

A EVOLUÇÃO DA LOGÍSTICA ADUANEIRA NO BRASIL

SILVA, Tirlê Cruz ¹

SANTOS, Marcio Peixoto de Sequeira ²

¹ Doutorando em Engenharia de Transportes - COPPE – UFRJ, Prof. da Escola Superior de Gestão e Tecnologia – UCB

² Ph.D Engenharia de Transportes - Imperial College of Science, Technology and Medicine, Prof. Adjunto da COPPE em Engenharia de Transportes

Resumo

A história tem o poder de explicar as causas dos fracassos no passado e o planejamento que foi desenvolvido para o sucesso. O presente trabalho tem o interesse em apresentar as importantes modificações no sistema logístico aduaneiro do Brasil durante os últimos cinquenta anos e a sua contribuição para o desenvolvimento do país. Durante a gestão de vários presidentes, o Brasil foi sendo modificado e preparado para um crescimento sustentável, mas alguns governos frearam os investimentos, tornando o país atrasado em relação a outros países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Logística Aduaneira, Portos e Corredores de Exportação.

1. Introdução

Os estudos históricos revelaram que o processo da internacionalização do comércio teve início no mercantilismo entre os séculos XV, XVI e XVII por meio da expansão ultramarina europeia, permitindo a evolução e a integração mundial. O comércio internacional dá início a uma reforma política, financeira, social e cultural.

O progresso da economia de escala, dos meios de transporte somado à sofisticação financeira e comercial, dá início ao comércio global e junto surgem as consequências da globalização. A crise de 1929, iniciada nos Estados Unidos da América (EUA) e contaminando os países ocidentais industrializados, gerou uma queda na economia mundial durante dez anos, mostrando que a integração comercial não estava dissociada à integração econômica.

No final da Segunda Guerra Mundial, os olhos dos países envolvidos estavam voltados para o restabelecimento da paz e do comércio internacional como meio da reconstrução física e econômica e, com isso, surgia uma nova ordem econômica. O novo quadro econômico mundial foi desenvolvido sobre três pilares internacionais, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (Bird) e o *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT). Mais tarde o GATT foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

A função do GATT era de reunir os governantes ou representantes dos países membros para a redução de tarifas alfandegárias. Segundo Grieco (1999), o Brasil é membro desde a criação do GATT em 1947, defendendo os princípios de um comércio internacional livre dos protecionismos e um mercado sem barreiras para a entrada de produtos importados.

Abreu (2007) comenta que o mercado brasileiro, com uma tarifa de 57,5%, iniciou a preparação para a redução de barreiras tarifária a partir de 1988. Entre os anos de 1988-1989, o Brasil reduziu a tarifa para 32,1%. De 1991 a 1993, a tarifa caiu para 13,5%, e a barreira não tarifária foi reduzida acentuadamente para diversos produtos importados. Em 1994 a barreira tarifária foi para 11,2% e durante os anos de 1997 a 1998 a tarifa nominal subiu acima de 15%.

O comércio internacional se tornou para o Brasil e para todos os países uma ferramenta importante e eficiente na ajuda da estabilidade econômica. A importação de bens de capital, como tecnologia de ponta, aumenta a capacidade instalada, reduz o desemprego e dá condições aos governos em aumentar os gastos públicos com políticas sociais.

O Gráfico 1 ilustra a importância da redução ou eliminação das barreiras, pois a desvalorização da moeda nacional em relação ao dólar permite a entrada de produtos importados com preços competitivos, forçando a redução do Indicador de Preços ao Consumidor (IPCA). O aumento exagerado do câmbio e do IPCA é explicado pelo temor dos investidores internacionais com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) a Presidência da República.

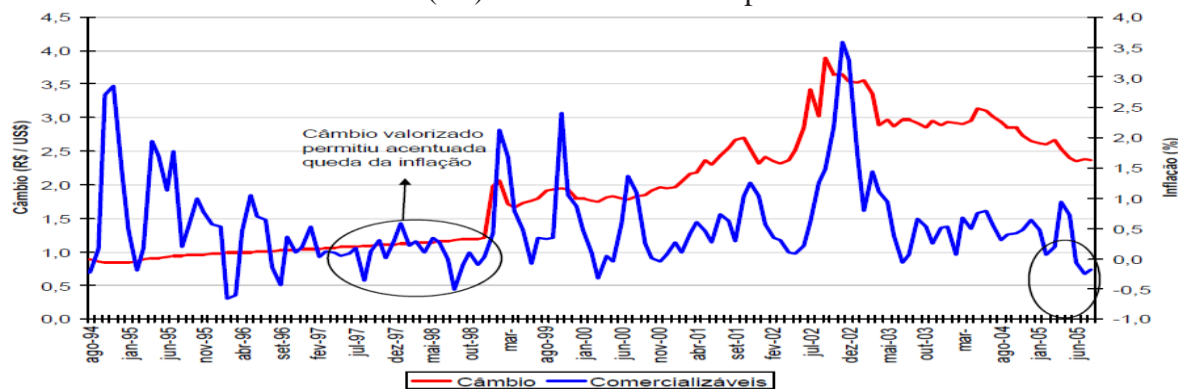


Gráfico 1 – Inflação de Bens Comercializáveis e Taxa de Câmbio: 1994 a 2005 (Fontes: IBGE e Banco Central do Brasil)

2. Objetivo

O Brasil passou por fortes mudanças e turbulências política, econômica e social nos últimos 50 anos. Diversos governantes entraram e saíram da administração do país com diferente grau de importância para a política externa.

O objetivo da pesquisa foi retratar a evolução do sistema aduaneiro nos portos brasileiros e as melhorias para os corredores de exportação. A importância do crescimento das exportações brasileiras nos últimos 50 anos exigiu esforços importantes na legislação e no sistema de liberação de cargas, levando o país a uma importante ascensão no mercado internacional.

3. Do Contêiner ao Serviço Aduaneiro 24 horas (1960-1969)

Na década de 1960 o Brasil, governado por Juscelino Kubitschek (JK) com um projeto desenvolvimentista, reduziu as interferências políticas em assuntos de grande relevância. A interrupção da participação do Poder Legislativo nos assuntos econômicos de relevância estratégica para o país é um dos exemplos da desburocratização da época.

Assuntos econômicos eram tratados com a participação das Organizações e Grupos de Executivos, eliminando uma estrutura que beneficiava poucos segmentos do mercado e gerando oportunidades para o crescimento industrial brasileiro. Nestes grupos, além de técnicos do governo de JK, também dos governos anteriores, ajudando a conduzir os projetos.

A ação do Estado, por meio do Programa de Metas, definiu as prioridades de investimentos e contribuiu na gestão dos recursos privados para as áreas indispensáveis ao crescimento e para a relação do governo com o comércio brasileiro. Na década de 1960 o Brasil crescia em média 9,4%.

Além da função básica de um Estado, o governo de JK incorporou o empreendedorismo, por meio da criação de empresas estatais e mistas, explorando, entre outras economias, os serviços de transporte ferroviário, marítimo e os recursos naturais.

O capital internacional era bem visto por JK, pois permitia aumentar a poupança interna e trazer novas tecnologias para um país atrasado em relação aos países desenvolvidos. A ideia para atrair empresas estrangeiras foi dar condições por meio da eliminação de barreiras que pudessem restringir a lucratividade e em troca haveria investimento externo no país.

A criação do Fundo Portuário Nacional por meio da Lei n.º 3.421, de 10 de julho de 1958, foi um passo importante para o país, pois permitiu a utilização econômica e viabilizar os investimentos necessários para atrair as companhias de navegação do mundo.

Em 1960, por meio do Decreto 48.524/1960, foi aprovado o Plano Nacional Portuário (PNP) para a utilização do Fundo Portuário Nacional na expansão e melhoria dos portos existentes, construção de novos portos e melhoria da malha hidroviária. Além disso, o PNP tinha a responsabilidade de adquirir novos equipamentos de dragagem e viabilizar um Plano Portuário Nacional.

Segundo Filho (2007), os critérios utilizados para os investimentos nos portos brasileiros foram equivocados, gerando resultados insatisfatórios para os portos com grande movimentação de cargas, como Rio de Janeiro, Santos e do Rio Grande. Os investimentos maiores foram nos portos com baixa movimentação de cargas.

O governo de JK investiu Cr\$ 105,3 bilhões no setor de transporte, sendo 76% no reaparelhamento e construção da malha ferroviária e 24% na construção de rodovias.

Jânio Quadros e João Goulart são empossados em 1961 e em 25 de agosto do mesmo ano Jânio renuncia ao cargo e João Goulart neste período estava na China em missão diplomática. A Constituição do Brasil dizia que na renúncia do presidente da República o vice-presidente assume, mas os ministros militares não permitiram.

No dia 2 de setembro de 1961 o sistema parlamentarista foi aprovado pelo Congresso Nacional e no dia 8 João Goulart assumiu a Presidência e Tancredo Neves tornou-se primeiro-ministro. Com a taxa de inflação elevada, Jango lançou o Plano Trienal, contendo um conjunto de medidas para solucionar os problemas estruturais do País.

O Plano Trienal tinha como objetivo o controle do déficit público, sem abrir mão da política desenvolvimentista e captação de recursos externos para financiar as reformas econômicas e sociais importantes e de caráter nacionalista. Em 20 de setembro de 1961 foi sancionada a Lei 3.963 que concede até 30 de junho de 1962 a isenção de direitos alfandegários para a importação de peças destinada à fabricação de tratores agrícolas.

Na melhoria dos portos brasileiros, o Plano Trienal previa a reestruturação dos serviços do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN) como cursos para administradores portuários, dar atenção e desenvolver soluções para problemas de congestionamentos e investir em instalações de armazenagem para produtos a granel.

Baixou a Instrução 242 (1963), que proibiu o financiamento externo para importação de máquinas e equipamentos que a indústria nacional estivesse em condições de produzir.

Ao contrário de JK, Jango reduziu a participação de empresas estrangeiras em setores estratégicos da economia, instituiu limites para a remessa de lucros das empresas internacionais e seguiu as orientações do FMI para reduzir a inflação.

O comício do presidente João Goulart e Brizola desencadeou o golpe militar de 11 de janeiro de 1964, quando o Congresso Brasileiro elegeu o general Humberto de Alencar Castelo Branco para Presidente da República.

A visão geopolítica do pós-golpe era que o Brasil possuía uma posição estratégica importante para os EUA e Organização das Nações Unidas (ONU). A localização dos portos brasileiros era distante dos países em constantes conflitos, as rotas pelo Atlântico Sul eram as únicas consideradas seguras dos países comunistas e os custos do transporte marítimo eram menores.

Entre os anos de 1961 a 1964 o governador do estado do Paraná, Ney Braga, desenvolveu um importante corredor de transporte asfaltado a rodovia do café, que ligou o norte cafeeiro ao litoral do Paraná. Esta rodovia possibilitou a reativação do porto de Paranaguá e a redução dos custos de transporte no escoamento da produção cafeeira para o mercado internacional.

A busca pela melhoria e integração dos modos de transporte era importante para o crescimento das exportações e da economia brasileira. Nesta visão, em 1965 foi criado o Grupo de Executivos de Integração da Política de Transportes (GEIPOT), pelo Decreto n.º 57.003. O objetivo era de orientar, coordenar e executar uma política integrada nos diversos modos de transporte.

O governo de Castelo Branco sancionou a Lei n.º 4.907, de 17 de dezembro de 1965, que dispõe do uso de cofres de carga (contêineres) nos transportes aquaviário, terrestre e aéreo de mercadorias em linhas nacionais e internacionais. A regulamentação estabelece sobre questões de segurança da mercadoria, identificação, propriedade e movimentação dos equipamentos e situações que exigiriam o pagamento ou isenções de taxas de Marinha Mercante e Melhoramento dos Portos.

O uso do contêiner é regulamentado como acessório para os serviços de transporte aquaviário e aéreo, com o objetivo dar segurança e rapidez ao transbordo entre os modos de transporte. Mais tarde, esta lei facilitou a regulamentação da Lei do transporte multimodal (TM).

A publicação do Decreto n.º 59.316, que regulamenta a Lei n.º 4.907, aconteceu em 28 de setembro de 1966. O Decreto prevê, além de outras coisas, que as características dos contêineres devem seguir os padrões I.S.O. (*International Standards Organization*), procedimentos e responsabilidade em caso de indício de violação ou avaria do equipamento. O financiamento pelo Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDE) para a construção dos contêineres foi tratado no Decreto, desde que seguissem os padrões.

No dia 4 de abril de 1966 foi sancionado o Decreto-lei n.º 5 que estabeleceu normas para a recuperação econômica das atividades de Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal S.A.

Este Decreto foi justificado pela importância do transporte para a defesa militar, mas os resultados obtidos não proporcionaram a eficácia necessária para o crescimento do país. O sistema de transporte passou a ficar subordinado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

O presidente da República sancionou em 1966 a Lei 5025, criando o Conselho Nacional do Comércio Exterior (CONCEX), com a função de formular a política de comércio exterior e orientar e coordenar a execução das medidas necessárias a expansão das transações comerciais com os países do mundo.

A Lei 5.025, por meio dos seus incisos, estabeleceu as normas, procedimentos e formalidades do tratamento fiscal e operacional dado a entrada e saída de mercadorias no Brasil. Pode ser notado que alguns Artigos e seus Incisos demonstram uma grande importância dada na época ao comércio internacional, um exemplo é a criação de um setor de exportação,

concentrando todos os órgãos anuentes para agilidade ao desembaraço aduaneiro em todos os portos nacionais e postos de embarques.

O Inciso 1º do Artigo 29 localizado no Capítulo III determina que todos os serviços necessários à importação e exportação funcionariam em horário corrido, inclusive domingos e feriados durante 24 horas ininterruptas em turnos. Esta importante decisão reduziu a probabilidade de gargalos, o tempo de espera da embarcação e permitiu rapidez nas operações portuárias.

4. A Regulamentação do Regime de Entreposto (1970-1974)

O general Emílio Garrastazu Médici assume a Presidência da República em 1969, sendo o terceiro general na condução do Brasil desde o golpe militar de 1964. Na época, o país atravessava uma expansão econômica, que ficou conhecida como “milagre econômico” puxado pelo crescimento dos países desenvolvidos.

Entre 1971 e 1972 líderes empresariais promoveram constantes visitas à China, com o apoio do Itamaraty, para estabelecer o ingresso dos produtos nacionais naquele país. A relação com a China era somente de cunho comercial entre empresários, não havendo nenhum relacionamento entre os seus governos.

O Governo Médici buscou outras formas de reduzir os custos das operações de exportação, sancionando o Decreto-lei 1.248 de 1972, que regulamentou o regime de entreposto aduaneiro no comércio exterior. Esta regulamentação permitiu as grandes empresas construir ou transformar os seus armazéns em terminais alfandegados para utilizarem em proveito próprio ou de terceiro, reduzindo os custos de armazenagem nos armazéns portuários.

A função do entreposto aduaneiro, além do armazenamento, era a antecipação da fiscalização da carga e dos documentos pela RF, sendo que, após a liberação, a carga poderia seguir para o porto e embarcar sem qualquer tipo de fiscalização. As empresas puderam postergar a movimentação das cargas para os portos, aguardando uma data mais próxima da chegada do navio.

O regime de entreposto favorece a entrada da iniciativa privada na criação de armazéns alfandegados no interior do país, oferecendo a possibilidade dos exportadores de pequeno e médio porte estocar e prepararem as mercadorias para a exportação.

Em 1974 o general Ernesto Geisel assume o Brasil com diversos problemas conjunturais, pois em 1973 havia se instalado uma crise mundial do petróleo e conseqüentemente o esgotamento do “milagre econômico”. Esses fatores fizeram com que a legitimidade militar perdesse força, obrigando a apostar na abertura política.

O II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento), lançado em 1974, previa, além de outras medidas, dar autonomia à produção de insumos básicos, por meio da substituição de importação. O II PND contribuiu para o crescimento do país e sua industrialização. Neste período o país chegou a 60.000 km de estradas asfaltadas.

5. Integração Aduaneira da América Latina nos Corredores de Exportação (1975-1979)

Lessa (2000), citado por Martinho (2009), afirma que o Governo Geisel tinha uma proposta de tornar o Brasil uma potência mundial, reduzindo a hegemonia de São Paulo com a criação de um polo metal-mecânico em Belo Horizonte. Para o Rio de Janeiro, o plano era desenvolver um polo industrial e das atividades de tecnologia de ponta.

No Rio de Janeiro o governo instalou a Nuclebrás, fortaleceu a Fundação Oswaldo Cruz para investir em biotecnologia e iniciou a produção de computadores em Jacarepaguá com a Companhia Brasileira de Computadores. Houve ampliação no investimento na Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e na pesquisa e exploração de petróleo na Bacia de Campos, além de desenvolver o ensino superior e a pesquisa científica na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

O II PND contemplou o desenvolvimento da malha ferroviária brasileira para facilitar e baratear o transporte de cargas de longa distância. Entre 1975 e 1979 o objetivo era investir quatro bilhões e oitocentos milhões de cruzeiros em corredores ferroviários de exportação com destino aos principais portos brasileiros (Rio Grande, Paranaguá e Santos). Os corredores de exportação puderam assegurar o escoamento regular da produção localizada no interior do país e da agricultura, que proporcionou o crescimento das exportações.

Em 1975 foi extinto o DNPVN e criado a Empresa de Portos Brasil S/A (PORTOBRAS), que assimilou as Diretorias Regionais do DNPVN e as renomeou para administrações hidroviárias. A criação da PORTOBRAS centralizou a administração dos portos públicos, privados e uma política para a construção de novos portos.

A continuidade militar no poder foi marcada pela posse do presidente da República João Baptista Figueiredo, em 1979. Esta continuidade também foi vista na forma da condução da política externa do presidente Figueiredo. Em 22 de maio de 1979, foi assinado um convênio sobre transportes marítimos com a República Popular da China.

6. A Crise e os Investimentos nos Corredores de Exportação (1980-1985)

Zarpelão (2009) diz que a primeira crise internacional do petróleo em 1973 gerou uma recessão nos países desenvolvidos e o Brasil tentou manter um crescimento alto, por meio do endividamento externo, elevação das alíquotas de imposto de importação e proteção a indústria nacional. Estas causas levaram o país a um aumento da dívida externa, excesso da intervenção estatal na economia e a crise fiscal, reduzindo a capacidade de poupança e os investimentos.

Martinho (2009) comenta que a década de 1980 ficou marcada pelo forte desaquecimento da economia brasileira, pois as constantes desvalorizações do Cruzeiro em relação ao Dólar elevaram a inflação, o desemprego, a desigualdade da renda e a informalidade.

A cooperação entre o Brasil e a República Popular da China sobre os transportes marítimos, que permitiram a livre circulação dos navios de carga de bandeira brasileira e chinesa entre os portos desses países, foi ratificada pelo Decreto n.º 85.314 no dia 3 de novembro de 1980.

Segundo o relato histórico de Dick (2006), o ministro dos Transportes na época (Eliseo Resende), sugeriu ao vice-primeiro-ministro da China (Kang Shien), o assoreamento dos portos Chineses, aumentando o calado dos portos para permitir a atracação de navios brasileiros maiores.

O Governo Figueiredo não poupou esforços, mas a crise permitiu somente políticas fiscais restritivas e restrição às importações como instrumentos eficientes da política econômica. A expectativa era conseguir superávit na balança comercial, mas as exportações se concentravam em matérias-primas e os industrializados correspondiam por 45% do total exportado.

A década de 1980 foi marcada por baixos investimentos em todos os setores, inclusive nos corredores de exportação. O alto endividamento dos governos passados, somado à dificuldade do país em superar a crise, propiciou o início do processo de redemocratização com os pedidos populares de “Diretas Já”.

No dia 15 de janeiro de 1985, por meio de eleições indiretas, Tancredo Neves vence a corrida a Presidência da República do Brasil, mas antes de tomar posse, morre. O vice-presidente José Sarney toma posse e passa a ser o novo presidente civil do Brasil desde o golpe militar de 1964.

Para melhorar e viabilizar maior rapidez nos corredores de exportação com os países da América Latina, o Presidente José Sarney sancionou o Decreto nº 91.366. O principal objetivo foi cooperação e assistência mútua das administrações aduaneiras Latino-Americanas, para facilitar o transporte de cargas entre os países membros.

7. A Esperança Democrática e a Decepção Econômica (1986-1990)

Com o retorno da democracia, o novo governo elabora o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (PND-NR) que prevê uma análise da atual situação brasileira, entre elas está: infraestrutura do transporte de cargas e aparelhamento nos portos.

A criação do Programa de Desenvolvimento do Setor de Transporte (PRODEST), que o objetivo era fazer um diagnóstico do setor de transportes, dos portos brasileiros e descreveu o conceito sobre “corredores consolidados” como:

“... o conjunto de meios e facilidades que, ao longo de determinados eixos de penetração, se pode associar à ação conjunta do Governo e da iniciativa privada para modernização, redução dos custos e elevação do grau de intermodalidade nas operações de transporte” (Ministério dos Transportes 1985/1989).

A definição do significado de corredores pelo Ministério dos Transportes pôde determinar metas de investimentos, identificando e priorizando os corredores de exportação mais importante como do Rio Grande do Sul, Paraná-Santa Catarina, de São Paulo, Rio de Janeiro, de Minas Gerais-Espírito Santo, Nordeste e o da Amazônia.

Segundo Filho (2007), o diagnóstico nos transportes revela que os últimos 20 anos foram concentrados de vultosos investimentos na pavimentação de estradas, no transporte ferroviário urbano e nos corredores de exportação, em detrimento de outros modos de transporte.

O PRODEST atuou também nas melhorias do sistema portuário, racionalizando as operações portuárias, novos investimentos e capacitação dos recursos humanos.

A utilização de contêineres, regulamentada em 1965, exigia constante investimento no sistema portuário para melhorar e dar rapidez as operações de exportação, mas o Governo Sarney reduziu os investimentos no setor.

O estudo de Filho (2007) mostrou que o governo de José Sarney, apesar da criação do I PND-NR e do diagnóstico do PRODEST, foi marcado pela contenção dos gastos e a postergação de soluções nos transportes e portos. Esta decisão prejudicou a manutenção e conservação das estruturas construídas em governos passados e a deterioração do capital fixo dos modos de transporte.

O Decreto-lei Nº 2.472 de 1988 alterou algumas disposições da legislação aduaneira como a cobrança do imposto de importação (II) para as mercadorias brasileiras que retornarem ao país. Após sanção do Decreto, a autoridade aduaneira passou a determinar os horários, locais e as condições de operação do despacho aduaneiro, nos portos, aeroportos e pontos de fronteiras. A partir daí os portos não iriam trabalhar mais durante 24h por dia para a nacionalização das mercadorias.

As empresas que precisassem de urgência na liberação poderiam ser atendidas em dias e horas fora do expediente, mas eram obrigadas a ressarcir o poder público pelos serviços extraordinários.

O processo democrático cresceu, resultando nas primeiras eleições diretas em 1989 após 21 anos de ditadura militar. O candidato Fernando Collor de Mello, do Partido da Renovação Nacional (PRN), vence a corrida a presidência..

Em seu primeiro ano de governo, o presidente Collor extinguiu a PORTOBRÁS e o Ministério dos Transportes, acelerando o processo de deterioração dos portos e paralisando as licitações e as obras no setor de transportes.

Para reduzir os impactos negativos com a extinção da PORTOBRÁS, parte das funções foi transferida para as Companhias Docas Estadual. O Ministério da Infraestrutura cria o Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, com a função de autorizar e controlar a exploração dos serviços de transporte e dos portos brasileiros. A Lei n.º 8.422 de 1992 cria o Ministério dos Transportes e das Comunicações (MTC).

8. A Modernização Portuária (1991-2003)

Suspeitas de corrupção envolveram ministros e funcionários do Governo Collor circularam no Planalto e na imprensa brasileira. A população conclama por impeachment e em 1992 o Parlamento decidiu afastar Fernando Collor de Mello do cargo de presidente da República e seus direitos políticos foram cassados por oito anos.

No dia 2 de outubro de 1992, Itamar Augusto Cautiero Franco assume a Presidência da República. Em abril de 1993, foi realizado um plebiscito, em que o sistema presidencialista foi confirmado pela maioria dos eleitores.

O governo de Itamar Franco foi à busca pela estabilização do país, redução da inflação e a distribuição de renda por meio do Plano Real em 1994 e depois a criação de uma moeda forte chamada de Real. O novo cenário econômico estável atraiu os investidores internacionais.

Em janeiro de 1993, o Decreto n.º 731 separa o Ministério dos Transportes e das Comunicações e ressurgiu o Ministério dos Transportes (MT). O setor portuário passou a ser administrado pelo Departamento de Portos e Hidrovias (DPH), subordinado a Secretaria de Produção (SEPRO) do MT.

A concorrência perfeita era um dos objetivos do Governo Itamar e por isso promulgou a Lei n.º 8.630 em 1993, chamada Lei de Modernização Portuária. A lei previa a descentralização, a quebra dos monopólios e a competição entre os portos Brasileiros. A máquina estatal continua responsável pela infraestrutura, como a fiscalização, gestão ambiental e promoção comercial dos portos.

Os terminais situados dentro dos portos foram arrendados à iniciativa privada, e os operadores portuários passaram a se responsabilizar pelo manuseio e armazenagem das cargas de terceiros, assim como os investimentos em equipamentos e instalações.

O Brasil se modernizou para melhorar o controle sobre a entrada e saída de mercadorias e integrar os diversos órgãos do governo. Sendo assim, em 1992, foi sancionado o Decreto n.º 660, que estabeleceu o uso obrigatório do sistema integrado de comércio exterior (SISCOMEX) pelos importadores e exportadores.

A eliminação de papéis, a redução no tempo do desembarço aduaneiro e das burocracias foram objetos do sistema, por meio da integração das Secretarias de Comércio Exterior, Receita Federal (SRF) e do Banco Central (BACEN), no registro, acompanhamento e controle das diferentes etapas das operações de exportação.

Mais tarde, no desenvolvimento do SISCOMEX, foram harmonizados conceitos, tornando possível a adoção de um fluxo único de informações, tratado pela informatização, que

possibilitou a eliminação de outros diversos documentos. O Decreto determina o uso do sistema somente para as empresas habilitadas no SISCOMEX, que deve ser realizada junto a SRF.

Em 1995 o Presidente Fernando Henrique (presidente eleito em 1994) sancionou a Lei 8.987 que regulamentou o funcionamento dos portos secos (zona secundária), que existiam desde 1972 por meio do Decreto-lei 1.248 de 1972. A Lei 8.987 estabeleceu, entre outras coisas, que o funcionamento do porto seco se dará por meio de licitação.

A Lei Nº 9.277 de 1996 autorizou a União a delegar aos Municípios, Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração de rodovias e portos federais. Esta decisão permitiu que cada Estado e Município desenvolvessem um planejamento próprio para a exploração dos portos e rodovias federais, buscando o crescimento econômico da região.

Essas mudanças contribuíram para a evolução do sistema portuário, pois todos os investimentos e as manutenções que o Estado não realizou nos portos brasileiros desde o Governo Sarney, a iniciativa privada passou a investir.

O Conselho Nacional de Desestatização deu andamento à privatização da RFFSA e iniciou o processo de desestatização do subsetor portuário, por meio de programas de modernização e de arrendamento de áreas e instalações.

Em 1998 foi sancionada a Lei Nº 9611 que dispõe sobre o transporte multimodal (TM) de cargas e o operador de transporte multimodal (OTM), mas faltava a regulamentação. Esta lei permitia que o OTM emitisse um conhecimento de embarque para utilizar na movimentação de uma carga em mais de um modo de transporte. O TM daria maior segurança para o importador e exportador, pois existiria um único responsável pela carga no trajeto da origem até o destino.

Após quase dois anos, foi sancionado o Decreto Nº 3411 que regulamenta a lei do OTM de 1998, que permitiu o registro das transportadoras interessadas junto ao Ministério dos Transportes.

O governo, com a preocupação de fiscalizar e regular a exploração do transporte aquaviário e portuário, criou a Agência Nacional de Transporte (Antaq) pela Lei n.º 10.233 em 2001, vinculada ao MT.

Após a criação da Antaq, é regulamentado o arrendamento portuário, por meio do Decreto Nº 4.391, em 2002. O Decreto permitiu a elaboração de um programa de arrendamento por parte das autoridades portuárias e submetido à Antaq. A execução do programa era de responsabilidade da autoridade portuária e regulamentada pela Resolução 55 e 126 da Antaq.

A Figura 1 representa o esforço feito pelo Governo Fernando Henrique em desestatizar, obtendo um expressivo aumento no investimento feito pela iniciativa maior que o feito pelo Estado no setor ferroviário.

Figura 1 - Investimentos em Ferrovias

Ano	1999	2000	2001	2002
Governo FHC	R\$ 20,99 mi	R\$ 147,35 mi	R\$ 209,3 mi	R\$ 225,08 mi
Iniciativa privada	R\$ 232,81 mi	R\$ 293,57 mi	R\$ 402,31 mi	R\$ 439,63 mi

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

9. Plataforma Logística (2004-2010)

O candidato Luiz Inácio da Silva do PT ganha as eleições e toma posse em 2004, com a promessa de dar continuidade à estabilidade do Brasil, cumprimento das metas de inflação, do superávit primário e manutenção da política cambial.

A Lei n.º 10.893 de 2004 dispôs sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) e o Fundo da Marinha Mercante (FMM). A Lei determinou o uso deste adicional para financiar as empresas brasileiras de navegação na renovação e manutenção das suas frotas no investimento em projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico e formação e aperfeiçoamento de recursos humanos voltados para os setores da Marinha Mercante.

A visão do Brasil era o desenvolvimento sustentável, mas para isso o país precisava investir mais e buscar maneiras para o desenvolvimento de regiões mais carentes. Em 2007 o Governo sancionou a Lei n.º 11.508 que autorizou a criação das Zonas de Processamento de Exportação (ZPE), que são plataformas logísticas. Estas Zonas caracterizam-se como áreas de livre comércio destinadas a instalações de empresas voltadas para a produção de bens a serem comercializados para o exterior.

As ZPE são consideradas como uma zona primária, que permite iniciar e finalizar toda a operação de desembarço aduaneiro, diferentemente da zona secundária, que tem início no porto seco e tem a conclusão do desembarço na zona primária. Foi um avanço muito importante para a redução de burocracias e custos, barateando o custo dos produtos nacionais e dando mais competitividade a nível global.

Na realidade foram criadas no papel 13 ZPE por Decreto no Governo Sarney e quatro no Governo Itamar Franco e nenhuma delas foi implantada, pois dependia de regulamentação, que foi abandonado nos Governos Collor e Fernando Henrique. A história mostra que alguns projetos de tamanha importância para o Brasil na caminhada para o crescimento e sustentabilidade, levaram muito tempo para ser regulamentados.

Celino, coordenador-geral de Investimentos, apresentou um trabalho em 2009 no Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (FONSEIC), em que mostra que foram criadas 3.500 ZPE no mundo, gerando 66 milhões de empregos entre 1975 a 2006.

O volume movimentado nos portos brasileiros tem aumentado nos últimos anos com o crescimento das importações e exportações que ocasionou um volume maior de fraudes. A SRF desenvolveu um sistema que entrou em serviço em 2008, chamado de SISCOMEX Carga (SISCARGA). O SISCARGA é um sistema de manifesto eletrônico e tem o objetivo de controlar a entrada e saída de mercadorias e navios do território Brasileiro, além de reduzir a sonegação do pagamento das taxas de AFRMM e FMM.

A utilização do SISCARGA reduziu o tempo e burocracias que envolviam o processo de liberação do certificado de embarque, que levava mais ou menos de dois a três dias após a chegada do navio. Atualmente, depois que foi implantado o SISCARGA, a companhia marítima e o agente de carga consegue gerar o CE pelo sistema 24h antes do navio chegar.

Com o CE em mãos o importador ou exportador poderá iniciar o processo de desembarço utilizando o SISCOMEX, antecipando toda a operação de comércio exterior.

10. Considerações Finais

A ideia de realizar uma pesquisa histórica sobre a evolução das operações de exportação brasileira pelos portos, a princípio, parecia algo já conhecido, pois o pensamento é que tudo evolui no tempo e nada regride. O fato é que as decisões tomadas em cada governo podem gerar uma regressão e, consequentemente gerar atrasos irreparáveis em relação ao mercado mundial.

O país na era JK atraiu investimento direto do exterior e desenvolveu uma política flexível, convidando técnicos da oposição para discutir sobre assuntos econômicos relevantes.

Jango, por meio da DNPVN, buscou investir nos portos e desenvolver soluções para os congestionamentos constantes.

Após o golpe de 1964, até o Governo Geisel, foram realizadas leis e suas regulamentações que flexibilizassem os serviços envolvidos direta e indiretamente no processo de desembarço aduaneiro e na redução de gargalos nos portos brasileiros. Foram leis que mais tarde propiciaram a modernização dos processos de exportação brasileira, como a utilização dos contêineres e os entrepostos aduaneiros.

No sistema Presidencialista, pouco se fez para a evolução do sistema aduaneiro no Brasil, pois os Governos Sarney e Collor foram um retrocesso, permitindo também o sucateamento da infraestrutura de transporte deixada pelos governos passados.

O Brasil voltou à rota do investimento aduaneiro dos portos no Governo Fernando Henrique, quando os investimentos portuários e aduaneiros cresceram. O presidente Lula conseguiu dar continuidade aos investimentos neste setor, gerando um crescimento importante para o país, mesmo tendo em seu caminho uma crise internacional que abalou os EUA e o mundo.

A pesquisa demonstrou que muitas leis importantes para o avanço do sistema aduaneiro e dos corredores de exportação levaram mais de dois anos para serem regulamentadas, levando ao atraso do Brasil em relação aos outros países. Isso mostra que a política brasileira é um dos responsáveis pelo freio do avanço da internacionalização de seus produtos.

É necessário conseguir evoluir na modernização dos portos e das operações aduaneiras para tornar os produtos manufaturados nacionais mais competitivos e reduzir cada vez mais a dependência econômica das exportações de commodities.

A representação do Gráfico 2 mostra uma evolução nas exportações brasileiras e para a sustentabilidade do programa é necessário uma rapidez maior na votação de leis e decretos que flexibilizam e modernizam o sistema logístico aduaneiro.

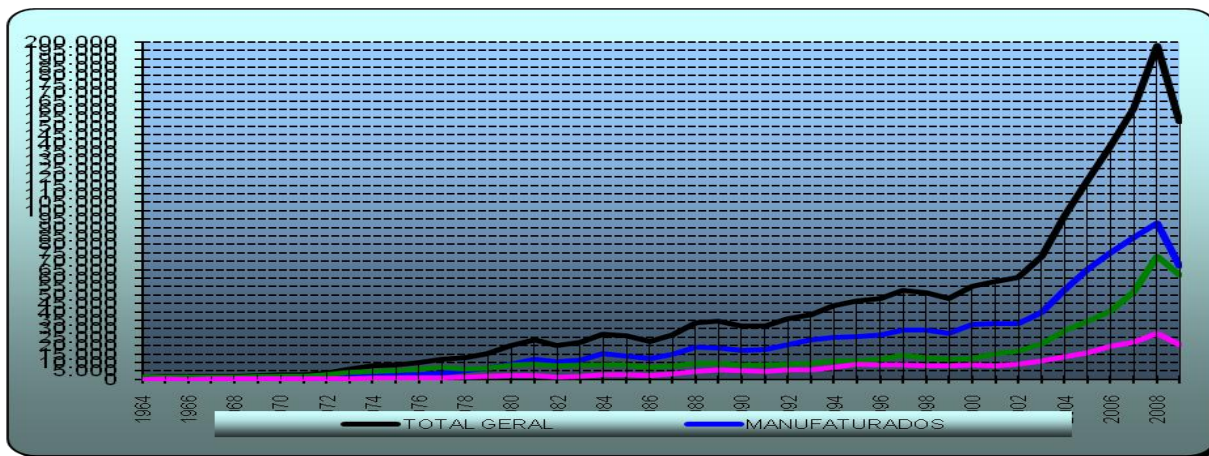


Gráfico 2 – Exportação Brasileira: 1964 a 2009 (Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio)

Um importante Projeto de Lei (PL), n.º 6370/2005, tramita em Brasília com objetivo de fazer uma reforma completa e necessária na legislação do sistema aduaneiro. Esta demora na votação é consequência de lobby feito pelas empresas que administram os portos secos, pois ela eliminará o processo licitatório para a criação de novas zonas secundárias.

O PL N.º 6370/05 tem como principais objetos adequar a legislação que regula o funcionamento dos portos secos, acabando com o processo licitatório e permitindo qualquer

empresa, que atenda os requisitos exigidos, criar uma zona secundária, proporcionando maior competitividade neste segmento de mercado.

Outro aspecto que trata o PL é a uniformidade do pagamento das despesas aduaneiras pelo Fundo Especial de Desenvolvimento e Aperfeiçoamento das Atividades de Fiscalização (Fundaf). Atualmente, os critérios e regras de ressarcimento das despesas nas atividades de controle e fiscalização aduaneira pelo Fundef variam para cada recinto aduaneiro, e conseqüentemente, alguns recebem valores maiores que outros.

A iniciativa privada possui critérios importantes para investir no mercado e, dependendo do tempo que leva para o retorno do investimento e o lucro, pode não haver interesse. O PL, prevendo este desinteresse, mas observando a necessidade de desenvolver algumas regiões, propõe a exploração de empresas estatais na implantação de serviços logísticos aduaneiros em pontos de fronteira.

Outras modificações estão previstas no PL n.º 6370 para simplificar os controles e eliminar entraves burocráticos, que se tornaram obsoletos e gerando diversos gargalos no escoamento dos produtos nacionais para o exterior.

11. Referências

- ANDRADE, J. J. (2001). **Estudo do Processo de Integração em Três Fronteiras Terrestres do Mercosul**. Tese de Mestrado em Administração. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. 305 pp.
- BARREIROS, D. P. (2006). **Estabilidade e Crescimento: A elite intelectual moderno-burguesa no caso do desenvolvimento (1960-1969)**. Tese de Doutorado em História Social. Universidade Federal Fluminense, Niterói. 357 pp.
- CELINO, E. (2009). Zonas de Processamento de exportação – ZPE. **Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Desenvolvimento, Indústria e Comércio**, Brasília. p. 2.
- CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos (2009). **A política externa brasileira no período 1964-1979**. Tese de Mestrado em História. Faculdade de História, Direito e Serviço Social – UNESP, Franca. 531 pp.
- BRASIL. **Decreto-lei n.º 3.963/61 de 20 de setembro**. Acedido em: 24 de novembro de 2010 em: URL. <http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-3963-20-setembro-1961-353727-publicacao-1-pl.html>.
- _____. **Decreto-lei n.º 4.907/65 de 17 de dezembro**. Acedido em: 27 de novembro de 2010 em: URL. <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=189078>.
- _____. **Decreto-lei n.º 5.025/66 de 10 de junho**. Acedido em: 1 de dezembro de 2010 em: URL. <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L5025.htm>.
- FILHO, A. G. (2007). Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, Campinas. 16º Volume. pp. 11-35.
- FILHO, H. B.; SOUZA, M. V.; DINIZ, N. (2008). Exportações X Importações; O problema da balança comercial brasileira. **II Fórum de Estudos Multidisciplinares**. Centro Universitário de Franca, Franca. p. 10.
- HISTÓRIAS E LENDAS DE SANTOS - ESTRADAS. Acedido em: 30 de novembro de 2010 em: URL. <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0102z22g.htm>.
- EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS POR FATOR AGREGADO. Acedido em: 30 de novembro de 2010, na *Web site* do: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio: URL. <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=1846&refr=608>.
- SILVA, J. P. L. (2007). As Implicações da Criação de Zonas de Processamento de Exportação Para o Desenvolvimento do Rio Grande do Norte. **Monografia de Tecnólogo em Comércio Exterior**. Centro Federal de Educação Tecnológica do Rio Grande do Norte – CEFET-RN, Natal. pp. 44-47.
- ZARPELÃO, S. H. M. (2009). A História do Comércio Exterior Brasileiro (1053-2007). **Revista do Direito Privado da UEL**. Londrina. Volume 2, Número 1. pp. 5-13