

À COMISSÃO NACIONAL PARA ASSUNTOS DE PRATICAGEM- CNAP

Identificação:

Gustavo Henrique Alves Martins, Prático da Zona de Praticagem de Paranaguá e Antonina, ZP-17,
CPF: 630.832.217-20,

Correio eletrônico: gustavo@famihamartins.com.

TEXTO ORIGINAL	TEXTO PROPOSTO	JUSTIFICATIVA
<p>Nesse sentido, a atuação da AM na fixação dos preços apenas quando não havia acordo gerou judicialização nos assuntos afetos ao serviço de praticagem notadamente nos seguintes casos:</p> <p><input type="checkbox"/> Praticagem x Armadores: ações que não envolvem a AM, sendo relativas, normalmente, aos pagamentos pelos serviços prestados, ora movidas pelos práticos para que recebam os pagamentos devidos, ora movidas pelos tomadores do serviço por discordarem dos preços cobrados;</p> <p><input type="checkbox"/> Questionamento de portarias de fixação de preço exaradas pela AM: tais demandas surgem devido ao fato de estas portarias não atenderem a uma das duas partes;</p> <p><input type="checkbox"/> Questionamentos de atos administrativos exarados pelo Poder Público: contestações contra medidas administrativas diversas, como: aumento de lotação de práticos em determinada ZP; realização de processo seletivo público para praticantes de prático etc.</p> <p>Pg. 7</p>	Retirada completa do texto.	<p>O texto apenas apresenta conjecturas e nenhum fato concreto:</p> <p>- A atuação da AM na fixação de preços em nada se relaciona com assuntos como: “<i>contestações contra medidas administrativas diversas, como: aumento de lotação de práticos em determinada ZP; realização de processo seletivo público para praticantes de prático etc.</i>”</p> <p>- Além disso, a criação de uma metodologia de regulação em nada mudaria a possibilidade de judicialização das demandas, uma vez que diversos países com forte regulação do serviço de praticagem, como os EUA, possuem diversos exemplos de questionamentos judiciais das decisões de suas comissões ou conselhos de praticagem.</p> <p>- Se o assunto deve ser abordado, deveria ser apresentada uma estatística das vezes em que a AM foi chamada a fixar os preços, por falta de acordo, nas 22 ZP's, ao longo dos diversos anos em que o modelo com livre negociação foi adotado.</p> <p>- O texto como apresentado é falacioso, querendo justificar uma maior regulação do setor.</p>
<p>Especificamente no mercado de praticagem, existe a possibilidade de o prestador do serviço exercer certo poder sobre o tomador, uma vez que este possui a obrigação de contratar o serviço, mas não possui a discricionariedade de escolher o prestador, dadas as especificidades já explicitadas e</p>	Retirada completa do texto.	<p>Mais um texto falacioso, baseado em opiniões e não em fatos. Na realidade o prático é obrigado a prestar o serviço mesmo sem o pagamento pelo tomador do serviço, não pode escolher a quem prestar o serviço, devendo seguir a ordem da escala única, e pode ter o preço fixado pela AM.</p>

<p>inerentes ao mercado de praticagem brasileiro. Pg. 13</p>		<p>Então, onde está o “certo poder” do prestador do serviço? Será que a praticagem pode efetivamente impor preço a Petrobrás e a Vale? Apenas para inventar um problema para justificar a solução desejada por alguns interesses.</p>
<p>Considerando as relações estabelecidas no mercado do serviço de praticagem, os agentes potencialmente atingidos são: os práticos, que terão os preços do serviço de praticagem regulados; os armadores e agências marítimas, tomadores do serviço de praticagem; a Autoridade Marítima, tendo em vista sua competência para fixar o preço do serviço em cada ZP; e a sociedade como um todo, que pode ser beneficiada por uma adequada regulação econômica do serviço de praticagem. Pg. 13</p>	<p>Considerando as relações estabelecidas no mercado do serviço de praticagem, os agentes potencialmente atingidos são: os práticos, que terão os preços do serviço de praticagem regulados; os armadores e agências marítimas, tomadores do serviço de praticagem; e a Autoridade Marítima, tendo em vista sua competência para fixar o preço do serviço em cada ZP.</p>	<p>Não foi apresentado pelos autores da proposta qualquer razão que leve acreditar que a regulação econômica da praticagem afetará a sociedade de qualquer forma. Que tipo de impacto se espera para a sociedade? O serviço de praticagem é pago pelo armador, que por sua vez cobra o frete, definido pelo “mercado”, e segundo diversos estudos, representa menos de 0,5% dos custos de importação ou exportação (Vide o exemplo na página 588 e 589 do estudo do BNDES - Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro, Vol. II). Então qualquer redução dos preços será irrelevante para a sociedade em geral.</p>
<p>Tendo em vista a necessidade de uma regulação econômica mais robusta, principalmente quando à formação de preços do serviço de praticagem, a CNAP propõe a metodologia, descrita a seguir, para determinar os preços máximos que poderão ser praticados em cada ZP. A metodologia busca, em linhas gerais, que tais preços sejam suficientes para garantir a qualidade do serviço prestado e remunerar adequadamente os custos e investimentos incorridos em cada ZP. Pg. 13</p>	<p>Apresentar a justificativa para essa conclusão, que não foi apresentada anteriormente na proposta.</p>	<p>Antes de concluir pela “necessidade de uma regulação econômica mais robusta” seria interessante efetuar uma análise que demonstrasse essa “necessidade”. Infelizmente é esse tipo de conclusão é apresentada corriqueiramente como verdade, sem qualquer embasamento. No estudo do BNDES mencionado acima encontramos afirmativa similar, na Questão Crítica 15, <i>“Falta de uma regulação econômica consistente, que atua como “monopólio” nos portos, contribui para elevados preços do serviço no Brasil”</i>. Onde está a análise que levou a essa conclusão? O interesse dos armadores em controlar essa classe de profissionais e o preconceito por possíveis</p>

		retornos financeiros dos práticos podem certamente ajudar que falsas conclusões como essas se propagem como verdade.
Como já mencionado, o serviço de praticagem é essencial para garantir a segurança da navegação em águas restritas. Nesse sentido, é salutar que o serviço prestado mantenha um alto nível de qualidade, traduzida, em linhas gerais, por confiabilidade, disponibilidade e segurança. Dessa forma, a metodologia proposta deve observar o atendimento dos requisitos essenciais de qualidade definidos pelo Poder Público. Pg. 14	Incluir os requisitos essenciais de qualidade definidos pelo Poder Público	Mesmo que se justificasse uma regulação econômica mais robusta, não parece ser viável tratar da questão do preço sem discutir a qualidade do serviço. Então, nada melhor do que começar a discussão sobre regulação apresentado os requisitos de qualidade, que devem, s.m.j., ser mais importantes. Como o serviço de praticagem das diversas ZP's se encontram em relação ao nível de qualidade desejado? Será que o modelo atual, de livre negociação, incentivou a nível adequado de investimento?
Para o cálculo dos custos operacionais, adotar-se-á um valor para a remuneração dos serviços de praticagem, sendo utilizado, como parâmetro, <i>benchmarking</i> internacional para a hora trabalhada pelos práticos. Pg. 14	Definir melhor o conceito de “hora trabalhada pelo prático”.	O prático, estando de prontidão, está pronto para atender ao acionamento dos tomadores de serviço e da AM em qualquer tempo. Sua atuação pode ser requisitada sem previsão, como para reposicionar um navio que garrou, ou para desatracar um navio em função de uma emergência no porto. Ou seja, não é somente quando está manobrando um navio que o prático está trabalhando.
A regulação econômica do sistema de praticagem deve fazer uso da experiência internacional, no que diz respeito a revisões tarifárias, nível de serviço e renegociações contratuais. Pg. 17	A regulação econômica do sistema de praticagem deve fazer uso da experiência internacional e dos mais de 200 anos de experiência no Brasil, no que diz respeito a revisões tarifárias, nível de serviço e renegociações contratuais.	Por que adotar a “experiência internacional” e descartar todo o histórico do sistema de praticagem brasileiro. Será que nosso serviço de praticagem é tão inferior aos demais que a experiência adquirida por mais de 200 anos deve ser descartada? Será que só em serviços de praticagem estrangeiros encontraremos as “melhores práticas”? A praticagem brasileira não foi inventada em 1997, com o advento da LESTA, e os preços aplicados atualmente são, em sua maioria, apenas atualizações monetárias dos preços cobrados na época da mudança do modelo regulatório.
A adoção do regime regulatório	Incluir os países (experiência	Se “A regulação econômica do

de <i>price cap</i> mostra-se mais adequada para o caso do sistema de praticagem do Brasil, pois provê incentivos à eficiência ao longo do tempo, remunerando adequadamente o ofertante e propiciando modicidade tarifária. Pg. 24	internacional) que adotam o modelo regulatório proposto.	sistema de praticagem deve fazer uso da experiência internacional”, em quais países a metodologia proposta é aplicada? Quanto ao Brasil, o serviço de praticagem é regulamentado a mais de 200 anos. Será que nada dessa experiência é aproveitável?
--	--	--

COMENTÁRIOS ADICIONAIS

1. Competência da Autoridade Marítima para Regular o Serviço

A criação da Comissão Nacional de Assuntos de Praticagem e o esforço de criação de um novo modelo de regulação econômica do serviço de praticagem se baseia, acredita-se, principalmente nas recomendações do estudo “*Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência de Gestão do Setor Portuário Brasileiro*”, que propõe a transferência da regulação econômica para a ANTAQ e criação de um “*canal/fórum para alinhamento, a ser convocado quando necessário*”.

Entre as conclusões do citado estudo encontramos:

“Além disso, um fator que não contribui para uma operação eficiente em termos de custos operacionais é o modelo de regulação/fiscalização dos serviços de praticagem. Se por um lado, é claro o papel da marinha na regulação/fiscalização técnica, por outro, a responsabilidade sobre a regulação econômica (estabelecimento das tarifas de praticagem - especialmente crítica em um serviço prestado de forma monopolística por uma associação de práticos por porto ou zona) - não é formalmente atribuída a nenhum agente. Desta forma, a Marinha, que não dispõe das capacitações nem dos mecanismos ou legalidade para exercer a regulação econômica, tem tido uma atuação no sentido de arbitrar eventuais disputas entre práticos e armadores, com poder de barganha distinto em eventuais negociações.”

Na realidade o estudo desconsiderou completamente o texto da LESTA que, em seu artigo 4º, estabelece que como atribuição da Autoridade marítima “*regulamentar o serviço de praticagem, estabelecer as zonas de praticagem em que a utilização do serviço é obrigatória e especificar as embarcações dispensadas do serviço*” Mais além, a LESTA ainda estabelece, em seu artigo 14, de que forma será a regulação econômica, “*Para assegurar o disposto no caput deste artigo, a autoridade marítima poderá : II - fixar o preço do serviço em cada zona de praticagem*”. Ou seja, a Marinha do Brasil, que regula o serviço de praticagem ao longo de toda nossa história, fruto de uma opinião em um estudo, passou instantaneamente a não dispor “*das capacitações nem dos mecanismos ou legalidade para exercer a regulação econômica*”.

Entretanto, uma leitura mais atenta desse estudo demonstra que a conclusão de que “*um fator que não contribui para uma operação eficiente em termos de custos operacionais é o modelo de regulação/fiscalização dos serviços de praticagem*” é baseada meramente nas opiniões de alguns agentes,

não tendo sido realizado nenhum estudo quantitativo para justificar as conclusões apresentadas, uma vez os preços elevados nada mais são do que opinião de “agentes do setor”:

“Diferentemente dos outros países, no entanto, neste País não há mecanismos estabelecidos de regulação econômica da praticagem, o que pode levar (e leva, segundo agentes do setor) a preços elevados e potencialmente não justificados pela estrutura de custos.”

Além de não apresentar quaisquer fatos para justificar as conclusões sobre a falta de contribuição para a eficiência portuária pela praticagem, o estudo inclusive desconsidera os valores apresentados em outros trechos do próprio estudo. Ao estudar a cadeia de valores no transporte de contêineres, pelo porto de Santos, o estudo chega a conclusão de que o custo portuário representa menos de 1,5% do custo total de exportação ou importação. E o custo de praticagem, inserido neste custo portuário, representa menos de 0,5% do custo total. Quanto à cadeia da soja, também analisada, o custo da praticagem cairia a menos de 0,3%. Então, afinal, qual seria o patamar adequado para ser considerado como contribuinte, zero%? Ou o certo seria verificar qual o peso específico desse serviço em outros países de referência e verificar se, relativamente aos outros custos, é mais ou menos relevante.

2. Metodologia de Precificação dos Serviços de Praticagem

Quando discute a metodologia para precificação dos serviços, a CNAP na realidade tenta resolver dois problemas distintos com uma única solução. A Comissão se propõe a selecionar uma metodologia para estabelecer os preços iniciais do serviço, e a usar a mesma metodologia para a alteração periódica desses preços. A adoção de um modelo para a alteração periódica, em conjunto com a livre negociação, poderá contribuir para uma maior transparência e maior agilidade do processo. Entretanto, tentar estabelecer os preços iniciais usando a mesma metodologia, adotando principalmente *benchmarks* internacionais, sem analisar o histórico e a evolução dos preços e, obviamente, da qualidade do serviço prestado no Brasil, ocasiona uma descontinuidade que pode contribuir para uma maior instabilidade jurídica para o setor.

Ao comparar com a “*experiência internacional*”, em nenhum momento foi abordado quando e como foram implantados, nesses países, os seus respectivos modelos de regulação dos serviços. Apenas é descrito como são atualmente, sem tecer quaisquer comentários em relação às dificuldades encontradas em sua adoção, e como essas dificuldades foram enfrentadas.

Além disso, a própria CNAP descarta a experiência nacional, talvez por considerar irrelevante, e não apresenta qualquer análise sobre os modelos regulatórios adotados antes de 1997, limitando-se a citar em **um parágrafo** o histórico do serviço de praticagem no Brasil entre 1808 e 1997.

Assim, sem analisar o histórico dos modelos de regulação do serviço de praticagem no Brasil ao longo do tempo, e tentar entender porque foi adotado o modelo de livre negociação em 1997, o estudo recomenda adoção de modelos estrangeiros, como se esses fossem uma unanimidade.

Assim, antes de selecionar-se um modelo de regulação econômica, acredito ser necessário:

- Analisar-se a forma em que os atuais modelos regulatórios foram implantados nos países de referência, de modo a identificar e antecipar possíveis dificuldades em sua adoção; e
- Analisar-se a evolução histórica da regulação do serviço no Brasil, de modo a garantir que quaisquer alterações de modelos sejam evolutivas, e não apenas repetições de velhos erros.

O legislador, em 1997, vislumbrou um modelo de regulamentação do serviço de praticagem com o mínimo de interferência do Poder Público, pautado na livre negociação. A intenção certamente seria permitir ao mercado regular os níveis de qualidade e preços de forma coordenada, com o envolvimento dos prestadores e tomadores de serviço. Enquanto não existe certeza se esse modelo atendeu aos requisitos previstos, sem uma análise mais aprofundada não é possível concluir-se que também não deu certo

3. A judicialização nos assuntos afetos ao serviço de praticagem

A judicialização dos assuntos afetos ao serviço de praticagem é apresentada, simplistamente, como uma consequência da “*atuação da AM na fixação dos preços apenas quando não havia acordo*”. O histórico de disputas judiciais entre armadores e a praticagem, no Brasil e no exterior, é completamente desconsiderado. Normalmente o cerne da questão está na aceitação, ou não, da real necessidade de ter-se um prático a bordo. Muitos armadores consideram o prático como um custo adicional injustificado, enquanto as autoridades marítimas o entendem como um elemento fundamental para a segurança da navegação. A judicialização desses assuntos não começou em 1997, com a LESTA, e certamente não acabará com a adoção de qualquer novo modelo regulatório.

Como exemplo, o artigo “*Unique Institutions, Indispensable Cogs, and Hoary Figures: Understanding Pilotage Regulation in the United States*” (http://www.americanpilots.org/docs/Understanding_Pilotage_Regulation_APA_Law_Review_Article_.pdf) é apresentada uma discussão histórica sobre a adoção do atual modelo regulatório, incluindo comentários sobre diversas decisões judiciais que ajudaram em sua definição. Como conclusão do artigo, o atual modelo regulatório “*is based on a series of judgments made by Congress over the last 221 years as to the best and most efficient way not only to regulate pilotage but also to ensure that expert, efficient, and accountable pilotage services are available for all oceangoing international trade vessels using the ports and waterways of the country*”.

Ou seja, enquanto o atual modelo regulatório adotado nos EUA é baseado na experiência de 221 anos, no Brasil deseja-se selecionar um modelo em poucos meses, e desconsiderando toda a experiência anterior.

Em relação à entrada de ações na justiça questionando as fixações de preço, principalmente por uma entidade que se diz representante dos armadores, a lógica parece bem simples:

- Solicita a AM a fixação de preço, por se recusar a negociar com as praticagens;

- Quando a AM fixa o preço, entra na justiça questionando a competência da AM em fixar os preços;
- Uso as ações na justiça como justificativa para a retirada da competência da AM.

E pelo jeito funcionou. Simples assim.

O modelo atual de regulamentação, pautado na LESTA e RLESTA foi implantado em 1998. Só a partir de 2009, coincidentemente junto com a crise financeira internacional, com a redução dos valores dos fretes, e valorização do Real em relação do Dólar, aumentando os preços em dólar, é que os pedidos de fixação de preços se tornaram comuns, acompanhados de ações na justiça contra a fixação, quando ocorria. Será as praticagens nos demais países tiveram seus preços reduzidos em função dessa mesma crise?

4. Regulação Compartilhada

Outro ponto julgado relevante, e não analisado pela proposta é a eficácia da adoção de uma regulação compartilhada. Por tudo que foi apresentado até o momento, o CNAP cuidaria da regulação econômica da atividade, enquanto a AM continuaria com a regulação técnica (*a metodologia proposta deve observar o atendimento dos requisitos essenciais de qualidade definidos pelo Poder Público*). Com esse tipo de divisão de responsabilidades, é fácil vislumbrar o surgimento de diferenças de opiniões, levando a conflitos entre os aspectos econômicos e técnicos. Como exemplo, enquanto a AM pode entender que o serviço deve estar disponível em certas condições meteorológicas mais extremas, a CNAP acredita que o modelo de lancha de prático selecionado pelo seu modelo básico de custos é suficiente para o serviço.

Em quais países este modelo híbrido é adotado, e quais são as vantagens e desvantagens encontradas na aplicação desse modelo nesses países?

Entre as agências reguladoras nacionais, em quais casos a regulação econômica é exercida por órgão distinto do responsável pela regulação técnica?

5. Serviço de praticagem como Monopólio

Uma das principais falácias em relação ao serviço de praticagem brasileiro é que se trata de um monopólio, sem concorrência. Mas será que as praticagens do Brasil não competem entre si, ou mesmo com praticagens de outros países? Claro que sim.

Uma análise mais racional, e menos preconceituosa, do problema rapidamente observa que os custos da praticagem estão embutidos nos chamados custos portuários, e que por sua vez possuem um peso na cadeia de valores do transporte, como muito bem analisado pelo BNDES em seu estudo. Ou seja, qualquer desbalanceamento dos preços ou na qualidade do serviço da praticagem pode transformar uma ZP em mais atraente do que outra.

A chamada “*Guerra dos Portos*”, em que descontos tributários aumentavam a competitividade de um porto, em um estado, em detrimento de portos em outros estados, é um exemplo da competição entre os portos. Outro exemplo é a concessão de descontos de tarifas portuárias para navios de passageiros, muitas vezes acompanhados por descontos nos preços da praticagem, para atrair esse tráfego para determinado porto.

Ou seja, em uma situação ótima, em que os diversos gargalos logísticos são superados e existe infraestrutura disponível para atendimento aos proprietários das cargas, não há como o preço do serviço de praticagem atinja valores elevados, pois implicaria em queda de competitividade do porto e perda de carga.

Ou seja, as praticagens competem entre si, cada uma em sua ZP. A maior, ou menor, influência dos preços da praticagem nas decisões de seleção do porto a embarcar ou desembarcar a carga dependerá, sobremaneira, dos valores relativos dos diversos custos envolvidos.

Mas como hoje os valores dos serviços de praticagem são baixos quando comparados com outros, na ordem de 0,1% a 0,5% dos custos totais, muita ineficiência em outras atividades devem ser retiradas, como no custo de frete rodoviário ou perdas com *demurrage*, antes de um navio deixar de demandar um porto brasileiro em função do elevado custo da praticagem.