nacional dos Portuários, principal sindicato do setor, fez também uma série de objeções ao projeto. Entre elas, questionava-se a cobrança de outorga variável de 7,5% da receita bruta anual da CODESA, valor que acabaria sendo repassado às tarifas cobradas dos usuários<sup>73</sup>. Em sua defesa, dizia ainda a reportagem, as Companhias Docas alegavam que passaram a dar lucro a partir de 2019.

Diversos prefeitos se mobilizaram pela municipalização de seus portos, com o objetivo evidente de evitar a catástrofe que representaria a privatização nos moldes propostos pelo governo anterior. Foi criado até mesmo um Fórum Permanente de Defesa da Autoridade Portuária Pública Municipal em Itajaí - SC<sup>74</sup>, com participação de empresas e sindicatos.

Essas breves notícias de jornal, como rapidamente se nota, fazem eco a diversos argumentos de Carlos Tavares de Oliveira e Pedro Brito. O que dá conta de sua continua atualidade. O autor do presente estudo concorda com esses autores e se soma aos setores que resistiram às mudanças propostas, pois acredita que não deve o Brasil abandonar o modelo universal. Afastar-se do *landlord model* (adotado nos maiores portos do mundo, nos EUA, na UE e na China), privatizando completamente o setor e abrindo mão da Autoridade Portuária Pública, seria um verdadeiro salto no escuro.

Felizmente, esse debate hoje já é parte da história. Tirando o quebra-cabeça representado pela CODESA, privatizada nos moldes bolsonaristas em 2022 e que

---

<sup>73</sup> Reproduzo a seguir dois parágrafos da reportagem: "Para o consultor Frederico Bussinger, ex-diretor da Codesp e ex-presidente do Porto de São Sebastião, as privatizações de companhias docas são ruins para o ecossistema portuário e contrariam as boas práticas internacionais. "O benchmark aponta em outra direção. Autoridade portuária não é ativo. É uma função, que precisa equilibrar potenciais conflitos de interesses", afirma.

Bussinger acrescenta que as administrações de portos nos EUA, na Europa e na Ásia continuam nas mãos do Estado. Na Austrália, experiência que costuma ser citada como modelo de gestão desestatizada, tem havido problemas, segundo o consultor. Ele acredita que as atividades de carregamento e descarregamento de cargas ("o mais importante"), como açúcar e contêineres, tiveram aumento considerável de eficiência desde os anos 1990 e já equivalem às melhores performances globais". Cresce movimento contra privatização dos portos. Notícia do jornal Valor Econômico. Pode ser acessada em:

<<https://www.udop.com.br/noticia/2021/11/16/cresce-movimento-contra-privatizacao-dos-portos.html>>. Acessado em 05/12/2021.

<sup>74</sup> Itajaí vai criar Fórum de Defesa da Autoridade Portuária Pública Municipal. SOPESP NOTÍCIAS. Disponível em: <<https://www.sopesp.com.br/2021/08/04/itajai-vai-criar-forum-de-defesa-da-autoridade-portuaria-publica-municipal/>>. Consultado em 24/12/2021.

certamente levantará uma série de debates jurídicos por sua singularidade dentro da realidade brasileira, pode-se dizer que o modelo tradicional do *landlord* permaneceu intacto no Brasil. As leis que permitiram a privatização total da CODESA, porém, estão ainda vigentes. Nada impede que um governo futuro embarque na mesma estrada ultraliberal do governo Bolsonaro. É preciso, portanto, manter esse debate aceso. Os portos de Santos e Itajaí escaparam por pouco da privatização nos moldes bolsonaristas, se não fosse a demora causada pela análise do processo de desestatização pelo TCU, aprovado apenas em fevereiro de 2023<sup>75</sup>, esses portos certamente teriam tido suas administrações privatizadas.

Esse debate deve reaparecer nos próximos anos. Tarcísio de Freitas, atual governador de São Paulo, aliado do governo anterior, parece ter ficado muito decepcionado com a paralisação do processo de privatização do porto de Santos nos moldes propostos por Bolsonaro. Isso é bastante compreensível, posto que era ele quem ocupava o antigo Ministério da Infraestrutura, que tratava dessas privatizações, hoje dividido em Ministério dos Transportes e Ministério dos Portos e Aeroportos. Tarcísio é um entusiasta das privatizações<sup>76</sup>, tendo ficado conhecido pelas marteladas eufóricas no momento do fechamento das concessões em leilões por ele conduzidos<sup>77</sup>.

Desde o início do governo Lula, o novo Ministro de Portos e Aeroportos, Márcio França, do PSB (Partido Socialista Brasileiro), manifestou sua oposição à privatização da administração portuária – o que significa, na prática, que a privatização do porto de Santos, nos moldes propostos pelo governo anterior, seria descontinuada. Márcio França se apressou em declarar em vários canais de televisão que a Autoridade Portuária não seria privatizada no governo Lula<sup>78</sup>.

---

<sup>75</sup> Notícia de jornal. TCU libera privatização dos portos de São Sebastião e Itajaí. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/tcu-libera-privatizacao-dos-portos-de-sao-sebastiao-e-itajai/>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>76</sup> Notícia de Jornal. Tarcísio reforça agenda de privatizações em São Paulo em Fórum Econômico de Davos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-gomes-freitas-forum-economico-mundial-davos/>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>77</sup> Notícia de Jornal. Tarcísio dá sete marteladas e derruba símbolo da B3 durante leilão do Rodoanel. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/15/tarcisio-da-sete-marteladas-e-derruba-simbolo-da-b3-durante-leilao-do-rodoanel.ghtml>>. Consultado em 17/04/2023.

<sup>78</sup> Notícias de jornal. "Não vamos privatizar a autoridade portuária", diz Márcio França | BandNews TV, 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kQgsSM3CZxI>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Ministro Márcio França diz à CNN que descarta privatização do Porto de Santos | NOVO DIA, CNN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eO5oXVFRmQI>>. Consultado em 15/04/2023.



Tarcísio fez, então, um périplo em Brasília, falando com o presidente<sup>79</sup> e seu vice<sup>80</sup> na esperança de persuadi-los a mudar de posição<sup>81</sup>. Sem sucesso, felizmente. O governo Lula afirmou, contudo, que mantém o desejo de privatizar a operação de terminais do porto de Santos<sup>82</sup>, dentro da lógica tradicional do *Landlord model*,

---

Notícia de Jornal. Futuro ministro de Portos e Aeroportos, França diz que leilão do porto de Santos será cancelado. Estadão, 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/marcio-franca-porto-santos-leilao-cancelado/>>.

Consultado em 15/04/2023.

<sup>79</sup> Notícia de jornal. Tarcísio de Freitas vai a Brasília tentar convencer Lula a privatizar o Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-freitas-lula-porto-santos-privatizacao/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Tarcísio vai a Lula para tentar convencer governo federal a manter leilão do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-freitas-porto-santos-sp-leilao/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Tarcísio quer isolar França e tratar do Porto de Santos com o Planalto. Metrópoles, 2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/tarcisio-quer-isolar-franca-e-tratar-do-porto-de-santos-com-o-planalto>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>80</sup> Notícia de Jornal. Tarcísio recorre a Alckmin para destravar privatização do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/tarcisio-recorre-a-alckmin-para-destravar-privatizacao-do-porto-de-santos/>>. Consultado em 15/-4/2023.

<sup>81</sup> Notícia de jornal. Tarcísio diz que avalia plano B para privatização do Porto de Santos. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/tarcisio-diz-que-avalia-plano-b-para-privatizacao-do-porto-de-santos.shtml?utm\\_source=sharenativo&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharenativo](https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/tarcisio-diz-que-avalia-plano-b-para-privatizacao-do-porto-de-santos.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo)>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>82</sup> Notícia de jornal. Sem privatização, governo Lula avalia conceder quatro áreas do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/sem-privatizacao-governo-lula-avalia-conceder-quatro-areas-do-porto-de-santos/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Lula reavalia privatização do Porto de Santos e estuda conceder apenas serviços à iniciativa privada. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/lula-reavalia-privatizacao-do-porto>>



modelo universal. O debate segue, contudo, em aberto. Grande prova disso é a viagem de Marcio França à Bélgica no dia 22 de junho de 2023<sup>83</sup>, a convite de empresários favoráveis à privatização nos moldes propostos por Tarcísio e Bolsonaro, para conhecer portos que têm, segundo esses mesmos empresários, buscado flexibilizar sua administração para atingir um padrão similar ao de portos privados. Dentro desse contexto de disputa, fica clara a importância de se reafirmar, como se faz no presente trabalho, a necessidade de se defender na atualidade o modelo tradicional de *landlord*, com administração pública e operação privada.

---

de-santos-e-estuda-conceder-apenas-servicos-a-iniciativa-privada/>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>83</sup> Notícia de jornal. Empresas viajam com ministro ao exterior para convencê-lo a privatizar Santos. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/05/empresas-viajam-com-ministro-ao-exterior-para-convence-lo-a-privatizar-santos.shtml>>. Consultado em 07/06/2023.





## 3 Apresentação histórica do sistema e legislação portuários chineses

### 3.1 DOS PRIMÓRDIOS ATÉ O PERÍODO QUE ANTECEDE A ABERTURA E AS REFORMAS

#### 3.1.1 A China Antiga

A China é uma das mais antigas civilizações do mundo. Seus portos têm, portanto, uma longuíssima história, assim como suas grandes obras de infraestrutura. O Grande Canal da China, por exemplo, mais longo canal artificial do mundo, começou a ser construído no quinto século antes da nossa era. A Grande Muralha remonta ao século 7 a.C. A China foi, durante muitos séculos, a maior economia do mundo devido a sua grande produção agrícola, sendo superada pela Inglaterra da revolução industrial apenas no século XIX. A China confucionista deu ao mundo grandes invenções, como a bússola, a pólvora, o papel, a imprensa, o papel-moeda, o macarrão e a seda. Está última, muito apreciada na antiguidade, deu origem à famosa Rota da Seda, longo trajeto entre o Império do Meio e Roma, caminho que atravessava toda a Ásia por terra, usado para o transporte dessa mercadoria. O projeto do *Belt and Road Initiative* (BRI) ou Nova Rota da Seda retoma essa reminiscência histórica.

Em 2018, a China comemorou 40 anos de sua abertura para o mundo, processo iniciado, a partir de 1978, pelo visionário Deng Xiaoping. O debate sobre abertura ou recolhimento é, no entanto, muito mais antigo nesse país. As viagens marítimas de Zheng He, por exemplo, no início do século XV, fazem parte de uma abertura muito mais antiga. O grande explorador chinês, com uma esquadra gigantesca, composta por navios muitas vezes maiores do que as maiores caravelas de Colombo, valendo-se de invenções como a bússola e aprimoradas cartas marítimas, entrou em contato com diversos povos do sudeste asiático, indo também à Índia, África e à região do Mar Vermelho. Marco Polo, que viajou ao Império do Meio no século XIII, já relatava a existência de embarcações desconhecidas na antiga China. Após a morte no mar do grande navegador Zheng He que, segundo algumas teorias, teria chegado até mesmo à América, o Imperador Hongxi, quarto governante da dinastia Ming, suspendeu as navegações e fechou o país.

O fechamento da China remete a um pensamento continentalista e de autossuficiência do país. Os defensores dessa visão argumentavam que o Império Celeste tinha alcançado um nível perfeito de organização interna e não precisava de contatos com o mundo exterior, pois tais contatos consistiam em uma forma de ameaça ao modo de vida chinês. Além disso, tinha a China, ao norte da



Grande Muralha, inimigos ferozes, o que demandava maior atenção a questões de segurança terrestres e não de expansão comercial marítima<sup>84</sup>.

Essa política de retração consciente e de paulatino fechamento foi seguida, também, pela Dinastia Qing, última a governar a China antes da República de Sun Yat-Sen, em vigor a partir de 1912. O século XIX marcou uma grande reviravolta na história de países como a China e o Japão, que tinham escolhido o fechamento. Essa política limitou o contato com o ocidente que, por conta da revolução industrial, desenvolvia-se rapidamente. As humilhantes derrotas militares no século XIX forçaram uma abertura comercial indesejada, dando início ao que ficou conhecido na China como o Século de Humilhação. Período que se encerra apenas com a Proclamação da República Popular da China por Mao Zedong em 1949.

### **3.1.2 Os portos da China, uma longa história**

A Rota da Seda foi consolidada durante a dinastia Han (206 a.C. – 220 d.C.), logo após a unificação da China pela dinastia Qin (221 a.C. – 206 a.C.), no final do século III a.C. As viagens diplomáticas, por via terrestre, de Zhang Qian tiveram papel essencial nesse processo que colocou a civilização chinesa em contato comercial e cultural direto com Roma e Grécia, via Ásia Central, Índia e Oriente Médio. A região de Guanzhou, no delta do Rio das Pérolas, o Delta do Yangtze e as regiões de Liaoning e Shandong já se destacavam nesse momento em que se dão os primeiros contatos marítimos com o Sudeste Asiático e áreas no Oceano Índico. Guanzhou (Cantão) é considerada como a porta de saída da antiga Rota da Seda Marítima, que passava pelo Oceano Índico e chegava ao Golfo Pérsico. Por conta mesmo das dificuldades da rota terrestre, bloqueada de tempos em tempos por disputas entre os diversos países que a compunham, a

---

<sup>84</sup> Com a última das grandes viagens do Almirante Zheng He, em 1433, coincidindo com as ameaças à fronteira terrestre ao norte da China, os líderes Míng tomaram conscientemente a decisão de recuar da possibilidade de se tornarem um reinado marítimo, trocando uma agressiva agenda naval por um foco terrestre defensivo. Essa guinada foi marcada pela edição de uma série de leis imperiais que limitavam ou até mesmo proibiam o desenvolvimento e a construção de novos e modernos navios. Mesmo com o fim das viagens de Zheng He e os variados limites para o comércio marítimo que foram paulatinamente impostos pela administração, a China da dinastia Míng reteve consigo um setor comercial marítimo dinâmico e atuante, com uma significativa frota mercante oceânica. OLIVEIRA, Vagner Belarmino de. A evolução da estratégia naval da China nos últimos quarenta anos: lições para a Marinha do Brasil. Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, 2019, p. 141-142.

Disponível

em:

<<https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/CPem019%20CMG%20BELARMINO.pdf>>. Consultado em 11/12/2021.

opção marítima se impôs naturalmente em diversos momentos ao longo da história da China<sup>85</sup>.

Os primeiros portos a prosperar durante as dinastias Qin e Han foram: Panyu (na região de Guanzhou, no Estuário do Rio das Pérolas – próximo das atuais Hong Kong, Macau e Shenzhen); Hepu (atual Beihai); Xuwen, Rinan (hoje no Vietnã); Mashijin (atual Lushunkou); e Sanshanpu (atual Dalian). É interessante notar que muitos desses portos existem até hoje ou se encontram próximos a grandes portos da atualidade.

Mapa 2 - Principais Portos das Dinastias Qin e Han



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

As Rotas da Seda marítima e terrestre voltaram a prosperar durante as dinastias Tang (618–917) e Song (960-1279). A rebelião Lushan (755-763), no entanto, durante a dinastia Tang, fechou temporariamente a rota comercial terrestre, o que fortaleceu a opção marítima, partindo sobretudo de Guangzhou (Cantão). Diversas viagens marítimas foram feitas por mercadores chineses nesse período, ligando a China à Índia, ao Golfo Pérsico e Península Arábica. Há relatos também de comércio com o Japão, o Egito e países do leste da África. Diversos portos foram abertos na costa chinesa e a China se tornou um país forte em navegação.

<sup>85</sup> Retomo nesse subtópico e, também, no seguinte diversas observações de Zhu Zhen sobre a história dos Portos Chineses. ZHU ZHEN. *The opening up and development of Ports in China*. Publicado no Reino Unido: Paths International Ltda (UK), 2022.



Durante a dinastia Song, as rotas do norte se viram novamente bloqueadas. A China utilizava, sobretudo, a rota terrestre mais ao sul e o transporte marítimo para enviar seda e porcelana em direção ao ocidente via Oceano Índico. O comércio internacional trouxe prosperidade e permitiu intercâmbios culturais. O país viu sua ciência e tecnologia avançarem. Para além de Guangzhou (Cantão), porto histórico, origem da rota marítima, cresceu também o porto de Quanzhou – porto continental mais ao norte, de frente para a ilha de Taiwan. A grande novidade do período é a criação de um sistema de inspeção alfandegária (Shibosi) responsável por vistoriar mercadorias e cobrar tributos (ZHU ZHEN, 2022, p. 55).

Os ataques de povos do norte empurraram a dinastia Song para o sul, que floresceu, permitindo a abertura de novos portos. Guangzhou continuou a ser um porto importante durante todo esse período, sendo o primeiro a instalar o sistema Shibosi. Igualmente importante era o porto de Quanzhou (no estreito de Taiwan). Outros portos que floresceram no período foram os de: Mingzhou, atual Ningbo – no delta do Yangtze; Yangzhou (no encontro do Grande Canal vindo de Beijing com o Yangtze); e Dengzhou (no mar de Bohai). Importante destacar aqui o surgimento do porto de Shanghai durante a dinastia Song. Shanghai vem substituir o porto de Yangzhou, que perdeu profundidade por conta do acúmulo de sedimentos ao longo do tempo no Delta do Yangtze. Vemos que aqui já temos portos importantes instalados naquelas que serão as três saídas principais da China moderna: o mar de Bohai, na foz do Rio Amarelo; o Delta do Yangtze; e o Estuário do Rio das Pérolas. Vale notar que o sistema de transporte fluvial por rios e canais artificiais já permitia, naquela época, o transporte para o exterior de mercadorias produzidas no interior da China ao longo dos cursos de água. Essas regiões guardam até hoje grandes portos da China.

Mapa 3 – Principais Portos das dinastias Tang e Song



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

A abertura para o comércio internacional pela via marítima foi uma constante desde a dinastia Han. Quando Kublai Khan, neto de Gengis Khan, grande líder do império Mongol, venceu a resistência dos Song e reunificou o império do Meio sob seu poder, assumindo para si a coroa de Imperador da China, surgiu a dinastia Yuan (1271-1368). A nova dinastia encorajou ainda mais o comércio por terra e mar. As rotas terrestres, desbloqueadas, ganharam novo impulso através de um vasto território conquistado e pacificado, um sistema de correio muito eficiente foi implantado e o sistema Shibusu aperfeiçoado. Marco Polo veio à China e se colocou a serviço do novo imperador, relatando as riquezas fabulosas de um país gigantesco, o tamanho descomunal de seus navios e a prosperidade de seu comércio marítimo. Por terra, podia-se ir com segurança de Beijing (a capital do norte) à Constantinopla (a capital do Império Bizantino). Pelo mar, se chegava ao Japão, Coreia (Koryo), Pérsia, Arábia e à costa da África. Os grandes portos desse curto período são Guangzhou, Quanzhou e Qingyuan (antigo porto de Mingzhou, atual porto de Ningbo). Quanzhou foi descrito por Marco Polo como um dos maiores portos do mundo, era o mais próspero da China nesse momento. Guangzhou, último reduto de resistência dos Song, destruído durante a guerra, foi restaurado. Nesse meio tempo, Shanghai tomava pouco a pouco o lugar de Qingyuan (antigo Mingzhou) no delta do Yangtze.

Mapa 4 - Principais Portos da Dinastia Yuan



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

A dinastia Ming (1368-1421) tem várias fases, de início aberta ao comércio exterior via mar, adotou política de fechamento em seu final. Fato marcante desse período são as sete viagens de Zheng He, que percorreu a costa da Ásia, Índia e África no século XIV. Essas viagens promoveram o comércio tributário com diversos povos, demonstrando o grande domínio de técnicas de navegação e construção de navios chinesa naquele momento. As viagens de Zheng He precedem as grandes descobertas de Vasco da Gama, Cristóvão Colombo, Pedro Álvares Cabral e Fernão de Magalhães. Pode-se imaginar o que teria ocorrido se a China tivesse continuado em seu caminho de descobertas marítimas. O fato é que, ao final da dinastia Ming, a China optou pela defesa continental terrestre, abortando inesperadamente seu magnífico avanço pelo mar.

Entre os feitos notórios da dinastia Ming está a implantação do sistema de comércio tributário. Segundo Zhu Zhen (2022, p. 72), o mar não era mais tão seguro quanto antes. Partidários da antiga dinastia Yuan e piratas japoneses atacavam os navios mercantes chineses. Foi nesse momento que a dinastia Ming decidiu banir o comércio livre e fechar os portos da China – Política das Portas Fechadas. Apenas o comércio tributário, controlado pela corte, era tolerado. Para ter acesso aos portos da China os navios das nações vassalãs tinham que aceitar os Imperadores da dinastia Ming como suseranos. Barcos privados estavam impedidos de comerciar. As nações que aceitavam o sistema e a liderança chinesa tinham acesso a taxas especiais muito atrativas e o direito de comerciar com os demais Estados vassalôs em condições favoráveis (há notícia de, pelo menos, 20

nações vassalas do sudeste asiático). O sistema Shibosi foi adaptado para atender às novas condições do comércio tributário. Apenas barcos de Estados tributários com permissão (Kanhe) tinham licença para comerciar. Apesar dos esforços, a China nunca conseguiu impedir completamente a ação de piratas e contrabandistas dentro desse sistema. Como consequência, talvez, do abandono das grandes navegações pelos chineses, os portugueses se estabeleceram em Macau por volta de 1555 – com autorização imperial.

Mapa 5 - Principais Portos da Dinastia Ming



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

### 3.1.3 A dinastia Qing, as duas Guerras do Ópio e o início da era dos *Treaty*

#### *Ports*

Em 1644 teve início a Dinastia Qing, a última do Império Celeste, sendo substituída pela República em 1912. Dentro desse longo trecho da história do país, revezaram-se diversos períodos de fechamento e abertura dos portos para o comércio internacional – prevalecendo os períodos de abertura. Os períodos de fechamento foram, no entanto, bastante severos - chegou-se a punir quem comerciasse sem permissão com a pena capital. Após a conquista de Taiwan, em 1683, o Império parecia estável. Uma exceção foi feita a comerciantes holandeses, que conseguiram autorização para restabelecer o comércio marítimo com a Europa. Esse comércio restrito foi suspenso algumas vezes, entretanto, devido a conflitos religiosos. No início do século XIX, o porto de Gaungzhou (Cantão) era

o único aberto ao comércio internacional. A dinastia Ming preferia segurança costeira ao comércio. A política de portas fechadas praticamente isolou a China do resto do mundo. Intercâmbios tecnológicos, comerciais e científicos foram severamente afetados, o que afetou a própria indústria naval e o setor portuário chinês, que ficaram atrasados em relação aos avanços da Revolução Industrial na Europa.

O sistema de comércio tributário foi mantido. Durante os períodos de abertura, os diferentes portos recebiam apenas navios de nacionalidades pré-definidas. O porto de Guangzhou (Cantão), por exemplo, recebia navios ingleses. Esses mesmos navios foram proibidos em Ningbo. Os principais portos chineses da dinastia Qing eram: Guangzhou; Ningbo; Shanghai; Xiamen; e Tianjin. Com o aumento do fluxo do comércio com o Reino Unido, foi permitido aos ingleses estabelecerem entrepostos comerciais na região de Guangzhou. O porto de Guangzhou se tornou o porto principal de comércio com países europeus na passagem para o século XIX. Mesmo limitado, esse comércio crescia e a balança comercial era claramente favorável à China. Reverter esse quadro deficitário era uma prioridade para os ingleses, que já monopolizavam o comércio de Chá, Porcelana e Seda, mas vendiam poucos têxteis de lã e algodão na China.

Mapa 6 – Principais Portos da Dinastia Qing



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

Na década de 1840, a China tradicionalista é sacudida pelas marcantes derrotas na primeira Guerra do Ópio. A Inglaterra comprava da China enormes quantidades de porcelana, chá e seda no século XIX. A balança comercial era desfavorável para os ingleses, que buscavam alguma forma de equilibrar essa



equação. A saída encontrada pelos britânicos foi a venda de ópio aos chineses. A droga, trazida da Turquia e Índia, era contrabandeada em grandes quantidades para a China pela Companhia Britânica das Índias Orientais, que monopolizava seu comércio. O novo produto inverteu a balança comercial, que passou a ser favorável aos ingleses, trazendo grandes problemas sociais para a China. O quadro de crise econômica e social desencadeado pela nova situação ameaça enormemente a estabilidade da dinastia Qing,

O Imperador Daoguang tomou então medidas contra o comércio da droga na China, o que levou a uma reação inglesa. Em 1838, o novo governador de Huguang, Lin Zexu, desembarcou em Guangzhou com ordens para banir o tráfico de ópio. Os comerciantes ingleses foram obrigados a entregar a mercadoria proibida, que foi, em grande parte, destruída. Comerciantes ingleses foram deportados e Macau ocupada por tropas imperiais. Em 1839, o governo inglês enviou então uma esquadra para resguardar os interesses dos mercadores britânicos. Em 1840, o Imperador fechou todos os portos para o comércio com a Inglaterra. A primeira Guerra do Ópio explodiu nesse mesmo ano, com o envio de tropas inglesas estacionadas na Índia para forçar a abertura dos portos da China.

Com duas guerras infames, a Inglaterra, com apoio de várias potências ocidentais, forçou a abertura dos portos chineses e a aceitação do nefasto produto inglês. Após a derrota, a China foi obrigada a retomar o comércio. A imagem de um poderoso Império Celeste começa a ruir. Foram assinados, então, diversos tratados desiguais, o primeiro deles foi o Tratado de Nanjing (Nanquim), assinado com a Inglaterra em 1842, que abriu cinco portos ao comércio do ópio: Guangzhou (Cantão), Ningbo, Shanghai, Xiamen e Fuzhou. A China foi condenada ainda a pagar indenizações de guerra e a ceder Hong Kong à Inglaterra – a devolução de Hong Kong à China ocorreu apenas em 1997<sup>86</sup>. A Inglaterra ganhou ainda tratamento tarifário privilegiado, seus compatriotas tinham direito a julgamento pela lei inglesa e a alfândega chinesa perdeu sua independência.

Aproveitando-se do momento de vulnerabilidade da China, diversos países ocidentais conseguiram arrancar da dinastia Qing uma série de novos tratados desiguais. Estava oficialmente aberto o século de humilhações. Baseando-se no conceito da cláusula da nação mais favorecida, os EUA, a França e a Rússia logo obtiveram direitos similares aos dos ingleses. A política de apenas um porto aberto ao comércio internacional do período anterior estava totalmente superada.

Após a segunda guerra do ópio, causada pela insatisfação inglesa com os termos do primeiro tratado, nova derrota chinesa frente a uma coalizão de tropas inglesas e francesas levou à assinatura do Tratado de Tianjin, que abriu onze portos chineses ao comércio do ópio. Além do ópio, a China foi obrigada também

---

<sup>86</sup> Macau, cedida anteriormente, foi igualmente restituída por Portugal em 1999.



a tolerar a presença de delegações estrangeiras e de missionários cristãos<sup>87</sup>. Navios de guerra ingleses tinham o direito de ancorar em portos chineses, comerciantes estrangeiros podiam adentrar o Yangtze e Shanghai se tornou uma enorme concessão estrangeira. Zhu Zhen (2022, 107-114) faz uma impressionante lista de 81 portos chineses<sup>88</sup>, na costa e nos cursos d'água no interior do país, abertos a força via tratados desiguais entre 1842 e 1909. Praticamente todos os portos importantes estavam abertos ao comércio internacional, a China tinha sofrido perdas enormes em termos de soberania. As perdas territoriais frente à Rússia e na fronteira com a Índia sob domínio inglês foram igualmente significativas, o que gerou depois uma série a litígios fronteiriços, alguns até hoje ainda não totalmente pacificados.

As derrotas e os diversos tratados desiguais delas decorrentes, tratados assinados com diversas nações ocidentais agressoras e, também, com o Japão imperialista, levaram a dinastia Qing a uma profunda crise<sup>89</sup>. Tentativas de ocidentalização da corte, como as que ocorreram na década de 1860, ou a Reforma dos 100 dias, que tentou uma modernização em 1898, não tiveram o resultado esperado. Reações conservadoras tradicionalistas como a Guerra dos Boxers entre 1899-1900, foram igualmente incapazes de reverter o quadro de

---

<sup>87</sup> “The Second Opium War paved the way for a new series of ‘unequal treaties’ with Britain, France, the United States, and Russia in 1858–60, which confirmed the previous treaty privileges and opened a slew of new treaty ports. The Chinese version of the Sino-French peace treaty of 1860 also laid down that Catholic missionaries had the right to reside in the interior of China, which opened the floodgates of Christian missionary activities, since all the other treaty powers could share the same privileges by virtue of the most-favoured-nation clauses in their treaties”. BICKERS, Robert; JACKSON, Isabella. *Treaty Ports in modern China: Law, land and Power*. Routledge: Abingdon, 2016, p. 37.

<sup>88</sup> Nomeadamente os portos de: Guangzhou; Xiamen; Shanghai; Ningbo; Fuzhou; Ili; Tarbagatay (Tacheng); Chaozhou (Shantou); Zhenjiang; Hankou; Jiujiang; Dengzhou (zhifu, Yantai); Danshui (Taipei); Taiwan (Dagou, Tainan); Qiongzhou (Haikou); Jiangning (Nanjing); Tianjin; Niu Zhuang (Yingkou); Kashgar; Kulun (Urgo); Kyakhta (Maima Chin); Yichang; Wuhu; Wenzhou; Beihai; Suzhou (Jiayuguan); Turpan; Uliastai; Khovd; Hami; Urumqi; Qitai (Gucheng); Gongbei; Kowloon; Longzhou; Mengzhi; Chongqing; Yadong; Suzhou; Hangzhou; Shashi; Hekou (Manhao); Simao; Wuzhou; Sanshui; Tengyue; Qingdao; Weihaiwei; Dalianwan; Guangzhouwan (Zhanjiang); Jiangmen; Huizhou; Changsha; Anqing; Wanxian; Andong (Dandong); Dandonggou; Fengtianfu (Shenyang); Tieling; Mintun; Tongjiangzi; Fakumen; Cidade de Jilin; Kuanchengzi (Changchun); Harbin (Longjiangfu); Manzhouli; Qiqihar; Fenghuangcheng; Liaoyang; Aihui; Sanxing (Yilan); Hunchun; Ningguta; Hailar; Gyangze; Gedake; Suifenhe; Longjingcun; Juzijie (Yanji); Toudaogou; Baicaogou.

<sup>89</sup> Taiwan foi cedida, assim como outros territórios insulares, ao Japão após a Primeira Guerra Sino-Japonesa de 1895.



semicolonialismo. A Proclamação da República não conseguiu trazer paz interna ao país que foi ainda dividido por terrível guerra civil e devastado pela luta contra a agressão japonesa na 2<sup>o</sup> Guerra Mundial.

Diante da perda do controle sobre seus principais portos, a China tentou responder através da abertura de novos portos, mas dessa vez sob sua soberania. Zhu Zhen (2022, p. 121) fala então em Portos fora do sistema dos Tratados de Portos, portos abertos voluntariamente pela China. Esses portos eram administrados efetivamente pelo governo chinês, isso era uma forma de recuperar direitos perdidos em outras regiões concedidas a força às potências imperialistas estrangeiras. Os novos portos permitiram aumentar a arrecadação dos cofres públicos que tinham controle efetivo sobre suas alfândegas. Abrir mais portos comerciais foi a resposta da China diante da perda de praticamente todos os seus portos históricos. O movimento de abertura desses novos portos era uma forma de modernização, Ele começou em 1898, durante a Reforma dos Cem Dias, e continuou ao longo do conturbado período republicano, marcado pelo conflito entre senhores da guerra, e durou pelo menos até 1930. Foram abertos 38 portos desse tipo<sup>90</sup>. A invasão japonesa da Manchúria, em 1931, inviabiliza a continuidade desse processo. Diante do perigo externo, a própria guerra civil é paralisada, o resultado é a unificação das forças nacionalistas e comunistas contra o invasor. A Segunda Guerra Mundial começa mais cedo para a China.

Durante todo esse período, entre as guerras do ópio e a revolução comunista, a China viveu o apogeu da era dos Tratados de Portos, os tratados desiguais acima citados. Como no caso da Abertura dos Portos brasileira de 1808, a abertura dos portos chineses favoreceu, sobretudo, a Inglaterra. Esses tratados impunham uma abertura econômica desfavorável aos chineses e uma série de cláusulas abusivas. A abertura forçada permitiu também, por outro lado, o desenvolvimento e modernização de cidades como Shanghai, que se tornou um importante centro comercial nas trocas com o ocidente. Pode-se pensar em duas etapas de abertura: a primeira, forçada entre 1840 e 1897; e outra, mais ou menos voluntária entre 1898 e 1948 (processo prejudicado pela invasão japonesa a partir de 1931).

Entre 1927 e 1949, o governo nacionalista do Guomintang (Kuomintang na fala ocidental), fez progressos consideráveis na reversão de algumas cláusulas dos Tratados desiguais, pondo fim a extraterritorialidade penal inglesa e retomando diversos territórios cedidos anteriormente, com exceção de Hong Kong e Macau. A revolução de 1949 veio consumir a total rejeição dos tratados

---

<sup>90</sup> Zhu Zhen (2022, p.124-125) lista os 38 “non-treaty commercial ports”: Wusong; Yuezhou (Yueyang); Qinwangdao (Qinhuangdao); Sandu’ao; Nanning; Wuchang; Gulangyu; Jinan; Weixian; Zhouzun; Haizhou (Lianyungang); Capital de Yunnan (Kumming); Xiangtan; Changde; Zhengxian (Zhengzhou); Huludao; Xiangzhou; Gongyibu; Luoyang; Pukou; Longkou; Taonan; Liaoyuan; Duolun; Guihuacheng (hohhot); Chixian (Chifeng); Zhangjiakou; Jinxian (Jinzhou); Zhengjiatun; Binxingzhou; Sanmenwan; Wuxi; Xuzhou; Baotou; Jjining; Bengbu; Tongguwan; Zhongshan.



desiguais. A relação com o capital investido na China foi, contudo, em um primeiro momento, de ordem pragmática. A transferência gradual de propriedades estrangeiras para o Estado chinês nos anos 1950 marca o início de uma nova era. Esse processo de nacionalização foi feito, entretanto, de forma gradual e pragmática na China<sup>91</sup>. Em Cuba, por exemplo, onde não houve essa preocupação e a nacionalização foi feita de forma abrupta, as consequências negativas podem ser sentidas até hoje – o embargo americano, condenado anualmente por maioria esmagadora na Assembleia Geral da ONU, é ainda uma triste realidade. A China tentou evitar esse cenário.

### **3.1.4 Uma nova era - a República Popular da China**

As primeiras décadas da República Popular da China são conturbadas. O período de reconstrução após a guerra civil é de progresso lento. Os problemas enfrentados pelo país são gravíssimos: condições de vida difíceis; educação precária; transportes ineficientes; inflação; forte disparidade entre a zona costeira, com desenvolvimento associado ao comércio exterior, e o interior empobrecido. A China, que fora por séculos a maior economia do mundo, estava agora atrás de muitos países do terceiro mundo. O Grande Salto Adiante de Mao Zedong, baseado em industrialização acelerada e coletivização na agricultura, apesar da boa-vontade do partido e das massas, teve resultados insuficientes, e é visto hoje como um desastre em termos econômicos.

Inicialmente, tentou-se seguir o modelo soviético, investiu-se na indústria pesada e fez-se uma reforma agrária. A economia foi centralizada e planificada, apostou-se na estratégia desenvolvimentista da substituição de importações e na estabilização dos preços. A economia privada tornou-se acessório da pública. No que concerne os portos, o sistema de dominação do comércio exterior da China por potências imperialistas foi totalmente abolido. A Era dos Tratados de Portos estava definitivamente terminada. O controle sobre a alfândega, sobre a entrada e saída de mercadorias do país, passou para o domínio do Estado. As potências ocidentais se recusaram inicialmente a reconhecer a República Popular da China, o assento permanente da China no Conselho de Segurança da ONU era ocupado pela República da China (Taiwan). Em resposta ao bloqueio e embargo, a China continental orientou quase todo o seu comércio para o bloco soviético. O que é, historicamente, uma guinada enorme. A China tinha seus portos abertos para a

---

<sup>91</sup> “As early as 1928, the CCP had resolved to nationalize foreign property in China. In 1949 it would perhaps have been simpler to announce the nationalization of foreign assets, but as Mao informed Stalin’s representative, Anastas Mikoyan, in January 1949, foreign capital was an integral part of the Chinese economy, so the CCP needed to be very cautious. Rash action could prompt retaliation, the burning of diplomatic bridges, and claims for compensation”. BICKERS, Robert; JACKSON, Isabella. *Treaty Ports in modern China: Law, land and Power*. Routledge: Abingdon, 2016, p. 223.

URSS e demais países do bloco comunista, reduzindo as trocas com Europa, Japão e EUA ao mínimo necessário. Os novos parceiros não conseguiam, contudo, substituir os antigos. O resultado final era uma redução dramática do fluxo de comércio com o mundo exterior. As perdas e ganhos desse pequeno comércio exterior controlado pelo Estado eram assumidos pelo próprio Estado. Pode-se falar em um novo período de relativo fechamento da economia chinesa. Segundo Zhu Zhen (2022, p. 149), havia apenas 18 portos abertos para o comércio nesse momento.

Mapa 7 - Portos abertos ao comércio exterior após 1949



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

A Revolução Cultural e os choques com a URSS aumentaram ainda mais o isolamento da China, que começou a ser revertido apenas com a retomada de relações com os EUA de Nixon em 1972. Nos anos 1970, a economia internacional começou a se expandir e internacionalizar, a globalização se acelerava, o comércio internacional crescia mais rápido do que o PIB das nações. Foi nesse momento que a diplomacia do pingue-pongue de Henry Kissinger, que completou 50 anos em 2021, permitiu, finalmente, o reconhecimento da República Popular da China pelos EUA. É a partir dessa reaproximação com os EUA que a República Popular da China de Mao Zedong poderá finalmente substituir Taiwan (República da China) no Conselho de Segurança da ONU, como representante da China na esfera internacional.

A legislação chinesa sobre portos na era pós 1949 tem início com a promulgação da Orientação do Comitê do Conselho de Estado sobre Navegação e Portos de 26 de julho de 1950. “Embora esta ‘direção’ regulasse questões



importantes, como o estabelecimento da organização administrativa, o poder da organização administrativa portuária e a divisão da zona portuária, na verdade não é legislação. É um arranjo temporário e direção”<sup>92</sup>. Em 23 de janeiro de 1954, o Conselho de Estado promulgou os Regulamentos Temporários de Gestão do Porto, que tratava da administração dos portos marítimos e da divisão das zonas portuárias. Legislações hoje revogadas.

Nota-se que, nesse contexto, de maior fechamento e medo de uma possível nova agressão estrangeira, a China deu menor importância aos portos<sup>93</sup>. Com um nível de comércio internacional ainda pouco relevante, a China de Mao Zedong tinha pouca necessidade de modernização ou expansão da oferta de serviços portuários.

## 3.2 ABERTURA E REFORMAS PORTUÁRIAS

### 3.2.1 Deng Xiaoping e a abertura da economia chinesa para o mundo

É só no final dos anos 1970 que a China voltará a olhar para seus portos como um recurso estratégico. Nesse contexto, como observa o Professor Thomas Law, a China rompe com suas antigas políticas de inspiração soviética e passa a lançar uma série de reformas<sup>94</sup>. Desde então, partindo dessa abertura da

---

<sup>92</sup> “Although this ‘direction’ regulated important matters such as establishment of management organization, power of port management organization and partition of port zone, it is not legislation actually. It is a temporary arrangement and direction”. Li Yuqi. *Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports*. World Maritime University Dissertations, 2006, p. 6. Disponível em:

<[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>93</sup> “After the founding of the New China, the economy remained focused mainly on domestic markets and industries, with exports and imports having relatively little importance. The transportation system relied mainly on Road and rail connections. In the geopolitical context, the government still considered that a potential military threat, and specially a possible sea blockade by Western powers, existed. China did not invest very much effort and resources in port construction”. Li Zhen; CERBÁN, M.M.; PINIELLA, F. *The development of China’s Coastal Ports in the Era of Globalization*. Journal of Maritime Research. Vol. X. Nº 2 (2013), p. 28.

<sup>94</sup> “Em 1978, logo após a morte do presidente Mao, em 1976, o governo chinês decidiu romper com suas políticas econômicas no estilo soviético, reformando gradualmente a economia de acordo com os princípios do livre mercado e abrindo o comércio e o investimento para com o Ocidente, na expectativa de que isso aumentasse significativamente o crescimento econômico e a qualidade de vida. A partir de 1979, A china lançou várias reformas econômicas”. LAW, Thomas.



economia chinesa para o mundo, promovida por Deng Xiaoping a partir de 1978, o país tem experimentado um nível de crescimento e desenvolvimento impressionantes. O PIB chinês é hoje o segundo maior do mundo e a China conseguiu tirar mais de 800 milhões de pessoas da pobreza nas últimas quatro décadas<sup>95</sup>, tornando-se um exemplo para o mundo<sup>96</sup>. Foram feitos imensos avanços no setor de infraestrutura, e hoje a China tem diversos dos principais e maiores portos do mundo, além da maior malha ferroviária de alta velocidade do mundo. A economia de mercado socialista ou socialismo com características chinesas, proposta de Deng Xiaoping, permitiu uma integração profunda da

---

A Lei Geral de Proteção de Dados - uma análise comparada ao novo modelo chinês. Doutorado em Direito Comercial. PUC-SP. São Paulo, 2020. disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/23402/2/Thomas%20Law.pdf>>. Consultado em 13/06/2023.

<sup>95</sup> “Over the past 40 years, the number of people in China with incomes below US\$1.90 per day has fallen by close to 800 million, accounting for close to three-quarters of global poverty reduction since 1980. [...] The main conclusion is that China’s poverty reduction success relied mainly on two pillars. The first pillar was rapid economic growth, supported by broad-based economic transformation, which provided new economic opportunities for the poor and raised average incomes. The second pillar was government policies to alleviate persistent poverty, which initially targeted areas disadvantaged by geography and a lack of economic opportunities, but subsequently focused on poor households, irrespective of their location. China’s success benefited from effective governance, which was key to the successful implementation of the growth strategy as well as the evolving set of targeted poverty reduction policies”. International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and the Development Research Center of the State Council, the People’s Republic of China. Four decades of poverty reduction in China - drivers, insights for the world and the way ahead. Whashington: World Bank, 2022, p. ix.

<sup>96</sup> “Each developing country faces unique challenges and has to find its own way forward. Countries, however, can learn from each other and adapt lessons taken from other experiences. China’s success with growth and poverty reduction over a quarter century provides many interesting lessons. On the positive side I have focused on the sound investment climate, openness to foreign trade and direct investment, cost recovery as a basis of infrastructure expansion, and support to agriculture combined with rural urban migration as interesting areas that other developing countries might want to study further. The way in which China has approached reform also provides interesting lessons. [...] If there is a lesson here for other developing countries, it is to be pragmatic about reform. Try out new ideas, evaluate results, and then expand ones that work.” DOLLAR, David. Lessons from China for Africa. Policy research working paper 4531. The World Bank - Esat Asia and Pacific Region - China/Mongolia Department, 2008, p. 20-21.



China no comércio internacional. A China luta hoje para diminuir as desigualdades geradas nesse percurso e para aumentar sua classe média, atualmente com mais de 400 milhões de pessoas. Essa abertura econômica passa, naturalmente, pelo mar, assim como na época das viagens de Zheng He no século XV. O crescimento da economia e das exportações logo mostrou os limites do setor portuário chinês. Começa então uma série de reformas para aperfeiçoar o desempenho dos portos chineses. Seguindo a tendência mundial, a China parte pouco a pouco para a privatização da operação portuária – sem jamais abrir mão de sua administração –, passando assim, nos anos 1990, de um modelo de *port service* (porto público) para um modelo inovador de *landlord*. Mais ou menos na mesma época, em 1993, o Brasil também fazia a mesma transição.

### **3.2.2 A reforma portuária chinesa – primeira fase**

A reforma portuária chinesa é dividida em três fases principais, segundo Cullinane e Wang (2007, p.331-356). Na primeira fase, entre 1979 e 1984, todos os portos eram administrados e operados por autoridades portuárias locais diretamente subordinadas ao Ministério dos Transportes. O que significa que, na prática, o governo central controlava ainda todos os portos existentes, dentro de uma lógica de economia planificada. Todos os portos pertenciam ao Ministério dos Transportes, responsável por sua operação, coordenação e construção. Deng Xiaoping começa a gradual transferência de poder do governo central para autoridades locais. Os portos chineses enfrentam, nesse momento, sérias limitações de capacidade operacional. Sobrava planejamento, mas faltavam os investimentos necessários para alavancar o setor.

O Banco Mundial sumarizou as fases da reforma chinesa em um livro publicado em 2022<sup>97</sup>. O objetivo dessa publicação foi refletir sobre lições que países em desenvolvimento poderiam retirar da história de sucesso do setor portuário chinês. Segundo o Banco Mundial, a primeira fase de reformas iria de 1978-1991. Nessa proposta de enquadramento, entram as reformas que se iniciaram em 1984, que marcam o início da descentralização administrativa. Essas reformas coincidem e se relacionam com a criação das primeiras Zonas Econômicas Especiais na China. Cada uma dessas zonas está centrada em um porto e em uma cidade portuária, e toda a região (*hinterland*) acaba sendo beneficiada pelo desenvolvimento regional gerado pela iniciativa.

---

<sup>97</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. xiii e seguintes.

### 3.2.3 A reforma portuária chinesa – segunda fase

A segunda fase das reformas portuárias começa em 1984 e dura até 2004 (CULLINANE; WANG, 2007). Essa fase é marcada pelo processo de descentralização da administração portuária. Começa, então, uma fase de administração dual dos portos chineses. Nesse sentido, um projeto piloto foi realizado no porto de Tianjin desde 1984. Nesse sistema, o Ministério dos Transportes dividia com a administração local competências relacionadas à administração dos portos. O Ministério cuidava do planejamento e da regulamentação em nível global, enquanto as administrações locais cuidavam do planejamento e regulamentação em nível local. O Ministério inicialmente tinha preponderância, mas pouco a pouco o governo local foi ganhando mais espaço<sup>98</sup>.

Em 1999, com a passagem do Porto de Qinghuangdao para a administração local, completa-se o processo de descentralização da administração dos grandes portos chineses. Desse modo, os Portos Nacionais se tornaram Portos Provinciais. Hoje as autoridades portuárias são ligadas, principalmente, à administração municipal, que atua como regulador e *landlord* (proprietário das terras do porto) em nível local. As decisões administrativas, antes tomadas em Beijing (Pequim), são agora, em grande parte, responsabilidade local. Isso não significa o fim do planejamento em nível nacional, que é feito pelo Ministério e deve ser implementado a nível local, mas sim uma maior autonomia para decisões em nível local. São as autoridades portuárias locais que decidem, por exemplo, que empresas poderão operar os terminais portuários.

Para além da questão da administração, que se descentralizou, tem-se também uma marcante transformação com relação à operação dos portos, que passou a ser, gradualmente, privatizada. Em 1984, o governo chinês declarou 14 cidades como sendo cidades abertas ao investimento estrangeiro. Entre elas, tínhamos, por exemplo, Shanghai, Ningbo e Tianjin. Desde 1985, o governo começou a regulamentar a modalidade de contrato que se tornaria dominante no setor portuário, através dos Regulamentos Interinos do Conselho de Estado da República Popular da China sobre o Tratamento Preferencial para *Joint Ventures* Sino-Estrangeiras em Portos e Construção de Cais. Os portos passam a figurar entre as prioridades dos planos quinquenais a partir dos anos 1990, recebendo importante aporte de Investimento Estrangeiro Direto – o que foi encorajado pelo Estado.

---

<sup>98</sup> It was an experimental concept to decentralise decision-making power to local government. This was first carried out in the Port of Shenzhen. Shenzhen Port Bureau was restructured to enable it to become a local government entity, as a department falling under the aegis of Shenzhen City. The Port of Qinghuangdao was the last to be separated from the Ministry of Communications in January 1999. SHOU Jianmin. Port system reform in mainland China. 16 de abril de 2014. Disponível em: <[https://www.porttechnology.org/technical-papers/port\\_system\\_reform\\_in\\_mainland\\_china/](https://www.porttechnology.org/technical-papers/port_system_reform_in_mainland_china/)>. Consultado em 11/12/2021.

Diferentemente do que ocorreu nos demais países que adotaram o *landlord model*, a China não adotou a prática de apenas arrendar terminais por prazo determinado e reversão de propriedades privadas em favor do Estado ao final do contrato – como ocorre no Brasil. Nos contratos de *Joint Venture* chineses dos anos 1990, a empresa estrangeira entrava, obrigatoriamente, como parceira de empresa pública chinesa. Elas operam os terminais arrendados de forma associada, dividindo os riscos da atividade. Em contrapartida, a empresa estrangeira partilha com a empresa pública chinesa conhecimentos e tecnologias. “A fórmula da *Joint Venture* foi percebida como um *trade-off* crítico entre os interesses domésticos e a necessidade de introduzir capital estrangeiro, transferências de tecnologia, novas habilidades de trabalho e know-how de gestão”<sup>99</sup>. O Estado chinês mantinha assim a administração do porto em esfera local e parte das atividades de operação – partilhadas essas últimas com o investidor estrangeiro. Esse modelo, baseado em *Joint Ventures*, é, ainda hoje, com algumas alterações das quais tratar-se-á a seguir, predominante na China<sup>100</sup>.

As primeiras participações estrangeiras se concretizam na década de 1990, quando a *Hutchison Port Holdings* (HPH) passa a operar, desde 1993 (mesmo ano da Lei de Modernização dos Portos brasileira), por meio de *joint ventures*, terminais em Shanghai e Zhuhai. A Hutchison tem uma história curiosa: empresa inglesa fundada em 1866, ela participa da história do porto de Hong Kong no século XIX junto com a Jardine. Comprada em 1979 por Li Ka-shing, bilionário chinês de Hong Kong, a Hutchison opera hoje terminais no mundo todo, inclusive os principais terminais de contêineres de Roterdã.

Em 2001, na China, já eram operados em formato de *joint ventures* 25 terminais – em portos como Shanghai, Shenzhen e Dalian, com importante

---

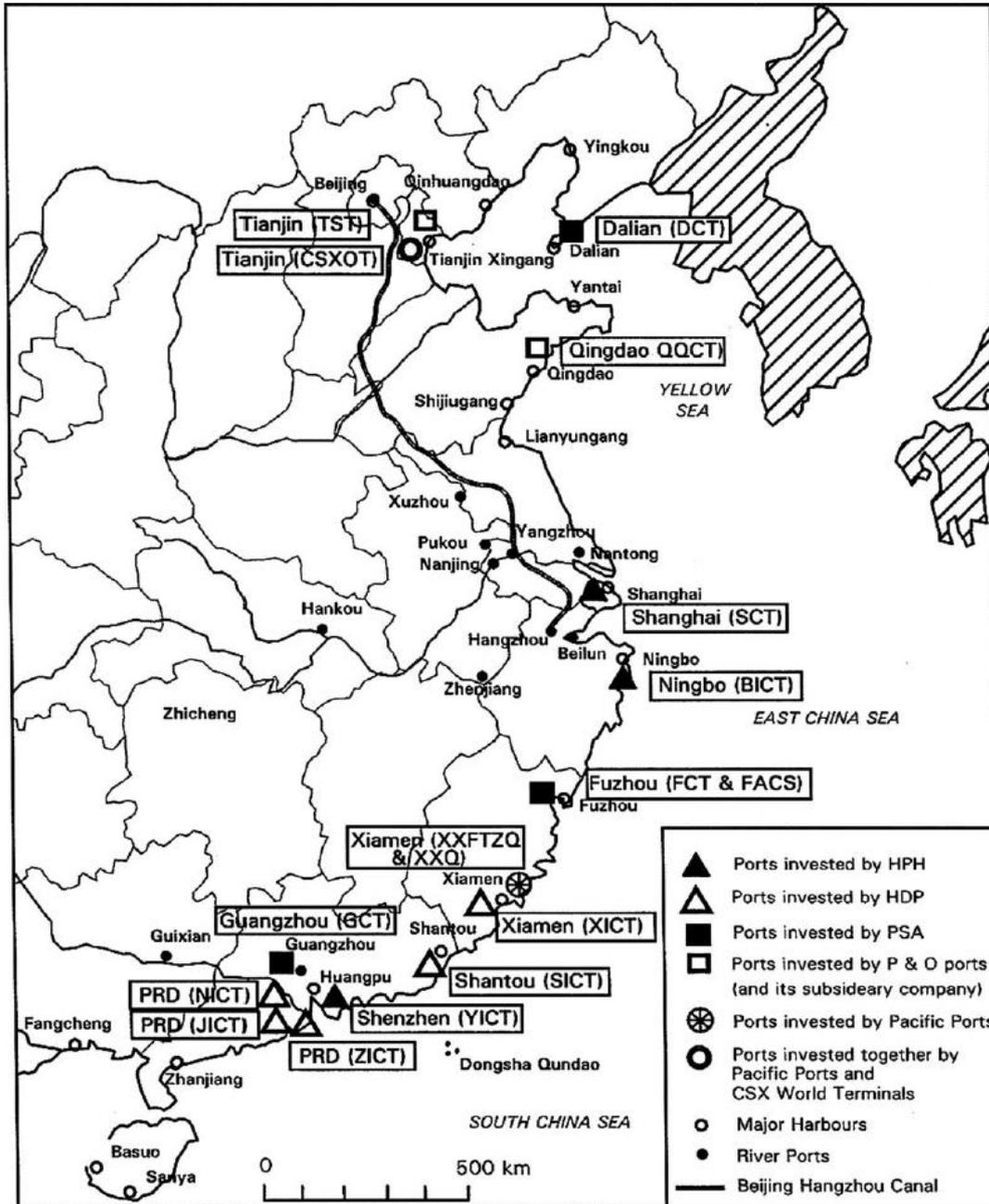
<sup>99</sup> “The JV formula was perceived as achieving a critical trade-off between domestic interests and the need to introduce foreign capital, technology transfers, new labour skills and management know-how” WANG, James J.; KOI-YU NG, Adolf; OLIVIER, Daniel. Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. *Transport Policy* 11. ELSIVIER, 2004, p. 241.

<sup>100</sup> Como explicam as advogadas Joyce Fong e Connie Chen: “The public-private joint venture model has become the dominant model for involving the private sector in the construction and operation of ports in China. Under this model, the local state-owned port corporation enters into a joint venture with the private investors (either local Chinese or foreign companies) to jointly develop, construct and manage a specific port project. Such a public-private partnership (PPP) model is unique to China, as governments in other jurisdictions usually sell, license or lease the development or operating rights to the private sector for a fixed duration rather than entering into an operational joint venture with the private sector”. FONG, Joyce. CHEN, Connie. *Ports & Terminals in China*. Disponível em: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4c867f57-3589-44c4-aa8b-ac9c25cae17f>>.

Consultado em 11/12/2021.

participação de empresas como a HPH, PSA (Port of Singapore Authority), New World (Pacific Ports Co.) e Wharf Holdings (MTL - Modern Terminals). O Mapa 8, abaixo, mostra o avanço das *joint ventures* na China até o ano de 2003.

Mapa 8 - Grandes projetos de participação estrangeira nos portos de contêineres da China



Fonte: WANG; KOI-YU NG; OLIVIER, 2004, p. 242.

É nos anos 1990 que começa a ser definida mais claramente a separação entre Autoridade Portuária local (responsável pela administração do porto) e Corporação Pública portuária (empresa estatal responsável pela operação portuária). São essas empresas portuárias estatais locais que fazem a *joint venture* com a iniciativa privada (nacional ou estrangeira). Por razões de segurança nacional, a participação de empresas estrangeiras na operação de portos chineses

foi limitada a 49% em 1994, ficando a parte majoritária para a empresa portuária estatal local. “[...] o governo manteve de fato o comando do planejamento portuário e garantiu a maior parcela das receitas arrecadadas com as operações dos terminais portuários”.<sup>101</sup> O Quadro 1, abaixo, mostra a situação dessas participações privadas em junho de 2002, pouco depois da entrada da China na OMC, em dezembro de 2001 (note que a participação em um terminal específico podia passar de 49%, mas a soma total dos terminais de um determinado porto sempre deveria respeitar esse limite):

Quadro 1 - Estruturas acionárias entre portos e terminais selecionados em junho de 2002

Region	Port	Container terminal	Shareholding structure
Pearl River Delta (PRD)	Guangzhou	Guangzhou Container Terminal (GCT)	PSA 49%, Guangzhou Harbour Bureau 51%
	Shenzhen	Yantian International Container Terminals (YICT)	HPH 58%, Maersk 10%, Yantian Port Holdings 27%, COSCO Pacific 5%
		Shekou Container Terminals (SCTCN)	P&O Ports 25%, Swire 25%, China Merchants 32.5%, COSCO Pacific 17.5%
		Chiwan Container Terminals (CCT)	MTL + China Merchants 25%, Kerry Logistics 25%, Chiwan Port Holdings 50%
Taiwan Strait	Fuzhou	Fuzhou Container Terminals (FCT)	PSA Corporation 49%, Fuzhou Port Authority 51%
		Fuzhou Aofeng Container Service Co. Ltd (FACS)	PSA Corporation 49%, Fuzhou Port Authority 51%
	Shantou	Shantou International Container Terminals (SICT)	HDP 70%, Shantou Port Authority 30%
	Xiamen	Xiamen International Container Terminals (XICT)	HDP 49%, Xiamen Haicang Ports Co. 51%
		Xiamen Xianyu Quay Co. Ltd (XXQ)	Pacific Ports 92%, Xiamen Xianyu Group Corporation 8%
	Xiamen Xianyu Free Trade Zone Quay Co. Ltd (FTZQ)	Pacific Ports 60%, Xiamen Xianyu Group Corporation 40%	
	Xiamen Xianyu Free Port Development Co. Ltd (FPDQ)	Xiamen Xianyu Group Corporation 100%	
Yangtze River (Chiangjiang) Delta (YRD)	Ningbo	Ningbo Beilun Container Terminals Phase I (NBCT I)	Ningbo Port Authority 100%
		Ningbo Beilun Container Terminals Phase II (NBCT II)	HPH 49%, Ningbo Port Authority 51%
	Shanghai	Shanghai Container Terminals (SCT)	HPH 37%, Shanghai Port Container Co. Ltd 63%
Shanghai Wai Gao Qiao Phase I (WGQ)		HPH 40%, Shanghai Port Authority 30%, COSCO Pacific 20%, Shanghai Shiye 10%	
Northern China	Dalian	Dalian Container Terminals (DCT)	PSA + Maersk 49%, Port of Dalian Authority 51%
	Qingdao	Qingdao Qianwan Container Terminals (QQCT)	P&O Ports 49%, Qingdao Port Authority 51%
	Tianjin	Tianjin Sinor Terminals (TST)	Conaust (P&O Ports subsidiary) 22.5%, Gearbulk Shipping 22.5%, Port of Tianjin Authority 55%
		CSX Orient (Tianjin) Container Terminals (CSXOT)	Pacific Ports 24.5%, CSX World Terminals 24.5%, Port of Tianjin Authority 51%

Source. Translated from Cheng (2002).

Fonte: Wang; Koi-Yu Ng; Olivier, 2004, p. 243.

O teto de participação de 49% para investidores estrangeiros foi abolido apenas em 2003. Segundo os mesmos autores, os critérios para a escolha dos parceiros privados variavam de porto para porto. O que remete para a própria autonomia das autoridades portuárias locais na definição desses critérios, resultado do processo de descentralização em curso, pelo menos, desde os anos

<sup>101</sup> “[...] the government remained de facto in the driver’s seat when it came to port planning and secured the biggest share of the revenues collected from port terminal operations” NOTTEBOOM, Theo. Chinese Seaport Governance – reform and the influence of broader policies. 06 de dezembro de 2017. Disponível em: <[https://www.porttechnology.org/technical-papers/chinese\\_seaport\\_governance\\_reform\\_and\\_the\\_influence\\_of\\_broader\\_policies/](https://www.porttechnology.org/technical-papers/chinese_seaport_governance_reform_and_the_influence_of_broader_policies/)>.

Consultado em 11/12/2021.



1980. Critérios mínimos nacionais foram, por fim, estabelecidos pela Lei dos Portos de 2004<sup>102</sup>.

Durante esse período, sente-se a falta de uma legislação codificada a respeito da administração e operação de portos na China. O Código Marítimo dos anos 1990 não respondia totalmente a essa necessidade, embora tenha sido nele que se positivou, pela primeira vez, a permissão para empresas estrangeiras participarem da construção e operação de portos na modalidade de *joint ventures*, sempre associadas a companhias estatais locais.

O Banco Mundial (2022)<sup>103</sup> situa a segunda fase de reformas entre 1992-2001. As principais características desse período seriam a descentralização da administração, com a instalação da administração dual (Divisão de competências entre o governo central e o governo local). Cabia ao governo local agora, por exemplo, a locação da terra; ele podia também dar vantagens tarifárias para atrair investimentos. É o início do processo de privatização da operação via *joint ventures*. Proprietários de cargas tinham, então, permissão de construir suas próprias instalações e empresas estrangeiras privadas puderam operar terminais junto com a empresa pública local. Esse processo teria se aprofundado ainda mais a partir de 1992, quando Deng Xiaoping fez sua famosa viagem às regiões do sul. Fortalece-se, então, o conceito de economia de mercado socialista. As administrações portuárias locais ganham mais autonomia para aprovar investimentos e decidir como reinvestir recursos obtidos com a cobrança de tarifas e impostos. É a descentralização em marcha. Essa abertura permitiu às autoridades locais investirem no desenvolvimento do porto local e buscarem novas formas de financiamento – posto que era evidente que apenas o capital público era insuficiente para os melhoramentos requeridos pelo enorme fluxo de comércio internacional experimentado desde a abertura. O desenvolvimento portuário se tornou, como se nota, uma das principais prioridades do governo chinês nos anos 1990.

---

<sup>102</sup> “The Shanghai Port Administration Bureau (SPAB) is among the few public bodies nationwide to have formal (albeit strategically ambiguous) guidelines for partner selection. Its stated guiding principles are: (1) the financial situation of the firm, (2) its performance record as terminal operator, (3) its ability to attract more shipping lines and to set up more routes, and (4) its relationship with Shanghai”. WANG, James J.; KOI-YU NG, Adolf; OLIVIER, Daniel. Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. *Transport Policy* 11. ELSIVIER, 2004, p. 244.

<sup>103</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. *Developing China’s Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022.

### 3.2.4 A reforma portuária chinesa – terceira fase / quarta fase

Em 2004, tem-se a lei que definirá as normas para o setor. Trata-se da Lei dos Portos chinesa<sup>104</sup> em vigor (publicada nove anos antes da Lei dos Portos brasileira, em 2013). A entrada em vigor da lei de 2004 marca o começo da terceira fase de reformas do setor portuário da China – período atual, segundo Cullinane e Wang (2007). Essa é a era de ouro dos portos chineses. A Lei dos portos é a primeira lei específica para o setor em toda a história da China moderna. O projeto de lei começou a ser discutido em 1981, por iniciativa do Ministério dos Transportes. Esboços de um Regulamento sobre Gestão do Porto, Regulamento sobre Gestão do Porto Fluvial e a da própria Lei dos Portos já estavam prontos desde 1994. O Conselho de Estado começou a analisar a lei em 1995, mas a decisão final foi postergada. A reforma portuária já tinha avançado bastante em 2001. A Lei dos Portos, que coroa todo esse longo processo de reformas, só foi aprovada em 2004. Ela consolida diversas conquistas anteriores, como a separação entre administração (por Autoridade Portuária local) e operação portuária (por empresa portuária estatal em *joint venture* com investidores nacionais ou estrangeiros), a descentralização (com maior autonomia administrativa para a esfera local) e traz a novidade da abolição do teto de 49% nos investimentos estrangeiros na operação de terminais. A Lei dos Portos é a soma das diversas experiências levadas a cabo pelo governo chinês ao longo de décadas de reforma gradual<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> A versão original da lei, em chinês, está disponível no site do Congresso Nacional Popular da China. Disponível em:

<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/7ec07bf3511d4dab8f638618520f6de4.shtml>

Nessa dissertação usamos como base de consulta a tradução para o inglês disponibilizada pela Universidade de Beijing. Disponível em:

<https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=2881&lib=law&SearchKeyword=ports&SearchKeyword=#>

Para consultar as emendas ao texto original sugerimos consulta a mesma base de dados. Outra possibilidade é consultar a tradução da lei para o inglês, sem as emendas posteriores proposta por Li Yuqi em sua dissertação de 2006. Li Yuqi. Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports. World Maritime University Dissertations, 2006, p. 94 e seguintes. Disponível em: <[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>105</sup> “In order to end the dual role of port authorities as both regulator and port operator, the new governance framework aimed at strictly separating these functions via the establishment of so-called Port Administration Bureaus and separate port business companies or groups. Moreover, the Port Law made an end to port ownership by the central government. The ceiling of 49% for foreign investors was abolished which opened possibilities for foreign players to invest in and operate ports, even without needing a local Chinese partner. Policy formulation and



O Ministério dos Transportes mantém ainda o papel de planificar a atividade portuária a nível nacional, mas é à autoridade portuária local que cabe, com grande autonomia, a administração do porto no dia a dia, a regulação e a planificação em nível local. Os planos locais precisam ainda, de todo modo, ser aprovados pelas autoridades superiores. O avanço da descentralização deu autonomia para a Autoridade Portuária local, forma de regionalização ou municipalização da administração. Os administradores não precisam, a todo o momento, para tomar decisões quotidianas, contatar as autoridades em Beijing – como ocorre nas Companhias Docas brasileiras, ainda ligadas diretamente ao Ministério dos Transportes brasileiro (Ministério da Infraestrutura sob Bolsonaro; desmembrado em Ministério dos Transportes e Ministério de Portos e Aeroportos sob Lula), com centro em Brasília.

Rompeu-se, desse modo, a dualidade administrativa entre administração local e nacional, que gerava grandes dificuldades no dia a dia. A administração hoje é local, embora respeitando parâmetros gerais nacionais – macrorregulação. Segue-se na atualidade o conceito de “um porto, uma autoridade”, que também pode ser traduzido por “uma cidade, um porto, uma administração”. Separou-se também claramente a administração local do porto da empresa estatal correspondente em nível local. A empresa portuária do porto local (operador público local) é apenas um operador como os demais, em pé de igualdade com operadores privados (investidores estrangeiros)<sup>106</sup>.

A separação entre empresa portuária pública e administração pública é um dos pilares do modelo chinês. Essa separação visa, entre outros objetivos, a garantia de uma concorrência justa entre operadores públicos locais e empresas

---

strategic port planning falls under the responsibility of the central government and the respective provincial governments, so any plans of local governments need to be approved by these higher authorities.” NOTTEBOOM, Theo; ZHONGZHEN Yang. Port governance in China since 2004: institutional layering and the growing impact of broader policies. *Research in Transportation Business & Management* 22. ELSIVIER, 2017, p. 193.

<sup>106</sup> “Only by separate enterprise from administration structure, can port realize the plural and fair competition among port operators, and guarantee the definite property rights and self-beard obligations of port operators. Only by separate enterprise from administration structure, can government maintain the open, independent, fair, equal, cooperative, and competitive relations between port operators and between port operators and other market operators. Only by separate enterprise from administration structure, can government carry out effective macro-regulation and management. The separation of enterprise from administration structure is an important principle in Port Law and is fully presented in its legal articles.” Li Yuqi. Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports. *World Maritime University Dissertations*, 2006, p. 9-10. Disponível em:

<[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.



investidoras estrangeiras, evitando-se, desse modo, a formação de monopólios no setor.

O Banco Mundial (2022)<sup>107</sup> situa a terceira fase de reformas entre 2002-2011. Esse período estaria ligado à entrada da China na OMC em 2001<sup>108</sup> e à nova política "Go West" (Vá para o Oeste), que é uma tentativa de atacar o desequilíbrio histórico entre a costa economicamente desenvolvida e o interior atrasado. A Lei de 2004 é justamente uma resposta ao aumento da demanda portuária gerada pela entrada na OMC. Com a lei, há aprofundamento da descentralização e diminuição da intervenção direta do governo nos negócios portuários por conta da separação entre administração (a cargo da autoridade local) e operação (levada a cabo por empresas públicas em *joint venture* com o capital privado). Cabendo agora ao governo central apenas a regulação geral e o macroplanejamento. A grande novidade da lei é o abandono do limite de 49% para as empresas privadas nos acordos de operação em *joint ventures*.

No que se refere às regiões interiores, a política Go West permitiu maciços investimentos nas regiões de: Chongqing (município administrado diretamente pelo governo central); Sichuan; Guizhou; Yunan; Tibete; Gansu; Ningxia; Xingjiang; Mongólia Interior; Guangxi (única com portos marítimos); e Qinghai. com destaque para o Tibete e o Xinjiang, regiões fronteiriças com grandes recursos naturais e com importantes movimentos separatistas. Nesses casos específicos, o desenvolvimento econômico dessas regiões é também uma política de segurança nacional. Entre os diversos projetos desenvolvidos no Oeste estão, para além dos investimentos em educação, proteção ambiental e retenção de talentos, os projetos de infraestrutura e energia. Com destaque para a construção de linhas de trem, inclusive de alta velocidade, construção de estradas, portos

---

<sup>107</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. *Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022.

<sup>108</sup> "A OMC tem sede em Genebra, possui atualmente 146 membros. Dentre suas principais funções possui: a) administrar os acordos comerciais dela própria; b) promover foros para negociações comerciais; c) mediar disputas comerciais; d) monitorar políticas nacionais de comércio; e e) dar assistência técnica e treinamento a países em desenvolvimento". HUSEK, Carlos Roberto. *Curso de Direito Internacional Público*, 14. ed. São Paulo: LTr, 2017, p. 228

Segundo Maristela Basso "A OMC descortina um novo universo que precisa ser mais conhecido pelas consequências que gera em todos os campos da atividade econômica dos Estados e por ser o trampolim de inserção no comércio mundial". BASSO, Maristela. *Os fundamentos atuais do Direito Internacional da Propriedade Intelectual*. R. CEJ, Brasília, n. 21, p. 16-30, abr./jun. 2003, p. 21.

Essa observação é precisa. De fato, trazendo-a para o contexto da reflexão sobre a realidade da China, percebe-se de imediato que a entrada desse país na OMC foi um grande catalisador de sua inserção no comércio internacional.

fluviais e portos secos. Os portos secos são particularmente interessantes, pois permitem desafogar os portos marítimos, uma vez que toda parte de documentação e alfândega é feita no interior do país - o que significa ganhos em conectividade, desenvolvimento regional e diminuição de custos logísticos. O primeiro porto seco foi aberto em 2003; em 2008, já existiam 28; hoje, já existem mais de 70.

Mapa 9 - Regiões da China



Fonte: National Bureau of Statistics. Disponível em: <<https://www.unicef.cn/en/figure-11-geographic-regions-china>>. Consultado em 13/06/2023.

O grande problema dessa fase da reforma foi a construção desordenada de portos na costa, devido à descentralização administrativa, o que gerou excesso de capacidade e duplicação desnecessária de infraestrutura. A descentralização avançou tanto, que cada região e suas cidades queria ter seu próprio porto, o que gerou uma competição caótica entre as diversas administrações locais. Isso ocorreu porque o foco do governo central nesse período era aumentar a capacidade e quantidade dos portos.

O próximo período, o quarto, identificado pelo Banco Mundial, se refere justamente ao momento em que se tentou fazer um reajustamento. Sem reduzir a descentralização, posto que a administração e decisão sobre investimentos e operação continuou em nível local, o governo central passou a focar em qualidade, eficiência e sustentabilidade dos novos portos. Isso foi feito de duas formas: primeiro com o retorno para o governo central da decisão sobre a criação



de novos portos, que deveriam corresponder aos planos nacionais para o setor e aos estudos para melhor aproveitamento das áreas costeiras; em segundo lugar, pela integração, a pedido do governo central, dos diversos portos de uma mesma região em um único grupo portuário - de modo a garantir a coordenação e cooperação entre os portos existentes para reduzir a competição desenfreada e melhor aproveitar a infraestrutura existente.

O livro do Banco Mundial trata, portanto, de um quarto período de reformas, que teria se iniciado em 2011<sup>109</sup>. O quarto período estaria ligado a uma mudança de modelo econômico para o país, que focaria agora no desenvolvimento da demanda interna - sem abandonar, no entanto, as exportações. Trata-se de um modelo econômico de circulação dual - interna e externa. A China tenta, assim, reduzir vulnerabilidades ligadas à dependência de recursos e tecnologias estrangeiras, assim como tenta se adaptar a um ritmo de crescimento mais modesto (não mais de 10%, mas sim de algo em torno de 5 % ao ano). A ideia do governo é melhorar os serviços e investir em inovação, ao mesmo tempo em que reequilibra a balança interna, levando o desenvolvimento para o oeste do país.

Os portos devem agora se preocupar com eficiência e a integração, em seu dia a dia, de novas tecnologias. Trata-se de um porto moderno e verde, antenado com as necessidades de proteção do meio ambiente. Movimentos nesse sentido podem ser sentidos na automação integral de certos terminais e na substituição de antigos terminais, com equipamentos movidos a diesel, para novos terminais, onde tudo é movido pela eletricidade. De outro lado, busca-se integrar os portos à rede ferroviária. O modal rodoviário e hidroviário já são intensamente utilizados, mas o modal ferroviário para os portos ainda é insuficiente.

Outro ponto importante, sobretudo para as regiões do interior, é a Iniciativa do Cinturão e Rota (*Belt and Road Initiative, BRI*). A passagem de diversas linhas ferroviárias pelo interior do país, assim como a abertura de diversos portos secos, tem enorme potencial para desenvolver a economia das regiões mais pobres e atrasadas da China. Do mesmo modo, a nova fase de reforma busca atacar problemas gerados pelo desenvolvimento dos portos e cidades portuárias da costa leste do país. Poluição, engarrafamentos e aumento do preço da terra para os habitantes locais estão entre esses problemas. Uma das soluções encontradas é a realocação de portos inteiros para regiões novas (liberando espaços no centro histórico das cidades para a habitação e comércio) ou de parte de suas operações para locais mais afastados no interior.

---

<sup>109</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. *Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022.



### **3.2.5 A Lei dos Portos de 2004**

O artigo 4º da lei coloca o porto como um importante recurso da cidade portuária. Tal recurso é escasso, o número de lugares com profundidade natural suficiente para atracação dos navios de linha internacional é limitado. O artigo 8º da lei determina a criação de planos nacionais e regionais de *layout* portuário. Falar-se-á mais adiante do Plano Nacional de *Layout* de Portos Costeiros lançado em 2006, ainda em vigor, e que define as cinco regiões portuárias chinesas – esses planos determinam o sistema de distribuição de portos em determinada área.

Além da planificação em nível global e regional, cada porto tem também seu próprio plano para um determinado período. O artigo 7º da lei estabelece que o plano de cada porto deve estar de acordo com os diversos planos estatais chineses, não podendo entrar em conflito, por exemplo, com o plano regional (artigo 8º), com os objetivos governamentais de desenvolvimento social e econômico, com necessidades de defesa ou com o planejamento urbano da cidade portuária. A ideia aqui é impedir que a autonomia local e sua planificação própria leve a um conflito com o macroplanejamento nacional, como aquele previsto no Plano Nacional de *Layout* de Portos Costeiros.

A Lei de Portos de 2004 encoraja o investimento privado estrangeiro. Busca-se, na verdade, uma diversificação desse investimento, que pode partir do próprio Estado, de empresas nacionais ou estrangeiras. O artigo 20 da lei determina que o Estado deve tomar as medidas necessárias para viabilizar esse investimento. No que diz respeito à operação, a lei estipula que os portos devem ter operadores diversos, evitando-se o monopólio. A ideia é que o porto seja operado pelo operador público em parceria com diversos operadores privados (modelo de *joint venture*). A lei permite também que operadores privados se responsabilizem por toda a operação de determinado porto, sem parceiro operador público. Não existe mais o limite de 49% para investimento privado estrangeiro. Na prática, contudo, isso não acontece. A presença de empresas portuárias estatais em portos chineses é bastante relevante. Essas empresas estão, contudo, no mesmo nível que as empresas privadas, tendo que suportar todos os riscos da atividade privada.

A Lei dos portos estipula também os critérios gerais para entrada de operadores privados nos portos chineses, o que é um grande avanço. O artigo 23 diz que o candidato privado a operador portuário deve ter as instalações, equipamentos, profissionais e gestores necessários para a operação. O artigo 26 exige que o operador ofereça aos clientes serviços justos, seguros e de boa qualidade. O artigo 29 estimula a competição entre operadores (sejam eles públicos ou privados). A permanência de operadores públicos ao lado das empresas privadas é uma diferença marcante com relação à lei brasileira, que transferiu toda operação para o setor privado. Não se vê na China nada que lembre o projeto de privatização como o que foi proposto pelo governo Bolsonaro, por exemplo, com privatização, via concessão, tanto da administração quanto da operação portuária. Essa proposta foi, vale lembrar, totalmente abandonada pela gestão atual do governo Lula.



Comentando sobre o *landlord model* no mundo ocidental, Li Yuqi argumenta que a privatização sempre leva (ou deveria levar) em conta a soberania e a segurança nacionais. Mesmo os países ocidentais têm essa preocupação. Ele cita, como exemplo, o caso dos EUA, que barrou a aquisição do *US Port* pelo Porto de Dubai. Dentro dessa linha de raciocínio, uma privatização total da administração e operação portuárias, como a proposta pelo já encerrado governo ultraliberal de Bolsonaro, estaria completamente fora do razoável<sup>110</sup> - posto que coloca em risco a soberania e a segurança nacionais, visto que, por esse projeto, não só a operação, mas também a administração dos maiores e mais estratégicos portos nacionais passaria ao controle privado estrangeiro.

### 3.3 QUESTÕES DA ATUALIDADE

#### 3.3.1 Os portos da China e a diminuição do ritmo de crescimento do gigante asiático

A expansão e modernização dos portos foi, durante muitas décadas, uma matéria de grande interesse para a China. O aumento da presença da China no comércio exterior é marcante, a China já é o maior parceiro comercial de mais de 120 países desde 2013<sup>111</sup> - inclusive do Brasil. Além de exportar muitos manufaturados com cada vez mais tecnologia, a China compra também muitas *commodities*. No período entre 2000 e 2014, muito se falou em um *boom* das *commodities*. Isso se deve, em grande medida, ao aumento do consumo da China - o padrão de vida do trabalhador chinês e de sua classe média melhora já há algum tempo<sup>112</sup>. Toda essa movimentação de mercadorias exigiu uma expansão

---

<sup>110</sup> “Recently, based on protecting national safety, the US rejected the proposal of Dubai Port International purchasing the US port. We can see that the governments of the western developed countries don’t completely quit the control of foreign investment. Privatizing the operation of ports must not threaten national safety; and competition should be introduced, preventing any single company or any single port from monopolizing the market.” Li Yuqi. Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports. World Maritime University Dissertations, 2006, p. 64. Disponível em:

<[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>111</sup> Notícia de jornal: A China é o principal parceiro comercial de mais de 120 países - entre eles o Brasil. Disponível em: <<https://www.comexdobrasil.com/a-china-e-o-principal-parceiro-comercial-de-mais-de-120-paises-entre-eles-o-brasil/>>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>112</sup> Notícia de jornal. Trabalhador brasileiro já ganha menos do que um chinês aponta estudo. Folha de São Paulo, 2017. Disponível em:



e modernização dos portos. “A explosão em seu comércio internacional teve um tremendo impacto no crescimento de seu setor portuário e estimulou os planejadores da China a continuar rapidamente expandindo sua capacidade portuária para apoiar o crescimento do comércio e do tráfego de contêineres”<sup>113</sup>.

A realidade, contudo, não é mais a mesma. Desde a publicação da Lei dos Portos em 2004, o mundo mudou muito. O ritmo de crescimento da China diminuiu e tende a diminuir gradativamente nos próximos anos. A crise de 2008 afetou o comércio mundial. A China conseguiu, mesmo assim, superar o PIB do Japão e tornar-se a segunda economia do mundo, mas crescendo sempre um pouco menos. Na atualidade, vive-se a crise causada pelo covid-19, o que afeta também o comércio. Antes mesmo da pandemia, os EUA de Donald Trump iniciaram uma guerra comercial contra a China. Tudo isso afeta o comércio mundial. O governo chinês já pensa hoje em termos de circulação dual, com crescimento menos dependente do comércio exterior e com mais espaço para a economia interna – o que aparece inclusive em seu 14º Plano Quinquenal. O que aponta talvez para um novo “fechamento” gradual da China diante de um mundo cada vez mais hostil. Fechamento entre aspas, porque não se trata de fechar a economia como ocorreu há séculos, mas apenas de fortalecer o mercado interno e de diminuição da dependência com relação ao comércio externo – que continuará sendo importante. Se a Lei dos Portos abriu caminho para uma era de ouro portuária na China, essa era parece estar ameaçada pela conjuntura global cambiante – o que exige novas iniciativas governamentais e reforça a ideia da existência de uma quarta fase de reformas, como sugerida no livro do Banco Mundial<sup>114</sup>.

O Gráfico 1 mostra, por exemplo, que a soma do PIB mundial, em 2021, foi maior do que o total do comércio marítimo, confirmando uma tendência que vem, pelo menos, desde 2018 – a covid-19 pode ter apenas reforçado um padrão. O gráfico deixa claro também que o efeito da crise de 2008/2009 sobre o comércio marítimo mundial foi ainda mais devastador – afetando menos o PIB. Enquanto

---

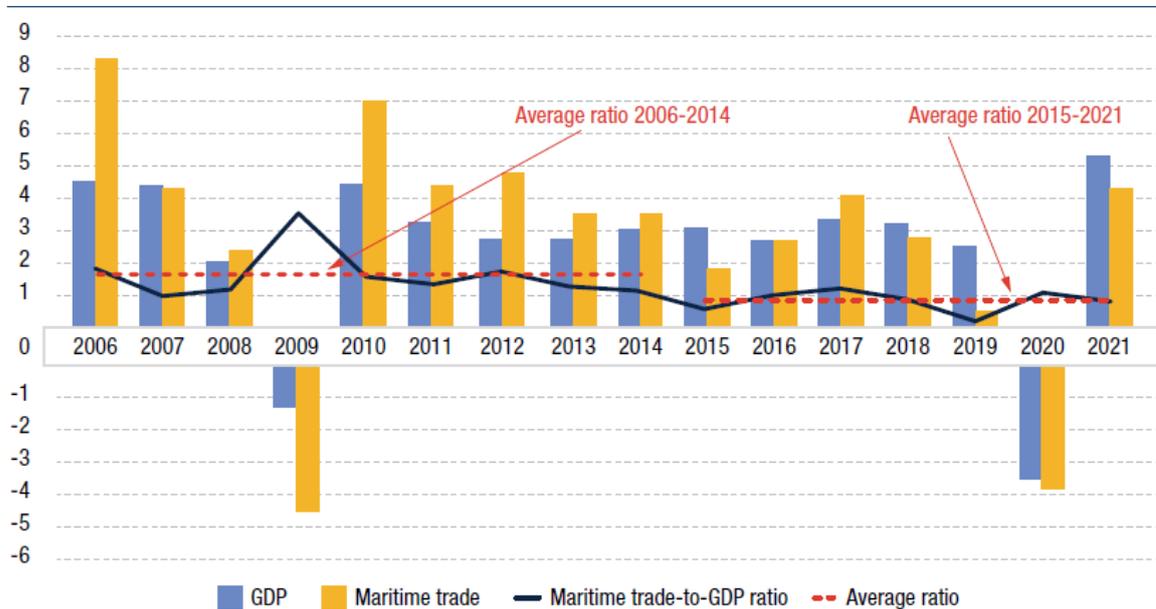
<<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1862186-trabalhador-brasileiro-ja-ganha-menos-do-que-um-chines-aponta-estudo.shtml>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>113</sup> “The explosion in its international trade has had a tremendous impact on the growth of its port sector and has excited China’s planners to hurriedly continue expanding its port capacity to support trade and container traffic growth” KHALID, Nazery. Port development boom in China. China Brief, v. 6, issue 7. The Jamestown Foundation. Disponível em: <<https://jamestown.org/program/port-development-boom-in-china/>>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>114</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China’s Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022.

a crise em 2020 foi terrível tanto para PIB quanto para comércio marítimo, quase na mesma proporção.

Gráfico 1 - Comércio marítimo internacional, produto interno bruto (PIB) mundial e relação comércio marítimo/PIB, 2006 a 2021 (variação percentual anual e proporção)



Source: UNCTAD calculations, based on the *Review of Maritime Transport*, various issues, data from UNCTADstat and table 1.1 of the UNCTAD *Trade and Development Report 2021. From recovery to resilience: The development dimension.*

Fonte: UNCTAD, 2021, p. XIV

O fato é que o crescimento portuário chinês nos anos 1990, assim como o da economia como um todo, tem um ingrediente de caos. Isso leva o governo atual a fazer uma série de reflexões sobre o futuro, que envolvem, por exemplo, o objetivo de uma prosperidade comum (com diminuição das desigualdades), termo usado por Xi Jinping. No caso do setor portuário, essa reflexão já foi iniciada há bastante tempo. As autoridades perceberam rapidamente que o crescimento desordenado da oferta portuária, com competição feroz entre portos e terminais associada à diminuição do ritmo de crescimento, poderia levar a um excesso de capacidade dos portos chineses, inclusive com duplicação inútil de estruturas. Uma série de medidas vem sendo tomadas há algum tempo para racionalizar a expansão do setor, inclusive direcionando empresas portuárias chinesas privadas para o mercado portuário global (Paranaguá é um exemplo dessa internacionalização). Tratar-se-á desse assunto mais à frente.

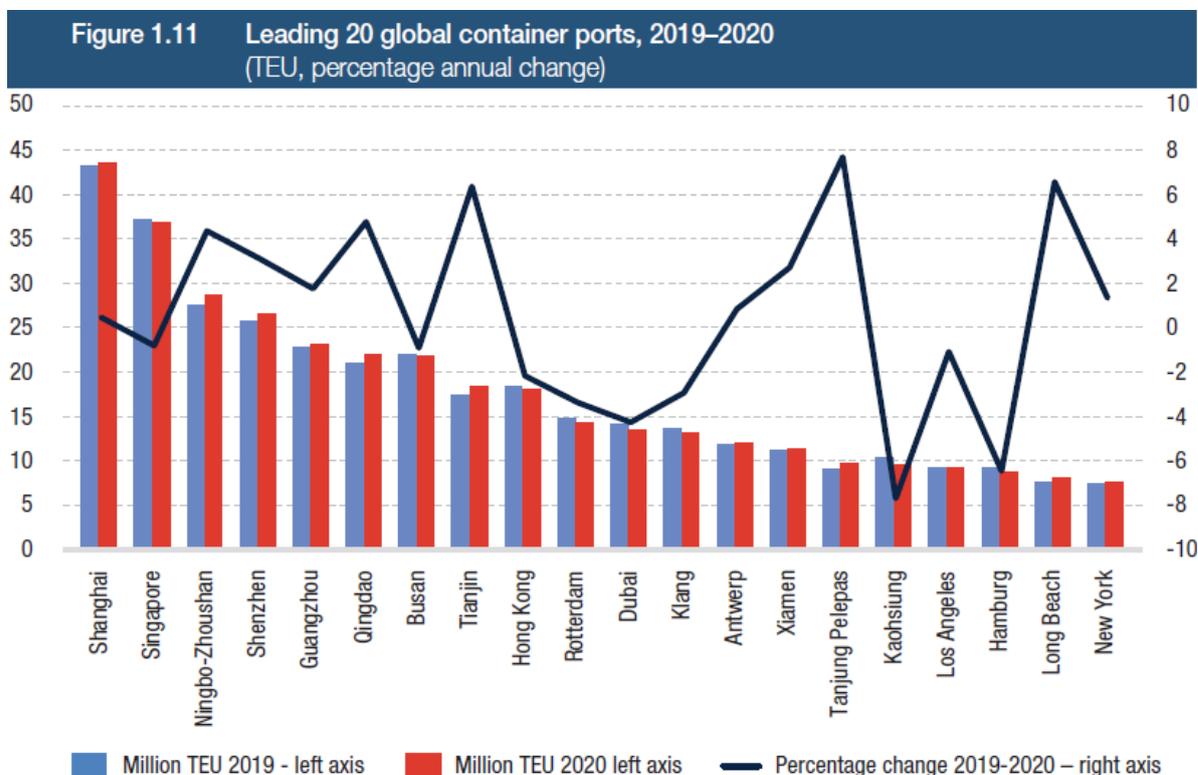
### 3.3.2 Novas tendências do setor portuário chinês – o “desafio da periferia”

O

Gráfico 2 mostra que a China mantém sua liderança incontestável no setor portuário no transporte de contêineres. Os portos chineses se destacam também em volume de carga (Ningbo-Zhoushan é o que mais transporta em toneladas de

carga geral). Hoje, contudo, costuma-se olhar principalmente para o ranking de contêineres, por ser nos contêineres que se transportam as cargas mais valiosas.

Gráfico 2 - Principais 20 portos globais de contêineres, 2019-2020 (TEU, variação percentual anual)



Source: UNCTAD based on data published on Hamburg Port Authority website ([www.hafen-hamburg.de/en/statistics/top-20-container-ports](http://www.hafen-hamburg.de/en/statistics/top-20-container-ports)), accessed July 2021.

Fonte: UNCTAD, 2021, p. 18

Novas tendências no setor portuário de transporte de contêineres, onde a China prevalece há vários anos, apontam para transformações no setor. Houve, no início do desenvolvimento portuário chinês, uma concentração dos terminais de contêineres em alguns portos. Essa concentração se justificava por gerar economias de escala. A partir de certo nível, contudo, tais concentrações têm o efeito inverso, provocando diseconomias de escala<sup>115</sup>. É nesse momento que surge a necessidade de descentralizar a carga e descarga de contêineres, racionalizando o sistema e criando outros portos que possam dividir a tarefa com os portos principais, desafogando-os.

<sup>115</sup> “In the first four phases, the spatial structure evolution of the container port system which tended to centralize was in accordance with Taaffe model. But thereafter, with the intensification of diseconomies of scale and other limiting factors, container flow began to decentralize and produced peripheral challenge phenomenon.” PAN Kunyou; CAO Youhui; LIANG Shuangbo; WEI Hongyan. Nem tendency of Chinese container port system: 1998-2010. *GeoJournal*. Publicado online, 2013, p. 374. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10708-013-9508-8>>. Consultado em 11/12/2021.

Mapa 10 – Principais portos da China Atual



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

Um artigo chinês de 2013<sup>116</sup>, retomando as cinco fases propostas por Hayuth<sup>117</sup> (precondição para mudança; desenvolvimento inicial do porto de contêineres; difusão consolidada e concentração portuária; centro de carga; desafio da periferia), afirma que os portos chineses alcançaram a última fase, o desafio da periferia, que consiste basicamente na necessidade de promover a desconcentração do setor. Esse fenômeno teria sido verificado em diversos países, inclusive na Europa, EUA, Singapura e Coreia do Sul.

Na China, essa descentralização teria levado ao desenvolvimento de diversas portas de entrada e saída de contêineres no Delta do rio Yangtze e na região do Delta do Rio das Pérolas. Os autores percebem um deslocamento do centro portuário chinês em direção ao norte nas últimas décadas. Historicamente, desde o século XIX, Hong Kong, antigo entreposto inglês, concentrava o comércio chinês. Hong Kong foi também um dos primeiros portos asiáticos a serem preparados para movimentação de contêineres nos anos 1970. No início da abertura chinesa, esse porto teve um crescimento espetacular, dominando o

<sup>116</sup> PAN Kunyong; CAO Youhui; LIANG Shuangbo; WEI Hongyan. Nem tendency of Chinese container port system: 1998-2010. *GeoJournal*. Publicado online, 2013, p. 373-384. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10708-013-9508-8>>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>117</sup> Hayuth, Y. Containerization and the load center concept. *Economic Geography*, 57(2), 1981, p. 161-176.

cenário chinês os anos 1990. Essa concentração levou, porém, a deseconomias de escala, o que promoveu a descentralização em direção ao norte. Há, hoje, diversos portos nos deltas do rio das Pérolas e no Yangtze que passaram a se destacar na movimentação de contêineres. Shanghai é, atualmente, o maior porto de contêineres do mundo. O porto de Hong Kong foi ultrapassado por diversos portos chineses: Shanghai, Ningbo-Zhoushan, Shenzhen, Guanzhou, Qingdao, Tianjin.

A concentração em torno de alguns portos se liga ao próprio desenvolvimento da economia e da participação dos países no comércio internacional. O maior porto do mundo no século XIX era o porto de Londres; no século XX, o século da invenção do contêiner, Nova York se torna o principal porto; em 1985 Roterdã supera Nova York na movimentação de contêineres; nos anos 1990 e início do século XXI, Hong Kong e Singapura dominam a lista mundial; com a criação de novos portos de contêineres na China e a transição em direção ao norte (desconcentração dos portos de contêineres), Shanghai se torna, na atualidade, o maior porto do mundo na movimentação de contêineres.

Esse deslocamento se liga a uma ação governamental importante. Seria interessante pensar, por analogia, o caso de Santos, maior porto da América Latina, que concentra os contêineres no Brasil. Será que não se está aqui também diante do desafio da periferia? Será que não seria necessária alguma medida governamental para desafogar o porto e impedir que sofra com deseconomias de escala? Se isso não for feito por políticas públicas, é possível que o próprio mercado dirija o rearranjo regional. Paranaguá, hoje um dos portos mais importantes portos do Brasil, que recebeu investimentos chineses recentemente, pode estar já caminhando na direção de promover essa descentralização, dando outras opções de escoamento de mercadorias ao exportador e importador brasileiro, assim como o Porto de Itajaí, mais ao sul.

### **3.3.3 O plano nacional de layout de portos costeiros de 2006 e a integração portuária regional**

Na China, percebe-se tanto a transformação guiada pelo Estado como a mudança dirigida pelo próprio mercado. A descentralização da carga de contêineres se liga também a um processo de integração entre os portos e de racionalização do setor portuário como um todo. Uma das medidas governamentais mais importantes nesse sentido foi o Plano Nacional de *Layout* de Portos Costeiros lançado em 2006, que promoveu uma nova regionalização dos portos chineses. Esse plano é o mais importante planejamento a nível nacional da utilização dos recursos portuários chineses<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> “On 16 August 2006, the State Council passed the National Plan for Coastal Port Layout, which is not only the layout plan for coastal ports of China, but also the highest-level port plan of China. The plan will guide the coordinated development of coastal ports of China after researching and determining their reasonable layout based on the existing layout of ports, in accordance with

O Plano de 2006 divide os portos chineses em 5 regiões, dentro das quais os portos devem atuar de forma concertada. Os grupos são: Grupo do Mar de Bohai (Porto de Tianjin); Grupo do Delta do Yangtze (Porto de Shanghai); Grupo da Área Costeira do Sudeste; Grupo do Delta do Rio das Pérolas (Porto de Shenzhen); e Grupo da Área Costeira do Sudoeste. Yu Chen (2017+2018), que estuda a integração dos portos chineses a partir dessa subdivisão, propõe o Mapa 11, a seguir:

Mapa 11 - Mapa dos 5 Clusters Chineses



Fonte: image.baidu.com (apud YU Chen, 2017/2018, p. 16)

O autor sugere ainda que as três regiões ao sul (Grupo da Área Costeira do Sudeste; Grupo do Delta do Rio das Pérolas; e Grupo da Área Costeira do Sudoeste) têm características semelhantes e chega até mesmo a agrupá-las, em seu estudo, em uma mesma região, sob a denominação de Grupo do Mar do Sul da China – não é difícil de perceber nessa subdivisão em três grandes grupos, propostas pelo autor, a concentração dos portos em torno da foz dos três grandes

---

basic conditions of coastal ports, regional economic development and industrial layout situations and needs, as well as development rules of relevant sectors”. LIAN Lian. National Plan for Coastal Ports. Hong Kong Shipper’s Council. 2006. Disponível em: <[https://info.hktdc.com/shippers/vol29\\_6/vol29\\_6\\_trade03.htm](https://info.hktdc.com/shippers/vol29_6/vol29_6_trade03.htm)>. Consultado em 11/12/2021.



rios da China histórica: [1] Huang He, Rio Amarelo, em torno do qual nasceu a civilização chinesa, que desemboca justamente no Mar de Bohai, ao norte do Mar Amarelo, perto de Beijing; [2] Yangtze, Rio Azul, Shanghai fica no delta do Yangtze; [3] Zhu Jiang, o famoso Rio das Pérolas, na foz do qual se encontra Guangzhou/Cantão, ponto inicial da Rota da Seda e os atuais portos de Shenzhen e Hong Kong, além de da cidade de Macau.

Além das cinco regiões, o Plano de 2006 define também oito sistemas logísticos de transporte integrado para os seguintes tipos de carga: carvão; petróleo; minérios (produção de aço); contêineres; alimentos; veículos (*ro-ro*); gás; e passageiros

A China caminha em direção a uma maior integração entre seus portos, através do conceito de “uma província, um porto”. Para evitar excesso de capacidade e duplicações de estruturas, o governo direciona os portos para a integração. Essa é uma forma de evitar perdas e desperdícios de recursos gerados pela competição irracional entre portos em uma mesma área. Em vez de competir entre si, portos de uma mesma região devem cooperar. Deixa-se a competição para o nível macro, passa-se da competição entre portos isolados (instalados em uma mesma área geográfica) para a competição entre grupos de portos (que cooperam entre si). A cooperação pode ocorrer pela integração entre portos, como ocorreu em Ningbo-Zhoushan ou pela formação de alianças entre portos. No caso da integração, os portos se fundem completamente, compartilhando ativos, equipamentos e administração. No caso de alianças, os portos continuam separados, mas cooperam entre si, especializando-se em determinadas funções e trabalhando em equipe.

Yu Chen descreve três modelos de integração: (1) guiado pelo Estado; (2) guiado pela iniciativa privada; e (3) guiado por ambos. Em nível provincial, o autor vê integrações entre portos guiadas pelo Estado, mas o modelo predominante hoje seria a integração guiada pelo mercado. Embora o Estado determine quais são as grandes regiões nas quais os portos devem cooperar entre si, são os investidores que decidirão, finalmente, por meio de seus investimentos, quais projetos de integrações serão ou não efetivamente realizados. “Atualmente, a integração orientada para o mercado tornou-se gradualmente o *mainstream* da integração portuária da China porque atende às necessidades do atual ambiente de mercado chinês”.<sup>119</sup>

Outra possibilidade são as alianças entre portos. A vantagem dessa forma de cooperação é que os portos não se fundem em uma única entidade econômica e administrativa, o que permite maior flexibilidade nas alianças, de acordo com as necessidades de mercado. A aliança protege os portos de uma competição

---

<sup>119</sup> “At present, market-driven integration has gradually become the mainstream of China's port integration because it meets the needs of current Chinese current market environment” YU Chen. The Impact of Port Integration on the Pattern of Chinese Port. Erasmus University Rotterdam. MSc in Maritime Economics and Logistics. 2017/2018, p. 5.



selvagem. O porto de Shanghai<sup>120</sup>, por exemplo, teria desenvolvido, segundo Yu Chen, alianças com diversos portos do Delta do Yangtsé, tais como: Ningbo, Zhoushan, Nantong, Zhangjiagang, Zhenjiang e Nanjing.

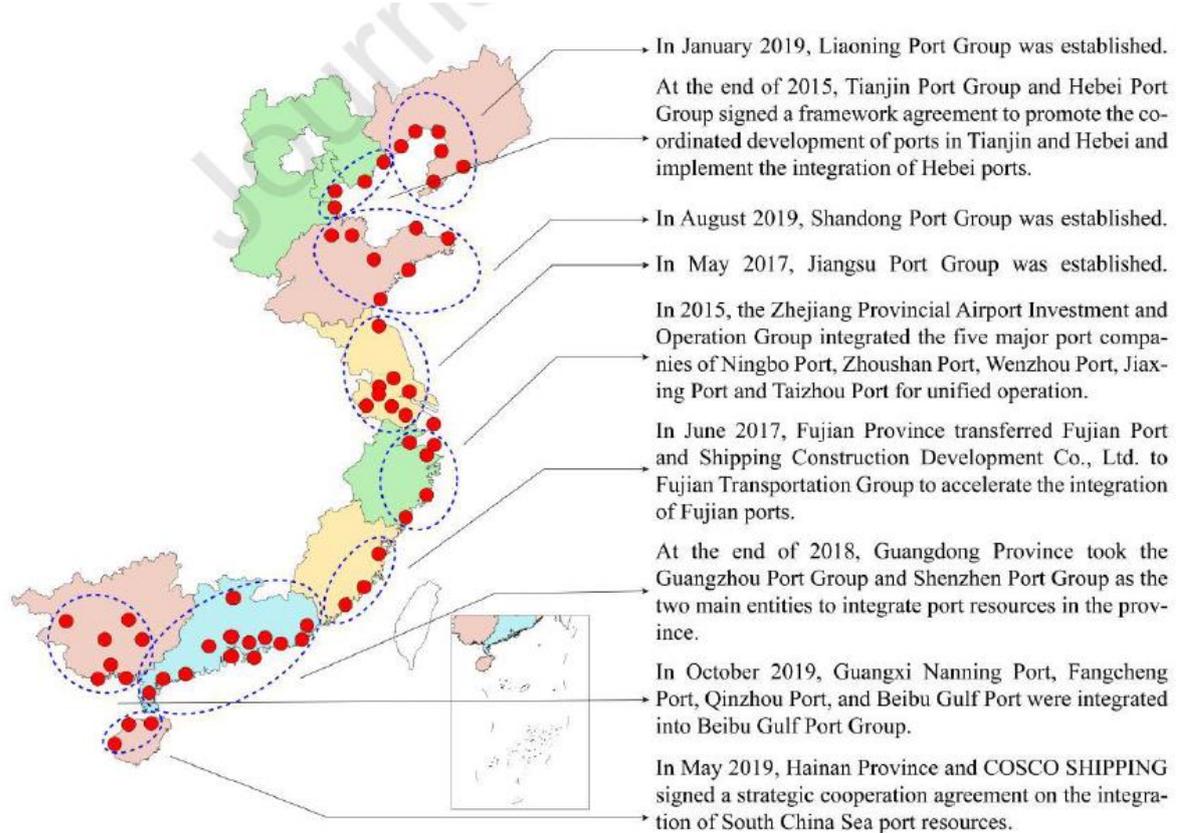
Em estudo recente, Ma et al (2021) demonstra que a integração portuária teve um efeito positivo nas pequenas e médias cidades do Delta do rio Yangtze. Isso se deve ao melhor uso dos recursos portuários e à melhor alocação de tarefas entre portos de uma mesma região. Deixa-se assim para traz o conceito de “um porto – uma cidade”, que gerou crescimento desordenado e risco de excesso de capacidade instalada, duplicação desnecessária e desperdício de recursos. Esse estudo aponta também a existência de algumas regulamentações importantes do Ministério dos Transportes que complementam o Plano de 2006, tais como: “Lugares selecionados de um Plano Experimental para a Integração de Portos Regionais”, de 2015; “Plano de Ação para o Aprofundamento das Reformas Estruturais no Oferecimento de Transporte Aquaviário”, de 2017; “Opinião sobre a Construção de Portos de Classe Mundial”, de 2019. Cabe reflexão sobre a questão de saber se a utilização do modelo de integração portuária no Brasil poderia também trazer bons frutos.

O objetivo do Estado chinês é ter portos de classe mundial até 2050 (dentro dos melhores padrões mundiais). A integração de portos faz parte desse projeto de excelência de longuíssimo prazo (o planejamento de longuíssimo prazo é uma vantagem da China com relação ao Brasil). Para tanto, várias províncias estão promovendo a integração de seus portos em grandes grupos portuários regionais. Esse grande projeto de integração, que deu seu primeiro passo em 1990, com a “Proposta [da província de Zhejiang] para o estabelecimento do grupo portuário Shanghai-Ningbo-Zhoushan para acelerar o desenvolvimento de Shanghai como um centro internacional de navegação”, e acabaria por dar luz ao porto de Ningbo-Zhoushan, é hoje uma tendência geral na China. Integrações e alianças portuárias são a nova lógica de competição nesse setor, como é possível ver no Mapa 12.

---

<sup>120</sup> "Shanghai Port is located in the Yangtze River Delta of China and is the most important port along the 21st Century Maritime Silk Road. The city to which it belongs, Shanghai, is the financial center, shipping center, and one of the first batch of coastal open cities in China". MOU Naixia; WANG Chunying; YANG Tengfei; ZHANG Lingxian. Evaluation of development potential of ports in the Yangtze River delta using FAHP-Entropy model. Sustainability 2020, 12, 493; doi:10.3390/su12020493

Mapa 12 - Integração portuária na China



Fonte: Ma et al (2021, p.7)

Nota-se rapidamente, no mapa acima, que a integração portuária é uma tendência dominante na China atual. Essa integração aumenta o poder dos portos envolvidos que conseguem, em seguida, se organizar e levantar recursos para investir em outros portos, inclusive no exterior. A integração impulsionada pelo governo central, que detém atualmente a palavra final sobre abertura de novos portos na costa da China<sup>121</sup> (semelhante ao que ocorre no Brasil, onde a abertura de novos portos deve obedecer a um planejamento em nível federal, não ocorrendo de forma caótica e localmente orientada), não contradiz a descentralização administrativa promovida pelas reformas em curso, apenas racionaliza a utilização de recursos escassos - no caso, os próprios portos - impedindo a duplicação desnecessária de infraestrutura e a competição destrutiva entre portos de uma mesma região.

<sup>121</sup> A decisão final sobre abertura de novos portos voltados para o comércio exterior na China é tomada atualmente pelo governo central e não mais pelos governos regionais, como ocorria em alguns casos no passado recente. “[...] the right to examine and approve the opening of ports is in the central authority, and the central government decides whether to open up the ports to the outside world” ZHU ZHEN. The opening up and development of Ports in China. Publicado no Reino Unido: Paths International Ltda (UK), 2022, p. 248.



### **3.3.4 Um longo caminho a percorrer**

Os portos da China estão hoje entre os maiores do mundo em movimentação de contêineres e movimentação de carga geral. Todas as reformas apresentadas acima contribuem para o sucesso portuário chinês. Vale notar, contudo, que se trata de país ainda em desenvolvimento. O aumento das desigualdades, provocado pelo crescimento desordenado, prova isso. Um dos objetivos da China, em longo prazo, é justamente criar uma sociedade moderadamente próspera<sup>122</sup>, o que envolve, entre outras coisas, portos eficientes e ecologicamente responsáveis<sup>123</sup>. Uma prova do longo caminho a percorrer é justamente a posição da China na Lista de Avaliação de Performance Logística do Banco Mundial<sup>124</sup>, publicada em 2018. A China ocupa o 26º lugar (o Brasil é o 56º, atrás de Chile [34º] e México [51º]). Hong Kong está em 12º no mesmo *ranking*.

Certamente o desenvolvimento acelerado e fenomenal dos portos chineses tem muito a ensinar aos países em desenvolvimento. O livro do Banco Mundial<sup>125</sup> sobre a experiência portuária chinesa lista, pelo menos, oito lições que poderiam ser estudadas com atenção por países como o Brasil. Há na China uma visão global do planejamento que falta em muitos países. O desenvolvimento portuário, por exemplo, está fortemente ligado à criação de Zonas Econômicas Especiais. Essas zonas especiais atraem investimento externo direto, o que promove o desenvolvimento das cidades e regiões portuárias. De outro lado, o desenvolvimento da região costeira pode ser espraiado para o interior. A criação de portos secos e a construção de infraestrutura de transporte para conectar regiões mais pobres do Oeste com a costa desenvolvida, levando também a produção local das regiões internas para o comércio mundial, propicia a penetração do desenvolvimento em direção ao interior. Todos esses fatores estão, na verdade, conectados em um grande plano de desenvolvimento de longo

---

<sup>122</sup> Cf. Relatório do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China. Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época. 2017. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726423.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726423.htm)>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>123</sup> Cf. Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China. 2021. Disponível em: <[https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809\\_5665713.htm](https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm)>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>124</sup> BANCO MUNDIAL. International Logistics Performance Evaluation List, 2018. Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>. Consultado em 11/12/2021.

<sup>125</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. 79 e ss.



prazo. É essa visão holística, essa capacidade de planejamento a longo prazo e o poder de coordenar todas essas políticas de forma centralizada que tornam o modelo chinês tão exitoso.

Vejam as oito lições do Banco Mundial inspiradas na experiência chinesa. A **primeira lição** chinesa é que **o desenvolvimento não pode parar na porta do porto**. O porto tem que estar integrado em estratégias maiores de desenvolvimento regional e nacional. Os atores privados que têm interesses no setor portuário não deveriam conversar apenas entre si, mas também com os responsáveis dentro do Estado pelo planejamento nacional do setor e de outros setores correlacionados. O exemplo mais óbvio é o setor de transportes, sobretudo no modal ferroviário. É evidente que os portos deveriam ter o direito de dizer alguma coisa sobre o planejamento e construção dos diversos modais que transportam mercadorias para os portos, sobretudo ferroviário. Da mesma forma, os operadores de trilhos deveriam poder dizer algo sobre o desenvolvimento dos portos. Esse tipo de diálogo, que é simples em um país de planejamento centralizado, parece faltar em muitos países em desenvolvimento, onde as decisões são tomadas em ministérios separados<sup>126</sup> e que pouco se comunicam, escutando pouco também os setores do capital interessados nessas formulações de políticas para o desenvolvimento. Conceber o porto como parte de uma estratégia econômica maior, escutando todos os setores a ele relacionados, é um grande desafio.

A **segunda lição** é **conseguir equilibrar descentralização, coordenação centralizada e iniciativa local**. Na China, a descentralização aumentou a competição entre os portos, o que levou a mais eficiência. Essa mesma descentralização permitiu, no entanto, um crescimento desordenado do setor e levou a um excesso de capacidade. A solução encontrada pelo governo central foi retomar a decisão final sobre a abertura de novos portos e propor a integração entre portos, reduzindo a competição destrutiva e a duplicação desnecessária de infraestrutura. Tudo isso sem tirar da mão das autoridades locais as decisões sobre formas de atrair investimentos e a maneira como reinvestir ganhos do porto no próprio porto, combinando, assim, administração a nível local com planejamento a nível nacional e integração a nível regional. Em países em desenvolvimento como o Brasil, seria importante realizar algo semelhante, permitindo a descentralização administrativa e fortalecendo a iniciativa local,

---

<sup>126</sup> Nesse sentido, a separação recente em 2023 do Ministério da Infraestrutura em Ministério dos Transportes e Ministério dos Portos e Aeroportos pode ser um mal sinal. As duas áreas devem trabalhar em profunda sintonia. Se houver ruídos na comunicação entre os dois ministérios, isso pode ser prejudicial ao desenvolvimento de uma boa conexão dos diversos modais com o porto. Por outro lado, a criação de um Ministério especializado em Portos e Aeroportos pode significar um olhar mais atento para o setor que estava bastante abandonado. Torçemos para que a comunicação e a sintonia entre os dois ministérios, assim como deles com os setores da iniciativa privada relacionados aos portos sejam as melhores e mais produtivas possíveis.



mas sempre dentro de um quadro maior de planejamento nacional e de regulação federal.

A **terceira lição** é o fato de que **a competitividade no longo termo depende de conexões fortes e corredores ligando portos com o interior**. Para realizar essa tarefa, é preciso investir em conexão multimodal com o *hinterland*. Os diversos modais de transporte devem ser pensados conjuntamente, para diminuir custos e aumentar a eficiência. Na China, inicialmente, o desenvolvimento estava concentrado nas Zonas Econômicas Especiais. Isso levou a desequilíbrios regionais e problemas urbanos ligados à forte migração do interior para essas áreas costeiras. A política mais recente do Go West tenta reequilibrar essa equação, criando maior conectividade dos portos do leste com o interior; mas também do oeste da China diretamente com a Europa via trens – atravessando a Ásia Central. A construção de centros manufatureiros no interior bem conectados com o comércio exterior por diversos modais é uma boa estratégia de desenvolvimento. A China está tentando isso atualmente, ao mesmo tempo que investe pesado em transporte de contêineres em via férrea – esse transporte é ainda feito, em sua maioria, por estradas ou por hidrovias. Apesar das hidrovias serem uma boa solução, o transporte maciço de contêineres por longas distâncias via estradas não é uma boa escolha. É essa realidade que a China tenta mudar ao investir em trens de transporte de carga. É evidente que o Brasil tem problema semelhante: grande parte do transporte de longa distância feito por caminhões poderia ser feito por ferrovias. No Brasil, há ainda o agravante da utilização apenas residual das hidrovias.

A **quarta lição** é **desenvolver estratégias do uso da terra que maximizem os benefícios dos portos**. Quase todos os grandes portos da China passaram por realocação nas últimas décadas. É comum usar os próprios valores obtidos com a reversão de áreas portuárias no centro histórico das cidades para o setor de serviços e de habitação na compra de novas áreas para as novas instalações do porto realocado. As áreas ocupadas pelos portos históricos costumam ser fortemente valorizadas por conta de sua localização dentro das cidades. A comercialização desses terrenos pode servir para levantar fundos para mover o porto para regiões nos arredores, mas mais afastadas dos centros urbanos. Essas realocações são extremamente positivas para as cidades e para os portos. De um lado, libera-se espaço para o desenvolvimento urbano; de outro, o próprio porto ganha novas possibilidades de expansão em áreas menos povoadas.

Um porto antigo, por exemplo, geralmente disputa espaço com a cidade que surgiu em seu entorno, além de poluir o ambiente e de tornar o trânsito muito congestionado. Realocá-lo para uma região próxima mais livre pode ser uma boa solução para a cidade e para o porto. O porto em sua nova localização pode, assim, se desenvolver mais livremente, melhorando sua logística e podendo atrair manufaturas para seu novo entorno totalmente desocupado. Inclusive, pode-se deslocar o porto para uma região com maior profundidade, o que pode permitir receber navios maiores.

É muito comum, nos países em desenvolvimento, termos grandes portos dentro de grandes centros urbanos. É o caso do Porto de Santos, por exemplo. Pode parecer utópico, mas realocar o Porto de Santos para uma região próxima



menos povoada pode trazer benefícios enormes para o porto e para a cidade. A área do porto poderia ser vendida para diversos empreendimentos imobiliários, e o porto poderia ser transferido para outra região onde não teria problemas de transporte e logística, problemas de calado, onde não traria poluição para a cidade, além de ganhar espaço de sobra para se desenvolver e atrair investimentos, inclusive manufatureiro, para a exportação, nos seus arredores. Isso dependeria, é claro, de enormes estudos, mas não é certamente inviável. Por mais extravagante que possa parecer à primeira vista, mudar um grande porto de lugar não é uma ideia que devemos excluir sem maiores reflexões. Basta se lembrar que portos chineses como o de Dalian e Shanghai (o maior do mundo) passaram por realocações semelhantes, gerando ganhos para o porto e a cidade.

A **quinta lição** enumerada pelos pesquisadores do Banco Mundial é **investir em capital humano e inovação como motores da produtividade e eficiência**. Nota-se que em países menos desenvolvidos, o trabalho no porto pode ser visto como trabalho pouco qualificado ou como sinecuras para políticos. A China mudou esse paradigma internamente. A introdução de novas tecnologias e da automação levou à necessidade de trabalhadores extremamente qualificados. A China é cheia de experiências enriquecedoras nesse setor. Em termos de tecnologia da informação e da comunicação, os avanços são notáveis. O país usava inicialmente, por exemplo, softwares estrangeiros. Hoje, praticamente todo porto desenvolveu seus próprios sistemas, que estão em vias de serem integrados nacionalmente. É preciso ter claro que o trabalho no porto é um trabalho técnico, não um cabide de emprego político. Existe uma necessidade urgente de mudar a forma de pensar o porto e seus trabalhadores e administradores. As universidades e institutos de pesquisa podem ter um papel central na formação dessa nova geração de trabalhadores e administradores portuários.

A **sexta lição** é que **o governo deve desempenhar um papel na criação do ambiente adequado para o financiamento portuário, equilibrando-o com objetivos econômicos, sociais e de proteção do meio ambiente**. A privatização da operação de terminais portuários na China levou em conta os objetivos estratégicos e de desenvolvimento do governo central. A privatização e as parcerias em *joint venture* não são um fim em si mesmas (como poderia imaginar um economista liberal), elas estão conectadas com objetivos estatais maiores. Os objetivos iniciais do Estado chinês, nesse processo de busca de investimentos diretos para o setor portuário, estavam ligados ao desenvolvimento econômico e à internacionalização, mas foram depois adaptados para promover inovação, sustentabilidade e redução das desigualdades regionais na China. O modelo chinês de *joint ventures* permitiu tanto a modernização das empresas públicas operando no setor portuário ao lado das parceiras privadas estrangeiras, quanto um maior nível de influência do governo central sobre os caminhos do setor portuário. Essas estatais portuárias estão todas comprometidas com os objetivos planejados pelo Estado, de modo que é mais fácil garantir os planos estatais para o setor justamente porque o Estado não se retirou totalmente da operação do porto. É essa entrada estatal na operação que permite alinhar o porto semiprivatizado com objetivos macroeconômicos maiores, que vão para além da



porta do porto. Certamente isso não é tão simples nos países onde o Estado se retirou totalmente da operação, guardando apenas a administração dos portos; ou em Estados em que foram tentados outros tipos de Parceria-Público-Privadas. Nesses países, como é o caso do Brasil, seria necessário buscar outras formas de alinhar as empresas portuárias privadas com os objetivos gerais de desenvolvimento estabelecidos pelo Estado, por meio, por exemplo, da regulação ou da maior participação de atores locais e privados, e da comunidade, nas discussões de planejamento junto aos órgãos técnicos do Estado – buscando engajá-los em objetivos de desenvolvimento que vão além da mera busca de lucros imediatos.

**A sétima lição é alargar o acesso ao financiamento e o suporte público necessário para o desenvolvimento de um ecossistema portuário competitivo.** Ao mesmo tempo que desenvolveu a descentralização, a China permitiu às autoridades locais diversificarem suas formas de financiamento. As *joint ventures* foram uma forma de atrair investimento externo direto. Esse formato trazia a vantagem de atrair não apenas dinheiro, mas também a partilha com as empresas estatais locais de know-how, conhecimentos e equipamentos. A importância do financiamento direto pelo Estado ou através da cobrança de taxas pode, assim, diminuir ao longo do tempo. Os portos ganharam o direito de reinvestir seus ganhos em sua própria modernização. Foram feitos também empréstimos junto ao Banco Mundial para projetos de modernização dos portos de Guangzhou (Cantão), Shanghai e Tianjin.

Percebe-se que a China conseguiu transitar de um modelo inicial, antes da abertura, em que todos os investimentos eram feitos pelo setor público, gerando gargalos por sua insuficiência, para um novo modelo em que as fontes de financiamento são muito variadas, tanto públicas quanto privadas, indo de cobrança de taxas, investimentos e empréstimos até o autofinanciamento. Tudo isso dentro de um ambiente de competitividade entre os diversos portos e operadores de terminais. O que levou a um rápido progresso do setor, atraindo recursos e expertise. Essa transição foi facilitada, certamente, pelo modelo de *joint ventures*, porque nesse sistema os investidores não entram só com dinheiro, mas também com partilha de conhecimento e de equipamentos. Os países em desenvolvimento poderiam pensar nessa possibilidade, valendo-se de *joint ventures*, e não abandonar totalmente a operação portuária. Em países como o Brasil, no entanto, onde a operação direta pelo Estado já foi abandonada, é difícil fazer marcha à ré, mas é possível cogitá-la. Uma opção às *joint ventures* é demandar ajuda internacional para modernização dos portos, através do Banco Mundial, por exemplo, que incluía transferência de tecnologias para operadores portuários brasileiros (estatais ou privados) e não apenas de dinheiro. Todas essas opções têm que ser pensadas, contudo, com grande cuidado.

**A oitava e última lição é ir aos poucos, verificar a temperatura da água antes de entrar de cabeça.** A utilização de projetos piloto é uma característica do modelo chinês de desenvolvimento. O governo nunca começa uma nova política em grande escala. Ele testa primeiro a nova ideia em uma cidade, porto ou região. Se funcionar no nível local, como o que ocorreu, por exemplo, com a experiência em 1993 de descentralização da administração no porto de Shenzhen – em que se



separou, pela primeira vez, a administração local do porto de sua operação comercial-, a experiência bem-sucedida passa, então, a ser replicada em escala nacional. Um exemplo anterior é o do projeto piloto em Tianjin, quando se criou a administração dual, que seria depois superada, mais tarde, pelo próprio avanço da descentralização de acordo com a experiência de Shenzhen.

Essa lição é importante, pois permite evitar maiores transtornos com a aplicação direta em nível nacional de um novo modelo que pode fracassar de modo retumbante. Essa ideia de experimentação, de tentativa e erro é, deve-se reconhecer, mais fácil na China, país que tem objetivos de longuíssimo prazo, recursos e muitas administrações locais para lançar experimentos geograficamente limitados. É certo também que países em desenvolvimento podem desenvolver projetos semelhantes, dentro de suas limitações de tempo, recursos e espaço.

Para além das lições, é importante trazer também à tona as críticas feitas a esse modelo. Viviana Zhu traz uma série de reflexões a esse respeito no curto, mas muito eloquente artigo, *“Large but not strong: the challenges for China’s Domestic Ports”*<sup>127</sup>. Zhu afirma que a China teria investido nas últimas décadas em aumentar o número, tamanho e capacidade de seus portos, conseguindo resultados impressionantes nesses quesitos, o que não teria ocorrido quando se tratou de aumentar a competitividade desses mesmos portos. O primeiro empecilho nesse sentido seria a competição viciosa entre portos em uma mesma região, problema apontado por diversos especialistas chineses. A solução viria da especialização, integração e coordenação entre os diversos portos em uma mesma região. O segundo empecilho seria a falta de uma divisão clara entre autoridade portuária pública e os operadores estatais dos terminais.

Como já dito anteriormente, a descentralização administrativa trouxe uma consequência inesperada: a competição desenfreada e desordenada entre autoridades locais, o que levou a uma crise de excesso de capacidade. Concentraram-se portos similares muitos próximos uns dos outros, em um claro desperdício de recursos. A integração portuária é apontada por diversos especialistas na China como uma forma de construir portos que sejam não apenas grandes, mas também fortes. A ideia seria tirar proveito da força específica de cada porto: harmonizando-os; criando uma espécie de cadeia portuária integrada; dividindo tarefas entre os diversos portos existentes. A autora nota, porém, que essa ideia de integração data, pelo menos, de 1996, e ainda não foi aplicada com pleno sucesso. Os portos mais fortes tendem a resistir quando se trata de desviar seus recursos para portos menores com os quais deveriam cooperar. Apesar do uso de mecanismos estatais para promover a integração, o

---

<sup>127</sup> ZHU, Viviana. LARGE BUT NOT STRONG: THE CHALLENGES FOR CHINA’S DOMESTIC PORTS. In Boletim do Institut Montaigne. China Trends #2 – China’s Port Investment: The Flag Behind the Trade. Publicado em 24/06/2019. Disponível em: <<https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>>. Consultado em 15/04/2023.



mais eficiente seria ainda apostar em mecanismos de mercado para chegar ao mesmo resultado – segundo a crítica.

Outro problema apontado por Zhu é que a descentralização levou à formação de diferentes modelos administrativos nos diferentes portos, o que dificulta a integração e cooperação. Por fim, a divisão entre administração local e empresa operadora pública não seria ainda tão clara na prática, apesar de ter sido reforçada pela Lei dos Portos chinesa de 2004. A autora sugere, como solução definitiva para esse problema, que a China adote o modelo clássico de *Landlord*, abrindo mão das *joint ventures* e passando à operação totalmente privada dos terminais portuários. Essa proposta seria defendida por estudiosos dentro da própria China.

Um último problema seria a relação porto-cidade. Segundo a autora, deveria haver sempre uma cidade prosperando junto com o porto, mas isso nem sempre acontece. Em alguns casos, o porto progrediria, mas a cidade continuaria pequena. Ou simplesmente o porto existiria isolado de qualquer cidade. Tangshan seria um exemplo, nesse sentido, de uma pequena cidade que não progride ao lado de um porto que já é o terceiro em termos de movimentação de carga em geral.

É curioso perceber como as afirmações dessa autora divergem frontalmente de diversas conclusões dos especialistas do Banco Mundial, para os quais a China poderia dar valiosas lições ao mundo em desenvolvimento no que diz respeito à relação porto-cidade (com os projetos de realocação, por exemplo) e no que diz respeito aos diversos benefícios sociais e estratégicos do modelo de *joint ventures*. Tendemos a concordar, data vênica, com o Banco Mundial: a realocação de portos parece ser uma solução interessante para a maximização dos benefícios na relação porto-cidade. E uma cidade pequena junto a um grande porto não parece ser, à primeira vista, necessariamente um problema. Embora nesse caso seja importante descobrir o porquê de o porto não estar conseguindo gerar o esperado desenvolvimento de seu entorno; De outro lado, a continuidade da presença do Estado na operação portuária via *joint ventures*, característica básica do modelo chinês, permite melhor fazer valer os objetivos globais de planejamento macroeconômico para o setor, realizando com mais facilidade políticas públicas que promovem o desenvolvimento para muito além dos limites estreitos do porto, além de atrair não apenas recursos, mas também tecnologias, conhecimentos e capacidades para as empresas operadoras nacionais. A questão parece ser outra: não deveriam países como o Brasil, nos anos 1990, ter feito a mesma coisa (apostado em *joint ventures* com a iniciativa privada em vez de abrir mão totalmente da operação portuária)? Os outros problemas apontados pela autora - falta de integração e pouca nitidez na separação entre administração pública e operação comercial das operadoras estatais - são problemas universalmente reconhecidos por todos os especialistas e que estão sendo devidamente enfrentados, com maior ou menor sucesso, pelo Estado chinês.



Liu Yong<sup>128</sup>, por sua parte, traz também algumas sugestões para o melhoramento dos serviços prestados pelos portos chineses, que merecem destaque. Durante muito tempo, os portos da China se preocuparam com o aumento da capacidade de movimentação, tendo centrado sua atenção sobre tarefas básicas como carga, descarga e armazenamento – no que se alcançou avanços consideráveis. A total automação de terminais de contêineres na China é, por exemplo, um milagre da Tecnologia da Informação<sup>129</sup>. Portos modernos, no entanto, tendem a tirar a maior parte de suas rendas de novos serviços. Com a diminuição do ritmo de crescimento, que deve afetar também o comércio internacional, a China pode agora focar na qualidade e diversificação do serviço prestado. Segundo o autor, os investidores (operadores privados) deveriam buscar construir um porto moderno. A participação do governo nessa nova fase tenderia a ser menor, atuando, sobretudo, na esfera de regulação e planejamento. É difícil, contudo, imaginar, como dito anteriormente, a China renunciando ao modelo de *joint ventures*.

Para ter portos poderosos e não apenas grandes, o autor sugere que a China precisaria investir em tecnologia e sustentabilidade. Novos serviços como classificação de mercadorias, empacotamento, processamento e distribuição precisam ser explorados. O porto pode ajudar a levar o produto diretamente do produtor local ao comprador em outra parte do mundo, acompanhando em tempo real todo esse deslocamento, desde a porta da fábrica, passando pelo porto seco, serviços no próprio porto, transporte e entrega ao destinatário final. O porto moderno e informatizado, proposto por Liu Yong, assumiria as funções de alocação, distribuição, supervisão e comércio, inclusive *e-commerce* e logística financeira, transformando-se em verdadeiro *hub* central na cadeia global de transportes. Tudo isso dentro de uma lógica de cooperação e aliança entre portos, que permitiria melhor conexão com a *hinterland*, promovendo o desenvolvimento da região como um todo. O porto poderia estar, desse modo, no centro dessa rede digital que integraria fábrica, banco, estrada, ferrovia, porto, transporte marítimo, tudo em um só clique, facilitando a vida do pequeno e médio exportador.

Acredita-se, em última análise, que seria também interessante para o Brasil tentar colocar em prática as sugestões de modernização portuária propostas por Liu Yong. A China conseguiu alguns avanços notáveis nesse domínio. Um deles foi a digitalização, com a eliminação dos formulários em papel (no Brasil houve algo semelhante como o programa Porto Sem Papel); outro avanço notável foi a automação dos terminais e, finalmente, a implantação da janela única (que é, inclusive, uma recomendação da ONU para todos os países), o que significa que

---

<sup>128</sup> LIU Yong. Transformation and Upgrading Model of China's Port and Its Outlook in Wang L., Lee S., Chen P., Jiang X., Liu B. (eds) Contemporary Logistics in China. Current Chinese Economic Report Series. Springer, Singapore, 2016.

<sup>129</sup> Notícia de Jornal: Automatização dos portos da China beneficia negócio de contêiner. Xinhua, 2019. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2019-06/25/c\\_138171953.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2019-06/25/c_138171953.htm)>. Consultado em 11/12/2021.



toda parte alfandegária e burocrática ligada a uma mercadoria entrando ou saindo da China é feita em apenas uma parada (muitas vezes em um porto seco bem longe do porto). O que diminui bastante o tempo perdido em checagens e verificações. Todos esses avanços tecnológicos e operacionais somados permitiram aos portos chineses reduzirem, entre 1985 e 2018, a estadia média de um navio no porto de 11 dias para 1 dia. A quantidade de carga movimentada foi multiplicada por 50 entre 1978 e 2020. Por fim, considerando-se o CPPI (Container Port Performance Index), percebe-se que os dez maiores portos chineses de contêineres estão, via de regra, mais bem ranqueados do que os maiores portos da Europa e dos EUA<sup>130</sup>.

### 3.4 OS ENSINAMENTOS DO MODELO PORTUÁRIO CHINÊS PARA O BRASIL

Entende-se que o Brasil e a China, como países em desenvolvimento e parceiros dos BRICS, devem cooperar e trocar experiências. É forçoso reconhecer que o Brasil poderia aprender diversas “lições” com a China no domínio da gestão e legislação portuárias. Destaca-se que, para além das oito lições sumarizadas pelo Banco Mundial: **(1) o desenvolvimento não pode parar na porta do porto; (2) equilibrar descentralização, coordenação centralizada e iniciativa local; (3) a competitividade no longo termo depende de conexões fortes e corredores ligando portos com o interior (investir na multimodalidade); (4) desenvolver estratégias do uso da terra que maximizem os benefícios dos portos (inclusive realocação de portos); (5) investir em capital humano e inovação como motores da produtividade e eficiência (em parceria com universidades e institutos de pesquisa); (6) o governo deve desempenhar um papel na criação do ambiente adequado para o financiamento portuário, equilibrando-o com objetivos econômicos, sociais e de proteção do meio ambiente (não perdendo de vistas objetivos globais de desenvolvimento); (7) alargar o acesso ao financiamento e o suporte público necessário para o desenvolvimento de um ecossistema portuário competitivo; (8) ir aos poucos, verificar a temperatura da água antes de entrar de cabeça (testar primeiro em projetos piloto);** o Brasil deve atentar também para outros pontos de sucesso das políticas chinesas, já explorados anteriormente nesse capítulo, que poderiam igualmente ser apreciados como referências importantes pelos formuladores de políticas públicas brasileiros.

Cita-se, nessa linha, pontos tais como: **(1) a descentralização administrativa**, com regionalização e até, excepcionalmente, municipalização; **(2) o aperfeiçoamento do *landlord model*, com o apelo eventual a *joint ventures* (e outras modalidades de Parceria-Público-Privadas [PPPs])**, o que permite

---

<sup>130</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. 7.



transferência de conhecimentos e tecnologias para as empresas locais; **(3) a integração porto-cidade e, também, com sua *hinterland***; **(4) a integração entre portos para formação de grupos portuários** competitivos a nível internacional, promovendo, no nível local, a racionalização da gestão regional, evitando duplicações, concorrência destrutiva e desperdício de recursos escassos; **(5) o esforço por um porto moderno e inteligente** que ofereça serviços variados e inovadores, inclusive financeiros, e que vá muito além das tarefas tradicionais de carga, descarga e armazenamento. Dir-se-ia, por fim, que o Brasil também deveria aprender com a China a **(6) não conceder seus portos organizados como um todo (não pode abrir mão da administração portuária)**. A privatização completa da administração e operação portuária, proposta há pouco pelo governo Bolsonaro - proposta hoje totalmente abandonada pelo governo Lula - além de um erro econômico é, também, um risco para a própria segurança nacional e dificulta a existência de um planejamento integrado para o desenvolvimento do setor.

É apenas com humildade e discernimento, separando o joio do trigo e adaptando os ensinamentos da China para a realidade e o projeto nacional de desenvolvimento do Brasil, que será possível aos formuladores de políticas portuárias brasileiros aproveitar ao máximo dos erros e acertos do parceiro chinês em seu próprio processo de desenvolvimento. Do mesmo modo, é possível imaginar um futuro em que também as experiências brasileiras possam servir de exemplo para outros países em desenvolvimento. Mas isso já é uma outra história, uma história que se quer contar no futuro.





## 4 A cooperação China-Brasil – os investimentos chineses nos portos brasileiros e do mundo (BRI) – exportação de um modelo portuário ou apenas investimentos como quaisquer outros?

### 4.1 A CHINA E OS PORTOS DO MUNDO

De início, é preciso notar a existência de novas tendências do setor portuário chinês que se ligam diretamente ao Brasil. Pensa-se aqui na questão dos investimentos chineses em portos através do mundo, inclusive com investimento no porto de Paranaguá, um dos mais importantes do país. É preciso entender que isso faz parte de uma estratégia chinesa maior, que envolve uma série de políticas de inserção global e de desenvolvimento regional.

#### 4.1.1 Os portos e as Zonas Econômicas Especiais

A política de abertura, que dá seus primeiros passos concretos em maio 1980 com a criação da Zona Econômica Especial de Shenzhen, primeira ZEE da China, gerou 40 anos de crescimento e prosperidade para o país. Shenzhen, pequeno povoado de pescadores ao lado de Hong Kong, é, hoje, uma cidade com milhões de pessoas, um dos mais importantes centros tecnológicos do mundo, e seu porto está entre os dez maiores em movimentação de contêineres em nível mundial. É importante reafirmar que os portos chineses se desenvolveram em conjunto com as Zonas Econômicas Especiais. Essas ZEEs estavam estrategicamente posicionadas, desde o início, nos anos 1980, na proximidade de cidades portuárias. A ideia era que a instalação da ZEE como plataforma de exportação atrairia investimento estrangeiro direto via *joint venture* (com transferência de tecnologia), o que levaria ao desenvolvimento da cidade e região – com a industrialização da área em torno do porto e do próprio porto, garantindo assim o rápido escoamento da produção para o mundo. Os trabalhadores viriam do campo para a cidade de forma controlada, de forma a garantir mão de obra barata para os novos investimentos<sup>131</sup>. Os resultados dessa

---

<sup>131</sup> Trata-se aqui, sobretudo, do famoso Sistema *Hukou*, que, apesar de muito criticado na atualidade por reforçar desigualdades entre campo e cidade, permitiu evitar, através do controle estrito da migração interna pelo Estado chinês – desde o tempo de Mao Tse Tung, com modernizações a partir de Deng Xiaoping –, um êxodo rural maciço e potencialmente catastrófico na China moderna. É esse controle que explica, por exemplo, a ausência de favelização nos



estratégia foram notáveis, basta ver o que se tornaram as primeiras quatro ZEEs: Shenzhen; Zhuhai; Shantou e Xiamen. Com destaque para Shenzhen, antigo vilarejo de pescadores, hoje uma metrópole da tecnologia, cujas empresas disputam espaço com as grandes empresas do *Silicon Valey* nos EUA.

Em termos sociais, o resultado é igualmente notável. Embora haja desigualdades sociais e regionais, é inegável que o padrão salarial do trabalhador chinês tem aumentado constantemente nas últimas décadas. Hoje, a China tem domínio de tecnologias de ponta (basta pensar no projeto do *Made in China 2025* – que visa excelência global em 10 áreas tecnológicas fundamentais para o

---

centros urbanos da China atual e a gradual e relativamente ordenada migração em direção às cidades – mesmo apesar do crescimento acelerado da economia. Vale lembrar que na China a população rural ultrapassou a barra de 50% apenas em 2012, no século XXI, quando atingiu a marca de 51,27% da população total chinesa. Cf. Notícia de Jornal. Portal G1. “China conta agora com mais população urbana que rural”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/01/china-conta-agora-com-mais-populacao-urbana-que-rural-1.html>>. Consultado em 08/06/2023.

Rodrigo Pimentel Ferreira Leão explica que: “Criado no final dos anos 1950, o *hukou* surgiu para evitar o êxodo rural, obrigando a população do campo a solicitar uma autorização formal do governo central para abandonar a área rural e se dirigir às cidades. No entanto, desde o início dos anos 1980, quando o processo de industrialização do país avançou rapidamente, este sistema começou a ser flexibilizado para atender à demanda crescente de mão de obra para a execução dos projetos industriais.

A partir dessa mudança, de forma gradual, os camponeses foram deixando de realizar atividades agrícolas para trabalharem nas indústrias, instaladas tanto nas cidades como nas próprias zonas rurais. No entanto, as condições de trabalho e o acesso a serviços sociais dos migrantes do campo, por causa da diferenciação imposta pelo *hukou*, sempre foram precárias e muito piores que da população urbana. Recentemente, o aumento da disparidade destas condições, que foi parcialmente responsável pelo crescimento da desigualdade social, inaugurou uma série de questionamentos em torno do sistema de regulação da migração. Porém, ainda que a discussão da migração tenha como foco os aspectos sociais envolvidos, o ritmo de minoração das restrições do *hukou* esteve ligado ao curso das reformas econômicas chinesas, iniciadas em 1978.” LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. China: notas sobre a migração, as transformações na produção e os efeitos no mercado de trabalho. In IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional, nº 2, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4725>>. Consultado em 08/06/2023.



desenvolvimento futuro<sup>132</sup>), uma classe média importante<sup>133</sup> e conseguiu tirar mais de 800 milhões de pessoas da linha de pobreza. Todo esse sucesso

---

<sup>132</sup> “The Made in China 2025 (MIC 2025) policy, inspired by Germany’s “Industry 4.0” plan (discussed in 2011 and adopted in 2013), was approved by the State Council of China in 2015, focused on the development of smart manufacturing. This is a deepening of another 2010 study, entitled China’s Drive for Indigenous Innovation, which aimed to use the powerful chinese regulatory regime to force the reliance on foreign technology to be promoted by promoting national innovations. The MIC 2025 aims to boost China’s leadership in global production and innovation networks, giving efficiency and quality to domestic products. The plan was prepared by the Ministry of Industry and Information Technology (MIIT) with the inputs from 150 experts from the China Academy of Engineering.

This government document highlights 10 priority business sectors: 1) new advanced information technology; 2) automated machine-tools and robotics; 3) aerospace and aeronautical equipment; 4) maritime equipment and high technology transportation; 5) modern railway equipment; 6) new energy vehicles and equipment; 7) power equipment; 8) agricultural equipment; 9) new materials; and 10) biopharmaceuticals and advanced medical products. To this end, the Chinese government is not only focused on innovation, but on the entire modern production and service chain. The central objective is to increase the national content of national components and materials first to 40% by 2020 and then to 70% by 2025. To this end, the Chinese government’s strategy includes policies aimed at accelerating technology transfer efforts and licensing requirements, acquisition of strategic foreign companies, as well as various of reverse engineering activities”. PAUTASSO, Diego. CHINA’S GLOBAL POWER AND DEVELOPMENT: THE MADE IN CHINA 2025 POLICY. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations* e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.8, n.16, Jul./Dec. 2019 | p.172-187. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/88779/54806>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>133</sup> A classe média chinesa conta hoje com mais de 400 milhões de pessoas, o governo chinês planeja dobrar esse número até 2035 – investindo no desenvolvimento do mercado interno. O que criaria uma classe média maior do que as classes médias de EUA e UE somadas. O desafio aqui é superar a chamada “armadilha da renda média”, problemas estruturais não solucionados em tempo e de ordens diversas que podem impedir um país de continuar crescendo após chegar a um certo nível de desenvolvimento (no caso do Brasil, cita-se baixa produtividade, formação inadequada, concentração de renda, infraestrutura de transporte e energia insuficientes, por exemplo, como empecilhos ao desenvolvimento contínuo).



econômico, tecnológico e social está ligado a essa estratégia inicial das ZEEs. Vale notar que, para cada um dos maiores portos de contêineres chineses, existe uma ZEE a ele associada. Então é clara a relação entre grandes portos e ZEEs. Fica a questão de pensar se uma política semelhante poderia ter sido ou pode ainda ser implementada no Brasil<sup>134</sup>. Experiências semelhantes foram tentadas em diversos países, com maior ou menor sucesso, por vezes apenas por um período determinado para promover a retomada da economia de uma determinada região<sup>135</sup>. O Quadro 2 mostra a clara relação existente na China entre ZEEs e o

---

Cf. Notícia de Jornal. Revista Exame. Para não repetir erro do Brasil, China quer turbinar classe média. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/para-nao-repetir-erro-do-brasil-china-quer-turbinar-renda-da-classe-media/>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>134</sup> É interessante pensar como isso deu muito certo na China e acabou não funcionando tão bem no Brasil. Pensamos aqui na Zona Franca de Manaus (criada em 1967), que tem algumas semelhanças com a proposta chinesa. Por motivos diversos, que não cabe aqui aprofundar, a Zona Franca de Manaus não conseguiu se tornar uma plataforma de exportações. Ocorreu o contrário, os produtos, via de regra, são apenas montados na região e revendidos internamente para outras regiões do Brasil. Não se nega, contudo, o impacto social da iniciativa. A Zona Franca de Manaus melhorou o padrão de vida no Amazonas, mas seu funcionamento poderia ser aprimorado para tornar seus produtos mais competitivos em nível internacional. **Uma defesa** enfática dos resultados da iniciativa brasileira pode ser encontrada em: HOLLAND, Márcio at al. Zona Franca de Manaus. Impactos, efetividade e oportunidades. FGV – Escola de Economia de São Paulo, 2019. Disponível em:

<  
[https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf)  
>.

Consultado e 15/04/2023.

**Uma crítica**, apontando que, apesar de contribuir para aumentar a população de Manaus e gerar empregos com baixa escolaridade, os “gastos” tributários com a Zona Franca não aumentam efetivamente o PIB, nem o Valor Agregado Bruto da região, nem a renda, nem a arrecadação de impostos, pode ser encontrada em: GONÇALVES, Rogério da Cruz; EHRL, Philipp. Efeitos da Zona Franca de Manaus. Revista pesquisa e planejamento econômico - PPE, v. 51, n.3, dez 2021. Disponível em:

<<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/2061/1345>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>135</sup> Surgiu na França recentemente, por exemplo, um plano de criação de "Zones de Relance Économique Temporaires", no qual áreas portuárias, transformadas temporariamente em verdadeiras zonas francas, beneficiariam de um regime fiscal e alfandegário especial. O que permitiria uma mais rápida recuperação da economia de zonas portuárias atingidas pela crise



desenvolvimento de grandes portos de contêineres – assim como das regiões em seu entorno:

Quadro 2 - ZEEs nos maiores portos de contêineres da China

RANK	PORT	SEZ INITIATIVE(S)
1	Shanghai	SEZ formed in 1984
2	Ningbo-Zhoushan	Ningbo SEZ formed in 1984; free trade zone established in Zhoushan in 2017
3	Shenzhen	SEZ formed in 1980; China's largest SEZ in foreign trade
4	Guangzhou-Nansha	Guangzhou designated a SEZ in 1984; free trade zone established in Nansha in 2014
5	Qingdao	SEZ formed in 1984
6	Tianjin	SEZ formed in 1984
7	Xiamen	SEZ formed in 1980
8	Dalian	SEZ formed in 1984
9	Yingkou	Free trade zone established in 2017

Source: Drewry 2021.

Note: SEZ = special economic zone.

Fonte: Aritua, Chiu; Cheng; Farrell; De Langen, 2022, p. 13

---

gerada pela pandemia de covid-19 – além de acelerar a modernização dos próprios portos, através da aquisição facilitada de equipamentos modernos. Cf. L'essentiel sur la proposition de loi relative à la Gouvernance et Performance des Ports Maritimes Français. Sénat - Commission de L'Aménagement du Territoire et du Développement Durable. 08 de dezembro de 2020. Disponível em: <[https://www.senat.fr/lessentiel/pp19-723\\_1.pdf](https://www.senat.fr/lessentiel/pp19-723_1.pdf)>. Consultado em 08/06/2023.

#### **4.1.2 Desenvolvendo o interior – portos fluviais e portos secos**

A China tem hoje a maior malha de trens-bala do mundo<sup>136</sup>, a maior hidrelétrica<sup>137</sup>, sua própria estação espacial<sup>138</sup> e acaba de pousar um robô em marte<sup>139</sup>. A lista de proezas econômicas e tecnológicas é enorme. Todo esse desenvolvimento veio, porém, acompanhado de corrupção, poluição, desigualdades sociais e regionais<sup>140</sup> – problemas que a China tem buscado equacionar<sup>141</sup>. No campo social, a China tenta, por exemplo, desenvolver sua novíssima política de “prosperidade comum”<sup>142</sup>. Busca-se aumentar também a circulação da economia interna, para diminuir a dependência das exportações –

---

<sup>136</sup> A área de transportes ferroviários é mais uma área onde a China pode dar grandes ensinamentos aos países em desenvolvimento. O avanço dos trilhos no país, sobretudo os de alta velocidade, é simplesmente impressionante. Cf. Notícia de Jornal. Estadão. Por dentro do trem-bala chinês: conheça a rede de alta velocidade que pode operar no Brasil em 2032. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/por-dentro-do-trem-bala-chines/>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>137</sup> Notícia de Jornal. EBC. Hidrelétrica de Três Gargantas supera Itaipu na geração de energia. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/economia/2015/01/hidreletrica-de-tres-gargantas-supera-itaipu-na-geracao-de-energia>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>138</sup> Notícia de Jornal. Portuguese People's Daily. Estação espacial chinesa Tiangong aberta ao mundo. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2022/1201/c309806-10178606.html>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>139</sup> Notícia de Jornal. RFI. Veículo chinês não tripulado Zhurong começa a explorar superfície de Marte. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/arles/20210522-ve%C3%ADculo-chin%C3%AAs-n%C3%A3o-tripulado-zhurong-come%C3%A7a-a-explorar-superf%C3%ADcie-de-marte>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>140</sup> Notícia de Jornal. Portuguese People's Daily. Corrupção, poluição e desigualdade social são os maiores problemas do país, dizem os chineses. Publicação de 13/10/2015. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n/2015/1013/c310816-8961233.html>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>141</sup> Notícia de Jornal. RTP Portugal. Governação de Xi Jinping marcada por combate à pobreza, à corrupção e à poluição. Publicado em 15/10/2022. Disponível em: <[https://www.rtp.pt/noticias/mundo/governacao-de-xi-jinping-marcada-por-combate-a-pobreza-a-corrupcao-e-a-poluicao\\_n1439861](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/governacao-de-xi-jinping-marcada-por-combate-a-pobreza-a-corrupcao-e-a-poluicao_n1439861)>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>142</sup> Notícia de Jornal. BBC Brasil. 'Prosperidade comum': a doutrina 'igualitária' que avança na China e impacta o mundo. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58958784>>. Consultado em 08/06/2023.



criando-se uma economia de circulação dual<sup>143</sup>. No campo de combate à corrupção, Xi Jinping leva a cabo, já há alguns anos, uma severa política anticorrupção. Enfim, com sucessos maiores ou menores, essas políticas sinalizam para preocupações sociais concretas do centenário Partido Comunista Chinês – o maior do mundo, com mais de 90 milhões de membros<sup>144</sup>.

No campo das desigualdades regionais, vale notar que o desenvolvimento ocorreu, sobretudo, na costa marítima leste, que concentra os grandes centros comerciais, industriais, urbanos e portuários. Essa desigualdade é histórica e se liga também a questões climáticas e geográficas (as regiões do oeste são mais áridas, frias, pouco povoadas etc.). Desde os anos 1990, o governo chinês propôs a política “*Go West*”. A ideia é justamente integrar as zonas rurais pobres do interior com as grandes cidades portuárias exportadoras. Essa política, que envolve investimentos e incentivos fiscais, é feita até hoje. É uma política importante para a própria manutenção da integridade territorial da China, uma vez que se direciona diretamente para o desenvolvimento econômico e social de regiões potencialmente separatistas como o Tibete e o Xinjiang (da minoria muçulmana Uygur). Dentro dessa política, já foram construídas diversas estradas de ferro e gasodutos, por exemplo.

É notável, entre as diversas iniciativas para desenvolver o interior do país, o desenvolvimento de portos e cidades ao longo das vias navegáveis interiores da China. Isso é resultado de uma política pública para o setor, algo que poderia inspirar o Brasil, país que conta também com diversos rios navegáveis ou

---

<sup>143</sup> “A China apresenta o conceito de Economia de Circulação Dual como um modelo econômico que toma por base o componente geográfico representado por dois campos: a economia doméstica e a economia internacional. Nesse sentido, a implementação desse modelo implica no rebalanceamento da matriz econômica chinesa, nela considerada suas interfaces externas. Trata-se, portanto, de uma estratégia que buscará a reconfiguração da riqueza produzida internamente ao território chinês, bem como da relação da China com a riqueza produzida externamente. É importante destacar que o País tem reiterado sua postura globalista, no contexto da disputa comercial com os Estados Unidos. Na divulgação da Economia de Circulação Dual esse discurso foi incorporado no sentido de que a China não reduzirá sua interdependência com a economia mundial. Porém, fica claro que essa relação será reorganizada.” Nogueira, Alberto. Artigo de opinião: Economia de Circulação Dual chinesa: elementos para a sua interpretação. NEBRICS - Núcleo de Estudos do BRICS, 2020. Disponível em: <<https://www.ufrgs.br/nebrics/economia-de-circulacao-dual-chinesa-elementos-para-a-sua-interpretacao/>>. Consultado em: 08/06/2023.

<sup>144</sup> Notícia de Jornal. Rádio UFMG Educativa. Partido Comunista Chinês comemora centenário e mais de 70 anos de governo. Entrevista do Professor Gilberto Libânio. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/partido-comunista-chines-comemora-centenario-e-mais-de-70-anos-de-governo>>. Consultado em 08/06/2023.

potencialmente navegáveis<sup>145</sup>. Na China, o porto fluvial é uma realidade muito presente e que traz desenvolvimento para as regiões mais afastadas do interior do país. O Banco Mundial salienta como bons exemplos justamente avanços em torno de regiões como a da bacia do Rio Yangtze, a bacia do Rio das Pérolas e ao longo do Grande Canal<sup>146</sup>. Merecem especial destaque os portos ao longo do Yangtze, que concentram mais da metade das cargas transportadas pelos rios e canais artificiais. São citados como exemplos dessa interiorização os portos fluviais de Chonqing, capaz de receber navios de até 5.000 toneladas de peso morto (*dwt*) a mil milhas náuticas do oceano, e o porto de Wuhan, capaz de receber navios de até 10.000 toneladas de peso morto (*dwt*) a 600 milhas náuticas do oceano. E esses são apenas dois dos 36 grandes portos fluviais da China (que fazem contraponto aos 39 grandes portos costeiros).

Outra iniciativa importante para desenvolver o interior e o oeste da China são os portos secos (mais de 70 na atualidade). Esses portos permitem que as inspeções alfandegárias sejam feitas em uma única janela, há quilômetros de distância do porto marítimo. Isso significa que mercadorias produzidas no interior são totalmente regularizadas nos portos secos em um único ato, sem necessidade de nova verificação quando passam pelos portos costeiros em seu caminho para a destinação final no exterior. Apesar de serem uma realidade recente na China, tendo sido instalados apenas a partir de 2002 (o primeiro foi o de Chaoyang), os portos secos chineses já se destacam no oferecimento de diversos serviços como: centros logísticos; serviço de alfândega e inspeção; armazenamento; seguros e execução de contratos marítimos (*bills of lading*, BL – documento que assegura a condição da carga embarcada)<sup>147</sup>. Além de atrair indústrias para seu entorno, os portos secos também podem, por exemplo, facilitar a estocagem e transporte de contêineres, que não precisam mais ocupar grandes áreas no porto na costa. É comum que grandes portos marítimos e empresas de transporte invistam na construção de portos secos. O Porto Ningbo-Zhoushan, por exemplo, construiu 13 portos secos para auxiliá-lo na estocagem e inspeção de mercadorias. Outra possibilidade desenvolvida na China é ligar os

---

<sup>145</sup> Estudo da Confederação Nacional do Transporte apontou em 2019 que o Brasil utilizava apenas 31% de seu potencial de rios navegáveis. Esse modal é bastante melhor aproveitado em países como China e EUA. Notícia de Jornal. Portal Uol. Brasil usa só 31% dos rios navegáveis e gasta mais com frete. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/31/rio-transporte-navegacao-logistica-brasil.htm>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>146</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. 13.

<sup>147</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. 14 e ss.

portos secos diretamente com os portos marítimos através de ferrovias, lembrando que o modal ferroviário de cargas é ainda deficiente na China, o que dá um impulso extra para esse tipo de transporte. O Banco Mundial cita como bom exemplo a ser estudado o do porto seco de Yiwu, que desenvolveu um sistema que facilita a inspeção de pequenas mercadorias transportadas em contêineres. Hoje se pode declarar como uma simples unidade centenas de commodities embarcadas em um mesmo contêiner, reduzindo o tempo de inspeção de um contêiner desse tipo de 4 horas para 5 minutos. Vale lembrar que o Porto Seco de Yiwu é ligado diretamente à Europa também por trens, que cortam toda a Ásia Central. O primeiro trem Yiwu-Madrid, a linha ferroviária mais longa do mundo, partiu em 2014<sup>148</sup>.

Mapa 13 - Localização dos portos fluviais e portos secos.

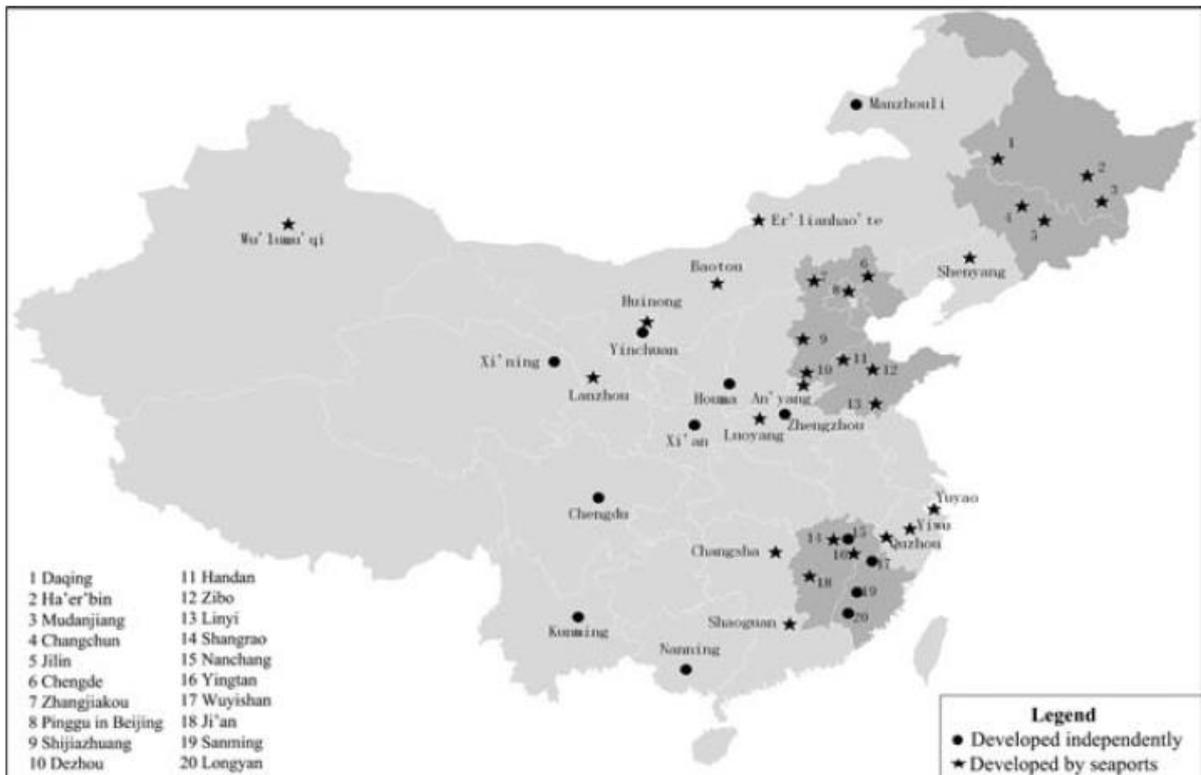


Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: [https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa\\_asia.svg](https://pt.m.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:Mapa_asia.svg))

Os portos secos não se limitam a cidades próximas ao litoral. Muitos deles estão justamente no interior e funcionam também como conexões em direção à Europa via Ásia Central, como pode ser visto no Mapa 14, abaixo:

<sup>148</sup> Notícia de Jornal. Portal Uol. Trem de mercadorias entre China e Espanha completa sua 1ª viagem de volta. Disponível em: <>. Consultado em 08/06/2023.

Mapa 14 - Portos secos no interior da China (2013)



Fonte: Zeng, Maloni, Paul, Yang, (2013)

O Mapa 14 é de um artigo de 2013. É importante perceber que a criação de novos portos secos se dá em velocidade chinesa. Em um quadro de 2019, já se pode ver o avanço dessa implantação. O Mapa 15, abaixo, mostra os 70 portos secos existentes em 2019.

Mapa 15 – Portos secos no interior da China (2019)



Source: World Bank, based on data from the China Waterborne Transport Research Institute (WTI).

Fonte: Aritua; Chiu; Cheng; Farrel; De Langen, (2022, p. 8)

### 4.1.3 Free Trade Zones

Completando a constelação de novas políticas chinesas que se ligam ao setor portuário, tem-se ainda as *Free Trade Zones*. A primeira delas foi instalada ao lado do porto de Shanghai em 2013. As FTZs são áreas próximas ao porto onde não se cobra tributos e onde a burocracia é eliminada. O objetivo desse projeto piloto era fazer de Shanghai um centro mundial dos transportes e navegação marítimos, incentivando atividades ligadas ao comércio internacional. Empresas estrangeiras podem investir nessas áreas, que tem uma administração especial, não pagar impostos na China e, depois, exportar produtos baratos para o mundo todo. Essa política, que visa impulsionar a economia chinesa, foi logo replicada em diversas outras cidades portuárias, como Tianjin, Guandong e Fujian, sendo expandida também em Shanghai – onde tinha sido implementada originalmente pela primeira vez. Trata-se de uma iniciativa que reforça a política chinesa de inserção internacional como plataforma de exportações. Caberia se perguntar se o Brasil não deveria pensar também em políticas parecidas, voltadas para a exportação.



#### **4.1.4 A nova rota da seda (*Belt and Road Initiative* – BRI) e a internacionalização das empresas portuárias chinesas**

Percebe-se que as ZEEs e portos secos fazem parte de uma estratégia maior de desenvolvimento, abertura e internacionalização. As empresas portuárias chinesas também participam ativamente desse processo, auxiliando o Estado na realização de seus objetivos comerciais estratégicos. Foi lançada recentemente, em 2013, por Xi Jinping, aquela que é sua política mais importante no plano internacional, o *Belt and Road Initiative* (BRI), conhecida no Brasil apenas como Nova Rota da Seda<sup>149</sup>.

Deve-se observar que o BRI não é apenas uma política externa, mas também uma política interna que se liga diretamente ao “Go West”. Isso fica evidente quando se segue o caminho das rotas terrestres propostas. Logo se nota que elas passam diretamente por Xinjiang. Conectar essa região pobre e atrasada ao turbilhão de prosperidade do leste, fazendo dela um elo na cadeia que liga comercialmente a China ao ocidente (através de ferrovias e portos secos), é um objetivo central do governo chinês. Um outro ponto, que não fica muito claro na tradução portuguesa da política como Nova Rota da Seda, é compreender que se trata na verdade de duas rotas: *One Belt and One Road*. O cinturão é o caminho terrestre, principalmente ferroviário, que atravessa as antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central e chega diretamente ao coração da Europa. A Rota é a Rota da Seda Marítima, que passa por diversos portos do oceano Índico, África oriental, Mar Vermelho, Grécia e Itália. Note que, excetuando-se Grécia e Itália, todos os demais pontos dessa nova rota marítima foram explorados pelo lendário almirante Zheng He. Note ainda que esses dois caminhos, terrestre e marítimo, encontram-se em Veneza. Tudo isso é carregado de forte simbolismo. A Rota da Seda da antiguidade ligava China e Roma por via terrestre. Marco Polo é de Veneza. Nada mais poético do que fazer de Veneza, na Itália, o ponto de convergência das duas rotas. Com a Nova Rota da Seda, a China recupera ainda sua histórica centralidade, *Zhongguo* (China) significa País ou Império do Meio. Tudo isso dialoga com a imagem de um grande Império pacífico, no centro do mundo, maior economia do planeta por séculos e séculos, que alimenta o imaginário do povo chinês. Uma forma brilhante de enterrar definitivamente o Século de Humilhações, o século dos *Treaty Ports*. O Mapa 16 ilustra as duas rotas.

---

<sup>149</sup> “The ‘One Belt One Road’ initiative (OBOR) was launched in September/October 2013 by President Xi Jinping to foster economic cooperation from the Western Pacific to the Baltic Sea and to break the connectivity bottleneck in Asia through infrastructure investments. The OBOR program is a centrepiece of Xi Jinping's foreign policy and domestic economic strategy.” NOTTEBOOM, Theo; YANG Zhongzhen. Port governance in China since 2004: Institutional layering and the growing impact of broader policies. *Research in Transportation Business & Management* 22. ELSIVIER, 2017, p. 191.

Mapa 16 - Rota da Seda



Source: based on Chinese map of Xinhua News Agency (base map from Google Maps)

Fonte: Notteboom; Yang (2017, p. 192)

O BRI envolve o financiamento de numerosos projetos de infraestrutura ao redor do mundo (sobretudo em estradas, ferrovias e portos). Nem todos se concretizarão, mas muitos, com maior ou menor sucesso, já saíram do papel. Trata-se de um plano global que aumentará enormemente a influência chinesa no mundo. Com o BRI, a China constrói uma rede de relações centrada em si mesma. É uma grande oportunidade para os vizinhos, mas também, e principalmente, para a própria China. Na atualidade, mais de 145 países já assinaram memorandos de entendimento para participar de alguma forma do BRI (incluindo 20 na América Latina e Caribe – a Argentina, que se associou em 2022, é a primeira grande economia da região a aderir ao projeto<sup>150</sup>). Impressiona o fato de países europeus como Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Grécia terem se interessado pela iniciativa, mesmo que nem todos tenham, de fato, assinado o acordo no final. Outros tradicionais aliados dos EUA, como Austrália<sup>151</sup>, Israel, Kuwait, Arábia Saudita e Egito também se beneficiaram<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> Notícia de Jornal. Entrada da Argentina na Nova Rota da Seda levanta desafios sobre integração regional com China. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/02/13/entrada-da-argentina-na-nova-rota-da-seda-levanta-desafios-sobre-integracao-regional-com-china>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>151</sup> A Austrália acabou se retirando oficialmente em 2021 por conta de conflitos diplomáticos com a China.

<sup>152</sup> EHTESHAMI, Anoushiravan; HORESH, Niv. China's Presence in the Middle East - The Implications of the One Belt, One Road Initiative. Nova York e Londres: Routledge, 2018, p. 1.



Assim como o Irã, Paquistão e diversas antigas Repúblicas Soviéticas. A lista é imensa, sobretudo na América Latina, Ásia e África. Chamam a atenção, contudo, algumas ausências notáveis, como a Índia e o Brasil, membros do BRICS, e o Japão, excluído por vontade expressa da China. Seja como for, o projeto já é muito importante e global. A melhor movimentação de pessoas e mercadorias pela nova Rota da Seda tem o potencial de melhorar a vida de bilhões de pessoas ao redor do mundo. O BRI faz parte do rápido deslocamento do centro econômico do mundo para o sudeste asiático. Muitos desses projetos se relacionam com a necessidade chinesa de garantir fontes seguras de matérias-primas para sua indústria; outros têm a ver com o escoamento de suas mercadorias e serviços para o mundo; outros, ainda, se referem a uma tentativa de simplesmente aumentar a influência da China no mundo.

Tatiana Gontika explica que há, atualmente, várias rotas paralelas em discussão<sup>153</sup>. As rotas terrestres seriam, na verdade, duas: a do norte (passando pela Rússia) e a do sul (passando pela Ásia Central e Oriente Médio). E a elas se somaria uma terceira rota, a marítima, sendo essa última a mais barata e de mais imediata operação. Os portos chineses de Hong Kong, Tianjin, Shanghai e Hainan estariam na ponta chinesa da rota marítima. Saindo da China, a próxima parada seria no porto de Singapura, um dos maiores portos de contêineres do mundo. Em seguida, os navios poderiam ir direto para o porto de Djibuti, (construído pela China e em operação desde 2017), ou chegar a ele fazendo alguma escala no oceano Índico, em portos que receberam investimento chinês no Sri Lanka e Paquistão. Do Djibuti, os navios teriam também duas opções de continuidade da viagem: (1) atravessar o Canal de Suez e atracar em portos da Turquia<sup>154</sup>, Grécia ou Itália (os dois últimos têm portos que receberam investimento chinês) ou (2) descer em direção ao sul da África. Outra opção poderia misturar a rota terrestre sul com a rota marítima. Assim, a mercadoria poderia viajar por trem até o porto seco de Urumqi, capital de Xinjiang, ou até o CPEC (*China-Pakistan Economic Corridor*)<sup>155</sup> e descer, em seguida, até o Porto de

---

<sup>153</sup> GONTIKA, Tatiana. *Port of Piraeus - understanding Greece's Role in China's Strategy to Construct a Unified Large Market*. Nova York e Londres: Routledge, 2022, p. 45 e ss.

<sup>154</sup> Na verdade, para ser mais preciso, deve-se acrescentar que portos na Turquia também receberam investimento chinês. É o caso, por exemplo, do Terminal Kumport, nas imediações de Istambul, que teve uma fatia de 65% adquirida pelo consócio que reúne a China Merchants Holding, COSCO Pacific e China Investment Corp. *Notícia de Jornal*. Estado de Minas. Consócio da China assumirá controle de terminal portuário na Turquia. Disponível em:

<[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/09/17/internas\\_economia,689298/consorcio-da-china-assumira-controle-de-terminal-portuario-na-turquia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/09/17/internas_economia,689298/consorcio-da-china-assumira-controle-de-terminal-portuario-na-turquia.shtml)>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>155</sup> Mais informações sobre o CPEC, projeto que completa 10 anos em 2023, podem ser encontradas no site do CEPC do governo do Paquistão: <<https://cpec.gov.pk/>>. Consultado em 08/06/2023.

Gwadar no Paquistão, indo daí para o Djibuti e assim por diante, até chegar a centros na Europa e África, onde se espraíria por diversos corredores. Essa rota tem a vantagem de evitar o conflituoso Mar do Sul da China, o movimentado estreito de Malaca e a Índia, rival regional. Os caminhos da rota marítima apresentados por Tatiana Gontika podem ser melhor visualizados no Mapa 17:

Mapa 17 – Caminhos da rota marítima



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/mapa-mundi>)

Vale notar que a Nova Rota da Seda é, também, uma forma de exportar capitais excedentes para o resto do mundo: o chinês médio tem uma forte propensão à poupança; a balança comercial chinesa é, geralmente, positiva; a moeda chinesa tem câmbio desvalorizado; e as exportações batem recordes rotineiramente. É quase impossível evitar o acúmulo de reservas dentro de um ciclo econômico tão virtuoso. Na crise de 2008, por exemplo, ficou claro que era a China e os BRICS que possuíam recursos para emprestar aos países desenvolvidos. Uma inversão completa da lógica mundial: países em desenvolvimento agora podem socorrer países desenvolvidos. O BRI, de 2013, é uma forma de exportar esses capitais. E isso ocorre também no setor portuário.

Liu Yong lembra que os portos chineses interagem, hoje, não apenas com portos chineses, mas também com os portos do mundo. Os grupos portuários chineses, sobretudo com a diminuição do ritmo de crescimento da China, têm capitais sobrando para investir em portos estrangeiros – dentro ou fora do mapa original da Rota da Seda Marítima. Todo esse potencial de expansão, que corria o risco de criar excesso de capacidade nos portos chineses, pode ser hoje direcionado para o arrendamento e construção de portos no exterior. As empresas chinesas, seus grupos portuários (fruto maduro da política de integração explicada anteriormente), aproveitam hoje oportunidades para se



internacionalizar. E tudo com apoio governamental. Em 2015, por exemplo, o Ministério de Relações Exteriores da China e o Ministério do Comércio lançaram a “Visão e Ações para a construção conjunta do cinturão econômico da Rota da Seda e do setor marítimo do século 21”. A ideia é que as empresas portuárias chinesas se expandam no exterior, construindo e operando portos estratégicos no mundo todo. “Pode-se esperar que, sob a estratégia ‘One Belt and One Road’, os portos chineses acelerem ainda mais o ritmo de ‘ir para o exterior’ no futuro para participar da construção e operação dos principais portos estrangeiros e sejam integrados ao Sistema de transporte marítimo global”.<sup>156</sup>

O Banco Mundial coloca em destaque a emergência de poderosas empresas portuárias e de transporte marítimo na China. A mais internacionalizada delas é a COSCO, que atua tanto nos terminais portuários quanto no transporte marítimo. Citando um ranking de operadores portuários globais de 2019, o Banco Mundial aponta que a COSCO já é a segunda maior operadora de portos do mundo<sup>157</sup> - sendo superada apenas pela tradicionalíssima PSA (*Port of Singapore Authority*). É preciso observar que a COSCO vem em trajetória ascendente: em 2001, ela era apenas a 8ª nesse mesmo ranking. A COSCO já está à frente da *APM Terminals* (empresa com sede na Holanda, de propriedade da transportadora dinamarquesa Maersk), *HPH (Hutchison Port Holdings* - baseada nas Ilhas Virgens Britânicas) e *DP World* (empresa baseada em Dubai, Emirados Árabes Unidos). Em sexto lugar, em 2019, já aparecia, nesse mesmo ranking, a *China Merchants Ports*, que adquiriu 90% do TCP (Terminal de Contêineres de Paranaguá) em 2018 - principal terminal daquele porto.

A internacionalização das empresas portuárias chinesas é uma oportunidade de ouro para países em desenvolvimento da Ásia, África e América Latina, regiões sempre carentes de investimentos e que precisam urgentemente construir infraestrutura de transporte terrestre e portuário. No entanto, para que esses investimentos realmente produzam ganho para todas as partes - um autêntico “win-win”, como dizem os chineses -, é preciso que algumas precauções, sobretudo, dos países que receberem o investimento, sejam tomadas. Isso é principalmente relevante no caso de financiamento para a construção de infraestrutura, empréstimos que precisam ser pagos no futuro e que exigem

---

<sup>156</sup> “It can be expected that under the ‘One Belt and One Road’ strategy, Chinese ports will further speed up the pace of ‘going abroad’ in the future to participate in major foreign ports’ construction and operation, and be integrated into the global shipping system” LIU Yong. Transformation and Upgrading Model of China’s Port and Its Outlook in Wang L., Lee S., Chen P., Jiang X., Liu B. (eds) Contemporary Logistics in China. Current Chinese Economic Report Series. Springer, Singapore, 2016, p. 235.

<sup>157</sup> ARITUA, Bernard; HEI CHIU; LU CHENG; FARREL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China’s Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022, p. 12.



elevado grau de disciplina fiscal. O uso dos recursos obtidos deve ser igualmente racionalizado, para se evitar desperdícios<sup>158</sup>.

#### **4.1.5 Alguns exemplos de investimento portuário chinês e suas implicações**

Feita essa breve introdução sobre o BRI, é importante comentar alguns exemplos de investimentos portuários relacionados a essa política no mundo. O mais notável é, certamente, aquele feito no Porto de Piraeus na Grécia<sup>159</sup>. Piraeus é um porto que faz parte da história do mundo ocidental. É o porto que serve Atenas, a capital do mundo grego, tendo sido citado por Tucídides em seu comentário sobre a Guerra do Peloponeso<sup>160</sup>. Destruído pelos romanos e abandonado durante o período de dominação pelo Império Turco-Otomano, o Porto de Piraeus se torna, desde o século XIX, o principal porto da Grécia. No século XX, o porto foi uma última vez destruído, dessa vez pela Alemanha Nazista. Reconstruído, o porto público tornou-se uma das principais portas de entrada da Europa para navios vindos via Canal de Suez. Piraeus, em sua história moderna, sempre foi um porto público. As discussões para sua privatização começaram em 2006 e foram aceleradas pelas consequências desastrosas da crise global de 2008 para a Grécia. Após algumas idas e vindas, protestos sindicais e desconfianças da União Europeia, o porto foi finalmente adquirido pela COSCO em 2016.

A estatal chinesa comprou, de início, 51% das operações do porto grego por 280 milhões de euros. A proposta incluía o investimento de 500 milhões de euros nas instalações portuárias locais. A porcentagem seria aumentada, como foi, para 67% dentro de alguns anos. Há informações de que a movimentação no porto mais do que dobrou em menos de um ano após o início das atividades da COSCO<sup>161</sup>. A COSCO pretendia investir também na construção de novos terminais, assim como na construção de hotéis e de um shopping center nas

---

<sup>158</sup> “While the OBOR initiative [BRI] offers great potential for economic cooperation and development, its implementation is not without risks. Some of the key regions involved face politically instability. Infrastructure development faces some governance risks such as the need for financial discipline, careful budgeting and fair tender procedures to avoid any waste of resources.” NOTTEBOOM, Theo; YANG Zhongzhen. Port governance in China since 2004: Institutional layering and the growing impact of broader policies. *Research in Transportation Business & Management* 22. ELSIVIER, 2017, p. 192.

<sup>159</sup> Nos baseamos para tratar desse assunto nesse tópico nas observações de GONTIKA, Tatiana. *Port of Piraeus - Understanding Greece's Role in China's Strategy to Construct a Unified Large Market*. Nova York e Londres: Routledge, 2022.

<sup>160</sup> TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

<sup>161</sup> GONTIKA, Tatiana. *Port of Piraeus - Understanding Greece's Role in China's Strategy to Construct a Unified Large Market*. Nova York e Londres: Routledge, 2022, p. 79.



imediações do porto. O total dos investimentos estava orçado em 800 milhões de euros. Parte dessas construções ficou obstruída por conta de possíveis danos a sítios arqueológicos, sendo liberadas apenas recentemente, em 2019. A principal resistência aos investimentos veio de sindicatos, que temiam alterações nas relações trabalhistas com a mudança de empregador.

Tatiana Gontika entrevistou George Gogos, Secretário Geral do sindicato portuário local, para saber sua opinião sobre a COSCO. A passagem de um emprego público ligado à PPA (*Piraeus Port Authority*) a um emprego privado na gigante chinesa causou alguns desconfortos. A proposta inicial da COSCO era comprar 100% da operação do porto, o que só não ocorreu justamente por resistência dos sindicatos e da UE. A COSCO era contrária, inicialmente, à sindicalização de seus empregados, mas foi obrigada a se adaptar à cultura local. Ocorreram pequenas greves esporádicas, até se chegar a um acordo segundo o qual qualquer alteração nas relações de trabalho deveria ser aceita por ambas as partes - empresa e sindicatos. O fato é que a COSCO não estava familiarizada com a legislação local, a qual foi se adaptando aos poucos. As negociações, por vezes, eram lentas e burocráticas, porque não bastava aos empregados convencer os representantes da COSCO na Grécia: deviam, também, aguardar o sinal verde da administração central em Beijing.

A COSCO tentou aumentar o ritmo de trabalho e mudar a forma de pagamento (para salários fixos em vez valores variáveis), o que levou a reações dos trabalhadores gregos. A COSCO queria também que os trabalhadores trabalhassem cinco dias por semana, mas sem fazer diferença entre dias da semana e dias trabalhados em feriados ou finais de semana. Isso gerou descontentamento, pois os funcionários estavam acostumados a receber mais por esses dias, mas acabaram cedendo e aceitaram o sistema indiferenciado proposto pela empresa. Isso fez parte, na verdade, de uma negociação maior: o plano inicial da COSCO era reduzir o pessoal. Após negociações, decidiu-se que dois terços dos trabalhadores teriam estabilidade no emprego - o restante seria contratado sem estabilidade. Vê-se que ambos os lados cederam, mas no fim a situação mudou totalmente. Com o aumento do movimento no porto, mais vagas de empregos foram criadas e, em vez de dispensar pessoal, a COSCO acabou gerando mais empregos na região<sup>162</sup>.

No mais, a COSCO tem respeitado os padrões ambientais europeus, feito os investimentos dentro do programado e investido pesadamente na infraestrutura da região portuária. Gontika se mostra bastante otimista com a possibilidade de Piraeus se tornar um *hub* incontornável dentro da Rota da Seda, ligando Ásia e Europa. A perspectiva a longo prazo é que o porto grego desvie para si, com o passar do tempo, boa parte do transporte feito hoje por rotas mais longas que vêm da Ásia e terminam nos portos do norte da Europa, na Holanda, Bélgica e Alemanha. No futuro, feitas as devidas conexões ferroviárias, os portos da região norte da Europa tenderiam a se tornar o final da linha e não a porta de entrada dos produtos chineses. O que traria ganhos para a Grécia e a China,

---

<sup>162</sup> GONTIKA, Tatiana. *Port of Piraeus - Understanding Greece's Role in China's Strategy to Construct a Unified Large Market*. Nova York e Londres: Routledge, 2022, p. 89.



demonstrando que, no caso do Porto de Piraeus, apesar dos desencontros iniciais, o investimento chinês acabou se mostrando extremamente benéfico para ambos os lados (“win-win”).

Nem todas as histórias de investimentos dentro do projeto do BRI têm, entretanto, o mesmo final feliz. Ficou famoso o caso do porto de Hambantota no Sri Lanka, que, por conta da incapacidade do Sri Lanka de pagar em tempo os empréstimos feitos para financiar a construção do porto, acabou sendo concedido à *China Merchant Port* por 99 anos. O que significa, na prática, que o débito ainda existe e será pago com a própria concessão da operação portuária à empresa chinesa. Para obter a concessão em seus novos termos (na forma de uma PPP), a CMP pagou ao governo do Sri Lanka, 1,12 bilhões de dólares. O que desmente, em parte, a imagem de uma armadilha da dívida, pois o Sri Lanka se beneficiou imediatamente do novo acordo, recebendo uma contrapartida considerável. Fica claro que o empréstimo para a construção do porto e a concessão são, na verdade, acordos separados, embora correlatos<sup>163</sup>. O contrato de empréstimo para construção do porto precede o contrato de concessão, que não estava previsto inicialmente. Seja como for, a concessão por longo tempo que se seguiu acabou sendo interpretada por muitos como um revés para o Sri Lanka. Sendo inclusive comparada, com evidente exagero, com a concessão forçada por cem anos de Hong Kong ao Reino Unido. O que não tem nenhum fundamento, posto que a China, em nenhum momento, postou navios de guerra às portas de Colombo ou invadiu suas terras para conseguir a polêmica concessão, sendo possível inclusive argumentar que, no fim das contas, o acordo acabou sendo, dadas as circunstâncias econômicas precárias do Sri Lanka, não tão ruim para o pequeno país – que lucrou imediatamente 1,12 bilhões com o acordo.

Mathieu Duchâtel argumenta ainda, a esse respeito, que o caso do Sri Lanka não é a regra dos investimentos portuários chineses, mas sim uma clara exceção<sup>164</sup>. A COSCO, por exemplo, possui mais de 50% da operação de terminais apenas em quatro dos trinta e seis portos em que opera (Piraeus na Grécia; Abu Dhabi nos Emirados Árabes Unidos; Zeebrugge na Bélgica; e Valência na Espanha). A *China Merchant Ports*, com investimento em 41 portos em 25 países, tem também o mesmo padrão de adquirir participações minoritárias em portos através do mundo, com a exceção notável da aquisição de 90% do TCP de Paranaguá em 2018. Em nenhum desses casos, contudo, houve a assinatura de concessões em condições similares ao que ocorreu em Hambantota, não se

---

<sup>163</sup> Notícia de Jornal: The Hambantota Port Deal: Myths and Realities - Untangling the truth about Chinese debt and Sri Lanka means cutting through some misleading media narratives. The Diplomat, 2021. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/01/the-hambantota-port-deal-myths-and-realities/>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>164</sup> DUCHÂTEL, Mathieu. Introduction. In Boletim do Institut Montaigne. China Trends #2 – China’s Port Investment: The Flag Behind the Trade. Publicado em 24/06/2019. Disponível em: <<https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>>. Consultado em 15/04/2023.



podendo falar em um padrão de dominação ou de armadilha da dívida, como é alardeado por críticos do BRI. Os investimentos chineses não são, nesse sentido, muito diferentes de qualquer outro investimento estrangeiro. Como qualquer investimento, eles comportam riscos para ambas as partes, mas que podem ser razoavelmente geridos. Sobretudo quando se trata de grandes parceiros, como é o caso do Brasil.

Vale notar que a China investiu em muitos portos do Oceano Índico, e em nenhum deles se repetiu a história do porto de Hambantota, o que reafirma a singularidade desse caso. Angela Stanzel lembra que, até 2018, a China já tinha investido em 42 portos em 34 países dentro do BRI<sup>165</sup>. Entre esses investimentos, ela destacou os feitos nos portos de Chittagong no Bangladesh, Gwadar no Pakistan, Kyaupkyu no Mianmar, Malaca na Malásia, Mombasa no Kenya, todos no Oceano Índico. O caso de Hambantota é o único em que a administração de um porto passou para as mãos de uma empresa chinesa. Há investimentos e acordos de todos os tipos. Alguns incluem, por exemplo, a construção de *Free Trade Zones* (seguindo o modelo da Zona industrial de Shenzhen). Esse é o acordo, por exemplo, da *China Merchant Ports* nos casos dos portos de Gwadar no Paquistão, Colombo no Sri Lanka e Djibuti – nos três casos haverá construção de FTZs. Em outros casos, o investimento em portos vem casado com investimentos em infraestrutura de transportes, caso dos trilhos, estradas e dutos que devem ligar o Xinjiang ao Porto de Gwadar via CPEC - *China-Pakistan Economic Corridor*. Toda essa variedade de arranjos de investimentos apenas demonstra, mais uma vez, a singularidade de Hambantota.

Um caso bastante particular é o do Porto do Djibuti, porto construído pela CSCEC *China State Construction Engineering Corp.*, e em operação desde 2017. Sua FTZ, construída pela *China Merchants Port* foi finalizada em 2018. Foi construída também uma linha ferroviária internacional que liga o Porto de Djibuti a Addis Ababa, capital da Etiópia. O Porto está estrategicamente posicionado entre o Golfo de Áden e o Mar Vermelho, ponto sensível na rota que liga a Ásia ao canal de Suez. Bem próximo ao Chifre da África, na Somália, região do mar conhecida por sua intensa pirataria. A China construiu ali, ao lado do porto civil, sua primeira base naval no exterior, o que representou uma guinada na política externa chinesa, até recentemente muito contrária a esse tipo de instalação militar. Segundo Mathieu Duchâtel<sup>166</sup>, essa mudança de postura se explica pelas

---

<sup>165</sup> STANZEL, Angela. China's Strin of Ports in the Indian Ocean. In Boletim do Institut Montaigne. China Trends #2 - China's Port Investment: The Flag Behind the Trade. Publicado em 24/06/2019. Disponível em: <<https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>166</sup> DUCHÂTEL, Mathieu. NAVAL BASES: FROM DJIBOUTI TO A GLOBAL NETWORK? In Boletim do Institut Montaigne. China Trends #2 - China's Port Investment: The Flag Behind the Trade. Publicado em 24/06/2019. Disponível em: <<https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>>. Consultado em 15/04/2023.

enormes perdas quando da queda de Muammar Gaddafi na Líbia em 2011. A China tinha 36 mil cidadãos e 20 bilhões em investimentos na Líbia no momento da crise. Por conta da ausência de bases marítimas no exterior para apoiar uma ação de resgate de seus compatriotas e garantir a proteção de seus interesses econômicos, a China teve perdas e dificuldades consideráveis nesse episódio.

A construção de uma base naval no Djibuti seria, então, uma precaução para o futuro, assim como os projetos de possíveis bases na Guiné Equatorial e Patagônia argentina, entre outros<sup>167</sup>. O objetivo da China, nesse campo, não é concorrer com a projeção naval americana, mas apenas construir bases para proteger seus cidadãos no exterior e proteger seus interesses comerciais através do mundo. O objetivo dessas instalações seria, portanto, econômico e não militar: proteger as rotas marítimas. O objetivo não seria de confrontar o poder militar americano, mas sim de garantir a paz nas rotas comerciais marítimas, protegendo seus cidadãos e resguardando seus investimentos, sem cair na tentação de dominação das grandes potências.

De fato, a segurança das rotas marítimas é um problema que afeta todos os países. A preocupação da China com a proteção de seus interesses comerciais no mar é, desse ponto de vista, absolutamente legítima. A região do Chifre da África, por exemplo, passagem obrigatória na rota de quem vem da Ásia em direção ao Canal de Suez, é muito conhecida pela intensa atividade de piratas. A instalação de uma base chinesa em Djibuti, nesse contexto, faz todo sentido (França e EUA também têm bases nesse país). Como se sabe, o tema da pirataria e criminalidade no mar é um problema que afeta todos os países. O Professor Wagner Menezes observa, por exemplo, que o combate à pirataria é um dos temas que ganhou destaque na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar<sup>168</sup>. Ingrid Zanella Andrade Campos alerta, por sua vez, que esse tipo de atividade criminosa, além de ameaçar a segurança no mar, tem sérias

---

<sup>167</sup> É relevante notar a posição extremamente estratégica de cada um desses projetos: A base em Djibuti permite proteger o estreito de Bab al-Mandab, passagem obrigatória na rota que liga o sudeste asiático ao continente europeu via Canal de Suez (Além da China, EUA e França têm também bases no Djibuti); Uma base na patagônia argentina permitiria proteger o Estreito de Magalhães, passagem alternativa ao Canal do Panamá para quem quer passar do Pacífico ao Atlântico; Uma base na Guiné Equatorial daria à China uma entrada direta no Atlântico, quintal operacional das marinhas de guerra dos EUA e da OTAN, o que aumentaria o alcance operacional da marinha de guerra chinesa em termos globais, podendo intervir mais rapidamente no Atlântico para proteger seus interesses comerciais.

<sup>168</sup> “O combate à criminalidade nos mares sempre foi um problema enfrentado pelos Estados, mais ainda com a ampliação de rotas e com os valores que passaram a despertar cobiça criminosa. Por isso, no quadro da cooperação multilateral, era importante que os Estados reprimissem a pirataria em suas mais variadas formas e espaços, especificamente em alto-mar”. MENEZES, Wagner. *O Direito do Mar*. Brasília: FUNAG, 2015, p. 40.



consequências em termos de custos para o transporte marítimo<sup>169</sup>. Por sua importância, o combate à pirataria foi, vale lembrar, expressamente incluído no artigo 100 dessa importante Convenção, justamente aquele que estabelece que seus signatários têm o “Dever de cooperar na repressão da pirataria”<sup>170</sup>. Pode-se dizer, portanto, que a China faz, desse modo, com a instalação de sua primeira base naval em Djibuti, importante contribuição para a segurança das suas embarcações comerciais e, também, das de outros países.

Para além dos portos já citados, vale lembrar ainda alguns outros investimentos famosos das estatais chinesas em portos através da Nova Rota da Seda, tais como: Haifa em Israel<sup>171</sup>; Hamburgo na Alemanha (porto fluvial)<sup>172</sup>; Trieste na Itália<sup>173</sup>; entre outros. Os exemplos são inúmeros.

Fica a questão de saber se o Brasil deveria também, além de receber investimentos chineses, como já o faz, entrar oficialmente na nova Rota da Seda. Tendo em vista que muitos países já o fizeram ou cogitaram, isso não seria nada excepcional. A Argentina, por exemplo, aderiu oficialmente em 2022. O Brasil,

---

<sup>169</sup> Quanto aos impactos da pirataria na economia, a Organização Não-Governamental *Oceans Beyond Piracy* (OBP) publicou um relatório sobre os gastos com o combate a este fenômeno, que levanta preocupações sobre o custo da pirataria da Somália para a economia mundial. No referido relatório, restou indicado que aproximadamente 80% de todos os custos são suportados pela indústria naval, enquanto os governos são responsáveis por 20% das despesas associadas aos ataques de piratas. CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade; CANTARELLI, Margarida de Oliveira. A Pirataria Marítima Enquanto Ameaça Econômica Internacional e sua Possível Caracterização como Avaria Grossa. *Revista Duc In Altum Cadernos de Direito*, vol. 12, nº 27, mai-ago. 2020, p. 113.

<sup>170</sup> BRASIL. DECRETO Nº 99.165, DE 12 DE MARÇO DE 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em: 13/06/2023.

<sup>171</sup> Notícia de Jornal. Reuters. Israel opens Chinese-operated port in Haifa to boost regional trade links. Disponível em: < <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-opens-chinese-operated-port-haifa-boost-regional-trade-links-2021-09-02/>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>172</sup> Após muitas críticas, o chanceler alemão Olaf Scholz reduziu a aquisição de participação da Cosco no porto de Hamburgo de 35% para 25%, alegando motivos de segurança e ordem pública. Cf. Notícia de Jornal. *Revista Exame*. Alemanha autoriza participação reduzida da China no porto de Hamburgo. 16/10/2022. Disponível em: < <https://exame.com/economia/alemanha-autoriza-participacao-reduzida-da-china-no-porto-de-hamburgo/>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>173</sup> Notícia de jornal. EuroNews. O papel de Trieste na Nova Rota da Seda. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2019/03/22/o-papel-de-trieste-na-nova-rota-da-seda>>. Consultado em 08/06/2023.



contudo, já recebe investimentos vultosos da China sem ter aderido ao BRI. Uma adesão significaria maior aproximação com o gigante asiático, mas não necessariamente aumento significativo dos investimentos. Ao não aderir, o Brasil guarda talvez uma carta na manga na relação com a China, que já é muito saudável e pragmática, sobretudo sob o governo Lula. Existia, no entanto, uma grande expectativa em torno de uma possível adesão durante a viagem de Lula a Beijing em abril de 2023. Foram assinados, nesse momento, pelos 15 acordos de cooperação<sup>174</sup>, incluindo as áreas de tecnologia, comunicação, combate à pobreza e investimentos industriais. Não houve, contudo, adesão ao BRI. Uma adesão parece ser, porém, uma possibilidade futura bastante lógica. Como economias complementares e grandes parceiros comerciais, investimento em infraestrutura, sobretudo em portos e ferrovias no Brasil, seria algo muito benéfico para o comércio entre os dois países – o que poderia ser acelerado por uma entrada do Brasil no BRI.

Concluindo esse primeiro tópico: China e os portos do mundo. Pode-se dizer que a China busca, atualmente, diversificar seu processo de abertura para o mundo, que já tem mais de 40 anos. Além de receber investimentos estrangeiros - como ocorre no setor portuário, onde empresas estrangeiras podem hoje ter mais de 49% de participação na operação de portos chineses e até atuar sozinhas na operação, sem necessidade de *joint ventures* (o que na prática ainda não se verifica) - a China estimula também as empresas portuárias locais, públicas e privadas, a investir no estrangeiro, aumentando a inserção da China no mercado internacional. Essa internacionalização das empresas portuárias chinesas é parte integrante da estratégia da Nova Rota da Seda. Ela faz parte dessa exportação de capitais que aumenta o prestígio e a influência da China no tabuleiro geopolítico mundial. Beijing apoia abertamente a internacionalização de seus “campeões nacionais” do setor portuário. As empresas têm um papel de destaque e liderança no interior da estratégia do BRI<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> Notícia de jornal: Na China, Lula e Xi Jinping assinam 15 acordos comerciais e de parceria. G1 Globo, 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/14/lula-e-xi-jinping-assinam-acordos-comerciais-e-de-parceria.ghtml>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>175</sup> “China Merchants Holdings International (CMHI) and the terminal branch of the new China Cosco shipping group are the main actors in the internationalisation of the Chinese terminal operating business. The key investment of Cosco Pacific outside China can be found in the port of Piraeus in Greece, a key port on the Maritime Silk Road. Piraeus is one of the fastest growing container ports in Europe with a total throughput of 3.36 million TEU in 2015 compared to 880,000 TEU in 2010. In 2016, Cosco Pacific acquired a majority stake in Piraeus port paying EUR 280.5 mio for the initial acquisition of a 51% stake. Another EUR 88 mio will be paid within five years for the remaining 16%, provided the company has implemented the agreed investments in the port. Cosco has also shown interest in taking over a Greek intermodal rail operator in view of supporting the development of rail connections to the European hinterland. By 2017, a new rail link will be constructed between Budapest and Belgrade financed by Chinese companies, which



## 4.2 COOPERAÇÃO CHINA-BRASIL

Segundo Oliveira (2012, p. 43), após os incidentes da praça *Tian'anmen*, em 1989, havia a perspectiva de um rápido colapso da China na mídia ocidental. Isso não se concretizou, em parte por conta da continuidade da modernização, reforma e abertura da economia chinesa, marcadas simbolicamente pelas viagens de Deng Xiaoping às Províncias do Sul em 1992. Nesse momento, a ideia de um colapso passou a ser, pouco a pouco, substituída na mídia ocidental pela teoria de uma “China Ameaça”. A China, em resposta, passou então a trabalhar sua imagem, buscando apresentar seu crescimento como uma “ascensão pacífica”, dentro de um “desenvolvimento harmônico”. Buscou-se aumentar o “*soft power*” do gigante asiático por meio de investimentos e cooperação. A China seria agora mais confucionista do que marxista, tendo como objetivos uma “sociedade harmoniosa”, a paz e a prosperidade internacional. Internamente, a “prosperidade comum”; na esfera internacional, o “desenvolvimento comum” e o “futuro compartilhado”. Desafiam esse esforço, infelizmente, de um lado, a guerra comercial iniciada pelos EUA e, de outro, uma diplomacia mais afirmativa do gigante asiático (conhecida como diplomacia “*Wolf Warrior*”). Fala-se então, na atualidade, em uma “Guerra Fria 2.0”.

O Brasil não deve aderir a essa narrativa de um mundo bipolar, em que se deve escolher lados. Como veremos abaixo, a cooperação entre China e Brasil tem uma longa história, sendo extremamente benéfica para ambos os países. Para além de uma velha clivagem norte-sul, é possível pensar em uma perspectiva de

---

will be connected to Macedonia and Piraeus. Cosco will also develop the Kumport terminal project in Turkey. CMHI has direct participations and is planning further investments in a large number of terminals around the world such as in Colombo, Sri Lanka. The group also has interests in a range of other terminals globally via shareholdings in Shanghai-based SIPG (24.5%), Hong Kong Modern Terminals Limited (27%) and Terminal Link (49% with the remaining stake in the hands of CMA CGM). Terminal Link is active in the US (Houston and Miami), France (Montoir, Le Havre, Dunkirk, Fos), Belgium (Zeebrugge, Antwerp), Morocco (Tangier, Casablanca), Malta (Marsaxlokk), Ivory Coast (Abidjan) and South Korea (Busan). Also, other Chinese investor groups are investing abroad. For example, China Overseas PortHoldings is developing the port of Gwadar in Pakistan.” NOTTEBOOM, Theo; YANG Zhongzhen. Port governance in China since 2004: Institutional layering and the growing impact of broader policies. Research in Transportation Business & Management 22. ELSIVIER, 2017, p. 198.

Pode-se atualizar essa lista com a aquisição, em 2018, de 90% da operação de terminais do TCP (terminal de contêineres) de Paranaguá pelo grupo China Merchants Port Holding Company (CMPort); pode-se acrescentar ainda a aquisição da operação do porto de Haifa em Israel, a partir de 2021, pela Shanghai International Port Group; apenas para dar dois exemplos entre tantos outros.

diálogo e cooperação Sul-Sul, na qual China e Brasil podem ser grandes protagonistas. Não cabe ao Brasil escolher lados em uma disputa entre EUA e China, mas sim buscar o caminho do meio, intermediando e fazendo avançar a cooperação multilateral em nível global<sup>176</sup>. Ainda Segundo Henrique Altemani de Oliveira<sup>177</sup>, a cooperação entre China e Brasil tem duas vertentes, uma política e outra comercial. Do ponto de vista político, se destaca a parceria estratégica firmada em 1993; do ponto de vista comercial, o fato de a China ter se tornado, nas últimas décadas, o maior parceiro comercial do Brasil e a presença cada vez maior de investimentos chineses no país, inclusive no setor portuário.

Brasil e China comemorarão 50 anos de relações diplomáticas normalizadas em 2024. Os países retomaram suas relações diplomáticas apenas em 1974, ainda em um contexto de Guerra Fria. Isso ocorreu após a retomada de relações entre EUA e China a partir de 1972. Apesar de opostos no espectro ideológico, Brasil e China atuaram juntos em diversos momentos na esfera internacional, sobretudo nas questões que interessavam ao terceiro mundo. O diálogo Sul-Sul dos anos 1970 retomava conceitos de soberania e autodeterminação, além de reivindicações de um comércio internacional mais justo. Questões como a utilização da política externa como instrumento de políticas nacionais de desenvolvimento e a segurança nacional eram comuns nas cúpulas dos dois regimes. Nessa frente única de subdesenvolvidos contra o hegemonismo americano, a ditadura militar brasileira e o comunismo chinês demonstravam diretrizes de política externa curiosamente similares. O diálogo Sul-Sul, comercial e político, surge então como uma alternativa à clivagem leste/oeste ou norte/sul. Não se trata de uma estratégia de confrontação com o centro do sistema capitalista, já que tanto a China quanto o Brasil mantinham relações cordiais com os EUA, mas de um posicionamento em favor da autonomia. Através do diálogo e de pressões via Assembleia Geral da ONU, o sul global passa a expressar seu desejo por uma Nova Ordem Econômica Internacional mais justa e inclusiva. Brasil e China estão juntos nessa luta, ao lado do G77 e do movimento dos Não-Alinhados.

---

<sup>176</sup> Um bom exemplo de cooperação frutífera entre os dois países é atuação conjunta dentro dos BRICS, que ajudou a criar, por exemplo, o NDB - Novo Banco de Desenvolvimento. O banco é o embrião de uma alternativa ao FMI e atua diretamente no financiamento de projetos de infraestrutura no sul global. Em entrevista recente, a nova presidente do NDB, a ex-presidente do Brasil, Dilma Rousseff, apontou que o banco deve dar prioridade ao financiamento de projetos de desenvolvimento que promovam a sustentabilidade e a redução da pobreza no mundo. A entrevista foi concedida em 2023 ao canal internacional chinês CGTN e está disponível no YouTube sob o título “Why does the world need the New Development Bank?”: <<https://www.youtube.com/watch?v=VUKmyU1ug2s>>. Consultado em 08/06/2023.

<sup>177</sup> Retomamos aqui as principais ideias dos capítulos 3 e 4 do livro de OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Brasil e China – Cooperação Sul-Sul e Parceria Estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.



A crise da dívida nos anos 1980 e o avanço do neoliberalismo atingem fortemente a coesão do grupo terceiro-mundista. Após o colapso da URSS e o final da Guerra Fria, mais uma vez ressurge a ideia de um diálogo Sul-Sul renovado, agora dentro da perspectiva de um mundo globalizado e multipolar. O Brasil, que adere nos anos 1990 aos regimes internacionais de proteção dos direitos humanos, de proteção do meio ambiente e de não-proliferação nuclear, é também o Brasil das parcerias estratégicas. A primeira delas será firmada justamente com a China em 1993. O Brasil, vale notar, é a primeira parceria estratégica estabelecida pela China no mundo. A China já via, naquele momento, o Brasil como um parceiro internacional emergente que seria fundamental na construção de um mundo multipolar. Ambos os países apostaram, politicamente, na autonomia, na diversificação de parcerias e no multilateralismo. Colocando-se como representantes do sul global, Brasil e China puderam, então, se aproximar e ocupar um papel de destaque em novos grupos como o G-20, IBAS e BRICS, que buscavam uma atuação conjunta de países em desenvolvimento em favor de seus interesses comuns, repudiando, assim, um mundo onde apenas o G-7 teria algo a dizer sobre o futuro da humanidade.

Do ponto de vista comercial e econômico, pode-se dizer que o fluxo de comércio entre Brasil e China foi, por muitas décadas, insignificante. A retomada das relações diplomáticas em 1974 e a concertação política nos anos que se seguiram não foram traduzidos em mais comércio. Nos anos 1970 e 1980, o maior parceiro comercial do Brasil na Ásia era, como se sabe, o Japão. Esse quadro só começa a mudar na década de 1990. A China, nova fábrica do mundo, desenvolveu-se rapidamente e conquistou fatias cada vez maiores do fluxo de comércio internacional. O gigante asiático tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil apenas em 2009, superando antigos parceiros comerciais brasileiros, tais como o Japão, os países da União Europeia e, também, os EUA – vale notar que os EUA foram os maiores parceiros comerciais do Brasil por mais de 80 anos.

A Ásia é, hoje, o principal destino das exportações brasileiras, com destaque especial para a China, que compra do Brasil enormes quantidades de produtos primários, tais como soja, minério de ferro e petróleo. O crescimento acelerado da China aumentou suas importações de produtos básicos e fala-se em um *boom* das *commodities* nos anos 2000. É esse fenômeno que explica, em grande parte, a prosperidade dos primeiros governos do PT (Partido dos Trabalhadores) e a facilidade com que o Brasil atravessou a crise financeira de 2008. Trata-se, contudo, de uma relação assimétrica, posto que o Brasil adquire da China, em geral, produtos com maior valor agregado (eletrônicos, máquinas e aparelhos mecânicos). Seja como for, o Brasil tem superávit consistente nesse comércio ao longo das últimas décadas, recursos que poderiam ser utilizados para promover o desenvolvimento nacional – mais ou menos como se tentou fazer na época do processo de industrialização dos anos 1930, quando o dinheiro acumulado pelas elites paulistas com a venda de café foi, em parte, direcionado para a indústria.

Os portos têm um papel central nesse processo de aumento das exportações brasileiras, pois quase tudo que o Brasil vende ou compra da China é transportado pelo mar. Os países têm economias claramente complementares, e melhorias nos portos, bem como a construção de ferrovias que possam levar de

forma mais rápida e barata as *commodities* até o porto, seriam vantajosas para ambas as partes. É aqui que entra a segunda parte dessa relação econômica: a questão dos investimentos chineses no Brasil. Atrair investimentos em infraestrutura portuária e de transporte deveria ser uma prioridade do país. Tendo em vista que a China é, hoje, um exportador de capitais e que já se tornou uma das maiores fontes de investimentos diretos no Brasil, pode-se imaginar um futuro brilhante para essa relação complementar, tanto no plano político quanto econômico.

Esse não é, contudo, sempre o caso. O governo anterior, de Jair Bolsonaro, teve grandes desencontros com a China. As relações parecem entrar em uma nova fase com a visita de Lula, novo presidente, ao gigante asiático em abril de 2023. Apesar de Lula e Xi Jinping terem assinados acordos que envolvem diversas áreas e de Lula ter se encontrado com o presidente da CCCC (*China Communications Construction Company*) em Shanghai, fica a dúvida se esse entendimento se traduzirá efetivamente em investimentos em portos e ferrovias no Brasil. Na grande comitiva de Lula, composta de empresários e ministros, sentiu-se a ausência do Ministro de Portos e Aeroportos, Marcio França. Além disso, não ocorreu a esperada adesão ao BRI. Quer-se acreditar que isso não significará menos investimentos chineses para portos e ferrovias do Brasil no futuro. Há, como se verá no tópico seguinte, diversos sinais de que é esse o caso – os investimentos chineses em infraestrutura devem continuar chegando em terras brasileiras. Um bom sinal nesse sentido é a extensa nota liberada à Imprensa pelo Itamaraty. Entre os 49 pontos da “Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global”, firmada em Pequim no dia 14 de abril de 2023, destaca-se o ponto 22, que traz boas notícias para o setor portuário brasileiro:

22. As duas partes reconheceram o elevado potencial de investimentos e cooperação dos dois países na área de infraestrutura de transportes, inclusive ferrovias, e confirmaram que o contínuo desenvolvimento econômico e social sustentável depende de uma infraestrutura de transporte eficiente. Manifestaram o desejo mútuo de aprofundar investimentos e cooperação entre os dois países no campo dos portos, em particular o desenvolvimento de infraestruturas e o aprimoramento das operações portuárias.<sup>178</sup>

Como se percebe, a relação econômica entre China e Brasil é tão profunda que os investimentos simplesmente estão ocorrendo continuamente, e são

---

<sup>178</sup> Nota à Imprensa nº 133. Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global - Pequim, 14 de abril de 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023)>. Consultado em 20/07/2023.



esperados mais e maiores investimentos para o futuro. Para além do bom entendimento entre os governos, que é hoje excelente, atuam aqui também as forças do mercado. E são essas forças, para além dos compromissos políticos e parcerias estratégicas (em 2012, as relações foram elevadas ao nível de “Parceria Estratégica Global”)<sup>179</sup>, que impulsionam fortemente o comércio e os investimentos. Fica claro que, independentemente do governo de plantão, a relação econômica tende a se estreitar. Mesmo durante o período Bolsonaro, presidente que tinha relações ruins com Beijing, o fluxo de comércio e os investimentos progrediram. Agora, com um governo mais próximo da China e dos BRICS, essa relação com a China deve certamente atingir novos e mais brilhantes patamares.

### 4.3 INVESTIMENTOS CHINESES NO BRASIL

Havia, inicialmente, certo desconforto no Brasil com o fato de os investimentos chineses não crescerem na mesma velocidade que o fluxo comercial. Nos anos 2000 e após a entrada na China na OMC, as empresas chinesas passaram a acelerar seu processo de internacionalização. É a época da política “*Go Global*”. Houve, nesse momento, a flexibilização dos controles de capitais e a descentralização das permissões para investimentos externos que poderiam, agora, ser concedidas em nível da província ou do município. O objetivo era fortalecer a competitividade e a presença das empresas e marcas chinesas no mundo, assim como garantir acesso a recursos naturais, exportando capitais, tecnologia e projetos de infraestrutura (OLIVEIRA, 2012, p.167).

A crise financeira de 2008 acelerou esse processo. A partir de 2010, a América Latina e, principalmente, o Brasil, tornaram-se áreas prioritárias para o investimento chinês. Esse início do fluxo de investimentos, que tornar-se-ia contínuo independente do governo de plantão, coincide com o apogeu das obras do PAC no Brasil (Programa de Aceleração do Crescimento – segundo governo Lula). Essa combinação de investimentos externos e governamentais gerou euforia no início dos anos 2010. O investimento chinês passa, a partir de então, a desempenhar um papel cada vez mais relevante no Brasil.

#### 4.3.1 O IED chinês no mundo

É preciso compreender que a China passa a investir massivamente nesse momento (anos 2000 e década de 2010) não apenas no Brasil, mas em todo o mundo. Não se pode deixar de notar, contudo, que o Brasil tem um papel central nessa equação, sendo um dos maiores receptores desse fluxo. Historicamente,

---

<sup>179</sup> Cf. Site do Itamaraty, relações bilaterais Brasil-China, Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china>>. Consultado em 15/04/2023.



desde a abertura com Deng Xiaoping, no final dos anos 1970, a China tornou-se um grande receptor de investimento estrangeiro direto (IED - investimento produtivo). Ao mesmo tempo, mas de forma bem mais tímida, a China iniciou, nos anos 1980, o processo de internacionalização de suas empresas. A grande mudança de chave é a entrada da China na OMC. Encorajou-se, a partir desse momento, as empresas com vantagens comparativas a investir no exterior. Entre 2003 e 2015, os investimentos chineses no exterior cresceram continuamente. A China se tornou o segundo maior exportador de IED, atrás apenas dos EUA - com destaque para o período entre 2008-2009, quando a China, com grandes estoques de capital e reservas estrangeiras, continuou a investir, mesmo apesar da crise financeira global. É nesse momento que a China se firma como o maior parceiro comercial de dezenas de países e se torna a segunda maior economia do mundo. O lançamento do BRI (*Belt and Road Initiative*), em 2013, acelera essa estratégia de internacionalização. A China, então, investe pesado em infraestrutura no exterior, sobretudo em portos, ferrovias e estradas, deixando de lado a postura de manter um *low profile* diplomático e passando a reivindicar, de forma mais contundente, seu lugar nas estruturas de governança mundial como potência global.

Em 2014, a China se torna um país exportador líquido de capitais. Em 2016, ocorre algo inédito: o fluxo de IED da China para o exterior superou, pela primeira vez, as entradas de IED na própria China, com um recorde histórico de 170 bilhões de dólares investidos no exterior. Os países mais beneficiados foram EUA, Austrália, Reino Unido e Brasil (a Suíça também entra nessa lista por conta da aquisição isolada da Syngenta, em 2017, por estatais chinesas). Austrália e Brasil receberam investimentos sobretudo nos setores de energia e matérias-primas. Esse grande fluxo *outflow* despertou preocupação em Beijing. A descentralização das permissões para investimento externo gerou um cenário caótico e arriscado (mais ou menos como o que ocorreu recentemente no setor portuário com o excesso de capacidade). Falava-se em "investimentos irracionais", então foram criados mecanismos para regular a exportação de IED, o que levou a queda considerável do investimento chinês em 2017. Foram encorajados, a partir de então, apenas investimentos dentro do BRI ou que fossem prioritários para o desenvolvimento nacional da China, abandonando-se os investimentos de risco (CARIELLO, 2022, p.57). Houve uma queda de 30% no fluxo *outflow*, empresas chinesas chegaram a se desfazer de aquisições mais arriscadas ao redor do mundo e não deram continuidade a diversos projetos (principalmente nos setores imobiliários, de hotelaria e entretenimento), inclusive no Brasil (aeroporto do Galeão no Rio de Janeiro, por exemplo).

A partir de 2017, os investimentos chineses se estagnaram em valores em torno de 110 bilhões, bem abaixo do pico de 170 bilhões em 2016. A queda também pode ser associada ao contexto da guerra comercial com os EUA de Trump e ao avanço da covid-19 no mundo. Prova dos desentendimentos com os EUA é a queda acentuada de investimentos chineses naquele país durante a era Trump. Com a pandemia, houve um aumento dos investimentos estrangeiros na própria China, aproximando o gigante asiático dos números dos EUA nesse setor. Por outro lado, como padrão, nota-se uma redução dos investimentos



chineses nos EUA e na Europa, ao mesmo tempo em que se tem um aumento irregular de investimentos em outras regiões, como é o caso da América Latina. O Brasil é o país que mais atraiu recursos chineses na região e o quarto globalmente (atrás de EUA, Austrália e Reino Unido). Como a China compra muitas *commodities* da América Latina, há um forte interesse do país em financiar projetos de infraestrutura na região e integrá-la ao BRI. Investimentos em energia, telecomunicações, transporte e exploração de recursos naturais estão no topo da agenda chinesa para a região. A perspectiva é que o IED chinês em direção à América Latina e ao Brasil se consolide e se amplie nas próximas décadas (SCHUTTE, 2020, p.73), independente da coloração dos governos em exercício na região.

#### **4.3.2 O IED chinês no Brasil**

Nos anos 2010, a China já era o maior parceiro comercial do Brasil. O fluxo comercial tem se intensificado desde então e, hoje, a China já é o destino de quase um terço das exportações do Brasil para o exterior. Há um claro padrão de concentração dessas exportações em *commodities*, cerca de 80% (principalmente soja, ferro e petróleo). E é só a partir de 2010 que a China passa a perceber o Brasil também como um possível receptor de investimentos diretos. A verdade é que o Brasil já é percebido há, pelo menos, duas décadas como polo de atração de investimentos, não apenas pela China (parceiro mais recente – anos 2010), mas também por diversos países desenvolvidos da Europa e América do Norte (intensificação dos investimentos nos anos 2000). Fica claro que, apesar das dificuldades no campo econômico, social e político, o Brasil é visto no mundo como um parceiro relativamente estável e com um quadro regulatório bem desenvolvido (CARIELLO, 2022 p.16).

Os especialistas apontam que, por vezes, é difícil identificar a origem do IED que chega ao Brasil, já que as empresas chinesas costumam, por exemplo, usar paraísos fiscais como Luxemburgo para intermediar a transação – o que pode distorcer os dados. Levantamento recente da CBEC (Conselho Empresarial Brasil-China) aponta um investimento chinês da ordem de 66 bilhões em 176 projetos no Brasil entre 2007 e 2020 (CARIELLO, 2022, p.17). O Brasil concentra cerca de metade de todo o investimento chinês na América do Sul. O auge desse investimento ocorreu em 2010, quando foram investidos 13 bilhões no Brasil. 2017, ano de maior escrutínio das autoridades chinesas sobre a exportação de IED, viu uma queda menos acentuada de investimentos no Brasil do que no resto do mundo. Os IED sofreram também o impacto global da covid-19. Há, contudo, uma continuidade nessa relação, apesar das irregularidades devidas a oscilações globais. A China tem se mantido, revezando com os EUA, no primeiro lugar como um dos principais investidores no Brasil na última década.

A região que mais atraiu IED chinês foi o Sudeste, com destaque para São Paulo. Entre 2007 e 2020, quando se trata de investimentos chineses no Brasil, há clara concentração nos setores elétrico (48%), de petróleo (28%) e extração de minérios (7%). Indústria (6%) e Infraestrutura (5% - o que inclui investimento em



portos) recebem patamares menores desse bolo (CARIELLO, 2022, p.24). Entre 2011 e 2015, houve uma expansão do investimento em manufatura na busca de se capturar parte de um mercado interno em expansão. A crise política e econômica de 2015, porém, parece ter freado esse ímpeto. Mais de 80% do IED investido no Brasil vem de 16 estatais, o que confirma a confiança do governo central da China no Brasil, posto que tais investimentos jamais seriam aprovados se existisse qualquer tipo de reticência com relação ao Brasil. As estatais que mais investiram no setor de infraestrutura foram a CCCC (*China Communications Construction Company*) e *China Merchants Port*, que adquiriu, em 2018, 90% do Terminal de Contêineres de Paranaguá, o principal daquele porto, por 3,2 bilhões de reais. É importante atrair mais investimentos como esse para o setor portuário e de transportes.

Segundo Schutte (2020, p.102), a CCCC tem grande interesse em investir em portos e ferrovias no Brasil, mirando o escoamento da produção agrícola – portanto, a conversa de Lula com o presidente dessa empresa em Shanghai, durante sua visita à China em abril de 2023 levanta boas expectativas. A CCCC é a responsável pela construção do Terminal de Uso Privado no Porto São Luís no Maranhão. Essa mesma empresa anunciou investimento de 1 bilhão no Terminal Graneleiro de Babitonga (TGB), em São Francisco do Sul, Santa Catarina. Para além da CCCC, deve-se lembrar ainda que, em março de 2022, a COFCO, empresa chinesa do setor de alimentos, arrematou a operação do terminal STS 111, no porto de Santos, por 764 milhões de reais. Há, também, o interesse de inserir o Porto Público de Itaquí, em São Luís, um dos mais profundos do Brasil, no BRI<sup>180</sup>. As possibilidades são enormes.

Há, contudo, quem resista ou diga resistir à onda de investimentos chineses no Brasil. Durante a campanha eleitoral, em 2017, o então candidato Jair Bolsonaro repetiu muitas vezes que a China não estaria comprando no Brasil, mas sim comprando o Brasil. Havia um receio, na época, de que o governo que tomava posse em 2019 colocaria empecilhos ao IED chinês, o que acabou não se concretizando. O IED chinês cresceu 117% em 2019, contrariando movimento de queda no cenário global<sup>181</sup>. Alguns anos antes, Trump também tinha postura

---

<sup>180</sup> Notícia de Jornal. China pode incluir o Maranhão como ponto estratégico da Nova Rota da Seda. Carta Capital, 2022. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/china-pode-incluir-o-maranhao-como-ponto-estrategico-da-nova-rota-da-seda/>>. Consultado em 15/04/2023.

<sup>181</sup> “Apesar das críticas à China durante a campanha à eleição do presidente Jair Bolsonaro, as ações concretas de sua administração indicaram mais continuidade do que ruptura na relação bilateral”. CARIELLO, Tulio. Investimentos Chineses no Brasil. Histórico, tendências e desafios globais (2007-2020). Bradesco / Conselho Empresarial Brasil-China, 2022. p. 38. Disponível em: <[https://www.institutoconfucio.com.br/wp-content/uploads/2021/08/INVESTIMENTOS\\_CHINA\\_BRASIL\\_2007-2020\\_.pdf](https://www.institutoconfucio.com.br/wp-content/uploads/2021/08/INVESTIMENTOS_CHINA_BRASIL_2007-2020_.pdf)>.

Consultado em 15/04/2023.



semelhante nos EUA e fez diversas restrições ao IED chinês alegando riscos à segurança nacional. Ficou famoso o seu embate com a Huawei e com a empresa responsável pelo Tiktok. Disputas que se arrastam até hoje, o que levou a uma redução drástica do IED chinês nos EUA a partir de 2017 – ao contrário do que ocorreu no Brasil no período Bolsonaro, quando o IED chinês aumentou ou se manteve em níveis elevados.

É preciso dizer que esse tipo de preocupação não é uma exclusividade do nacionalismo-protetionista do *America First* trumpista. Medidas semelhantes foram tomadas também no governo Bush, Obama e Biden. A Índia também barrou o Tiktok. E a Austrália saiu do BRI. Países europeus, como a Alemanha e Holanda, colocaram restrições a certas aquisições chinesas, como no caso de empresas que trabalham com componentes de chips. E a Alemanha reduziu, em 2023, a participação da COSCO no Porto de Hamburgo de 35% para 25% alegando motivos de segurança. A China tem respondido a esse aumento da desconfiança, do nacionalismo, do populismo e do protetionismo por parte dos países desenvolvidos com o oferecimento de parcerias minoritárias e em *joint ventures* com empresas locais. Outro movimento tem sido deslocar seus investimentos para o Sul Global e para os parceiros do BRI, o que levanta uma boa oportunidade para o Brasil, país que tem gargalos enormes de infraestrutura portuária e de transporte. Até mesmo no Brasil, por conta de sua dificuldade com a legislação local, sobretudo trabalhista, empresas chinesas têm proposto com mais frequência investimentos em parceria, com liderança do parceiro brasileiro, demonstrando a boa vontade dos investidores chineses quando se trata de se adaptar à realidade brasileira.

Fica a questão de saber se o investimento chinês seria diferente ou mais arriscado do que o investimento de qualquer outro país – se seriam justificadas as medidas que barram ou restringem esse investimento, como ocorre em alguns países desenvolvidos na atualidade. Vale lembrar que esse investimento, embora tenha se tornado expressivo na última década em termos de estoque acumulado, é ainda muito menor se comparado com o investimento acumulado de outros parceiros tradicionais do Brasil – como EUA e países europeus, que investem por aqui há muito tempo. Schutte (2020) traz uma série de reflexões a esse respeito, com as quais o autor dessa dissertação concorda e entende se aplicarem também ao investimento no setor portuário brasileiro. De início, é preciso lembrar que o IED chinês é menos influenciado pela coloração do partido no poder. A relação da China com o Brasil é uma política de Estado de longo prazo do governo chinês. A China tem como princípio não interferir nos negócios internos dos demais países, tendo postura mais neutra (durante o período Bolsonaro, por exemplo, o IED chinês para o Brasil continuou fluindo normalmente), o que nem sempre é o caso quando se trata dos EUA ou países europeus – que têm uma tradição de intervenção, inclusive militar, em outros países, para fazer valer seus interesses (os crimes do colonialismo europeu e americano no mundo são um fato histórico relativamente recente).

Não se pode negar, contudo, que os investimentos chineses não façam parte de uma grande estratégia chinesa para aumentar sua influência no mundo. Isso não diferencia, porém, o IED chinês do IED americano ou europeu. É sabido,

por exemplo, que os EUA usaram ostensivamente seu IED na América Latina e, também, na Europa do plano Marshall, para aumentar sua esfera de influência no mundo. O mito liberal da neutralidade do IED ocidental não se sustenta. A mais recente prova disso é a movimentação do G7 para arrecadar 600 bilhões de dólares para a “Parceria para a Infraestrutura e Investimento Global”, um projeto feito sob medida para tentar barrar a influência do BRI da China no mundo<sup>182</sup>. Isso, em certa medida, faz parte da competição saudável defendida por Biden. Desse ponto de vista, não há motivos para se temer mais o IED chinês do que os demais IEDs já presentes no país – todos eles comportam algum nível de influência do parceiro investidor. Economicamente falando, a resistência ao IED chinês não é racional: ela é simplesmente ideológica.

Além disso, o fato de as estatais chinesas terem seu comportamento afetado pelos objetivos globais do Partido Comunista da China não as torna menos economicamente racionais. Elas são, antes de tudo, empresas com interesse no lucro e com ações listadas na bolsa. Interesses microeconômicos lhes são tão caros como o são para qualquer outra empresa transnacional. Ainda vale notar que não são apenas as estatais chinesas que investem no Brasil: a ENEL, por exemplo, é uma estatal italiana que atua em São Paulo. Por fim, é preciso lembrar que o fato de as empresas chinesas dialogarem de forma mais próxima com o Estado chinês permite, na verdade, uma concertação mais fácil entre o governo brasileiro e o governo chinês no que concerne negociações econômicas entre os dois países.

Em resumo, pode-se dizer que há três argumentos contra IED chinês: (1) ele faria parte de uma campanha para aumentar a influência da China no mundo; (2) ele se daria em moldes assimétricos, reproduzindo uma relação centro-periferia; (3) ele seria feito por meio de estatais, sob a direção política do Partido Comunista Chinês. Todos esses argumentos são bastante questionáveis. Em primeiro lugar, é preciso dizer que a China não é o primeiro país do mundo a usar IED para aumentar sua influência global. EUA e países europeus fazem isso sistematicamente há décadas. Nesse ponto, o IED chinês não se diferencia do americano ou europeu – estão no mesmo nível. Em segundo lugar, quando se pensa na questão da assimetria estrutural, apesar de ser uma triste constatação, a verdade é que o IED chinês não se diferencia tampouco de outros como o americano, europeu ou japonês nesse quesito – estão todos no mesmo nível. Em todos os casos, o foco principal não é transferência de tecnologia: estão voltados, sobretudo, para o aumento da exportação de produtos primários, a exploração do mercado interno e as remessas de lucro para o exterior. Em terceiro lugar, as estatais chinesas operam internacionalmente dentro da lógica do mercado e não são as únicas estatais a investir no Brasil. De outro lado, tratar com estatais pode ser mais fácil do que com empresas privadas, posto que se se pode acertar mais

---

<sup>182</sup> Notícia de Jornal. EBC. G7 arrecadará US\$ 600 bi para alternativa ao Cinturão e Rota da China. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-06/g7-arrecadara-us-600-bi-para-alternativa-ao-cinturao-e-rota-da-china>>. Consultado em 08/06/2023.

facilmente a articulação política diretamente com o governo da China quando se trata desse tipo de investimento.

Ainda seguindo os pensamentos de Schutte, podemos dizer que o IED chinês não deveria ser visto como um problema, mas antes como parte da solução para o Brasil. Esses investimentos podem facilitar a modernização de nossas infraestruturas portuárias e de transporte, assim como de nossa indústria, parte essencial de qualquer projeto de desenvolvimento nacional. O ponto não seria ficar lamentando a assimetria estrutural nessa parceria comercial, que lembra o antigo modelo centro-periferia, ou uma suposta reprimarização da economia brasileira. O Brasil deveria ter a capacidade de inserir esse IED em seu próprio projeto nacional de desenvolvimento – Lula e Alckmin, por exemplo, falavam recentemente em um projeto de Neointustrialização<sup>183</sup>. O investimento chinês pode ser benéfico a esse tipo de projeto. O IED chinês pode e deve ser usado para impulsionar o desenvolvimento nacional, exatamente como fez a própria China, que usou o IED que recebeu em *joint ventures* para se desenvolver, melhorar a vida de sua população e adquirir tecnologias.

A chave da questão estaria em bem utilizar esse IED e não em bani-lo. E o Brasil tem total condições de barganhar melhores condições nessa relação. *Data vênica*, o Brasil não é o Sri Lanka. A China depende do Brasil (para suas necessidades energéticas e alimentares), tanto quanto o Brasil depende da China (para atrair IED e manter uma balança comercial favorável). Cabe ao Brasil dialogar com seu maior parceiro comercial para mudar a lógica do IED aqui aportado. Como se sabe, o IED chinês se diferencia muito pouco dos demais IEDs dos EUA e Europa que chegam ao Brasil, pois igualmente não transferem tecnologia e estão voltados para a exploração do mercado interno – com remessas de lucro para o exterior. O Brasil deveria lutar contra essa lógica não apenas no caso do IED chinês, mas também no que concerne a qualquer IED. Como lembra Schutte, o Brasil tem sido um dos países mais atrativos para o IED no mundo na última década, estando geralmente entre os cinco mais atrativos. O discurso liberal de um suposto “Risco Brasil” que afasta o IED é totalmente falacioso. O Brasil tem recursos naturais e um crescente mercado interno. É possível barganhar com isso, da mesma forma que fez a China no momento de sua abertura.

Não basta privatizar tudo e atrair IED a qualquer custo (como parecia ser o objetivo no caso do projeto de privatização do Porto de Santos do governo anterior). O Brasil deve ter a capacidade de integrar racionalmente o investimento estrangeiro em seu próprio projeto de desenvolvimento – o que pressupõe, em primeiro lugar, formular claramente um projeto de desenvolvimento próprio. E isso é muito claro no setor de infraestrutura, por exemplo. O Brasil precisa, portanto, regular os IEDs de forma a promover seletividade dos projetos (que devem responder aos interesses nacionais) e a

---

<sup>183</sup> Notícia de jornal. Estadão. Neointustrialização para o Brasil que queremos - por Lula e Alckmin. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/neointustrializacao-para-o-brasil-que-queremos/>>. Consultado em 08/6/2023.



receber contrapartidas, sobretudo tecnológicas. Essa postura mais seletiva e demandante é o que falta no Brasil com relação a todo IED estrangeiro, não apenas com relação ao IED chinês. Não basta abrir as portas: para se desenvolver, é preciso fazer o investimento estrangeiro jogar efetivamente a favor do Brasil – com transferência de tecnologia e com produção não apenas para o mercado interno, mas também para exportação. É preciso exigir contrapartidas, não apenas privatizar. *Joint Ventures* e outras modalidades de Parcerias-Público-Privadas podem ser um bom caminho para mudar a lógica desses IEDs, afinando-os com os interesses de desenvolvimento do próprio Brasil.

A comitiva de Lula na viagem à China, em abril de 2023, parece ter começado a entender essas lições. A proposta feita pelo Brasil de aumentar investimentos chinês na manufatura no próprio Brasil aponta, embora de forma tímida, para uma tentativa de associar o IED chinês com o projeto de desenvolvimento nacional brasileiro. Um dos acordos firmados visa, justamente, tratar em conjunto investimento estrangeiro e cooperação industrial. Esse tipo de cooperação pode ser pensado também para o setor de infraestrutura portuária e de transportes. Empresas públicas ou privadas brasileiras podem trabalhar em parceria com as empresas chinesas em projetos que gerem empregos no Brasil, envolvam transferência de tecnologia e até mesmo possam gerar produtos exportáveis para o mundo – inclusive sob a liderança do parceiro brasileiro.

Na história da cooperação Brasil-China, existem exemplos de parcerias que representaram ganho efetivo para ambas as partes e que rendem frutos até hoje. Pensamos aqui na parceria para a construção do satélite CBERS para monitoramento da Amazônia. Novos acordos celebrados em abril de 2023 apontam para a construção do sexto satélite desse tipo. O primeiro satélite dessa série foi fruto de uma parceria que começou nos anos 1980. Nesse programa de alto nível, houve troca de tecnologia entre os dois países. Brasil e China puderam, assim, em uma autêntica cooperação Sul-Sul, desenvolver tecnologia antes dominada apenas pelas grandes potências – passando de consumidores de imagens obtidas por satélite de países desenvolvidos a potenciais exportadores desse mesmo material (OLIVEIRA, 2012, p.115). Ou seja, houve troca de tecnologia e produção em parceria de serviços que poderiam ser direcionados, também, para o mercado externo, gratuita ou comercialmente. Trata-se de um modelo e de um ideal que poderia ser trazido para a área de infraestrutura portuária e de transporte (sobretudo ferroviário) – transferindo-se ao Brasil, dentro de um espírito *win-win*, parte do conhecimento portuário e de engenharia acumulado pela China nas últimas décadas, o que seria benéfico para ambos os lados, pois diminuiria o valor das *commodities* brasileiras exportadas para o gigante asiático e permitiria a incorporação, por empresas brasileiras públicas e privadas, de tecnologias organizacionais e de construção de ponta – tornando o Brasil, no futuro próximo, também um potencial exportador de serviços de engenharia.

#### 4.4 OS PORTOS NO BRASIL, NA CHINA E NO MUNDO – ALGUMAS ESTATÍSTICAS

Muito se falou, nesse estudo, dos investimentos por empresas chinesas em portos do Brasil e do mundo. É comum noticiar-se na mídia que a movimentação de contêineres em portos que recebem investimentos chineses tende a aumentar. Isso parece totalmente natural, uma vez que muitas das empresas que operam portos são, também, empresas que trabalham no transporte de mercadorias. Então é normal que uma parte de suas cargas que, antes, eram carregadas e descarregadas em outros portos da região, passem a ser centralizadas nos portos sob sua própria operação. Esses portos passam, assim, a concentrar boa parte das mercadorias com destino ou origem na China.

As concessões envolvem também, via de regra, grandes investimentos, além da construção e modernização de terminais. É evidente que haverá um aumento da capacidade de movimentação de carga e da qualidade do serviço prestado nos portos beneficiados pelos investimentos bilionários. O Porto de Piraeus na Grécia, por exemplo, rapidamente mais do que dobrou sua capacidade de movimentação de carga de contêineres após ser adquirido pela COSCO – o que gerou diversos empregos para os trabalhadores locais. Essas notícias são boas e devem ser aplaudidas.

É comum se encontrar listas dos maiores portos a nível mundial. Nessas listas, verifica-se rapidamente os números impressionantes dos portos chineses em termos de quantidade de carga movimentada anualmente. Uma das listas mais famosas é a *One Hundred Ports*, publicada anualmente pela Lloyd, onde se pode encontrar os 100 maiores portos em termos de movimentação de contêineres. Compilamos abaixo alguns números da *One Hundred Ports* para os anos de 2019, 2020 e 2021 (lembrando que a edição atual sempre traz os números do ano anterior. Desse modo, a lista de 2022, última publicada, traz os dados de 2021). A Tabela 2, a seguir, traz os maiores portos em cada grupo, país ou região presentes na lista Lloyd de 2022 – inclui-se, em seguida, seus dados para os anos imediatamente anteriores. Pode-se ver, desse modo, sua evolução ao longo do tempo (posição no ranking e volume em milhões de TEUs). Lembrando que a lista inclui apenas portos que estejam entre os 100 maiores do mundo:

Tabela 2 - Evolução dos maiores portos ao longo do tempo

Classif.	Grupo, país ou região	Porto	2019		2020		2021	
			Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)
1º	China	Shangai	1º	43.303.000	1º	43.503.400	1º	47.030.300
2º		Ningbo-Zhoushan	3º	27.530.000	3º	28.720.000	3º	31.070.000
3º		Shenzhen	4º	25.770.000	4º	26.550.000	4º	28.767.600
4º		Guangzhou-Nansha	5º	23.236.200	5º	23.505.300	5º	24.180.000



Classif.	Grupo, país ou região	Porto	2019		2020		2021	
			Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)
5º		Qingdao	7º	21.010.000	6º	22.010.000	6º	23.710.000
6º		Tianjin	9º	17.264.000	8º	18.353.100	8º	20.269.400
7º		Hong Kong	8º	18.361.000	9º	17.953.000	9º	17.798.000
8º		Xiamen	14º	11.122.200	14º	11.410.000	13º	12.045.700
9º		Taicang	30º	5.152.000	30º	5.212.000	25º	7.037.900
10º		Yingkou	27º	5.480.000	27º	5.650.000	34º	5.207.000
1º	EUA	Los Angeles	16º	9.337.632	17º	9.213.400	16º	10.677.610
2º		Long Beach	21º	7.632.032	19º	8.113.300	18º	9.384.368
3º		New York e New Jersey	23º	7.471.131	21º	7.585.819	19º	8.985.929
4º		Savannah	38º	4.599.177	38º	4.682.249	30º	5.613.163
5º		Seattle / Tacoma	47º	3.775.303	53º	3.320.379	48º	3.736.206
6º		Hampton Roads, Virgínia	65º	2.813.415	68º	2.937.962	55º	3.522.834
7º		Houston	62º	2.990.175	62º	3.001.164	56º	3.453.220
8º		Charleston	81º	2.436.185	80º	2.309.995	76º	2.751.442
9º		Oakland	79º	2.500.461	75º	2.461.262	80º	2.448.243
1º		Europa	Rotterdam (Holanda)	10º	14.810.804	10º	14.349.446	10º
2º	Antwerp (Bélgica)		13º	11.860.204	13º	12.031.469	14º	12.020.000
3º	Hamburg (Alemanha)		17º	9.274.215	18º	8.540.000	20º	8.715.000
4º	Valencia (Espanha)*		28º	5.439.827	29º	5.428.307	31º	5.604.478
5º	Piraeus (Grécia)*		26º	5.648.056	28º	5.437.477	33º	5.311.810
6º	Bremerhaven (Alemanha)		34º	4.856.900	36º	4.767.000	37º	5.018.900
7º	Algeciras (Espanha)		32º	5.125.385	33º	5.107.873	42º	4.799.497
8º	Felixtowe (Reino Unido)		50º	3.800.000	51º	3.435.000	49º	3.700.000
9º	Barcelona (Espanha)		53º	3.324.650	64º	2.958.040	54º	3.531.762
10º	Gioia Tauro (Itália)		78º	2.523.000	57º	3.193.000	65º	3.146.553
1º	BRI	Colombo (Sri Lanka)*	24º	7.228.337	24º	6.854.762	23º	7.250.000
2º		Valencia (Espanha)*	28º	5.439.827	29º	5.428.307	31º	5.604.478
3º		Piraeus (Grécia)*	26º	5.648.056	28º	5.437.477	33º	5.311.810
4º		Khalifa - Abu Dhabi (EAU)*	71º	3.220.000	56º	2.780.000	57º	3.440.000

Classif.	Grupo, país ou região	Porto	2019		2020		2021	
			Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)	Classif. Lloyd	Volume (milhões de TEUs)
5º		Chittagong (Bangladesh)*	58º	3.088.187	67º	2.839.977	64º	3.214.548
6º		Genova (Itália)*	74º	2.669.917	73º	2.498.850	78º	2.557.847
1º	Brasil	Santos	43º	4.165.248	45º	4.232.046	41º	4.831.972

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de <<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/>>. Consultado em 08/06/2023

Os números em verde na tabela mostram subidas no ranking; os números em azul, manutenção da mesma posição; e os números em vermelho, perdas de posição. Aparecem na tabela apenas portos que estejam entre os 100 maiores do mundo. Optou-se por inserir apenas os dez primeiros de cada país, região ou grupo. China e Europa possuem mais de dez portos na lista Lloyd. As demais regiões e países não chegam a ter dez portos nessa lista (caso do Brasil, EUA e BRI). Apenas para referência, informa-se que os dez maiores portos do mundo em 2021 eram: 1º **Shanghai (China)**; 2º Singapura; 3º **Ningbo-Zhoushan (China)**; 4º **Shenzhen (China)**; 5º **Guangzhou (China)**; 6º **Qingdao (China)**; 7º Busan (Coreia do Sul); 8º **Tianjin (China)**; 9º **Hong Kong (China)**; 10º Rotterdam (Holanda).

Observa-se que a China tem sete portos entre os dez maiores do mundo em movimentação de contêineres. O quadro chinês indica que esses portos estão se tornando cada vez maiores nos últimos anos e ganhando ou mantendo posições de destaque no ranking.

A Europa tem apenas um porto entre os dez maiores do mundo. O quadro está bastante vermelho, o que demonstra uma tendência de queda dos portos europeus dentro da lista da Lloyd nos últimos anos – que se traduz, muitas vezes, em redução do volume de contêineres que passam por esses portos. Pode-se cogitar aqui dos impactos da pandemia.

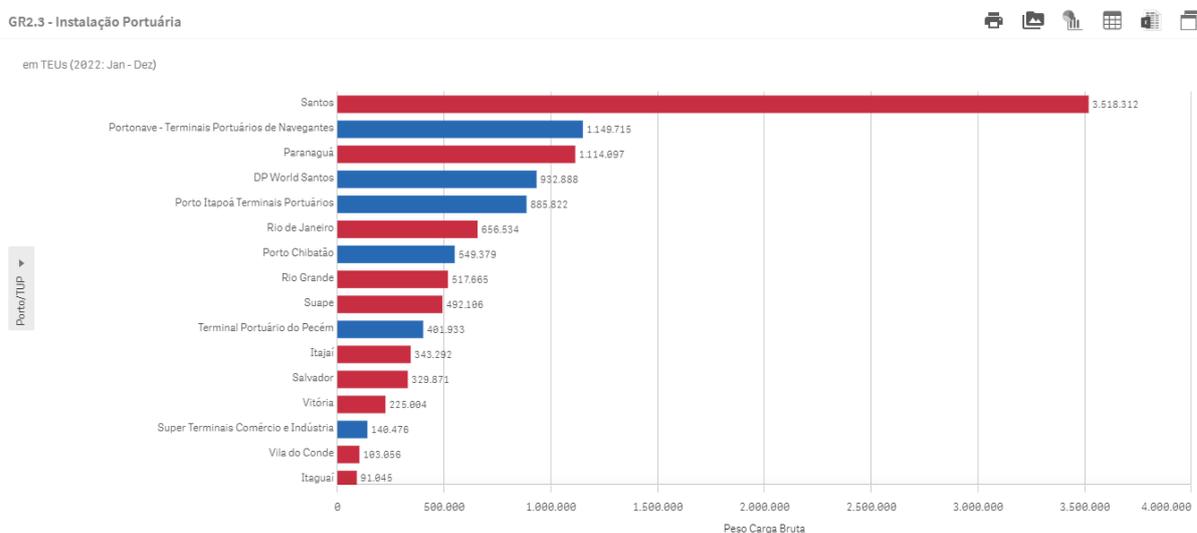
Os EUA possuem apenas nove portos na lista Lloyd, e nenhum deles está entre os dez maiores do mundo. O quadro americano está bastante verde, o que indica aumento do volume de contêineres movimentados nos últimos anos – Importação e Exportação.

No que se refere aos portos que receberam investimentos do BRI, seis estão presentes na lista Lloyd – nenhum deles entre os dez maiores do mundo. Observa-se uma leve tendência de queda na movimentação de contêineres nos últimos anos.

O Brasil tem apenas um porto na lista Lloyd: trata-se do porto de Santos, que ocupava a 41ª posição em 2021 (lista publicada em 2022). Nota-se que esse porto, o segundo maior da América do Sul, sofreu leve queda na movimentação em 2020, recuperando-se em seguida em 2021, quando superou os números dos anos anteriores. Apesar de grande, com movimentação de pouco menos de 5

milhões de TEUs em 2021<sup>184</sup>, Santos não é páreo para os portos chineses. Shanghai movimentou, nesse mesmo período, mais de 47 milhões de TEUs. Se fosse um porto chinês, Santos não estaria sequer no “top 10”. Por outro lado, se Santos fosse um porto europeu, estaria na sétima posição do continente. Se fosse um porto americano, estaria na 5ª posição naquele país. E comparado com os portos do BRI que estão na lista Lloyd, estaria na 4ª posição. Apenas para melhor visualização, apresenta-se abaixo o Gráfico 3, gerado no site da ANTAQ, com a movimentação em TEUS nos maiores portos brasileiros em 2022 (em vermelho aparecem os Portos Organizados; em azul, os TUPs). Note como Santos está muito à frente dos demais, em nível nacional, em termos de movimentação de contêineres.

Gráfico 3 - Movimentação em TEUS nos maiores portos brasileiros (2022)



Fonte: ANTAQ

Fica claro, por esses números, que os maiores portos do mundo estão na China, Europa e EUA – com a China tendo grande vantagem. É importante, porém, analisar também se o aumento em quantidade de carga movimentada vem acompanhado de um aumento em termos de eficiência do serviço, pois é essa uma das principais preocupações dos consumidores de serviços prestados por operadores portuários ao redor do mundo. Para realizar essa verificação, buscou-se os dados do famoso índice CPPI (*Container Port Performance Index*),

<sup>184</sup> Os dados gerados no site da ANTAQ para 2021 falam, na verdade, em número bastante menor do que aquele apontado na lista Lloyd: 3.533.682 de TEUS. Disponível em: <<https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/movconteiner.html#>>. Consultado em 10/06/2023.



publicado pela primeira vez em 2021<sup>185</sup>, atualizado em 2022<sup>186</sup> e, novamente, em 2023<sup>187</sup>, que mede a eficiência dos portos de contêineres no mundo, levando em conta, sobretudo, o tempo que os navios passam no porto entre sua chegada e partida após as devidas operações de carga e descarga. Vê-se, na tabela abaixo, a posição alcançada por diversos portos do mundo nas três primeiras edições do índice – referentes ao ano de 2020, 2021 e 2022 (publicadas, respectivamente, em 2021, 2022, 2023).

Na primeira e última partes da tabela, aparecem, respectivamente, os portos chineses e aqueles que receberam investimentos da China. Para os portos da China<sup>188</sup>, EUA e Europa, buscou-se selecionar, com base nos dados da lista da Lloyd de 2020<sup>189</sup>, os dez maiores portos em movimentação de contêineres de cada país ou região e que, também, estivessem ranqueados no CPPI (infelizmente, não são todos os portos que aparecem nesse ranking). No caso do Brasil, os dez maiores portos em 2020 (segundo a ANTAQ) eram, nessa ordem: Santos, Paranaguá, TUP Portonave, TUP DP World Santos, TUP Porto Itapoá, Rio Grande, TUP Porto Chibatão, Itajaí, Suape e Rio de Janeiro. A maioria dos TUPs brasileiros, infelizmente, não aparece no ranking CPPI. Por essa razão, optou-se por inserir, na tabela abaixo, os próximos portos na lista de maiores portos brasileiros em movimentação de contêineres de 2020 (de acordo com dados da

---

<sup>185</sup> THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2020: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2021.

<sup>186</sup> THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2021: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2022.

<sup>187</sup> THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2022: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2023.

<sup>188</sup> O 9º e 10º portos chineses na lista Lloyd são Yingkou e Taicang. Nenhum desses portos aparece no CPPI. Optou-se por incluir-se, para substituí-los, Dalian (11º) e Lianyungang (13º). O Porto de Rizhao (12º) também não está na lista do CPPI.

O Porto de Shanghai é composto pelos terminais de Wusongkou, Waigaoqiao e Yangshan. O Porto de Shenzhen é composto pelos terminais de Chiwan, Da Chan, Dongjiaotou, Fuyong, Neihe, Shayuchong, Shekou, Xiadong e Yantian. O Porto de Ningbo-Zhoushan é composto por Ningbo e Zhoushan. Muitos desses terminais aparecem com notas próprias no CPPI, opta-se, por isso, por incluir na tabela a melhor nota entre os terminais do porto em questão para cada ano – o nome do terminal aparece entre parêntese embaixo da nota.

<sup>189</sup> Usou-se como referência para essa escolha a Lloyd's List - One Hundred Ports 2021, que traz a lista dos 100 maiores portos em termos de movimentação de contêineres para o ano de 2020. Disponível em: < <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/one-hundred-container-ports-2021>>. Consultado em 08/06/2023.

ANTAQ<sup>190</sup>) e que estavam também ranqueados, em 2020, no CPPI: TUP Pecém, Salvador e Vitória. No caso dos portos do BRI, o critério foi diferente do utilizado para os demais portos: em vez de trabalhar com os maiores portos em termos de movimentação de contêineres, optou-se por selecionar dez portos importantes que receberam aporte do BRI, citados ao longo da dissertação, e que tem classificação no CPPI (Infelizmente, nem todos os portos do BRI citados ao longo do texto aparecem nesse ranking: Hambantota, Chittagong, Gwadar, Malaca e Kyaupkyu, por exemplo, não estão no ranking do CPPI). Os portos do BRI foram agrupados por continente, região ou país na tabela (Europa, Brasil, Ásia, Oriente Médio e África) e não necessariamente por volume de carga transportada. Tomou-se a liberdade de acrescentar a essa lista o Porto de Paranaguá, que não está relacionado ao BRI, mas que também recebeu investimentos chineses.

Assim, à direita do nome de cada porto selecionado, caso ele esteja na lista Lloyd dos 100 maiores portos de 2020, foi inserida, em letras azuis, sua posição no ranking *One Hundred Ports* (em termos de quantidade de carga de contêineres movimentada). Os dados apresentados nas colunas “2020”, “2021” e “2022” referem-se à posição desses mesmos portos no ranking CPPI (que avalia a eficiência do serviço prestado). Tem-se, assim, um quadro geral em termos de **quantidade** (maiores portos em termos de movimentação e de contêineres) e **eficiência** (tempo despendido entre a entrada e a saída do navio no porto) do serviço prestado. Os dez portos mais eficientes do mundo, segundo o CPPI 2022, são: **1º Yangshan (faz parte do porto de Shanghai na China)**; **2º Salalah (Omã)**; **3º Khalifa (Emirados Árabes Unidos)**; **4º Tanger-Mediterranean (Marrocos)**; **5º Tanjung Pelepas (Malásia)**; **6º Cartagena (Colômbia)**; **7º Ningbo (China)**; **8º Hamad (Catar)**; **9º Guangzhou (China)**; **10º Said (Egito)**.

Tabela 3 - Portos mais eficientes do mundo

Classif.	Grupo, país ou região	Porto	Ranking			
			Lloyd 2020	2020	2021	2022
1º	CHINA	Shanghai	1º	28º (Yangshan)	3º (Yangshan)	1º (Yangshan)
2º		Ningbo-Zhoushan	3º	20º (Zhoushan)	8º (Ningbo)	7º (Ningbo)
3º		Shenzhen	4º	3º (Chiwan)	17º (Shekou)	15º (Shekou)
4º		Guangzhou-Nansha	5º	4º	9º	9º
5º		Qingdao	6º	8º	33º	129º
6º		Tianjin	8º	218º	26º	16º
7º		Hong Kong	9º	7º	38º	11º
8º		Xiamen	14º	62º	40º	34º
9º		Dalian	32º	33º	81º	42º

<sup>190</sup> Site do Estatístico Aquaviário da Antaq. Disponível em: <<https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>>. Consultado em 15/04/2023.



Classif.	Grupo, país ou região	Porto	Ranking			
			Lloyd 2020	CPPI		
				2020	2021	2022
10º		Lianyungang	35º	37º	73º	92º
1º	EUA	Los Angeles	17º	328º	369º	336º
2º		Long Beach	19º	333º	370º	346º
3º		New York e New Jersey	21º	89º	N/A	306º
4º		Savannah	38º	279º	367º	348º
5º		Seattle / Tacoma	53º	335º	341º	309º
6º		Houston	62º	266º	123º	334º
7º		Hampton Roads, Virgínia	68º	85º	27º	55º
8º		Oakland	75º	332º	360º	343º
9º		Charleston	80º	95º	187º	341º
10º		Jacksonville	-	161º	94º	82º
1º	EUROPA	Rotterdam	10º	116º	300º	264º
2º		Antwerp	13º	86º	78º	62º
3º		Hamburg	18º	280º	258º	325º
4º		Piraeus*	28º	93º	82º	49º
5º		Valencia*	29º	283º	180º	303º
6º		Algeciras	33º	10º	10º	13º
7º		Bremerhaven	36º	41º	54º	61º
8º		Felixtowe	51º	313º	336º	268º
9º		Gioia Tauro	57º	142º	112º	115º
10º		Barcelona	64º	76º	19º	33º
1º	BRASIL	Santos	45º	70º	147º	116º
2º		Paranaguá*	-	252º	166º	77º
3º		Itapoá	-	69º	60º	58º
4º		Rio Grande	-	74º	91º	48º
5º		Itajaí	-	308º	N/A	240º
6º		Suape	-	81º	287º	185º
7º		Rio de Janeiro	-	199º	83º	68º
8º		Pecém	-	59º	129º	144º
9º		Salvador	-	43º	130º	124º
10º		Vitoria	-	183º	N/A	164º
1º	B R I	Genova	73º	321º	335º	313º

Classif.	Grupo, país ou região	Porto	Ranking			
			Lloyd 2020	CPPI		
				2020	2021	2022
2º		Piraeus	28º	93º	82º	49º
3º		Valencia	29º	283º	180º	303º
4º		Zeebrugge	-	87º	291º	59º
5º		Paranaguá	-	252º	166º	77º
6º		Colombo	24º	17º	22º	27º
7º		Khalifa - Abu Dhabi	56º	26º	5º	3º
8º		Haifa	-	225º	247º	51º
9º		Mombasa	-	331º	296º	328º
10º		Djibouti	-	61º	24º	26º

\* Portos com aporte chinês,

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do CPPI 2021, CPPI 2022, CPPI 2023 e de <<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/>>. Consultado em 08/06/2023

Para melhor localização geográfica, segue um mapa-múndi com a posição dos portos citados:

Mapa 18 – Mapa-múndi com localização dos portos



Fonte: Elaborado pelo autor (imagem de fundo: <https://www.educamaisbrasil.com.br/enem/geografia/mapa-mundi>)

Esse quadro é muito rico. Primeiro, deve-se observar que os grandes portos segundo a lista da Lloyd (por volume de contêineres movimentados – número em azul ao lado do nome do porto) não são necessariamente os mais eficientes (números em verde e vermelho correspondentes à posição na lista CPPI). Os Portos de Los Angeles, Long Beach, Rotterdam, Hamburg e Valencia,



por exemplo, são grandes (bem classificados na Lloyd), mas não tão eficientes (relativamente mal classificados no CPPI, abaixo das cem primeiras posições do ranking). Falando-se estritamente acerca do tamanho dos portos, relembra-se que os maiores portos do mundo estão, de fato, e nessa ordem: na (1º) China, (2º) Europa e (3º) EUA.

Os portos da China têm, claramente, um desempenho muito acima da curva, tanto na lista Lloyd quanto na CPPI. Todos estão entre os 100 maiores do mundo (7 entre os 10 maiores). Shanghai aparece, ao mesmo tempo, em 1º na lista Lloyd (quantidade) e CPPI (eficiência). Se usarmos uma métrica simples para pensar sobre a lista CPPI, considerando portos excelentes como aqueles classificados entre os cem mais eficientes do mundo (números em verde na tabela), notamos que os portos chineses, nos últimos 3 CPPIs, estão entre os cem melhores em, aproximadamente, 93% das vezes. Shanghai, Ningbo-Zhoushan, Tianjin e Xiamen têm, consistentemente, apresentado melhoras ano a ano em termos de eficiência – mesmo apesar da pandemia de covid-19.

Os EUA apresentam um quadro oposto: apesar de terem 9 portos entres os 100 maiores do mundo (e nenhum entre os 10 maiores), seus portos têm, via de regra, classificação pouco honrosa na lista CPPI. Os portos americanos aparecem, aproximadamente, 23% das vezes entre os portos excelentes (números em verde) e 77%, fora dessa classificação (números em vermelho). Apenas os portos de Virginia e Jacksonville se destacam positivamente.

No caso dos portos europeus, o resultado é bastante mitigado. Todos os seus portos estão entre os 100 maiores do mundo (mas apenas Rotterdam aparece entre os 10 maiores). Entretanto, os resultados no CPPI são um empate perfeito: 50% das vezes com performance excelente, 50% com performance fora desse padrão. Em ambos os casos, com uma consistência enorme. Até mesmo quando se trata de portos com aporte chinês, o resultado é um empate perfeito: Piraeus melhora consistentemente, mas Valência piora. Note que foi autorizado pelo governo alemão, em 2023, a aquisição de 25% do Porto de Hamburg pela COSCO. Por se tratar de uma aquisição recente e minoritária, Hamburg não foi destacado com asterisco (que indica os portos com investimento importante do BRI ou de empresas chinesas [caso de Paranaguá]).

Dos portos brasileiros, apenas Santos aparecia na lista da Lloyd entre os maiores do mundo em 2020 – em 45º. No que se refere à lista CPPI, pode-se dizer que o resultado brasileiro é bastante honroso. Em aproximadamente 43% das vezes, os portos brasileiros aparecem entre os excelentes (números em verde); em 57%, esse resultado não é alcançado. Note que o resultado em termos de eficiência, se levarmos em conta os dados brutos da lista CPPI, não está muito distante do padrão europeu. Santos, o maior porto do país, já esteve também entre os cem mais eficientes do mundo na primeira lista CPPI de 2020. O mesmo ocorreu com Suape, TUP Pecém e Salvador. Os Portos de Itapoá (TUP), Paranaguá, Rio de Janeiro e Rio Grande têm apresentado melhora consistente em seus resultados no CPPI. Destaca-se Itapoá como melhor TUP brasileiro presente na lista CPPI, na 58ª posição (outros TUPs importantes, como o Portonave, de Itajaí; o DP World Santos; e o Porto Chibatão, de Manaus, infelizmente, não aparecem nesse ranking). Destacam-se, também, o Porto de Rio Grande, como



melhor Porto Organizado (48<sup>o</sup>); e Paranaguá, porto que recebeu aporte da chinesa *China Merchants Port* e conseguiu, em três anos, passar da posição 252<sup>o</sup> para a 77<sup>o</sup> na lista CPPI.

No que se refere aos portos que receberam investimentos de empresas chinesas dentro do BRI (tomou-se aqui a liberdade de incluir o Porto de Paranaguá entre os portos BRI apenas para efeitos comparativos pois, como dito anteriormente, o Brasil não aderiu ao BRI, por isso não se pode dizer que o porto de Paranaguá seja parte dessa iniciativa), percebe-se que o resultado em termos de eficiência é mais positivo do que negativo. Em geral, não são portos enormes: apenas 5 (considerou-se aqui apenas os que aparecem na lista CPPI) estão entre os 100 maiores do mundo da lista Lloyd (nenhum entre os dez maiores). Constatou-se que esses portos que receberam investimentos chineses aparecem, aproximadamente, 53% das vezes entre os mais eficientes do mundo, contra 47% de vezes onde isso não acontece. Esse resultado está bem abaixo da média chinesa continental (93%), mas acima das médias europeia (50%), brasileira (43%) e americana (23%). Entre os portos que receberam investimento chinês, com resultados consistentemente positivos, destacam-se os portos de Piraeus, Zeebrugge, Paranaguá, Haifa, Djibuti e Khalifa (terceiro mais eficiente do mundo). Colombo apresenta queda relativa, mas está sempre entre os cem melhores do mundo.

Em alguns casos, percebem-se oscilações nesses dados, ligadas ao período de restrições do covid-19. Alguns portos tiveram uma nota CPPI mais baixa em 2021 e, depois, se recuperaram em 2022, o que parece normal. Mas o resultado geral salta aos olhos. Os portos chineses estão muito acima da média nas listas Lloyd e CPPI. Os portos que receberam investimento chinês, por sua vez, nem sempre estão na lista Lloyd, mas têm resultados acima da média no CPPI. Logo atrás, aparecem os portos europeus, com grande presença na lista Lloyd, mas pequena desvantagem na CPPI (resultado mitigado). Em seguida, os portos brasileiros que, apesar de terem apenas um nome na lista Lloyd (Santos), tem resultado honroso na CPPI. E, por fim, a grande decepção fica por conta dos portos americanos que, apesar de estarem muito presentes na lista Lloyd, aparecem muito abaixo da média na lista CPPI.

O Quadro 3 e o Gráfico 4, abaixo, sintetizam os achados dessa primeira análise:

Quadro 3 – Maiores portos – síntese

Presença na Lista Lloyd (quantidade)	China	Europa	EUA	BRI	Brasil
10	1º	10º			
9	3º	13º	17º		
8	4º	18º	19º		
7	5º	28º	21º		
6	6º	29º	38º		
5	8º	33º	53º	24º	
4	9º	36º	62º	28º	
3	14º	51º	68º	29º	
2	32º	57º	75º	56º	
1	35º	64º	80º	73º	45º

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de <<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/>>. Consultado em 08/06/2023

Gráfico 4 – Eficiência portuária – síntese



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do CPPI 2021, CPPI 2022, CPPI 2023 e de <<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/>>. Consultado em 08/06/2023

Percebe-se, pelos dados apresentados acima, que receber investimento chinês é, via de regra, favorável ao aumento da eficiência dos portos. O resultado dos portos ao redor do mundo que recebem esses investimentos tende a ser ligeiramente acima dos resultados europeus. No entanto, ficam ainda muito abaixo da eficiência dos portos da China continental – com exceção notável do Porto Khalifa, 3º mais eficiente do mundo. Essas variações devem se explicar pelo tipo de contrato e investimento feito em cada porto, além do prazo próprio de maturação desses investimentos. O que aumenta, logicamente, o interesse do país que recebe o investimento em garantir que o IED seja planejado – com um cronograma claro de investimentos e metas a serem atingidas – de forma a gerar o máximo de benefício possível em eficiência para os usuários dos serviços do porto local.

Outra maneira de ver esses dados seria buscar a média geral das posições de cada grupo nos três anos de existência da lista CPPI. Levando-se em conta tanto as notas em verde quanto as notas em vermelho e excluindo-se as casas com valor inexistente “N/A”, o resultado desse cálculo é, no mínimo, curioso:

Tabela 4 – Posição média na lista CPPI (eficiência)

Posição Média na Lista CPPI (eficiência)	China	Brasil	Europa	BRI	EUA
2020 / 2021 / 2022	36,8º	130,53º	145,4º	153,13º	253,06º

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do CPPI 2021, CPPI 2022, CPPI 2023 e de <<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/>>. Consultado em 08/06/2023

Por essa métrica, percebe-se que a nota média global do Brasil no CPPI, incluindo todos os valores da tabela (acima e abaixo de 100), só perde para a nota média da China. Pode-se interpretar esse resultado inesperado da seguinte forma: o desempenho global do Brasil é muito bom, isto é, quando se considera todos os valores; mas quando se leva em conta apenas o número de vezes em que portos brasileiros aparecem, de fato, entre as cem melhores posições no CPPI, o resultado tende a ser pior. O que significa que os portos brasileiros estão, na média geral, pouco abaixo da linha de corte estabelecida – estão, via de regra, próximos de entrar na lista dos cem melhores do CPPI. É um resultado bastante consistente. No caso dos Portos do BRI e Europa, nota-se que, apesar da nota global ser pior que a brasileira, seus portos aparecem com mais frequência entre os cem melhores no CPPI – ou seja, existem portos específicos da Europa e BRI que aparecem muito nessa faixa de excelência (entre os cem melhores) e outros que tem nota bem mais baixa, o que puxa a nota global para baixo. Outro ponto interessante é notar que a nota média global dos portos europeus está pouco acima da média global do grupo dos portos BRI. Por outro lado, como dito anteriormente, os portos BRI aparecem um pouco mais frequentemente que os europeus entre os cem melhores do CPPI. Ou seja, a disputa entre portos



européus e do BRI, em termos de eficiência, parece ser bastante parelha. Por fim, quando se trata de eficiência, percebe-se que os portos dos EUA, apesar de grandes (bem-posicionados na Lloyd – movimentam muitos contêineres), estão sempre mal posicionados em todas as métricas adotadas nesse trabalho, construídas sobre os resultados na lista CPPI. Em resumo: a China tem uma média excepcional; Brasil, Europa e BRI formam um segundo pelotão bastante coeso; e os EUA ficam bastante para trás em termos de eficiência.

Ainda quanto à questão da eficiência, vale a pena observar alguns indicadores apresentados na *Review of Maritime Transport 2022* da UNCTAD<sup>191</sup>. Em sua página 82, encontram-se estatísticas sobre o **tempo médio gasto em portos, contados em dias, por navios de contêineres em operações de carga e descarga em 2021** (lista com os 25 primeiros colocados nesse quesito). A média mundial entre os 25 melhores colocados é de 0,8 dias no porto para carga e descarga (menos de um dia, portanto). A melhor marca mundial é a do Japão – 0,36 dias. A China continental tem uma média de 0,73 dias. Em Hong Kong a média é de 0,65 dias. Nos países europeus, temos as seguintes médias com os portos citados nas tabelas anteriores: Espanha 0,65; Holanda 0,89; Itália 0,96; Reino Unido 0,83; Alemanha 1,13; Bélgica 1,20; França 0,96. Nos EUA, a média é 1,25 dias. No Brasil, a média é de 0,85 dias. Vemos que esses números confirmam os dados anteriores. Dos países europeus dessa lista, entre os 25 mais eficientes, apenas a Espanha consegue trabalhar melhor que a média mundial. Os EUA têm o pior desempenho, 25º lugar – seguido de perto pela Bélgica, antepenúltimo entre os mais eficientes. O Brasil quase alcança a média mundial dos 25 mais bem colocados (0,8 dias), ficando à frente dos EUA e de quase todos os países europeus (exceto Espanha e Reino Unido). Vê-se que, quando se considera a média geral do país e não a de cada porto separadamente, o Brasil tem uma performance que se destaca (está em 11º entre os 25 países mais eficientes do mundo). O que coincide, de certa forma, com os dados encontrados na Tabela 4 – Posição média na lista CPPI (eficiência). Vale observar que o Brasil é o segundo mais bem colocado nesse quesito entre os BRICS, abaixo apenas da China.

Isso significa que os portos brasileiros têm um padrão nacional médio bastante eficiente, embora com menos portos se destacando no CPPI entre os excelentes. Exatamente o contrário da Europa, que tem uma média geral mais baixa que a brasileira, mas com mais portos se destacando no CPPI – o que se explica, provavelmente, pela própria diversidade de condições dentro do bloco europeu, com alguns países mais avançados e outros menos avançados em termos de eficiência portuária. Os dados mostram, também, que a China continental se destaca. Hong Kong tem, igualmente, um resultado muito bom – ambos com marcas mais eficientes do que a média mundial dos 25 países mais eficientes. As dez melhores médias, em dias, nesse grupo de elite, são, respectivamente: **1º Japão 0,36**; **2º Taiwan (República da China) 0,57**; **3º Turquia 0,63**; **4º Espanha 0,65**; **5º Hong Kong (China) 0,65**; **6º Coreia do Sul 0,72**; **7º China**

<sup>191</sup> UNCTAD. *Review of Maritime Transport 2021*. New York. United Nations Publications, 2022. Disponível em: < [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf)>. Consultado em 10/06/2023.

0,73; 8º Tailândia 0,75; 9º Marrocos 0,76; 10º Vietnã / Reino Unido 0,83. Os números chineses, quando se leva em consideração o volume maciço de carga de contêineres movimentado através de seus portos, são bastante impressionantes.

Não é viável incluir os países com portos do BRI na análise desse indicador porque os investimentos chineses ocorrem em portos específicos. A nota média dos países em que tais portos se encontram se refere a todos os portos ali existentes, sejam do BRI ou não, de modo que não se poderia ter certeza se o resultado final médio do país se deve diretamente ao desempenho dos portos com investimento chinês ou não.

Desvendados os dados sobre **tamanho dos portos/quantidade** (lista Lloyd) e **eficiência/velocidade** (porto a porto na lista CPPI; e média nacional nos dados da *Review of Maritime Transport 2022*), pode-se passar agora à análise de dados sobre um terceiro fator igualmente muito importante: a **qualidade dos serviços prestados**. A qualidade é medida por um outro levantamento, o famoso LPI – *Logistics Performance Index*, lançado pelo Banco Mundial em 2007 e atualizado em 2010, 2012, 2014, 2016, 2018 e 2023<sup>192</sup>. Esse ranking é composto por notas de 0 a 5 dadas a diversos fatores, tais como: serviços de alfândega; infraestrutura; cargas internacionais; competência logística e padronização; pontualidade; monitoramento e rastreamento. No Quadro 4, é possível ver a evolução de alguns países cujos portos foram citados nos gráficos anteriores (e, também, de alguns outros não citados, apenas para efeito de comparação regional). Por se tratar de notas por país, e não por porto específico, mais uma vez, como ocorreu no indicador anterior, não será possível estender a análise para os países com portos que receberam investimentos chineses, porque não se pode ter clareza sobre em que medida e quanto esses investimentos influenciaram ou não a nota nacional média do país em questão.

Quadro 4 - Evolução dos portos no LPI

Classif.	2007	2010	2012	2014	2016	2018	2023
1	1º Singapura	1º Alemanha	1º Singapura	1º Alemanha	1º Alemanha	1º Alemanha	1º Singapura
2	2º Holanda	2º Singapura	2º Hong Kong, China	2º Holanda	4º Holanda	3º Bélgica	3º Alemanha
3	3º Alemanha	4º Holanda	4º Alemanha	3º Bélgica	5º Singapura	5º Japão	3º Holanda
4	6º Japão	7º Japão	5º Holanda	4º Reino Unido	6º Bélgica	6º Holanda	7º Bélgica
5	8º Hong Kong, China	8º Reino Unido	7º Bélgica	5º Singapura	8º Reino Unido	7º Singapura	7º Hong Kong, China
6	9º Reino Unido	9º Bélgica	8º Japão	9º EUA	9º Hong Kong, China	9º Reino Unido	13º França

<sup>192</sup> Logistics Performance Index (LPI). Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>. Consultado em 08/06/2023.



Classif.	2007	2010	2012	2014	2016	2018	2023
7	12 Bélgica	13 Hong Kong, China	9º EUA	10 Japão	10 EUA	12 Hong Kong, China	13 Japão
8	14 EUA	15 EUA	10 Reino Unido	13 França	12 Japão	14 EUA	13 Espanha
9	17 Austrália	17 França	12 França	15 Hong Kong, China	16 França	16 França	13 Taiwan, China
10	18 França	18 Austrália	18 Austrália	16 Austrália	21 Itália	17 Espanha	17 Coreia do Sul
11	21 Taiwan, China	20 Taiwan, China	19 Taiwan, China	18 Espanha	23 Espanha	19 Itália	17 EUA
12	22 Itália	22 Itália	20 Espanha	18 Taiwan, China	19 Austrália	19 Austrália	19 Austrália
13	24 África do Sul	23 Coreia do Sul	21 Coreia do Sul	20 Itália	20 África do Sul	25 Coreia do Sul	19 China
14	25 Coreia do Sul	25 Espanha	23 África do Sul	21 Coreia do Sul	24 Coreia do Sul	26 China	19 Grécia
15	26 Espanha	27 China	24 Itália	28 China	25 Taiwan, China	26 Taiwan, China	19 Itália
16	29 Grécia	28 África do Sul	26 China	34 África do Sul	27 China	33 África do Sul	19 África do Sul
17	30 China	41 Brasil	39 Chile	42 Chile	35 Índia	34 Chile	19 Reino Unido
18	32 Chile	47 Índia	45 Brasil	44 Grécia	46 Chile	39 Vietnã	38 Índia
19	39 Índia	48 Argentina	46 Índia	48 Vietnã	47 Grécia	42 Grécia	43 Vietnã
20	45 Argentina	49 Chile	47 México	50 México	54 México	44 Índia	51 Brasil
21	53 Vietnã	50 México	49 Argentina	54 Índia	55 Brasil	51 México	61 Chile
22	56 México	54 Grécia	69 Grécia	60 Argentina	64 Vietnã	56 Brasil	66 Colômbia
23	61 Brasil	72 Colômbia	53 Vietnã	65 Brasil	66 Argentina	58 Colômbia	66 México
24	82 Colômbia	53 Vietnã	64 Colômbia	97 Colômbia	94 Colômbia	61 Argentina	73 Argentina
25	99 Rússia	94 Rússia	95 Rússia	90 Rússia	99 Rússia	75 Rússia	88 Rússia

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados de <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>. Consultado em 08/06/2023

O primeiro LPI, de 2007, avaliava 150 entidades (entre países e regiões); o último, de 2023, avalia 139. Ou seja, trata-se de um ranking bastante abrangente. Vamos adotar o seguinte critério: posições de 1 a 10 = excelente; 11 a 20 = bom; 21 a 30 = mediano; 31 a 40 = regular; abaixo de 40 = desempenho ruim.



Em tons de verde, aparecem os países europeus. É possível notar uma predominância de tons verdes na parte superior da tabela, o que indica boa qualidade do serviço portuário. Alemanha, Holanda e Bélgica têm um bom histórico. França, Grécia, Espanha, Itália e Reino Unido têm um desempenho geralmente entre bom e mediano. É possível notar, ao longo do tempo, uma queda da posição do Reino Unido e uma subida das posições de Grécia e Espanha.

A China tem, com algumas oscilações, trajetória ascendente no ranking, passando da 30ª posição em 2007 para a 19ª em 2023. O que significa que ela teria passado de um nível mediano (que historicamente predominou) para o nível bom (no último LPI). Hong Kong, que é parte da China, oscilou ao longo do tempo entre bom e excelente (com leve predominância de posições excelentes).

Os EUA oscilaram entre excelente e bom, com leve predominância de posições no nível bom.

O Brasil, por sua parte, esteve sempre em posições de desempenho ruim: sua melhor classificação foi 41ª; sua pior, 65ª. Atualmente, sua posição é 51ª, leve subida com relação ao último LPI (56ª). O que acende um alerta: os portos do Brasil precisam melhorar bastante a qualidade do serviço portuário oferecido aos usuários.

Também foram inseridos na tabela, para comparação, alguns representantes de outros grupos de interesse. No Grupo do sudeste asiático, em tons de amarelo na tabela, nota-se as posições sempre excelentes de Singapura (basta notar que o primeiro lugar é sempre, alternativamente, de Singapura ou Alemanha). As boas posições do Japão, que tem posições excelentes ou no nível bom (com predominância da excelência). Taiwan (Rep. Da China) com posições entre mediano e bom (com predominância do nível bom). Coreia do Sul com resultados pouco melhores que os chineses – sempre no nível mediano, mas passando ao nível bom no último LPI. E o Vietnã com desempenho ruim, às vezes acima, às vezes abaixo do Brasil. Atualmente está em 43º, melhor que o resultado brasileiro.

Em tons de rosa, no quadro, encontram-se as grandes economias da América Latina. Nota-se, de imediato, que essas cores se concentram na parte baixa da tabela, indicando predominância de desempenho ruim. O Chile é o país desse grupo que tem, historicamente, os melhores resultados, com posições entre desempenho regular e ruim (com predominância do desempenho ruim). No primeiro LPI, de 2007, o Brasil está atrás do Chile, Argentina e México – à frente apenas da Colômbia; no LPI 2010, o Brasil dá um salto e aparece à frente de todos os países desse grupo, alcançando sua melhor marca histórica – 41º (quase saindo da faixa de desempenho ruim); em 2012, o Brasil cai 4 posições e é ultrapassado pelo Chile; em 2014, o Brasil tem seu pior desempenho histórico (65º), ficando, novamente, à frente apenas da Colômbia; em 2016, o Brasil sobe para a 55ª posição e ultrapassa, também, a Argentina (ficando atrás de Chile e México); em 2018, o Brasil cai para 56º, continuando atrás de Chile e México. O ranking LPI é descontinuado por alguns anos, provavelmente por conta da pandemia de covid-19. Em 2023, saí o mais recente LPI. O Brasil está atualmente na 51ª posição, à frente de Chile, Colômbia, México e Argentina. Isso significa que o Brasil lidera

nesse grupo que tem, atualmente, apenas países com desempenhos ruins em termos de qualidade do serviço portuário prestado.

Em branco, no quadro, pode-se encontrar o desempenho dos demais membros do BRICS – ao lado de China e Brasil. Se desconsiderarmos o resultado de Hong Kong, percebe-se que, historicamente, o melhor resultado no universo dos BRICS era o da África do Sul. O país africano tem resultados predominante medianos, com algumas quedas para o nível regular e duas presenças no nível bom. Atualmente, a África do Sul está em 19º, dentro, portanto, do nível bom – empatado com a China, que vem também em uma trajetória de melhora. África do Sul e China vivem, historicamente, seu melhor momento. A Índia oscila entre desempenho ruim (predominante) e regular. Atualmente, está no nível regular, na 38ª posição, à frente do Brasil (51º). A Rússia, por sua vez, tem um resultado sempre terrível no LPI, com desempenho sempre ruim, variando entre a 75ª e a 99ª posição.

A Austrália, representante da Oceania, tem sempre estado dentro da faixa do nível bom, mas com leve tendência de queda. País continental que já esteve na 16ª posição do LPI em 2014, a Austrália, hoje, está empatada com China, África do Sul, Grécia, Itália e Reino Unido na 19ª posição – pouco abaixo da Coreia do Sul e dos EUA (ambos empatados em 17º).

Os primeiros 25 colocados no LPI 2023, com suas respectivas notas gerais (de 0 a 5), são: **1º Singapura (4,3)**; 2º Finlândia (4,2); 3º Dinamarca (4,1); 3º Alemanha (4,1); 3º Holanda (4,1); 3º Suíça (4,1); 7º Áustria (4,0); 7º Bélgica (4,0); 7º Canadá (4,0); **7º Hong Kong - China (4,0)**; 7º Suécia (4,0); 7º Emirados Árabes Unidos (4,0); 13º França (3,9); 13º Japão (3,9); 13º Espanha (3,9); 13º Taiwan - Rep. Da China (3,9); 17º Coreia do Sul (3,8); 17º EUA (3,8); 19º Austrália (3,7); **19º China (3,7)**; 19º Grécia (3,7); 19º Itália (3,7); 19º Noruega (3,7); 19º África do Sul (3,7); 19º Reino Unido (3,7). O Brasil, apenas para efeitos comparativos, está na 51ª posição, com nota 3,2, empatado com Bulgária, Chipre, Hungria, Kuwait e Romênia.

Por fim, fechando essa rodada de estatísticas, foram pesquisados, também, dados disponibilizados pela ANTAQ em seu Estatístico Aquaviário, que oferece instantaneamente informações sobre todos os portos públicos e privados do Brasil a partir de 2018. Para essa pesquisa, interessa saber como se comporta o ranking de movimentação de contêineres ao longo dos últimos anos no Brasil. Se no momento acima tratava-se da qualidade do serviço, retorna-se agora, novamente, a uma outra métrica: a quantidade de carga transportada. Colocou-se abaixo, na

Tabela 5, portanto, todos os vinte maiores portos de contêineres do Brasil (mesclando Portos Organizados e TUPs), com a respectiva carga movimentada ano a ano no período de 2018 a 2022 (em toneladas). Coloriu-se os dados da tabela referentes a um mesmo porto com a mesma cor, para se poder melhor acompanhar seu resultado ano a ano.



Tabela 5 - Movimentação de contêineres ao longo dos últimos anos no Brasil

Classif.	2018		2019		2020		2021		2022	
	Porto/TUP	Peso carga bruta								
1	Santos	36.554.622	Santos	36.408.386	Santos	34.970.630	Santos	38.559.278	Santos	37.625.331
2	Paranaguá	8.698.240	Paranaguá	9.512.330	Paranaguá	10.155.482	PORTONAVE - Term. Portuários de Navegantes	12.382.485	PORTONAVE - Term. Portuários de Navegantes	12.657.881
3	Rio Grande	8.621.028	Porto Itapoá - Terminais Portuários	8.002.614	PORTONAVE - Term. Portuários de Navegantes	9.232.954	Paranaguá	11.499.949	Paranaguá	11.460.017
4	PORTONAVE - Term. Portuários de Navegantes	8.032.368	PORTONAVE - Term. Portuários de Navegantes	7.835.699	DP World Santos	8.663.968	DP World Santos	9.138.571	Porto Itapoá - Terminais Portuários	9.777.548
5	Porto Itapoá - Terminais Portuários	7.138.567	Rio Grande	7.694.565	Porto Itapoá - Terminais Portuários	8.026.562	Porto Itapoá - Terminais Portuários	8.693.799	DP World Santos	9.727.880
6	DP World Santos	6.884.518	DP World Santos	7.314.524	Rio Grande	7.621.206	Rio Grande	7.351.413	Rio de Janeiro	8.224.669
7	Suape	5.096.243	Porto Chibatão	5.963.648	Porto Chibatão	6.204.580	Rio de Janeiro	6.918.636	Porto Chibatão	6.028.838
8	Salvador	4.260.759	Suape	5.387.407	Itajaí	5.979.699	Porto Chibatão	6.858.596	Rio Grande	5.703.333
9	Rio de Janeiro	4.027.794	Itajaí	5.316.032	Suape	5.583.554	Suape	5.891.878	Suape	5.625.728
10	Itajaí	3.968.288	Terminal Portuário do Pecém	4.606.880	Rio de Janeiro	4.806.586	Itajaí	5.822.791	Terminal Portuário do Pecém	5.388.753
11	Porto Chibatão	3.764.454	Rio de Janeiro	4.574.092	Terminal Portuário do Pecém	4.782.972	Terminal Portuário do Pecém	5.375.156	Salvador	4.180.192
12	Itaguaí	3.662.927	Salvador	4.171.216	Salvador	4.156.659	Salvador	4.504.887	Itajaí	3.883.084
13	Terminal Portuário do Pecém	3.217.620	Vitória	2.778.874	Vitória	2.717.377	Vitória	2.948.030	Vitória	2.560.762
14	Vitória	2.660.289	Itaguaí	2.568.921	Itaguaí	2.294.668	Itaguaí	2.172.305	Itaguaí	1.262.878
15	Super Terminais Com. e Ind.	2.167.412	Vila do Conde	1.430.516	Vila do Conde	1.328.716	Vila do Conde	1.166.737	Super Terminais Com. e Ind.	1.024.451

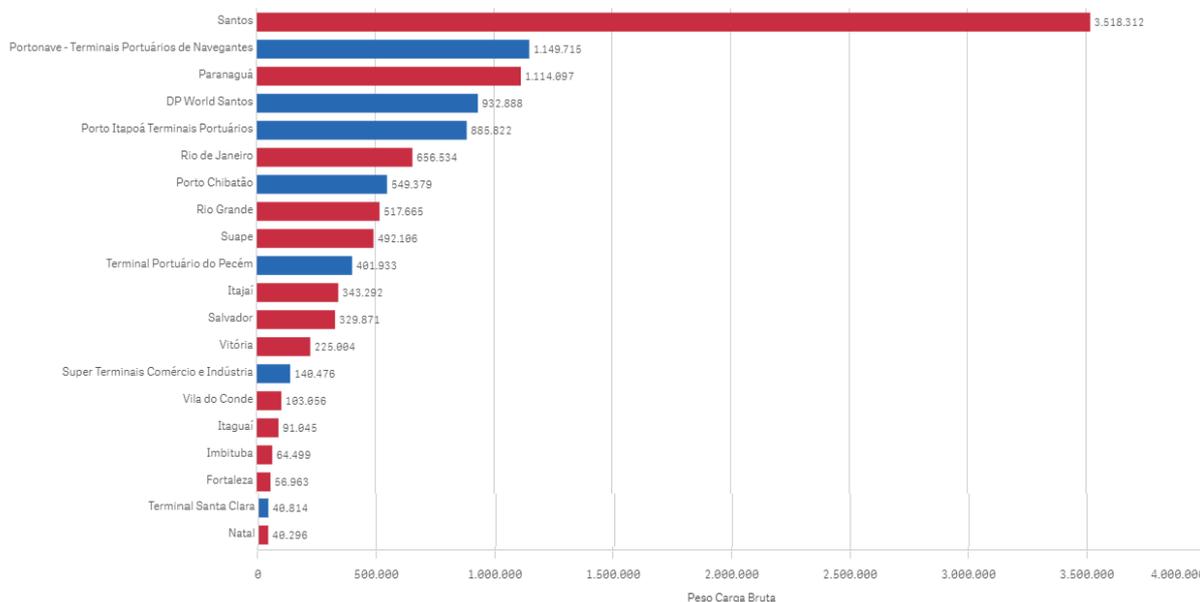


Classif.	2018		2019		2020		2021		2022	
	Porto/TUP	Peso carga bruta	Porto/TUP	Peso carga bruta	Porto/TUP	Peso carga bruta	Porto/TUP	Peso carga bruta	Porto/TUP	Peso carga bruta
16	Vila do Conde	1.401.274	Super Terminais Com. e Ind.	908.260	Super Terminais Com. e Ind.	850.563	Super Terminais Com. e Ind.	1.008.857	Imbituba	887.441
17	Imbituba	1.068.580	Imbituba	838.722	Imbituba	759.235	Imbituba	822.661	Vila do Conde	745.443
18	Fortaleza	954.019	Fortaleza	623.373	Fortaleza	467.681	Fortaleza	545.055	Terminal Santa Clara	383.452
19	Natal	418.519	Natal	391.601	Natal	394.880	Terminal Santa Clara	385.163	Natal	337.432
20	Terminal Santa Clara	413.291	Terminal Santa Clara	234.330	Terminal Santa Clara	309.899	Natal	371.081	Fortaleza	317.199

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do Site do Estatístico Aquaviário da Antaq. Disponível em: <<https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>>. Consultado em 15/04/2023

No Gráfico 5, abaixo, pode-se ver esse mesmo resultado em TEUs apenas para o ano de 2022 (o que gera algumas pequenas alterações nas posições de cada porto). Em vermelho, aparecem os Portos Organizados e, em azul, os TUPs.

Gráfico 5 - Movimentação de contêineres no Brasil em 2022



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

No Mapa 19, abaixo, pode-se ver a localização das diversas instalações portuárias de contêineres do Brasil.

Mapa 19 - Localização das diversas instalações portuárias de contêineres brasileiras



Fonte: adaptado do site da ANTAQ

Analisando o Gráfico 5 e observando o resultado dos cinco maiores portos brasileiros em termos de movimentação de contêineres, é imperativo destacar a diminuição do volume movimentado pelo Porto Rio Grande e a recente ultrapassagem sofrida por Paranaguá pelo Portonave (TUP). Quanto ao Porto de Rio Grande, vale notar que ele, ao mesmo tempo que decaiu em termos de movimentação, melhorou sua nota no CPPI (alcançando a 48ª posição, melhor posição entre portos brasileiros). Fatores que, possivelmente, podem estar relacionados. O aumento da eficiência do Porto Rio Grande pode se explicar, talvez, pela progressiva diminuição da movimentação de contêineres.

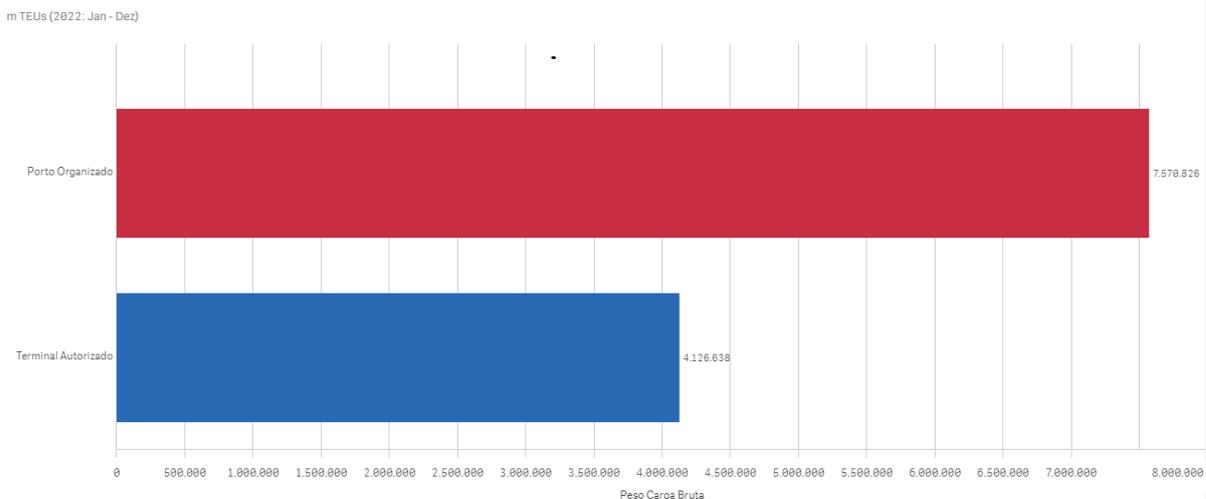
A ultrapassagem sofrida por Paranaguá (PR) pelo Portonave (SC) merece destaque. Isso não significa, contudo, uma decadência de Paranaguá (3º maior do país). Ambos os portos melhoram seus números ano a ano. Ambos os portos progredem, mas é inegável que o Portonave<sup>193</sup>, primeiro porto privado de Santa

<sup>193</sup> Dado curioso: Diogo Piloni, Ex-Secretário de Portos do governo Bolsonaro e que tentou realizar a privatização do Porto Organizado de Itajaí, assumiu recentemente, em abril de 2023, o cargo de diretor-superintendente do TUP Portonave (rival privado do Porto público que tentou privatizar e que se encontra na mesma cidade). Contratação que, certamente, não passou despercebida pelos

Catarina, progride um pouco mais rápido nos últimos tempos em termos de movimentação de contêineres. Como explicação para esse fenômeno, costuma-se destacar a presença de câmara frigorífica automatizada e a boa capacidade de armazenamento como elementos que ajudam a entender o sucesso desse porto. Mas o principal elemento que explica o avanço do Portonave é, na verdade, o regime fiscal de importação do ICMS nos portos de Santa Catarina. Os Benefícios Fiscais oferecidos por esse Estado, Tratamento Tributário Diferenciado (TTD 409, 410 e 411), possibilitam pagar menos ICMS e permitem diferimento do pagamento do imposto. Isso aumenta a competitividade dos portos do Estado na descarga de mercadorias. Trata-se, como se vê, de um Regime Especial para Importações que dá vantagem comparativa aos Portos de Santa Catarina, em uma verdadeira lógica de Guerra Fiscal.

Por fim, percebe-se que, apesar de Santos estar muito à frente dos demais em termos de movimentação de contêineres e, na soma geral, os Portos Organizados estarem a frente dos TUPs (como se vê no gráfico abaixo do site da ANTAQ para o ano de 2022), é inegável que os TUPs contribuem de maneira cada vez mais importante para a movimentação de contêineres no Brasil. Entre os Portos Organizados, destacam-se Santos, Paranaguá e Rio de Janeiro. Já entre os TUPs, destacam-se Portonave; DP World Santos e Itapoá.

Gráfico 6 - Movimentação de contêineres (2022)



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Por outro lado, Paranaguá (atual 3º maior do Brasil) é o porto que mais recebeu investimentos chineses no Brasil. Apesar de ter sido ultrapassado pelo Portonave, Paranaguá fez vários progressos importantes que merecem destaque. Primeiro, a questão da utilização mais intensiva do modal ferroviário. A mídia nacional noticiou, recentemente, que o TCP de Paranaguá, adquirido em 2018

---

críticos das políticas de privatização do governo anterior. Cf. Notícia de Jornal. Diarinho. Ex-Secretário Nacional de Portos assume cargo na Portonave. Disponível em: <<https://diarinho.net/materia/643745/Ex-secretario-Nacional-de-Portos-assume-cargo-na-Portonave>>. Consultado em 11/06/2023.



pela *China Merchants Port*, registrou o dobro de movimentação de contêineres pela ferrovia que serve o porto em 2022, se comparado com o volume movimentado sete anos antes, em 2016. Só entre 2021 e 2022, o salto seria da ordem de 40%<sup>194</sup>. Segundo, em números absolutos, a movimentação de contêineres de Paranaguá aumenta ano a ano. Inclusive, vale notar que, em 2021, o TCP de Paranaguá terminou o ano com a maior movimentação de contêineres de sua história: 1,1 milhão de TEUs. Resultado devido, segundo a empresa, aos investimentos recentes em infraestrutura e capacidade logística<sup>195</sup>. Terceiro, o Porto Organizado avança rapidamente em termos de eficiência, o que pode ser medido pela sua posição no CPPI: entre 2020 e 2022, Paranaguá passou da 252<sup>a</sup> para a 77<sup>a</sup> posição no ranking, entrando, assim, no seleto grupo dos cem portos mais eficientes do mundo. Em termos nacionais, no parâmetro eficiência, Paranaguá só perde para os portos organizados do Rio de Janeiro (68<sup>o</sup>) e Rio Grande (48<sup>o</sup>), e para o TUP Itapoá (58<sup>o</sup>). Ou seja, o TCP, sob a liderança da CMPort chinesa, parece fazer progressos tanto em termos quantitativos (movimentação de contêineres) quanto em termos de eficiência (avanço no CPPI) – além de progredir no uso do modal ferroviário.

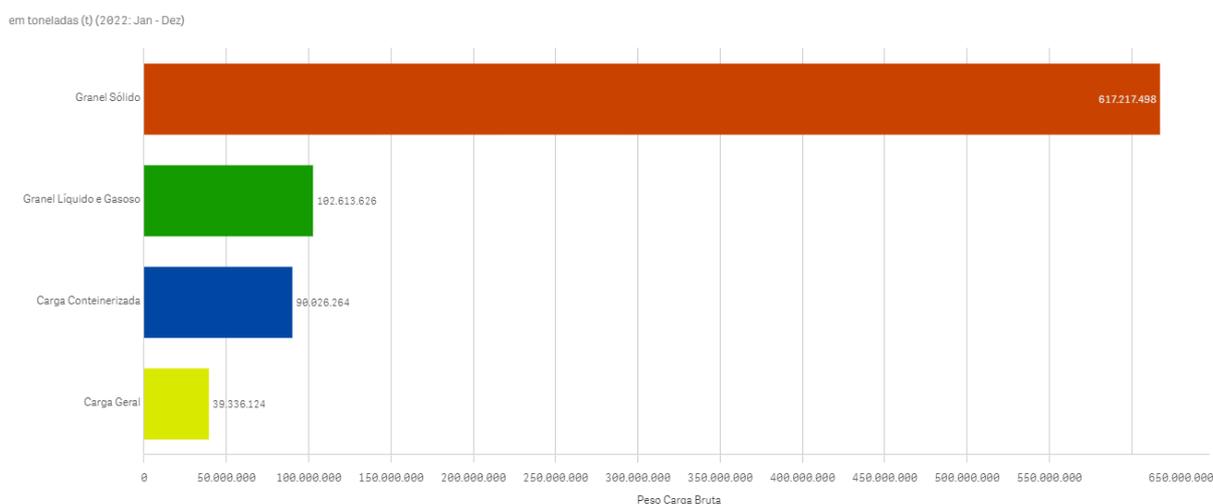
Nesse tópico, até agora, deu-se grande destaque aos dados sobre contêineres. Isso ocorre porque, normalmente, se mede a modernização dos portos pelo seu desempenho nesse tipo de transporte. É importante, contudo, lembrar que o Brasil faz muita movimentação, tanto de importação quanto de exportação, de Granel Sólido, Líquido e Gasoso – cargas que, geralmente, não são containerizadas. Isso fica bastante claro nos dados da ANTAQ. Traz-se, a seguir, alguns dados sobre esse tema para o ano de 2022. Vê-se abaixo, por exemplo, o perfil da carga no Brasil e o tipo de navegação predominante:

---

<sup>194</sup> Notícia de Jornal. Em 7 anos, TCP dobra movimentação de contêineres por ferrovia até o Porto de Paranaguá. *Portos e Navios*, 2023. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/em-7-anos-tcp-dobra-movimentacao-de-containeres-por-ferrovia-ate-o-porto-de-paranagua>>. Consultado em 15/04/2023.

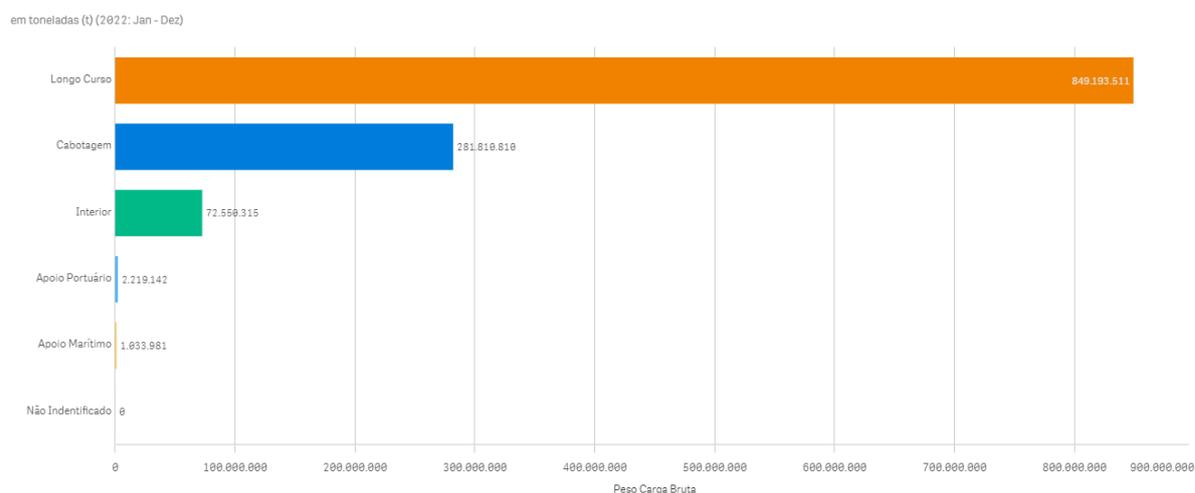
<sup>195</sup> Site do TCP - Recorde: Paranaguá Encerra 2021 Com A Maior Movimentação De Contêineres De Sua História. Disponível em: <<https://www.tcp.com.br/recorde-paranagua-encerra-2021-com-a-maior-movimentacao-de-containeres-de-sua-historia/>>. Consultado em 08/06/2023.

Gráfico 7 - Perfil de carga (Brasil)



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

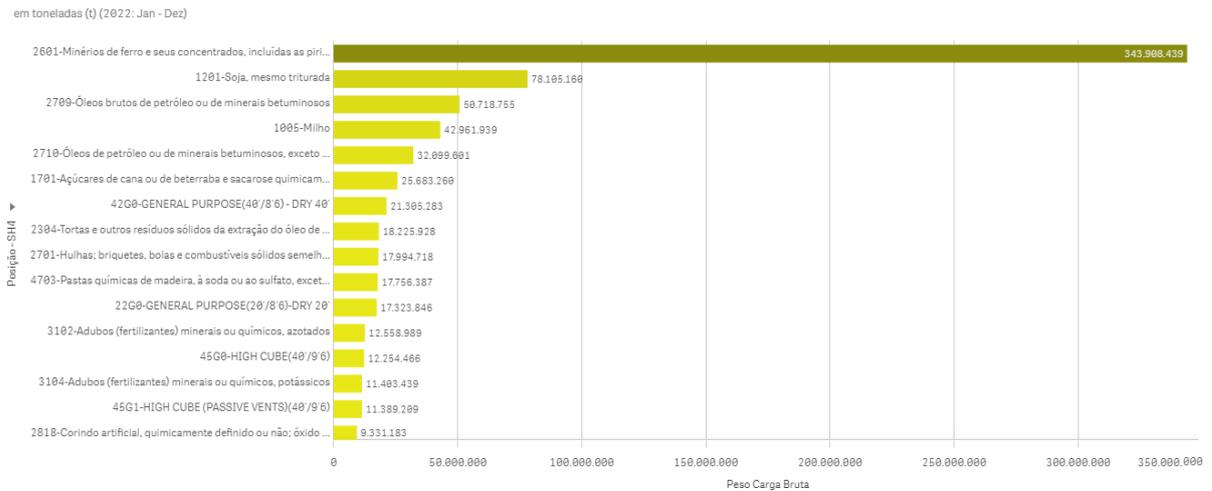
Gráfico 8 - Tipo de navegação (Brasil)



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

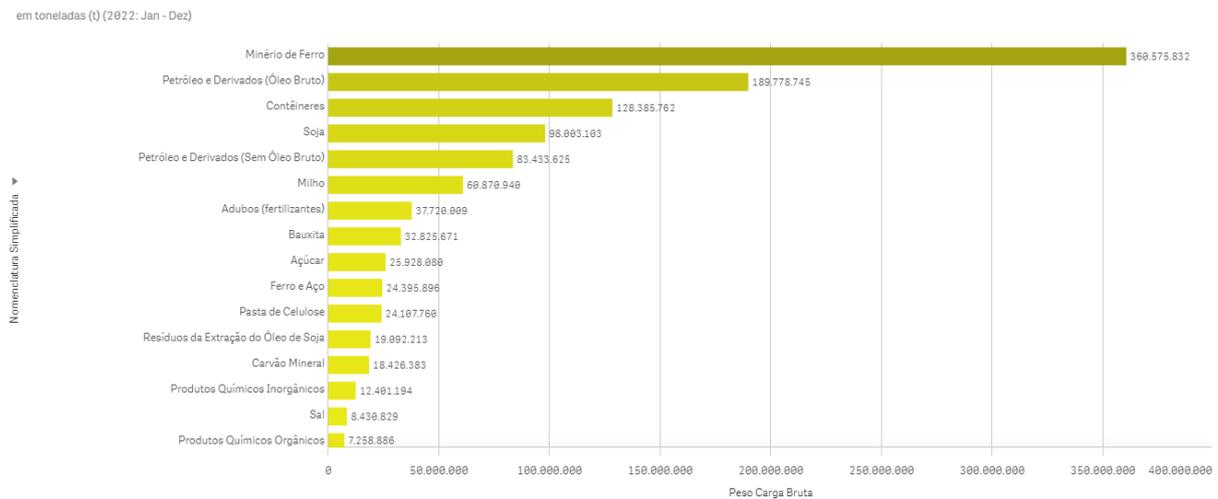
Logo, percebe-se o predomínio, no Brasil, do transporte de Granel Sólido em navegação de longo curso. O que é normal, tendo em conta o tipo de produtos exportados pelo país. A Carga Containerizada fica, por isso, bem atrás do granel. Nos gráficos abaixo, pode-se ver a clara predominância, em peso, das movimentações de minério de ferro, soja e óleos brutos de petróleo, se comparadas aos contêineres.

**Gráfico 9 – Grupo de mercadoria (Posição SH4)**



Fonte: Estatístico Aquaviário – ANTAQ

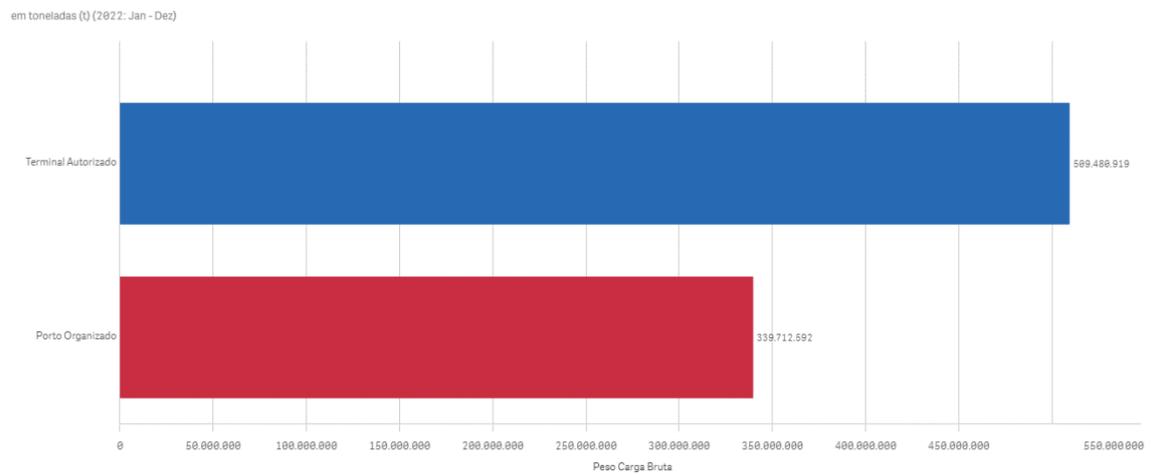
**Gráfico 10 – Grupo de mercadoria (nomenclatura simplificada)**



Fonte: Estatístico Aquaviário – ANTAQ

Grande parte desse tipo de carga é transportada através dos TUPs, de propriedade, muitas vezes, de empresas ligadas diretamente à exportação de matérias-primas para o exterior. Não surpreende, por fim, que o peso da carga que passa pelos TUPs (composta principalmente de granéis para exportação – embora também transportem contêineres, como dito anteriormente) seja maior do que o peso da carga que passa pelos Portos Organizados (que atuam fortemente com contêineres – carga geralmente mais leve e mais valiosa, muitas vezes ligada à importação). A vantagem dos TUPs em peso da carga transportada pode ser vista no gráfico abaixo.

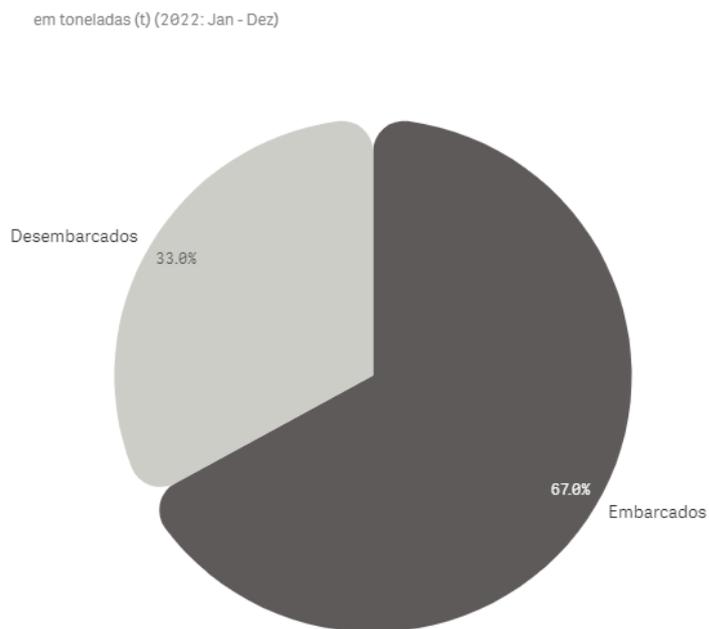
Gráfico 11 - Carga transportada por tipo de instalação



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

A maior parte dessa carga é direcionada, como se pode imaginar, para a exportação, através da navegação de longo curso.

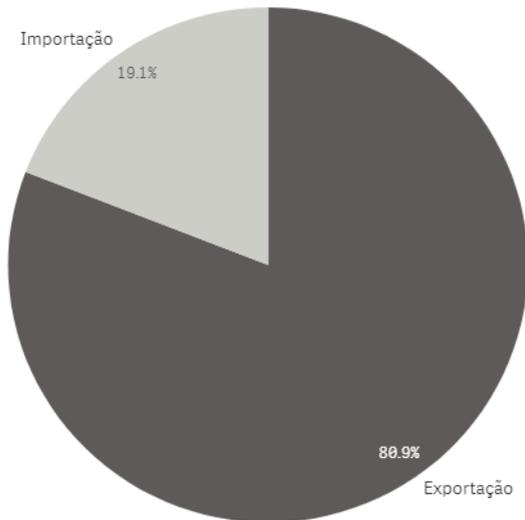
Gráfico 12 - Sentido da carga transportada



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Gráfico 13 - Sentido da carga transportada no longo curso

em toneladas (t) (2022: Jan - Dez)

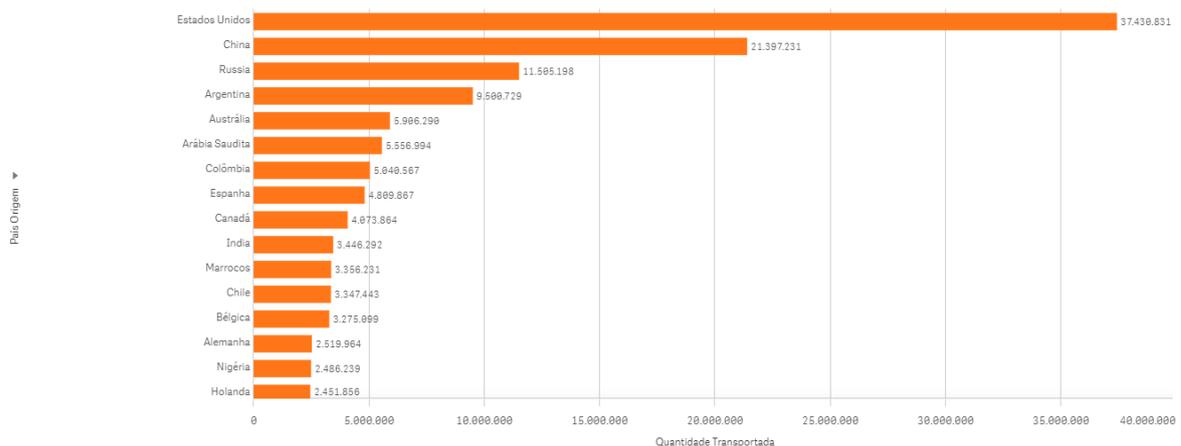


Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Quando se trata de importação, em termos de peso, nota-se que um grande volume vem dos EUA, China, Rússia, Argentina, Austrália e Arábia Saudita. Aqui entram os produtos industrializados containerizados vindos, geralmente, dos EUA e China; e as matérias primas (granéis) embarcadas de outros países, tais como: o petróleo leve da Arábia Saudita; Gás e Petróleo russo; produtos alimentícios argentinos, como o trigo; carvão e produtos alimentícios da Austrália etc.

Gráfico 14 - País/porto de origem das importações

em toneladas (t) (2022: Jan - Dez)

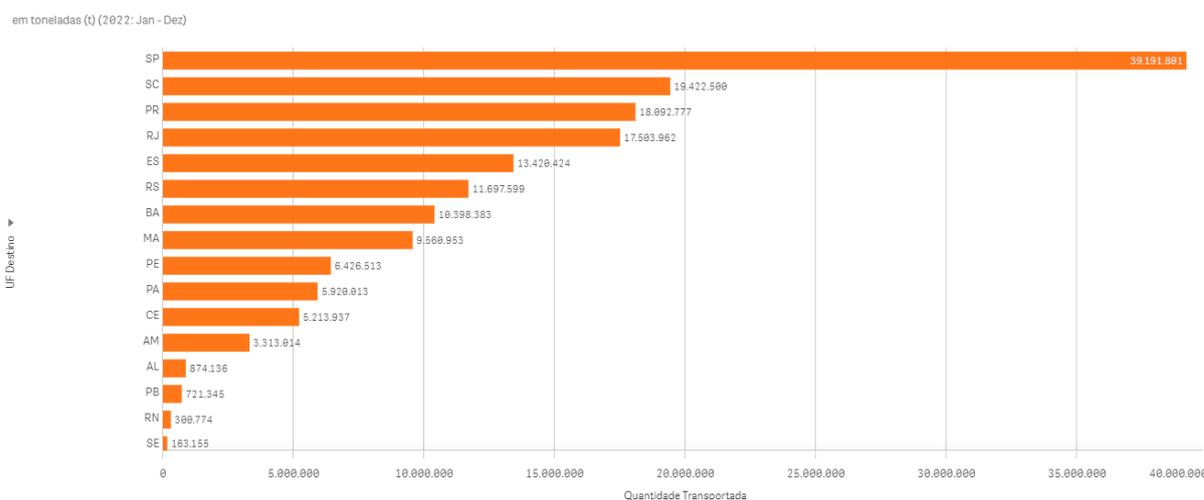


Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Como grande parte dessa importação é containerizada, com destaque para importações dos EUA e da China, esses produtos acabam sendo recepcionados, sobretudo, em portos de São Paulo, Santa Catarina e Paraná – portos com grande expertise em contêineres (caso dos portos organizados de Santos e Paranaguá; e

dos TUPs Portonave e Itapoá, por exemplo). Há também, de outro lado, TUPs especializados em receber o petróleo importado, como é o caso do Terminal Aquaviário de Angra dos Reis (RJ), pertencente à Petrobras e que recebe o petróleo que será enviado, em seguida, para as refinarias de Duque de Caxias (RJ) e Gabriel Passos (MG). E do Terminal Almirante Barroso (São Sebastião - SP), também da Petrobras e que abastece quatro refinarias em São Paulo.

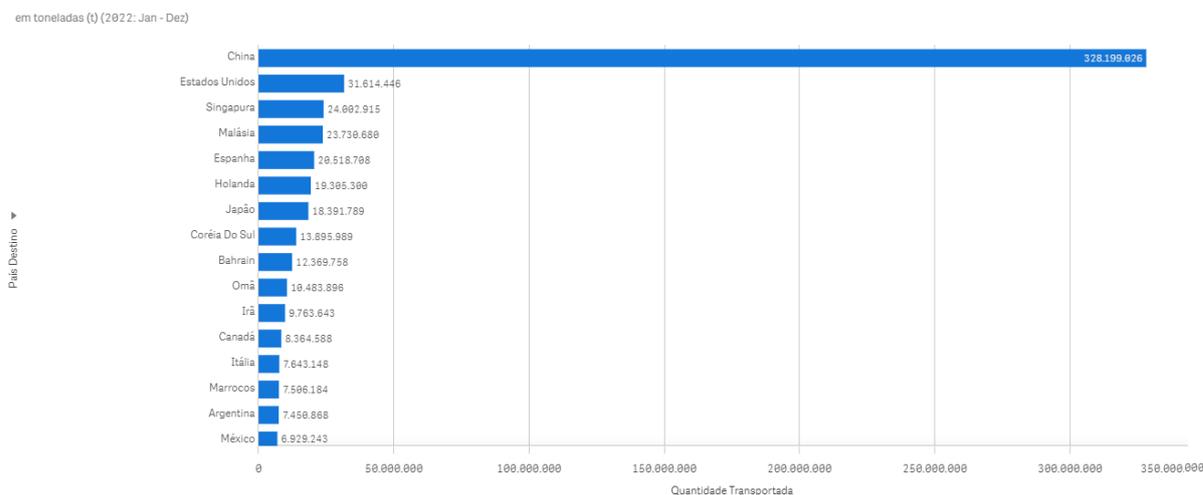
Gráfico 15 - UF/Porto de destino das importações



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Quando se trata de exportação, o quadro muda bastante de figura. O Brasil exporta maciçamente para a China.

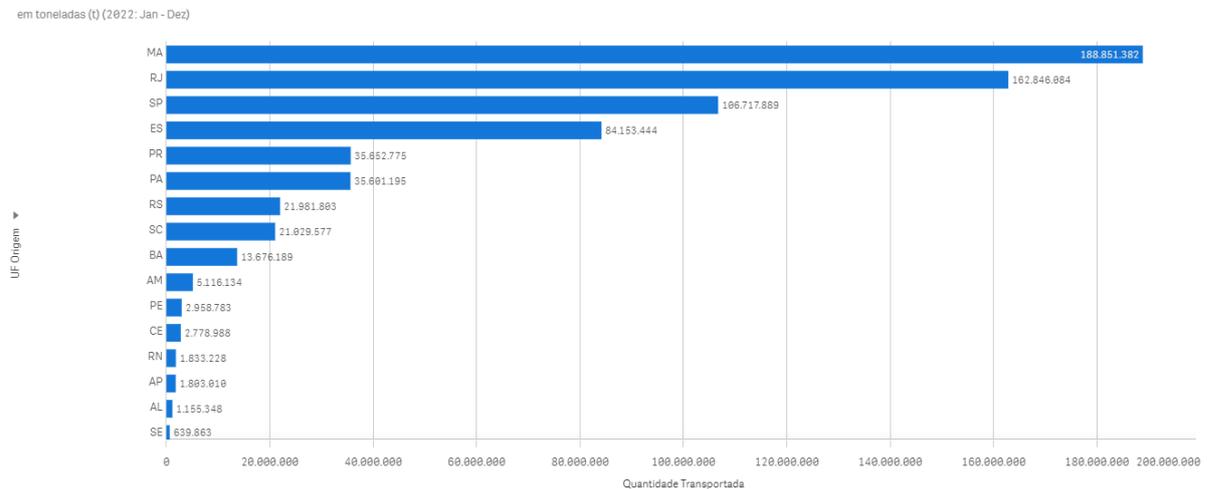
Gráfico 16 - País/porto de destino das exportações



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Certamente, parte dessa exportação vai em contêineres, mas o grande volume é de granéis, que geralmente não são containerizados<sup>196</sup>. Notabilizam-se, agora, por conta do peso da mercadoria exportada, portos de Estados como Maranhão, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo.

Gráfico 17 - Peso da mercadoria exportada por UF/Porto de origem

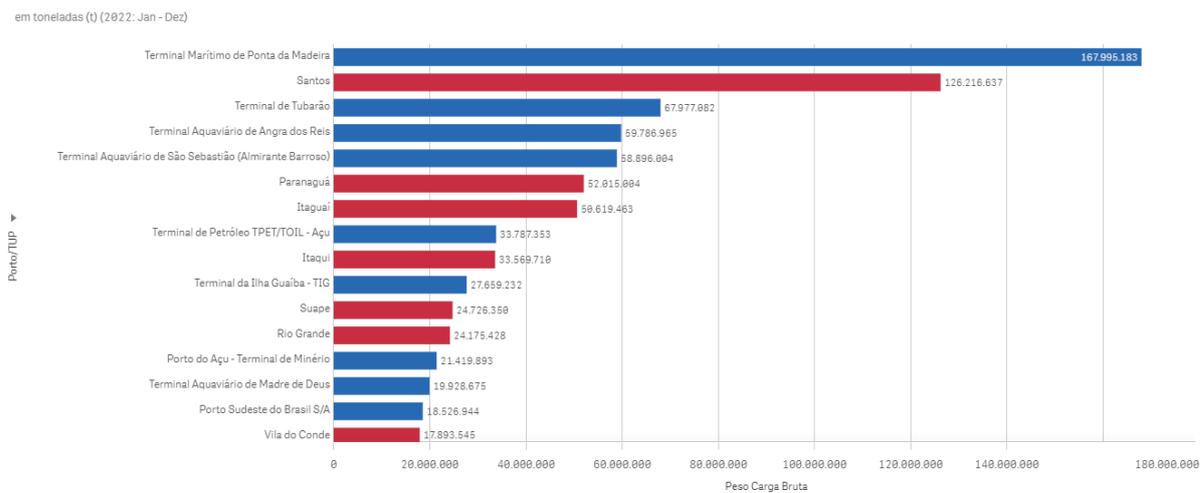


Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Nesse contexto de exportações, os TUPs se destacam pois, como dito anteriormente, muitos são especializados em cargas a granel. O TUP Terminal Marítimo de Ponta da Madeira, ao lado do Porto de Itaqui no Maranhão, por exemplo, pertence à Vale S.A. e é especializado em exportação de minério de ferro da Serra dos Carajás no Pará. O TUP Porto de Tubarão, terminal do Porto de Vitória, também pertence à Vale S.A. e é especializado em exportação de minério de ferro. Os Portos organizados de Santos e Paranaguá se destacam pela exportação de soja. Paranaguá tem destaque, também, na exportação de frango e demais proteínas animais. O Porto Organizado de Itaguaí (RJ) se destaca na exportação de minério de ferro.

<sup>196</sup> Não é impossível, contudo, enviar alguns tipos de granéis em contêineres – é comum se embarcar soja em contêineres pelo porto de Santos em direção à China, por exemplo. Isso é também uma forma de se evitar que os contêineres voltem vazios para os portos de origem.

Gráfico 18 - Volume de exportação por tipo de instalação portuária



Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Nota-se, por todos os dados apresentados, que o setor de granéis é, também, muito importante para os portos e para a economia brasileira em geral. Poder-se-ia argumentar então que, como o Brasil, a Austrália é também um grande exportador de matérias primas. Estão na pauta de exportação desse país produtos como carvão, minério de ferro, carne e trigo. O grande comprador dos produtos australianos, apesar de sérios desentendimentos políticos, é a China. Há, portanto, muitas semelhanças entre Brasil e Austrália. Nesse sentido, vale a pena voltar mais uma vez à reflexão sobre o desconhecido modelo australiano – que seria o abortado modelo de privatização proposto pelo governo anterior. Será que faz sentido copiar a Austrália? O primeiro capítulo dessa dissertação terminou com a conclusão de que não seria uma boa ideia abrir mão do modelo consagrado do *Landlord*. Concluiu-se, naquele momento, que privatizar não apenas a operação, mas também a administração dos portos brasileiros, seria um salto no escuro. Esse tipo de privatização traria graves consequências econômicas, administrativas, de política regulatória, de planejamento e de soberania. Mas, apesar de tudo isso, é ainda preciso se perguntar: será que o modelo Australiano traz bons resultados? Porque, se fosse esse o caso, isso poderia ser um argumento a seu favor. Tem-se em mãos todos os dados. Passa-se, em seguida, a uma simples comparação.

O primeiro indicador apresentado nesse tópico foi a lista Lloyd (100 maiores portos do mundo). Vejamos quantos portos cada país tem nessa lista: **China 25**; EUA 9; Japão 5; Turquia 3; Coreia do Sul 3; Reino Unido 3; Espanha 3; Taiwan 3; Vietnã 3; **Austrália 2**; Itália 2; Indonésia 2; Índia 2; Emirados Árabes Unidos 2; Malásia 2; Alemanha 2; Panamá 2; Arábia Saudita 2; **Brasil 1**; Chile 1; Jamaica 1; Equador 1; França 1; Malta 1; Togo 1; Rússia 1; Bangladesh 1; Peru 1; México 1; Omã 1; Singapura 1; Polônia 1; Colômbia 1; Holanda 1; Bélgica 1; África do Sul 1; Canadá 1; Egito 1; Filipinas 1; Tailândia 1; Grécia 1; Sri Lanka 1; Marrocos 1.

A China tem 25 portos entre os maiores do mundo, 7 entre os 10 maiores. Shanghai é o maior de todos. Fica bem claro que, se o Brasil precisasse de



conselhos sobre como gerir grandes portos, caso fosse essa a necessidade do país, o modelo a se estudar deveria ser o chinês. Não faria sentido se inspirar na Austrália nesse quesito: o país austral tem apenas dois grandes portos, e em posições baixas, dentro do ranking: Melbourne (71º) e Sydney (75º). Inclusive, vale lembrar que o porto brasileiro de Santos está na posição 41ª dessa mesma lista. Nesse sentido, pode-se cogitar que o Brasil tenha mais experiência com a gestão de grandes portos do que a Austrália. Seria mais lógico, portanto, que os australianos viessem ao Brasil estudar a gestão do Porto de Santos, e não o contrário.

O segundo indicador apresentado nesse tópico foi o índice de eficiência CPPI. Verifica-se que, no CPPI mais recente (2022), a classificação dos dois grandes portos australianos é a seguinte: Melbourne 273ª; Sydney (terminal *Botany*) 295ª. Quando se trata de tempo para carga e descarga, claramente os portos australianos não são os mais eficientes do mundo. Relembrando, os dez portos mais eficientes do mundo segundo o CPPI 2022 são: 1º **Yangshan (faz parte do porto de Shanghai na China)**; 2º Salalah (Omã); 3º Khalifa (Emirados Árabes Unidos); 4º Tanger-Mediterranean (Marrocos); 5º Tanjung Pelepas (Malásia); 6º Cartagena (Colômbia); 7º **Ningbo (China)**; 8º Hamad (Catar); 9º **Guangzhou (China)**; 10º Said (Egito). Vê-se que a China tem 3 portos entre os 10 mais eficientes do mundo. Parece razoável concluir-se que, se o Brasil precisasse seguir um modelo de eficiência, mais uma vez teria que olhar para a China. O Porto de Shanghai, certamente, seria um grande modelo a ser estudado – por ser o maior porto e, também, o que tem o terminal mais eficiente do mundo (Yangshan).

O terceiro indicador, *Review of Maritime Transport 2022*<sup>197</sup>, referia-se, mais uma vez, à questão da eficiência, mas dessa vez medida a nível nacional. Esse trabalho traz estatísticas sobre o tempo médio gasto em portos, contados em dias, por navios de contêineres em operações de carga e descarga em 2021, e uma lista dos 25 países melhor classificados nesse quesito no mundo. As dez melhores médias, em dias, nesse grupo de elite, são respectivamente: 1º **Japão 0,36**; 2º Taiwan 0,57; 3º Turquia 0,63; 4º Espanha 0,65; 5º **Hong Kong (China) 0,65**; 6º Coreia do Sul 0,72; 7º **China 0,73**; 8º Tailândia 0,75; 9º Marrocos 0,76; 10º Vietnã / Reino Unido 0,83. O Brasil é o 11º da lista, com 0,85. Percebe-se que a Austrália sequer está entre as 25 melhores médias. Nesse caso, dir-se-ia, com razão, que caberia aos australianos virem ao Brasil aprender com os portos da *terra brasilis*. Se o Brasil buscasse ou sentisse necessidade de um modelo para garantir um padrão nacional de eficiência elevado, uma boa média geral e não apenas alguns portos notáveis no quesito eficiência, caberia ir buscar no exemplo do Japão esse modelo.

O *Review of Maritime Transport 2022* traz, ainda, alguns dados interessantes sobre eficiência na questão dos granéis, tema que interessa bastante ao Brasil. Em sua

---

<sup>197</sup> UNCTAD. *Review of Maritime Transport 2021*. New York. United Nations Publications, 2022.

Disponível em: < [https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2022_en.pdf)>.

Consultado em 10/06/2023.

página 87, apresenta-se uma lista com o tempo médio de espera, em horas, para carga e descarga de granéis sólidos nos 30 países que mais trabalham com cargas desse tipo.

O tempo de espera, em horas, para carregar granéis sólidos nos diversos países é o seguinte: França 18.1; Indonésia 19.9; Vietnã 22.7; Coreia do Sul 22.3; Japão 27.6; Taiwan (Rep. da China) 29.7; Ucrânia 41.5; Nova Zelândia 43.0; Argentina 43.3; Rússia 43.8; Emirados Árabes Unidos 47.8; Malásia 50.6; México 57.0; Índia 57.7; Colômbia 57.7; Turquia 57.8; Arábia Saudita 57.9; Omã 65.8; Noruega 38.4; Romênia 71.4; China 78.8; Peru 86.4; EUA 88.0; Canadá 102.3; Chile 107.7; Marrocos 125.7; Austrália 132.6; Moçambique 137.0; África do Sul 146.3; Brasil 184.7;

Nota-se que o Brasil tem, de longe, o pior resultado nessa lista. O que é muito impressionante, posto que o Brasil trabalha com granéis sólidos o tempo todo e tem grandes portos especializados nisso. A Austrália é também uma decepção nesse quesito, ganhando apenas de Moçambique, África do Sul e Brasil. Ambos os países precisam melhorar muito. Os grandes professores, nesse domínio, são a França e alguns países do sudeste asiático. O Brasil até poderia aprender alguma coisa com a Austrália, mas não seria muito. Um professor mediano, melhor e mais próximo, poderia ser a própria Argentina.

O tempo de espera em horas para descarregar granéis sólidos nos diversos países é o seguinte: Noruega 6.8; Argentina 12.4; Ucrânia 17.3; Omã 19.8; Nova Zelândia 21.8; Canadá 24.2; Colômbia 25.7; Vietnã 25.9; EUA 30.2; Emirados Árabes Unidos 31.4; Índia 32.3; China 38.9; Arábia Saudita 39.7; França 40.3; Japão 40.8; Taiwan (Rep. da China) 41.6; Indonésia 43.5; México 52.2; Coreia do Sul 52.4; Austrália 54.5; Rússia 63; Turquia 72.3; Malásia 75.9; Romênia 78.1; África do Sul 91.2; Marrocos 101.7; Peru 110.1; Moçambique 128.3; Chile 172.6; Brasil 181.6;

Nota-se que o tempo de espera para carregar e descarregar são coisas completamente diferentes. O Brasil não é bom em nenhum dos casos. Certamente poderia aprender com a Austrália nesse ponto, mas os verdadeiros mestres na arte são, na verdade, os noruegueses. Um professor melhor e mais próximo, mais uma vez, poderia ser a Argentina.

A próxima tabela do *Review of Maritime Transport 2022*, na página 88, trata do tempo de espera para carga e descarga de granéis líquidos. A metodologia é a mesma da lista anterior.

O tempo de espera em horas para carregar granéis líquidos nos diversos países é o seguinte: Noruega 13.3; Angola 19.2; Nigéria 19.3; Catar 19.9; Canadá 20.4; Iraque 22.8; Japão 25.3; Malásia 35.8; Arábia Saudita 36.2; Reino Unido 36.5; Turquia 38.9; EUA 39.3; China 39.7; Rússia 39.9; Argentina 40.4; Indonésia 40.9; Espanha 43.4; Emirados Árabes Unidos 43.6; Brasil 43.8; Índia 48.9; Grécia 50.9; Singapura 52.3; Kuwait 53.7; Itália 57.1; Holanda 57.6; Coreia do Sul 64.7; Taiwan (Rep. da China) 65.6; Venezuela 66.8; Bélgica 81.8; México 95.4;

Em termos de tempo de espera para carregamento de granéis líquidos, a Austrália sequer é citada. O grande professor, nesse domínio, é a Noruega. O Brasil não tem desempenho excelente.



O tempo de espera em horas para descarregar granéis líquidos nos diversos países é o seguinte: **Iraque 0.1**; Argentina 5.0; Venezuela 7.3; Catar 11.3; Japão 16.3; Rússia 12.6; Grécia 15.7; Angola 17.1; Noruega 19.5; Malásia 29.0; Canadá 26.1; EUA 30.7; Taiwan (Rep. Da China) 32.6; Holanda 33.8; Arábia Saudita 34.5; Turquia 35.5; Espanha 36.2; Coreia do Sul 37.1; Itália 37.4; Reino unido 39.6; Indonésia 40.9; Índia 41.7; Singapura 47.8; **Brasil 50.2**; **China 54.4**; Emirados Árabes Unidos 55.1; Bélgica 56.6; Nigéria 59.0; México 70.5; Kuwait 115.0;

Novamente, a Austrália não está entre os melhores. O Brasil tem um desempenho não muito bom em termos tempo de espera para descarregamento de granéis líquidos, mas está à frente da China nesse quesito. O grande professor, se for correto o número espantoso do primeiro colocado na lista, é o Iraque. Professores mais próximos seriam a Argentina e a Venezuela.

A próxima tabela do *Review of Maritime Transport 2022*, na página 91, tem o seguinte título, traduzido livremente para o português: “Tempo em horas para carregar: Desempenho de movimentação de carga portuária para graneleiros secos e petroleiros por tamanho de navio, 10 principais economias por chegadas de navios para carregamento e média global, toneladas por minuto para carregamento, 2021”. Significa que, aqui, se trata da eficiência dos portos dos diferentes países no que concerne ao carregamento de certos tipos de navio. Para melhor compreensão desses dados, é importante conhecer os tipos de navios existentes. Sugere-se, para esse fim, a leitura atenta da explicação bastante didática sobre os diversos tipos de navios cargueiros existentes, feita pela professora Eliane Octaviano Martins, em seu livro *Curso de Direito Marítimo*<sup>198</sup>.

Os primeiros dados que aparecem na tabela da *Review of Maritime Transport 2022* são os referentes à **média de toneladas por minuto no carregamento de navios graneleiros secos “Cape size”** (maiores do que o padrão *Panamax* e *Suezmax* – grandes demais para atravessar esses canais). O resultado é o seguinte: **Brasil 77.9**; **Austrália 71.2**; Colômbia 54.0; África do Sul 46.5; **China 45.3**; Canadá 41.4; EUA 34.3; Rússia 26.3; Indonésia 12.3; Guiné 10.3; (média global 34.9)

Notem que o Brasil tem o primeiro lugar nesse quesito (muito acima da média global). Esse resultado é bastante desconcertante: significa que o Brasil tem uma grande capacidade de carregamento de toneladas de granel seco por minuto para navios “*Cape size*”, mas, por algum motivo misterioso, os navios graneleiros, segundo os dados das tabelas anteriores, passam uma quantidade absurda de horas à espera no porto para serem carregados ou descarregados, o que atrasa os carregamentos de granel sólido.

Nessa mesma linha, seguem os dados referentes à **média de toneladas por minuto no carregamento de navios graneleiros secos “Handysize”** (com porte bruto entre 15.000 e 60.000 toneladas). O resultado é o seguinte: **China 10.8**; Argentina 9.7; Nova Zelândia 8.0; **Austrália 7.6**; Canadá 7.5; EUA 7.3; Japão 7.0;

---

<sup>198</sup> MARTINS, Eliane Octaviano. *Curso de Direito Marítimo*, volume 1, 3ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2008, p. 153 e ss.

**Brasil 6.1**; Rússia 5.9; Indonésia 4.2; (média global 6.3). Nesse quesito, o Brasil se sai mal (está abaixo da média global). O grande professor é a China.

Em seguida, são apresentados os dados referentes à **média de toneladas por minuto no carregamento de navios petroleiros “VLCC”** (*Very Large Crude Carrier* – com capacidade superior a 250.000 DWT [toneladas de peso morto]): **Catar 259.3**; Emirados Árabes Unidos 168.6; Kuwait 159.7; Arábia Saudita 156.6; Angola 115.0; Omã 79.8; EUA 74.0; Iraque 71.5; Nigéria 51.1; **Brasil 34.3** (média global 116.3). Nesse quesito, o Brasil está bastante abaixo da média global, mas à frente de Austrália e China, que não aparecem na lista. O primeiro lugar é do Catar.

Por fim, são apresentados os dados referentes à **média de toneladas por minuto no carregamento de navios petroleiros “Handysize”**. O resultado é o seguinte: **Canadá 26.1**; Indonésia 19.2; Turquia 17.3; Rússia 14.9; Itália 14.3; Grécia 12.7; **China 12.4**; Espanha 11.8; Holanda 10.1; Singapura 10.0 (média global 14.1). Nesse quesito, Brasil e Austrália não são listados. O melhor resultado é do Canadá.

Esses dados mostram bem que, via de regra, o problema de eficiência do Brasil não está nos contêineres e sim no granel. Mesmo nos casos em que o Brasil tem uma boa média de carregamento em toneladas por minuto, isso acaba sendo prejudicado pela média excessivamente alta em número de horas de espera para carregamento de granéis sólidos e líquidos em seus portos.

Seguindo com a comparação dos números de Austrália e Brasil, chega-se ao último indicador: A lista LPI – que mede a qualidade do serviço portuário. Lembre-se que o primeiro colocado nessa lista é **1º Singapura 4,3**; seguido de: 2º Finlândia 4,2; 3º Dinamarca; 3º Alemanha 4,1; 3º Holanda 4,1; e 3º Suíça 4,1. Bem mais atrás vêm: **19º Austrália 3,7**; **19º China 3,7**; 19º Grécia 3,7; 19º Itália 3,7; 19º Noruega 3,7; 19º África do Sul 3,7; 19º Reino Unido 3,7. O Brasil, apenas para efeitos comparativos, está na 51ª posição com nota 3,2, empatado com: Bulgária; Chipre; Hungria; Kuwait e Romênia.

Ora, mais uma vez não se pode dizer que a Austrália seja um bom modelo. Ela está bem colocada, mas a China também está (estão inclusive em empate). Em termos de qualidade, o grande modelo é o Porto de Singapura, que alcançou nota 4,3 no último LPI. O Brasil tem uma nota terrível no LPI, apenas 3,2. É certamente seu pior resultado entre todos os critérios analisados nesse tópico: quantidade (Lloyd); eficiência (CPPI); e qualidade (LPI). Conclui-se que o Brasil tem um grande porto (Santos); seus portos, em média, têm boas marcas em termos de eficiência; mas a qualidade do serviço deixa a desejar. Esse é certamente o ponto crucial a ser atacado – para além da elevada média de quantidade de horas de espera para carregamento de graneleiros, que precisa ser equacionada o quanto antes.

O índice LPI, vale lembrar, pode ser decomposto em várias notas. Trata-se da média das notas de: (1) serviços de alfândega; (2) infraestrutura; (3) cargas internacionais; (4) competência logística e padronização; (5) pontualidade; (6) monitoramento e rastreamento. Cada um desses quesitos tem um campeão, um modelo que deveria ser estudado. No caso dos (1) serviços de alfândega, a melhor nota é de Singapura, com 4.2; no caso de (2) infraestrutura, a melhor nota é,

novamente, de Singapura, com 4,6; no caso de (3) cargas internacionais, a melhor nota é da Finlândia, com 4,1; no caso de (4) competência logística e padronização, a melhor nota é de Singapura, com 4,4; no caso de (5) pontualidade, a melhor nota é de Singapura, Finlândia e Áustria, empatados com 4,3; no caso de (6) monitoramento e rastreamento, a melhor nota é de Singapura, com 4,4.

Ao fim de todos esses números, percebe-se que não existe um único país que detenha todas as virtudes em termos portuários. Há vários países que podem servir de modelo, dependendo da necessidade e dos interesses do país que busca aprender com os melhores para melhorar seus próprios resultados.

No quesito **quantidade**: Se a busca é por um modelo na **gestão de grandes portos (para aumentar o volume de movimentação de contêineres)**, o exemplo a seguir é a **China (Porto de Shanghai)**.

No quesito **eficiência**: Se a busca é por um exemplo de porto muito eficiente, o modelo é o **Terminal Yangshan, do porto de Shanghai**; Se a busca é por um modelo que consiga garantir um padrão nacional de eficiência elevado, com uma boa média geral e não apenas com alguns portos notáveis no quesito eficiência, caberia estudar o exemplo do **Japão**; Se o objetivo é diminuir o tempo de espera em horas para carregar granéis sólidos, o exemplo é a **França**; Se o objetivo é diminuir o tempo de espera em horas para descarregar granéis sólidos, o exemplo é a **Noruega**; Se o objetivo é diminuir o tempo de espera em horas para carregar granéis líquidos, o exemplo também é a **Noruega**; Se o objetivo é diminuir o tempo de espera em horas para descarregar granéis líquidos, o exemplo é o **Iraque**; Se o objetivo é melhorar a média de toneladas por minuto no carregamento de navios graneleiros secos “*Cape size*”, o exemplo é o próprio **Brasil**; Se o objetivo é melhorar a média de toneladas por minuto no carregamento de navios graneleiros secos “*Handysize*”, o exemplo é a **China**; Se o objetivo é melhorar a média de toneladas por minuto no carregamento de navios petroleiros “*VLCC*”, o exemplo é o **Catar**; Se o objetivo é melhorar a média de toneladas por minuto no carregamento de navios petroleiros “*Handysize*”, o exemplo é o **Canadá**.

No quesito **qualidade**: Se o objetivo for melhorar a qualidade dos serviços de alfândega, o exemplo é **Singapura**; Se o objetivo for melhorar a infraestrutura, o exemplo é, novamente, **Singapura**; Se o objetivo for melhorar a forma de lidar com cargas internacionais, o melhor exemplo é a **Finlândia**; Se o objetivo for melhorar competência logística e padronização, o exemplo é **Singapura**; Se o objetivo for melhorar a pontualidade, os exemplos são **Singapura, Finlândia e Áustria**; Se o objetivo for melhorar no monitoramento e rastreamento, o exemplo, de novo, é **Singapura**.

Conclui-se que a China tem um bom modelo e é excelente em vários quesitos, mas não em todos. Certamente o Brasil pode aprender muito com a experiência desse país, que está também em desenvolvimento. Não existe, contudo, modelo perfeito. A China claramente tem muito a ensinar em termos de gestão de grandes portos e na garantia de eficiência de portos específicos, mas peca, sobretudo, no quesito da qualidade e na prestação de serviços de um porto moderno. O Brasil precisa definir, portanto, quais são suas próprias prioridades e estudar os países que são excelentes nesses quesitos para aprender com eles. Os



diversos países têm diferentes qualidades, até mesmo o Brasil tem lições para ensinar para o mundo em termos portuários.

No que se refere ao modelo australiano (se é que se pode chamar a Austrália de modelo no setor portuário), em termos de resultados, estudando as estatísticas e rankings globais, não se encontra praticamente nada que justifique tomá-lo como referência. Muito pelo contrário: em alguns pontos, seriam os próprios australianos que deveriam aprender com os brasileiros. Seguir o modelo australiano e privatizar os portos de maneira irrestrita, abrindo mão, ao mesmo tempo, da administração e da operação dos portos nacionais, seria mais do que um salto no escuro: seria uma verdadeira queda no precipício. Os únicos beneficiários de tal aventura seriam, aparentemente, os empresários estrangeiros que ganhariam por preço módico todo o poder sobre os maiores e mais estratégicos portos brasileiros. Perderia o Brasil, que não teria mais como planejar, regular e exercer adequadamente sua soberania sobre seus próprios portos – entregues que estariam, a partir de então, aos caprichos da iniciativa privada.



## 5 Conclusão

Brasil e China passaram por importantes processos de reforma e modernização portuárias nas últimas décadas. O Brasil precisa ainda encontrar respostas adequadas aos problemas de sua realidade e que lhe permitam superar os diversos gargalos de seu setor portuário, verdadeiros nós que prejudicam sua cadeia logística e geram perdas para a sua economia como um todo, prejudicando seu desenvolvimento como nação. O modelo chinês representa um contraponto importante à experiência brasileira e pode oferecer diversos ensinamentos aos formuladores de políticas públicas brasileiros. O encontro entre o sistema portuário brasileiro e o modelo portuário chinês já ocorre na prática, como se nota através dos investimentos chineses no Brasil, sendo o mais importante deles a aquisição do TCP de Paranaguá pela estatal chinesa CMPort. É preciso, agora, tirar as devidas lições dessa interação, que pode ser frutífera para ambos os países.

A análise dos resultados das reformas chinesas aponta para diversas propostas e ideias para o avanço do setor portuário de países em desenvolvimento. O Banco Mundial chega até mesmo a listar diversas lições do modelo portuário chinês para o mundo – que vêm tanto dos acertos quanto das limitações da experiência chinesa. Isso comprova, portanto, que o uso do termo “modelo” se adequa perfeitamente ao caso chinês, uma vez que fica claro não se tratar de simples sistema, mas sim de verdadeiro exemplo a ser estudado como modelo por países em desenvolvimento como o Brasil, que necessitam promover reformas e melhorias em seu setor portuário.

Dentro das diversas variações do *landlord* existentes (europeia, americana e chinesa), fica claro que é a variação chinesa a que melhor dialoga com a realidade brasileira. Descentralização, integração e apelo a *joint ventures* e outras modalidades de Parcerias-Público-Privadas são pontos que, dentro das possibilidades brasileiras, poderiam ser mais bem avaliados para pensar soluções para o país. Fica claro que elementos do modelo chinês, como também da experiência de diversos outros países, podem ser adaptados à realidade de outros países. Não se trata, contudo, em nenhum momento, de copiar cegamente um modelo pronto e acabado. É preciso saber do que o Brasil necessita e buscar conhecer os exemplos positivos em cada setor que melhor respondem às necessidades do país. O Brasil pode aprender lições com a China e, também, com outros países, assim como pode partilhar suas próprias experiências bem-sucedidas com outros povos. Portanto, conclui-se que a hipótese inicial da pesquisa, de que seria possível tirar lições da experiência chinesa para desenvolver o Brasil, mostra-se totalmente válida, o que foi reforçado pelos achados de toda a pesquisa.

Iniciou-se essa dissertação com a apresentação das variações do modelo do *Landlord model* através do mundo, explicando as particularidades de cada uma delas, com atenção especial para as particularidades do modelo chinês. Passou-se, em seguida, ao histórico do sistema e da legislação portuária brasileiros. Foi dada grande atenção às reformas que, após a Constituição de 1988, levaram à



configuração da legislação atual para o setor no Brasil. Apresentou-se e se discutiu, em seguida, os diversos gargalos do setor portuário e de transportes do país. Foram feitas, por fim, críticas contundentes a propostas desvairadas que pretendiam privatizar tanto a administração quanto a operação portuária, descaracterizando o *Landlord model* brasileiro.

No capítulo três, contrapôs-se a realidade portuária brasileira à experiência exitosa da China. Essa experiência foi comentada em detalhes, sem se evitar as devidas críticas. Deu-se grande atenção ao período posterior à reforma e abertura chinesa para o mundo, iniciada em 1978 com Deng Xiaoping. Tratou-se em minúcias das diversas fases da reforma portuária chinesa, seus potenciais e limites. Apresentou-se, por fim, as oito lições propostas pelo Banco Mundial aos países em desenvolvimento, extraídas da experiência portuária exitosa da China. Chegou-se à conclusão de que muitas dessas lições seriam proveitosas para o próprio Brasil, assim como seria concebível inserir no sistema brasileiro, de forma adaptada, alguns elementos ou características do modelo chinês.

No capítulo quarto, tratou-se da internacionalização das empresas portuárias chinesas. Discutiu-se se seria interessante para o Brasil participar do BRI, pergunta a que se respondeu de forma positiva. Tratou-se, por fim, dos investimentos chineses no mundo e no Brasil, além de apresentar-se algumas estatísticas sobre a performance portuária de portos brasileiros e chineses em comparação com seus pares no mundo. Percebeu-se, através da análise desses dados estatísticos (referentes a indicadores internacionalmente reconhecidos sobre quantidade de movimentação, eficiência e qualidade do serviço portuário), que os portos chineses e os que recebem investimentos chineses tentem a melhorar sua performance. E que os investimentos chineses não são mais arriscados do que investimentos de outros parceiros tradicionais do Brasil, podendo até ser mais vantajosos, pois mais neutros com relação à coloração do governo no poder.

Quanto a hipótese levantada na introdução, de que seria possível adotar elementos do modelo chinês e aprender lições com sua história exitosa, chegou-se à conclusão de que, evidentemente, o Brasil pode aprender diversas lições com o modelo chinês, assim como com sua história, embora não possa simplesmente copiá-lo. Para além das oito lições do Banco Mundial, a principal lição é, talvez, aprender com a China a bem utilizar os IEDs de forma a impulsionar seu próprio projeto nacional de desenvolvimento. *Joint Ventures* e Parcerias-Público-Privadas podem ser utilizadas de forma criativa para garantir esses objetivos. Empresas públicas ou privadas brasileiras podem trabalhar, dessa forma, em parceria com as empresas chinesas em projetos de infraestrutura portuária e de transportes que gerem empregos no Brasil, envolvam transferência de tecnologia e, até mesmo, possam gerar produtos exportáveis para o mundo – inclusive sob a liderança do parceiro brasileiro.

Voltando, finalmente, aos questionamentos colocados na introdução: Haveria algum risco em seguir o modelo chinês? O IED chinês é oportunidade ou risco? Que lições se pode aprender com o modelo chinês? O que muda no porto que recebe IED chinês? Pode-se responder, com segurança, que o



investimento chinês representa muito mais uma oportunidade do que um risco para o desenvolvimento do Brasil. Cabe ao Brasil ser seletivo e fazer trabalhar de forma inteligente o IED estrangeiro em prol de seu próprio projeto de desenvolvimento, como fez a própria China em seu processo gradual de reforma e abertura. As lições a aprender com a China são muito variadas, mas a principal é, certamente, a de que não se pode curvar o país ao investimento estrangeiro, mas sim direcionar esse investimento de forma a garantir os interesses de desenvolvimento do próprio país.

O Brasil é um país relativamente estável e tem um enorme mercado interno, sendo um dos países que mais atrai investimentos nas últimas décadas no mundo. Está, portanto, em relação de força diante dos investidores e deve fazer valer seus próprios interesses nessa relação. A relação com a China é particularmente promissora, pois se trata de economias complementares – ambos os países dependem um do outro. Cabe ao Brasil aproveitar essa sinergia inicial e trabalhar para fortalecer um ambiente favorável de bom entendimento com o gigante asiático, que possa promover uma verdadeira cooperação “win-win”. No setor portuário, as estatísticas mostram que o investimento chinês pode ser muito favorável ao progresso dos portos do país que o recebem. O exemplo de Paranaguá no Brasil é bastante positivo, mostrando um avanço consistente em termos de aumento da movimentação de contêineres, melhorias em indicadores de eficiência e melhor aproveitamento do modal ferroviário.





## REFERÊNCIAS

- ARITUA, Bernard; CHIU, Hei; CHENG, Lu; FARRELL, Sheila; DE LANGEN, Peter. *Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived*. International Development in Focus. Washington, DC: World Bank, 2022.
- BANCO MUNDIAL. *International Logistics Performance Evaluation List*, 2018. Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>. Consultado em 11/12/2021.
- BASSO, Maristela. Os fundamentos atuais do Direito Internacional da Propriedade Intelectual. *R. CEJ*, Brasília, n. 21, p. 16-30, abr./jun. 2003
- BICKERS, Robert; JACKSON, Isabella. *Treaty Ports in modern China: Law, land and Power*. Routledge : Abingdon, 2016
- BRITO, Pedro. *Muito a navegar – uma análise logística dos portos brasileiros*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010
- BRITTO, P. A. et al. Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. *Revista de Administração Pública*, v. 49, n. 1, 2015
- CAMPOS, Ingrid Zanella Andrade; CANTARELLI, Margarida de Oliveira. A Pirataria Marítima Enquanto Ameaça Econômica Internacional e sua Possível Caracterização como Avaria Grossa. *Revista Duc In Altum Cadernos de Direito*, vol. 12, n. 27, mai-ago. 2020
- CARIELLO, Tulio. *Investimentos Chineses no Brasil. Histórico, tendências e desafios globais (2007-2020)*. Bradesco / Conselho Empresarial Brasil-China, 2022. Disponível em: <[https://www.institutoconfucio.com.br/wp-content/uploads/2021/08/INVESTIMENTOS\\_CHINA\\_BRASIL\\_2007-2020\\_.pdf](https://www.institutoconfucio.com.br/wp-content/uploads/2021/08/INVESTIMENTOS_CHINA_BRASIL_2007-2020_.pdf)>. Consultado em 15/04/2023.
- CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de; RODRIGUES, Maicon. *Direito portuário: modicidade, previsibilidade e defesa da concorrência*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2019
- COLLYER, Wesley O. A autoridade portuária brasileira. In: Castro Junior, Osvaldo Agripino de; Pasold, Cesar Luiz (Coord.). *Direito Portuário, regulação e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 99.
- CONSTANTE, Jonas Mendes (coordenador). *Introdução ao planejamento portuário*. São Paulo: Aduaneiras, 2016



COSTA, Eder Dion de Paula. Trabalho Portuário e Modernização dos Portos: Empobrecimento e Riqueza no mesmo Contexto. Jundiaí: Paco Editorial, 2015

CULLINANE, K.; WANG, T. F. Port governance in China. *Research in Transportation Economics*, n. 17. 2007, p. 331–356.

DIAS, Eduardo Maria; SCOTON, Maria Lídia Rebello Pinho Dias. Portos e comércio exterior: cenário atual e aspectos jurídicos, ambientais e de saúde. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016

DOLLAR, David. Lessons from China for Africa. Policy research working paper 4531. The World Bank - East Asia and Pacific Region - China/Mongolia Department, 2008.

EHTESHAMI, Anoushiravan; HORESH, Niv. China's Presence in the Middle East - The Implications of the One Belt, One Road Initiative. Nova York e Londres: Routledge, 2018.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda, 1910-1889. Miniaurélio Século XXI Escolar: o minidicionário da língua portuguesa. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2000.

FONG, Joyce. CHEN, Connie. Ports & Terminals in China. Disponível em: <<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=4c867f57-3589-44c4-aa8b-ac9c25cae17f>>. Consultado em 11/12/2021.

FREITAS, José Carlos Higa. Comentários In: MILLER, Thiago Testini de Mello; SILVA, Aline Bayer; SILVA, Lucas Rênio da (orgs.) Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas alterações da Lei n. 14. 047/2020. Rio de Janeiro: Telha, 2020

GONÇALVES, Rogério da Cruz; EHRL, Philipp. Efeitos da Zona Franca de Manaus. *Revista pesquisa e planejamento econômico - PPE*, v. 51, n.3, dez 2021. Disponível em: <<https://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/2061/1345>>. Consultado em 15/04/2023.

GONTIKA, Tatiana. Port of Piraeus - Understanding Greece's Role in China's Strategy to Construct a Unified Large Market. Nova York e Londres: Routledge, 2022.

GUERRA, Sérgio. Evolução do marco regulatório do setor portuário no Brasil. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020

Hayuth, Y. Containerization and the load center concept. *Economic Geography*, 57(2), 1981, p. 161–176.



HOLLAND, Márcio at al. Zona Franca de Manaus. Impactos, efetividade e oportunidades. FGV – Escola de Economia de São Paulo, 2019. Disponível em: <[https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos\\_fgv\\_zonafranca\\_manaus\\_abril\\_2019v2.pdf](https://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/estudos_fgv_zonafranca_manaus_abril_2019v2.pdf)>. Consultado e 15/04/2023.

HUSEK, Carlos Roberto. Curso de Direito Internacional Público, 14. ed. São Paulo: LTr, 2017.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK AND THE DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL, THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. Four decades of poverty reduction in China - drivers, insights for the world and the way ahead. Washington: World Bank, 2022.

JESUS, Michael de. Direito Portuário no Brasil. São Paulo: Quartier Latin, 2018

KHALID, Nazery. Port development boom in China. China Brief, v. 6, issue 7. The Jamestown Foundation. Disponível em: <<https://jamestown.org/program/port-development-boom-in-china/>>. Consultado em 11/12/2021.

LAMBAUER, Roberto Zilsch. Autorização para Terminal portuário de uso privado (TUP) na Lei n. 12.815/2013. Dissertação. Mestrado em Direito. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2015, p. 19. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/6988/1/Roberto%20Zilsch%20Lambauer.pdf>>. Consultado em 05/12/2021.

LAW, Thomas. A Lei Geral de Proteção de Dados - uma análise comparada ao novo modelo chinês. Doutorado em Direito Comercial. PUC-SP. São Paulo, 2020. disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/23402/2/Thomas%20Law.pdf>>. Consultado em 13/06/2023.

LEÃO, Rodrigo Pimentel Ferreira. China: notas sobre a migração, as transformações na produção e os efeitos no mercado de trabalho. *In* IPEA, Boletim de Economia e Política Internacional, n. 2, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4725>>. Consultado em 08/06/2023.

LI Zhen; CERBÁN, M.M.; PINIELLA, F. The development of China's Coastal Ports in the Era of Globalization. *Journal o Maritime Research*. Vol. X. N. 2 (2013)

LI Yuqi. Study on the effect of the port Law on the development of Chinese ports. *World Maritime University Dissertations*, 2006, p. 62-63. Disponível em: <[http://commons.wmu.se/all\\_dissertations/157](http://commons.wmu.se/all_dissertations/157)>. Consultado em 11/12/2021.



LIAN Lian. National Plan for Coastal Ports. Hong Kong Shipper's Council. 2006. Disponível em:  
<[https://info.hktdc.com/shippers/vol29\\_6/vol29\\_6\\_trade03.htm](https://info.hktdc.com/shippers/vol29_6/vol29_6_trade03.htm)>.  
Consultado em 11/12/2021.

LIU Yong. Transformation and Upgrading Model of China's Port and Its Outlook in Wang L., Lee S., Chen P., Jiang X., Liu B. (eds) Contemporary Logistics in China. Current Chinese Economic Report Series. Springer, Singapore, 2016.

MA, Qifei et al. Port Integration and Regional Economic Development: Lessons from China, Transport Policy, ELSIVIER, 2021.  
<https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2021.06.019>.

MARQUES, Bartolomeu das Neves et al. Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília (3) 583-612 jul/set 2021. Disponível em:  
<<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6736/1/5051-Texto%20do%20Artigo-20462-1-10-20210930.pdf>>. Consultado em 05/12/2021

MANTELLI, Wilen. A nova abertura dos portos – Lei 8.630. Porto Alegre: Palomas, 2010

MARTINS, Eliane Octaviano. Curso de Direito Marítimo, volume 1, 3ª Ed. Barueri, SP: Manole, 2008

MENEZES, Wagner. O Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2015

MENEZES, Wagner. International Law in Brazil. In Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017

MICHELLI, Marco Volpini; DIAS, Thiago. Orgs. Portos coloniais: estudo de história portuária, comunidades marítimas e praças mercantis, século XVI-XIX. São Paulo: Alameda, 2020

MILLER, Thiago Testini de Mello. Comentários In: MILLER, Thiago Testini de Mello; SILVA, Aline Bayer; SILVA, Lucas Rênio da (orgs.) Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas alterações da Lei n. 14. 047/2020. Rio de Janeiro: Telha

MOU Naixia ; WANG Chunying ; YANG Tengfei ; ZHANG Lingxian. Evaluation of development potential of ports in the Yangtze River delta using FAHP-Entropy model. Sustainability 2020, 12, 493; doi:10.3390/su12020493

NOGUEIRA, Alberto. Economia de Circulação Dual chinesa: elementos para a sua interpretação. NEBRICS - Núcleo de Estudos do BRICS, 2020. Disponível



em: <<https://www.ufrgs.br/nebrics/economia-de-circulacao-dual-chinesa-elementos-para-a-sua-interpretacao/>>. Consultado em: 08/06/2023.

NOTTEBOOM, Theo. Chinese Seaport Governance – reform and the influence of broader policies. 06 de dezembro de 2017. Disponível em: <<https://www.porttechnology.org/technical-papers/chinese-seaport-governance-reform-and-the-influence-of-broader-policies/>>. Consultado em 11/12/2021.

NOTTEBOOM, Theo; YANG, Zhongzhen. Port governance in China since 2004: institutional layering and the growing impact of broader policies. *Research in Transportation Business & Management* 22. ELSIVIER, 2017

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Brasil e China – Cooperação Sul-Sul e Parceria Estratégica*. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. *A Abertura dos Portos*. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2007

OLIVEIRA, Luiz Henrique Werneck de. Tendências do transporte marítimo mundial e sua contextualização para o planejamento portuário brasileiro . In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. São Paulo: Lex Editora, 2006

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Dois temas para Dilma: China e Portos*. São Paulo: Aduaneiras, 2015

OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *China e os portos do mundo*. Rio de Janeiro: Batel, 2009

OLIVEIRA, Vagner Belarmino de. *A evolução da estratégia naval da China nos últimos quarenta anos: lições para a Marinha do Brasil*. Rio de Janeiro. Escola de Guerra Naval, 2019. Disponível em: <[https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/CPE\\_M019%20CMG%20BELARMINO.pdf](https://www.marinha.mil.br/egn/sites/www.marinha.mil.br.egn/files/CPE_M019%20CMG%20BELARMINO.pdf)>. Consultado em 11/12/2021.

PAN Kunyou; CAO Youhui; LIANG Shuangbo; WEI Hongyan. *Nem tendency of Chinese container port system: 1998-2010*. *GeoJournal*. Publicado online, 2013, p. 373-384. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s10708-013-9508-8>>. Consultado em 11/12/2021.

PAUTASSO, Diego. *CHINA'S GLOBAL POWER AND DEVELOPMENT: THE MADE IN CHINA 2025 POLICY*. *Austral: Brazilian Journal of Strategy &*



International Relations e-ISSN 2238-6912 | ISSN 2238-6262 | v.8, n.16, Jul./Dec. 2019 | p.172-187. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/88779/54806>>. Consultado em 08/06/2023.

PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach. O marco regulatório do setor portuário brasileiro. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020

PILONI Diogo, prefácio. In: MILLER, Thiago Testini de Mello; SILVA, Aline Bayer; SILVA, Lucas Rênio da (orgs.) *Comentários à Lei 12.815/2013 – incluídas alterações da Lei n. 14. 047/2020*. Rio de Janeiro: Telha, 2020

SHERMAN, Rexford. Seaport Governance in the United States and Canada. Documentation. American Association of Port Authorities. 2012, p. 2. Disponível em: <[https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance\\_uscan.pdf](https://www.aapa-ports.org/files/PDFs/governance_uscan.pdf)>. Consultado em 11/12/2021.

SHOU Jianmin. Port system reform in mainland China. 16 de abril de 2014. Disponível em: <[https://www.porttechnology.org/technical-papers/port\\_system\\_reform\\_in\\_mainland\\_china/](https://www.porttechnology.org/technical-papers/port_system_reform_in_mainland_china/)>. Consultado em 11/12/2021.

SCHUTTE, Giorgio Romano. Oásis para o capital – solo fértil para a “corrida de ouro”, a dinâmica dos investimentos produtivos chineses no Brasil. Curitiba: Appris, 2020

SCHWIND, Rafael Wallbach. Modificações na regulamentação do setor portuário – As novidades introduzidas pelo Decreto n.n. 9.048. In: PEREIRA, Cesar; SCHWIND, Rafael Wallbach (Coord.). *Direito Portuário Brasileiro*. 3. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 65-74.

THE WORLD BANK. Port Reform Toolkit - second edition.2007. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/port-reform-toolkit-ppiaf-world-bank-2nd-edition>>. Consultado em 05/12/2021.

THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2020: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2021.

THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2021: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2022.

THE WORLD BANK. The Container Port Performance Index 2022: A Comparable Assessment of Container Port Performance. Washington: World Bank, 2023.



TUCÍDIDES. História da Guerra do Peloponeso. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013.

UNCTAD. Review of Maritime Transport 2021. New York. United Nations Publications, 2021

UNCTAD. Review of Maritime Transport 2021. New York. United Nations Publications, 2022

WANG, James J.; KOI-YU NG, Adolf; OLIVIER, Daniel. Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. Transport Policy 11. ELSIVIER, 2004

WILMSMEIER, Gordon; MONIOS, Jason. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. In: Journal of Transport Geography. Volume 51, p. 294-307, 2016.

YU Chen. The Impact of Port Integration on the Pattern of Chinese Port. Erasmus University Rotterdam. MSc in Maritime Economics and Logistics. 2017/2018

ZENG, Qincheng; MALONI, Michael; PAUL, Jomon; YANG, Zhon. Dry Port Development in China: Motivations, Challenges, and Opportunities. Transportation Journal, 2013, vol. 52, n. 2, p. 234-263. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/259746771\\_Dry\\_Port\\_Development\\_in\\_China\\_Motivations\\_Challenges\\_and\\_Opportunities](https://www.researchgate.net/publication/259746771_Dry_Port_Development_in_China_Motivations_Challenges_and_Opportunities)>. Consultado em 15/04/2023.

ZHU ZHEN. The opening up and development of Ports in China. Publicado no Reino Unido: Paths International Ltda (UK), 2022

ZWEIGERT, Konrad; KÖTZ, Hein. Introduction to Comparative Law. Third Revised Edition. Oxford: Clarendon Press, 1998

### **Legislação:**

BRASIL. CONSTITUIÇÃO POLÍTICA DO IMPERIO DO BRAZIL (DE 25 DE MARÇO DE 1824). <Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL1746-1869.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei nº 3.314, de 16 de outubro de 1886. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leimp/1824-1899/lei-3314-16>>



outubro-1886-543171-publicacaooriginal-53205-pl.html>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 4.859, de 8 de junho de 1903. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-4859-8-junho-1903-527453-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1964. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 24.447, de 22 de junho de 1934. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24447.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24447.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto 24.508, de 29 de junho de 1934. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24508-29-junho-1934-499830-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 24.511, de 29 de junho de 1934. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-24511-29-junho-1934-498406-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 24.599 de 3 de julho de 1934. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/D24599.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D24599.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto-Lei n. 6.460, de 2 de maio de 1944. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del6460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del6460.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Consultado em 05/12/2021.



BRASIL. Decreto-Lei n. 5, de 4 de abril de 1966. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0005-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0005-66.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto nº 59.832, de 21 de dezembro de 1966. Disponível em:  
<<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-59832-21-dezembro-1966-400465-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em  
05/12/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc\\_anterior1988/emc01-69.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 6.222, de 10 de julho de 1975. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1970-1979/L6222.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/L6222.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 8.031, de 12 de abril de 1990 (revogada pela Lei n.9.491, de1997). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. DECRETO Nº 99.165, DE 12 DE MARÇO DE 1990. Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Consultado em: 13/06/2023.

BRASIL. Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18630.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18630.htm)>. Consultado em  
05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 4.391, de 26 de setembro de 2002. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4391.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4391.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 6.620, de 29 de outubro de 2008. 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)>. Consultado em 05/12/2021.



BRASIL. Lei n. 10.233, de junho de 2001. 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)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 11.033, de 21 de dezembro de 2004. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l11033.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l11033.htm)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 11.518, de 5 de setembro de 2007. 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)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 6025, de 22 de janeiro de 2007. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6025.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 12.815 de 5 de junho de 2013. 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)>.  
Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 9,048, de 10 de maio de 2017. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 8.464, de 0 de junho de 2015. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8464.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 8.465, de 8 de junho de 2015. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/D8465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8465.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 10.025, de 20 de setembro de 2019. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10025.htm#art18](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10025.htm#art18)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Decreto n. 9.048, de 10 de maio de 2017. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9048.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

BRASIL. Lei n. 14.047, de 24 de agosto de 2020. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14047.htm)>. Consultado em 05/12/2021.

FRANÇA. Ordonnance n° 2021-614 du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique. Disponível em:



<<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043512041/>>.  
Consultado em 15/12/2021.

FRANÇA. Décret n° 2021-618 du 19 mai 2021a relatif à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique. Disponível em:  
<<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000043512129/>>.  
Consultado em 15/12/2021.

REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. Lei de Portos 2004. Disponível em:  
<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/7ec07bf3511d4dab8f638618520f6de4.shtml> ; e em:  
<https://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=2881&lib=law&SearchKeyword=ports&SearchCKeyword=#>. Consultado em 11/12/2021.

### **Diversos:**

As razões do veto do artigo 46 da Lei 8.630/1993- disponíveis em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/Mensagem\\_Veto/anterior\\_98/VEP-LEI-8630-1993.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/anterior_98/VEP-LEI-8630-1993.pdf)>. Consultado em 05/12/2021.

Boletim do Institut Montaigne. China Trends #2 – China’s Port Investment: The Flag Behind the Trade. Publicado em 24/06/2019. Disponível em:  
<<https://www.institutmontaigne.org/documents/china-trends/China-trends-2-print-web.pdf>>. Consultado em 15/04/2023.

NOTA À IMPRENSA Nº 133. Declaração Conjunta entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre o Aprofundamento da Parceria Estratégica Global - Pequim, 14 de abril de 2023. Disponível em:  
<[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-entre-a-republica-federativa-do-brasil-e-a-republica-popular-da-china-sobre-o-aprofundamento-da-parceria-estrategica-global-pequim-14-de-abril-de-2023)>. Consultado em 20/07/2023.

Notícia de Jornal. Cresce movimento contra privatização dos portos. Valor Econômico, 2021. Pode ser acessada em:  
<<https://www.udop.com.br/noticia/2021/11/16/cresce-movimento-contra-privatizacao-dos-portos.html>>. Acessado em 05/12/2021.

Notícia de Jornal: Automatização dos portos da China beneficia negócio de contêiner. Xinhua, 2019. Disponível em:  
<[http://portuguese.xinhuanet.com/2019-06/25/c\\_138171953.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2019-06/25/c_138171953.htm)>.  
Consultado em 11/12/2021.

Notícia de Jornal. Em 7 anos, TCP dobra movimentação de contêineres por ferrovia até o Porto de Paranaguá. Portos e Navios, 2023. Disponível em: <



<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/em-7-anos-tcp-dobra-movimentacao-de-containers-por-ferrovia-ate-o-porto-de-paranagua> >. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. China pode incluir o Maranhão como ponto estratégico da Nova Rota da Seda. Carta Capital, 2022. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/mundo/china-pode-incluir-o-maranhao-como-ponto-estrategico-da-nova-rota-da-seda/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Entrada da Argentina na Nova Rota da Seda levanta desafios sobre integração regional com China. Brasil de Fato, 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/02/13/entrada-da-argentina-na-nova-rota-da-seda-levanta-desafios-sobre-integracao-regional-com-china>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal: Árabes e chineses estariam interessados no Porto de Itajaí. Mascontainer, 2022. Disponível em: <<https://www.mascontainer.com.br/arabes-e-chineses-estariam-interessados-no-porto-de-itajai/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal: The Hambantota Port Deal: Myths and Realities - Untangling the truth about Chinese debt and Sri Lanka means cutting through some misleading media narratives. The Diplomat, 2021. Disponível em: <<https://thediplomat.com/2020/01/the-hambantota-port-deal-myths-and-realities/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal: A China é o principal parceiro comercial de mais de 120 países - entre eles o Brasil. Disponível em: <<https://www.comexdobrasil.com/a-china-e-o-principal-parceiro-comercial-de-mais-de-120-paises-entre-eles-o-brasil/>>. Consultado em 11/12/2021.

Notícia de jornal: Na China, Lula e Xi Jinping assinam 15 acordos comerciais e de parceria. G1 Globo, 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/04/14/lula-e-xi-jinping-assinam-acordos-comerciais-e-de-parceria.ghtml>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal: Fundo arremata Codesa por R\$ 106 milhões em 1ª privatização portuária do país. CNN Brasil, 2022. Disponível em:

<<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/fundo-arremata-codesa-por-r-106-milhoes-em-1a-privatizacao-portuaria-do-pais/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. TCU libera privatização dos portos de São Sebastião e Itajaí. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/tcu-libera-privatizacao-dos-portos-de-sao-sebastiao-e-itajai/>>. Consultado em 15/04/2023.



Notícia de Jornal. Tarcísio dá sete marteladas e derruba símbolo da B3 durante leilão do Rodoanel. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2023/03/15/tarcisio-da-sete-marteladas-e-derruba-simbolo-da-b3-durante-leilao-do-rodoanel.ghtml>>. Consultado em 17/04/2023.

Notícias de jornal. "Não vamos privatizar a autoridade portuária", diz Márcio França | BandNews TV, 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=kQgsSM3CZxI>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Ministro Márcio França diz à CNN que descarta privatização do Porto de Santos | NOVO DIA, CNN Brasil, 2023. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eO5oXVFRmqI>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Tarcísio de Freitas vai a Brasília tentar convencer Lula a privatizar o Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-freitas-lula-porto-santos-privatizacao/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Tarcísio quer isolar França e tratar do Porto de Santos com o Planalto. Metrôpoles, 2023. Disponível em: <<https://www.metropoles.com/colunas/guilherme-amado/tarcisio-quer-isolar-franca-e-tratar-do-porto-de-santos-com-o-planalto>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Tarcísio recorre a Alckmin para destravar privatização do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/tarcisio-recorre-a-alckmin-para-destravar-privatizacao-do-porto-de-santos/>>. Consultado em 15/4/2023.

Notícia de jornal. Tarcísio vai a Lula para tentar convencer governo federal a manter leilão do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-freitas-porto-santos-sp-leilao/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Futuro ministro de Portos e Aeroportos, França diz que leilão do porto de Santos será cancelado. Estadão, 2022. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/marcio-franca-porto-santos-leilao-cancelado/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Tarcísio diz que avalia plano B para privatização do Porto de Santos. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/01/tarcisio-diz-que-avalia-plano-b-para-privatizacao-do-porto-de>>



santos.shtml?utm\_source=sharenativo&utm\_medium=social&utm\_campaign=s  
harenativo>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Trabalhador brasileiro já ganha menos do que um chinês aponta estudo. Folha de São Paulo, 2017. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/paywall/login.shtml?https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/02/1862186-trabalhador-brasileiro-ja-ganha-menos-do-que-um-chines-aponta-estudo.shtml>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Sem privatização, governo Lula avalia conceder quatro áreas do Porto de Santos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/sem-privatizacao-governo-lula-avalia-conceder-quatro-areas-do-porto-de-santos/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de jornal. Lula reavalia privatização do Porto de Santos e estuda conceder apenas serviços à iniciativa privada. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/mariana-carneiro/lula-reavalia-privatizacao-do-porto-de-santos-e-estuda-conceder- apenas-servicos-a-iniciativa-privada/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Tarcísio reforça agenda de privatizações em São Paulo em Fórum Econômico de Davos. Estadão, 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/tarcisio-gomes-freitas-forum-economico-mundial-davos/>>. Consultado em 15/04/2023.

Notícia de Jornal. Portal G1. “China conta agora com mais população urbana que rural”. Disponível em: <<https://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/01/china-counta-agora-com-mais-populacao-urbana-que-rural-1.html>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de jornal. Empresas viajam com ministro ao exterior para convencê-lo a privatizar Santos. Folha de São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2023/05/empresas-viajam-com-ministro-ao-exterior-para-convence-lo-a-privatizar-santos.shtml>>. Consultado em 07/06/2023.

Notícia de Jornal. Revista Exame. Para não repetir erro do Brasil, China quer turbinar classe média. Disponível em: <<https://exame.com/mundo/para-nao-repetir-erro-do-brasil-china-quer-turbinar-renda-da-classe-media/>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Portuguese People's Daily. Corrupção, poluição e desigualdade social são os maiores problemas do país, dizem os chineses. Publicação de 13/10/2015. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n/2015/1013/c310816-8961233.html>>. Consultado em 08/06/2023.



Notícia de Jornal. RTP Portugal. Governação de Xi Jinping marcada por combate à pobreza, à corrupção e à poluição. Publicado em 15/10/2022. Disponível em: <[https://www.rtp.pt/noticias/mundo/governacao-de-xi-jinping-marcada-por-combate-a-pobreza-a-corrupcao-e-a-poluicao\\_n1439861](https://www.rtp.pt/noticias/mundo/governacao-de-xi-jinping-marcada-por-combate-a-pobreza-a-corrupcao-e-a-poluicao_n1439861)>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Estadão. Por dentro do trem-bala chinês: conheça a rede de alta velocidade que pode operar no Brasil em 2032. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/economia/por-dentro-do-trem-bala-chines/>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. EBC. Hidrelétrica de Três Gargantas supera Itaipu na geração de energia. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/noticias/economia/2015/01/hidreletrica-de-tres-gargantas-supera-itaipu-na-geracao-de-energia>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Portuguese People's Daily. Estação espacial chinesa Tiangong aberta ao mundo. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2022/1201/c309806-10178606.html>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. RFI. Veículo chinês não tripulado Zhurong começa a explorar superfície de Marte. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/br/arles/20210522-ve%C3%ADculo-chin%C3%AAs-n%C3%A3o-tripulado-zhurong-come%C3%A7a-a-explorar-superf%C3%ADcie-de-marte>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. BBC Brasil. 'Prosperidade comum': a doutrina 'igualitária' que avança na China e impacta o mundo. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-58958784>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Rádio UFMG Educativa. Partido Comunista Chinês comemora centenário e mais de 70 anos de governo. Entrevista do Professor Gilberto Libânio. Disponível em: <<https://ufmg.br/comunicacao/noticias/partido-comunista-chines-comemora-centenario-e-mais-de-70-anos-de-governo>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Portal Uol. Brasil usa só 31% dos rios navegáveis e gasta mais com frete. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2021/05/31/rio-transporte-navegacao-logistica-brasil.htm>>. Consultado em 08/06/2023.



Notícia de Jornal. Portal Uol. Trem de mercadorias entre China e Espanha completa sua 1ª viagem de volta. Disponível em: <>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Estado de Minas. Consórcio da China assumirá controle de terminal portuário na Turquia. Disponível em: <[https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/09/17/internas\\_economia,689298/consorcio-da-china-assumira-controle-de-terminal-portuario-na-turquia.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2015/09/17/internas_economia,689298/consorcio-da-china-assumira-controle-de-terminal-portuario-na-turquia.shtml)>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Revista Exame. Alemanha autoriza participação reduzida da China no porto de Hamburgo. 16/10/2022. Disponível em: <<https://exame.com/economia/alemanha-autoriza-participacao-reduzida-da-china-no-porto-de-hamburgo/>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. Reuters. Israel opens Chinese-operated port in Haifa to boost regional trade links. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-opens-chinese-operated-port-haifa-boost-regional-trade-links-2021-09-02/>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de jornal. EuroNews. O papel de Trieste na Nova Rota da Seda. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/2019/03/22/o-papel-de-trieste-na-nova-rota-da-seda>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de Jornal. EBC. G7 arrecadará US\$ 600 bi para alternativa ao Cinturão e Rota da China. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-06/g7-arrecadara-us-600-bi-para-alternativa-ao-cinturao-e-rota-da-china>>. Consultado em 08/06/2023.

Notícia de jornal. Estadão. Neoliberalização para o Brasil que queremos - por Lula e Alckmin. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/opiniao/espaco-aberto/neoliberalizacao-para-o-brasil-que-queremos/>>. Consultado em 08/6/2023.

Notícia de Jornal. Ex-secretário Nacional de Portos assume cargo na Portonave. Disponível em: <<https://diarinho.net/materia/643745/Ex-secretario-Nacional-de-Portos-assume-cargo-na-Portonave>>. Consultado em 11/06/2023.

Outline of the 14th Five-Year Plan (2021-2025) for National Economic and Social Development and Vision 2035 of the People's Republic of China. 2021. Disponível em: <[https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809\\_5665713.htm](https://www.fujian.gov.cn/english/news/202108/t20210809_5665713.htm)>. Consultado em 11/12/2021.

PREGÃO ELETRÔNICO AARH n. 12/2019 - BNDES, para realização de estudos para privatização da Companhia Docas do Espírito Santos - CODESA



Relatório do 19º Congresso Nacional do Partido Comunista da China. Alcançar o Triunfo Definitivo de Concluir a Construção Integral de Uma Sociedade Moderadamente Abastecida e Conquistar a Grande Vitória do Socialismo com Características Chinesas na Nova Época. 2017. Disponível em: <[http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/03/c\\_136726423.htm](http://portuguese.xinhuanet.com/2017-11/03/c_136726423.htm)>. Consultado em 11/12/2021.

Sénat - Commission de L'Aménagement du Territoire et du Développement Durable. L'essentiel sur la proposition de loi relative à la Gouvernance et Performance des Ports Maritimes Français. 08 de dezembro de 2020. Disponível em: <[https://www.senat.fr/lessentiel/pp19-723\\_1.pdf](https://www.senat.fr/lessentiel/pp19-723_1.pdf)>. Consultado em 08/06/2023.

Site do CPEC - China-Pakistan Economic Corridor. Disponível em: <<https://cpec.gov.pk/>>. Consultado em 08/06/2023.

Site do Itamaraty, relações bilaterais Brasil-China, Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-popular-da-china>>. Consultado em 15/04/2023.

Site do STF: BHTrans pode aplicar multas de trânsito, decide Plenário. Notícia disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=454211&ori=1>>. Consultado em 05/12/2021.

Site do Estatístico Aquaviário da Antaq. Disponível em: <<https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>>. Consultado em 15/04/2023.

Logistics Performance Index (LPI). Disponível em: <<https://lpi.worldbank.org/international/global>>. Consultado em 08/06/2023.



## ANEXO A – Quadros descritivos (de outros estudos)

Quadro-síntese do Banco Mundial<sup>199</sup>

Quadro 2 – Organização de portos adotada pelo Banco Mundial

NOME	DESCRIÇÃO
Service port	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura e a superestrutura, incluindo a prestação direta dos serviços portuários aos usuários.
Tool port	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura e a superestrutura. Uma determinada área do porto, juntamente com a superestrutura ali construída, é arrendada a empresas privadas para a prestação de serviços específicos.
Landlord port	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura do porto. Essa autoridade cobra as taxas portuárias de empresas que atuam dentro da área do porto. Agentes privados detêm máquinas e equipamentos necessários à prestação de serviços específicos em uma determinada área do porto concedida com um objetivo específico.
Private port	Não há autoridade pública no porto. Um agente privado, proprietário da infraestrutura e da superestrutura, é responsável por todas as atividades e serviços necessários ao seu funcionamento.

Fonte: WORLD BANK. *Port reform toolkit*. Washington: World Bank Institute, 2003.

<sup>199</sup> JESUS, Michael de. *Direito Portuário no Brasil*. São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 50-52.

Governança Portuária na América Latina<sup>200</sup>:

Quadro 1 | Governança portuária na América Latina

País	Investimento público	Reforma portuária	Estrutura institucional	Desafios atuais
Chile	Até o final da década de 1990 os investimentos do setor eram quase que em sua totalidade realizados pelo setor público (governo nacional).	Iniciada no final da década de 1990 com base na Lei nº 19.542, a qual criou 10 autoridades portuárias (empresas portuárias) independentes da empresa portuária nacional (Emporchi).	Operação de terminais pelo setor privado através de contratos de concessão.	- Participação pública na governança da estrutura e das novas configurações das relações de trabalho. - Aumento nas capacidades dos portos, investimentos no setor e adequações na legislação que impõe demasiadas obrigações ao setor privado e pode ser causa da não atração de investidores.
México	Até 1993 todos os portos mexicanos eram ligados a um único operador nacional (PUMEX – Puertos Mexicanos).	A partir de 1993, criaram-se 64 administrações portuárias integradas (APIs), objetivando-se facilitar as privatizações das operações e estimular o investimento privado. As APIs possuem representantes dos setores privados, municipais e estaduais, e o ente federal com a maior autoridade.	- Operação de terminais pelo setor privado através de contratos de concessão. - Desenvolvimento de novos terminais nos portos existentes.	- Melhorar a falta de infraestrutura portuária e logística em geral, incluindo a acessibilidade no interior dos portos. - Visão sistêmica e orientada pela logística.

<sup>200</sup> MARQUES, Bartolomeu das Neves *et al.* Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília (3) 583-612 jul/set 2021. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6736/1/5051-Texto%20do%20Artigo-20462-1-10-20210930.pdf>>. Consultado em 05/12/2021



País	Investimento público	Reforma portuária	Estrutura institucional	Desafios atuais
Brasil	Em 1990 foi dissolvida a Empresa de Portos do Brasil (Portobrás)	- 1993: Lei nº 8.630 – objetivo de modernizar, descentralizar e conferir autonomia ao setor. Oportunidade de participação privada em serviços e operações - 2013: 12.815 – A governança para modernização fica a cargo da Secretaria de Portos do Governo Federal e a agência reguladora Antaq responsável pelas licitações portuárias.	- Possibilidade de movimentação de cargas de terceiros por terminais de uso privado. - Utilização de critérios múltiplos para concessões e arrendamentos, de modo a conferir maior eficiência às operações.	- Superar os gargalos da infraestrutura multimodal, especialmente relacionados à dependência de um deficiente sistema rodoviário. - Reduzir custos para transporte de mercadorias a mercados globais.
Argentina	Antes de 1991, a gestão portuária era exercida pela autoridade portuária do estado (AGP).	Uma série de decretos foram adotados para ajustes na regulamentação e estímulo à participação privada.	Um dos pioneiros na América do Sul a permitir a privatização da infraestrutura de transporte no início dos anos 1990.	-A concentração da atividade portuária está em um porto, embora com vários terminais. -Necessidade de descentralização da atividade portuária.

Fonte: adaptado de Wilmsmeier e Monios (2016) pelos autores.

Adaptada de: WILMSMEIER, Gordon; MONIOS, Jason. Institutional structure and agency in the governance of spatial diversification of port system evolution in Latin America. In: Journal of Transport Geography. Volume 51, p. 294-307, 2016.