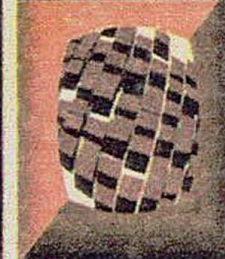
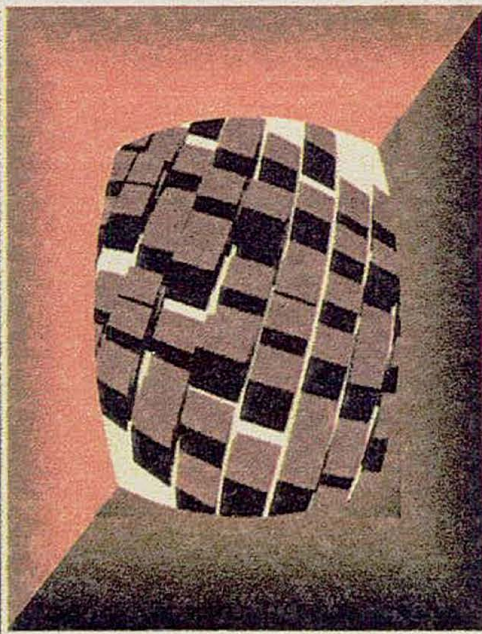
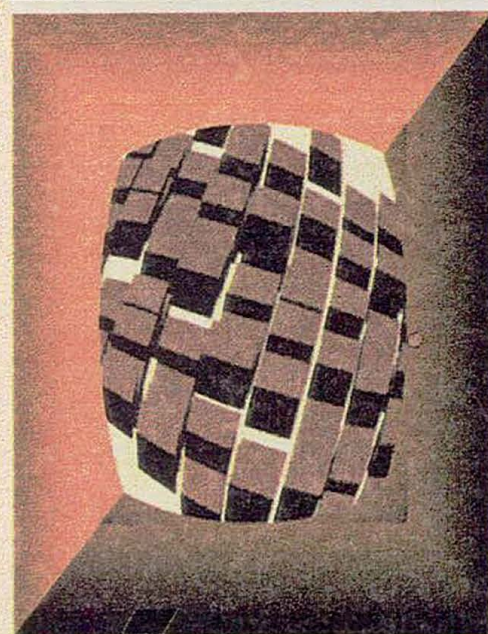
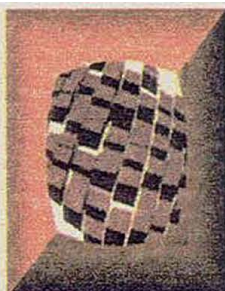
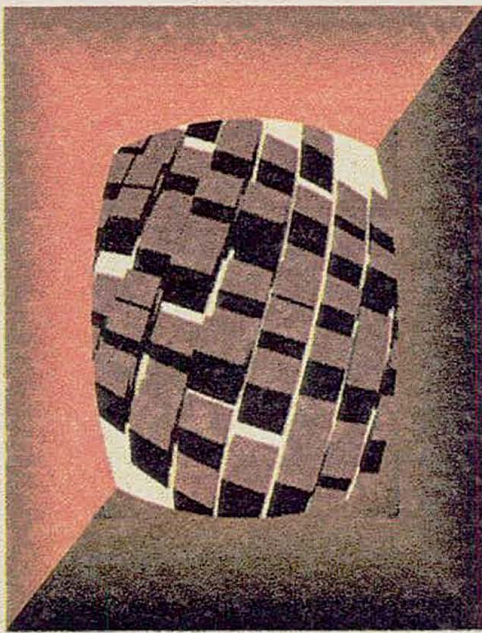
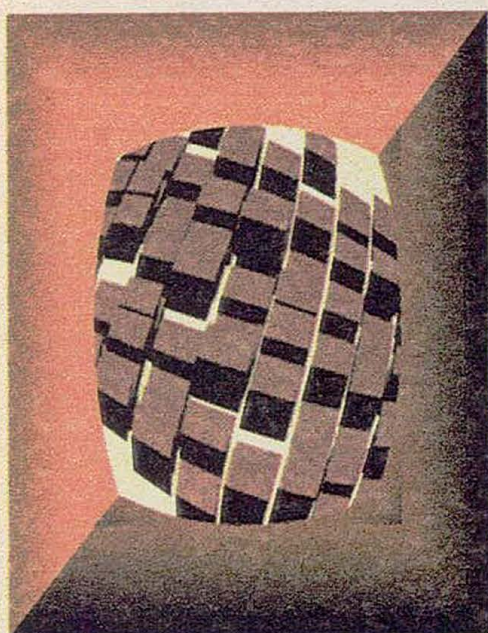


INFRA-ESTRUTURA

perspectivas de reorganização

TRANSPORTES

2



IPEA

Ministério do Planejamento e Orçamento
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INFRA-ESTRUTURA
perspectivas de reorganização

TRANSPORTES
Volume 2

IPEA

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO
Ministro: *Paulo Paiva*
Secretário Executivo: *Martus Tavares*

IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Presidente
Fernando Rezende

DIRETORIA

Claudio Monteiro Considera
Gustavo Maia Gomes
Hubimaier Cantuária Santiago
Luis Fernando Tironi
Mariano de Matos Macedo
Murilo Lôbo

PROJETO - PERSPECTIVAS DA REESTRUTURAÇÃO
FINANCEIRA E INSTITUCIONAL DOS SETORES
DE INFRA-ESTRUTURA

Coordenador Geral - *Tomás Bruginski de Paulo*
Assistente da Coordenação - *Carlos Cesar Marques Frousino*

Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; transportes/Fernando Re-
zende e Tomás Bruginski de Paulo (coordenadores). — Brasília:
IPEA, 1998. .

2 v.

1. Infra-estrutura econômica 2. Regulamentações 3. Transporte. I.
Paulo, Tomás Bruginski de II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
III. Título

CDD 351.87

APRESENTAÇÃO

A expansão dos investimentos em infra-estrutura é condição crucial para a retomada e sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo, e a eficiência na prestação desses serviços torna-se, cada vez mais, fator central à competitividade da economia, em um contexto de inexorável liberalização comercial. Nos vários setores, trata-se não apenas de superar empecilhos ao crescimento, acumulados ao longo dos últimos anos, mas também de explorar o próprio potencial dinamizador que a recuperação dos investimentos pode adquirir para o conjunto da atividade econômica.

De acordo com as projeções do Plano Plurianual, os investimentos nas principais áreas de infra-estrutura devem alcançar cerca de R\$ 85,4 bilhões no período 1996-1999. Estudo recentemente concluído pelo IPEA, contudo, nota que a elevação das taxas médias anuais de crescimento da economia, a partir do ano 2 000, para cerca de 5,6%, supõe uma elevação da taxa agregada de investimentos para cerca de 19,0% do PIB, o que significa um acréscimo da ordem de R\$ 52,0 bilhões/ano ao nível corrente de investimentos.¹ Os setores de infra-estrutura, pelas estimativas existentes, devem responder por parcela expressiva desse incremento, com crescente participação do setor privado.

Mas não é apenas a magnitude dos investimentos que chama a atenção nessas áreas. Está em curso, e deve avançar nos próximos anos, uma profunda reorganização dos mercados, das estruturas de prestação dos serviços, das formas de concorrência e das relações entre mercado e poder público, com implicações regulatórias evidentes.

Os modelos de organização setorial que prevaleceram até aqui caracterizavam-se, além de pelo controle estatal, por serem, em geral, fortemente centralizados, com predominância de grandes empresas verticalizadas, mercados regionalmente segmentados e ausência de concorrência nas diferentes fases de produção e disponibilização dos serviços. Além disso, confundiam-se, na prática, as funções de planejamento, regulação e operação da infra-estrutura. O novo contexto indica não apenas uma significativa ampliação da presença do setor privado mas, também, maior descentralização das decisões de investimento e da implementação das políticas, progressiva introdução de concorrência em diferentes etapas da cadeia produtiva, flexibilização da regionalização dos mercados, redução do grau de verticalização, além da separação, inclusive institucional, da operação, planejamento e regulação dos diferentes mercados.

Do ponto de vista financeiro, especialmente em um quadro de importantes restrições fiscais, novas formas de financiamento são necessárias e vêm sendo buscadas pelas próprias empresas estatais, pelos agentes financeiros oficiais - como o BNDES - e pelo setor privado. Há crescente substituição das formas tradicionais de endividamento e a emergência de novos agentes - como os fundos de pensão -, com potencial para financiar a operação e, ainda, a expansão dos investimentos. As tarifas, por sua vez, readquirem importância como referencial básico de remuneração dos investimentos, com amplas revisões das estruturas tarifárias existentes, e os recursos externos voltam a compor o funding desses sistemas de uma forma mais sistemática.

Note-se que os fundos fiscais não deixarão de estar presentes no financiamento da infra-estrutura. Entretanto, sua utilização deverá ser orientada por grande seletividade, tanto para as áreas que são pouco atrativas aos capitais privados como para regiões, setores ou projetos específicos que sejam capazes de, viabilizados, alavancar investimentos complementares.

É importante lembrar que mudanças semelhantes estão acontecendo em outros países, e que não decorrem apenas da crise financeira do setor público, ainda que esta seja decisiva para seu estímulo. Inovações financeiras, tecnológicas e institucionais, assim como da dinâmica da concorrência nesses setores, têm viabilizado os novos arranjos desde o final dos anos 70.

¹ IPEA. *O Brasil na Virada do Milênio: trajetórias do crescimento e desafios do desenvolvimento* — Brasília: IPEA, 1997.

No caso do Brasil, à necessidade de modernização dos sistemas, adicionam-se as demandas próprias de uma economia com forte potencial de crescimento e com carências acumuladas em várias áreas. Aqui, diferentemente do que acontece nos países desenvolvidos, até mesmo serviços básicos como os de suprimento de energia elétrica, telefonia fixa e abastecimento de água são áreas que devem se expandir a taxas elevadas, acima das taxas de crescimento da economia, em um horizonte de pelo menos dez anos. As metas previstas no Plano Plurianual e nos planos setoriais, bem como os projetos priorizados no âmbito do Programa Brasil em Ação, são indicativas das magnitudes envolvidas e dos desafios a serem enfrentados, quer do ponto de vista do equacionamento financeiro para as demandas existentes, como de estruturação de um arcabouço institucional adequado para a nova realidade emergente nessas áreas.

Assim, as transformações em curso caracterizam uma nova fase das privatizações no país, com resultados financeiros reconhecidamente expressivos e que devem superar amplamente os auferidos na etapa inicial do Programa Nacional de Desestatização. Colocam, também, desafios importantes para as políticas públicas e para as instâncias de decisão e coordenação das ações de governo, no sentido de que as reformas viabilizem o crescimento, elevem a competitividade da economia e contribuam para a redução das grandes desigualdades persistentes no país.

O IPEA, com o intuito de apreender o significado e as implicações desse processo de reorganização da infra-estrutura, e de ter uma visão integrada das mudanças capaz de subsidiar a formulação das políticas para essas áreas, desenvolveu, a partir do segundo semestre de 1996, a realização do projeto *Perspectivas da Reestruturação Financeira e Institucional dos Setores de Infra-Estrutura*. Envolvendo um conjunto relevante de especialistas em várias áreas, o projeto foi desenvolvido entre setembro de 1996 e julho de 1997, e contou com apoio financeiro do BNDES e do BIRD (Projeto BIRD 2810-BR), além de recursos do próprio IPEA.

A análise dos processos de reorganização da infra-estrutura foi desdobrada em três componentes básicos, sendo um setorial e dois de caráter mais geral, analisando temas ou aspectos comuns aos diferentes setores. No componente setorial, procurou-se recuperar a trajetória recente e identificar as principais características, potencialidades e problemas das reestruturações em curso nos setores de energia elétrica, telecomunicações, infra-estrutura rodoviária, portos, ferrovias e saneamento básico. Nesses estudos, além da análise da situação atual da oferta dos serviços e das reformas ora experimentadas, foram sempre consideradas as experiências internacionais relevantes na discussão do caso brasileiro. Um segundo componente procurou avaliar diferentes aspectos ligados ao financiamento da infra-estrutura, como a participação dos investidores institucionais, a questão tarifária, o financiamento da infra-estrutura urbana e as possibilidades abertas com as concessões. Finalmente, o terceiro conjunto de trabalhos analisou as principais mudanças institucionais em curso, enfatizando a questão regulatória, os impactos regionais e algumas experiências estaduais de reorganização desses segmentos.

Para o IPEA, o desenvolvimento do trabalho representou a oportunidade de retomar, em um novo contexto, a temática da infra-estrutura. Nesse sentido, o projeto representa uma etapa inicial, que complementa outras iniciativas do Instituto na mesma área e que já têm desdobramentos em outros projetos, especialmente voltados para as questões do financiamento e da regulação.

Para disseminar as análises realizadas e aprofundar a discussão dos temas, o IPEA está publicando os relatórios em oito volumes, segundo os principais tópicos do projeto.² Versões preliminares desses trabalhos foram apresentadas e discutidas em workshops promovidos pelo Instituto, reunindo consultores, técnicos do governo e especialistas. Entretanto, e muito embora todos os textos tenham se originado de um termo de referência básico proposto pelo IPEA, as opiniões neles emitidas são de responsabilidade dos seus autores e, não necessariamente, refletem o ponto de vista do IPEA ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

² A relação completa dos tópicos abordados figura ao final deste volume.

Nesses dois volumes sobre a reestruturação na área de transportes são analisados o subsetor ferroviário, a infra-estrutura rodoviária e o subsetor portuário. Os três relatórios são precedidos de uma introdução, de autoria de Newton Rabello de Castro e José Roberto Esposito, que sintetiza as principais mudanças em curso e procura dar uma visão integrada das questões colocadas para os diferentes modais.

Uma nota deve ser feita com relação à defasagem entre a realização desses trabalhos e sua publicação, que se deveu, essencialmente, à demora na conclusão do estudo sobre o setor portuário, tanto por razões operacionais específicas como pela dificuldade em se chegar, como era do interesse do IPEA, a uma visão mais integrada e coerente acerca das mudanças em curso na área. Assim, o relatório sobre as ferrovias foi finalizado em meados de 1997 e o estudo sobre as rodovias no final de 1997, precedendo alguns desenvolvimentos posteriores, especialmente em relação ao avanço dos programas de concessão.

As eventuais defasagens pontuais, de qualquer modo, não afetam o substancial desses relatórios tampouco elidem o fato de que o trabalho desenvolvido nessas três áreas é a primeira análise mais abrangente e sistemática das grandes mudanças que estão ocorrendo na área de transportes nos últimos anos, realizada por consultores reconhecidos em suas respectivas especialidades.

A preocupação com uma visão de conjunto do setor de transportes ensejou a introdução e a comparação que é feita ali dos principais passos das reformas institucionais. Tradicionalmente, tanto no setor público como no setor privado, que no Brasil é o operador da quase totalidade dos serviços de transporte propriamente ditos, esse enfoque integrado e que privilegia a logística do sistema só recentemente passou a fazer parte de modo mais efetivo da agenda do planejamento público e na oferta dos serviços pelo setor privado. É evidente que essa tendência coloca para o setor público um problema de adaptação institucional, que é mais lenta do que a verificada nas empresas privadas, mas que deverá ser a tônica das mudanças nos próximos anos.

Na área de ferrovias, o relatório de Sérgio de Azevedo Marques e Léo Robles faz um retrospecto detalhado da evolução desse subsetor até a privatização das principais malhas da RFFSA, ocorrida em 1996. Apontam-se aí as características desses segmentos, as perspectivas de integração ferroviária com o MERCOSUL, bem como a situação da FEPASA, ora sendo levada a privatização pelo governo federal.

A análise das transformações em curso na oferta e gestão da infra-estrutura rodoviária, realizada por Vicente Britto Pereira, evidencia a descentralização, a ampliação significativa da participação privada na operação e a variedade de modelos para as concessões, gestão e financiamento dos investimentos nas rodovias, tanto no âmbito federal como nos estados, os quais estão bastante ativos na área, especialmente no sul e sudeste do país. Sublinham-se a partir desse quadro possíveis caminhos para a mudança institucional, levando em conta a amplitude do processo e a experiência internacional recente.

Finalmente, no caso do setor portuário, Gustavo Lontra, Benjamin Galloti Bezerra e Denise Portella Rosa mostram que são muitas as mudanças desde a edição da Lei dos Portos, em 1993, mas que ainda há certamente muito a fazer do ponto de vista institucional e da racionalização econômica do conjunto desse modal. Um problema que se coloca no atual momento de transição, e que reflete tanto a complexidade como a história desse subsetor, são as visões geralmente parciais dos diferentes segmentos envolvidos, quer no setor público ou no setor privado. Nesse sentido, fez-se um esforço relevante de sistematização dos principais impasses colocados para a modernização portuária, tendo em conta especialmente o novo marco legal e sua implementação em bases regionais.



Fernando Rezende
PRESIDENTE DO IPEA



Tomás Bruginski de Paula
COORDENADOR DO PROJETO

Reestruturação Financeira e Institucional do Subsetor Portuário

*Benjamin Gallotti Bezerra**

*Denise Portella Rosa***

*Gustavo Lontra****

Consultor do IPEA, vinculado ao Escritório Hidroviário, Portuário, de Orientação, Consultoria e Advocacia – EHPOCA.

** Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Planejamento e Políticas Públicas (DIPPP) do IPEA.
Consultor do IPEA, vinculado ao PETCOM – Planejamento, Engenharia, Transporte e Consultoria Ltda.

Este trabalho foi elaborado no âmbito do Convênio IPEA/BNDES.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. A EVOLUÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO	12
2.1. Os Planos Portuários – um breve retrospecto	12
2.2. A Organização Institucional	15
2.3. Evolução Financeira	18
2.4. Evolução Recente da Movimentação de Cargas	23
3. A LEI DOS PORTOS - PRINCIPAIS CONCEITOS	27
3.1. O Ambiente para as Mudanças e a Edição da Lei nº 8.630/93	27
3.2. Novos Mecanismos e Conceitos	28
4. PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO NOS PORTOS BRASILEIROS	38
4.1. Programas e Diretrizes de Governo	38
4.2. Avaliação do Desempenho do Subsetor Portuário e suas Condicionantes Institucionais	41
4.3. Diversidade, Reforma e a Experiência Internacional	72
5. PRIVATIZAÇÃO, CONCORRÊNCIA E MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS	75
5.1. As Competências na Área Portuária	75
5.2. Os Regimes de Exploração Comercial	76
5.3. Os Serviços Portuários e a Exploração Comercial	79
5.4. Condições de Concorrência nos Portos	87
6. CONCLUSÕES - AS PRINCIPAIS TENDÊNCIAS DE EXPANSÃO E MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL	91
ANEXO I - HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DO SUBSETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO	97
ANEXO II - A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL	101
ANEXO III - A REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA E INSTITUCIONAL DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA - PORTO DE SANTOS	119
FONTES DE INFORMAÇÃO	134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135

1. INTRODUÇÃO

O subsector portuário no Brasil vem passando por importantes mudanças no seu modelo de gestão desde o início desta década, tendo como primeira experiência marcante a extinção da empresa "HOLDING" PORTOBRÁS, em 1990. Posteriormente, com o advento da Lei nº 8.630, de 25/02/93, foram definidos novos mecanismos para a estruturação dos serviços e suas formas de administração.

Até março de 1990 os portos brasileiros eram administrados sob forma sistêmica, com uma concepção de organização institucional e de gestão calcada na visão de Sistema Portuário Nacional, que estivessem subordinados a autarquias federais - DNPRC - Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais ou DNPVN - Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, quer fossem controlados pela empresa pública PORTOBRÁS - Empresa de Portos do Brasil S.A.

A opção de administração centralizada, onde a União detinha o controle sobre a administração da grande maioria dos portos, tinha sua justificativa, àquela época, em argumentos ligados ao modelo de planejamento predominante, o qual levava em consideração a dimensão do país, a escassez de recursos para investimentos e, assim, a necessidade de se otimizar a aplicação desses recursos sem se afastar de objetivos macroeconômicos de redução de diferenças regionais com transferências de renda dos portos das regiões Sudeste/Sul para os do Norte/Nordeste.

Um dos resultados desse modelo de planejamento foi a implantação de pelo menos um porto organizado por estado da costa brasileira, sendo que, alguns estados, principalmente das regiões Sudeste e Sul, possuem duas ou mais instalações portuárias de porte médio ou grande. O sistema portuário estatal contempla um total de 36 portos, com diferentes graus de aparelhamento e de facilidades nem sempre compatíveis com seus níveis de demanda.

Os dois eventos acima mencionados, a extinção da PORTOBRÁS e a sanção da Lei nº 8.630/93 representaram, em tese, a ruptura do antigo modelo de administração do sistema portuário. A lei nº 8.630, entretanto, não fixou um novo modelo institucional. Ela introduziu alguns conceitos e princípios básicos a partir dos quais são possíveis diversos arranjos institucionais para os portos brasileiros. A edição da lei, bem como as reformas em curso, estão fortemente lastreadas na certeza de que o "Custo Brasil" nas relações de troca do comércio exterior teria como uma das principais causas a ineficiência portuária. Nesse sentido, o fim da PORTOBRÁS e um novo arcabouço legal, quer pelo seu significado político como pelos conceitos inovadores, deveriam implicar novos modelos de gestão. Entretanto, vem-se enfrentando inúmeros obstáculos à sua efetivação, tendo em vista inclusive, como se tratará adiante, a diversidade de modelos de gestão que a lei dos portos permite e a desoneração dos custos portuários que não se tornaram ainda uma realidade.

Passados quatro anos da edição da lei, já há mudanças positivas a contabilizar. Mas ainda há muito por ser feito. Muitos portos continuam, em sua essência, com o mesmo sistema de administração, mesma estrutura tarifária dissociada de custo dos serviços, mesma dependência das decisões centralizadas que ocorriam na época da PORTOBRÁS, apenas com a diferença de que o governo não possui mais uma estrutura administrativa central capaz de responder às necessidades dos portos. A própria diversidade de alternativas de organização tende a produzir, pelo menos nessa fase de transição, muitos vazios institucionais, retardando a desoneração dos custos portuários.

Este trabalho direciona sua abordagem aos problemas da trajetória recente do setor portuário brasileiro, especialmente nos seus aspectos institucionais e financeiros, focalizando os quadros anteriores e posteriores ao sancionamento da Lei nº 8.630/93. Seu objetivo é o de apresentar o cenário portuário brasileiro atual, apontando as dificuldades na implementação da lei, os ganhos, as perdas,

as necessidades de ajustes legais, a multiplicidade de modelos de gestão permitidos e suas adequações, e as tendências previstas e desejáveis para a modernização e eficiência do setor.

Assim, o capítulo 2 descreve a evolução do setor portuário enfocando as mudanças institucionais recentes e os aspectos financeiros de financiamento e das estrutura e política tarifárias que caracterizaram os investimentos nos portos brasileiros no período de 1976 a 1996. Para complementar o panorama da evolução recente do setor portuário nacional apresenta-se, ainda nesse capítulo, o quadro de movimentação de cargas nos portos nacionais desde 1990.

O capítulo seguinte discorre sobre os conceitos e o processo de reformas advindos a partir da Lei dos Portos, Lei nº 8.630/fev. 93, apontando as dificuldades e os avanços que estão sendo identificados pelos agentes intervenientes no cenário portuário atual.

No capítulo 4, analisam-se a situação institucional atual e as tendências para os principais portos nacionais, agrupados por regiões, enfatizando-se as diferentes formas de adequação da lei às distintas necessidades e características dos portos brasileiros.

Complementando-se o panorama geral de caracterização do setor portuário nacional, o capítulo 5 aponta as principais dificuldades, limites e necessidades para a reestruturação do setor, identificando situações, pontos críticos quanto a investimentos, regulação e concorrência portuários.

As conclusões descrevem as tendências da reestruturação do setor portuário sob a ótica das diferenças regionais, do porte, das instalações e da importância estratégica para a região e o país. Ressaltam-se aqui algumas recomendações quanto ao tratamento das questões frente à grande diversidade de situações dos portos brasileiros e a necessidade de uma visão estratégica para o posicionamento dos diferentes portos no cenário internacional.

Integram ainda esse volume três anexos, que tratam de aspectos específicos. O anexo I discorre sobre a história do financiamento do subsetor portuário brasileiro e procura retratar a seqüência de medidas para captação de recursos que em parte viabilizaram o seu financiamento. Para auxiliar uma análise comparativa dos aspectos institucionais e de gestão, no anexo II abordam-se esses temas a partir da experiência internacional dos processos de modernização portuária. O anexo III descreve a trajetória do porto de Santos a partir de 1993, enfatizando aspectos de movimentação física, da força de trabalho, investimentos, tarifas e das transformações institucionais, organizacionais e operacionais que estão contempladas no Projeto Santos Brasil.

2. A EVOLUÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO

2.1 Os Planos Portuários - um breve retrospecto

A organização de uma visão sistêmica dos portos nacionais esteve diretamente relacionada a uma seqüência de trabalhos executados para o planejamento do subsetor, todos contendo uma abordagem do território nacional.

O primeiro plano diretor portuário do Brasil, desenvolvido somente em 1975, foi levado a efeito pelo órgão então responsável pelo subsetor, a autarquia especial denominada Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN, vinculada ao Ministério dos Transportes, tendo sido conduzido pelo Convênio GEIPOT-DNPVN com o propósito de desenvolver um plano decenal que abrangesse o período 1975-1984.

O plano diretor tratava, para cada um dos portos do sistema, da situação jurídica, da organização administrativa e de pessoal, do cadastro físico, do sistema operacional, das estatísticas de movimen-

tação de cargas e de frequência de navios, das tarifas, fretes e taxas. A partir desses levantamentos, após processo de análise e avaliação de alternativas de dimensionamento da expansão prevista para atender os fluxos de cargas, traçava-se o Plano Decenal, determinando a programação de obras, a expansão do parque de equipamentos, o orçamento e o cronograma financeiro.

Esse plano passou por processo de revisão em 1978, dando origem ao que se chamou de segundo plano diretor portuário, mantendo o horizonte de planejamento em 1984. Foi contratado pela PORTOBRÁS e desenvolvido para grupos de portos, assim distribuídos:

- Grupo I - de Manaus a Natal;
- Grupo II - de Cabedelo a Ilhéus;
- Grupo III - de Barra do Riacho a Santos; e
- Grupo IV- de Paranaguá a Rio Grande.

O terceiro e último plano diretor portuário realizado ocorreu em 1986-1987, sendo também um plano decenal, para o período 1987-1996, e recebeu a denominação de Plano de Desenvolvimento Portuário - PDP -, contratado pela PORTOBRÁS e desenvolvido por regiões:

- Região Norte - Portos do Amazonas, Rondônia, Pará e Amapá;
- Região Nordeste - Portos do Maranhão à Bahia;
- Região Sudeste - Portos dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná; e
- Região Sul - Portos de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

De acordo com o escopo de trabalho, o plano deveria cobrir um horizonte de dez anos, abordando o cadastramento das instalações portuárias, o estudo dos fluxos de carga previstos para o período, a frota de navios que deveria frequentar os portos, e a situação operacional. Deveria ainda apresentar, após análise dos levantamentos e diagnóstico, uma proposição para um plano de desenvolvimento com soluções alternativas, indicando as necessidades básicas para o programa de ações recomendadas no período, inclusive com reservas de áreas para futuras expansões.

Esse último plano diretor, ou Plano de Desenvolvimento como era chamado, foi objeto de importantes discussões internas na PORTOBRÁS, tendo em vista que naquele momento estava em análise o projeto de revisão institucional do modelo de gestão dos portos nacionais, com financiamento do BIRD.

Nesse sentido, obteve-se junto ao Banco Mundial assessoria técnica de especialistas alemães e ingleses, vinculados ao porto de Bremen, que deram suporte a uma revisão metodológica do plano, acarretando uma profunda alteração de seus resultados, bem como introduzindo conceitos mais modernos de planejamento setorial e estratégico.

A atualização desse foi concluída próxima à extinção da PORTOBRÁS, e seus resultados não puderam ser acompanhados. Pelas razões já expostas no que diz respeito à falta de estrutura nos portos para levar adiante um processo de planejamento consistente, seus objetivos não foram atingidos, servindo o trabalho realizado apenas como um referencial no tocante ao cadastro físico das instalações e equipamentos dos portos.

O setor portuário foi objeto ainda do desenvolvimento de outros estudos de planejamento, além desses da PORTOBRÁS. O Ministério dos Transportes, diretamente ou por intermédio da empresa pública de planejamento de transportes a ele vinculada, GEIPOT, desenvolveu vários trabalhos de formulação de modelos para o setor, dentre os quais destaca-se o Programa de Desenvolvimento do Setor Transportes - PRODEST. Esse programa foi concebido para ser o instrumento de planejamento

e base da programação de investimentos das empresas e órgãos vinculados ao Ministério dos Transportes. Objetivava o desenvolvimento harmônico e integrado das várias modalidades de transporte, de forma a atender à demanda com menores custos econômico e social para o país.

O PRODEST introduzia o conceito de *corredores de transportes* como instrumento de planejamento e programação do setor, para que o sistema de transportes no país pudesse ser ajustado para alcançar a racionalidade de seu uso, com qualidade e redução dos custos dos serviços prestados.

Dadas as características do modelo institucional vigente até 1990, o processo de planejamento portuário sempre esteve atrelado às políticas e decisões do poder central, representado, principalmente, pela PORTOBRÁS, tendo em vista que os órgãos que a antecederam não apresentavam planos e programas para o subsetor de forma sistematizada e que hoje pudessem ser resgatados para uma análise mais acurada.

O plano diretor portuário, desenvolvido pela autarquia DNPVN foi um dos elementos de convencimento da necessidade de criação da empresa pública PORTOBRÁS, que a sucedeu, tendo em vista apresentar todo o arcabouço de um Programa de Desenvolvimento do Sistema Portuário Nacional.

Com a criação da PORTOBRÁS, ênfase foi conferida na sua estrutura organizacional aos aspectos de planejamento, contemplado com um departamento e com uma divisão específica para o desenvolvimento e acompanhamento de planos e programas setoriais.

Entretanto, os resultados ficaram muito aquém das expectativas, na medida em que todo o processo de planejamento na empresa era direcionado aos aspectos de orçamento e busca de justificativas para investimentos em projetos/obras de vulto para o sistema, sem a devida comprovação de viabilidade.

A PORTOBRÁS, nos seus primeiros anos de atuação, a exemplo do que ocorria à época das autarquias, tinha como principal objetivo a expansão física dos portos, com implementação de grandes projetos em todas as regiões do país.

A ação da PORTOBRÁS, tendo em vista sua missão institucional, obscurecia os mecanismos de controle do Ministério dos Transportes. Nesse sentido, o órgão de Planejamento Setorial, também uma empresa pública, o GEIPOT, perdia sua capacidade de atuar no setor, passando em algumas situações a competir com a PORTOBRÁS na condução de alguns planos e, em outras, à posição de dependência. A PORTOBRÁS, por sua vez, ao contratá-lo, espontaneamente, ou por determinação do Ministério dos Transportes, assumia uma posição privilegiada e atuava com “eficiência” nesse jogo de poder.

Os planos diretores ou de desenvolvimento portuário mencionados não contemplavam, em sua formulação, uma visão estratégica para o subsetor. O modelo de administração centralizada geria os recursos com uma única meta: oferecer, de forma sempre crescente, mais e melhores facilidades portuárias.

Somente a partir de 1986, já no governo da “Nova República”, índices operacionais e produtividade passaram para a ordem do dia. O Ministério dos Transportes começou a atuar de maneira mais presente, exigindo da PORTOBRÁS uma importante mudança de rumo com ênfase para os resultados operacionais, redefinição de rotinas e procedimentos, abandonando o princípio de “construir o sistema portuário” pelo de “operar o sistema portuário”.

2.2 A Organização Institucional

Até 1990, o Sistema Portuário Nacional era formado por portos administrados diretamente pela PORTOBRÁS, por Companhias Docas, subsidiárias da PORTOBRÁS, por concessionário privado e por concessionários estaduais.

Com vistas a uma abordagem comparativa, foram elaborados dois quadros distintos que indicam a situação administrativa dos portos públicos antes da extinção da PORTOBRÁS e no cenário atual. Assim, o quadro 1 apresenta os portos com suas respectivas formas de administração, de acordo com a distribuição citada para o período até 1990.

Evidentemente essas organizações não esgotavam todas as formas de administração portuária, tendo em vista a existência dos terminais privativos, privados ou estatais, que operavam exclusivamente cargas próprias, com regime de exploração restrito; e instalações portuárias rudimentares, sem organização e sem grande expressão econômica, atendendo à movimentação de produtos da pequena lavoura ou passageiros da navegação regional.

Dessa forma, os portos organizados estavam assim distribuídos: portos administrados diretamente pela PORTOBRÁS, portos administrados por Companhias Docas, portos sob concessões estaduais e portos sob concessões privadas.

Essas administrações portuárias e hidroviárias, com tais subordinações, vigoraram até março de 1990, data da extinção da PORTOBRÁS. A partir daí criou-se um sério problema administrativo, tendo em vista que os portos e administrações hidroviárias diretamente controlados pela PORTOBRÁS estavam igualmente extintos.

Com vistas a contornar esse problema, o presidente da República assinou o Decreto nº 99.475, de 24/08/90, que autorizava o então Ministério da Infra-Estrutura, por intermédio do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários, a descentralizar às sociedades de economia mista subsidiárias da PORTOBRÁS ou às Unidades Federadas, mediante convênio, a administração dos portos, hidrovias e eclusas, bem como as atividades de pesquisas hidroviárias, ensino portuário e dragagem, pelo prazo de um ano. O caráter transitório e precário dessas transferências fez com que o decreto tivesse que ser reeditado a cada ano.

Essa solução acabou criando situações não consistentes do ponto de vista de lógica administrativa, porém ajudou a superar entraves políticos surgidos quando da definição das novas subordinações.

QUADRO 1
Organização Institucional dos Portos - 1990

1 - PORTOS ADMINISTRADOS DIRETAMENTE PELA PORTOBRÁS			
PORTO VELHO (RO)*		Maceió (AL)	
MANAUS (AM)	Tabatinga/Itacoatiara/Coari*	Aracaju (SE)	
	Caracará*		
Macapá (AP)		Itajaí (SC)	
Cabedelo (PB)		Laguna (SC)	
Recife (PE)		Estrela (RS)*	
Cáceres (MT)*		Charqueadas (RS)*	
Corumbá / Ladário (MS)*		Pirapora (MG)*	
		Panorama / Pres. Epitácio (SP)**	
* Portos de Hidrovias Interiores		**Administração do governo estadual por força de convênio	
2 - COMPANHIAS DOCAS			
Companhias Docas do Pará - CDP	Belém / Santarém / Óbidos/ Vila do Conde	Companhia das Docas do Estado da Bahia - COBEBÁ	Salvador / Aratu / Ilhéus
Companhia Docas do Maranhão CODOMAR	Itaqui	Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA	Vitória
Companhia Docas do Ceará - CDC	Fortaleza	Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	Rio de Janeiro/Forno/Niterói/ Sepetiba / Angra dos Reis
Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	Natal Areia Branca	Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP	Santos
3 - CONCESSÕES ESTADUAIS			
SUAPE - Complexo Portuário-Industrial de SUAPE - Estado de Pernambuco - PE			
BARRA DOS COQUEIROS - Empresa Administradora de Portos de Sergipe - Sergiportos - Estado de Sergipe - SE			
SÃO SEBASTIÃO - Estado de São Paulo - SP			
PARANAGUÁ E ANTONINA - Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA - Estado do Paraná - PR			
SÃO FRANCISCO DO SUL - Administração do Porto de São Francisco do Sul - APSFS - Estado de Santa Catarina - SC			
PORTO ALEGRE, RIO GRANDE E PELOTAS - Estado do Rio Grande do Sul - RS			
4 - CONCESSÕES PRIVADAS			
Luís Corrêa - (PI) - Indústria Naval do Ceará - INACE;			
Imbituba (SC) - Companhia Docas de Imbituba - CDI			
5 - HIDROVIAS SOB RESPONSABILIDADE DA PORTOBRÁS			
Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental - AHIMOC. Sede em Manaus - AM			
Administração das Hidrovias do Amazônia Oriental - AHIMOR. Sede em Belém - PA			
Administração das Hidrovias do Nordeste - AHINOR. Sede em São Luís - MA			
Administração das Hidrovias do Tocantins e Araguaia - AHITAR. Sede em Goiânia - GO			
Administração das Hidrovias do Paraná - AHRANA. Sede em São Paulo - SP			
Administração das Hidrovias do São Francisco - AHSFRA. Sede em Pirapora - MG			
Administração das Hidrovias do Paraguai - AHIPAR. Sede em Corumbá - MS			
Administração das Hidrovias do Sul - AHSUL. Sede em Porto Alegre - RS			

As mudanças administrativas após a extinção da PORTOBRÁS resultaram, considerando o caráter transitório e precário de diversas medidas, nas seguintes situações institucionais :

- porto de Manaus e as Hidrovias Federais da Amazônia e do Nordeste ficaram vinculados, por força do Convênio nº 005/90, à Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR;
- os portos de Porto Velho e Macapá e as Administrações das Hidrovias da Amazônia Oriental e do Tocantins e Araguaia, passaram a ser vinculados à Companhia Docas do Pará - CDP -, pelo Convênio nº 003/90;

- os portos de Cabedelo (PB), Recife (PE) e Maceió (AL) foram vinculados à Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN -, conforme Convênio nº 004/90, sendo que o Porto de Cabedelo foi posteriormente descentralizado da CODERN por meio do Convênio nº 02/95, celebrado em 01/08/95, entre a União e o estado da Paraíba;
- porto de Aracaju (SE) e a Administração das Hidrovias do São Francisco – AHSFRA -, ficaram vinculados à Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA - por intermédio do Convênio nº 006/90; e
- os portos de Itajaí (SC), Laguna (SC) e Estrela (RS), juntamente com as Administrações Hidroviárias do Paraná – AHRANA -, do Paraguai - AHIPAR - e do Sul – AHSUL - ficaram vinculados à Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, por força do Convênio nº 002/90.

Nesse processo de desmonte do “Sistema PORTOBRÁS” foi necessário, ainda, dar uma destinação ao Instituto de Pesquisa Hidroviária – INPH - (importante centro de estudos hidrológicos e de hidráulica do país), ao Centro de Ensino Portuário - CEPOR - e à Companhia Brasileira de Dragagem – CBD -, todos órgãos vinculados à empresa extinta.

Tendo em vista a excelência e importância desses órgãos para o sistema portuário, optou-se por uma desmobilização parcial, principalmente do INPH e da CBD, incorporando-os juntamente com o CEPOR à estrutura da Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ -, inclusive pela facilidade de suas localizações, todas com sede na cidade do Rio de Janeiro.

Durante o período de 1990 a 1997, foram ampliadas as possibilidades administrativas, de organização institucional e de modelos de gestão dos portos públicos tanto em razão da Lei dos Portos, desde 1993, quanto da Lei nº 9.277/96 e de decretos de descentralização e de delegação para estados e municípios. Cabe ressaltar que, além dos portos públicos, integram o subsetor portuário brasileiro os terminais privativos, os quais respondem por 71,3% da movimentação de cargas dos portos nacionais [Departamento de Portos (1996)].

O quadro 2 apresenta a situação atual da organização do subsetor portuário brasileiro, no que tange aos aspectos institucionais com a implementação da Lei nº 8.630/93 e os processos de liberalização e privatização dos serviços nos portos. Verifica-se a desarticulação da estrutura anterior e o caráter provisório das soluções institucionais, indicando a necessidade de reformulação da situação institucional de muitos portos.

Dentro do novo quadro institucional, a partir de 1993, com a Lei nº 8.630, o processo de modernização setorial prevê para as administrações portuárias um papel de autoridade portuária, como gestora do patrimônio e supervisora dos diversos agentes intervenientes na área.

Para gerir esse patrimônio e poder promover o interesse da iniciativa privada no arrendamento de áreas do porto público, o Ministério dos Transportes determinou às Companhias Docas e administrações portuárias que desenvolvessem um plano de desenvolvimento e zoneamento (PDZ), levando em consideração o novo ambiente institucional, a competição entre portos e a atração da iniciativa portuária na operação e ocupação de áreas do porto via um plano de arrendamento.

Esses planos estão em andamento no âmbito dos portos e, diferentemente dos planos portuários realizados anteriormente, os atuais PDZ estão sendo desenvolvidos considerando a necessidade de planejamento intermodal, com o porto inserido em seu respectivo Corredor de Transporte, atendo às políticas nacionais de governo, e atento às necessidades e demandas do mercado. Nesse sentido, está em curso um processo de descentralização das decisões setoriais, com maior poder e encargos para as administrações locais dos portos.

QUADRO 2
Organização Institucional Atual dos Portos Brasileiros

1 - PORTOS SOB O REGIME DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA	
1.1- Companhia Docas do Pará - CDP	1.5- Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA
1.2- Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR	1.6- Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
1.3- Companhia Docas do Ceará - CDC	1.7- Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ
1.4- Companhia Docas do Rio G. do Norte - CODERN	1.8- Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP
2 - PORTOS SOB O REGIME DE CONCESSÃO A GOVERNOS ESTADUAIS	
2.1- PECEM - CE	2.4- Paranaguá / Antonina - APPA - PR
2.2- Complexo Industrial Portuário de SUAPE - PE	2.5- São Francisco do Sul - APSFS - SC
2.2- São Sebastião - APSS - SP	
3 - PORTOS SOB O REGIME DE CONCESSÃO À ENTIDADE PRIVADA	
3.1- Luís Corrêa - PI	
3.2- Companhia Docas de Imbituba - CDI - SC	
4 - PORTOS PROVISORIAMENTE SUBORDINADOS ÀS CIAS. DOCAS.	
4.1- Manaus (APM) - à Cia. Docas do Maranhão - CODOMAR	
4.2- Recife (APR) - à Cia. Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	
4.3- Maceió (APMC) - à Cia. Docas do Rio Grande do Norte - CODERN	
5 - ADMINISTRAÇÃO DE HIDROVIAS PROVISORIAMENTE SUBORDINADAS ÀS CIAS. DOCAS	
5.1- Cia. Docas do Estado de São Paulo - CODESP: (AHIPAR) Paraguai, (AHRANA) Paraná, (AHSUL) Sul	
5.2- Cia. Docas do Estado da Bahia - CODEBA: (AHSFRA) São Francisco	
5.3- Cia Docas do Pará - CDP: (AHIMOR) Hidrovias da Amazônia Oriental, (AHITAR) Tocantins / Araguaia	
5.4- Cia Docas do Maranhão - CODOMAR: (AHIMOC) Hidrovia da Amazônia Ocidental, (AHINOR) Nordeste	
6 - PORTOS ESTADUALIZADOS/MUNICIPALIZADOS	
6.1- Porto Velho - estado de Rondônia *	
6.2- Cabedelo - estado da Paraíba **	
6.3- Itajaí - município de Itajaí **	
6.4- Porto Alegre/ Pelotas/ Rio Grande - estado do Rio Grande do Sul *	

* Estadualizado/Municipalizado com base na Lei nº 9.277/96

** Estadualização/Municipalização com base em decreto de descentralização.

2.3 Evolução Financeira

Inicialmente cabe ressaltar as dificuldades existentes para obtenção de informações, de qualquer natureza, relacionadas com a história e evolução do subsetor de portos do Brasil. Com a extinção da PORTOBRÁS, parte significativa da memória do Sistema Portuário Nacional, acumulado em décadas de gestão centralizada, está praticamente irrecuperável.

- *Financiamento*¹

Na análise da história do financiamento do subsetor verifica-se que sempre houve a busca da auto-sustentação financeira do Sistema Portuário Nacional, explicitada por inúmeros textos legais de regulamentação da atividade.

¹ O anexo 2 apresenta a evolução histórica do financiamento do subsetor portuário brasileiro. No que diz respeito especificamente a dados de financiamento do subsetor, as dificuldades de obtenção são enormes, a despeito dos mecanismos do Estado no controle, regulamentação e aprovação dos orçamentos e liberação dos recursos.

Exemplo interessante refere-se ao ano de 1988, quando se constata a perda total, em nível de Ministério dos Transportes, dos dados de orçamento e sua execução para o sistema portuário.

A SEST (Secretaria de Empresas Estatais), do Ministério do Planejamento e Orçamento, também não dispõe de dados para esse ano. Dessa forma, além de certa fragilidade na consistência da série histórica dos investimentos em portos nos últimos 10 (dez) anos, tem-se um ano completamente perdido.

Os mecanismos adotados ao longo dos anos sempre foram de criação de sobretaxas para geração dos recursos necessários aos investimentos nos portos, ao invés da revisão dos preços dos serviços com estabelecimento de tarifas baseadas em custos, inclusive remuneração dos investimentos em instalações e equipamentos colocados à disposição dos usuários.

As tarifas dos portos nacionais, durante todo o período de administração centralizada, sempre foram definidas como administradas e, dessa forma, sem necessidade de vinculação a custo dos serviços prestados.

Nos períodos de altas taxas de inflação, os portos, a exemplo do que ocorria com todas as empresas estatais, tinham suas tarifas comprimidas dentro da política de governo de contenção dos preços públicos. Essa situação sempre gerou importantes perdas ao subsetor, que cada vez mais ficava dependente de repasses da União, via órgão gestor.

O período mais crítico foi o do início da década de 80, coincidindo, inclusive, com a extinção da principal receita de investimento vinculada ao subsetor - a Taxa de Melhoramento dos Portos - TMP.

A utilização das empresas estatais, a essa época, como instrumento de política de governo, acarretou muita discussão técnica, principalmente pela incoerência do discurso frente a prática, pois ao mesmo tempo que se exigia eficiência das empresas e busca de auto-sustentação financeira, os controles do Estado não permitiam a recuperação dos preços públicos diante da inflação.

• *Estrutura e Política Tarifária*

Até 1990, 25% do orçamento da PORTOBRÁS, constituído de recursos do Tesouro Nacional representados por dotações ordinárias e as taxas TMP/ATP, eram destinados aos serviços de manutenção da infra-estrutura, superestrutura e equipamentos dos portos, já que a receita tarifária das administrações portuárias era insuficiente para atender integralmente esse item de despesa, face, principalmente, ao elevado comprometimento com pessoal e encargos.

Esses recursos, repassados mascarados com o título de investimento, compensavam os portos das perdas de receita decorrentes da aplicação de tarifas sem base em custo, das limitações para atualização tarifária *vis-à-vis* a inflação e da falta de rigor no controle dos gastos das administrações portuárias, principalmente para com pessoal e encargos, onde alguns portos apresentavam despesas superiores à arrecadação industrial (tarifas dos serviços prestados).

Como já mencionado, a estrutura tarifária dos portos foi definida pelo Decreto-Lei nº 24.508/34, com sua aplicação em todo o sistema, independente da condição de porto diretamente administrado pelo órgão central, Companhia Docas ou concessões estadual ou privada.

Os portos tinham que seguir rigorosamente a estrutura tarifária definida naquele texto legal, sem qualquer possibilidade de buscar modelos mais consistentes com as suas realidades, principalmente sem a autonomia requerida para uma atuação comercial junto a seus usuários.

Essa estrutura tarifária compunha-se de tabelas que definiam os serviços prestados pelos portos, como é caracterizado no quadro III.

QUADRO III
Estrutura dos Serviços Portuários Cobrados

TABELA A - Utilização do porto	TABELA H - Transporte
TABELA B - Atracação	TABELA I - Estiva
TABELA C - Capatazia	TABELA J - Suprimento de aparelhamento portuário
TABELA D - Armazenagem interna	TABELA K - Rebocador
TABELA E - Armazenagem externa	TABELA L - Fornecimento de água
TABELA F - Armazenagem especial	TABELA M - Serviços acessórios
TABELA G - Armazenagem especial (carga frigorificada)	TABELA N - Movimentação fora do cais

O rigor na aplicação da tarifa era tal, que a administração do porto só podia conceder isenções ou abatimentos ouvidos a PORTOBRÁS e o Ministério dos Transportes.

A partir de 1986 começou-se a estudar, na PORTOBRÁS, alternativas de flexibilização da aplicação das tarifas portuárias, com importante avanço no sentido de permitir aos portos buscar cargas dentro de uma visão comercial e de mercado. A alternativa encontrada foi a de formalização de "contratos operacionais" com os usuários, onde se estabeleciam compromissos de parte a parte, com os portos definindo índices de produtividade para suas operações e os usuários fixando volumes mínimos de movimentação.

Esse modelo permitia uma maior liberdade à administração portuária frente ao rigor da estrutura tarifária, passando a praticar um preço fechado pelo conjunto dos serviços prestados ao usuário, com significativos ganhos para ambas as partes. O contrato operacional, dessa forma, passou a ser uma prática comum nas administrações dos principais portos, inclusive como um importante passo no sentido de uma maior sensibilidade empresarial.

Entretanto, na maioria dos portos esses contratos tinham pouca representatividade no total da arrecadação tarifária, o que, em última instância, significava a pouca agressividade dos administradores na busca de cargas e na competição entre portos e com outros modos de transporte.

Dentro desse contexto, todo o sistema portuário nacional tinha seus investimentos dependentes, quase que integralmente, dos recursos do Tesouro Nacional, seja por receitas vinculadas, como TMP e ATP, ou dotações ordinárias consignadas em orçamento.

Na época da PORTOBRÁS, os investimentos portuários passaram por significativas oscilações, sempre decorrentes da existência, ou não, das mencionadas receitas vinculadas. Nos primeiros anos da PORTOBRÁS, de 1976 a 1980, os investimentos no sistema se situaram sempre acima dos US\$ 100 milhões/ano. Em 1981 a PORTOBRÁS perdeu 50% da TMP, tendo em vista a política do governo de desvinculação de receitas do Tesouro a órgãos, fundos ou despesas (D.L. nº 1.754/79), caindo o investimento a aproximadamente US\$ 74 milhões (ver gráfico 1).

Em 1982 e 1983 a PORTOBRÁS conseguiu negociar junto ao Tesouro aportes de recursos nos níveis anteriores, principalmente considerando que continuava a ser arrecadada a TMP, inclusive em níveis superiores às aplicações nos portos.

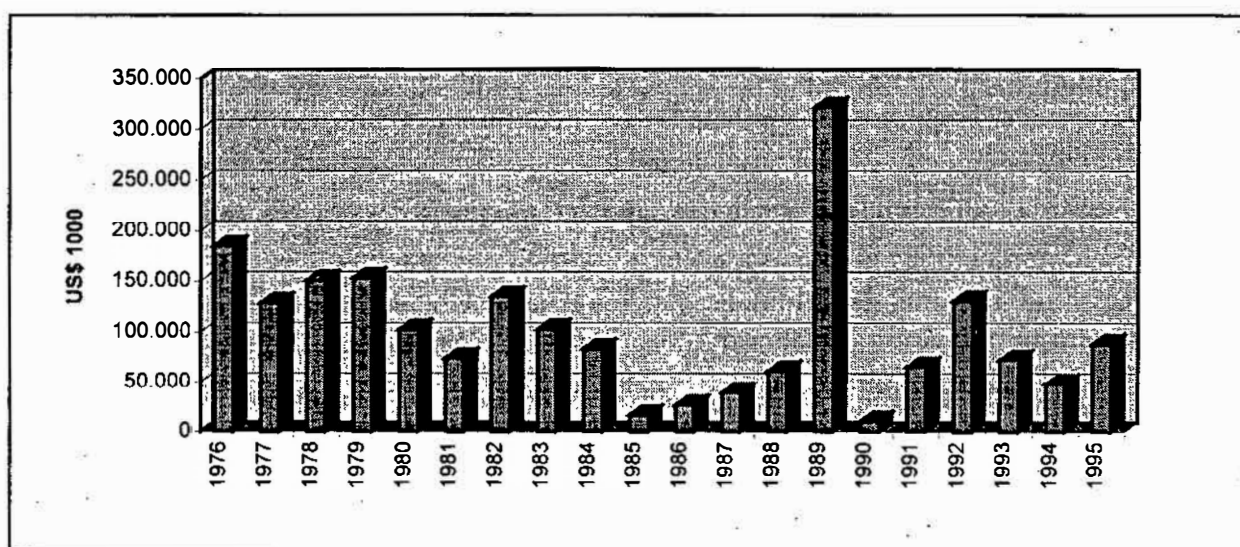
Porém, a partir de 1983 iniciou-se um longo período de baixos investimentos, atingindo-se, em 1985, nível só comparável com o do ano de 1990, quando da extinção da PORTOBRÁS e de grandes indefinições institucionais para o subsetor.

Outro momento importante para o sistema portuário foi o retorno de uma receita vinculada, no caso agora o ATP, elevando os investimentos nos portos logo no primeiro ano de sua arrecadação, em 1989, a US\$ 321,7 milhões.

No ano seguinte, 1990, por sua vez, o sistema obteve apenas US\$ 10,8 milhões. Nos cinco anos subsequentes, os níveis de investimento foram oscilando consideravelmente, período em que ocorreu a revisão dos projetos em curso, com definição de prioridades, o cancelamento de contratos de obras com mais de cinco anos, assim como, com base na nova Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), a proibição dos aditivos contratuais acima de 25% do valor originalmente contratado.

A elevação dos investimentos nos portos no ano de 1992 foi decorrente de significativas negociações políticas no período que antecedeu o final do governo Collor.

GRÁFICO 1
Setor Portuário Nacional - Investimentos
1976 - 1996



Fonte: COF/MT - SEST/MPO.

Diante de um quadro de investimentos instável e sem alternativas, havia muita expectativa sobre as discussões que estavam ocorrendo no Congresso Nacional e nos meios empresariais no tocante à Lei de Modernização dos Portos.²

Em 1993, sancionada a Lei nº 8.630, novo choque ocorreu junto às administrações portuárias, face as dificuldades de entendimento dos novos conceitos introduzidos, assim como pela reação dos sindicatos dos trabalhadores contrários aos princípios da nova lei.

No que diz respeito aos conceitos apresentados na lei, estes serão abordados adiante, em capítulo próprio. Cabe agora tecer comentários sobre os aspectos relacionados com a tarifa e os balizadores para o estabelecimento da remuneração dos serviços prestados pelos portos.

A nova Lei dos Portos revoga o Decreto-Lei nº 24.508/34, determinando que as administrações portuárias definam sua nova estrutura tarifária em um prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

Estava evidente, pelas razões já expostas, que as administrações portuárias jamais teriam condições de cumprir esse prazo e nem o governo, via do Ministério dos Transportes, tinha os meios de exigir o seu cumprimento.

² As principais posições estão explicitadas no capítulo 3.

Em vista da complexidade da matéria, das dificuldades de assimilação do conteúdo da Lei nº 8.630, da expectativa inicial de sua reversão face aos inúmeros questionamentos e movimentos dos trabalhadores contrários, o atendimento da exigência de implantação de uma nova estrutura tarifária só teria resultado caso a lei como um todo viesse a ser implementada, com o funcionamento do Conselho de Autoridade Portuária - CAP -, ao qual cabe aprovar essa nova estrutura, assim como seus valores; a instalação/funcionamento do Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGM - , com o cadastramento e fornecimento de trabalhadores portuários; a pré-qualificação dos operadores portuários, a quem cabe a execução das operações com enquadramento na nova estrutura tarifária.

Dessa forma, o tempo que se levou até que os portos elaborassem suas tarifas foi aquele necessário para que os diversos atores pudessem assimilar o conteúdo da nova lei, seus conceitos, e administrassem suas deficiências internas decorrentes do longo período de dependência das ações de um órgão central.

Além disso, existem elementos novos a serem introduzidos quando se discute hoje tarifa portuária:

- a composição da tarifa portuária deve ter em conta não apenas a cobertura dos custos dos serviços, mas também a remuneração dos investimentos;
- é recomendada a busca da simplificação da nova estrutura tarifária, tanto no que diz respeito à sua aplicação como ao entendimento por parte do usuário, tornando-a previsível;
- é vedada a cobrança de tarifas sem que haja contraprestação dos serviços, como existia na antiga estrutura tarifária; e
- recomenda-se o estabelecimento de contratos operacionais, estimulando as negociações entre o operador portuário - as administrações portuárias são operadores natos - e os usuários.

Com base nesses princípios os portos iniciaram sua adaptação à nova realidade. No entanto, mais uma vez, desvios são verificados, a despeito do controle exercido pelos CAP.

Tendo em vista a complexidade inerente ao sistema de controle e acompanhamento de custos, um primeiro obstáculo é encontrado. A solução adotada pelas administrações portuárias foi a criação de um modelo, a partir de custos-padrão, onde então são fixados alguns parâmetros teóricos e obtidos, assim, valores para as tarifas.

O principal problema está na definição da própria estrutura tarifária, pois detectou-se a preocupação dos administradores com o possível impacto junto aos usuários. Para controlar esse problema as administrações, seguindo inclusive orientação informal de técnicos do Ministério dos Transportes, buscaram definir a nova estrutura tarifária como uma tradução moderna e simplificada da antiga estrutura.

De maneira geral os portos adotaram a seguinte estrutura:

TABELA I - Acesso aquaviário;

TABELA II - Utilização de instalação de acostagem;

TABELA III - Utilização de infra-estrutura;

TABELA IV - Operação portuária;

TABELA V - Armazenagem;

TABELA VI - Equipamentos portuários; e

TABELA VII - Serviços acessórios.

Cabe ressaltar, no entanto, que muitos portos, apesar de aprovada a nova estrutura, continua utilizando o modelo anterior, definido por legislação de 1934 e já revogada.

Com a Lei nº 8.630/93, importantes mudanças ocorreram no perfil de financiamento dos portos, tendo em vista que, com as dificuldades de repasses de recursos da União, os portos passaram a se preocupar com seus custos, reduzindo-os à medida do possível, bem como buscando na tarifa o suporte necessário à cobertura dos seus custos de manutenção, assim como investimentos de pequeno vulto, compatíveis com os níveis de arrecadação do porto.

Essa situação, com a indução das administrações portuárias a buscarem níveis de eficiência e resultados financeiros que aliviassem a pressão sobre demanda de recursos da União, evidentemente não foi suficiente para que os portos nacionais atingissem um patamar adequado de investimento com recursos próprios, entendido como o volume de recursos necessários à manutenção da infra-estrutura existente e às expansões exigidas pelo crescimento da movimentação de cargas e solicitação por serviços portuários.

Atualmente, com a extinção da ATP, os portos não possuem qualquer fonte específica de financiamento para seus projetos de expansão física, bem como atendimento de programas internos de reaparelhamento para equipamentos de grande porte. Este último caso, previsto para vir a ser atendido pelos operadores portuários privados, ainda é dependente de uma maior assimilação e constatação, por parte desses novos agentes, de que o desenvolvimento dos portos terá que contar, necessariamente, com a participação efetiva do capital privado e seu modelo de gestão.

2.4 Evolução Recente da Movimentação de Cargas

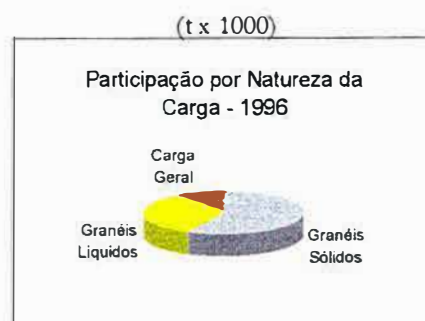
A premência da modernização da infra-estrutura portuária é dada pelo processo de abertura comercial e pela retomada dos investimentos na economia, que têm implicado, em que pesem todas as limitações existentes, um contínuo aumento da movimentação de cargas, especialmente cargas containerizadas, ao longo dos últimos anos.

É interessante, nesse sentido, examinar alguns dados básicos acerca da evolução e perfil da movimentação de cargas nos portos brasileiros. O Anuário Estatístico Portuário subdivide os indicadores da movimentação geral de cargas nos portos da seguinte forma: natureza da carga, tipo de navegação, tipo das instalações (no cais ou fora do cais), e por tipo de comércio.

Segundo as informações dos diversos anuários, foram compostas as tabelas discriminadas adiante, para comparação da movimentação de 1990 a 1996, indicando-se os principais portos de acordo com essas classificações.

TABELA 1
Movimentação Geral de Cargas nos Portos Brasileiros
1990 – 1996
(Por Natureza da Carga)

	NATUREZA DA CARGA							
	Granéis Sólidos		Granéis Líquidos		Carga Geral		Total	
	t	%	t	%	t	%	t	%
1990	196.940	54,7%	131.613	36,6%	31.162	8,7%	359.715	100,0%
1991	195.821	56,0%	121.565	34,8%	32.367	9,3%	349.753	100,0%
1992	183.861	54,0%	123.165	36,2%	33.516	9,8%	340.542	100,0%
1993	190.895	55,0%	121.657	35,1%	34.415	9,9%	346.967	100,0%
1994	204.626	56,8%	117.706	32,7%	38.086	10,6%	360.418	100,0%
1995	222.540	57,4%	122.658	31,6%	42.491	11,0%	387.689	100,0%
1996	221.090	57,2%	124.510	32,2%	40.784	10,6%	386.384	100,0%



Tomando por base os dados de movimentação de carga das tabelas 1 a 6, é possível fazer as seguintes afirmações.

Primeiro, houve um crescimento razoável no volume total de carga nos últimos três anos, após uma queda no início da década. Em 1996, o volume movimentado foi cerca de 13,5% superior ao verificado em 1992, ano mais baixo da década.

Considerando-se os tipos de carga, há uma óbvia predominância dos granéis sólidos, particularmente minério de ferro, no total transportado. Esse tipo de carga respondeu em 1996 por 57,2% do total da carga. Entretanto, interessa-nos principalmente a movimentação de carga geral, de natureza diversificada e relacionada de modo mais direto às atividades *core* dos portos públicos e, portanto, às reformas institucionais em curso. Tal carga tem se elevado na movimentação total, passando-se de cerca de 31 765 mil t no biênio 1990/91 para cerca de 41 638 mil t no biênio 1995/96, representando um crescimento de 31%, contra uma variação de 13% nos granéis sólidos e um declínio de 2,4% nos granéis líquidos. Essas taxas de certa forma refletem uma tendência internacional de maior crescimento do valor do comércio mundial que de seu volume.

TABELA 2
Principais Portos em Movimentação Total de Carga

PORTO/ANO	(total em toneladas)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 - TUBARÃO (ES)	65.395.899	63.222.842	59.943.253	51.136.868	52.502.712	59.592.400	62.451.659	64.202.808
02 - ITAQUI (MA)	35.952.792	36.625.997	37.417.677	37.370.885	39.678.499	42.920.925	50.842.662	49.468.789
03 - SÃO SEBASTIÃO (SP)	33.968.896	34.300.873	29.725.574	32.859.751	32.772.927	35.015.775	35.635.719	37.140.302
04 - SANTOS (SP)	30.353.464	28.847.630	29.097.528	28.421.252	29.111.337	34.121.361	35.111.367	36.339.360
05 - SEPETIBA (RJ)	18.536.290	19.424.863	21.865.836	22.900.814	28.756.279	26.532.093	25.254.477	23.910.127
06 - PARANAGUÁ (PR)	14.399.847	12.908.719	12.320.855	13.026.926	15.019.916	17.372.173	17.156.747	17.635.155
07 - PRAIA MOLE (ES)	14.007.828	11.068.229	12.776.556	13.413.024	14.952.404	15.208.056	16.628.987	16.350.978
08 - ARATU (BA)	13.814.045	13.426.925	11.519.726	13.487.767	14.008.412	13.637.657	13.526.876	14.872.863
09 - RIO DE JANEIRO (RJ)	19.295.272	21.778.510	19.390.031	17.801.910	19.399.107	17.341.457	18.762.820	13.487.309
10 - ANGRA DOS REIS (RJ)	22.734.318	23.601.373	23.989.889	22.317.544	20.866.738	12.765.780	14.746.435	12.479.440

TABELA 2.1
Principais Portos em Movimentação de Granéis Sólido

PORTO \ ANO	(em toneladas)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 - TUBARÃO (ES)	64.556.950	62.441.891	59.224.665	50.323.874	51.986.390	59.592.400	61.367.406	62.856.811
02 - ITAQUI (MA)	34.643.055	35.300.864	36.150.031	35.924.825	38.245.714	41.355.267	48.444.883	45.298.052
03 - SEPETIBA (RJ)	18.536.290	19.424.863	21.858.454	22.897.771	28.753.214	26.523.407	25.254.477	23.908.074
04 - SANTOS (SP)	14.383.686	13.520.929	13.736.645	12.313.298	14.126.763	16.107.701	14.940.694	16.678.102
05 - PARANAGUÁ (PR)	10.005.242	8.618.678	8.180.688	8.684.199	9.509.335	10.810.053	10.693.774	11.475.591
06 - PRAIA MOLE (ES)	9.335.814	7.058.038	7.199.178	7.827.822	8.793.217	9.303.618	10.114.789	10.106.850
07 - P. UBU (ES)	8.374.594	8.577.980	8.757.630	7.629.401	7.584.110	8.790.574	9.731.880	9.785.474
08 - BELÉM (PA)	6.244.718	6.929.021	9.030.814	7.704.794	1.840.146	134.785	8.771.587	9.500.389
09 - RIO GRANDE (RS)	8.503.427	7.809.372	5.848.174	6.582.107	7.033.829	7.414.918	6.709.729	5.564.863
10 - AREIA BRANCA (RN)	2.379.125	2.930.410	3.151.090	3.732.112	3.650.690	4.255.497	4.044.056	4.151.285

Fonte: Anuários Estatísticos Portuários 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995. Os dados relativos a 1996 são do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes/Secretaria de Produção/Departamento de Portos e Hidrovias.

Considerando-se o critério total de carga transportada, os portos de Tubarão, Itaqui e São Sebastião, devido à importância do minério de ferro e das importações de petróleo, figuram como os maiores portos brasileiros. A especialização desses portos é, entretanto, evidente: 97,9% 291,6%, respectivamente, das cargas totais de Tubarão e Itaqui correspondem a granéis sólidos, enquanto 99% do total movimentado em São Sebastião correspondem a granéis líquidos. Os portos de Aratu (BA), Angra dos Reis (RJ) e Sepetiba (RJ) encontram-se em situação semelhante de especialização. Tomando-se a movimentação de carga geral, entretanto, o porto de Santos - já relevante em termos

de volume total de cargas - destaca-se claramente dos demais, seguido pelos portos de Praia Mole, Rio de Janeiro, Paranaguá e Vitória. Do ponto de vista regional, é interessante notar que o crescimento na movimentação de carga geral foi acompanhado de um pequeno aumento na concentração de cargas em alguns portos, notadamente em Santos, nos portos do Espírito Santo e em Paranaguá. Juntos, os portos de Santos, Praia Mole, Barra do Riacho e Paranaguá, que em 1989/90 respondiam por cerca de 59% da carga geral dos dez maiores portos, passaram a responder por 67% no biênio 1995/96. A exceção relevante é o porto de Porto Velho, que elevou substancialmente seu volume de carga geral ao longo do período.

TABELA 2.2
Principais Portos em Movimentação de Granéis Líquidos

PORTO\ANO	(em toneladas)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 - SÃO SEBASTIÃO (SP)	33.586.796	33.990.424	29.336.372	32.367.053	32.307.675	34.619.729	35.226.455	36.797.544
02 - ARATU (BA)	22.250.939	22.886.826	23.335.108	21.976.856	20.139.324	12.217.329	14.277.257	12.728.502
03 - ANGRA DOS REIS (RJ)	13.542.835	15.514.859	13.484.269	12.227.216	14.663.317	12.120.602	13.525.283	11.910.781
04 - RIO DE JANEIRO (RJ)	11.862.904	11.436.219	9.975.874	11.685.164	14.126.763	11.509.974	11.310.769	9.320.707
05 - S.F. DO SUL (SC)	7.263.335	6.842.931	6.856.930	6.389.389	7.623.009	8.440.603	6.661.715	8.150.971
06 - SANTOS (SP)	8.074.353	7.880.497	7.518.916	6.888.421	5.810.872	7.253.131	7.595.585	7.821.486
07 - NATAL (RN)	6.342.368	5.795.655	5.557.423	5.624.839	4.347.591	6.649.108	4.337.827	5.017.358
08 - PORTO ALEGRE (RS)	4.001.705	4.147.079	4.055.340	4.297.625	4.116.680	4.240.688	4.490.761	4.725.908
09 - ITAQUI (MA)	2.883.328	2.703.241	2.446.390	2.629.840	3.260.940	3.731.289	3.510.031	3.830.902
10 - MANAUS (AM)	2.763.298	2.702.894	2.132.687	2.342.278	2.559.489	2.600.310	2.893.555	3.487.709

Fonte: Anuários Estatísticos Portuários 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995. Os dados relativos a 1996 são do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes/Secretaria de Produção/Departamento de Portos e Hidrovias.

TABELA 2.3
Principais Portos em Movimentação de Carga Geral

PORTO \ ANO	(em toneladas)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 - SANTOS (SP)	7.895.425	7.446.204	7.841.967	9.219.533	9.173.702	10.760.529	12.575.088	11.839.772
02 - PRAIA MOLE (ES)	4.672.014	4.030.191	5.577.378	5.858.202	6.159.187	5.904.438	5.914.198	6.234.115
03 - RIO DE JANEIRO (RJ)	3.792.065	3.905.258	3.977.948	4.311.395	3.673.990	4.010.501	4.100.133	3.297.903
04 - PARANAGUÁ (PR)	1.511.277	1.586.800	1.693.777	1.712.887	2.249.641	2.830.831	2.952.942	2.986.689
05 - VITÓRIA (ES)	\\	1.607.888	1.700.429	2.066.470	2.203.503	1.979.971	2.017.877	2.121.686
06 - B. RIACHO (ES)	644.587	755.580	955.120	1.126.933	1.283.776	1.453.283	1.262.113	1.758.425
07 - RIO GRANDE (RS)	1.251.652	1.129.316	1.230.891	1.365.165	1.253.582	1.381.910	1.428.845	1.677.965
08 - ITAJAÍ (SC)	815.160	858.646	846.736	1.281.848	1.201.808	1.194.911	1.168.848	1.156.765
09 - PORTO VELHO (RO)	541.948	641.461	591.850	847.903	1.002.068	1.137.904	1.111.827	1.471.529
10 - BELÉM (PA)	2.485.202	2.879.999	2.233.235	919.565	953.974	882.868	1.878.642	1.206.426

Fonte: Anuários Estatísticos Portuários 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995. Os dados relativos a 1996 são do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes/Secretaria de Produção/Departamento de Portos e Hidrovias.

TABELA 3
Principais Portos em Movimentação de Contêineres

PORTO\ANO	(em teu)							
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
01 - SANTOS (SP)	429.306	597.683	589.762	494.682	539.863	614.168	817.848	772.313
02 - RIO DE JANEIRO (RJ)	76.974	39.904	77.464	71.214	86.476	106.764	163.209	172.863
03 - RIO GRANDE (RS)	99.972	89.217	94.692	107.654	99.716	136.540	124.124	170.267
04 - PARANAGUÁ (PR)	35.839	40.015	47.486	60.600	67.045	113.037	134.345	115.291
05 - S. F. DO SUL (SC)	29.109	26.836	30.936	38.045	38.344	50.147	78.454	96.908
06 - MANAUS (AM)	13.278	18.904	13.993	14.908	27.068	53.024	77.447	90.360
07 - ITAJAÍ (SC)	26.011	26.263	32.488	54.561	69.343	72.946	69.721	86.617
08 - VITÓRIA (ES)	24.976	23.210	31.211	29.860	39.704	43.195	55.396	67.036
09 - SALVADOR (BA)	22.555	21.979	21.028	31.025	34.572	42.810	48.126	57.548
10 - BELÉM (PA)	14.534	16.726	29.507	26.943	26.193	32.281	39.130	40.207

Fonte: Anuários Estatísticos Portuários 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994 E 1995. Os dados relativos a 1996 são do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes/Secretaria de Produção/Departamento de Portos e Hidrovias.

A tabela 3 descreve outro movimento importante, que é a rápida conteneurização das cargas. Essa é uma tendência clara em todos os portos, liderada pelos maiores - 86% de crescimento no volume, se compararmos a movimentação conjunta de Santos e Rio de Janeiro em 1989 e 1996 -, mas na qual se destacam também alguns portos menores e crescentemente voltados para esse tipo de carga, casos de Rio Grande e São Francisco do Sul. Segundo dados das Nações Unidas (1992), a evolução do tráfego mundial de contêineres no período de 1970 a 1995 foi de 1.452%, passando, em números reais, de 2,1 milhões de TEU para 32,6 milhões de TEU. As taxas médias por período de cinco anos têm sido: 190% (1970 - 1975); 110% (1975 - 1980); 51% (1980 - 1985); 28% (1985 - 1990); e 31% (1990 - 1995). O mesmo estudo prevê um crescimento de 19% para o tráfego mundial de contêineres no período de 1995 a 2000, chegando à cifra de 38,8 milhões de TEU transportados.

Considera-se muito mais atrativo para os portos o transporte da carga geral por contêineres, apesar de seu peso e volume serem menores que de outras mercadorias; pois, no entanto, seu valor é maior.³

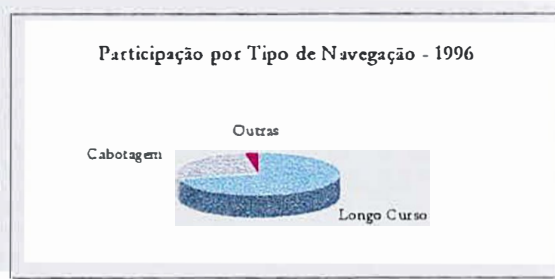
Considerando-se o processo de conteneurização de cargas como um dos principais componentes da movimentação de carga geral e com tendência de expansão, observa-se que sua taxa de crescimento (88%, no período de 1990-1996) está, para o mesmo período, acima das taxas de crescimento de carga geral como um todo (30,9%) e das taxas das demais cargas.

Na tabela 4 são apresentados os dados de movimentação por tipo de navegação.

TABELA 4
Movimentação Geral de Cargas nos Portos Brasileiros
1990 – 1996
(Por Tipo de Navegação)

(t x 1000)

	NAVEGAÇÃO							
	Longo Curso		Cabotagem		Outras		Total	
	t	%	t	%	t	%	t	%
1990	232.769	64,7%	106.736	29,7%	20.210	5,6%	359.715	100,0%
1991	231.508	66,2%	100.040	28,6%	18.205	5,2%	349.753	100,0%
1992	229.946	67,5%	97.210	28,5%	13.386	3,9%	340.542	100,0%
1993	247.938	71,5%	87.164	25,1%	11.865	3,4%	346.967	100,0%
1994	264.048	73,3%	84.249	23,4%	12.121	3,4%	360.418	100,0%
1995	277.686	71,6%	97.827	25,2%	12.176	3,1%	387.689	100,0%
1996	275.482	71,3%	100.216	25,9%	10.686	2,8%	386.384	100,0%



A movimentação de cargas por longo curso cresceu no período de 1990 a 1996 um total de 42.713 mil toneladas, o que representa o crescimento do volume de cargas referentes ao comércio exterior no período. Verifica-se que tal número é superior ao total do crescimento de movimentação geral no período devido à redução no transporte de cabotagem e de outras formas de navegação.

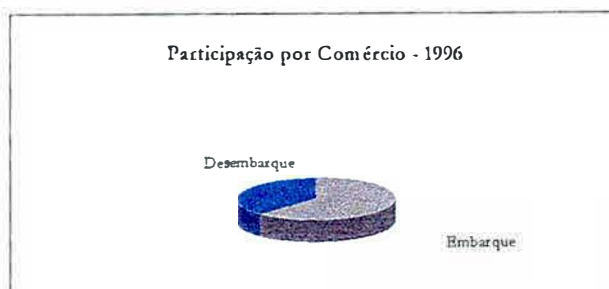
Na tabela 4 figuram os dados para movimentação de cargas por tipo de navegação. Evidencia-se no período uma razoável ampliação da movimentação de longo curso, que contrasta com a situação da navegação de cabotagem. Muito utilizada em outros países, especialmente naqueles de costa extensa como a brasileira, o transporte por cabotagem elevou-se entre 1993 e 1996, mas o volume transportado ainda ficou abaixo do observado no início da década, evidenciando um amplo espaço para o crescimento dessa forma de transporte.

³ Segundo estudo da Prefeitura de Valencia – Espanha – se estima que o valor agregado de 1 tonelada de carga geral equivale de 3 a 5 ao de granéis sólidos e de 12 a 15 aos dos produtos petrolíferos (Raúl Compes (org) - “Marca de la Garantía de la Continuidad Portuária de Valencia”. Espanha, 1996).

TABELA 5
Movimentação Geral de Cargas nos Portos Brasileiros
1990 – 1996
(Por Comércio)

(t x 1000)

	COMÉRCIO					
	Embarque		Desembarque		Total	
	t	%	t	%	t	%
1990	229.712	63,9%	130.003	36,1%	359.715	100,0%
1991	219.171	62,7%	130.582	37,3%	349.753	100,0%
1992	212.461	62,4%	128.081	37,6%	340.542	100,0%
1993	216.653	62,4%	130.314	37,6%	346.967	100,0%
1994	226.612	62,9%	133.806	37,1%	360.418	100,0%
1995	245.127	63,2%	142.562	36,8%	387.689	100,0%
1996	239.932	62,1%	146.452	37,9%	386.384	100,0%

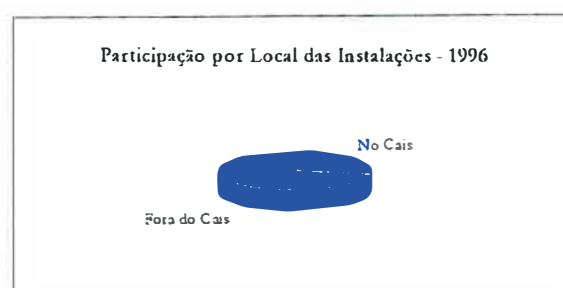


A tabela 5 desagrega a movimentação de cargas por tipo de comércio e a tabela 6, finalmente, apresenta a movimentação geral de cargas conforme feitas em cais público ou fora do cais. Verifica-se aí o crescimento da movimentação do cais público, cerca de 38,9% se compararmos o biênio 1995/96 com o biênio 1990/91, compatível com a elevação do transporte de carga geral observada anteriormente e indicativo das pressões por mudanças na organização e funcionamento dos portos brasileiros.

TABELA 6
Movimentação Geral de Cargas Nos Portos Brasileiros
1990 – 1996 (Por Localização em Cais Público ou Fora do Cais)

(t x 1000)

	INSTALAÇÕES					
	No Cais		Fora do Cais		Total	
	t	%	t	%	t	%
1990	81.353	22,6%	278.362	77,4%	359.715	100,0%
1991	79.967	22,9%	269.786	77,1%	349.753	100,0%
1992	85.736	25,2%	254.806	74,8%	340.542	100,0%
1993	89.529	25,8%	257.438	74,2%	346.967	100,0%
1994	99.891	27,7%	260.527	72,3%	360.418	100,0%
1995	112.479	29,0%	275.210	71,0%	387.689	100,0%
1996	110.933	28,7%	275.451	71,3%	386.384	100,0%



3. A LEI DOS PORTOS - PRINCIPAIS CONCEITOS

3.1 O Ambiente para as Mudanças e a Edição da Lei nº 8.630/93

A reformulação do subsetor portuário brasileiro foi induzido por um extenso conjunto de fatores. Dentre os mais importantes, cabe destacar: a degradação paulatina da infra-estrutura básica e do aparelhamento dos portos; a desatualização progressiva das leis então em vigor; a exaustão do modelo do serviço público federal; as dificuldades causadas pelos monopólios sobre o funcionamento do porto organizado; e os altos custos das atividades que se desenvolvem no porto.

Dentre esses entraves, sempre despontavam como principais fatores negativos o monopólio estatal da exploração dos serviços portuários e a excessiva mão-de-obra portuária avulsa. No entanto, durante os estudos para elaboração da minuta do anteprojeto de lei do Poder Executivo, emergiram diversos outros monopólios e posturas rígidas, que comprometem a eficiência e elevam os custos portuários, como o monopólio da entidade estivadora e os elevados custos da mão-de-obra da praticagem.

Reconhecendo o quadro, o Poder Executivo decidiu implementar algumas medidas com o objetivo de construir e/ou balizar a constituição de um novo modelo portuário. Nesse sentido, o Poder Executivo apresentou a Mensagem nº 67/1991 que encaminhava um anteprojeto de lei com envergadura leve e moderna, com onze artigos, adstrito aos assuntos de obrigatoria reserva legal.

O processo deflagrado com a Mensagem nº 67/1991, da Presidência da República sucessivamente transformada pelas variações na sua proposta, resultou no Projeto de Lei nº 8/1991, da Câmara dos Deputados, e no Projeto de Lei nº 66/1992, do Senado Federal, que culminou na Lei dos Portos, ambos apresentando profundas alterações quanto à mensagem original do Executivo. Salienta-se que os projetos do Congresso Nacional tiveram de embutir diversos mecanismos para contemplar as múltiplas facções com interesse nos portos, sob pena de inexecutabilidade da Lei dos Portos.

A resultante desse processo foi a realização de um acordo entre empresários e trabalhadores, para o que muito contribuiu a inclusão do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso – AITP -, abordado adiante e destinado a financiar os encargos de cancelamento voluntário do registro desses trabalhadores.

A Lei dos Portos em vigor, Lei nº 8.630 de fevereiro de 1993 é, portanto, resultado de um processo de negociações que envolveu todos os segmentos ligados à atividade portuária. Analisam-se em seguida os seus principais conceitos.

3.2 Novos Mecanismos e Conceitos

Visando abolir as deficiências institucionais e administrativas dos portos, foram criados vários institutos para substituir agentes e métodos anteriores, que estruturavam a organização administrativa dos portos e davam a imagem do estado da arte do Sistema Portuário Nacional.

A primeira característica dessa nova organização institucional foi a proposital omissão em organizar unitariamente o setor. Após a extinção da PORTOBRÁS, nunca mais houve referência aos portos em termos de Sistema Portuário Nacional. Assim, após a promulgação da Lei nº 8.630, as possibilidades administrativas devem estar organizadas em torno dos novos conceitos e mecanismos introduzidos. A seguir, apresentam-se alguns comentários sobre as formas de implantação desses conceitos e suas repercussões nos cenários portuários.

- *Porto Organizado*

Segundo a Lei nº 8.630, porto organizado é aquele “constituído e aparelhado para atender as necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfico e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária” (Art. 1, parágrafo I).

Esse conceito está diretamente relacionado ao de área de porto organizado, que manteve praticamente o anteriormente existente para a área de administração do porto no Decreto nº 24. 511, de 22 de junho de 1934, e na Lei nº 4. 860/65.

A área do porto organizado é aquela “compreendida pelas instalações portuárias (...) bem como pela infra-estrutura de acesso aquaviário ao porto (...) que devam ser mantidas pela Administração do Porto, referida na seção II do capítulo VI dessa lei”. (Art. 1 parágrafo I).

No entanto, é importante perceber que detalhes aparentemente pequenos podem influir decisivamente na consecução de determinados objetivos. Ao não prever a fixação de uma zona de jurisdição do porto, inovou o legislador, porque aboliu o território que era demarcado por força do De-

creto-Lei nº 83 de 26-12-1966, com os limites geográficos do poder de monopólio da Administração do Porto.

A exclusão dessa reserva de praça abre espaço para a criação de múltiplas concessões portuárias, sem o risco de invasão de mercado alheio ou da criação de novos privilégios. Contudo, exclui da fiscalização das autoridades portuárias as atividades desenvolvidas pelos terminais portuários de uso privativo, localizados fora da área do porto organizado, que anteriormente eram fiscalizados pelas administrações portuárias. Na época da PORTOBRÁS, ela própria autorizava a instalação dos terminais portuários, ouvidas as administrações dos portos, das quais dependia a concordância em virtude, principalmente, das questões técnico-operacionais e comerciais. A Administração do Porto poderia opinar desfavoravelmente junto ao Ministério dos Transportes, caso houvesse condições próprias para a operação ou esta inviabilizasse comercialmente a movimentação de suas cargas.

- *Conselho de Autoridade Portuária*

Em lugar do Conselho Nacional de Portos e Vias Navegáveis – CNPVN –, de 1963, e das deliberações de caráter geral que competiam ao Conselho de Administração da PORTOBRÁS, mas abrangendo também as funções meramente opinativas dos Conselhos Especiais de Usuários, foi instituído o Conselho de Autoridade Portuária - CAP.

O significado e a importância do CAP podem ser resumidos na frase citada pelo ministro dos Transportes, em junho de 1993, quando instituiu solenemente os conselhos nos diversos Portos Organizados: “*Terminou, nesta data, o reinado do Ministério dos Transportes no setor portuário.*”

Ficou patente, e acredita-se ter sido o objetivo da citação, que as decisões de caráter regional não seriam mais determinadas centralizadamente, e que a ausência de normas federais sobre assuntos de natureza local não necessariamente caracteriza uma omissão, mas uma promessa de não interferência.

Pela Lei nº 8.630 cabe ao CAP: baixar o regulamento de exploração; homologar o horário de funcionamento; opinar sobre a proposta de orçamento; promover a racionalização do uso das instalações; fomentar a ação industrial e comercial; zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência; desenvolver mecanismos de atração de cargas; homologar os valores das tarifas portuárias; manifestar-se sobre os programas de obra, aquisições e melhoramentos; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; promover estudos; assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente; estimular e competitividade; e indicar dois membros para compor o Conselho de Administração do porto.

Dessa forma, acaba o CAP com o monopólio normativo da União sobre o serviço portuário, embora continue este recebendo o trato parcial de serviço público federal. Algumas considerações podem ser aduzidas sobre a atuação do CAP, nos diversos portos.

A composição do CAP está dividida em quatro blocos. O bloco do *poder público* é constituído por um representante do governo federal, que preside o conselho, um representante do governo estadual e um representante do porto. O segundo bloco, o dos operadores portuários, tem um representante da *administração do porto*, um dos *armadores*, um dos *titulares de instalações portuárias privadas* e um dos *demais operadores* portuários. O bloco da classe dos trabalhadores portuários está representado por dois trabalhadores portuários avulsos e dois representantes dos demais trabalhadores portuários. Por último, o bloco dos usuários dos serviços portuários, com dois representantes dos exportadores e importadores, dois representantes dos proprietários e consignatários das mercadorias, e um dos terminais retroportuários.

Nas deliberações do conselho cada bloco tem direito a um voto, sendo que o presidente do conselho tem voto de qualidade. No entanto, ressalta-se que todas as matérias de sua competência interferem com os interesses diretos dos membros que integram o colegiado.

Se os membros do CAP dessem seus votos com o atendimento da qualidade de isenção exigida dos juizes, desembargadores e ministros do Poder Judiciário, deveriam todos, com eventual exclusão de membros do bloco do poder público, dar-se por impedidos, face à suspeição de seu interesse pessoal no deslinde da matéria em votação.

Ressalvado o bloco do poder público, todos os demais blocos representam interesses diretos em relação à atividade portuária. Não se prevê, entretanto, qualquer forma de responsabilização ou imputabilidade dos membros do CAP em relação às suas decisões. Os conselheiros não são empregados, servidores, nem dirigentes, e o CAP é um órgão exógeno, não integrante da administração do porto.

No caso das Companhias Docas, que são regidas pelas normas de direito privado, essa situação do CAP enfrenta uma restrição legal, não por suspeição ou imputabilidade, mas em virtude de regra legal que protege a conformação da entidade tipicamente concebida para a atuação em empreendimentos comerciais.

As sociedades anônimas, como são as empresas públicas, sociedades de economia mista e empresas concessionárias de serviços portuários, bem como todas as entidades regidas pela Lei das Sociedades por Ações, têm a condução de seu negócio preservado dentro dos limites de suas próprias deliberações.

A Lei das Sociedades Anônimas, em seu art. 139, veda expressamente que as atribuições e poderes conferidos por lei à diretoria e ao conselho da administração da companhia sejam outorgadas a qualquer outro órgão, ainda que criado por lei ou pelo estatuto.

Mesmo tendo em conta que os membros do CAP possuem interesses comerciais próprios, conflitantes com os objetivos gerais da administração do porto, sua presença na condução regional do setor é, de qualquer modo, salutar, pois é inequívoco que dependem de um porto eficiente, devendo participar das suas decisões.

• *Autoridade Portuária*

O conceito de autoridade portuária está cristalizado no art. 3º da Lei dos Portos. "Exercem suas funções no porto organizado, de forma integrada e harmônica, a Administração do Porto, denominada autoridade portuária, e as autoridades denominadas aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima".

A competência pertinente à administração do porto, inclusive a que compõe a autoridade portuária, é aquela autoridade local, conferida pela Lei dos Portos, destacando-se:

- celebrar contrato de arrendamento de áreas portuárias (art. 4º);
- pré-qualificar operadores portuários (art. 9º);
- controlar a área do porto organizado (art. 13);
- cumprir e fazer cumprir as leis e normas portuárias (art. 33 § 1º I);
- assegurar o funcionamento do porto (art. 33 § 1º II);
- fixar a tarifa (art. 33 § 1º III);
- fiscalizar as obras do porto público (art. 33 § 1º VI);
- organizar a guarda portuária (art. 33 § 1º IX);
- suspender operações portuárias prejudiciais ao porto (art. 33 § 1º XII);
- lavrar autos de infração (art. 33 § 1º XIII);

- estabelecer o horário e as jornadas do trabalho (art. 33 § 1º XV); e
- sob coordenação da autoridade marítima
 - manter o balizamento do acesso aquaviário;
 - delimitar as áreas de fundeadouro;
 - estabelecer o calado máximo permitido para as embarcações; e
 - estabelecer as dimensões máximas dos navios (art. 33 § 5º I).

Embora seja pertinente a qualificação, está causando uma certa perplexidade a tantos quantos não se recordam do prestígio que se empresta à administração do porto.

Quem se reporta ao preceitos da Lei nº 4.860, de 26.11.65, sabe do cuidado de seu art. 1º, em conferir o adjetivo de autoridade para a administração do porto, o que nunca causou inferioridade à União na prerrogativa da competência que constitui a detenção do poder concedente, competência esta não delegável. O artigo 2º da Lei nº 4.860/65 vem caracterizar uma ascendência apenas conjuntural, para coordenar a atuação dos demais órgãos públicos e privados, no que afete a realização dos serviços portuários e outros correlatos, que perdura apenas no lapso pertinente à execução das operações portuárias.

A paulatina retirada da administração do porto da execução dos serviços portuários dá destaque e relevância ao conceito de autoridade portuária, que passaria a coordenar as diversas atividades que se desenvolvem no porto, principalmente no que tange à gestão da infra-estrutura portuária e ao controle dos operadores portuários privados.

Este é o conceito *stricto sensu* que a lei deseja imprimir à expressão autoridade portuária, no Brasil.

Internacionalmente, o conceito de autoridade portuária é mais amplo, envolvendo as competências do "LAND LORD", fundamento do poder concedente em favor da pessoa jurídica de direito público interno que exerce o domínio sobre as áreas que constituem o patrimônio territorial do porto.

No Brasil não há que se confundir a autoridade portuária *lato sensu*, prerrogativa da União, com o conceito legal em vigor, que é restrito e específico para a administração do porto. A autoridade da União para legislar sobre portos, para ser detentora da propriedade de instalações portuárias públicas, para explorar ou descentralizar a sua exploração comercial mediante concessão ou permissão para desmembrar concessões portuárias, autorizar terminais privativos e operadores portuários, bem como exercer o poder de polícia sobre o setor de portos, continua indene. Esta é a autoridade portuária superior inata ao poder concedente, que não pertence à administração do porto.

- *Terminais de Uso Misto*

A existência de Terminais Portuários de Uso Privativo - TUP - não é novidade no Brasil, tampouco em outros países. No entanto, a Lei dos Portos deu um largo passo na privatização portuária, com a inserção de um novo tipo de terminal privativo.

O TUP, na concepção anterior, voltava-se para a atividade meio da indústria do titular do terminal e era destinado a importar exclusivamente insumos necessários para a produção da atividade fim do empreendimento e a exportar as mercadorias de sua fabricação.

Visava à economicidade da sua atividade industrial, com a finalidade de tornar competitiva a colocação de seu produto no mercado internacional. Isso era possível graças à monoespecialização do porto, que caracterizava o terminal, e a sua condição de único usuário, independente de prioridade de atracação de navios ou do confronto com quaisquer outros direitos de terceiros.

Devido à ociosidade desses terminais, após as operações com carga própria, foi sendo tolerada a movimentação de mercadorias similares de terceiros, mediante a *benesse* de algumas vantagens tarifárias para a administração do porto e com fulcro na exceção permitida pelo Decreto-Lei nº 561, de 30 de abril de 1969, em casos de congestionamento. Houve uma proliferação de terminais privativos e de movimentação de carga de terceiros nesses terminais.

A Lei dos Portos oficializou então a movimentação de carga de terceiros em terminais de uso privativo, mesmo para cargas de natureza diferente das vinculadas à atividade fim do titular do terminal.

- *Operadores Portuários*

O operador portuário é o principal agente criado pela Lei nº 8.630/93 para estabelecer a competição interna no porto da movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes do transporte aquaviário. O fim do monopólio da administração do porto na operação portuária, com a revogação do Decreto-lei nº 83, de 26.12.66, pela Lei dos Portos, deu lugar à concorrência dos operadores portuários.

Grandes conquistas são alcançadas com a inserção do operador portuário. Contemplamos aqui seis. A primeira delas, sem dúvida, é a supressão do antigo privilégio da administração do porto na exploração dos serviços realizados nos cais, ao costado das embarcações.

A segunda é o fim do monopólio para a execução das atividades de embarque e desembarque de mercadorias de ou para navios e embarcações auxiliares nos portos e nos navios, ao competir aos operadores portuários também a realização dos serviços efetuados a bordo das embarcações, mediante utilização da mão-de-obra das diversas categorias profissionais, que compõem os ternos de estiva. Assim, cai por terra o monopólio das entidades estivadoras, previsto legalmente no art. 255, § 2º da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Na teoria, esse privilégio já acabara com a criação das empresas estivadoras, pelo Decreto nº 59.832, de 21.12.66, ao regulamentar o Decreto-Lei nº 5, de 4 de abril de 1966, mas que só ficou no papel.

A terceira grande vantagem está em concentrar na mesma pessoa jurídica as atribuições de direção única das operações portuárias, também chamada de comando único. O fato oferece vários corolários, todos altamente positivos para a racionalização dos serviços portuários, entre eles a fusão dos serviços de carga e descarga de embarcações, sem a célebre dicotomia entre os serviços realizados em terra e a bordo.

Isso propicia uma quarta vantagem, ao resolver o problema de municiação da carga, livre das diferenças causadas por subordinação a mais de um fornecedor dos serviços e mão-de-obra. Resolve também as constantes divergências entre o porto, os armadores e os agentes das empresas de navegação marítima em torno da culpa por faltas e avarias causadas por este ou aquele homem, subordinado a este ou aquele patrão, ou requisitante da mão-de-obra avulsa. O art. 11 da Lei dos Portos centraliza a responsabilidade por perdas e danos decorrentes da movimentação e guarda das mercadorias na pessoa do operador portuário.

A quinta vantagem encontrava oposição em órgãos do próprio governo federal. Trata-se da possibilidade, aberta pelo art.12 da Lei dos Portos, para que o operador portuário seja o titular do alfundegamento de instalações portuárias. preconceito inverso era arraigado em razão da presença universal da administração do porto em toda a zona primária, catalisando a unidade do alfundegamento do porto organizado em sua pessoa. Atualmente já existem alfundegamentos para diferentes operadores portuários, arrendatários de terrenos do porto. A hipótese torna-se comum nos casos de arrendamento de áreas pela autoridade portuária, cabendo à Secretaria da Receita Federal aumentar o quadro de seus fiscais, ou encontrar outros métodos de fiscalização ou soluções para atender aos

novos alfundegamentos na zona primária das instalações portuárias arrendadas, e terminais privados cujos titulares possuam o domínio útil de terrenos de marinha em que se localizem, dentro ou fora da área do porto organizado.

A sexta vantagem consiste em que tal pluralidade de operadores portuários justifica a atribuição legal para constituição de uma força de trabalho avulsa, para complementar o serviço dos empregados portuários, nos momentos de pico operacional.

3.2.1 As relações de trabalho nos portos

Apresentam-se aqui algumas dificuldades legais quanto à obtenção de soluções mais ágeis frente à questão trabalhista nos portos e de diretrizes para o relacionamento entre os diferentes agentes, que deveriam ser sinalizadas pela lei.

Apontada como um dos gargalos da Lei dos Portos, a questão trabalhista é, sem dúvida, o seu mais polêmico aspecto. Dentre os objetivos da lei, destaca-se o de reorganizar a aplicação da mão-de-obra portuária, em todos os tipos de instalações. Os mecanismos criados para este fim são:

- Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário - OGMO;
 - contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho;
 - Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP;
 - os planos de incentivo financeiro para o desligamento voluntário dos empregados portuários;
 - Registro dos Empregados em capatazias, demitidos sem justa causa, no OGMO; e
 - a multifuncionalidade do trabalhador portuário.
- *Órgão de Gestão de Mão-de-Obra - OGMO*

A formação dos Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário – OGMO - é uma significativa conquista para o setor. Trata-se de uma entidade civil, sem fins lucrativos, voltada para fornecer e administrar a mão-de-obra do trabalho portuário avulso. Cuida, ainda, de diversas atribuições do trabalhador portuário que possui vínculo de emprego, mediante contrato individual de trabalho assinado com operador portuário, por tempo indeterminado.

As regras do trabalho portuário, em sua essência substantiva, decorrem das normas do Contrato de Convenção ou Acordo Coletivo de Trabalho. A lei atribui expressamente à negociação entre trabalhadores e operadores portuários a remuneração, a definição de fainas, serviços ou funções, a composição dos ternos, turmas ou equipes de trabalhadores avulsos, as normas sobre seleção e registro desses trabalhadores, e as demais condições do trabalho avulso.

Com base no acordo firmado, o OGMO baixa a disciplina para fornecer e administrar a mão-de-obra, cabendo-lhe por lei a atribuição de estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso. Compete-lhe, ademais, promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do portuário, formular as normas adjetivas derivadas de lei ou acordo entre as partes, bem como constituir uma comissão paritária para resolver os litígios decorrentes das relações do trabalho portuário avulso.

Releva observar que o OGMO absorve competência normativa que pertencia à Superintendência Nacional da Marinha Mercante – SUNAMAM -, de matrícula do avulso, que pertencia à Delegacia do Trabalho Marítimo – DTM, de mediação e punição, que pertencia ao Conselho Superior do Trabalho Marítimo - CSTM, todos extintos pela Lei nº 7.731/89, de organizar o rodízio para a “parede” de

onde são requisitados os avulsos, e de arrecadar e repassar o pagamento e encargos sociais, fiscais e previdenciários, que eram atribuições dos sindicatos dos portuários avulsos.

- *O Instrumento Coletivo de Trabalho*

O trabalho portuário era disciplinado pelas regras especiais da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT -, pela Lei nº 4.860, de 26 de novembro de 1965, pela Resolução nº 8.179, de 30.01.84, da Superintendência Nacional de Marinha Mercante - SUNAMAM -, e pelas Normas de Pessoal da PORTOBRÁS.

Os conflitos resultantes da aplicação dessas normas eram supridos, no Poder Executivo, pelas decisões das delegacias e Conselho Superior do Trabalho Marítimo - DTM e CSTM.

A CLT foi revogada e a SUNAMAM, a PORTOBRÁS, as DTM e o CSTM foram extintos antes do advento da Lei dos Portos. A Lei nº 4.860/65 não foi expressamente revogada, porém seus preceitos, em grande parte, contrariam as disposições da Lei dos Portos, tendo como conseqüência a sua derrogação. Sua aplicação é residual e episódica, e sua revogação já tem sido solicitada. Para substituir essas normas a Lei dos Portos indicou contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

O contrato coletivo de trabalho é um instituto não consagrado no direito pátrio, motivo pelo qual sua implementação gera uma série interminável de dúvidas, inclusive quanto às condições de seu cabimento, visto ser um instrumento ignorado pela Constituição Federal. Outra grande indagação seria até que ponto se estende sua autonomia, surgindo indagações sobre sua ascendência ou eventuais contrariedades em relação às regras gerais da CLT e às normas de higiene e segurança do trabalho.

Os artigos 22 e 28 da Lei dos Portos estabelecem que a gestão de mão-de-obra portuária deve observar as normas do contrato de convenção ou acordo coletivo de trabalho.

No campo dos interesses de classes, os trabalhadores desejavam o *contrato nacional* e os operadores portuários desejavam *contratos regionais*. Quanto à abrangência do contrato, os trabalhadores avulsos insistiam na sua aplicação às instalações portuárias privadas e os titulares dessas instalações não aceitavam a sua incidência, sob o argumento de que as negociações só alcançam os operadores portuários (art. 29 da LP). Ainda não se conseguiu vencer esses obstáculos.

A convenção coletiva de trabalho é acordo de caráter normativo, próprio para reger os entendimentos havidos entre sindicatos representativos de categorias econômicas e de trabalhadores, podendo abranger uma ou mais empresas patronais (art. 611 da CLT). O acordo coletivo de trabalho restringe-se à negociação de cada sindicato representativo de determinada categoria de trabalhadores, com uma ou mais empresas patronais, nos termos do art. 617 da CLT. Conceitos à parte, o que existe atualmente são acordos parciais e dissídios coletivos supridos pelo poder normativo da Justiça do Trabalho. As regras criadas pelos acordos normativos são insuficientes para gerar matéria-prima suficiente à plena regulamentação do OGMO.

Em alguns OGMO, o bom relacionamento de seus dirigentes com os sindicatos de avulsos permitiu o seu funcionamento, observando parte deles o cronograma fixado pelo Decreto nº 1.886, de 29 de abril de 1996. Na maioria deles, alguns tabus ainda persistem, convergindo para a manutenção das conquistas sindicais dos portuários.

No geral, perdem os sindicatos de mão-de-obra a disposição sobre as verbas remuneratórias dos trabalhadores, desde o seu salário, com a arrecadação do MMO, até as contribuições sociais, férias, 13º salário, EPI, etc., que lhes retira a administração e remuneração proveniente da rotatividade financeira que, mesmo em períodos de inflação mais baixa, é significativa. Deixam de fazer o escalamento do rodízio, que tira da "parede" os trabalhadores que vão ser engajados no trabalho avulso de

cada dia. Perdem, enfim, seu próprio prestígio político e o de suas lideranças, que não mais podem influir em grande parte das antigas atribuições dos sindicatos de avulsos, que passaram para o OGMO.

- *Multifuncionalidade*

Os operários portuários pertencem a diversas categorias profissionais, com especialização própria. Os serviços de capatazia, realizados nos pátios, armazéns do porto e ao costado do navio, tinham como força principal os empregados das Companhias Docas e concessionários de portos. Como força supletiva, sucediam-lhes os operários avulsos em capatazias e os arrumadores.

A capatazia possui vários níveis, que vão desde o trabalhador braçal de carga e descarga, motoreiros de empilhadeiras, e operadores de equipamentos portuários, passando pelo feitor ou capataz, controlador de carga, até chegar ao encarregado de navio.

Os trabalhos a bordo também implicam diferentes categorias, que começam com os estivadores, que fazem além do trabalho braçal, a operação de sugadores e tratores com pás carregadeiras nos porões das embarcações, bem como a operação com paus de carga, guindastes e pontes rolantes dos navios.

Atualmente, o aparelhamento integrante dos navios concentra-se em equipamentos sofisticados e caros, preferindo alguns armadores pagar pelo serviço especializado, sem entretanto permitir a operação pelos avulsos, com receio de que sejam danificados.

As demais categorias do trabalho portuário a bordo das embarcações são os conferentes de carga e descarga, os consertadores de carga, os vigias portuários, que fazem a vigilância de embarcações, e os trabalhadores de bloco, que fazem os serviços de batimento de ferrugem e pintura dos navios, além de outros serviços típicos de estiva como a peação da carga.⁴

Para adequar a prestação de serviços desses trabalhadores portuários aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade, a lei preconiza o estabelecimento, nos acordos coletivos de trabalho, da implantação progressiva da multifuncionalidade do trabalho, que, no prazo de cinco anos, deve abranger as atividades de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e trabalho de bloco.

O conceito de multifuncionalidade diverge diametralmente entre trabalhadores e empresários.

Para os primeiros, a multifuncionalidade visa à ascensão profissional do trabalhador, pelo treinamento de recursos humanos existentes em cada categoria profissional, respeitada a divisão de atribuições de cada uma dessas categorias.

Para os segundos, a multifuncionalidade busca exatamente mesclar as aptidões profissionais de tal sorte que o homem possa ser deslocado de uma para outra atividade, de diversas categorias profissionais, em especial de terra para bordo e vice-versa.

3.2.2 Indenização do avulso

Considerando o excessivo número de trabalhadores portuários avulsos, a Lei dos Portos concebeu um sistema de exclusão voluntária desses trabalhadores de seu ramo de atividade.

³ Existe ainda a força supletiva de estiva, que é conhecida por diversos apelidos, principalmente bagrinho e cavalo.

Para isso, criou um fundo com recursos de um *Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP* - incidente sobre o embarque e o desembarque de mercadorias importadas e exportadas no transporte marítimo de longo curso.

Essa indenização possui valor aproximado de US\$ 21.000.00, para indenizar o trabalhador que concorde em cancelar o seu registro de avulso no OGMO, diminuindo assim o contingente de recursos humanos a concorrer para a requisição em rodízio da mão-de-obra avulsa.

3.2.3 O desligamento do portuário

O art. 69 da Lei dos Portos determina que as administrações dos portos organizados estabeleçam planos de incentivo financeiro para o desligamento voluntário de seus empregados, visando ao ajustamento de seus quadros às novas situações previstas na lei.

A entrada de outros operadores portuários, arrendatários, terminais privativos e a multifuncionalidade permitida para os trabalhadores provoca uma vertiginosa redução de demanda dos serviços a cargo do porto, os quais não mais constituem privilégio das docas e concessionários.

A Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, retira, em grande parte, da administração do porto a operação portuária, o que torna inevitável a redução de sua folha de pagamento para a aliviar os custos fixos de mão-de-obra.

O plano de incentivo financeiro para o desligamento voluntário se constitui em uma importante contribuição para a implementação da lei e representa para o empregado um apelo financeiro para que faça a sua adesão aos critérios de despedimento que seu patrão estabelece em plano formal.

Nesse ponto, equivale ao Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP -, pois este é um incentivo à adesão do trabalhador para o cancelamento (venda) de seu registro profissional no OGMO.

Vários planos foram efetivados, com sensível redução dos quadros de pessoal das administrações de portos.

A maioria dos desligamentos incentivados ocorreu com empregados próximos da aposentadoria ou funcionários da área administrativa, e não da área operacional de capatazias.

3.2.4 O registro da capatazia no OGMO

Os operários em capatazias, que são empregados vinculados, quando demitidos sem justa causa, têm assegurado o direito à inscrição de avulso no registro do OGMO (art. 70 da Lei nº 8.630/93).

Com o intuito de não perderem seus postos de trabalho, a capatazia com vínculo só adere aos planos de incentivo financeiro, quando suas cláusulas permitem o ingresso no OGMO.

Muitos OGMO recusam-se a registrar os empregados de capatazias demitidos com incentivo financeiro, considerando que o despedimento voluntário mediante o pagamento de outras parcelas (incentivo) acrescidas às verbas rescisórias de lei descaracterizam a demissão sem justa causa.

Os sindicatos das categorias de trabalhadores portuários avulsos integrantes da Federação Nacional dos Estivadores - FNE - e da Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários e Trabalhadores de Bloco e dos Arrumadores - FENCCOVIB -, também fazem oposição à entrada no OGMO da capatazia demitida com incentivo financeiro, argumentando que os avulsos recebem o AITP para cancelarem o seu registro, não sendo assim justo que os empregados recebam incentivo equivalente e, ainda assim, consigam adquirir o seu registro.

Para grande parte dos OGMO e todos os sindicatos de avulsos, nenhum trabalhador incentivado financeiramente pode ter ingresso no registro do OGMO.

A polêmica sobre o assunto provocou a sua ida para a Consultoria Jurídica do Ministério dos Transportes. Neste fórum, obteve parecer favorável, adotado pelo ministro dos Transportes interino, aos empregados em capatazia com vínculo que se desligarem das administrações portuárias, no sentido de serem aproveitados nos OGMO, mesmo tendo recebido os incentivos financeiros, uma vez que a rescisão contratual dos mesmos se deu sem justa causa.⁵

Para os avulsos, o trabalhador portuário que voluntariamente pedir desligamento do emprego para receber a indenização prevista no artigo 69 da Lei nº 8.630/93 não tem assegurado o direito de inscrição no registro a que se refere o inciso II do artigo 27, da mesma lei.

Nas concessões estaduais, existem portuários estáveis que estão sendo demitidos para entrarem no OGMO. Se o funcionário estável não pode ser demitido sem justa causa, esses procedimentos abrem novos pontos de conflito entre as categorias .

Havendo a adesão do empregador ao plano de incentivo e, dessa forma, recebendo verbas de indenização não previstas em lei, a demissão é mediante acordo, e não involuntária.

O empregado de capatazias, quando demitido contra recebimento de incentivo financeiro, não tem direito a ingresso no OGMO pois não se caracteriza a demissão sem justa causa, posto que o trabalhador aderiu voluntariamente ao despedimento para auferir vantagens financeiras não previstas na legislação própria.

A questão jurídica reside em investigar se o desligamento voluntário de empregados mediante adesão desses a planos de incentivo financeiro das Administrações de Portos é considerado:

- *demissão sem justa causa*, uma vez que o trabalhador não motivou o despedimento por ato de improbidade ou outro ato previsto no art. 482 da CLT, que constituem justa causa para rescisão unilateral do Contrato Individual de Trabalho - CIT - pelo empregador; ou
- *não se caracteriza como demissão sem justa causa*, uma vez que este tipo de demissão, embora involuntária e sem motivação legal por parte do empregado, é uma prerrogativa unilateral do patrão, mediante o pagamento tão-somente das verbas referentes aos direitos trabalhistas contratuais corrente e ao pagamento de 40% dos valores dos depósitos, da correção monetária e dos pisos capitalizados na sua conta vinculada do FGTS, correspondentes ao período em que o empregado trabalhou na empresa (art. 6º da Lei nº 5.107, de 13.09.66 c/c art. 7º, Inciso I, da Constituição Federal, e art.10 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT, de 1988).

Tal polêmica talvez só venha a ser dirimida pelo Poder Judiciário.

Enquanto isso, nos portos onde os OGMO não acatam o parecer do Ministério dos Transportes, não se implementam os artigos 69 e 70 da Lei dos Portos.

Só na Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP - existem 2.500 empregados em capatazias, que aguardam a solução do problema.

Aguardam também a decisão sobre a origem de recursos adicionais para o pagamento do incentivo, uma vez que as Companhias Docas foram enquadradas no Programa Nacional de Desestatização

⁵ A FNE e a FENCCOVIB não se conformam com esse entendimento, porque estão apoiadas em parecer elaborado por advogado aposentado do Ministério do Trabalho, Ubiracy Torres Cuoco, cuja tese é diametralmente oposta.

da Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que prevê ajustes prévios necessários para que as privatizações ocorram sem os ônus pretéritos, que inviabilizam o setor.

4. PRINCIPAIS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS EM CURSO NOS PORTOS BRASILEIROS

4.1 Programas e Diretrizes de Governo

O balizador do processo de privatização dos setores de infra-estrutura é a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que cria o Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo, entre outros, de reordenar a posição estratégica do Estado na economia.

Após 1990, com a extinção da PORTOBRÁS e suas atribuições sendo assumidas pelo Ministério dos Transportes/Secretaria de Transportes Aquaviários (STA), foram criados órgãos específicos, com função normativa, como o Departamento de Portos (DP), o Departamento de Hidrovias Interiores (DHI) e o Departamento de Marinha Mercante (DMM), com objetivo de definição e implementação das políticas de governo para os setores portuário, hidroviário e de marinha mercante nacionais.

Como já abordado, na área portuária, a Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, fixou a base da modernização do subsetor, com a orientação para a privatização das operações nos portos públicos e criando condições para uma maior participação do capital privado na atividade portuária.

Conforme previsível, o processo foi bastante lento, tendo em vista a necessidade de acomodação dos conflitos e interesses, além da comprovação da irreversibilidade do novo modelo de gestão portuária.

Com vistas a ordenar e sistematizar o processo de privatização, o Ministério dos Transportes elaborou em 1995 um estudo intitulado Privatização nos Portos Brasileiros, que resultou na concepção de três programas:

- Programa de Concessão para Exploração de Portos;
- Programa de Privatização dos Serviços Portuários; e
- Programa de Reestruturação das Companhias Docas.

1 - O *Programa de Concessão para Exploração dos Portos* prevê a transferência da administração e exploração dos portos, mediante licitação, para a iniciativa privada ou para os estados/municípios, a ser efetivada em etapas. Os portos inseridos nesse programa foram selecionados de acordo com a prioridade de privatização/estadualização do governo federal, a partir de critérios baseados na situação atual desses portos e suas vinculações administrativas, com o enquadramento daqueles que eram administrados diretamente pela PORTOBRÁS e ficaram subordinados, a título precário, às Companhias Docas.

A 1ª Etapa inclui os portos de Porto Velho (RO), Cabedelo (PB), Itajaí (SC) e Laguna (SC). Na 2ª Etapa estão agrupados os portos de Manaus (AM), Recife (PE), Maceió (AL) e Estrela (RS). Em etapas posteriores estarão os portos de Santarém (PA), Areia Branca (RN), Natal (RN), e Ilhéus (BA), entre outros.

Os portos da 1ª Etapa já foram objeto de estudos de levantamento e avaliação patrimonial, realizados por empresas privadas, contratadas pelo GEIPOT por meio de processo licitatório, sendo que os resultados desses trabalhos já foram apresentados ao Conselho Nacional de Desestatização.

Os editais de licitação da 1ª Etapa, que em 1994 já vinham sendo trabalhados, chegando inclusive a ocorrer a licitação de privatização, tiveram de ser refeitos para correções e adequação de seu texto jurídico à Lei das Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

Com objetivo de aumentar a credibilidade do processo e acelerá-lo, o governo federal, por intermédio do Decreto nº 1.990, de 29 de agosto de 1996, incluiu no Programa Nacional de Desestatização as oito empresas organizadas como companhias docas administradas pela extinta PORTOBRÁS, bem como todos os portos e ativos por elas administrados, e atribuiu ao Ministério dos Transportes o papel de responsável pela execução e acompanhamento desse processo de desestatização.

2 - O *Programa de Privatização dos Serviços Portuários* objetiva intensificar a atuação do operador portuário e promover o arrendamento de áreas e instalações portuárias à iniciativa privada.

Nesse sentido, na Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), o arrendamento do Terminal de Contêineres do porto do Rio de Janeiro já foi concluído e os portos de Forno (RJ), Niterói (RJ) e Angra dos Reis (RJ), que serão objeto de licitação para arrendamento, já estão com os estudos de levantamento e avaliação patrimonial em curso. No porto de Sepetiba já foi também licitada a construção e exploração de terminal de minério.

A Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) vem promovendo a privatização pelo Programa de Arrendamento e Parcerias de Áreas (PROAPS) que está em franco desenvolvimento, com uma previsão de arrendamento de mais de 4 milhões de metros quadrados de sua área portuária à iniciativa privada. O Terminal de Contêineres 1 - TECON 1 -, do porto de Santos, foi arrendado por leilão realizado em 17 de setembro de 1997, por R\$ 274,48 milhões, valor este muito superior ao preço mínimo de venda estipulado pelo governo - R\$ 101,1 milhões.

Outros arrendamentos significativos também já foram efetivados, destacando-se o arrendamento do porto de Antonina (PA) ao Grupo Flutrans Terminais Marítimos e a construção do Terminal Portuário Frigorífico de Ponta do Félix, na baía de Paranaguá.

3 - O *Programa de Reestruturação das Companhias Docas*, por sua vez, tem como objetivo reduzir de forma gradativa e progressiva a atuação dessas empresas na prestação de serviços, incentivando-as a dedicarem-se à atividade de autoridade portuária, como gestora do patrimônio e supervisora dos diversos agentes intervenientes na área portuária.

O *processo de estadualização/municipalização*, iniciado a partir da Lei nº 9.277/1996, também está em curso, tendo já sido celebrados diversos convênios de estadualização/municipalização.

O Decreto de Descentralização de Serviços Portuários e Hidroviários nº 002/90, firmado entre a União e a Companhia Docas de São Paulo (CODESP), por ocasião da extinção da PORTOBRÁS, transferiu para a CODESP a administração de portos e administrações hidroviárias, entre eles o porto de Itajaí. O município de Itajaí, interessado na exploração do porto, firmou com a CODESP contrato para administração do porto. Com base na Lei nº 9.277/96, a União delegou diretamente ao poder municipal a administração e exploração do porto de Itajaí pelo Convênio nº 08/97 assinado em 19/12/1997. Outros portos municipalizados foram os de Jaguarão-RS (Convênio nº 02/97 de 25/06/1997) e o de Pindorama para o município de Santa Vitória de Palmas-RS (Convênio nº 03/97 de 25/06/97).

Outro caso é o do porto de Cabedelo, este transferido para a esfera estadual. O Convênio de Descentralização nº 02/95, celebrado no dia 1 de agosto de 1995 entre a União e a Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), transferiu para o estado da Paraíba a execução das atividades de administração do porto de Cabedelo, bem como a cessão de uso gratuito de bens integrantes

do patrimônio da União afetados por aquelas atividades. Esse convênio foi alterado e ajustado ao novo texto legal, confirmando a delegação do porto pela União ao estado da Paraíba em 31/12/1997.

O governo federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, também já assinou convênio de estadualização dos portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, com o governo do estado do Rio Grande do Sul (Convênio nº 01/97 de 27/03/1997); do porto de Porto Velho, com o governo do estado de Rondônia (Convênio nº 06/97 de 13/11/1997); dos portos de Manaus, Itacoatiara, Tabatinga, Coari e Parintins, com o governo do estado do Amazonas (Convênio nº 07/97 de 26/11/1997); e do porto de Cárceres, com o governo do estado do Mato Grosso (Convênio nº 02/98 de 04/03/1998).

No caso do estado do Rio Grande do Sul, este já foi detentor da concessão de seus portos e os administrava por meio de uma autarquia - Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais - DEPRC. O longo período em que o estado esteve a frente desses portos teve em boa parte a assistência do governo federal que, inclusive, participava com a parcela mais significativa dos investimentos nessa infra-estrutura portuária. Contudo, o DEPRC se constituiu em um órgão ineficiente, com um contingente de funcionários não compatível com os serviços prestados.

No tocante ao porto de Porto Velho, este vinha sendo administrado provisoriamente pela Companhia Docas do Pará - CDP -, por força de decreto de descentralização que autorizou o Convênio nº 003/90. Após a assinatura do convênio (11/97) com o governo de Rondônia, a nova situação institucional tende a facilitar a administração.

As solicitações de estadualização/municipalização, formalizadas junto ao Ministério dos Transportes, servem aos objetivos federais de descentralização, principalmente porque contemplam também um processo de privatização, possivelmente mais consistente com as realidades regionais.

A estadualização ou municipalização de portos, em situações bem definidas, antecedendo ao processo de privatização dos serviços, pode ser uma alternativa, na medida em que se estabelecem, por delegação, autoridades portuárias regionais, responsáveis pelo acompanhamento e ordenamento da atividade portuária, pela implementação de políticas setoriais de forma harmônica, com menores custos e, principalmente, capacitadas a intervir em caso de abusos econômicos.

Com os percalços sofridos pelos processos licitatórios para concessão dos portos à iniciativa privada, alternativa de maior fôlego no que diz respeito à atração de novos recursos para investimentos no setor, a estadualização ou municipalização passa a ser um objetivo a perseguir, na medida em que esses convênios firmados com o governo federal prevêem a saída do estado, ou do município, da atividade portuária dentro de um horizonte de curto a médio prazo, trazendo de maneira mais harmoniosa a participação do capital privado e seus modelos de gestão às administrações portuárias desses estados.

A condução do processo de privatização em nível regional poderá permitir ações ordenadas, que englobem a visão multimodal, assim como a incorporação de elementos decisórios só perceptíveis pelos atores locais e que possibilitam, por um lado, ao governo dar mais consistência a seus planos políticos e estratégicos, e por outro lado, à iniciativa privada decidir com base em seus interesses econômico-financeiros, despreocupando-se de possíveis conflitos entre governo federal e estadual no que se refere à gestão da infra-estrutura portuária.

Essa questão se constitui, ainda, no principal obstáculo à efetiva participação da iniciativa privada nos investimentos em portos públicos. O capital privado tem dado preferência a investimentos em equipamentos, a partir da constituição de empresas operadoras, nos modelos previstos na nova legislação portuária, retraindo-se naqueles investimentos de maior vulto.

Em alguns portos tem avançado o processo de arrendamento de áreas, onde são identificados investimentos privados, porém em níveis não expressivos e aquém da capacidade desses agentes. Os recursos aplicados por grupos empresariais nos portos nacionais, atualmente, estão bem abaixo das necessidades do setor, levando-se em conta a retração dos investimentos públicos federais.

Dessa forma, o avanço das decisões do governo federal, contemplando, a partir de 1996, a possibilidade de entrega ao poder executivo local da responsabilidade pela definição do modelo institucional a ser aplicado à infra-estrutura portuária de seu estado/município, com sua licitação futura para concessão ou arrendamento de suas áreas, certamente dará novo impulso e estímulo ao processo de privatização dos portos.

Caberá ao governo federal fiscalizar esses convênios, exigindo do poder público responsável pelo porto que cumpra os compromissos firmados com o poder concedente, no caso a União, bem como capacitando-se técnica e politicamente para intervir quando do não atendimento das condições convenientes.

4.2 Avaliação do Desempenho do Subsetor Portuário e suas Condicionantes Institucionais

O equacionamento institucional para o subsetor portuário, com a efetiva implantação da Lei nº 8.630/93, não está na definição de uma solução única a ser adotada para todos os portos nacionais. É necessária uma análise porto a porto, com suas determinantes regionais, as formas de interação, níveis de competição e interdependência. Essa estratificação deve permitir a identificação dos caminhos possíveis que permitirão atingir os objetivos de se obter maior eficiência na prestação dos serviços portuários, com redução de custos para seus usuários e, conseqüentemente, permitindo maior competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional.

Procura-se, nesse item, caracterizar a situação dos portos nas diversas regiões. A estratificação dos portos segue critérios variados, indicados quando de sua seleção, mas tendo como elemento comum a região na qual estão inseridos. Assim, para o conjunto de portos de uma mesma região, soluções diferentes poderão ser indicadas para cada porto. De um modo geral, o porte das instalações portuárias e seu nível de especialização orientarão o processo de ajuste das organizações portuárias às determinações da Lei dos Portos, dentro de uma sistemática que obedeça as linhas de desejo dos movimentos internos das ambiências dessas administrações portuárias, permitindo a acomodação dos conflitos e dando tempo para as assimilações necessárias dos novos postulados.

A seguir serão analisados os portos dentro das premissas aqui indicadas, buscando classificá-los segundo modelos indicados para o processo de privatização de seus serviços, dentro dos preceitos da Lei nº 8.630.

Cabe ressaltar que, dentro de cada conjunto de portos, encontram-se importantes disparidades, e serão exatamente essas diferenças que determinarão os caminhos a serem seguidos.

Com vistas a uma melhor sistematização do trabalho, a análise dos portos será feita por região, com cada conjunto de portos formando um grupo, como se segue:

- a Região Norte, abrangendo os portos de Porto Velho, Manaus, Santarém, Belém e Vila do Conde, forma o *Grupo I*;
- em seguida serão os portos do Nordeste analisados no seu conjunto, ou seja, no *Grupo II*, partindo do porto do Itaqui, no estado do Maranhão, indo até o porto de Ilhéus, no estado da Bahia;

- *Grupo III* abrangerá a região Sudeste, com os portos do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; e, finalmente,
- *Grupo IV* contemplará os portos do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, na região Sul do país.

4.2.1 Grupo I - Região NORTE

Este primeiro grupo de portos abrange toda a região Norte do país, porém, para efeito da análise que se seguirá, são abordados apenas aqueles de maior interesse para o debate institucional, deixando de fora os pequenos portos e terminais com função restrita a apoiar as atividades econômico-sociais de municípios do interior da Amazônia.

Os portos do Grupo I a serem analisados são: Porto Velho, Manaus, Santarém, Vila do Conde e Belém.

Esses portos, conforme mencionado anteriormente, encontram-se sob diversas formas de administração, onde o porto de Porto Velho, diretamente subordinado à PORTOBRÁS até 1990, está, por força de convênio firmado com o governo federal, vinculado à Companhia Docas do Pará - CDP -, o porto de Manaus, também mediante convênio, está sob a administração da Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR -, e os portos de Santarém, Vila do Conde e Belém são administrações integrantes, originalmente, da Companhia Docas do Pará - CDP.

Tendo em vista as limitações físicas de expansão do porto de Belém, além do baixo calado que exige volumes consideráveis de dragagem de manutenção anualmente, Vila do Conde poderia vir a ser a alternativa portuária da capital paraense, pois apresenta excelente calado e áreas para sua ampliação.

O porto de Santarém, por sua vez, tem pouca importância no contexto geral dos portos em análise, tendo em vista situar-se a meio caminho entre os portos de Belém e Manaus e não apresentar qualquer movimentação expressiva, atendendo, basicamente, às demandas da sua região de influência, que apresenta baixa densidade demográfica e inexpressiva atividade produtiva.

Entretanto, sua posição estratégica, ao norte do estado do Mato Grosso, com ligação terrestre pela da BR-163, em estado bastante precário no trecho paraense, e BR-230, TRANSAMAZÔNICA, permite que se preveja um importante papel a ser desempenhado pelo porto de Santarém no futuro, principalmente com a consolidação do corredor de transporte Madeira/Amazonas, para escoamento da produção de soja da região noroeste de Mato Grosso, com investimentos privados e apoio financeiro e de infra-estrutura dos estados do Amazonas e de Rondônia.

Outro aspecto importante no que concerne ao papel estratégico do porto de Santarém refere-se à sua localização na foz do rio Tapajós, na confluência com o rio Amazonas. Apesar das restrições à navegação, o rio Tapajós vem sendo objeto de estudos por parte de Ministério dos Transportes, com vistas à transposição dos obstáculos, como corredeiras e baixios.

Os outros três portos formam parte de uma cadeia logística, tendo o porto de Manaus em uma ponta e as regiões Sul e Sudeste na outra. As alternativas Belém ou Porto Velho estão relacionadas às infra-estruturas de apoio pertencentes às empresas transportadoras em cada uma dessas cidades, além das condições de tráfego das rodovias Belém-Brasília e BR-364.

Os portos de Manaus, Belém e Porto Velho possuem características operacionais bastante distintas, além, evidentemente, do porte de suas infra-estruturas.

Do ponto de vista da competição entre portos, pode-se dizer que Manaus não disputa área de influência com nenhum outro porto público regional ou nacional. Suas cargas são cativas, podendo, no entanto, vir a ser atraídas por terminais privativos de uso misto que venham a se instalar nas proximidades da cidade de Manaus.

No que concerne a mercadorias com origem/destino no mercado nacional, face as disfunções na navegação de cabotagem, aliadas, em passado recente, ao custo financeiro dos estoques nos pátios das indústrias ou dos portos, desenvolveu-se com muita força o transporte rodo-fluvial, regionalmente denominado "ro-ro caboclo", que transporta as mercadorias da Zona Franca de Manaus para as regiões centro-sul do país, assim como, no sentido inverso, abastece a cidade de Manaus de gêneros de subsistência e demais produtos não produzidos na região.

Essas mercadorias são operadas em terminais privativos, alguns já bem estruturados, e são esses que apresentam melhores condições de competição com o porto de Manaus. Nesse sentido, eles vêm buscando as autorizações definidas em lei para que possam operar plenamente cargas de cabotagem e longo curso. Os passos exigidos são:

- Contrato de Adesão firmado com o Ministério dos Transportes;
- Autorização para o tráfego internacional marítimo (fornecida pelo MT); e
- Alfandegamento do terminal (SRF/MF).

Na área de influência do porto de Manaus apenas um terminal já cumpriu todos esses passos e está apto a operar em condições de competição com o porto público, estando em tramitação mais um processo no Departamento de Portos do MT para obtenção do contrato de adesão.

Cabe ressaltar, no entanto, que não existem instalações de acostagem adequadas aos navios, seja de cabotagem ou de longo curso, nesses terminais. As operações são efetuadas ao largo, a contrabordo das embarcações, com auxílio dos equipamentos dos navios, com transferência das cargas para barcaças e delas para os terminais.

Essas operações são geralmente morosas e a opção pela utilização de terminais está na maior agilidade na liberação das cargas e menores custos com mão-de-obra de bordo e de terra. Entretanto, com a consolidação da atividade dos operadores portuários, que devem reassumir todas as funções operacionais do porto, a disputa de cargas se tornará mais acirrada, embora com vantagens para o usuário do porto público, tendo em vista a maior agilidade e segurança no manuseio das cargas.

As restrições operacionais do porto público estão sendo contornadas pela boa oferta de equipamentos do próprio porto e de operadores privados (empilhadeiras para contêineres e caminhões).

No que diz respeito às restrições físicas do porto de Manaus, é interesse do governo estadual construir um novo porto, próximo ao Distrito Industrial, completamente fora da região urbana de Manaus, com acessos viários terrestres sem quaisquer limitações, assim como acesso aquaviário para atracação das embarcações extremamente favorável. A área definida para instalação do novo porto de Manaus oferece condições, também, para a expansão, o fator de grande limitação do atual porto.

Com vistas à gestão das atividades portuárias, hidroviárias e de navegação, o governo do estado do Amazonas criou uma empresa pública, diretamente vinculada ao gabinete do governador, que absorve essa função, estando previsto, tanto na lei que autorizou sua criação, assim como no regimento interno da empresa, a absorção das atividades relativas ao porto de Manaus, efetivada nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza o governo federal a estadualizar os serviços portuários, bem como administrar as hidrovias federais, por meio de convênio (07/97 de 26/11/1997) assinado com o Ministério dos Transportes. Esse mesmo convênio também considerou os portos de Itacoatiara, Tabatinga, Coari e parintins vinculados ao governo do estado do Amazonas.

Essa empresa pública, denominada Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH -, tem como objetivo, explicitado no art. 4º de seu estatuto social: “desenvolver a rede hidroviária interior, a infra-estrutura portuária e a navegação no estado do Amazonas, bem como as infra-estruturas portuárias e hidroviárias federais que lhe forem delegadas por força de convênio, cabendo-lhe:

I - administrar, manter e melhorar a atual infra-estrutura estadual de portos e de transporte aquaviário no estado do Amazonas, abrangendo a navegação, os portos e as hidrovias, e participar e fiscalizar o novo porto de Manaus;

II - incentivar e promover gestões para implementação da política orientacional para a privatização de todo o Sistema Portuário do estado do Amazonas, nos termos da legislação federal e estadual.”

Na região amazônica, o único meio de transporte possível é o aquaviário, o que eleva portos e hidrovias a uma posição estratégica na administração e desenvolvimento estadual. Reconhecendo essa situação é que o estado entende que a privatização de seu sistema portuário precisa ser orientada tendo em vista esta especificidade regional.

Com o objetivo de contornar essa situação é que o governo do estado decidiu pela construção de um novo porto de Manaus, que será construído a jusante deste, junto ao Distrito Industrial, em local dotado de amplas áreas de expansão, onde a movimentação de veículos pesados não interferirá no tráfego urbano.

O governo do estado pretende, como bem explicitado no art. 4º de seu estatuto social, transcrita, conduzir ele próprio o processo de privatização do porto, obedecendo a Lei de Estadualização, subordinando-o a uma autoridade portuária estadual, a já constituída Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas – SNPH -, que responde pela gestão do patrimônio.

• *Soluções Institucionais Indicadas para os Portos do GRUPO I*

Como foi visto, o conjunto de portos da região norte, organizados sob o GRUPO I, apresentam grandes disparidades, tendo em vista funções distintas que desempenham nas cadeias de transportes regional e nacional.

Nesse grupo há dois portos que podem ser caracterizados como de porte médio, Belém e Manaus, com os portos de Santarém e Macapá sendo classificados como pequenos.

O porto de Vila do Conde enquadra-se melhor na categoria de terminal especializado, enquanto Porto Velho representa um típico terminal hidroviário interior, porém com função estratégica relevante.

Os demais portos da região, como Óbidos e aqueles sob a responsabilidade da Administração do Porto de Manaus (Parintins, Itacoatiara e Tabatinga) devem ser enquadrados na categoria de embarcadouros hidroviários interiores, com relevância social, porém de expressão econômica restrita.

Do ponto de vista da adequação dos portos do GRUPO I às determinações da Lei nº 8.630/93, pode-se dizer que todos estão no mesmo nível, com as figuras de CAP, OGMO, OPERADORES PORTUÁRIOS, REGULAMENTOS, etc., devidamente instalados, registrados e elaborados, respectivamente, e funcionando à medida do possível.

A afirmação é válida para os portos de Belém, Manaus, Porto Velho e Macapá, dado que os pequenos portos hidroviários do grupo não avançaram nada em relação à referida lei. Isso devido a fatores diversos, porém com um componente comum: o pouco significado econômico-financeiro dessas instalações, mesmo em um contexto regional relativamente pobre.

a. Porto de Manaus

Pelas razões expostas, parece razoável que o processo de ajuste institucional e modernização do porto de Manaus seja levado a efeito no âmbito estadual, que estará habilitado, com um comando único, a definir os projetos de construção do novo porto e de privatização dos serviços portuários dentro dos preceitos legais (Lei nº 8.630/93).

Por sua vez, o processo de estadualização do porto de Manaus, de acordo com os termos da Lei nº 9.277/96, deve definir planos de ação e cronogramas a serem cumpridos pelo governo estadual, no que tange aos investimentos no novo porto, assim como na privatização dos serviços portuários - seja no atual porto, seja no porto novo.

b. Porto de Porto Velho

O porto de Porto Velho já foi protagonista de uma iniciativa frustrada de privatização de seus serviços, mediante processo licitatório conduzido pelo Ministério dos Transportes.

Essa iniciativa, anterior à nova lei de concessões, trazia uma série de impropriedades em seu bojo, que, reconhecidas a tempo, levaram o MT a cancelar todo o processo, que incluía, ainda, os portos de Cabedelo-PB, Itajaí-SC e Laguna-SC.

Entretanto, o porto de Porto Velho vem sendo sempre citado pelo governo como um dos primeiros portos a terem seus serviços privatizados, sob a forma de concessão.

Nesse caso específico a solução institucional está mesmo na concessão do porto para exploração de seus serviços por empresa ou grupo privado, tomando-se, no entanto, algumas precauções, consideradas essenciais, com o intuito de se manterem as características de Porto Velho como porto público.

Como mencionado anteriormente, o porto de Porto Velho vem sendo operado exclusivamente pelas empresas transportadoras, sem qualquer ingerência da administração portuária, tendo em vista as características das operações e as limitações do porto no fornecimento de equipamentos e pessoal.

Essas empresas transportadoras/operadoras competem entre si dentro dessa cadeia de transporte, cujas pontas estão em Manaus, Porto Velho e Belém. Assim, corre-se o risco, no caso da obtenção da concessão do porto por um desses usuários, de sua transformação em terminal privativo, por meio de vantagens nas operações daquelas cargas de responsabilidade de empresas do grupo, em detrimento às dos demais operadores.

Nesses casos, será difícil detectar os abusos cometidos pelo concessionário, bem como tomar medidas restritivas após assinatura do contrato de concessão.

Outra situação não desejável pode ocorrer com a obtenção da concessão por usuário com grande poder econômico, que necessite da infra-estrutura do porto mas que não tenha interesse em sua exploração comercial.

Esse seria o caso, por exemplo, do grupo empreendedor do projeto soja, que busca unicamente a redução dos custos de transporte de seus produtos da zona de produção até o seu embarque com destino ao mercado consumidor. Dessa forma, caso ele venha a se interessar pela obtenção da concessão do porto e obtivesse sucesso na licitação, este seria transformado em mais um elo de sua cadeia logística sob controle do grupo, onde a viabilidade econômico-financeira não estaria nesse elo, mas no empreendimento como um todo, com a conseqüente negligência, na melhor das hipóteses, com a operação das cargas de terceiros e no atendimento aos demais usuários.

c. *Portos Hidroviários Interiores*

Os portos de Parintins, Itacoatiara e Tabatinga, no estado do Amazonas e Óbidos, no Pará, à medida que seus interesses econômicos não ultrapassam as fronteiras de seus próprios municípios, a despeito do importante papel social exercido por eles, com significado para a ação político-administrativa dos governos estaduais, devem ter suas soluções institucionais conduzidas pelos seus municípios ou estados, conforme interesse que venham a manifestar, nos termos da Lei de Estadualização/Municipalização de Portos e Rodovias, Lei nº 9.277/96.

Esses terminais são extremamente difíceis de serem administrados por qualquer órgão ou instituição vinculada ao governo federal, tendo em vista que são permanentemente alvos de ações diversas, localizadas, sem possibilidade de controle por órgãos da administração federal, e, ainda, com importante desgaste político sem uma contrapartida representada por resultados econômico-financeiros, ou reconhecimento por atuações administrativas.

Os pequenos portos da Amazônia, aos quais pode-se, ainda, somar aqueles de responsabilidade das administrações hidroviárias, no caso a Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental - AHMOC -, como Coari e Caracará, devem ter um tratamento específico por parte do governo federal, no sentido de que os investimentos efetuados no passado pela PORTOBRÁS/Ministério dos Transportes, já bastante desgastados, não desapareçam totalmente. Isso pode ser feito repassando ao estado ou município, conforme o caso, a responsabilidade pela manutenção do patrimônio e sua ampliação, quando requerida.

d. *Porto de Belém*

O porto de Belém, tendo em vista a proximidade com a sede da Companhia Docas, sua administradora, e pelas características físicas das suas instalações e perfil de movimentação, deve ser objeto de um tratamento diferenciado dos demais portos regionais, principalmente face às indefinições sobre o futuro do porto, envolvido pelo aparelho urbano da cidade de Belém, bem como pelas limitações operacionais de seus berços, freqüentemente assoreados.

A solução indicada, mais presente nas demais regiões ou grupos analisados neste documento, está na manutenção da sede da companhia como *autoridade portuária*, partindo para o processo de arrendamento de áreas e berços do porto, estimulando a competição entre operadores/arrendatários, assim como definindo programas de investimentos a serem levados a efeito com recursos desses arrendatários, os quais deverão constar no próprio processo de licitação dessas áreas, inclusive com critério de julgamento específico para esse item.

e. *Porto de Vila do Conde*

Esse porto deve ainda passar por um processo de licitação para concessão de sua exploração. Há uma tendência, pelo porte e interesses do grupo ALBRÁS na região, de que ele seja o principal interessado nessa concessão/arrendamento. Assim, também no caso de Vila do Conde é necessário observar que:

- a obtenção da concessão do porto por um grupo empreendedor específico que tem no porto um elo de suas atividades principais pode levá-lo a constituir-se, a exemplo do que foi apontado para Porto Velho, em terminal privativo, perdendo sua característica de porto público; e
- dadas as restrições já mencionadas do porto de Belém, seria de grande importância que a sua região de influência tivesse uma alternativa portuária; nesse caso, Vila do Conde apresenta as melhores condições, tanto do ponto de vista de retroárea, como de possibilidades de ampliação de pier de acostagem, que apresentam excelentes condições de calado.

Dessa forma, precauções devem ser tomadas quando da licitação da concessão do porto de Vila do Conde, priorizando, no processo, licitantes comprometidos a investir no porto como um porto público, com visão de competição com os arrendatários/operadores do porto público de Belém, sem negligenciar, evidentemente, sua função no atendimento das cargas cativas oriundas dos projetos que deram origem ao próprio porto.

Nesse caso específico, também alguns cuidados deverão ser tomados para que sejam preservados os objetivos da construção do porto, com atendimento das demandas do projeto ALBRÁS, dentro dos padrões e requisitos técnicos exigidos pelas cargas, bem como dentro de parâmetros tarifários pré-definidos.

f. Portos de Macapá e Santarém

Esses portos inserem-se em contextos distintos, mas é indicada solução institucional semelhante para cada um deles, com licitação de concessão, em conformidade com a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

O porto de Santarém, com potencial para vir a se constituir em importante pólo concentrador e exportador de produtos agrícolas, está dependente da implantação da hidrovia do Tapajós e da consolidação da BR-163.

A concessão do porto pode vir a dar importante impulso a suas atividades, principalmente ao se levar em conta o início das operações do corredor de transporte Madeira-Amazonas, com navios graneleiros de longo curso passando em suas proximidades e estimulando ações empreendedoras e desenvolvimentistas de grupos empresariais com interesses na região.

O porto de Macapá, por sua vez, é parte integrante de um contexto econômico distinto dos demais portos da região, com uma influência política que extrapola o âmbito estadual.

Além da indústria de cavacos de madeira, instalada já há algum tempo em sua área, o porto hoje vislumbra novos horizontes, decorrentes dos desdobramentos da ZPE/Zona Franca da cidade de Macapá, inclusive com perspectivas de vir a se constituir em pólo concentrador de cargas com origem no longo curso e destino à Zona Franca de Manaus e ZPE de Guajará-Mirim e Itacoatiara.

Essa solução de pólo concentrador de cargas em Macapá tem ensejado muitas discussões e protestos dos empresários da Zona Franca de Manaus e das empresas de seu Distrito Industrial, tendo em vista os custos adicionais de transporte rodo-fluvial sem a contrapartida de redução no custo do frete marítimo.

Contudo, as empresas transportadoras do sistema rodo-fluvial vêem como alvissareiras essas notícias.

A resultante dependerá de decisões empresariais privadas, restando ao governo estimular aquelas alternativas que dentro de uma visão global tragam maiores benefícios à região e ao país.

Para concluir, apresentam-se as tabelas de movimentação de cargas dos portos do GRUPO I, diferenciando-se a movimentação de cargas nos cais públicos e a movimentação geral, destacando-se o forte crescimento na década, em que pesem os montantes absolutos inferiores aos de outra regiões. As informações sobre movimentação poderão ser comparadas com o porte das instalações apresentado no mapa 1.

GRUPO I - REGIÃO NORTE
MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NOS CAIS PÚBLICOS DOS PORTOS

(Em t)

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
MANAUS	254.231	158.342	389.272	230.048	411.112	572.996	621.173
PORTO VELHO	643.030	593.142	432.161	529.883	804.740	1.032.453	773.063
BELÉM	2.048.172	1.979.362	2.040.728	2.228.948	2.426.443	2.553.935	2.275.997
VILA DO CONDE	758.288	1.062.928	1.132.332	1.204.739	1.191.999	1.963.598	3.127.923
MACAPÁ	45.051	18.281	37.341	345.292	643.491	894.161	899.162
SANTARÉM	156.281	95.592	64.841	74.170	85.243	262.860	268.824
TOTAL	3.905.053	3.907.647	4.096.675	4.613.080	5.563.028	7.280.003	7.966.142

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

MOVIMENTAÇÃO GERAL DE CARGAS NOS PORTOS

(Em t)

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
MANAUS	3.338.089	3.123.272	3.586.571	1.727.428	1.116.279	3.250.187	4.364.630
PORTO VELHO	1.170.550	1.053.080	432.161	529.883	804.740	1.032.453	1.365.294
BELÉM	11.423.900	12.729.315	9.944.907	4.148.264	2.489.719	12.150.957	12.219.881
VILA DO CONDE	758.288	1.062.928	1.132.332	1.204.739	1.192.101	1.963.598	3.270.210
MACAPÁ	766.437	694.320	310.561	431.100	643.491	1.487.957	1.456.094
SANTARÉM	426.002	374.268	224.674	200.539	230.795	262.860	268.824
TOTAL	17.883.266	19.037.183	15.631.206	8.241.953	6.477.125	20.148.012	22.944.933

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

4.2.2 Grupo II - Região NORDESTE

Como mencionado anteriormente, este grupo abrangerá os portos da região Nordeste, começando no estado do Maranhão, com o porto do Itaqui, e chegando até o porto de Ilhéus, no estado da Bahia.

Dessa forma tem-se o seguinte conjunto de portos da região, que será analisado dentro dos mesmos princípios utilizados para o GRUPO I:

- Porto do Itaqui - Maranhão;
- Porto de Luís Corrêa - Piauí;
- Porto de Fortaleza - Ceará;
- Terminal Salineiro de Areia Branca - Rio Grande do Norte;
- Porto de Natal - Rio Grande do Norte;
- Porto de Cabedelo - Paraíba;
- Porto de Recife - Pernambuco;
- Porto de Maceió - Alagoas;
- Porto de Salvador - Bahia;
- Porto de Aratú - Bahia; e
- Porto de Ilhéus - Bahia.

Esses portos, a exemplo daqueles analisados no GRUPO I, apresentam-se sob formas distintas de administração, a despeito da maioria deles se encontrar sob a gestão de uma Companhia Docas com vinculação direta com a União, via Ministério dos Transportes.

O porto do Itaqui pertence à Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR -, empresa de economia mista do governo federal, constituída no início da década de 70 com a finalidade exclusiva de administrar o porto recém-construído.

Com a extinção da PORTOBRÁS a Docas do Maranhão teve que absorver a administração do porto de Manaus, assim como as administrações hidroviárias da Amazônia ocidental, AHIMOC, e do Nordeste, AHINOR, em caráter precário, com base em decreto de descentralização, que vinha sendo reeditado anualmente pelo governo federal, até o advento do instrumento legal que permitiu a estacionalização dos portos, quando prorrogou essa descentralização por prazo indeterminado até que uma solução definitiva viesse a ser dada aos portos conveniados.

Luís Corrêa é um porto localizado no estado do Piauí, próximo à foz do rio Parnaíba, cujas instalações foram construídas pela extinta PORTOBRÁS e entregue, por convênio, ao governo do estado do Piauí que o licitou e entregou, sob concessão, a um grupo privado que teria a responsabilidade de dar prosseguimento a suas obras, assim como à sua exploração comercial.

O porto de Fortaleza pertence à Companhia Docas do Ceará - CDC -, também uma empresa de economia mista federal, que, a exemplo da CODOMAR, só administra um porto público, porém não teve que absorver qualquer porto ou administração hidroviária com a extinção da PORTOBRÁS.

Paralelamente, no Rio Grande do Norte uma companhia docas, a CODERN, igualmente empresa de economia mista pertencente à União, tem sob sua responsabilidade dois portos, o Terminal Salineiro de Areia Branca e o porto de Natal, além da responsabilidade pelas administrações de quatro portos situados fora dos limites territoriais do estado; são eles: Cabedelo, Recife e Maceió. Essa situação é a mesma da CODOMAR, e se repetirá, ainda, para outras companhias docas dos demais grupos de portos em análise neste documento.

No estado da Bahia encontram-se os últimos três portos desse grupo, que são: Aratú, Salvador e Ilhéus, subordinados a uma mesma empresa - Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA -, com sede na cidade de Salvador.

À exceção do terminal Salineiro de Areia Branca/RN e do Porto de Aratú/BA, todas as demais instalações portuárias deste grupo caracterizam-se como portos de múltiplos usos, capacitados ao atendimento das demandas de carga geral, solta e unitizada, e granéis sólidos e líquidos.

O Terminal Salineiro de Areia Branca, pertencente à Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN -, é um porto sobre uma ilha artificial, *off-shore*, construído no início da década de 70, e suas instalações são especializadas para movimentação de granéis sólidos, exclusivamente sal, escoando a produção das salinas da região de Areia Branca, Macau e Mossoró.

O Porto de Aratú, pertencente à CODEBA, possui instalações especializadas em granéis sólidos e líquidos, atendendo ao pólo industrial de Aratú, onde estão localizadas importantes indústrias químicas.

Diferentemente da situação dos portos do GRUPO I, nessa região verifica-se alguma competição entre portos, situação essa que intensificou-se com a extinção da PORTOBRÁS, na medida que veio exigir a conquista pelas administrações portuárias de uma posição mais sólida no mercado, principalmente frente às novas orientações contidas na Lei dos Portos e da necessidade de busca de auto-sustentação financeira, tendo em vista a eliminação de repasses de recursos federais para atendimento às despesas de custeio.

Ademais, nessa região explicitam-se claramente algumas das dificuldades e contradições do processo de reestruturação portuária em nível nacional.

A região Nordeste, por suas condições históricas e sua inegável força política, conseguiu implantar uma importante infra-estrutura portuária, contemplando todos os seus estados, que carregaram ao longo dos anos investimentos ponderáveis, arcados exclusivamente com recursos públicos federais.

Além disso, iniciativas estaduais foram tomadas para a construção de novas instalações portuárias, agora vinculadas a governos locais e com a indispensável autorização do governo federal.

O primeiro caso foi o do Porto de Suape, pertencente ao governo do estado de Pernambuco, que criou um distrito portuário-industrial na cidade do Cabo, situado a 60 km da cidade de Recife. Esse projeto, a despeito de ter sido iniciado a aproximadamente vinte anos, ainda não conseguiu se desenvolver plenamente, tendo contabilizado a seu favor apenas a transferência para sua área da movimentação de derivados de petróleo, com instalação do parque de tancagem e contêineres. Porém, é inegável seu potencial para assumir o papel de porto público concentrador de carga da região, suplantando o porto de Recife, dependendo apenas de uma ação ordenada dos governos estadual e federal nesse sentido.

O porto de Recife, por sua vez, apesar de completamente estrangulado pela cidade, continua a ser o principal ponto de transbordo de cargas do estado e um dos principais da região Nordeste.

O segundo exemplo é o do porto de Pecém, iniciativa recente do governo do estado do Ceará, que busca dotar o estado de uma nova infra-estrutura portuária que venha a atender às expectativas de crescimento local.

Esses dois exemplos, apesar de desenhados exclusivamente no âmbito interno desses dois estados, evidenciam importantes contrastes dentro da política portuária, ao se levar em conta o momento institucional vivido de significativas indefinições dos rumos a serem seguidos.

Isso porque o governo federal, poder concedente no que diz respeito à exploração da atividade portuária no país, priorizou esses dois portos (Suape e Pecém) dentro da política setorial, incluindo-os no Programa Brasil em Ação, destinando recursos para seus programas. Paralelamente, entretanto, declara que não mais investirá nos portos públicos federais, os quais deverão passar por um importante processo de modernização de sua gestão, sinalizando, nesse caso, para a privatização dos seus serviços mediante concessão ou arrendamento de suas áreas, como únicas fontes alternativas possíveis para sua ampliação e/ou reaparelhamento.

Como é no GRUPO II que aparecem as primeiras companhias docas, cujas sedes localizam-se em algumas capitais de estados da região nordeste, a abordagem das condicionantes institucionais será feita por empresa.

- *Condicionantes Institucionais para os Portos do GRUPO II*

- a. Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR

Como mencionado anteriormente, a Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR - originalmente tem o porto do Itaqui como sua única responsabilidade, porém, após 1990, teve que assumir em caráter precário/provisório a administração do porto de Manaus e das hidrovias da Amazônia ocidental e do Nordeste.

O convênio de vinculação dessas administrações com a CODOMAR tem prazo indeterminado, condicionado à solução institucional que venha a ser dada a esses órgãos.

A Companhia Docas do Maranhão, no que concerne à gestão do porto de Manaus e das administrações de hidrovias, atua exclusivamente no controle das contas e orçamentos, dado que é de sua responsabilidade a correta aplicação dos recursos públicos, dando completa liberdade aos administradores desses órgãos no estabelecimento de seus objetivos e seus planos de investimento.

- O Porto do Itaqui

A Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR -, desde a sua criação, desenvolveu um sistema de parceria com a iniciativa privada, onde todas as operações portuárias são efetuadas por empresas operadoras especializadas, ficando a administração do porto responsável pela programação dos serviços e fiscalização das atividades dessas operadoras.

Esse modelo operacional adotado pela CODOMAR era uma excessão dentro do sistema portuário nacional e resultou em um menor trauma, para sua ambiência interna, quando dos ajustes necessários ao atendimento às exigências da Lei nº 8.630/93.

No tocante aos demais itens da pauta de modernização exigida pela nova legislação portuária, a exemplo dos demais portos nacionais, a CODOMAR os vem cumprindo em ritmo compatível com as orientações recebidas do Ministério dos Transportes e dos demais órgãos intervenientes na atividade portuária, dentro de um padrão conservador, atendo-se ao estritamente solicitado.

O porto do Itaqui oferece excelentes condições de acesso marítimo, possui uma área para expansão de suas instalações físicas pouco comum aos demais portos da região e do país, está localizado dentro de um distrito portuário-industrial, com perspectivas de crescimento considerável dos atuais níveis de demanda, dependendo, apenas, de uma solução do impasse institucional provocado pelas iniciativas do governo do estado de levar a companhia docas para o âmbito da administração da Companhia Vale do Rio Doce.

Nesse sentido, o governo do estado do Maranhão vem pleiteando a estadualização da Companhia Docas do Maranhão, com o objetivo de transferir a administração do porto àquela companhia.

Diferentemente da situação de Vila do Conde, onde a tendência seria de vincular as atividades do porto à planta industrial da companhia, pode-se inferir pelo perfil da atuação regional da Vale que no caso de Itaqui o projeto é mais amplo e diversificado, contando com o porte da empresa e sua capacidade de investimento para levar a frente as ações que lhe forem atribuídas dentro do programa de desenvolvimento do estado.

A outra possibilidade seria a manutenção da Companhia Docas do Maranhão com sua vinculação direta com a União, via Ministério dos Transportes, assumindo seu papel de autoridade portuária, de forma integral, atraindo novos operadores e cargas para o porto, com arrendamento de áreas, e estimulando a competição entre eles, dentro de padrões de *performance* compatíveis com portos internacionais.

No caso específico do porto do Itaqui, à excessão dos berços arrendados à CVRD, os arrendamentos de áreas devem se restringir àquelas de retaguarda, destinadas à armazenagem de produtos, sem interferência com as frentes acostáveis, tendo em vista o reduzido número de berços do porto. Caso não haja esse cuidado, ocorrerá a eliminação dos operadores de cargas que não possuam seus próprios berços de atracação.

b. Companhia Docas do Ceará - CDC

Criada em 9 de abril de 1965 com o objetivo de administrar e operar os portos do estado do Ceará, a Companhia Docas do Ceará constituiu-se na primeira sociedade de economia mista do governo federal a gerenciar um porto do sistema portuário nacional.

Entretanto, as obras para construção do porto de Fortaleza foram iniciadas em 1939, na enseada de Mucuripe, tendo como períodos de maior expansão física as décadas de 60 e 80.

Apesar de constar no seu objetivo social a gerência dos portos do estado do Ceará, a Companhia Docas do Ceará só possui um porto público sob sua responsabilidade e, ao contrário de várias outras companhias docas, não teve que assumir qualquer outro porto ou administração hidroviária por força de convênios com o governo federal.

Assim, sua estrutura organizacional confunde-se com a da administração do porto de Fortaleza, com suas preocupações concentrando-se na busca da eficiência operacional do porto, na otimização da utilização de suas instalações e equipamentos, e nos níveis de competição com os demais portos da região.

Mais recentemente, a administração da companhia docas vem lidando, também, com as incertezas frente ao futuro, tendo em vista o projeto estadual de construção de um porto novo - PECÉM, próximo à capital do estado, cujos objetivos e vinculação com o porto existente não são conhecidos. O porto de Pecém foi incluído nas grandes metas do governo federal, Programa Brasil em Ação, que, por sua vez, excluiu o porto de Fortaleza, assim como a maioria dos portos públicos federais, dos planos de investimento da União.

A Companhia Docas do Ceará está elaborando agora seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto de Fortaleza, onde consta a projeção de cenários considerando a efetiva implantação do porto de Pecém, dentro de uma ótica acertada, com visualização de uma integração das duas infra-estruturas portuárias, sob um comando único, a despeito da inexistência de manifestações formais por parte dos governos federal e estadual nesse sentido.

Uma solução institucional que englobe os dois portos apresenta-se como a única com consistência no que diz respeito à racionalidade de aplicação de recursos públicos, permitindo a definição de um plano de inversões coerente com as disponibilidades financeiras e as exigências e pressões de demanda por serviços portuários. Dessa forma, os investimentos em infra-estrutura seriam feitos em consonância com os novos projetos industriais em instalação na região, com a transferência de cargas para o novo porto a partir do esgotamento de capacidade do porto de Fortaleza, ou por conveniência, tendo em vista as características das cargas e seus requisitos operacionais, não mais compatíveis com as de um porto localizado dentro de área urbana.

c. Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN

A CODERN, como já mencionado, tem sob sua responsabilidade a administração do Terminal Salineiro de Areia Branca, do porto de Natal e, sob convênio, dos portos de Cabedelo, Recife e Maceió.

No contexto daquelas instalações portuárias que justificaram sua constituição, o Terminal Salineiro e o porto de Natal, as soluções institucionais são relativamente simples, porém requerem certo cuidado, tendo em vista, principalmente, o papel estratégico do porto ilha, como única instalação adequada à operação com sal a granel da região, onde a extração desse produto se constitui em uma das principais atividades econômicas do estado.

Na realidade o Terminal Salineiro desempenha uma função importante em âmbito bem mais amplo, com a responsabilidade do embarque de sal para distribuição no mercado nacional, tendo em vista que aquela região se constitui na maior produtora do país.

A integridade física do porto ilha e sua eficiência operacional são vitais para a manutenção do abastecimento do sal, produto de demanda razoavelmente inelástica, e de baixíssimo valor agregado, largamente utilizado nas indústrias cloro-químicas, e para consumos humano e animal.

Dadas as características do terminal, seu ambiente extremamente agressivo, além do poder corrosivo do produto movimentado, sua manutenção é delicada e bastante dispendiosa, não só para os equipamentos, como para a estrutura da ilha. Dessa forma, qualquer falha no plano de manutenção pode levar ao colapso o suprimento de sal da região, com prejuízos ponderáveis para as indústrias locais e para o estado.

Dentro do processo de ajuste da Companhia Docas à nova realidade institucional, são estudadas as formas de atração da iniciativa privada, tanto para a operação do terminal salineiro, como para o porto de Natal. Esse último, inclusive, vem sendo objeto de investimentos, com a retirada de pedra (derrocamento) em seu canal de acesso, com vista a oferecer melhores condições àqueles operadores que venham se habilitar a assumir o porto de Natal, com arrendamento de suas instalações, inclusive frente acostável.

No que concerne ao terminal de sal, a dificuldade de privatização de sua operação está na relação frágil entre os produtores, tendo em vista as grandes disparidades entre eles, onde se encontram desde a pequena indústria, com instalações incipientes, até o grande empresário que controla toda a cadeia, da produção à distribuição, com a propriedade das barcaças que transportam o sal das salinas ao porto ilha, bem como dos navios que levam o produto da ilha aos centros consumidores.

Para o porto de Natal, tendo em vista seu pequeno porte e nível de movimentação pouco significativo, estuda-se a possibilidade de seu arrendamento integral a operadores, vinculados a segmentos de produção local. Entretanto, qualquer que seja a solução que venha a ser dada a esse porto, seus reflexos serão reduzidos, tanto do ponto de vista econômico, como institucional.

- Portos de Cabedelo, Recife e Maceió

Esses três portos, provisoriamente administrados pela CODERN, estão buscando seus caminhos institucionais, dentro do âmbito de seus estados e com as dificuldades inerentes ao porte de suas instalações, além dos problemas conjunturais vividos pelas administrações públicas regionais.

O porto de Cabedelo, com sua pequena movimentação, vinha sendo requisitado pelo estado da Paraíba, que o queria estadualizado e fora da administração da CODERN, uma companhia docas estranha aos interesses locais, porém com a autoridade firmada por um decreto de descentralização do governo federal, datado de 1990, e que vinha sendo renovado ano a ano.

Mesmo antes da Lei da Estadualização (Lei nº 9.277/96), foi firmado um convênio de transferência do porto de Cabedelo ao estado da Paraíba. Com o advento dessa lei, o estado requereu ao governo federal, por intermédio do Ministério dos Transportes, a estadualização do porto, por meio de Convênio de Delegação, pelo prazo de 25 anos, prorrogável por igual período.

Esse convênio, em vias de ser assinado, prevê o cumprimento integral dos termos da Lei nº 8.630/93, com a saída da administração portuária dos serviços de movimentação de cargas, restringindo sua atuação ao papel de autoridade portuária.

Cabedelo é um porto localizado próximo a João Pessoa, capital da Paraíba, com atuação bem restrita ao âmbito estadual e movimentação de mercadorias em níveis reduzidos, sem qualquer expressão nos contextos nacional e regional.

Suas instalações físicas vão além das exigências da demanda local, apresentando 7 berços de atracção, armazéns, pátios e área de tancagem.

O porto de Recife, igualmente vinculado transitoriamente à Companhia Docas do Rio Grande do Norte, apresenta condições e características bem distintas dos demais portos dessa companhia, assemelhando-se mais à situação do porto de Fortaleza, conforme já mencionado anteriormente.

Aqui também o governo federal elegeu um porto estadual como prioridade de seus investimentos, sem dar uma destinação ao seu porto público, que a exemplo de Fortaleza vive momento de grande indefinição quanto ao seu futuro.

Alguns movimentos são detectados no sentido de se buscar a municipalização do porto de Recife, dentro de uma visão restrita à política regional, o que implicaria a manutenção de comandos distintos para as duas infra-estruturas existentes no estado.

Da mesma forma que Fortaleza, é indispensável que se procure harmonizar a condução da política portuária no estado de Pernambuco, definindo-se um comando único, que naturalmente recaia sobre a administração pública estadual, a responsável pelo porto de Suape.

Esse aspecto se constitui no principal alvo para discussão institucional, antecedendo qualquer outro, mesmo aqueles relacionados com a privatização dos serviços portuários, na medida em que eles só poderão ser efetivamente definidos a partir da solução do comando da atividade portuária no estado, com identificação clara de como serão direcionados os investimentos públicos e como interagirão as suas duas instalações portuárias, com sua lógica de funcionamento perceptível aos segmentos privados com interesses na atividade portuária e parceiros potenciais na gestão do setor.

É importante ressaltar que o porto de Recife, apesar de envolvido pelo aparelho urbano da cidade, recebeu importantes investimentos nos últimos anos da PORTOBRÁS, que o capacitaram ao atendimento de contêineres, com pátio de estocagem e equipamentos para seu manuseio.

Com a transferência do parque de tancagem para Suape, Recife disponibilizou áreas para sua expansão física, que ainda não estão ocupadas, representando um importante atrativo para parceiros privados.

São inegáveis, no entanto, as vantagens do porto de Suape, localizado dentro de um distrito portuário-industrial, fora de área urbana, com enormes possibilidades de expansão, com acessos terrestres e marítimos sem restrições. Esses aspectos colocam o porto de Suape em um patamar de porto concentrador de cargas, podendo vir a exercer o papel de concentrador de cargas regional, em condições de competir, com vantagens, com qualquer outro porto do Nordeste.

O porto de Maceió, por sua vez, constitui-se em instalação portuária de ação restrita, apresentando como principal característica a operação de açúcar demerara, em terminal especializado administrado pelos próprios produtores (usineiros), que constituíram uma empresa operadora.

A concessão do porto de Maceió a operadores privados foi objeto de estudos. Mas, face ao interesse manifestado por diversas Unidades da Federação na estadualização das infra-estruturas portuárias localizadas em seus estados, o governo federal reduziu a marcha do processo de concessão.

A movimentação de mercadorias no porto de Maceió, sem contar o açúcar demerara e o melão que não são operados pela administração do porto, torna-se significativa pela presença de derivados de petróleo e álcool, tendo as demais cargas pouca representatividade, não obstante o crescimento de contêineres e a movimentação de fertilizantes. Além desses produtos, o porto movimenta também trigo, fumo, açúcar cristal ensacado e produtos de PVC.

As operações do porto se desenvolvem, basicamente, em sete berços, sendo que o cais comercial responde pelas principais movimentações com controle operacional da administração do porto, sem considerar o trecho de cais de responsabilidade dos usineiros, cuja operação é feita por meio de empresa constituída pelos próprios produtores.

O porto de Maceió desenvolveu projetos de expansão de suas áreas operacionais, mas contava com recursos federais para implementá-los. Atualmente, o porto possui poucos berços de atracação,

o que restringe suas opções de atração de operadores privados para arrendamento de áreas de primeira linha, com frente acostável, a exemplo do que ocorre com o terminal de açúcar.

O terminal açucareiro era operado por uma empresa privada, sem qualquer vínculo com os produtores de açúcar, com contrato direto com a administração do porto de Maceió. Entretanto, há quatro anos atrás, os usineiros constituíram uma empresa operadora que assumiu o controle do terminal, em caráter provisório, até que fosse feita licitação para um novo contrato de operação, nos termos da lei. Tanto a empresa operadora anterior, como a atual, de propriedade dos usineiros, restringem sua atuação exclusivamente às atividades de recepção, estocagem e embarque de açúcar demerara e melaço, sem interferir com as demais atividades do porto comercial.

Com a pouca diversidade das cargas operadas no porto de Maceió, o número de operadores privados fica restrito, assim como a solução institucional mais indicada para o seu caso. Pelas suas características físicas e perfil de movimentação, a concessão do porto mediante processo licitatório, como previsto em lei, seria o caminho mais indicado, reconhecendo-se, no entanto, que essa alternativa passa, necessariamente, por uma negociação com os usineiros, tendo em vista o terminal por eles operados dentro do porto público.

d. Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA

A Companhia Docas do Estado da Bahia tem sob sua responsabilidade a administração dos portos de Salvador, Aratú e Ilhéus, além da Administração das Hidrovias do São Francisco - AHSFRA -, herança da PORTOBRÁS.

Os portos que compõem a administração da CODEBA apresentam características bem peculiares, com Salvador e Ilhéus representando instalações portuárias com fortes raízes na história do desenvolvimento do estado, onde o porto de Salvador, com mais de 80 anos, veio sendo construído sob formas distintas de administração, até o advento da PORTOBRÁS e sua absorção pelo governo federal. O porto de Ilhéus, por sua vez, sempre esteve ligado ao sistema de produção do sul do estado, apoiando a economia cacaueteira na colocação de seu produto no mercado internacional.

O porto de Aratú se constitui de instalações modernas, construídas para o atendimento especializado das cargas oriundas de seu distrito industrial, formado por empresas do setor petroquímico, basicamente operadas sob as formas de graneis sólidos e líquidos.

Em 1977 foi constituída a Companhia Docas do Estado da Bahia, subsidiária da PORTOBRÁS, com participação acionária do governo do estado, dentro do modelo institucional predominante à época.

A infra-estrutura portuária da Bahia se assemelha mais àquelas encontradas nas regiões Sudeste e Sul do país, não só pelo porte, como pelo perfil de movimentação, bastante diversificado e em volumes significativos, onde os derivados de petróleo, apesar de participarem com importantes toneladas, não se constituem em pontos vitais do quadro de arrecadação tarifária da companhia.

No momento, a CODEBA está elaborando seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ, dentro das premissas da Lei nº 8.630/93, que contemplará seus portos e definirá os rumos que a companhia deverá adotar no futuro, levando em consideração o programa de privatizações, com participação mais efetiva do segmento privado na execução das atividades de operação portuária, orientando suas atenções ao seu papel de "autoridade portuária".

O modelo que se desenha no âmbito da CODEBA assemelha-se muito àquele adotado pelos portos do Rio de Janeiro e Santos, com a adoção de programas de arrendamento de áreas operacionais de primeira linha, com os arrendatários assumindo o papel de "terminais operadores".

Nesse modelo, aqueles operadores portuários pré-qualificados nos termos da Lei de Modernização Portuária terão pouco espaço para exercer suas atividades, tendo em vista que as principais áreas operacionais do porto estarão vinculadas a um arrendatário que exercerá essa função.

As áreas residuais, não integradas ao programa de arrendamentos, terão destinação ao uso geral, onde deverão ser movimentadas cargas soltas, não unitizadas, cuja movimentação é onerosa e lenta, sendo pouco atrativas do ponto de vista comercial, além de um volume não significativo que justifique um grande número de operadores.

No balanço geral de movimentação de mercadorias nos portos da Bahia verifica-se uma participação expressiva de Aratú, justificada pelas suas características de terminal especializado, com escala de produção compatível com a natureza da carga operada - os granéis.

O porto de Salvador apresenta também uma boa movimentação de mercadorias, representada por carga geral, com significativa participação de carga containerizada.

O porto de Ilhéus, denominado de Malhado, com a perda da movimentação dos granéis líquidos, representados pelos derivados de petróleo, tendo em vista a mudança do sistema de distribuição desses produtos pela PETROBRÁS, que tinha Ilhéus como base para atendimento de uma ampla área do estado da Bahia, passou a atender apenas a operação de produtos regionais, mesmo assim apresentando quedas ao longo dos últimos anos.

As tabelas a seguir apresentam a movimentação de cargas nos portos nordestinos para o período recente, notando-se um crescimento generalizado, especialmente em portos como Itaquí e Suape.

GRUPO II - REGIÃO NORDESTE MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NOS CAIS PÚBLICOS DOS PORTOS

(Em t)

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ITAQUI	1.370.621	1.466.072	1.400.392	1.549.478	1.814.368	8.209.853	9.206.489
FORTALEZA	2.073.505	2.111.261	2.188.782	2.699.463	2.780.247	3.057.318	3.091.278
AREIA BRANCA	2.930.410	3.151.090	3.732.112	3.650.690	4.255.497	4.044.056	4.151.285
NATAL	34.706	66.056	49.067	63.202	75.122	99.260	80.892
CABEDELLO	562.168	718.592	658.931	807.611	998.638	1.132.207	1.013.977
SUAPE	-	-	1.174.645	1.352.784	1.526.671	1.766.747	2.333.204
RECIFE	2.295.083	2.231.271	2.322.162	2.429.821	2.306.215	3.172.983	2.231.220
MACEIÓ	1.536.342	2.164.903	2.021.530	1.751.317	1.830.638	2.612.051	2.323.204
SALVADOR	1.438.874	1.339.489	1.757.480	1.666.224	1.701.477	1.603.446	1.634.512
ARATU	2.560.669	2.134.936	2.555.234	2.924.096	3.019.047	3.042.951	3.392.041
ILHÉUS	667.139	557.518	482.668	645.416	956.664	814.223	422.423
TOTAL	15.469.517	15.941.188	18.343.003	19.540.102	21.264.584	29.555.095	29.880.525

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

MOVIMENTAÇÃO GERAL DE CARGAS NOS PORTOS

(Em t)

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ITAQUI	36.625.997	37.417.677	37.370.885	39.678.499	42.920.925	50.842.662	49.468.789
FORTALEZA	2.073.505	2.111.261	2.188.782	2.699.463	2.780.247	3.057.318	3.091.278
AREIA BRANCA	2.930.410	3.151.090	3.732.112	3.650.690	4.255.497	4.044.056	4.151.285
NATAL	4.189.160	4.126.644	4.350.842	4.189.864	4.324.067	4.599.422	5.108.743
CABEDELLO	562.168	718.592	685.931	807.611	999.475	1.134.026	1.013.977
SUAPE	-	-	1.174.645	1.980.214	2.554.067	3.139.153	3.223.822
RECIFE	3.398.326	3.573.190	2.865.312	2.429.821	2.306.215	3.172.983	2.231.220
MACEIÓ	3.036.479	3.215.214	3.153.487	2.865.424	2.967.381	3.681.090	3.526.208
SALVADOR	1.438.874	1.339.689	1.757.480	1.666.224	1.701.477	1.603.446	1.634.512
ARATU	13.426.925	11.519.726	13.487.767	14.008.412	13.637.657	13.526.876	14.872.963
ILHÉUS	667.139	557.518	482.668	645.416	956.664	814.223	422.423
TOTAL	68.348.983	67.730.601	71.249.911	74.621.638	79.403.672	89.615.255	88.745.220

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

4.2.3. Grupo III - Região SUDESTE

Esse terceiro grupo abrange os portos da região Sudeste, com os estados do Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo, onde apenas três Companhias Docas respondem pela administração de praticamente toda infra-estrutura portuária pública federal, excluída unicamente a do porto de São Sebastião, uma concessão do governo federal ao estado de São Paulo.

São as seguintes Companhias Docas existentes na região Sudeste, com seus respectivos portos:

- Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA
 - Porto de Vitória
- Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ
 - Porto do Rio de Janeiro
 - Porto de Niterói
 - Porto de Forno
 - Porto de Angra dos Reis
 - Porto de Sepetiba
- Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP
 - Porto de Santos.

Existe, ainda, o Porto de São Sebastião, que, como mencionado, não está subordinado a nenhuma companhia docas, se constituindo em uma concessão estadual, cuja base legal é anterior a atual Lei de Concessões.

A região sudeste apresenta uma das mais altas densidades de portos e terminais da costa brasileira, como decorrência da importante atividade econômica verificada em seus estados, seja de produção industrial, seja de exploração mineral, com ênfase, nesse caso, para os minérios de ferro e petróleo.

Encontram-se nessa região dois dos mais importantes portos nacionais, Rio de Janeiro e Santos, que atendem uma hinterlândia bastante extensa, a partir de uma completa malha viária, onde se destacam os acessos rodoviários e ferroviários, hoje já saturados.

Diferentemente da malha viária que atende aos estados do Rio de Janeiro e São Paulo, encontra-se ainda uma adequada capacidade de atendimento no modo ferroviário do Espírito Santo, com a ferrovia Vitória-Minas, construída pela Companhia Vale do Rio Doce.

Além dos portos públicos são encontrados inúmeros terminais privativos, construídos e explorados por grupos industriais, devidamente autorizados pela União, o poder concedente para a atividade portuária no país, com localização ao longo de toda a costa da região Sudeste, do estado do Espírito Santo ao estado de São Paulo, com capacitação para movimentação dos produtos vinculados à sua atividade industrial, tanto insumos como produtos finais.

Esses terminais, a partir da Lei nº 8.630/93, tiveram que se ajustar ao novo ambiente institucional, com sua regularização, para operação, junto ao Ministério dos Transportes. Após cumpridas todas as exigências legais e técnicas é firmado um contrato de "Adesão" com a União, e, dependendo do interesse do grupo privado, é solicitada a "Autorização para Tráfego Internacional Marítimo", também fornecida pelo Ministério dos Transportes, para, posteriormente, poder-se pleitear junto à Receita Federal o alfundegamento do terminal, habilitando-o ao atendimento de navios de longo curso e movimentação de cargas com origem ou destino o mercado internacional.

O estado do Espírito Santo se sobressai pelo número de terminais privados localizados em seu território, bem como pelo volume de cargas por eles movimentado. Dentre esses terminais destacam-se os da PETROBRÁS, para movimentação de petróleo e derivados; da Ponta do Ubu, com a exportação de minério de ferro e pellets; da CVRD, Terminal de Tubarão, que atende a movimentação de minério de ferro, gusa, soja em grãos e seus derivados; Barra do Riacho, especializado na exportação de celulose; e Praia Mole, pertencente ao consórcio CST/USIMINAS/AÇOMINAS, movimentando produtos siderúrgicos.

Como esses terminais existem vários outros localizados nos estados do Rio de Janeiro – com destaque para o terminal da MBR que exporta minério de ferro - e São Paulo - terminal da COSIPA, que opera produtos siderúrgicos -, com movimentações significativas de produtos de suas plantas industriais, porém habilitados ao atendimento de cargas de terceiros, agora facultado pela Lei dos Portos.

Existe hoje no país uma associação que congrega a maioria dos terminais privados, com participação política importante na defesa dos interesses dos empresários do setor, a ABTP - Associação Brasileira de Terminais Privativos -, que participou ativamente dos debates que culminaram na Lei nº 8.630/93, bem como, posteriormente, nas discussões sobre os termos do contrato de adesão que cada terminal precisa firmar com o governo federal. Essa associação tem sua principal base de atuação em Vitória, no estado do Espírito Santo.

- Condicionantes Institucionais para os Portos do GRUPO III

- a. Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA

Como já mencionado, o estado do Espírito Santo apresenta um importante número de terminais privados que compõem o ambiente de competição do porto de Vitória e, por consequência, da CODESA, empresa de economia mista federal responsável pela administração do porto público.

À época da PORTOBRÁS todos os terminais privados do estado do Espírito Santo estavam dentro da área de atuação do porto público de Vitória e, por determinantes legais vigentes, contribuíam para a CODESA com o pagamento de uma tarifa específica pela movimentação de cargas fora do cais. A receita auferida pela administração do porto, tendo em vista os volumes de cargas operados nesses terminais, era muito significativa.

Em 1993, com a nova regulamentação da atividade portuária, a Companhia Docas perdeu a receita oriunda da movimentação de cargas fora do cais, tendo em vista que agora só é permitida a cobrança de taxas portuárias para serviços efetivamente prestados, eliminando-se aquelas a título de *royalties* existentes anteriormente.

O porto de Vitória apresenta restrições operacionais em seu trecho de cais comercial que está confinado pelo aparelho urbano da capital, dadas as dificuldades para sua expansão física, além das limitações de seu calado.

As áreas operacionais com participação mais efetiva no atendimento à demanda do porto estão localizadas em frente ao cais comercial, do outro lado do canal de acesso ao porto, nas instalações denominadas de Capuaba e Paul, com aproximadamente 1.000 m de frente acostável, com profundidades que variam de 9 a 11 m.

A Companhia Docas do Espírito Santo elaborou recentemente seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento para o porto de Vitória, dentro do espírito da nova legislação para o setor.

Como a maioria dos portos nacionais, a Companhia Docas passou pelos processos de ajuste institucional previstos em lei sem grandes sobressaltos, já estando instalados o CAP, o OGMO, pré-qualificados operadores, definido seu regulamento de exploração do porto, dentre outras medidas

necessárias ao cumprimento das determinações legais, bem como a sua inserção em um ambiente competitivo.

O porto possui instalações para atendimento de carga geral e granéis sólidos, representadas por armazéns, pátios e silos. Sua movimentação é bastante diversificada no porto público, com os terminais privativos apresentando uma elevada especialização nos embarques de minério de ferro, gusa e produtos siderúrgicos. Excessão apenas para o porto de Barra do Riacho que opera celulose, no sentido da exportação, do projeto ARACRUZ.

b. Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ

Conforme aqui mencionado, a Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ - é responsável pela administração dos portos do Rio de Janeiro, Niterói, Forno, Angra dos Reis e Sepetiba, representando um complexo portuário de grande porte, com soluções institucionais variáveis de acordo com o tamanho e a característica de cada instalação.

Cada unidade portuária do estado do Rio de Janeiro tem uma vocação muito definida, com seus caminhos institucionais e de desenvolvimento físico traçados em conformidade com um plano estratégico que vem sendo colocado em prática pela administração da companhia, que, no entanto, vem sofrendo reveses decorrentes do tamanho da instituição e da forma como foi utilizada pelo governo federal durante todo o processo de transição, desde a extinção da PORTOBRÁS até os dias de hoje.

Os problemas enfrentados pela companhia, em boa parcela, são resultantes da absorção de contingentes de mão-de-obra oriundos da extinta PORTOBRÁS, diretamente pela transferência de vínculo dos empregados, com sua realocação dentro da CDRJ no Rio de Janeiro, ou colocando-os à disposição em Brasília, o que, afinal, permitiu a formação do quadro de funcionários da Diretoria de Portos do Ministério dos Transportes.

Mas o maior peso veio com a absorção da antiga Companhia Brasileira de Dragagem - CBD -, e a incorporação do Instituto de Pesquisa Hidroviária - INPH - e do Centro de Ensino Portuário - CEPOR. Esses órgãos agregaram muito pouco em termos de capacidade de geração de receita para a companhia, porém vieram a representar importantes centros de custo.

A CBD, ao longo dos últimos sete anos, veio tendo seu patrimônio sucateado, sem condições de mantê-lo e atualizá-lo tecnologicamente, deixando de participar ativamente dos serviços de dragagem e derrocamento em portos e hidrovias interiores.

O INPH, por sua vez, por ser um órgão de excelência no campo de pesquisas hidroviárias, vem sendo mantido pela CDRJ, mas sem condições de competitividade no mercado, até mesmo por questões documentais, tendo em vista que a Companhia Docas está inadimplente com tributos federais e não consegue obter as certidões negativas indispensáveis para participação em processos licitatórios do setor público.

Quanto ao Centro de Ensino Portuário - CEPOR -, este foi incorporado à estrutura de uma divisão da CDRJ, perdendo muito de sua capacidade de atuação em nível nacional.

No tocante aos portos sob administração da Companhia Docas, com excessão do porto de Niterói, com pouca expressão no contexto portuário regional, cuja movimentação restringe-se ao trigo a granel, com aproximadamente 127.000 t no ano de 1996, e com parcela significativa de suas instalações arrendadas a estaleiro, os demais portos desempenham funções bem evidentes no contexto econômico do estado do Rio de Janeiro e da própria região.

O porto de Forno, localizado no município de Arraial do Cabo, tem como principal produto movimentado o sal que se destina à Companhia Nacional de Álcalis. O Ministério dos Transportes, por meio de sua empresa de planejamento, o GEIPOT, realizou recentemente estudos com vistas ao

levantamento patrimonial, passivo trabalhista e determinação do valor do porto para efeito de uma possível licitação para sua concessão. Esse mesmo estudo foi feito para os portos de Niterói e Angra dos Reis.

O porto de Angra dos Reis, localizado na baía de Ilha Grande, já foi uma concessão estadual, tendo sido retomada pela União em 1976, que transferiu sua administração para a Companhia Docas do Rio de Janeiro. Inicialmente construído para atender a exportação do café produzido no Vale do Paraíba, hoje tem seu grande movimento representado pelos produtos siderúrgicos da CSN, no sentido da exportação, e trigo, no da importação.

Pelas características físicas e operacionais desses portos em estudo pelo GEIPOT, entende-se que a melhor solução institucional seja mesmo a licitação da concessão dentro dos princípios da lei específica que regula a matéria. Esses portos dificilmente se ajustariam a um modelo semelhante àquele que vem sendo adotado nos portos de maior porte, como Rio de Janeiro e Santos, onde são estimulados a implantação de *Terminal Operators*, via arrendamento de áreas de primeira linha, com as empresas arrendatárias assumindo a responsabilidade pelas operações em seus trechos de cais.

O porto de Sepetiba, se apresenta como a melhor alternativa portuária do estado, frente a crescente degradação do porto do Rio, completamente estrangulado pela área urbana da cidade, sem possibilidades de ampliação e com grande potencial para integrar o porto a um amplo projeto de revitalização de suas áreas e seu entorno urbano.

Evidentemente que o processo de transferência da atividade do porto do Rio de Janeiro para Sepetiba deverá ocorrer naturalmente; entretanto, muita coisa deve ser feita no que tange ao saneamento econômico-financeiro da Companhia Docas, que se encontra no momento em sérias dificuldades, tendo em vista seu programa de parceria para atração da iniciativa privada para assumir a operação do porto.

O principal problema enfrentado está na mão-de-obra operacional, liberada com a passagem para os operadores privados da responsabilidade pelas atividades de manuseio de cargas, dentro dos princípios da Lei nº 8.630/93. É indispensável que se busquem mecanismos de realocação dessa mão-de-obra, seja pela sua absorção pelas empresas operadoras, seja pela disponibilização de recursos para demissão e pagamento dos encargos decorrentes, ou, ainda, pela possibilidade de inscrição desse contingente liberado pela companhia no OGMO.

c. Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP

Apesar de administrar apenas um porto, o de Santos, os encargos da CODESP são bastante expressivos, tendo em vista tratar-se da maior infra-estrutura portuária da América Latina, em cujo entorno desenvolveu-se um núcleo urbano onde a atividade econômica está completamente vinculada aos serviços portuários.

A CODESP, como muitas outras companhias docas, teve que absorver a administração de portos e hidrovias geridos diretamente pela PORTOBRÁS, sendo elas:

- Porto de Itajaí;
- Administração da Hidrovia do Paraná - AHRANA;
- Administração da Hidrovia do Paraguai - AHIPAR; e
- Administração das Hidrovias do Sul - AHSUL.

O porto de Itajaí está sendo municipalizado, dentro dos princípios da Lei nº 9.277/96, desonerando a CODESP desse encargo, mantendo, ainda, sob sua responsabilidade, as administrações hidroviárias aqui indicadas.

Pela sua grande representatividade no contexto portuário nacional, Santos simboliza o grande vilão do “Custo Brasil” nas relações de troca do comércio internacional, assumindo, inclusive, a responsabilidade por ineficiências e custos que estão ligados ao desempenho de outros modos de transporte.

Dentre os portos nacionais, no que diz respeito aos ajustes institucionais exigidos pela legislação em vigor, Santos destaca-se com um projeto bastante elaborado, surgido a partir de um amplo debate interno na companhia e junto aos trabalhadores portuários, intitulado “Projeto Santos 2.000”.⁶

Esse projeto define três linhas de ação a serem seguidas: 1) o planejamento logístico-operacional do porto; 2) a aceleração do processo de arrendamento de instalações portuárias; e 3) o desenvolvimento da reengenharia da CODESP.

Desses grupos de estratégias destacam-se: a elaboração do “Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto” envolvendo todo o estuário santista; a definição e implementação do “Programa de Arrendamentos e Parcerias do Porto de Santos - PROAPS”; a formulação, implantação e monitoramento do “Plano de Ação Imediata - PAI”; e a articulação com todos os agentes envolvidos na questão portuária.

O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, em elaboração, consiste em um conjunto de estudos visando ao aperfeiçoamento organizacional e à melhoria de desempenho, otimização na utilização de suas facilidades e instalações e produtividade das operações portuárias.

O Programa de Arrendamento e Parcerias do Porto de Santos - PROAPS tem como objetivo promover a eficiência operacional, a remodelagem da gestão e a expansão física do porto, com a atração da iniciativa privada que assumirá a frente do processo de desenvolvimento, com a responsabilidade pela atividade operacional do porto, gerando para a administração receita patrimonial. No limite esse processo levará a CODESP a permanecer apenas com as funções de autoridade portuária, como previsto na Lei nº 8.630/93.

E, por último, o PAI - Plano de Ação Imediata -, contempla todas as ações internas da companhia no que diz respeito à efetivação do Projeto Santos 2000. Esse programa tem por objetivo a reorganização da empresa, com separação das funções de administrador do porto das de operador portuário, enfatizando a busca da qualidade, a qual terá um programa específico, e, ainda, a implementação de programas de reciclagem e reprofissionalização para todo o pessoal do porto.

d. Porto de São Sebastião

O porto de São Sebastião teve seu contrato de concessão firmado pela União com o estado de São Paulo em 1934, ano considerado marco na história portuária, tendo em vista a edição de toda a legislação básica para o setor, que vigorou até fevereiro de 1993, quando foi revogada com a nova Lei dos Portos.

A administração do porto é exercida por um órgão da DERSA - Desenvolvimento Rodoviário S.A., empresa do sistema de transportes do governo do estado de São Paulo.

O contrato de concessão é fundamentado em legislação já ultrapassada, porém não conflita com as novas tendências de descentralização da gestão da atividade portuária, principalmente neste momento em que o governo está em vias de assinar inúmeros convênios de estadualização/municipalização de portos com base na Lei nº 9.277/96.

⁶ Mais detalhes podem ser encontrados no Anexo II.

O porto apresenta condições operacionais e de recepção de navios bastante adequadas, mas sua movimentação não é significativa, destacando-se os desembarques sobre os embarques, tendo como principal produto operado a barrilha.

Próximo a São Sebastião está localizado um terminal da PETROBRÁS, o TEBAR - Terminal Marítimo Almirante Barroso, com expressiva movimentação de petróleo cru e derivados, o que determina os elevados quantitativos de movimentação em granéis líquidos que o Porto de São Sebastião apresenta bem como a enorme diferença dos quantitativos no cais público e fora dele.

GRUPO III - REGIÃO SUDESTE
MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NOS CAIS PÚBLICOS DOS PORTOS

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
VITÓRIA	2.769.074	3.255.381	2.999.698	3.038.303	3.187.125	2.929.886	*
NITERÓI	169.240	147.770	145.160	193.319	147.154	164.935	127.460
RIO DE JANEIRO	6.471.462	6.044.331	5.740.192	4.978.754	5.477.338	5.572.924	4.394.804
SEPETIBA	2.649.838	3.407.883	3.573.772	3.182.819	3.435.667	3.517.023	3.274.099
ANGRA DOS REIS	705.818	627.273	338.637	727.414	542.150	464.564	560.362
SÃO SEBASTIÃO	310.375	389.202	492.698	430.734	396.046	409.264	342.758
SANTOS	18.022.820	19.230.399	19.932.572	20.342.678	22.936.376	24.779.044	24.239.170
TOTAL	31.098.627	33.102.239	33.222.729	32.894.021	36.121.856	37.837.640	32.938.653

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

(*) Dados não disponíveis.

MOVIMENTAÇÃO GERAL DE CARGAS NOS PORTOS

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
VITÓRIA	5.201.653	5.168.521	4.984.517	4.771.315	5.420.358	5.133.828	4.956.435
NITERÓI	169.240	173.120	178.337	204.758	147.154	164.935	127.460
RIO DE JANEIRO	21.778.510	19.390.031	17.801.910	19.399.107	17.341.457	18.762.820	13.487.309
SEPETIBA	19.424.863	21.865.836	22.900.814	28.756.279	26.532.093	25.254.477	23.910.127
ANGRA DOS REIS	23.601.373	23.989.889	22.317.544	20.866.738	12.765.780	14.746.435	12.479.440
SÃO SEBASTIÃO	34.300.873	29.725.574	32.859.751	32.772.927	35.015.775	35.635.719	37.140.302
SANTOS	28.847.630	29.097.528	28.421.252	29.111.337	34.121.361	35.111.367	36.339.360
TOTAL	133.324.142	129.410.499	129.464.125	135.882.461	131.343.978	134.809.581	128.440.433

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

4.2.4 Grupo IV - Região SUL

Este grupo de portos abrange os estados do sul do país, ou seja: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, com as seguintes infra-estruturas portuárias:

- Porto de Paranaguá - Paraná;
- Porto de Antonina - Paraná;
- Porto de São Francisco do Sul - Santa Catarina;
- Porto de Itajaí - Santa Catarina;
- Porto de Laguna - Santa Catarina;
- Porto de Imbituba - Santa Catarina;
- Porto de Porto Alegre - Rio Grande do Sul;

- Porto de Pelotas - Rio Grande do Sul;
- Porto de Rio Grande - Rio Grande do Sul;
- Porto de Estrela - Rio Grande do Sul; e
- Porto de Charqueadas - Rio Grande do Sul.

Além desses portos públicos a região Sul concentra um grande número de terminais privativos, vinculados a projetos diversos, que vão desde a movimentação de derivados de petróleo, pertencentes à PETROBRÁS e a outras distribuidoras, até instalações portuárias rudimentares que atendem a pequenas indústrias pesqueiras.

As administrações portuárias encontradas no grupo estão sob regimes jurídicos distintos, destacando-se as concessões estaduais que estão presentes no Paraná, para os portos de Paranaguá e Antonina, e em Santa Catarina, para o porto de São Francisco do Sul. Essas concessões foram feitas em décadas passadas, tendo como fundamento legal uma legislação já ultrapassada, principalmente após a edição da Lei de Concessões, que vem norteando as ações do governo federal nessa matéria, com importantes exemplos na área rodoviária e em outros setores de infra-estrutura.

O estado do Rio Grande do Sul obteve a concessão para exploração comercial de seus portos em 1934, por um prazo de 60 anos, o qual foi prorrogado de 1994 até março de 1997. A partir dessa data, com base na Lei nº 9.277/96, que permite a estadualização de portos, o governo federal firmou convênio com o estado delegando a administração dos portos de Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, que retornam, assim, à tutela do governo estadual, sob um novo modelo institucional, com compromisso de levar adiante os preceitos da Lei dos Portos (Lei nº 8.630/93), principalmente no que diz respeito ao processo de privatização dos serviços portuários.

Outro exemplo de concessão é o do porto de Imbituba, delegada a uma empresa privada, a Companhia Docas de Imbituba, sendo a única remanescente de um grupo de portos concedidos pelo poder público na primeira metade deste século à iniciativa privada. Esse período, principalmente a década de 30, foi marcante na vida institucional do setor portuário, época que se destacaram grandes concessões de portos, assim como a definição da base legal que regeu o setor portuário até o advento da Lei nº 8.630/93.

Os portos de Itajaí e Laguna, em Santa Catarina, eram administrados diretamente pela extinta PORTOBRÁS e, dessa forma, como diversos outros portos nacionais já analisados neste documento, foram entregues, mediante convênio de descentralização, à gestão de uma companhia docas. Nesse caso específico foi a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP - a empresa que veio a assumir a administração desses portos. A CODESP, já abordada na análise dos portos do Grupo III, absorveu, ainda, as administrações hidroviárias do rio Paraná (AHRANA), do rio Paraguai (AHIPAR) e do Sul (AHSUL).

O conjunto de portos desse Grupo IV tem expressiva participação no total da movimentação de mercadorias dos portos nacionais, com destaque para os produtos agrícolas e da agroindústria, representados, principalmente, pelos grãos, como a soja e seus derivados. O total de movimentação de mercadorias nos cais dos portos públicos da região Sul atingiu aproximadamente 34,0 milhões de toneladas em 1996, com concentração mais expressiva nos portos de Paranaguá e Rio Grande. Cabe ressaltar, no entanto, que o porto de São Francisco do Sul vem apresentado resultados significativos, com crescimento de cerca de 60% no período 1990-1996 em seu cais público.

Dentro de uma abordagem direta sobre os resultados operacionais dos portos dessa região, o porto de Paranaguá destaca-se com expressiva movimentação em seu cais comercial,

tendo a navegação de longo curso maior participação no volume total das cargas operadas no porto. No sentido de desembarque, com importação do exterior, aparecem os fertilizantes como principal produto, seguido de derivados de petróleo e álcool, vindo em seguida a cevada. Entretanto, é no sentido da exportação que o porto de Paranaguá se destaca realmente, dado seu caráter de ponto de transbordo de importante corredor de transporte da região Sul, servindo, inclusive, como entreposto de cargas de exportação do Paraguai. As principais mercadorias movimentadas são a soja e seus derivados, que atingem a casa de 10,0 milhões de toneladas/ano, embarcadas com destino aos mercados do exterior.

O porto de Paranaguá sobressai-se, ainda, como um dos mais importantes portos nacionais na movimentação de contêineres, onde é superado apenas pelos portos de Santos e Rio de Janeiro.

O porto de Antonina, apresenta resultados operacionais em seu cais comercial extremamente modestos, sem qualquer representatividade no contexto nacional, e até mesmo no regional.

No estado de Santa Catarina encontram-se importantes infra-estruturas portuárias, com três regimes distintos de exploração: uma concessão estadual, no caso o porto de São Francisco do Sul; um porto municipalizado mediante o Convênio nº 08/97 de 19/12/1997, o caso de Itajaí; e uma concessão privada, como o porto de Imbituba. Além desses três portos encontra-se no estado o porto de Laguna, sem qualquer significado do ponto de vista operacional, tendo sua origem no objetivo de atender a frota pesqueira do estado, com instalações, ainda que simples, voltadas para a atividade da pesca.

O porto de São Francisco do Sul vem se destacando no cenário regional, tendo em vista suas excelentes características físicas e geográficas, constituindo-se em porto alternativo ao de Paranaguá, com potencial, a partir de uma política comercial agressiva com participação ativa, operacional e financeira, da iniciativa privada, de vir a competir efetivamente com aquele porto paranaense.

A movimentação total do porto de São Francisco do Sul ultrapassou 3,0 milhões de toneladas em seu cais comercial no ano de 1996, com participação acentuada nesse volume das exportações de soja e derivados. É expressiva a movimentação de petróleo cru em terminal próximo ao porto público, caracterizada como movimentação fora do cais nas estatísticas oficiais.

A movimentação de contêineres no porto de São Francisco do Sul apresentou verdadeiro salto de 1990 até hoje, ocupando lugar de destaque no cenário nacional, situando-se na quinta posição dentre os portos brasileiros, logo atrás do porto de Rio Grande/RS.

No tocante à movimentação de contêineres os portos desse grupo, à exceção de Laguna, Pelotas e Porto Alegre, além dos portos fluviais (Estrela e Charqueadas), apresentam importante participação no conjunto dos portos nacionais e, em termos de agregados regionais, só são superados pelos portos da região Sudeste, onde se encontram Santos, Rio de Janeiro e Vitória.

Na seqüência, tem-se o porto de Itajaí, importante infra-estrutura portuária da região, localizado na foz do rio Itajaí-Açú, nas proximidades de inúmeros terminais privativos que, no entanto, não competem diretamente com o porto público. Nesses terminais as cargas mais expressivas são os derivados de petróleo, com destaque para o óleo diesel e a gasolina, operados basicamente pela SHELL.

Em Itajaí a principal carga é o frango congelado, vindo em seguida bobinas de papel, açúcar e preparações, azulejos e cargas diversas containerizadas.

O porto de Imbituba, vinculado à Companhia Docas de Imbituba, pertencente ao Grupo Catão, desde a queda na movimentação de carvão mineral, que contou no início da década de 80 com significativos investimentos do governo federal, pelo Programa de Mobilização Energética - PME -, vem apresentando um comportamento bastante instável, tendo passado por freqüentes alterações de comando que, no entanto, não conseguiram dar maior consistência ao seu modelo de exploração, com definição de sua nova vocação após o período de busca de fontes alternativas de energia.

Em Imbituba ainda são movimentados carvão energético e carvão metalúrgico, porém em volumes reduzidos, atingindo aproximadamente 70,0 mil toneladas/ano. As demais cargas operadas no porto são caracterizadas por carga geral, resultante de competição direta com os portos de Itajaí e Rio Grande, tendo como principais produtos: açúcar, calçado e pisos cerâmicos. São movimentados, também, fertilizantes e produtos químicos sob a forma de granéis sólidos.

Dos principais portos do estado do Rio Grande do Sul apenas o porto de Rio Grande tem peso importante no contexto nacional. O porto de Porto Alegre apresenta restrições operacionais difíceis de serem superadas, com sua movimentação se restringindo cada vez mais ao atendimento básico das necessidades de abastecimento da capital do estado, sem condições de vir a competir com qualquer outro porto. De acordo com estudos efetuados no âmbito do Ministério dos Transportes, tendo em vista que a área do porto está completamente envolvida pelo aparelho urbano da cidade de Porto Alegre, com elevado grau de degradação, recomenda-se sua utilização para projetos de revitalização, dentro do Programa REVAP, conduzido pelo próprio MT.

O porto de Pelotas, localizado às margens do canal de São Gonçalo, que liga a lagoa dos Patos à lagoa Mirim, no município de Pelotas, tem pouca representatividade no contexto de movimentação de cargas, atendendo, basicamente, às demandas locais. Sua atividade operacional restringe-se ao atendimento aos embarques de clínquer e pedras calcárias, produtos para fabricação de cimento, além de minérios diversos, não especificados, porém em volumes pouco expressivos. Em suas proximidades encontra-se o terminal privativo da Olvebra Industrial S.A., especializado na operação de grãos, farelo e óleos vegetais.

O porto de Rio Grande constitui-se na principal infra-estrutura portuária do estado, sendo o único efetivamente marítimo do Rio Grande do Sul, a despeito da classificação dos portos de Porto Alegre e Pelotas como portos de atendimento à navegação marítima, pois recebem navios dessa navegação.

Rio Grande possui, na realidade, três trechos distintos de infra-estrutura portuária, classificados como "Porto Velho", "Porto Novo" e "Superporto", construídos ao longo de 130 anos de história portuária, caracterizando bem a evolução da economia regional e da necessidade de busca de uma saída para a produção do estado, inicialmente ligada aos setores agrícola e da agroindústria, estando hoje mais diversificada.

O principal trecho do porto de Rio Grande é o do "Superporto", onde estão localizados os terminais: de petróleo - operado pela PETROBRÁS; o antigo terminal de carne - hoje adaptado para movimentação de contêineres e se constituindo em importante terminal especializado nesse tipo de operação; o terminal de trigo e soja - TTS; além de terminais privativos localizados dentro da área do porto organizado, voltados, principalmente, para a operação

de fertilizantes e grãos, onde se destacam: FERTISUL, Companhia Riograndense de Adubos - CRA -, COPELMI e COTRIJUI, dentre diversos outros.

Como pode ser visto pela própria especialização do porto de Rio Grande, os fertilizantes, a soja e seus derivados têm preponderância na operação do porto e de seus terminais. No sentido de desembarque destacam-se os fertilizantes, com diversas composições, o trigo e a cevada, com origem no mercado externo. Nas exportações aparecem a soja e seus derivados como principais produtos, vindo, em seguida, fumo e celulose.

No Superporto encontra-se o terminal de contêineres de Rio Grande - TECON -, com movimentação bastante expressiva, situando-se na quarta posição no *ranking* nacional, logo após o porto de Paranaguá/PR. O TECON de Rio Grande foi implantado a partir da infraestrutura existente para a instalação de um terminal de carnes, com os investimentos e a operação sendo entregues, à época, à iniciativa privada, com participação de importantes empresas de navegação com linhas regulares no porto.

A movimentação total do porto de Rio Grande está próxima a 10,0 milhões de toneladas/ano, considerando apenas as operações nos cais públicos. Destaca-se, ainda, Rio Grande como porto de atendimento às navegações lacustre e fluvial, tendo em vista localizar-se no extremo sul do estado, às margens do canal norte que liga a lagoa dos Patos ao Oceano Atlântico. Essas navegações desempenham um papel de *feeder* regional, recebendo e expedindo cargas de e para o interior do estado, além dos modos rodoviário e ferroviário que também atendem o porto.

O porto de Charqueadas, construído com recursos do Programa de Mobilização Energética - PME -, no início da década de 80, tinha por objetivo atender o potencial de produção de carvão mineral do estado do Rio Grande do Sul. Esse porto teve sua importância reduzida com a extinção do PME, com a reorientação dos planos do governo no tocante à sua matriz energética. Atualmente Charqueadas contabiliza a movimentação de carvão mineral da Companhia de Pesquisas e Lavras Minerais - COPELMI - e as operações da Aços Finos Piratini S.A., ambas efetuadas nos terminais privativos dessas companhias. O cais público continua operando carvão mineral, mas vem experimentando significativas reduções em seus fluxos a cada ano, com atendimento em 1996 de aproximadamente 50% do volume de 1986.

Finalmente, o porto de Estrela, construído na década de 70, dentro de um projeto integrado com o Terminal de Trigo e Soja - TTS, do porto de Rio Grande, deveria se constituir em um entroncamento rodoferro-hidroviário, com a finalidade de concentrar cargas, principalmente trigo e soja, que se destinariam, via hidroviária para Rio Grande, local de transbordo para a navegação marítima.

Ultimamente o porto de Estrela vem operando com maior intensidade areia e cascalho, com a soja e seus derivados e o trigo representando apenas 20% do movimento total do porto.

- *Condicionantes Institucionais para os Portos do Grupo IV*

Do ponto de vista institucional os portos da região Sul vem sendo objeto de muitas discussões, com vistas à definição dos caminhos mais indicados para sua administração, sem se distanciar dos objetivos da Lei nº 8.630/93, embora atendendo às especificidades regionais, bem como às condicionantes políticas dos ambientes estaduais.

Nesse contexto sobressaem-se os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, que administram os principais portos da região, possuindo toda uma estrutura organizacional voltada para a gestão da

atividade portuária, mas com forte intervenção política, tendo em vista o poder econômico envolvido, assim como a massa trabalhadora existente.

Os portos de Itajaí e Laguna já foram protagonistas de uma tentativa de privatização, mediante licitação para concessão da exploração da atividade portuária. No entanto, a exemplo dos demais portos envolvidos no processo (Porto Velho/RO e Cabedelo/PB), a iniciativa não chegou a termo, tendo em vista a falta de uma legislação moderna à época que lhe desse respaldo, assim como por algumas falhas na concepção do modelo a ser adotado.

Era expectativa do governo retomar essa linha de procedimento com a edição da Lei das Concessões. No entanto, os longos processos de negociação política sobre controle das infra-estruturas portuárias nos diversos estados da Federação; a busca de melhor conhecimento das realidades regionais; e a necessidade de aprofundamento de estudos técnicos com vistas à definição dos editais de licitação para as novas concorrências para concessão de portos implicaram a postergação do início do processo de concessão e permitiram que o embate político buscasse uma saída institucional alternativa para o setor, o que ocorreu com a sanção da “Lei de Estadualização de Portos e Rodovias”, Lei nº 9.277/96.

Dessa forma, a estadualização de portos passou à dianteira no modelo a ser adotado para as diversas administrações, dentro de uma nova perspectiva onde caberá ao poder público estadual conduzir a privatização dos serviços, conforme expresso em convênios já firmados, bem como nas minutas aprovadas pelo Conselho Nacional de Desestatização – CND -, sempre dentro dos preceitos da Lei nº 8.630/93.

Após a extinção da PORTOBRÁS e antes do advento da Lei nº 9.277/96, a estadualização de portos era feita sem uma base legal consistente, pois essas iniciativas estavam calcadas em decretos de Descentralização de Portos e Administrações Hidroviárias. Esse modelo foi adotado para Cabedelo, entregue ao governo do estado da Paraíba, e Itajaí, delegada sua administração à Prefeitura Municipal de Itajaí.

Com a Lei de Estadualização estados e municípios buscaram ajustar a situação institucional de seus portos, levando o governo federal, via Conselho Nacional de Desestatização – CND -, a aprovar proposta de convênio a ser firmado nos termos da nova lei. Até o presente momento apenas os portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, no estado do Rio Grande do Sul, e de Porto Velho, no estado de Rondônia, foram estadualizados por convênio, conforme previsto na Lei nº 9.277/96.

Outros portos encontram-se com suas minutas de convênio já aprovadas pelo CND, esperando, apenas, a decisão política para a assinatura do documento e regularização da situação institucional. Esse é o caso do porto de Itajaí, pertencente a este grupo de portos em análise, assim como dos portos de Cabedelo e Manaus integrantes de grupos de portos já abordados anteriormente.

- Portos de Paranaguá e Antonina

Esses dois portos são administrados por uma autarquia estadual denominada Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA -, inicialmente criada com o objetivo de assumir a gestão apenas do porto de Paranaguá em 1947, e transformada em 1971 para absorver também o porto de Antonina.

A administração dos portos é exercida pelo governo do estado do Paraná, por intermédio da APPA, autarquia vinculada à Secretaria de Estado dos Transportes, que obteve a concessão do governo federal em 1949, com término previsto para 1992. Nessa data, o governo federal, via Ministério dos Transportes, prorrogou o prazo de concessão para 19 de dezembro do ano 2002.

Do ponto de vista institucional não se verificam muitos problemas com a gestão portuária no estado. Constata-se uma grande parceria com a iniciativa privada, tanto do ponto de vista operacional,

quanto de investimentos na área do porto público, encontrando-se implantados e em funcionamento os órgãos e disposições previstos na Lei nº 8.630/93.

A restrição encontrada está no empenho do governo estadual na definição, já ocorrida, da área do porto público, que, contrariamente ao que ocorreu com os demais portos nacionais, obteve uma área que extrapola os limites físicos do porto, para a qual passa a ter uma ingerência que pode inibir e restringir a ação do empresariado local, o qual, para investir em áreas próximas ao do porto público, tem que obter a aquiescência da administração do porto e, em última análise, do poder público estadual.

As características do porto de Paranaguá são semelhantes às de vários outros portos nacionais, que se constituem em cidade-porto, com a vida econômica do município intimamente vinculada à atividade portuária. Dessa forma, não poderia esse fato ser argumento para a obtenção de uma área de administração extensa, que avança sobre terrenos de marinha e seus acrescidos, passando a disputar com a iniciativa privada áreas onde estão sendo estudadas a implantação de indústrias e terminais portuários privativos.

Um dos argumentos levantados pela administração portuária de Paranaguá é o de que, no passado, essas empresas pagavam ao porto pela utilização do terreno. Na realidade, esses não são da propriedade da APPA, constituindo-se acrescidos da Marinha, cuja titularidade pode ser dada pelo poder público federal, via aforamento, ao postulante. Entretanto, com base em decreto federal que define a área do porto público de Paranaguá, esse aforamento só é possível após ouvida a administração portuária, que, nesses casos, sempre se opõe, levando a iniciativa privada a solicitar a licitação pela APPA das áreas pretendidas, tomando por base procedimento previsto na Lei nº 8.630/93. Esse pode ter sido um recurso utilizado pela APPA para minimizar as condições de entrada muito diferenciadas na concorrência entre terminais privativos com os arrendatários de áreas dos portos públicos.

- Portos do Estado de Santa Catarina

Como já mencionado anteriormente, no estado de Santa Catarina são encontrados diversos modelos de administração portuária, só faltando a figura de uma companhia docas, com atuação restrita ao estado, para que se tenha uma cobertura total de modelos institucionais de gestão portuária previstos em legislação.

Começando por uma concessão estadual, como é o caso do porto de São Francisco do Sul, têm-se, ainda, no estado de Santa Catarina, um porto em processo de municipalização, como o porto de Itajaí, um porto a ser privatizado via concessão, que é Laguna, e uma concessão privada, situação do porto de Imbituba.

Esse conjunto de portos do estado possuem particularidades, mas não se verificam desvios institucionais importantes que mereçam reparos. As observações mais importantes dizem respeito aos caminhos, ou soluções, que estão sendo tomados no tocante aos novos modelos de gestão, principalmente para o porto de Itajaí. No que se refere aos passos previstos na nova legislação do setor, todos os portos do estado vêm cumprindo a contento as exigências legais, com os órgãos e disposições definidas, implantadas e em funcionamento.

- Porto de São Francisco do Sul

Desde 1912 a baía de São Francisco do Sul vem sendo estudada para fins de implantação de uma infra-estrutura portuária. No entanto, esse processo só veio a ser efetivamente consolidado a partir de 1941, com a concessão estadual à Companhia do Porto de São Francisco do Sul.

Em 1955 o estado de Santa Catarina criou a autarquia Administração do Porto de São Francisco do Sul, com as instalações do porto sendo entregues ao tráfego comercial em 1º de julho daquele ano.

Esse porto, como discorrido anteriormente, possui excelentes condições físicas e geográficas para atendimento às operações portuárias, constituindo-se em alternativa ao porto de Paranaguá, no estado do Paraná. Desde a época da extinta PORTOBRÁS, São Francisco do Sul vem sendo alvo de investimentos e atenções, tendo como objetivo dotá-lo de uma infra-estrutura capaz de atrair usuários que procurem um ambiente sem congestionamento, frequentes no caso de Paranaguá, com áreas para expansão das suas instalações, bem como com infra-estrutura de transportes e acessos facilitados, próximo de áreas de concentração industrial.

Após a extinção da PORTOBRÁS, o governo do estado, com suporte financeiro do governo federal, com recursos do ATP - Adicional de Tarifa Portuária -, fez importantes investimentos no porto, tendo como principal item o pátio de contêineres, a partir de um projeto simples, mas de resultado bastante eficiente.

- Portos de Itajaí e Laguna

Esses dois portos, administrados diretamente pela PORTOBRÁS até 1990, foram entregues a partir dessa data, por força de decreto de descentralização, à tutela da Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP -, em caráter transitório, até que uma solução institucional fosse encontrada.

Até 1993 o Ministério dos Transportes trabalhou com a possibilidade de licitar esses portos para exploração de seus serviços pela iniciativa privada, via concessão. Entretanto, esse processo não logrou sucesso, pelos motivos já abordados neste documento, tendo como o principal a falta de uma base legal moderna e consistente com os novos programas governamentais.

Após a sanção da Lei de Concessões, já com o novo aparato legal de que o governo precisava para levar adiante as licitações para privatização de portos, outro componente entrou em cena: a posição dos governos estaduais e municipais que passaram a exigir do governo federal o comando pela condução do destino institucional dos portos em seus territórios.

Esse embate, na realidade, aconteceu durante o período de discussão e aprovação da Lei de Concessões. Após essa fase, com a morosidade do governo na condução das licitações, que deveriam ser acompanhadas por um trabalho de conscientização dos objetivos da política setorial e sua consistência com o processo de modernização dos portos nacionais, os governos de estados e municípios interessados em assumir a gestão das infra-estruturas portuárias existentes em seus territórios, inclusive como contraponto no contexto político, passaram à ofensiva, que resultou, inclusive, no aproveitamento de projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional para o setor rodoviário para inclusão dos portos, permitindo a sua estadualização/municipalização, por período de 25 anos, renováveis, mediante convênio.

Esse quadro se encaixa perfeitamente para o caso do porto de Itajaí, onde o município, desde a primeira tentativa de licitação para concessão, buscava participar do processo, declarando que o porto era de interesse da administração municipal. Mais adiante, com base no mesmo decreto de descentralização que permitiu vincular o porto de Itajaí à CODESP, a prefeitura conseguiu junto ao governo federal a transferência da administração do porto para a esfera municipal, porém em caráter precário e transitório. Essa situação foi modificada com a assinatura do convênio de municipalização do porto (Convênio nº 08/97 de 19/12/1997), sendo sua formalização questão de pouco tempo.

Quanto ao porto de Laguna, este não apresenta perspectivas promissoras, pois possui restrições no seu acesso aquaviário, baixíssimo calado em seus berços de atracação e pouco, ou nenhum, interesse comercial declaradamente manifestado, seja pelo município, seja pela iniciativa privada. A solução mais indicada para o seu caso seria a licitação de suas instalações, sem restrição de uso, o que poderia ser feito com base na Lei de Concessões, ou arrendamento de suas áreas, mantendo-se, nessa alternativa, a vinculação com a CODESP.

- Porto de Imbituba

A construção do porto de Imbituba foi motivada pela ocorrência de carvão mineral no sul do estado de Santa Catarina, que necessitava de meios de escoamento. O seu projeto foi parte integrante de um corredor de transportes que atenderia a exportação do carvão, contando, inclusive, com uma ferrovia.

Em 1922 foi criada a Companhia Docas de Imbituba, pertencente ao Grupo Catão. Entretanto, apenas no ano de 1941 foi dada pelo governo federal a concessão para execução dos melhoramentos do porto e sua exploração comercial.

O prazo dessa concessão deverá se extinguir em 6 de novembro de 2012. A prorrogação desse contrato estará condicionada a interpretação jurídica sobre a legalidade de aditivo de prazo para um contrato de concessão feito com base em legislação já ultrapassada/revogada.

Enquanto isso, os dirigentes da Companhia Docas de Imbituba têm um trabalho árduo pela frente, buscando a nova vocação dentro de um ambiente de competição portuária ao qual não estavam habituados, principalmente levando em consideração a existência de carga cativa como o carvão, que foi o objetivo de sua própria construção no passado. Hoje essa carga não mais existe, ou, pelo menos, não tem a expressão requerida que venha a manter comercialmente o porto.

- Portos do Estado do Rio Grande do Sul

No caso do estado do Rio Grande do Sul, duas situações distintas são encontradas: a primeira refere-se aos portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, subordinados diretamente ao governo do estado, e a outra aos portos fluviais de Estrela e Charqueadas, vinculados à Administração das Hidrovias do Sul - AHSUL -, órgão sob a tutela provisória da CODESP.

O estado do Rio Grande do Sul detinha a concessão dos portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande até maio/97, quando o governo federal assinou convênio de estadualização desses portos com base na Lei nº 9.277/96.

Esses principais portos do estado tiveram histórias semelhantes nos seus desenvolvimentos, com pequenas alterações na cronologia. A origem desses portos vem do final do século passado e início deste século - Porto Alegre com suas obras iniciadas em 1911, Pelotas em 1928, e Rio Grande, o mais antigo, com o "Porto Velho" tendo seu início em 1869, e seu "Porto Novo" começando a ser implantado em 1910. O projeto do "Superporto" só foi iniciado na década de 70, fim da gestão da autarquia federal Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN - e no período da PORTOBRÁS.

Para a administração desses portos o governo estadual criou a autarquia Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais - DEPRC -, que se mantém à frente da gestão dos três portos desde o início da concessão.

O DEPRC, por sua vez, acabou absorvendo as atribuições de manutenção das hidrovias, sendo responsável por serviços de dragagem, com incorporação de significativo contingente de mão-de-obra, e levando a autarquia a uma situação crítica do ponto de vista de gestão do seu passivo trabalhista.

O governo do estado apresentou algumas iniciativas no tocante à modernização do órgão, buscando o enxugamento de seus quadros e ajuste ao novo ambiente institucional do setor, sem dependência de um órgão central, nos moldes da PORTOBRÁS, e com a autonomia política necessária à condução dos destinos da sua infra-estrutura portuária, dentro de perspectivas regionais.

O mesmo DEPRC acabou assumindo o controle dos portos de Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande, quando da assinatura do convênio de estadualização desses portos com o governo federal, em maio de 1997, o qual tem prazo de vigência de 25 anos, renovável por igual período.

Quanto aos portos de Charqueadas e Estrela, vislumbra-se uma alternativa institucional para o segundo, tendo em vista suas excelentes instalações físicas, tanto de acostagem, como de pátios e armazém. Nesse aspecto, Charqueadas deixa muito a desejar, dadas as suas características de porto especializado no atendimento à movimentação de carvão mineral, atualmente sem perspectivas de reversão do quadro de estagnação.

Para o porto de Estrela a alternativa estudada pelo Ministério dos Transportes é a da licitação para concessão de sua exploração pela iniciativa privada. Entretanto, tendo em vista os reveses nesse modelo de privatização, não se detecta qualquer movimento do governo federal na busca de uma solução institucional no curto prazo. Até lá o porto de Estrela continuará vinculado transitória e precariamente à Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP.

Essa é a mesma situação do porto de Charqueadas, também subordinado à CODESP, com o agravante de se constituir em um terminal especializado na movimentação de um produto cuja participação na matriz energética do país é pouco relevante. A alternativa, nesse caso, seria o arrendamento de suas instalações, que passariam a ser geridas por grupo privado interessado, desonerando o governo federal da administração dessa infra-estrutura, bem como a CODESP, que teve que assumir a gestão desse porto distante.

GRUPO IV - REGIÃO SUL MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS NOS CAIS PÚBLICOS DOS PORTOS

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PARANAGUÁ	12.908.719	12.320.855	13.026.926	15.019.916	17.372.173	17.156.747	17.635.155
ANTONINA	22.400	1.160	-	-	42.026	42.518	672.710
S. F. DO SUL	1.913.272	1.565.188	1.933.461	1.710.370	2.578.510	2.711.006	3.128.755
ITAJAÍ	715.740	696.594	969.859	1.078.907	1.204.680	1.190.367	1.396.831
IMBITUBA	1.541.042	929.608	630.361	546.455	850.887	1.184.598	384.618
PORTO ALEGRE	1.631.724	1.805.074	1.685.211	2.000.270	1.772.988	1.621.981	1.029.504
PELOTAS	331.856	360.079	261.292	284.645	314.185	344.656	*
RIO GRANDE	9.870.783	7.638.990	9.937.890	10.245.334	10.923.172	10.579.150	9.318.815
TOTAL	28.935.536	25.317.548	28.445.000	30.885.897	35.058.621	34.831.023	33.566.388

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

(*) Dados não disponíveis.

MOVIMENTAÇÃO GERAL DE CARGAS NOS PORTOS

PORTOS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
PARANAGUÁ	12.908.719	12.320.855	13.026.926	15.019.916	17.372.173	17.156.747	17.635.155
ANTONINA	22.400	1.160	-	-	43.026	42.518	720.646
S. F. DO SUL	8.708.168	8.413.124	8.276.850	9.290.529	10.779.122	9.206.703	11.144.192
ITAJAÍ	1.307.089	1.221.636	1.530.686	1.768.545	1.964.410	1.941.682	2.209.029
IMBITUBA	1.541.042	929.608	630.361	546.455	850.887	1.184.598	384.618
PORTO ALEGRE	11.763.057	11.081.462	10.320.978	8.665.256	10.377.357	6.572.651	5.795.718
PELOTAS	475.030	478.545	312.508	284.645	314.185	346.017	293.367
RIO GRANDE	11.641.582	9.211.752	10.289.546	10.846.897	11.397.138	11.032.129	9.683.491
TOTAL	48.367.087	43.658.142	44.387.855	46.422.243	53.098.298	47.483.045	47.866.216

Fonte: Anuário Estatístico - Ministério dos Transportes.

4.3 Diversidade, Reforma e a Experiência Internacional⁷

As políticas portuárias latino-americanas estão em processo de adaptação ao modelo macroeconômico mundial, perseguindo os objetivos de maior competitividade, eficiência, qualidade e menores custos. Nesse sentido vêm apresentando algumas diretrizes comuns, tais como:

- descentralização;
- reestruturação ou extinção das empresas estatais, que monopolizavam os serviços portuários;
- maior autonomia nos portos;
- transferência das operações portuárias ao setor privado;
- busca de mecanismos que permitam investimentos privados nos portos públicos; e
- a criação de um novo marco regulatório e uma nova definição de papéis dos setores público e privado na atividade portuária.

A modernização portuária na América Latina tem apresentado bases conceituais comuns apesar de inúmeras variações nos modelos ora implementados. No contexto latino-americano, tal modernização não proporciona a transferência da propriedade do solo dos portos ao setor privado. A abertura da atividade portuária à iniciativa privada vem ocorrendo pela sua participação nas atividades comerciais relacionadas à movimentação das cargas, os serviços prestados às embarcações e à operação do equipamento.

O subsetor portuário brasileiro teve sua imagem desgastada, ao longo do tempo, por diversos fatores: falta de investimento, equipamentos defasados, mão-de-obra excessiva, etc. Aliam-se a eles, para o agravamento da situação, a falta de visão sobre a importância estratégica dos portos em uma região ou país e as características do comércio exterior brasileiro, em termos de produção e consumo.

As comparações têm sido uma constante fonte de depreciação dos portos nacionais, principalmente quanto à ineficiência e a custos. Cabem, no entanto, algumas ressalvas que, antes de justificarem, servem para alertar sobre as dificuldades e necessidades da infra-estrutura portuária brasileira. As comparações sempre apontam as deficiências, mas deve-se observar algumas particularidades das diferentes condições internacionais para se detectarem os elementos favoráveis e os desfavoráveis, assim como a orientação política de tratamento da própria atividade portuária, como atividade meio ou atividade fim nos diversos cenários nacionais. Assim, apresentam-se os pontos para reflexão descritos a seguir.

1. O negócio portuário em si apresenta características diferenciadas em relação aos produtos movimentados, e sua viabilidade econômica está acoplada não apenas ao volume e regularidade da movimentação, como também aos fatores de agregação de valor à carga e sua importância como elo na composição integral da distribuição física desses produtos.

2. A rentabilidade da atividade portuária é instável em relação às diferentes cargas. Muitos setores da economia vinculam suas plantas de produção a terminais privativos e especializados para a transferência do modal de transporte terrestre para o marítimo. Outros têm maior dependência das instalações portuárias públicas em virtude de sazonalidade da produção ou especificidades da movimentação da carga.

3. Como atividade fim o que se apresenta mais vantajoso no setor portuário é a movimentação de contêineres, o que é demonstrado internacionalmente pela maior ocorrência

⁷ A experiência internacional está brevemente tratada no anexo.

de empresas privadas interessadas nesse tipo de operação. Entretanto, mais difundida em nível internacional é a noção de porto como atividade meio, mesmo em condições excepcionais de competitividade interportuária, como é o caso dos portos europeus e japoneses.

4. Os portos da Europa ocidental, por exemplo, apresentam vantagens competitivas consideráveis devido à situação geográfica. A alta concentração de fontes de consumo, de alto poder aquisitivo, como a encontrada no Velho Continente, possibilita a competição entre portos de diferentes fronteiras. As vantagens locais dos portos europeus, especialmente quanto à proximidade dos mercados de grande concentração comercial e das principais rotas do transporte marítimo internacional, são fatores decisivos para o sucesso comercial desses portos.

5. Além das condições excepcionais da situação geográfica dos portos europeus, a robustez comercial do continente, com características de interdependência entre os países, resultou em uma eficiente malha multimodal concorrente, com excelente apoio logístico e de informações, regidos por normas desburocratizadas recíprocas, permitindo a evolução institucional dos operadores multimodais, com competência legal para emitir um único documento de responsabilidade sobre o transporte, na travessia por diversos países em múltiplos meios de transportes.

No Brasil, os obstáculos que dificultam o desenvolvimento de um sólido e eficiente sistema de transportes vão desde o estágio econômico-social do país até a sua inserção externa.

Mesmo na importação, há grandes dificuldades para se viabilizar economicamente a implantação de um moderno e sofisticado parque de transporte, tendo em vista a própria concentração dos pólos consumidores.

Enquanto os portos de Hamburgo, Roterdã, Antuérpia, Le Havre, Barcelona e Gênova (os dois últimos no Mediterrâneo) servem maciçamente à rica região que precede os Balcãs, os portos brasileiros só possuem relativa expressão competitiva ao sul de Vitória.

Essas observações sugerem que as condições da atividade portuária no Brasil são desiguais em relação à maioria dos países de primeiro mundo e, apesar das melhores condições competitivas observadas em muitos deles, há uma consciência de seus governos da função estratégica do porto, considerando-o atividade meio e com necessidades de tratamento específico para o bom funcionamento da cadeia logística de transporte e distribuição de produtos. Poucas são as oportunidades de negócio exclusivamente de movimentação portuária. Os terminais de contêineres se encontram entre elas e a armazenagem de forma geral.

As perspectivas de expansão e modernização institucional para o setor portuário estão intimamente ligadas ao ambiente concorrencial instituído no porto e entre os portos. Havendo condições isonômicas de concorrência, a competitividade e o livre mercado terão a incumbência de fazer a seleção natural das tendências que irão proliferar. Caso não se obtenham regras justas, as disparidades vão encarregar-se de definir os segmentos menos favorecidos e empobrecer o ambiente concorrencial.

O equilíbrio das regras do certame portuário cresce de importância, considerando que nossa legislação não elegeu este ou aquele modelo dentre os modelos internacionais vitoriosos. A lei brasileira acolhe todos os principais modelos portuários para assumirem suas marcas nos portos nacionais.

Os principais tipos de perfil institucional encontrados nos portos estrangeiros e citados recorrentemente como padrão de exploração comercial e com regras diferenciadas quanto ao ambiente concorrencial estão presentes em diferentes portos do território nacional.

Abandonado o regime de concentração de serviços públicos federais portuários, com a extinção do DNPN e do DNPRC, a administração pela União é o único regime não utilizado para explorar os portos organizados brasileiros. Todos os demais modelos podem ser citados: os portos federais, como por exemplo Santos e Sepetiba; os estaduais autorizados, tal como o porto de SUAPE; os estaduais delegados, como os do Rio Grande do Sul; os estaduais concedidos, por exemplo, São Sebastião e Paranaguá; os municipais delegados, tal como Itajaí; os concedidos a particulares, como Imbituba e Luís Corrêa; e os terminais privativos, autorizados a particulares e a empresas federais como a PETROBRÁS e a Vale do Rio Doce - CVRD.

Remetendo-nos apenas aos casos positivos, podemos identificar o confronto, dentro de cada porto, em portos como VALPARAÍZO, que adota o sistema de operadores portuários executando seus serviços em áreas comuns do porto público; o modelo dos Terminal Operators da Europa e América do Norte, que são os nossos arrendamentos de instalações portuárias; e o modelo dos portos privados como FELIXSTOWE, que submetem-se a normas semelhantes às que regem os terminais privativos nacionais.

As normas de participação desses concorrentes na divisão das fatias do mercado portuário, sem dúvida, são os fatores determinantes das tendências institucionais dos portos brasileiros.

Até a presente data, essas regras têm sido uniformes quanto às diretrizes políticas e sobre os direitos de exploração, mas díspares quanto às obrigações no exercício dessa exploração comercial, face ao enquadramento de cada segmento perante o poder concedente. A uniformização obedece à correta orientação de que todos os portos devem igualmente agasalhar todos esses tipos de concedentes.

Essa diretriz, entretanto, deve ponderar a racionalidade vocacional de cada porto relativamente a cada tipo de prestador de serviço portuário.

Portos de curta testada para o mar, com poucos berços de atracação, mas dotados de terrenos com pátios de boa profundidade e grande capacidade de armazenagem estática, como o de Valparaíso, comportam muitos operadores portuários e poucos arrendamentos. Nesses portos, os arrendamentos devem ser restritos às retroáreas, para não inibir o número de operadores.

Já os portos que possuem grandes faixas litorâneas ou marginais, podem abrigar maior número de arrendatários, sem frustrar a presença dos operadores nas áreas comuns remanescentes, desde que igualmente abundantes, como em Santos.

Contudo, ao se considerar pertinente uma atuação do poder concedente e dos conselhos de autoridade portuária assumindo um posicionamento indutor do processo competitivo, verifica-se que a concorrência quantitativa possui seus limites balizados pela possibilidade de serem alcançadas determinadas metas de preço e qualidade dos serviços.

Se o objetivo é conhecido e quantificável, tendo como base parâmetros internacionais, as leis de livre mercado podem continuar sem limites de competitividade entre os concorrentes, mas determinados tipos de instalações portuárias devem ser meticulosamente avaliados,

a fim de aferirem-se os níveis de economia de escala recomendáveis para lotear um porto em arrendamentos.

Não se trata de tornar o mercado artificial ou cartelizado, mas sim de medir-se a necessidade de adoção de procedimentos lastreados em bases técnicas sólidas e princípios éticos isentos, para garantir o grau de compensação recomendável ao equilíbrio da justiça concorrencial no porto; e melhor conduzir a confecção de um plano de desenvolvimento e zoneamento, sem quebrar as características positivas de competição com os portos vizinhos.

A concorrência interna pode elevar a qualidade dos serviços e reduzir seus preços, de tal modo que arrendatários e operadores portuários atinjam a necessária eficiência de competitividade internacional.

Entretanto, esperar que um porto melhore seus padrões de qualidade porque foram qualificados 150 operadores para fazer o serviço cuja demanda só é capaz de remunerar 50 é improvável. Equívoco maior pode ser cometido ao se multiplicar o número de arrendamentos portuários até esgotar todas as instalações portuárias.

Ademais, como a expectativa em relação aos investimentos no setor portuário é, talvez, uma das questões mais angustiantes que aflige os órgãos públicos, com o propósito de investir o mínimo em porto e em outras atividades econômicas, a União deve estar atenta e dar condições atrativas aos interessados em investir nos portos públicos. Nesse sentido, verifica-se que para captar recursos privados é indispensável a adoção de uma política transparente e estável, mas concreta, traduzida por normas escritas, simples e claras. Normas que reconquistem a confiabilidade de que hoje tanto carece o setor público responsável pelos portos e que sinalizem a maturidade pública do setor, para que suas atividades executivas passem para o setor privado o mais rápido possível.

O poder concedente deve reservar-se apenas às outorgas previstas na Constituição Federal e à fiscalização das normas de caráter nacional que forem necessárias ao desdobramento do ordenamento jurídico, em nível regional, pelo Conselho de Autoridade Portuária - CAP - e outros institutos criados pela Lei dos Portos, como o Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso - OGMO.

Se a União e o CAP souberem dividir equitativamente o espaço pelos interessados nos portos, sem excluir nenhum segmento, ainda que involuntariamente, o desenvolvimento do setor, sem dúvida, acontecerá. Precisar alguns dos principais conceitos parece importante.

5. PRIVATIZAÇÃO, CONCORRÊNCIA E MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS

5.1 As Competências na Área Portuária

A propriedade do imóvel sobre o qual se constrói o porto não proporciona, no entanto, suficiente fundamentação legal para a outorga da competência portuária, quer entre as pessoas jurídicas de direito público interno, quer para a iniciativa privada.

A competência para explorar portos, em cada país soberano, decorre da sua organização social e da composição dos serviços públicos nacionais. Definido o ente público competente para a exploração portuária, este adquire o *status* de poder concedente.

Trata-se, na verdade de um *dever* atribuído pela sociedade para que o governo organize certas atividades econômicas, que, no Brasil, justificam-se pelo relevante interesse coletivo ou por imperativos ditados pela segurança nacional.

Tal poder/dever, que se consubstancia no art. 175 da Constituição Federal, consiste na obrigação do Estado em manter o funcionamento de serviço público adequadamente.

Abstraídos os aspectos que convergem para o *poder de polícia* do Estado, as demais atribuições inerentes à competência portuária podem ser transferidas a terceiros.

O Estado, no caso brasileiro a União, conserva para si a regulação, a fiscalização e a disposição sobre a exploração portuária, podendo delegar a terceiros a exploração do porto e a prestação dos serviços portuários.

Destacam-se, portanto, três atributos de que se reveste a atividade:

1. poder de outorga;
2. a exploração comercial; e
3. a execução da operação.

Antes da Lei dos Portos não havia como separar a exploração comercial da execução dos serviços portuários, porque ambos eram privilégio da Administração do Porto (art. 19, do Decreto nº 24.508 e art. 12 do Decreto nº 24.511, ambos de 29 de junho de 1934).

Isso altera substancialmente a interpretação do art. 21, inciso XII, alínea F da Constituição Federal, que confere à União a competência para explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres. Trata-se de um ponto que fora inicialmente polemizado pelos concessionários de portos.

5.2 Os Regimes de Exploração Comercial

A Constituição Federal assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, ressalvados os casos exceções por lei. A exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou em razão de relevante interesse coletivo. A atividade portuária pertence a um dos ramos da economia, que começam a caminhar para sua conquista de independência do setor público. Entretanto, subsiste, ainda, o art. 21, inciso XII, alínea F, da Constituição Federal, que atribui à União a competência para explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres. Enquadrado como Serviço Público Federal, incumbe à União a prestação da atividade portuária, que pode exercer essa competência diretamente ou mediante concessão, permissão ou autorização (art. 175 da CF).

Daí surgem, primeiramente as duas principais vertentes para o regime de exploração comercial dos portos brasileiros: administração direta da União e administração delegada pela União. Como administração direta da União, podemos incluir todos os órgãos federais, que fazem a exploração comercial de portos nacionais, outorgados diretamente pela lei, ainda que titulares de personalidade jurídica própria, distinta da União. Na segunda vertente, encontramos novo desdobramento, que são as formas de delegação, discriminadas na Constituição Federal - a concessão, a permissão e a autorização. Estas são as alternativas que constituem regimes jurídicos para a exploração comercial dos portos brasileiros.

5.2.1 Administração direta da União

Devemos distinguir competência originária e competência derivada.

Originariamente, só a União pode explorar os portos organizados. É o que chamamos de *administração direta*.

Exerceram a administração direta de portos as antigas *Mesas de Rendas*, vinculadas ao Ministério da Fazenda, e o Ministério dos Transportes, inclusive por meio do Departamento Nacional de Portos e Navegação – DNPN - e do Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais – DNPRC -, uma vez que pertenciam ambos à sua estrutura orgânica.

O conceito de administração direta pode ser estendido às sociedades de economia mista federais, considerando que a descentralização da administração pública regida pelo Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67, inclui essas entidades no âmbito da administração federal.

Tal ocorreu com o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis – DNPVN -, com a Empresa de Portos do Brasil S. A. – PORTOBRÁS - e com a Administração do Porto do Rio de Janeiro – APRJ.

Se o órgão é federal, pertence à União. Se é da União, é administração direta, e não concedida.

A exploração indireta dos portos pode ser descentralizada exclusivamente pela União, mediante concessão, permissão ou autorização.

Não vamos discorrer sobre a natureza jurídica dos institutos acima, mas convém salientar que, no campo jurídico, só existem os três regimes constitucionais de exploração de serviços públicos por terceiros, dos quais só a autorização independe do processo de licitação.

5.2.2 Administração delegada pela União

5.2.2.1. A concessão portuária

No passado, a concessão era gratuita, mas implicava obrigação de investir em toda a infraestrutura portuária, que podia incluir até a aquisição do imóvel, em nome da União, mediante desapropriação. Em troca dos investimentos em obras de construção do porto, a União concedia exclusividade para a exploração das facilidades e serviços portuários.

Hoje, diferentemente, os portos brasileiros se encontram, em grande parte, construídos. A concessão atual visa ao reaparelhamento, ao melhoramento, à modernização e à gerência eficiente dos portos. Sua concessão poderá ser licitada por concorrência ou leilão. Na modalidade de leilão, a concessão será sempre onerosa, pois ganha o maior lance.

A Lei dos Portos subtraiu do concessionário o direito de explorar, *com exclusividade*, os serviços portuários. O governo federal, por intermédio do Ministério dos Transportes e do Grupo Executivo de Modernização Portuária – GEMPO -, radicaliza o posicionamento no sentido de que as companhias docas pertencentes à união e as administrações de portos concedidos devem retirar-se totalmente da operação portuária.

Persiste, a favor do concessionário, a *exclusividade de exploração da infra-estrutura portuária*, que se remunera pela antiga taxa de utilização do porto, cobrada dos armadores como contraprestação das facilidades aquaviárias, mais a nova taxa de infra-estrutura terrestre que é paga pelos operadores portuários quando operam nas instalações públicas gerais, e pela crescente receita decorrente do arrendamento de terrenos integrantes do patrimônio do porto.

A concessão portuária, para ser conferida com a serenidade do cumprimento de todas as formalidades legais, deve atender também aos preceitos da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995. O art. 2º dessa lei, que estabelece normas para as concessões e permissões de serviços públicos, veda à União a outorga de concessão sem lei que lhe fixe os termos. A promulgação de lei específica para a concessão portuária poderá dirimir dúvidas e dar diretrizes sobre temas polêmicos, tais como: se a União deve cobrar remuneração pelo patrimônio do porto; se a licitação deve ser julgada pela maior oferta

ou menor tarifa; se os empregados portuários devem ser indenizados ou absorvidos; se a receita do porto é limitada ao custeio ou pode ser reinvestida; se o capital do concessionário deve ser amortizado como custo da exploração do porto ou se o resultado da operação e seus riscos comerciais abrangem o capital e sua remuneração, etc.

A discussão técnica que esses temas têm provocado no ambiente portuário é boa para instruir o processo legislativo mas não para gerar direitos e obrigações sem origem legal. Resta lembrar ainda que os antigos preceitos sobre concessões portuárias, com carência e demanda para alteração, ainda estão em vigor por força da Lei nº 3.421, de 10 de julho de 1958, que não foi revogada.

5.2.2.2 A permissão portuária

No direito administrativo, distingue-se a permissão da concessão, por algumas características que muitas das vezes não estão presentes no caso concreto.

Para mencionar as mais aparentes, pode-se dizer que a concessão é regida por um contrato, enquanto a permissão é um ato unilateral conferido pelo Outorgante a tempo indeterminado, podendo, entretanto, revogá-lo em atendimento ao interesse coletivo.

A possibilidade de revogação *ad nutum*, em razão apenas do Poder de Império, estigmatiza a permissão como uma benesse precária. Na prática, avolumam-se os casos de permissão, revestidos de crescentes garantias, mormente quando envolvem investimentos autorizados pelo poder público.

A única permissão, aludida no art. 17 da Lei dos Portos, é em favor das Cooperativas de Trabalhadores Portuários Avulsos Registrados, para estabelecerem-se como operadores portuários, dentro ou fora dos limites da área do Porto Organizado.

Na legislação revogada, encontramos o Decreto-Lei nº 6.460, de 02.05.44, que consagrava a instalação rudimentar como modelo de instalação portuária de uso público, mediante permissão a municípios e estados da Federação.

5.2.2.3 A autorização portuária

A autorização muito assemelha-se às permissões, quanto à sua natureza. A diferenciação básica consiste no fato de que a permissão é a delegação de um serviço cuja prestação incumbe ao poder público, nos termos do art. 175 da Constituição Federal, enquanto que na autorização, a atividade é de vocação e características privadas, mas enquadrada como pública, a fim de permitir melhor regulação e fiscalização via poder de polícia.

A diferença formal positiva, existente na Constituição Federal, está na exigência explícita de que a permissão seja objeto de Licitação, enquanto que a autorização independe dessas modalidades de seleção para o respectivo funcionamento.

O instituto da autorização é utilizado para a movimentação e guarda de mercadorias próprias, bem como para a inserção da iniciativa privada na disputa do mercado dos serviços portuários a terceiros. Anteriormente só abrigava o terminal privativo exclusivo, a quem era vedada a venda de serviços portuários, como atividade fim do terminal.

Outra modalidade de exploração comercial, que se enquadra no instituto da autorização, embora não expressamente caracterizada como tal, é a *Pré-qualificação de Operadores Portuários* para a execução dos serviços portuários.

Ao acolher esses conceitos, devemos ter a percepção de que a doutrina universal no direito administrativo comparado, seguida por nossa Carta Magna, é taxativa ao discriminar esses regimes ju-

rídicos de exploração comercial como os únicos juridicamente concebidos, por dependerem de previsão legal.

5.2.2.4 A delegação e a descentralização

Delegar significa transmitir poderes. Na definição de Humberto Piragibe Magalhães e Cristóvão Tostes Malta, *delegar é o ato pelo qual uma pessoa transmite a outra uma incumbência que à primeira competiria* (Dicionário Jurídico).

Hely Lopes Meirelles, seguido por outros especialistas do direito administrativo, faz a distinção entre outorga e delegação, dependendo a primeira de competência conferida por fonte legal; e sendo a segunda decorrente de ato celebrado pela pessoa que detém o poder originário para executar ou transferir a execução de serviços públicos.

Nesse sentido, concessão, permissão e autorização constituem formas de delegação de serviços públicos.

A Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996, autoriza a União a delegar aos municípios e estados da Federação, mediante convênio, a administração e exploração de rodovias e portos federais. O dispositivo da lei, que trata das delegações portuárias, é o art. 2º, e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.184, de 24 de março de 1997.

Os portos incluídos na faculdade de delegação são os então pertencentes à PORTOBRÁS; os subordinados às Companhias Docas Federais; os portos que já estavam delegados ou concedidos a estados e municípios, como é o caso dos portos gaúchos e o de Itajaí, e as instalações portuárias rudimentares.

Inicialmente, era desejo do Ministério dos Transportes transferir aos municípios ou estados os portos sem interesse para a iniciativa privada, e as instalações portuárias rudimentares, em sua grande maioria fluviais, que já pertenciam a essas Unidades da Federação.

Por ocasião da edição do Decreto nº 2.184/97, foi suscitada a suspeição da iniciativa privada no que tange ao exercício da autoridade portuária, inerente ao objeto da concessão portuária.

Questiona-se a isenção do concessionário privado para abrir a execução dos serviços para os operadores portuários, bem como em deferir os requerimentos de licitação para arrendamento de instalações do porto concedido, quando implicarem sacrifício comercial para o concessionário.

Daí o art. 3º do Decreto de Descentralização Portuária incluir, entre outras cláusulas necessárias do Convênio de Delegação, aquelas referentes à obrigação de dar prosseguimento à política de privatização da operação portuária e de arrendamento de áreas e instalações fixadas pelo governo federal.

5.3 Os Serviços Portuários e a Exploração Comercial

A questão da concorrência comercial, no porto e entre portos, ainda não está suficientemente amadurecida, e merece detido exame quanto aos divisores das condições isonômicas de competitividade.

5.3.1 A natureza dos serviços

As alterações processadas no conceito do que se compreende por *Serviço Portuário* pode levar a conclusões inusitadas. Até a denominação legal mudou. Em seu lugar, temos hoje a *Operação Portuária*.

A Constituição Federal de 1988 inclui a exploração de portos como competência da União, mas não inclui como serviço público federal a execução da Operação Portuária.

O contrato de concessão portuária não confere mais o privilégio de o concessionário executar com exclusividade a Operação Portuária. Ao contrário, o Poder Concedente condiciona a exploração do porto ao compromisso de o concessionário retirar-se da operação.

Os atuais contratos de concessão portuária possuem como cláusula essencial, aquela que limita a competência do Concessionário às atribuições próprias de Autoridade Portuária, vedadas as atribuições de Operador Portuário.

A nossa legislação persegue os padrões legítimos das leis portuárias desburocratizadas dos modelos exitosos dos países do Primeiro Mundo. Nesses países, dentre os quais despontam os do Continente Europeu e da América do Norte, bem como o modelo japonês, prevalece o conceito do porto Land Lord, que nada tem a haver com a inclusão das operações como serviço público. As operações portuárias desses países são desenvolvidas pelos *Terminal Operators* cuja atividade é considerada como serviço privado.

Esse Modelo Internacional, adaptado para a Lei dos Portos, é o de Arrendamentos de Instalações Portuárias que equivalem aos *Terminal Operators*. E os *Terminal Operators* operam à semelhança dos Terminais Privativos, onde os contratos com seus clientes, para movimentação e armazenagem de carga, consistem numa relação de direito privado. Portanto, não há nenhuma razão para exigir do arrendatário de instalações portuárias obrigações que só recaem sobre atividades públicas.

Atividade pública, no setor portuário é a exploração da infra-estrutura do porto organizado. Essa atividade quem comete é a Autoridade Portuária:

- Companhias Docas
- Concessionários Privados
- Municípios Delegados
- Estados Delegados

O porto é explorado mediante a arrecadação das taxas de infra-estrutura e o arrendamento de suas instalações. Os serviços são explorados pelos operadores e arrendatários, cuja atividade não importa em serviço público, pois não exploram a infra-estrutura do porto. Os operadores e arrendatários apenas executam as operações portuárias, cuja infra-estrutura que utilizam é explorada pela Administração do Porto, que auferir tarifa dos operadores e alugueres dos arrendatários.

5.3.2. Os prestadores de serviços portuários e os regimes de exploração

Os serviços portuários, que eram privilégio da *Administração do Porto*, passaram a ser uma atividade concorrencial, aberta a múltiplos agentes que atuam nos diversos tipos de instalações portuárias.

O primeiro, seria a própria Administração do Porto, pois a lei considera inata a sua pré-qualificação como Operador Portuário. No entanto, existe a recomendação por parte do Governo Federal de se abrir espaço para a livre entrada e progressiva inserção da iniciativa privada na Operação portuária.

Os segundos, seriam os demais *Operadores Portuários*, pré-qualificados de acordo com as normas publicadas pelo Conselho de Autoridade Portuária - CAP.

Considerando que os operadores concorrem entre si, por livre escolha do tomador do serviço, sem qualquer condição de preferência, podemos afirmar que a administração do porto e os demais operadores formam uma única categoria. Sobre a primeira, entretanto, pesa a decisão governamental de sua retirada progressiva da operação.

Com idêntica qualidade, ainda existe a permissão do art. 17 da Lei dos Portos, para que as *Cooperativas de Trabalhadores Portuários Avulsos Registrados* se estabeleçam como operadores portuários. O assunto constitui-se em ponto incongruente da Lei dos Portos. A definição de operador portuário (art. 1º, parágrafo 1º, Inciso III) conceitua-o como a pessoa jurídica qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado. O art. 17, entretanto, ao permitir que as cooperativas de avulsos atuem como operadores portuários, admite seu estabelecimento como operadores portuários para a exploração de instalações portuárias, dentro ou *fora* dos limites da área do porto organizado. As cooperativas gozariam de uma condição contraditória, pois a lei autoriza o operador portuário para a área do porto organizado, e a cooperativa pode receber a permissão do art. 17 da Lei dos Portos para explorar instalações portuárias, dentro ou *fora dos limites da área do porto organizado*.

Além de chocar-se com o conceito do art. 1º, parágrafo 1º, inciso III, opõe-se ainda ao preceito do art. 4º, parágrafo 3º, todos da Lei dos Portos, que restringe a instalação portuária de uso público à área do porto organizado. A prevalecer a classificação, teríamos um novo tipo de instalação *sui generis*, que não se enquadra perfeitamente nem como instalação de uso público, porque fora do porto organizado, tampouco como instalação de uso privativo, porque explorada por operadores portuários pré-qualificados para o porto organizado.

Os *Arrendatários de Instalações Portuárias de Uso Público* podem explorar instalações portuárias na simples qualidade de capitalistas. A lei não o impede de investir no porto. Entretanto, talvez o edital de concorrência faça algum tipo de restrição. Contudo, ainda para promover os serviços de movimentação e guarda de mercadorias, os arrendatários, em harmonia com o regulamento de exploração do porto e com o contrato de arrendamento, devem pré-qualificar-se ou designar o(s) operador(es) portuário(s) credenciado(s) para suas instalações.

Temos, ainda, os *Titulares do Domínio Útil de Terrenos de Marinha* dentro da área do porto organizado. Os terrenos de marinha podem ser habilitados mediante autorização da União, como instalações portuárias de uso público ou privadas. A Lei dos Portos denomina de terminal de uso privativo as instalações cujo titular é dono do domínio útil do terreno. A denominação pode levar à conclusão de que seja vedado o uso público em terrenos de marinha, que não integram o patrimônio do porto, mesmo que abrangidos pela área do porto organizado. Em razão de sua localização dentro da área do porto organizado, e atendendo à definição, deve ser operador portuário, como toda pessoa jurídica pré-qualificada para a execução dos serviços de movimentação e guarda de mercadorias no porto.

Os *Titulares de Terminais Portuários de Uso Privativo* também estão habilitados pela Lei dos Portos à movimentação e/ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário. Pode-se interpretar que os terminais privados, donos do domínio útil dos terrenos em que se localizam, devem ser operadores portuários, quando encontrarem-se nos limites internos do porto. Já na hipótese de os terminais encontrarem-se fora da área do porto, não há nenhuma determinação legal que exija sua pré-qualificação como operadores portuários. Ao contrário, a lei teve o cuidado de discriminar que o serviço portuário prestado fora do porto organizado não é definido como operação portuária.

Outra categoria de prestadores de serviços portuários são os *Parceiros em Contratos Operacionais* com a administração do porto ou outros operadores portuários. Este é um caso de agente inominado na lei, ainda não completamente analisado pelos órgãos competentes, mas que já existe em plena atuação nos portos organizados. Se legais, esses agentes devem ser operadores portuários e, mesmo que não o sejam, trabalham sob a responsabilidade regressiva de seu parceiro, que é um operador portuário.

A entrada dos *Operadores Portuários* não visa apenas substituir a administração do porto. Possui objetivos muito mais importantes, que são as vantagens já expostas anteriormente.

A leitura do art. 1º, parágrafo 1º, inciso III, da Lei dos Portos leva a crer que os operadores portuários são os eleitos para assumirem a operação portuária, pois define-os como pessoa jurídica pré-qualificada para tal. Essa prática dependerá do desenvolvimento dos acontecimentos em curso nos diversos portos.

O governo federal vem determinando e monitorando o arrendamento de instalações portuárias. A operação em áreas portuárias arrendadas é monopólio do arrendatário. Isso exclui a participação dos operadores portuários. Exemplificando, no porto de Vitória existem aproximadamente 85 operadores portuários pré-qualificados. Estes dependem do serviço ofertado pela carga e descarga de navios que atracam em apenas nove berços ou instalações de acostagem.

As *Cooperativas de Trabalhadores Portuários Avulsos Registrados* constituem uma espécie de operador portuário. Entretanto, a exigência de que sejam avulsos *registrados* tira do trabalhador a oportunidade de requerer o cancelamento de seu registro profissional (art. 58). Sem a venda do registro de avulso, o operário portuário perde a chance de receber o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP (art.59 c/c art.61). Sem haver requerido a venda do registro de avulso, o portuário não faz jus à complementação de sua indenização para constituir a pessoa jurídica cujo objeto será o exercício da atividade de operador portuário. Sem receber a sua indenização e sem receber a complementação para subscrição do empreendimento de operador portuário, os avulsos não têm condição financeira de organizarem-se em cooperativas ou sociedades comerciais de operadores portuários.

Operadores, cooperativas e arrendatários de instalações portuárias de uso público sofrem condições díspares de tratamento, em confronto com os *Titulares de Instalações Portuárias Privativas de Uso Misto Localizadas na Área do Porto Organizado*.

Essas instalações estão habilitadas a realizar exatamente as mesmas tarefas que os operadores portuários - compare-se a redação dos incisos II, III e V do art. 1º da Lei dos Portos.

Na legislação anterior, a grande conquista fora o reconhecimento formal de que os armadores e embarcadores podiam construir trapiches próprios (Decreto-Lei nº 6.460, de 2 de maio de 1944, art. 7º). Esse reconhecimento aconteceu por ocasião da regulamentação das *Instalações Portuárias Rudimentares*, regime jurídico despido de qualquer burocracia ou caráter monopolístico, e que, estranhamente, ao invés de ser adaptado à modernidade, foi extinto pela Lei dos Portos.

O Decreto-Lei nº 5/66, em seu art. 26, revitaliza o terminal privativo, mantendo as duas restrições, que já lhe eram impostas, no sentido de que a construção seja realizada sem ônus para o poder público e a exploração se faça para uso próprio (movimentar cargas de sua propriedade).

Mais tarde, o Decreto-Lei nº 561, de 30 de abril de 1969, flexibilizou o princípio de utilização exclusiva e passou a admitir a movimentação de cargas de terceiros em terminais privativos, atendendo a interesses coletivos, a critério do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN -, em casos de congestionamento nos portos públicos. Em verdade, em 1969 já havia a disseminação de movimentação de mercadorias de terceiros em terminais privativos. Havia a tolerância das administrações de portos que não estavam equipadas para movimentar e armazenar determinados tipos de carga, como graneis sólidos, e que ainda faturavam as taxas da Tabela "N" da Tarifa Portuária (extinta), devida pela movimentação de carga fora das instalações de acostagem do porto organizado.

Até o advento da Lei dos Portos perdurou a movimentação de cargas de terceiros em terminais privativos, com abusos cometidos por ambas as partes. Era o conceito do atual terminal exclusivo,

com a exceção motivada por congestionamento. Predominava a idéia consensual ser um desperdício não utilizar a ociosidade das instalações portuárias privadas de que carece o porto público.

O concurso dos recursos públicos e privados pode gerar uma economia significativa, resultante do esforço comum para movimentar mercadorias transportadas pela navegação, complementando as necessidades do porto público com o excesso de oferta existente nos portos privados. No entanto, a transposição desse entendimento para a Lei dos Portos sofreu alteração no sentido de que não se trata apenas de complementariedade. Trata-se efetivamente de concorrência comercial. O terminal privativo deixa de ser uma atividade meio do empreendimento de seu titular, que visava exclusivamente à colocação de seu produto no mercado internacional a preços competitivos, e passa a ser um negócio autônomo, com a venda de serviços portuários a terceiros.

Um aspecto relevante no tocante à concorrência deve ser abordado aqui, posto que a concepção de terminal privativo ganhou novos avanços. Não há mais a noção de que o terminal deva movimentar apenas as cargas similares às suas, de acordo com os métodos operacionais e equipamentos, para que foi planejado e construído. De outra parte, conceituando-se o terminal misto como aquele que movimenta carga própria e de terceiros, admiti-se que o terminal movimente apenas carga de terceiros, mesmo que nunca possua carga própria. Essa é uma característica das instalações de uso público, que está sendo estendida para as instalações privadas sem as correspondentes obrigações impostas às primeiras.

A prestação de serviço portuário, sendo competência da União, qualifica a atividade como serviço público federal e, com esta qualidade, subordina-se ao art. 175 da CF, mesmo quando concedido ou permitido.

Assim, a União não poderia delegar a movimentação de mercadorias de terceiros em terminais privativos mistos, sem observar os requisitos do art. 175, parágrafo único, porque essa atividade caracteriza a prestação do serviço público federal, cuja essência não dispensa tais garantias constitucionais.

Outrora, ao sabor do art. 26 do Decreto-Lei nº 5, de 04.04.66, os terminais privativos só poderiam movimentar carga própria a si consignadas. Verifica-se que com a criação do terminal misto na infra-estrutura básica das instalações voltadas para a prestação de serviços públicos, mesmo considerada a origem do patrimônio e dos recursos dos investimentos, de cunho absolutamente privado, prescinde de concessão ou permissão, sendo delegada a atividade portuária mediante simples autorização.

Dessa forma, à semelhança do operador portuário, que é autorizado pelo concessionário dentro do escopo do art. 25 da Lei nº 8.987, de 13.02.95, o terminal privado é autorizado mediante contrato de adesão com a União. A diferença é que o operador portuário responde aos termos do art. 11 da Lei dos Portos e o terminal privativo possui suas obrigações regidas apenas pelos contratos celebrados com a União e com seus clientes.

Estes fatores apresentam os seguintes pontos causadores de divergências:

- os clientes do TUP não gozam da proteção legal e constitucional, mas apenas contratual;
- sua relação com o dono do terminal é regida pelo direito privado;
- há perplexidade quanto à natureza jurídica dos titulares dos terminais privativos, se equiparados a operadores portuários; e
- há controvérsias quanto ao enquadramento da mão-de-obra, inclusive nos aspectos sindicais; quando requisitam o trabalhador portuário avulso, os terminais privativos obtêm condições mais vantajosas, uma vez que alegam condição diferenciada dos operadores portuários, não se sujeitando às negociações previstas no art. 29 da Lei dos Portos.

O *Terminal Portuário de Uso Privativo Misto Localizado fora da Área do Porto Organizado* goza de prerrogativas que não estão presentes nos demais tipos, gêneros e espécies de instalações portuárias. Além de não estar vinculado à garantia dos direitos legais dos usuários, *et pour cause*, não está obrigado a operar a carga dos usuários que, com ou sem motivos justificados, o terminal, por qualquer razão, não queira receber. Os demais são obrigados a fazer as operações portuárias para as quais estejam tecnicamente aptos a executar. Paralelamente às obrigações a que não estão sujeitos, por localizarem-se fora da área do porto organizado, livram-se ainda das obrigações de requisitar a mão-de-obra portuária, porque estão além do alcance do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso - OGMO. Por último, não observam as normas do porto organizado, nem sujeitam-se ao controle da autoridade portuária ou ao Conselho de Autoridade Portuária - CAP -, uma vez que a atuação de ambos está limitada à área do porto organizado.

Observa-se do exposto que podem ocorrer situações em que a concorrência no porto seja prejudicada, ou que as condições de participação no mercado portuário sejam bastante desiguais. Surge daí a necessidade de atenção do poder concedente às condições de competição.

5.3.3 Operadores e arrendatários - a necessidade da regulação

O equilíbrio entre operadores portuários e arrendatários de instalações portuárias é outra responsabilidade do poder concedente.

Os programas de arrendamentos portuários estão sendo monitorados pelas autoridades do governo federal. Pode-se dizer, entretanto, que competem ao Conselho de Autoridade Portuária - CAP -, no desempenho de seus misteres legais (art. 30, § 1º da LP):

- aprovação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento;
- baixar o regulamento de exploração do porto;
- racionalizar e otimizar o uso das instalações portuárias;
- estimular a competitividade;
- zelar pela garantia da concorrência;
- fomentar a ação comercial do porto; e
- desenvolver mecanismos para atração de carga.

Considera-se que deve haver da parte do poder concedente uma diretriz estável para as deliberações que venham a ser tomadas em nível regional. Trata-se de uma divisão de praça, que não depende nem de preço, nem de velocidade operacional, nem de qualidade, tampouco de eficiência oferecida pelos competidores.

A excelência operacional será dada pelo mercado e só prevalecerá a partir da disputa entre operadores portuários.

Tomando-se o conjunto de portos brasileiros, já descrito anteriormente, é possível estimar algumas grandezas para o número de operadores em cada região. Desde logo, apenas o porto de Santos superaria a marca de 150 operadores.

Em um segundo degrau, acima de 50 operadores portuários, pode-se citar os portos do estado do Rio de Janeiro, Complexo Portuário de Vitória, Paranaguá/Antonina e Rio Grande.

Em terceiro lugar estão aqueles portos que se aproximam de 30 operadores portuários: Manaus, Fortaleza, Recife, Salvador/Aratu, São Francisco do Sul (31), Itajaí (18) e Porto Alegre.

Possuem aproximadamente dez operadores os portos de Belém/Vila do Conde, Cabedelo, SUAPE, Ilhéus, Angra dos Reis, São Sebastião e Imbituba.

Já os portos de Macapá, Itaquí, Natal/Areia Branca, Maceió, Estrela e Pelotas possuem, em média, três operadores cada um.

A eleição desses operadores portuários é da livre escolha e preferência dos tomadores dos serviços. Armadores, embarcadores e usuários, de uma maneira geral, optam por requisitar este ou aquele operador. Se nenhum lhes agrada, podem constituir sua própria empresa com a finalidade de operar a sua carga.

Só o operador portuário pode prestar a execução dos serviços portuários. Mas todos podem organizar-se como operadores portuários e disputar sua fatia no mercado. Essa liberdade não existe no arrendamento de instalações portuárias. Quem escolhe o operador portuário para trabalhar nas instalações portuárias arrendadas não é o cliente nem o usuário, mas a autoridade portuária.

Se vinte operadores disputam os serviços em uma instalação de uso comum do porto, o arrendamento dessa instalação retira da operação portuária 19 operadores. A operação vai ser monopólio parcial de apenas um operador que assinar o contrato de arrendamento. Daí a importância do critério de seleção desse arrendatário, para o que a lei exige o processo licitatório.

O licitante vencedor exclui todos os operadores portuários, que ficam obrigados a não mais participarem dos serviços que poderiam ser executados nas instalações arrendadas.

A instalação deixa de ser de uso geral e passa a ser de uso restrito, exclusivamente para o arrendatário. A lei prevê os dois prestadores de serviços para o porto, mas não sinaliza nenhuma preferência ou gradação entre ambos.

Entretanto, é natural que a sobrevivência ou intensidade de sua participação nos serviços portuários dependa exclusivamente das políticas e diretrizes transmitidas e praticadas pela autoridade portuária.

Os portos de Porto Velho e Laguna, por exemplo, onde não há operadores portuários pré-qualificados, auto-sinalizam a sua vocação para serem arrendados.

Portanto, é indispensável notar que a privatização mediante arrendamento é, na verdade, uma medida que tende a reduzir o número de operadores portuários.

Sob essa visão, o arrendamento choca-se com um dos objetivos da privatização, que é elevar a concorrência nos serviços portuários.

Em sentido contrário, existem também vários argumentos para defender os programas de arrendamentos portuários. Os operadores portuários constituem uma categoria com origem nas antigas *Entidades Estivadoras*. As entidades estivadoras são as pessoas autorizadas pelo art. 255, § 2º, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT - para requisitarem a mão-de-obra portuária avulsa. Concentravam-se nas categorias das administrações de portos, caixa portuária (extinta com a unificação dos institutos previdenciários no INPS), armadores e agentes de navegação.

Na prática, eram os agentes de navegação marítima que requisitavam e dirigiam os serviços de estiva a bordo das embarcações. Por esse motivo, são as empresas que se converteram em operadores portuários para adaptarem-se à Lei dos Portos.

Críticas são feitas aos agentes de navegação porque, normalmente, a sua remuneração era calculada sobre a despesa do navio.

Dessa forma, quanto maiores fossem os custos de mão-de-obra e demais taxas e adicionais e despesas conexas acontecidas no porto, maior a base de cálculo para os seus ganhos, e haveria interesse em manter a ineficiência e os altos custos portuários.

A requisição dos trabalhadores avulsos não exige uma estrutura orgânica e de equipamentos ou organização sofisticada, pois a direção das operações de estiva e desestiva, que intermediava entre o comandante do navio e o chefe de equipe dos operários avulsos, dispensava maior aparato operacional.

Essa recriminação foi transmudada para alguns operadores portuários que não dispõem de estrutura e capacidade adequadas para assumir as responsabilidades que lhes são impostas pelo art. 11 da Lei dos Portos.

Falso ou verdadeiro, o fato é que não se compara o grau de comprometimento entre operadores e arrendatários. A estes últimos não basta o atendimento simplesmente a uma norma de pré-qualificação.

O arrendatário de instalações portuárias, além de pré-qualificar-se como operador portuário, é obrigado a comprovar a sua habilitação jurídica, qualificação técnica, qualificação econômico-financeira e regularidade fiscal. Tem que participar de processo licitatório e só adquire o arrendamento se oferecer a maior oferta e/ou a menor tarifa pelos serviços que prestar. Além disso, tem que atender às exigências do edital de licitação, para garantia de patamares mínimos de investimentos, aquisição de equipamentos portuários, tonelagem de carga a movimentar, padrões de qualidade dos serviços, metas e prazos para o seu aperfeiçoamento. Um terminal de contêineres, por exemplo, possui exigências mínimas nas condições das instalações terrestres e aquaviárias, para receber navios de grande comprimento, porte bruto, calado e áreas de estocagem, a fim de viabilizar economicamente o empreendimento. A maioria das instalações portuárias assim o são.

Sob o batismo de *Terminal Operators*, este é o modelo vencedor nos principais portos internacionais que exibem eficiência. É verdade que há países de maior padrão de eficiência portuária, como nos casos daqueles localizados na Europa do Norte, que se preocupam, principalmente, com os aspectos comerciais de seus procedimentos de descentralização e privatização dos serviços. Existe liberdade de contratação, sendo os candidatos selecionados pela sua maior transigência em atender aos interesses do porto público, tendo como pressuposto o notório conhecimento de sua idoneidade, demonstrada ao longo de sua tradição junto aos setores de atuação relacionados com portos. As autoridades que detêm o poder de conceder atividades portuárias podem negociar diretamente as condições de inserção da iniciativa privada nesses portos, sem observar a exigência de procedimentos licitatórios, para melhor ajustarem as necessidades de investimentos e operacionalidade do porto. Nesses casos, o contrato de concessão ou arrendamento prima pelo seu aspecto sinalagmático, visando melhor adaptar as necessidades do porto com as potencialidades do interessado.

No contrato público brasileiro, esses acertos, prévios ou ulteriores, não são possíveis, face à rigidez que a lei impõe ao edital de licitação e à vinculação integral do edital ao contrato.

No Brasil, a grande extensão territorial e a diversidade dos portos tende a valorizar suas peculiaridades. Nesse diapasão, verifica-se que portos concentradores, normalmente, não fazem o varejo próprio de pequenas instalações portuárias.

Já os *feeders* não possuem condições de competitividade para atrair navios *fullcontainers* de modernas gerações.

Para reconhecer a peculiaridade e vocação operacional de um porto é necessário que se adote, no governo central, diferentes comportamentos, normalmente para prestigiar soluções específicas, defendidas pelas representações locais do porto.

Sem embargo, este é o equacionamento para que se conquiste um verdadeiro Porto Autônomo, que atenda às suas próprias necessidades, para melhor servir aos usuários.

Assim tem acontecido nos países descentralizadores e até mesmo nos países que idolatram sua sede central, como a França, mas que identifica as diferenças radicais entre Le Havre, Marselha, Diep, Bordeaux, a serem respeitadas. Uns são autônomos, outros não. Cada um dos portos autônomos, como Le Havre, possui administração relativamente independente de Paris, com normas de exploração e operacionais diferenciadas dos seus congêneres, a fim de melhor atender suas exigências técnicas e físico-geográficas e, assim, preservar sua hinterlândia.

Na harmonização da política do poder concedente, com as vocações particulares do porto, talvez resida o sucesso de um modelo de exploração portuária.

Nesse sentido, a Lei dos Portos não é um manual de instruções para gestão portuária. Institui um ambiente plural para abrigar agentes oriundos de fontes heterogêneas. Os diversos regimes de exploração portuária admitidos no direito positivo brasileiro devem conviver nos portos por meio das leis de livre mercado entre operadores, inclusive de terminais privativos, com os necessários ajustes, balizamentos e diretrizes técnicas e políticas, para não alijar do processo determinados segmentos, cujas condições de competitividade impescindem de tratamento adequado para que se estabeleça a igualdade relativa.

5.4 Condições de Concorrência nos Portos

Não há motivos para manter as diferenças de competitividade entre os diversos tipos de instalações portuárias. Em sentido contrário, há ponderáveis razões para dar um fim às discriminações que ferem o tratamento isonômico entre as instalações portuárias, desde que a nossa Lei dos Portos admite modelos de diversos países e colocou-os na mesma competição.

No Brasil, os portos não competem exclusivamente entre si, nem a competição dentro de cada porto, como já apontado, é exercida apenas entre concorrentes de mesma categoria.

Dessa forma, é indispensável que as condições externas ou artificiais de competitividade não excluam nenhum dos que a lei inscreveu no concurso. Assim, o poder concedente deve usar de sua discricção parafiscal e seu poder de polícia para ajustar as necessidades locais e peculiaridades particulares de cada porto.

Nos portos que possuem muitos operadores e poucos cais ou berços para atracação de navios e instalações portuárias de armazenagem, grita a solução de que deve haver uma restrição na política de arrendamentos, pois com a oferta de prestadores de serviços abundante haverá um ambiente concorrencial rico e saudável.

Nos portos que possuem muito espaço para a expansão e construção de novas instalações portuárias, são oportunos os arrendamentos com exigência de investimentos privados.

Nos portos de maior porte e complexidade, como o de Santos, é possível o desenvolvimento de bons programas de arrendamentos, sem preterir a categoria dos operadores, graças à reserva de áreas de uso geral ou comum, especificadas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto.

Cresce de importância o exercício do poder, nessa fase de definição política, que deve ser casuística para cada porto.

Ainda nesse campo das diretrizes gerais para a competitividade do porto, é importante estar atento para o fato de que nem toda concorrência é salutar. Vide o efeito Buenos Aires, onde o estabelecimento da competitividade teve o custo de quebrar alguns dos concorrentes, na movimentação de contêineres.

Assim, a dinâmica do equilíbrio no ambiente concorrencial impõe a defesa contra a concorrência predatória. A pré-qualificação de operadores portuários, não sendo limitada, tem sua quantidade fixada exclusivamente pelas leis de mercado que a ajusta às suas dimensões. *Entretanto, um programa superdimensionado para arrendamentos de instalações portuárias, implicando inversão de recursos e sinalizando a demanda ilusória por serviços portuários, pode conduzir o investidor privado à falência e o porto ao descrédito.*

Todas as ponderações sobre os níveis de competitividade no porto demonstram a importância de uma correta formulação de diretrizes políticas e administrativas, para prevenir erros que se eternizam em contratos celebrados a longo termo, como os de concessões e arrendamentos portuários, que atingem cinquenta anos.

No final, o importante é que se perceba que existe uma viabilidade de exploração econômica, para gerenciamento das operações pela iniciativa privada, que deve conviver com o porto atividade meio, o qual deve ser estimulado pelos poderes públicos a que o porto estiver afeto.

Para garantir a competição na atividade portuária, a Lei dos Portos abriu duas grandes frentes para concorrer com a administração do porto: a competição entre portos e a competição dentro de cada porto.

5.4.1 A competição entre portos

No primeiro caso, o que propiciou condições de competitividade entre portos foi a quebra do privilégio da administração do porto, via abolição da *Zona de Jurisdição do Porto*.

Apesar de mencionar a palavra jurisdição no art. 1º, § 1º, inciso 1º, a Lei dos Portos, neste dispositivo, deseja apenas referir-se à autoridade portuária que é exercida pelo titular da administração do porto, no que tange ao controle do regulamento de exploração do porto e demais competências legais.

Essa competência alcança apenas o espaço físico da área do porto organizado que compreende suas instalações.

Diferentemente, o antigo conceito de jurisdição portuária, que encontrava-se no Decreto-Lei nº 83, de 26 de dezembro de 1966, estendia uma jurisdição até o início de outra jurisdição portuária (art. 2º), esgotando dessa forma todo o litoral e vias navegáveis interiores.

Por força dos artigos 19 e 12, respectivamente dos Decretos nºs 24.508 e 24.511, ambos de 29 de junho de 1934, só a administração do porto possuía competência para executar os serviços portuários nas respectivas zonas de jurisdição.

Sem reserva de mercado ao longo do litoral e ao longo das margens ribeirinhas, novos portos podem ser delegados pela autoridade competente para competir com as antigas administrações de portos.

Outra medida da Lei dos Portos que propicia a competição entre portos é a possibilidade de *desmembramento das concessões portuárias* contratadas até 26.02.93 (art. 50). Vale dizer que o poder concedente pode promover a competição entre portos que estão entregues a um mesmo concessionário. É o caso das concessões estaduais que possuem mais de um porto em seu território. Podemos citar os exemplos do estado do Rio Grande do Sul, que é concessionário dos portos de Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas, e do estado do Paraná, que é concessionário dos portos de Paranaguá e Antonina.

Ao renovar a concessão dos portos gaúchos para o estado do Rio Grande do Sul, no início de 1997, o governo federal renunciou ao direito de desmembrar a concessão desses portos.

Embora não se tratando de concessões, é inequívoco que a União pode, também, desmembrar o objeto social de suas companhias docas, em consequência das prerrogativas inerentes ao exercício do controle acionário. Poderia, por exemplo, cindir os portos cariocas, capixabas, baianos, potiguares e paraenses, a fim de promover a competição entre portos situados em um mesmo estado.

Essa competição acontece entre os portos catarinenses e parece muito proveitosa para os usuários, haja vista a eficiência dos portos de Itajaí e São Francisco do Sul, assim como a corrida contra as adversidades conjunturais da economia que faz a Companhia Docas de Imbituba para adaptar sua atividade findo o ciclo do carvão, seu principal produto.

Esses portos estão concedidos a diferentes pessoas embora situem-se no território de um mesmo estado. Foram atribuídos, respectivamente, ao município de Itajaí, ao estado de Santa Catarina e à iniciativa privada.

Todavia, existe o argumento de que portos vizinhos devem ser complementares, o que recomenda a sua concentração sob um só controle, a fim de conferir maior racionalidade e melhor planejamento para a sua utilização e integração sistêmica.

Cabe ressaltar que os aspectos institucionais e as composições e condições das cadeias logísticas vinculadas a um determinado porto podem interferir intensamente nas condições de concorrência entre portos.

No primeiro caso, quanto aos aspectos institucionais, a vinculação mais direta de um porto com a União, o estado ou o município poderão determinar melhores condições de investimentos, coberturas de custos tais como dragagem, informatização, segurança, proteção ao meio ambiente, ampliações, etc., colocando-o em posição diferenciada na concorrência com portos que institucionalmente estejam em outra situação. Do mesmo modo maiores investimentos em outros modos de transporte componentes de uma determinada cadeia logística que desemboque em um porto pré-definido comportarão cenários diferentes de competição em relação aos demais portos.

Alguns portos sulinos e da região Sudeste oferecem razoável competitividade entre si. Por exemplo, Imbituba já retirou grande parte da movimentação da indústria de calçados do porto de Rio Grande. Este concorre com Paranaguá e Santos, nos grãos vegetais. O açúcar, fertilizantes e diversos outros produtos também são disputados entre esses portos. Rio de Janeiro e Vitória são ferrenhos adversários, como no caso da importação de automóveis. Todos disputam, na proporção de sua capacidade, as cargas containerizadas, etc.

Essas questões aparecem mais claramente quando se considera a concorrência entre portos em nível continental como suscitam vir à tona nas discussões da Comunidade Econômica Européia, cujas diferenças entre as condições institucionais e de cobertura de custos de portos dos diversos países determinam maiores ou menores vantagens competitivas. Na pauta de negociação do MERCOSUL a regulamentação das condições de concorrência entre portos deverá contar como tema de relevante importância.

5.4.2 A competição dentro dos portos

Dentro de cada porto, a competição não depende exclusivamente da capacidade dos concorrentes. Existe uma forte influência das condições de participação, na contenda portuária.

A mais evidente dessas condições é a ordem ou recomendação que o Poder Executivo impôs às *Administrações de Portos* para que renunciem ao direito dado pelo art. 9º, § 3º, da Lei dos Portos.

A determinação do governo federal para que as companhias docas e concessionários de portos saiam da operação portuária e permaneçam apenas como autoridade portuária exclui da competição a principal espécie dos concorrentes portuários.

De exclusivo a excluído, o operador portuário nato está desclassificado da competição talvez devido às suas condições naturais, que propiciam o uso da infra-estrutura portuária e as prerrogativas de autoridade portuária, exercendo assim, vantagens frente aos demais operadores portuários. Além disso, tem havido por parte de algumas administrações uma certa resistência para sair da operação, por corporativismo ou outros motivos justificados ou alegados.

No que tange aos concessionários, chegou a haver inclusive a ameaça de recorrerem ao Poder Judiciário, a fim de reclamarem seu direito de permanecer na operação, inclusive com exclusividade.

O fulcro da pretensão dos concessionários de portos decorre dos direitos e garantias fundamentais elencados pela nossa Constituição, que assegura a proteção do ato jurídico perfeito e dos direitos adquiridos.

O art. 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal restringe os efeitos da lei, no caso de ofensa a esses direitos individuais e coletivos. Os concessionários de portos, ao celebrarem os respectivos contratos, aperfeiçoam o acordo de vontade consignado nas cláusulas de repercussão financeira, face à obrigatoriedade de manter o equilíbrio da equação econômica da concessão. Paralelamente, adquirem o direito de reger-se pelas normas, de caráter substantivo, em vigor à data da assinatura do contrato.

A despeito dessas prerrogativas legais, que podem estar sendo negligenciadas, os concessionários inconformados reagiram com uma certa inércia. Entretanto, aos poucos e com lentidão, foram implementando a Lei dos Portos. O mesmo pode-se dizer também, com menores proporções, de poucas companhias docas.

A verdade é que a determinação de sair da operação não chega a ser uma violência prejudicial à saúde financeira da concessão, pois o resultado operacional da exploração do porto, sob as normas antigas, não é invejável.

As pesadas taxas de mão-de-obra e o excessivo número de trabalhadores na composição de ternos ou turmas de fainas portuárias implicam, por vezes, um custo de mão-de-obra (montante de mão-de-obra - MMO) superior à receita auferida com os ingressos do preço das taxas das tabelas de serviços de estiva e capatazias da tarifa portuária (montante da entidade estivadora - MEE).

Nessas condições, executar a operação portuária é um pesado fardo que a administração do porto passaria para que os demais operadores portuários a tornassem viável.

De qualquer forma, deve-se permitir uma contrapartida financeira pela perda da operação portuária, sob pena de se negar um dos objetivos da Lei dos Portos, que é o equilíbrio financeiro da administração do porto, sem o que não será factível uma boa operação sobre uma infra-estrutura sofrível.

Assim, a tarifa de infra-estrutura terrestre mais as receitas de arrendamentos de instalações portuárias devem compensar, com equivalência, a retirada da operadora portuária nata.

A saída das docas e dos concessionários da operação propicia a entrada de outros e mais numerosos operadores portuários.

Em suma, nos portos de menor fluxo, a competição entre os operadores deve gerar maior eficiência na movimentação de cargas. Os novos arrendatários também estarão buscando a otimização dos seus arrendamentos e alguma competição entre os portos existentes certamente seria salutar em determinados segmentos, no sentido de redução de custos. Entretanto, há regiões menos populosas que não possuem o vigor para assegurar a demanda comercial necessária para viabilizar numerosos

portos ao seu redor. Cada vez mais é notório que a zona de influência econômica é determinante para justificar a localização ou a multiplicação, em um mesmo local, de portos. Dessa forma, é seguro afirmar que o espaço para a existência de portos não é apenas físico, mas financeiro, logístico e estratégico.

Um dos melhores exemplos do fato é o que vem do nordeste da Europa, onde cabem portos alemães, holandeses, belgas, franceses e espanhóis de primeira grandeza e importância. Essa é a visão privada sobre a conveniência de portos em certa região: sua viabilidade econômica emergente.

Contudo, tal enfoque não invalida outros objetivos nacionais que possam determinar a construção de portos, por motivos de segurança nacional, para integrar e desenvolver pólos dos setores primário ou secundário, e até mesmo para perseguir metas sociais ou de integridade territorial.

Nas regiões menos favorecidas devem ser priorizados claramente alguns portos, no sentido de adequar os investimentos às potencialidades efetivas da região, simplesmente porque a demanda pelo serviço portuário, em boa parte dos casos, é menor do que o potencial explorável pelos portos existentes.

Para estimular a melhoria da qualidade dos serviços portuários nesses portos, que se situam principalmente nas regiões Norte e Nordeste, assume especial importância que a competição seja estabelecida dentro do próprio porto, pois não há condições econômicas de gerar vários portos competidores na vizinhança.

Diversos mecanismos já citados foram criados pela Lei dos Portos para incrementar a competição entre os diversos atores que prestam serviços dentro de um mesmo porto.

O principal obstáculo que impedia a livre concorrência na prestação dos serviços portuários era o direito exclusivo da administração do porto para a sua execução. A revogação dos Decretos nºs 24.508 e 24.511 de 1934 extinguiu o privilégio da administração do porto para a prestação dos serviços portuários.

De qualquer modo, deve-se reconhecer que a intenção de abrir o mercado portuário não é descoberta recente. O Decreto-Lei nº 5, de 4 de abril de 1966, já adotara diversas providências para modernizar os sistemas de transportes. Além de revogar o privilégio da execução dos serviços portuários (art. 28), permite a adoção de novas formas de organização dos serviços e métodos operacionais (art. 12) inclusive no que tange à contratação de mão-de-obra portuária com vínculo empregatício (art. 21) e a criação da empresa estivadora.

Essas matérias foram exaustivamente regulamentadas pelo Decreto nº 59.832, de 21 de dezembro de 1966, e pelo Decreto-Lei nº 127, de 31 de janeiro de 1967. Entretanto, o caráter unilateral dos atos governamentais em período de exceção democrática, sem a conscientização e adesão da sociedade, frustrou a implementação dos novos instrumentos instituídos. A Lei dos Portos, ao contrário, foi editada sob maciço apoio da mídia e adesão popular, inibindo a reação de tantos quantos desejassem manter o *status quo* portuário.

6. CONCLUSÕES - As Principais Tendências de Expansão e Modernização Institucional

Da análise da infra-estrutura portuária do país verifica-se uma grande diversidade de formas de administração e de porte das instalações, que apresentam características e funções distintas para cada região.

Ao se percorrer essas regiões, do norte para o sul, percebe-se que o porto reflete a realidade de seu contexto econômico-social, como não poderia deixar de ser, pois sua atividade é totalmente dependente do nível de desenvolvimento de sua área de influência.

Ao longo da história do setor portuário brasileiro verificou-se a implantação de inúmeros portos, hoje encontrados desde os mais longínquos pontos do interior da Amazônia até os grandes centros de ebulição econômica. Esses portos significam investimentos feitos pela sociedade no decorrer de todo um século e que hoje representam um patrimônio não negligenciável, a despeito de eventuais deficiências.

As especificidades regionais, aliadas a condicionantes políticas, implicaram a implantação de formas distintas de administração dos portos, com ajuste de suas estruturas às peculiaridades do ambiente socioeconômico, com tamanhos compatíveis com as necessidades e perspectivas da demanda por seus serviços.

No período PORTOBRÁS, época de gestão fortemente centralizada, com os portos exercendo basicamente a função operacional, sem qualquer liberdade de posicionamento estratégico frente aos demais portos e ao próprio mercado, buscou-se uma certa homogeneização dos modelos de administração portuária, principalmente por intermédio de companhias docas, como decorrência do cumprimento dos termos da lei de criação da empresa (Lei nº 6.222/75).

Entretanto, não foi possível implantar esse modelo nas regiões mais distantes, como a Amazônia, onde optou-se pelo sistema de administração direta, como se a PORTOBRÁS operasse o porto. Essa situação, mesmo ao se considerar que era transitória, perdurou por todo o período de existência daquela empresa, sendo adotado em outras regiões também.

Na Amazônia, pela sua extensão territorial, pela inexistência de malha viária alternativa ao do modo hidroviário, pela baixa densidade populacional e reduzida atividade econômica, com excessão do porto de Manaus e a Zona Franca, os portos do interior desempenham mais um papel social e geopolítico do que de suporte aos setores produtivos da região.

Essa situação vai sendo alterada de forma crescente quando se passa da região Norte para a Nordeste, em seguida para as Sudeste e Sul.

No Nordeste já se encontram instalações portuárias de maior vulto, bem como uma importante concentração de portos com pequenas distâncias entre eles. Essa situação é decorrente de uma cultura arraigada ao longo de décadas, onde cada estado, aproveitando-se de sua situação geográfica na costa brasileira, com facilidades naturais de acesso, buscou desenvolver uma infra-estrutura para atendimento a atividade mercante marítima, inicialmente visando apenas ao atendimento das necessidades de seus núcleos urbanos e restrita área de influência, partindo, posteriormente, para uma disputa por posição de destaque no cenário regional, estimulado pela falta de uma política setorial consistente que ordenasse as ações e os investimentos nos portos e nos demais modos de transporte.

Ao enfocar as regiões sudeste e sul verifica-se um número extremamente elevado de instalações portuárias de uso público e privado, que indicam a importância e dimensão de seus setores produtivos. Entretanto, a ocorrência de uma concentração de portos nessa região também reflete distorções no modelo de gestão setorial, que estimulou a proliferação de terminais portuários sem preocupação com a racionalidade econômica desses investimentos.

No período em que o setor esteve sob a administração da PORTOBRÁS experimentaram-se dois momentos distintos; o primeiro, ainda sob a influência dos modelos de administração das autarquias que a antecederam, tinha-se como objetivo quase exclusivo ampliar as instalações portuárias, investindo em instalações fixas e equipamentos, com pouca preocupação com os aspectos operacionais,

rendimentos e custos dos serviços prestados; o segundo momento, com impacto importante na direção da empresa, veio com as novas diretrizes do Ministério dos Transportes, priorizando a *performance* operacional dos portos e a busca da otimização da utilização das instalações portuárias, cortando novos investimentos e revendo projetos em curso.

Mas o passo maior dado pelo setor veio com a extinção da PORTOBRÁS, em 1990, representando uma ruptura com o modelo de gestão até então vigente. Porém, foram quase três anos sem uma definição clara do caminho a ser seguido no que tange à gestão da atividade portuária no país, até a sanção da Lei nº 8.630/93, de 25 de fevereiro de 1993, chamada “Lei de Modernização Portuária”.

Essa lei, amplamente debatida no âmbito do Congresso Nacional, com participação ativa de lideranças empresariais, veio sendo implantada dentro dos limites da capacidade de absorção dos novos conceitos pelos diversos agentes, dentro de prazos nem sempre compatíveis com aqueles determinados em lei, tampouco com os anseios dos segmentos empresariais. Esses últimos, cabe ressaltar, após a aprovação da lei passaram a uma postura de observação, deixando de lado o vigor mostrado no período de debate sobre a necessidade de mudança institucional no setor.

Com a Lei de Modernização Portuária em vigor começa o processo de ajuste no setor, inicialmente com a instalação dos conselhos de autoridade portuária, cuja finalidade era levar para um fórum local o debate dos assuntos ligados à gestão do porto, colocando em uma mesa todos os atores interessados na atividade, com poderes de decidir sobre planos de desenvolvimento, tarifas, horário de funcionamento, programa de arrendamentos de áreas, regulamento de exploração do porto e normas de pré-qualificação de operadores portuários; em seguida parte-se para a instalação do Órgão Gestor de Mão-de-obra, que cadastra os trabalhadores avulsos e os coloca no mercado de trabalho a partir da requisição de operadores portuários; no passo seguinte são definidas as normas de pré-qualificação de operadores portuários e qualificadas as empresas operadoras que poderão atuar na área do porto organizado; e, finalmente são definidas as novas estruturas tarifárias e seus valores.

Nesses aspectos praticamente todos os portos atenderam as determinações da Lei nº 8.630/93, embora ainda seja lenta a passagem para os operadores portuários, devidamente pré-qualificados, do controle das operações, que ainda é feito pela administração do porto, que reluta em restringir sua atuação ao papel de “autoridade portuária”.

Um dos pontos mais importantes do novo modelo institucional refere-se à atração da iniciativa privada para a gestão da atividade portuária, como forma de carrear investimentos para o setor, o que exige e pode propiciar uma administração mais ágil e eficiente que aquela exercida pelo poder público.

Essa participação poderá ocorrer de diversas formas, a depender do porte da instalação portuária e seu papel no contexto de sua área de influência.

A Lei nº 8.630/93 previu o operador portuário, empresa privada que fornece seus serviços aos donos de mercadorias e aos agentes de navegação, com negociação direta com os interessados dos preços de seus serviços, sem qualquer ingerência da autoridade portuária, à qual pagará as tarifas relativas ao uso de infra-estrutura, ou aluguel de equipamentos, quando da prestação de seus serviços, e em conformidade com os valores aprovados pelo CAP (Conselho de Autoridade Portuária); outra forma seria o contrato de concessão, via licitação pública, onde o poder concedente, a União, entregaria por um prazo máximo de 50 anos a administração de um porto público para empresa privada, individualmente ou em consórcio, com a exigência do concessionário vir a manter o patrimônio do porto e investir, quando necessário, buscando níveis de eficiência e pleno atendimento às pressões da demanda da área de influência do porto concedido; a terceira forma seria o arrendamento de áreas operacionais do porto, também mediante processo licitatório, no qual os arrendatários se consti-

tuem em *Terminal Operators* e competem com outros terminais e com aqueles operadores que atuam no porto público de uso geral.

O processo de concessão de portos teve um primeiro ensaio, como mencionado anteriormente, antes da sanção da Lei de Concessões, abrangendo os portos de Porto Velho/RO, Cabedelo/PB, Itajaí/SC e Laguna/SC. Entretanto, tendo em vista os questionamentos surgidos durante a licitação e a falta de uma base legal atualizada, o processo foi cancelado, porém com a perspectiva de sua retomada tão logo fosse aprovada a lei específica regulando a matéria, à época em tramitação no Congresso Nacional.

Mesmo após aprovação no Congresso e sanção da Lei de Concessões, o governo não conseguiu levar adiante o programa de concessões, passando a defrontar-se com os pleitos dos governos estaduais para que os portos localizados dentro dos seus limites territoriais fossem a eles transferidos. Essa transferência se deu inicialmente com base nos decretos de descentralização e, após o advento da Lei nº 9.277/96, essa passou a ser o referencial jurídico para a estadualização ou municipalização de uma instalação portuária.

Essa relativa demora, primeiro em relação às concessões e, posteriormente, nos processos de estadualização/municipalização, teve reflexos importantes no setor, como também marcou negativamente aqueles segmentos que esperavam uma ação mais positiva do governo na implementação de uma política portuária, onde o setor privado tem um papel a desempenhar.

É bem verdade que em algumas situações a estadualização/municipalização pode representar maior consistência e harmonia no processo de privatização dos serviços portuários, tendo em vista que ele será conduzido dentro da região à qual o porto pertence e, portanto, levando em consideração especificidades não perceptíveis pelas áreas técnicas do governo federal.

O importante, entretanto, é entender a transferência de um porto ao estado ou município como um passo intermediário no processo de privatização dos seus serviços, o qual se consumará pela concessão dos serviços na forma da lei específica, ou com a implementação plena dos preceitos da Lei nº 8.630/93, com a administração do porto passando a atuar exclusivamente como autoridade portuária, estimulando os operadores portuários a assumirem integralmente todas as atividades operacionais do porto.

Cabe mencionar, entretanto, que a estadualização/municipalização de uma instalação portuária só é cabível para aquelas de porte pequeno ou médio. Não que haja qualquer limitação em lei, ou definição de parâmetros para enquadramento nesses casos. O princípio básico está na própria atividade que o negócio portuário possui, com as exigências, responsabilidade e interesses envolvidos. Em geral, os portos maiores estão com seus interesses negociais definidos, com níveis de competição entre empresas concorrentes bastante altos, além de uma gestão crítica pela qual passam esses portos, geralmente em decorrência do próprio processo de ajuste institucional, quando ainda contam com um importante contingente de mão-de-obra, enquanto abrem espaço às empresas privadas na atividade operacional.

Em alguns casos bem definidos, é possível entender a estadualização/municipalização de uma forma mais duradoura, sem uma perspectiva de curto prazo para sua transferência ao setor privado para gestão e operação, conforme extrai-se do capítulo 4, na medida em que existem pequenos portos, com movimentação incipiente de mercadorias, cuja função é basicamente social, não despertando interesse de grupos privados em assumi-lo. Esse é o caso de pequenos e rudimentares portos do interior da Amazônia, localizados em municípios espalhados às margens dos rios e lagos da região, que têm no transporte aquaviário o único meio de acesso à sua comunidade.

No tocante à condução do processo de privatização, principalmente nos portos maiores, conforme vem se verificando, a opção preferencial tem sido o arrendamento de áreas operacionais para empresas que possuem forte poder econômico, muitas vezes detentoras de linhas de navegação ou controle do fluxo de mercadorias, cuja escala permite buscar um arrendamento por prazo longo com a certeza de que será possível manter e aumentar os níveis de movimentação, e inclusive atender um plano de investimento normalmente exigido para adequação da área arrendada às peculiaridades e exigências dos produtos operados.

Essa situação verificada principalmente nos portos do Rio de Janeiro e Santos, mas com a tendência de ser aplicada à maioria dos portos de médio a grande porte das regiões Nordeste, Sudeste e Sul do país, poderá representar um conflito com os princípios estabelecidos na Lei nº 8.630/93, pois não deixará espaço para aqueles operadores portuários pré-qualificados uma vez que, no limite, as áreas operacionais estarão totalmente ocupadas com “terminais operadores”. Para aqueles que não possuam seus terminais próprios dentro do porto público resta, como única alternativa, prestar seus serviços em áreas restritas, designadas pela autoridade portuária, para o atendimento da demanda das cargas soltas e sem padrão, não aceitas nos terminais dos arrendatários.

Como se depreende da análise do processo de mudança institucional na área portuária, o financiamento do setor está implícito na forma como está sendo transferida a prestação dos serviços portuários à iniciativa privada. O porto público, ao restringir sua atuação ao papel de “autoridade portuária”, sem qualquer participação na operação de cargas, reduz sua necessidade de investimentos em equipamentos, repassando essa responsabilidade aos operadores privados. A administração de porto que arrenda áreas operacionais a grupos privados exige que os arrendatários mantenham o patrimônio público, bem como venham a investir na ampliação e melhoramento dessas instalações, desobrigando a “autoridade portuária” de buscar recursos para tais inversões.

Aspecto vital a ser considerado para a integridade financeira das novas “autoridades portuárias” é o da dispensa, ou absorção, seja pelos OGMO, seja pelos arrendatários e operadores de terminais (“*terminal operators*”), dos atuais quadros de mão-de-obra operacional própria, com ênfase especial para as questões Santos e Rio de Janeiro.

A concessão de um porto, por sua vez, traz como obrigação do concessionário a manutenção das instalações e demais bens sob sua guarda, cumprindo, ainda, um programa de investimentos compatíveis com as necessidades do mercado atendido.

O mesmo se dá com a autorização dada pelo governo federal, mediante de contrato de adesão, para que grupos privados venham a explorar terminais privativos de uso exclusivo ou misto, pois cabe aos empreendedores a responsabilidade pela captação dos recursos necessários à implementação de seu projeto portuário, como também assumir o risco do investimento.

Outro ponto importante no debate institucional refere-se ao grande número de portos existente ao longo da costa brasileira. É necessário que se retome a discussão sobre portos concentradores de cargas, selecionados a partir de parâmetros técnicos, que podem contar com estímulo a investimento, a partir de linhas de crédito preferenciais, com taxas de juros atrativas, que permitam aos concessionários ou arrendatários dotar a infra-estrutura do porto concentrador de cargas das condições adequadas ao atendimento a embarcações de grande porte e de última geração, com níveis de eficiência elevados (redução/eliminação de filas de espera para atracação, rendimentos operacionais em níveis internacionais, segurança à embarcação e à carga, e custos portuários adequados).

Esses portos concentradores de cargas poderiam ser selecionados tomando-se por base os seguintes requisitos, dentre outros:

- proximidade de grandes centros de produção e consumo;

- existência de importantes áreas para expansão física do porto;
- disponibilidade de malha viária terrestre, em padrão compatível com fluxo intenso de mercadorias;
- acesso aquaviário adequado a navios de grande calado de última geração;
- áreas de fundeio e bacias de evolução compatíveis com as características da frota;
- infra-estrutura básica à instalação de distrito portuário-industrial; e
- Infra-estrutura básica para o funcionamento do segmento de serviços conexos às atividades portuárias, de navegação e despachos aduaneiros.

A consolidação dos portos concentradores está ligada ao desenvolvimento do sistema *feeder service*, com os portos alimentadores funcionando e gerando a escala de movimentação requerida pelo sistema. É evidente que o modelo de portos concentradores/alimentadores só terá sucesso se apoiado em uma política de planejamento setorial consistente, que crie mecanismos de incentivo à navegação de cabotagem, com controle e limitações ao transporte rodoviário, e estímulo ao investimento na malha ferroviária, com ações integradas no setor transporte como um todo.

Esses requisitos só poderão ser atendidos com uma completa reestruturação dos mecanismos de planejamento setorial, que deve necessariamente interagir com os órgãos modais responsáveis pela explicitação e condução das políticas dos diversos segmentos de transporte, abandonando o modelo de empresa pública, comprovadamente não eficiente.

Mudanças nessa direção exigirão revisão da estrutura hoje existente dentro do Ministério dos Transportes, inclusive com a perspectiva de retorno de um eventual Ministério da Infra-Estrutura, aparelhando-a e capacitando-a a exercer seu papel de orientação da política setorial. O modelo indicado, nesse caso, talvez pudesse ser o das agências executivas, nos moldes previstos para outros setores de infra-estrutura, dentro dos princípios propugnados pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

ANEXO I
HISTÓRIA DO FINANCIAMENTO DO
SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

Em 30 de novembro de 1903, por intermédio da Lei nº 1144, foi instituída a taxa de 2% ouro para a geração de recursos, dentro do próprio sistema, para os investimentos necessários ao desenvolvimento dos portos. Essa taxa era aplicada sobre o valor das mercadorias despachadas em alfândegas e “mesas de renda”.

Foi em 1934, no entanto, com o Decreto nº 24.508, que os portos nacionais passaram por uma completa regulamentação, com a definição dos serviços portuários e, principalmente, com o estabelecimento de sua estrutura tarifária.

A importância desse decreto para o sistema pode ser dimensionada pelo fato de aquelas definições de serviços e da estrutura tarifária vigorarem formalmente até o advento da Lei nº 8.630/93, e informalmente, na maioria dos portos, até os dias de hoje.

Em 1945 foram expedidos dois decretos-lei com vistas a suprir a atividade portuária dos recursos necessários ao seu reaparelhamento e expansão física, no esforço do pós-guerra e com a visão do desenvolvimento do comércio e da navegação. O primeiro deles, Decreto-Lei nº 7.995, de 24/09/45, instituiu a taxa especial, incidente sobre a tonelada de carga movimentada nos portos, com aplicação destinada à amortização das operações de crédito necessárias ao então imediato e urgente reaparelhamento dos portos.

O Decreto-Lei, nº 8.311 saiu no dia 30 de novembro desse mesmo ano, alterando o nome da taxa especial, que passou a chamar-se taxa de emergência, também incidindo sobre a tonelada de carga, teve sua destinação ampliada para atender, além da citada amortização, aos encargos dos financiamentos contratados pelas administrações portuárias.

Em 10 de julho de 1958 foi sancionada a Lei nº 3.421, que, com os mesmos pressupostos da taxa de emergência e com destinação específica aos portos, cria a Taxa de Melhoramento dos Portos - TMP - em substituição àquela, bem como instituiu-se pelo mesmo ato o fundo portuário nacional.

Essa taxa, diferentemente da sua antecessora, tinha como base de cobrança o valor comercial de todas as mercadorias movimentadas pelos portos, de ou para navios ou embarcações auxiliares.

O percentual de cobrança sobre o valor da mercadoria foi alterado ao longo dos anos, sendo diferenciado de acordo com a navegação (longo curso ou cabotagem), e com o sentido da movimentação (embarque ou desembarque).

A diferenciação das alíquotas estava diretamente vinculada às políticas de estímulo às exportações e ao desenvolvimento das navegações de cabotagem e interior, todas isentas da cobrança a partir de 1969, com gravame sobre os produtos de importação.

Inicialmente, quando da criação da TMP e do fundo portuário nacional, do produto da arrecadação dessa taxa, 60% eram destinados à aplicação em projetos de interesse do sistema portuário como um todo, e os 40% restantes tinham aplicação vinculada ao porto gerador da receita.

Com a criação da PORTOBRÁS, Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975, foram alteradas essas destinações, passando 100% da TMP a se constituírem receita da PORTOBRÁS, sem qualquer vinculação com o porto que a arrecadou.

Esse quadro foi mantido até 1981, quando o Decreto-Lei nº 1.754, de 21/12/79, determinou que todos os “recursos do Tesouro Nacional, vinculados a órgão, fundo ou despesas”, passariam a integrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento - FND -, na proporção de 50% em 1981 e 100% a partir de 1982.

Em 1983, com base no Decreto-Lei nº 1.859, de 17/02/81, o Fundo Nacional de Desenvolvimento foi extinto e todas as suas receitas passaram a ser recursos ordinários do Tesouro Nacional, sem

qualquer vinculação com a atividade que a gerava, perdendo a TMP, dessa forma, a base legal que legitimava sua cobrança.

A partir desse momento o sistema portuário deixou de contar com sua principal fonte de recursos para investimentos, passando a ser totalmente dependente das dotações ordinárias da União, a despeito da comprovada capacidade de auto-sustentação financeira.

Após a extinção da TMP o sistema portuário, por meio da PORTOBRÁS, continuou lutando para o retorno de uma receita vinculada ao setor, com vistas a suprir as necessidades de manutenção e ampliação das instalações físicas dos portos nacionais.

Esse objetivo foi atingido, após muitas discussões técnicas e obtenção de expressivo apoio político, com a aprovação no Congresso Nacional e sanção do Presidente da República, da Lei nº 7.700, de 21/12/88, que instituiu o Adicional de Tarifa Portuária - ATP.

Esse adicional foi fixado em 50% da arrecadação tarifária das operações realizadas com mercadorias importadas ou exportadas, portanto, incidente apenas nas movimentações do comércio internacional, estando isentas todas as cargas das navegações de cabotagem, fluvial e lacustre.

Até a promulgação da Lei nº 8.630/93, o produto dessa arrecadação era destinado, integralmente, à PORTOBRÁS e, depois de sua extinção, ao Tesouro Nacional, para compor os recursos de investimentos do governo no subsetor. Com a “Lei de Modernização Portuária” vinculou-se parte dessa receita a investimentos nos portos que a geraram, em percentuais progressivos até 1997.

Entretanto, em 02/10/96, foi sancionada a Lei nº 9.309 que extinguiu o ATP e revogou o artigo 52 da Lei nº 8.630/93, que definia o percentual dessa receita vinculada ao porto arrecadador. Dessa forma, o subsetor de portos perde mais uma vez sua fonte de recursos para investimentos com destinação legal específica, ficando os portos apenas com aqueles recursos do Tesouro (dotações ordinárias) resultantes de programações orçamentárias aprovadas em lei e com as tarifas por eles cobradas na contraprestação de seus serviços.

ANEXO II A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL⁸

⁸ Este texto contou com a colaboração de Alexandre Xavier Iwata de Carvalho.

1 - Modelos de gestão e titularidade portuária

A experiência internacional de modernização dos portos vem apresentando, nos diversos modelos de gestão, exemplos de conjugação de esforços dos setores público e privado no sentido de se montarem parcerias de atuação em infra-estrutura portuária.

Esta atuação conjunta tem demonstrado características específicas de acordo com o modelo de titularidade portuária adotado por um país ou por um porto.

Por se tratar de um processo que vem ocorrendo nos países desenvolvidos há duas décadas, hoje estão presentes as condições de se observarem, nas sucessivas etapas de modernização, algumas alternativas experimentadas nessa conjugação de forças dos setores público e privado sobre a gestão dos portos.

Os modelos de gestão portuária podem ser caracterizados com base nas principais medidas utilizadas na modernização de um porto ou portos sob a tutela de um modelo específico de titularidade portuária. Gestão e tutela tendem a se sobrepor quando se verifica que a titularidade de um porto condiciona ou estimula uma determinada seqüência de ações, ainda que os alvos perseguidos pelos diferentes modelos de gestão coincidam: eficiência, eficácia, qualidade e bons níveis de produtividade.

Os modelos de titularidade têm sua classificação relacionada ao balanço existente entre o poder público e o poder privado, ainda que existam funções e participações de ambos os poderes em todos eles.

A princípio classificam-se então os modelos de titularidade portuária de forma mais ampla em: modelo de titularidade pública e modelo de titularidade privada.

As principais condicionantes na definição de um modelo de titularidade para um determinado porto ou sistema portuário são os fatores históricos e as características políticas, econômicas e sociais de sua região.

A formação de uma organização de gestão portuária tem dependência de fatores como a constituição do país, as condições do poder local, as condições de investimento das esferas locais, regionais e nacionais, etc.

As duas grandes linhas definidoras de modelos, a pública e a privada, aparecem no âmbito internacional ramificadas em :

- *modelo de titularidade pública:*
 - a - modelo de titularidade federal;
 - b - modelo de titularidade estadual ou regional;
 - c - modelo de titularidade municipal; e
 - d) modelo de titularidade privada.

Os exemplos dos modelos podem ser geograficamente localizados e de, forma geral, estão agrupados por suas regiões.

a. O MODELO DE TITULARIDADE PÚBLICA FEDERAL

O modelo de titularidade pública federal está normalmente vinculado a estados cuja constituição é oriunda do direito romano, como são os casos da Espanha, França, Itália e Portugal. Foge à regra

o porto de Cingapura, de titularidade estatal e não pertencente a um país latino. Sua localização geográfica predomina nos portos europeus do Mediterrâneo.

As principais características gerenciais do modelo são: gestão portuária executada pela autoridade portuária com regime de autonomia, coordenação e controle por parte de órgão federal, constituição de sistema portuário composto pelos portos de interesse nacional, domínio público do solo portuário, e presença do setor privado concentrada na gestão dos serviços portuários e no uso do solo portuário via concessão.

b. O MODELO DE TITULARIDADE PÚBLICA ESTADUAL

Os exemplos mais divulgados são aqueles localizados nos Estados Unidos da América, cujos 185 portos pertencem aos estados.

O modelo estadual vincula a propriedade do solo portuário ao estado, tendo os portos suas administrações geridas ou por autoridades portuárias ou por empresas privadas. As autoridades portuárias dos portos dos EUA formam um total de cem bens abaixo do número total de portos. Elas são constituídas geralmente por doze titulares locais e presididas pelos governadores. No entanto, não há normas rígidas para a determinação de suas funções ou exigências quanto à representatividade de setores específicos na formação desses colegiados, em função da variabilidade das leis estaduais americanas.

Nos EUA, cabe ao governo federal arcar com os custos de dragagem dos canais centrais.

c. O MODELO DE TITULARIDADE PÚBLICA MUNICIPAL

Os portos com titularidade pública municipal estão localizados geograficamente no norte da Europa e são, vinculados aos países pertencentes à Liga Hanseática. Os exemplos mais proeminentes são, entre outros, os portos de Amsterdam e de Rotterdam, os portos belgas de Antuérpia, Amberes e Ghant, o porto de Hamburgo, etc.

Historicamente o município, nesses países, era mais poderoso que o Estado, e a capacidade econômica municipal fazia frente aos investimentos portuários necessários. Nesse caso, predomina a situação do porto dentro do território municipal e sua administração faz parte da administração municipal da cidade onde está localizado. A propriedade do solo portuário é do município, enquanto o domínio dos rios segue em poder do Estado.

Em muitos desses portos, como os belgas por exemplo, há uma administração portuária especial no âmbito da cidade. No entanto, muitas decisões sobre investimentos, concorrências públicas e concessões a longo prazo são tomadas em fóruns tais como conselho municipal, o conselho provincial ou conselho de prefeitos e vereadores.

Esse órgão especial de administração portuária atua sob a égide do direito privado, podendo realizar projetos comerciais e outras atividades que o município, enquanto empresa estatal, não poderia assumir. As principais atividades da administração portuária são aquelas relacionadas com os serviços de operação, ampliação e manutenção das instalações portuárias. O Estado Nacional participa principalmente dos investimentos e do gerenciamento de execução de obras referentes à dragagem dos rios, acessos marítimos ou construção de molhes e eclusas.

O setor privado tem como principais funções a carga e descarga dos navios e a manipulação das mercadorias.

d. O MODELO DE TITULARIDADE PRIVADA

O modelo se desenvolveu preponderantemente no Reino Unido a partir de 1981 com a privatização dos portos nacionais da *British Transport Docks Board* para *Associated British Ports*. Em 1991, os principais *trust-ports* tiveram oportunidade também de se privatizarem.

As principais características do modelo são a gestão por uma empresa privada e a propriedade privada do solo portuário.

Verificam-se como tendências: a empresa privada proprietária de um porto prestar diretamente todos ou quase todos os serviços portuários; priorização das atuações de origem imobiliária; gestão dos portos com critérios estritamente financeiros, em detrimento do caráter estratégico da atividade portuária; e redução dos investimentos após a privatização.

2. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS DE PARCERIA PÚBLICO-PRIVADO EM INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA

2.1 A Experiência Européia

- *O modelo espanhol*

O sistema portuário espanhol de titularidade estatal está formado por 45 portos de interesse geral, gerenciados por 27 autoridades portuárias, definidas na lei dos portos como “entidades públicas” que operam no âmbito do direito privado, com patrimônio independente do Estado, personalidade jurídica própria e plena capacidade de atuação. A coordenação e o controle sobre as autoridades portuárias são desempenhadas pelo *Ente Público Puerto del Estado* que também dispõe da mesma natureza jurídica delas e atua sobre a forma do *holding* do sistema portuário.

Tal modelo vem permitindo, desde 1994, dois anos após a promulgação da nova lei dos portos (lei nº 27/1992), o alcance dos objetivos de redução do custo portuário.

O sistema portuário espanhol se auto-financia na sua totalidade, deixando de depender do orçamento da União. Isso significa que os ingressos gerados pelos serviços oferecidos pelos portos cobrem, desde aquela data, não apenas os gastos de exploração, conservação, administração e depreciação de bens e instalação, como também o financiamento de obras novas, incluídas as grandes infraestruturas (diques de abrigo, dragados, etc.).

A nova lei dos portos espanhóis definiu três categorias distintas de portos com aspectos diferenciados para suas gestões. As três principais categorias compreendem: os portos marítimos, os portos comerciais e os portos de interesse geral do Estado.

As comunidades autônomas podem assumir a responsabilidade sobre os portos de refúgio, os portos e aeroportos esportivos e, em geral, os que não desenvolvem atividades comerciais. Em casos concretos, nos quais as comunidades autônomas puderam assumir a responsabilidade sobre portos comerciais, o fizeram quando esse direito não estava restrito ao Estado e sempre quando os portos não fossem considerados de interesse geral.

Nem todos os portos onde se realizam operações comerciais são considerados de interesse geral mas, na maioria dos casos, nos portos de interesse geral, desenvolvem-se operações comerciais.

A definição de porto de interesse geral do Estado está baseada no atendimento de uma ou mais das seguintes características: a) que se realizem neles atividades comerciais, marítimas internacionais; b) que a sua zona de influência comercial afete de forma relevante mais de uma comunidade autônoma; c) que sirva a indústrias ou estabelecimentos de importância estratégica para a economia na-

cional; d) que o volume anual e as características de suas atividades comerciais marítimas alcancem níveis suficientemente relevantes ou respondam a necessidades essenciais; e) que por suas especiais condições técnicas ou geográficas constituam elementos essenciais para a segurança do tráfico marítimo, especialmente em territórios insulares.

Pela nova lei de portos espanhola foram criadas entidades públicas, as autoridades portuárias, para gerir os portos de interesse geral. Essas entidades têm características, estruturas e competências semelhantes às dos portos autônomos, e sua atuação é coordenada e controlada pelo *Ente Público Puerto del Estado*. Estas novas entidades, *autoridades portuárias e puertos del Estado*, subordinadas ao Ministério de Obras Públicas, Transporte Y Médio Ambiente constituem entidade de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprios, independentes do Estado, e plena capacidade de atuar para o cumprimento de suas finalidades. Atuam sujeitas ao regulamento jurídico privado, inclusive nas aquisições patrimoniais e contratação, exceto no exercício das funções de poder público que o citado regulamento lhes atribui.

Quanto à questão da delimitação de atribuições e responsabilidades das diversas entidades públicas que incidem sobre os portos, em particular entre as atribuições de Estado sobre os portos de interesse geral e as competências das comunidades autônomas e prefeituras sobre o ordenamento do território e o planejamento urbano, a lei dos portos introduziu os seguintes mecanismos:

- a delimitação da zona de serviço far-se-á por um plano de utilização dos espaços portuários, que incluirá os usos previstos para as diferentes zonas do porto e a justificativa da necessidade ou conveniência desses mesmos usos;
- na tramitação do plano de utilização, garante-se a intervenção das administrações urbanísticas, por meio de informe sobre os aspectos de suas competências.
- os planos gerais e demais instrumentos de ordenação urbanística devem classificar a zona de serviço como sistema geral portuário, a ser desenvolvido por um plano especial; a autoridade portuária correspondente formulará o plano especial, sendo reconhecido por lei a essas entidades a capacidade de iniciativa na elaboração do plano citado; e
- as obras de construção nova, de reformas e de conservação, que se realizem pela autoridade portuária no domínio público portuário, não estarão sujeitas à prévia obtenção de licença municipal.

Às autoridades portuárias são atribuídas as faculdades de tramitação e decisão relativas às concessões e arrendamentos.

Os serviços portuários podem ser geridos pela autoridade portuária ou indiretamente por particulares, mediante contratos submetidos também ao direito privado. Isso favorece maior eficácia e rapidez na gestão e prestação dos serviços demandados. As tarifas dos serviços portuários prestados diretamente pelas autoridades portuárias têm caráter de preços privados, embora o ministro de Obras Públicas, Transportes e Meio Ambiente estabeleça os limites mínimos e máximos das tarifas atualizados anualmente.

Tendo em vista que a partir do estabelecimento de limites tarifários para o conjunto dos portos espanhóis a variação não tem sido expressiva nos custos, a maior tendência para a competitividade entre os portos está calcada na diminuição do tempo de permanência do navio no porto e, logo, na qualidade dos serviços portuários.

Os custos portuários espanhóis dependem fundamentalmente de dois parâmetros. Por um lado, o custo portuário, como soma das tarifas que a autoridade portuária cobra pela prestação dos serviços e do custo dos serviços das empresas privadas que operam no âmbito do porto (rebocadores,

amarradores práticos, etc.). E, por outro lado, do custo da estadia do barco e da mercadoria, que está diretamente associado com a permanência de cada um no porto.

• *O Modelo Belga*

Em todo o noroeste da Europa predomina a gestão portuária municipal, como resultante da tradição hanseática, de gestão local ou municipal. Há, no entanto, variações no que diz respeito à influência do governo central sobre a gestão municipal dos portos.

Entre os portos belgas cita-se aqui como exemplo ilustrativo o modelo empregado no porto de Amberes.

O Porto de Amberes está localizado em território municipal e sua gestão é realizada pela administração municipal da cidade de Amberes, proprietária do solo e de quase toda a infra-estrutura portuária. Como o rio Schelt é de domínio público do Estado belga, apenas os molhes sobre o rio são de titularidade estatal concedidos para o município. A nova extensão do porto de Amberes na margem esquerda do rio Shelt, apesar de ter suas instalações situadas em terrenos de propriedade de outras autoridades governamentais locais ou regionais, está legalmente sujeita à gestão municipal. O desenvolvimento da zona industrial desse novo porto (margem esquerda) ficará a cargo de uma empresa intermunicipal, da qual farão parte a cidade de Amberes e as outras autoridades que tenham ingerência sobre a margem esquerda.

A limitação do território da cidade pode se constituir em uma deficiência dentro do sistema de gestão municipal, mas em muitos casos superável, como acontece em Amberes.

A gestão do porto pela cidade está diretamente vinculada à legislação belga de administração municipal. Dessa forma, as atribuições e competências sobre o assunto portuário percorre diversas instâncias.

A principal autoridade municipal é o conselho municipal formado por 55 membros eleitos democraticamente por um período de seis anos e que tem, entre suas atribuições, indicar o prefeito, posteriormente aprovado e nomeado pelo rei. O conselho efetua resoluções tais como normas relativas ao desenvolvimento e vigilância portuários, e tem as decisões sobre os grandes investimentos, as licitações públicas e as concessões de longo prazo. Algumas resoluções do conselho municipal ainda têm que ser ratificadas pelo conselho da província e, em alguns casos, pelo rei.

A administração diária da cidade e do porto estão sob a responsabilidade do conselho da Prefeitura e dos Vereadores, eleitos por uma "junta da cidade". Existe no conselho a figura do "vereador do porto", que tem responsabilidades mais específicas sobre as questões portuárias.

Há apenas alguns anos foi estabelecida uma administração portuária no âmbito municipal, que tem seu próprio orçamento e contabilidade. No entanto, as necessidades de maior autonomia dessa administração estão promovendo a realização de estudos no sentido de se outorgar uma responsabilidade jurídica tal que lhe permita participar como acionista em empresas privadas, realizar projetos comerciais e outras atividades que o município não pode realizar.

A estrutura da administração portuária e suas atribuições estão dispostas da seguinte forma:

A - *Diretoria do Capitão do Porto*, da qual fazem parte dois departamentos: o departamento marítimo e o departamento de molhes e armazéns. o diretor é o capitão do porto.

A.1 - *Ao departamento marítimo* compete as tarefas de polícia portuária, a organização e a minimização do tempo de escala dos navios e barças, e oferecer espaços suficientes para atracação, dia e noite, durante o ano inteiro, para a demanda necessária. Sua principal função é agilizar a operação portuária.

A.2 - Ao departamento de molhes e armazéns cabe o controle das concessões dos molhes, "armazéns", terrenos e guindastes. Além da armazenagem das mercadorias nos molhes e armazéns, controla a armazenagem feita pelo município e assegura o cumprimento das normas portuárias.

B - *Serviços técnicos do porto*, controlado pelo engenheiro chefe e dividido em três seções específicas:

B.1 - *Seção de obras portuárias*, que realiza o desenho, o controle, a manutenção, a dragagem, a construção de canais, eclusas, pontes, "armazéns" municipais, armazéns, edifícios de serviços, etc. A seção também planeja e controla as obras de ampliação do porto, e assessora nas questões de concessão e de licença para construção dos edifícios do setor privado no porto.

B.2 - *Seção de equipamento do porto*, que tem entre suas atribuições o desenho, o controle e a construção de equipamentos mecânicos e elétricos, guindastes móveis e fixos, rebocadores, equipamentos de dragagem, elevadores de granéis, mecanismos de pontes e de eclusas, manutenção do equipamento portuário municipal e o uso geral dos materiais portuários. A seção de equipamento do porto também é responsável pela dragagem dos canais e pelo abastecimento de água potável para os navios.

B.3 - *Seção de distribuição de eletricidade*, que abastece de energia elétrica toda a área portuária, particularmente os clientes privados, os guindastes, pontes e edifícios de serviços, e a iluminação exterior.

C - *Departamento financeiro do porto*. É chefiado pelo diretor do porto.

O papel do setor privado nos portos belgas

A operação portuária, ou seja, a carga e descarga dos navios e a manipulação das mercadorias são de responsabilidade da iniciativa privada.

A municipalidade participa em alguns casos com materiais e pessoal para operar os equipamentos que pertencem à prefeitura.

O sistema de mão-de-obra está composto de forma a que as empresas privadas solicitem o trabalhador junto ao escritório local de emprego ou ao escritório nacional de emprego do Comitê Nacional do Porto de Amberes, onde estão registrados os estivadores reconhecidos para exercer o trabalho portuário. Salienta-se que o aumento de produtividade no porto implicou a diminuição do número de estivadores de 14 mil, em 1960, para 7 mil em 1986. Ou seja, uma redução de 50% em um período de 26 anos.

O processo de modernização do porto de Amberes trouxe uma mudança radical quanto às parcerias entre o setor público e o setor privado. E o marco delineador dessa mudança de postura foi a Segunda Guerra Mundial. Anteriormente a ela, o porto de Amberes se responsabilizava pela construção ou oferta de todo o equipamento portuário, tais como guindastes, paletas e armazéns. As concessões das instalações já existiam, mas eram de curto prazo e direcionadas para que as empresas privadas assumissem a manipulação da carga e o recrutamento dos trabalhadores. Não se exigiam grandes investimentos em equipamentos por parte do setor privado.

Tal postura se modificou totalmente depois da Segunda Guerra Mundial, devido a mudanças significativas nas tecnologias operacionais e do transporte marítimo. A especialização dos cais e a unificação das cargas demandou equipamentos de maior porte e de tecnologia mais avançada, determinando uma necessidade de grandes investimentos na superestrutura portuária.

Como a municipalidade não dispunha dos recursos necessários a esses investimentos, outorgaram-se concessões a longo prazo, cuja duração varia de acordo com os valores investidos.

Alguns parâmetros vêm norteando as relações de cooperação entre o setor público e o setor privado. Entre eles:

- as instalações especializadas para certo tipo de comércio, navio ou usuário, situados no âmbito de determinado porto, deverão ter seus investimentos assumidos pelo operador privado desse terminal, ou seja, quem desejar operar um terminal especializado deve investir em todos os aspectos ligados à especialização;
- a autoridade portuária tem limitado gradativamente seus investimentos e atuação sobre a infra-estrutura portuária, ficando a responsabilidade da superestrutura a cargo das empresas privadas.
- porto continua sobre domínio público, apesar do número crescente de operadores privados que obtiveram concessões a longo prazo;
- município continua controlando o porto, no sentido em que constrói e opera a infra-estrutura;
- nunca se concede o uso privado permanente e exclusivo de um terminal;
- os operadores dos terminais devem conceder prioridade de uso dos cais que equiparam frente aos navios anunciados com pelo menos 48 horas de antecipação;
- quando o cais não estiver sendo utilizado pelo operador do terminal, o capitão do porto pode designar a atracação de qualquer outro navio que faça escala no porto, mesmo que de empresa competidora;
- existem vários critérios especificados quanto ao equipamento das próprias empresas privadas, como, por exemplo, a bitola da linha férrea, a corrente elétrica dos guindastes e a construção das edificações;
- a evolução para o sistema *land lord port*; e
- a equiparação em termos de importância dos ingressos das taxas pagas pela concessão com os ingressos das tarifas portuárias.

O modelo do porto de Amberes é o mesmo adotado no porto de Hamburgo e no porto de Rotterdam.

- *O modelo inglês*

A grande diferença entre o modelo de gestão portuária na Inglaterra e aquele existente nos outros países é que, naquele país, a propriedade do porto é transferida para a iniciativa privada, não ocorrendo apenas o arrendamento, como no caso geral. Os portos são tidos como um negócio como outro qualquer, sendo geridos nos moldes de empresas competitivas e auto-suficientes economicamente. Por conseguinte, existe competição entre os portos ingleses, gerando efeitos positivos para a economia como um todo. Após as privatizações, ocorreu o aumento do nível de negócios, da rentabilidade e da competitividade, graças, entre outros fatores, ao aumento da produtividade da mão-de-obra e à conseqüente redução do número de trabalhadores.

Até o final dos anos 80, a maioria dos portos se enquadrava em um dos seguintes grupos:

- portos nacionalizados - autoridades portuárias autônomas que se dirigiam diretamente ao Ministério dos Transportes; e
- portos municipais - pertenciam e eram administrados pelas autoridades locais;

- *trust ports* - estabelecidos a partir de leis individuais, pertenciam e eram administrados por organismos independentes; o governo nomeava a maioria dos membros da junta dirigente, que constava de chefe do executivo do porto e de representantes de grupos interessados, como os usuários do porto;
- *statutory companies* - operavam como uma autoridade legal concedida pelo Parlamento; tinham uma relativa liberdade para conseguir o objetivo principal, que era obter um rendimento econômico, sendo os membros da junta dirigente nomeados pelos acionistas.

De maneira geral, os portos pertenciam e eram administrados pelos *public trusts*, uma espécie de autoridade portuária presente na maioria dos países, pelas autoridades locais ou pelas companhias privadas.

O grande impulso no processo de privatizações do setor portuário na Inglaterra se deu no início década de 90. Em 1991, foi aprovada a nova lei dos portos, em vigor até hoje, permitindo que os *trust ports* fossem convertidos em empresas privadas, além de obrigar os portos que tinham um volume de negócios superior a 5 milhões de libras esterlinas por ano a serem privatizados dentro de um período de três anos.

Segundo essa lei, os portos que desejassem ser privatizados tinham que apresentar um plano ao governo para a sua aprovação. Esse plano indicava se optavam pelo leilão em bolsa ou pela venda. No caso de opção pela venda, os interessados tinham que apresentar uma oferta financeira e suas propostas para o futuro do porto. O governo não necessariamente concedia o porto à melhor oferta econômica, uma vez que também levava em consideração outros fatores, como os benefícios para a sociedade que adviriam da nova administração.

Para que um *trust port* seja convertido em um *statutory port* e seja privatizado, é necessário que ele gere um volume de negócios superior a 3 milhões de libras esterlinas. Atualmente, sete ou oito portos estão negociando sua privatização com o governo.

Além da privatização voluntária, o governo britânico agora pode obrigar qualquer porto com volume de negócios acima dos 5 milhões de libras a ser privatizado. No ano passado, o governo iniciou o processo de privatização dos portos de Dover, Ipswich e Tyne.

Considerando-se todos os portos privatizados na Inglaterra, a seguir são apresentados alguns indicadores da evolução trazida por esse processo:

- aumento da rentabilidade em mais de 224%;
- aumento do volume de mercadorias em mais de 90%;
- aumento do volume de negócios em mais de 21%; e
- aumento de investimento de capital em mais de 53%.

2.2 A Experiência Asiática

• O modelo japonês⁹

No Japão existem 1.101 portos, sendo 21 classificados como portos maiores especiais, 112 classificados como portos maiores e 968 como portos locais. Os primeiros são especialmente importantes para o desenvolvimento do comércio internacional, os portos maiores possuem um papel importan-

⁹ Dados extraídos do documento "Ports and Harbours Bureau". Ministry of Transport. Ports and Harbours in Japan, 1995/ Tokyo, Japan, 1996.

te diante dos interesses nacionais e os portos locais são os demais. Essas denominações fazem parte da legislação portuária japonesa.

Tradicionalmente, os portos têm sido considerados somente como uma interface entre os transportes marítimo e terrestre. De fato, a maioria dos portos mundiais atualmente estão limitados a esse papel. Já no Japão os portos têm funcionado como um núcleo tanto de desenvolvimento nacional como regional, e os projetos portuários têm sido planejados e implementados como estratégias para se atingir tal desenvolvimento, principalmente em nível regional, servindo como um instrumento de política ativa de descentralização econômica.

Os portos no Japão assumem diversos papéis no seu desenvolvimento socioeconômico, entre os quais pode-se ressaltar:

1- Terminais de Distribuição

Os grandes portos para importação e exportação são bem equipados, contendo terminais exclusivos para cargueiros transoceânicos de grande porte, além de uma estrutura eficiente para carga e descarga.

Paralelamente, como transporte doméstico de carga, o transporte marítimo é responsável por aproximadamente 45% (em ton/km) do total da movimentação doméstica. Além da vantagem dos baixos custos por volume, o transporte marítimo economiza mão-de-obra e energia. Portanto, os portos no Japão desempenham um papel muito importante na distribuição de produtos na sua economia.

2- Zonas Industriais e Bases para Suprimento de Energia

A maioria da atividade industrial no Japão localiza-se nas áreas costeiras. O reaquecimento econômico do período pós-guerra, seguido por um crescimento acelerado, ocorreu nos complexos industriais costeiros, em torno dos vários grandes portos no Japão. Exemplos típicos: zona industrial de Keiyo, em volta da baía de Tóquio; zona industrial de Nagoya-Minami, na baía de Ise; e zona industrial de Sakai/Senboku, na baía de Osaka.

Posteriormente, os portos passaram a servir não só como porta de entrada, mas também como local de armazenagem de petróleo e outras fontes de energia, como carvão e GLP. Portanto, os portos também têm funcionado como uma importante base para suprimento de energia.

O desenvolvimento portuário no Japão vem sendo conduzido como parte de uma política governamental nacional, havendo grandes subsídios por parte da União. Nesse caso, as externalidades advindas da eficiência do sistema portuário são tidas como importante para a sociedade, de forma que os portos não são planejados para cobrirem seus custos de desenvolvimento por suas tarifas de operação. Essa política de desenvolvimento portuário é diferente daquela amplamente aceita nos outros países: os portos devem ser auto-suficientes financeiramente, como qualquer outra entidade comercial. No modelo nipônico, os investimentos portuários são determinados sob a ótica de sua contribuição para o desenvolvimento econômico e social, tanto nacional quanto regional, ao invés de se pensar apenas nos retornos diretos advindos da operação.

Quanto ao planejamento, o ministro dos Transportes deve inicialmente lançar um plano básico para o desenvolvimento, a utilização e a preservação dos portos, tendo em vista as perspectivas nacionais de longo prazo. Levando-se em consideração o plano básico do ministério dos Transportes, cada corpo de gerenciamento portuário prepara uma versão para plano de desenvolvimento, utilização e preservação do porto sob sua administração. Essa versão é então examinada pelo conselho portuário local - do qual fazem parte representantes da indústria, do comércio, dos serviços marítimos, professores universitários, etc. - para eventuais alterações, sendo finalmente lançada como um

plano oficial local. No caso de portos maiores e portos maiores especiais, o plano oficial local é examinado, sob o ponto de vista do interesse nacional, pelo ministério dos Transportes, que pode exigir algumas alterações no documento por parte do corpo de gerenciamento portuário.

Destaca-se que o ministério dos Transportes desempenha um papel importante no sistema portuário japonês, como fica claro pelas observações do parágrafo anterior. Além da elaboração de uma política global de desenvolvimento, ele executa outras funções, como prestar assistência aos corpos de gerenciamento portuário em assuntos administrativos e de desenvolvimento, financiar projetos de construção, estabelecer técnicas padrões para planejamento, projeto e construção de obras nos portos, e investir na busca de inovações técnicas na área portuária. Nesse último caso, o órgão envolvido diretamente é o *Port and Harbour Research Institute*.

Depois de estabelecidos os planos de desenvolvimento do porto, vários projetos são implementados, de acordo com diferentes esquemas de execução, os quais são formulados levando-se em conta as seguintes regras:

- estruturas básicas (acesso marítimo, barreiras de proteção, *moorings*, infra-estrutura de transporte) para uso público geral devem ser implementadas pelo corpo de gerenciamento portuário ou pelo ministério dos Transportes, com subsídio do governo nacional;

- estruturas básicas para usuários específicos, e outras estruturas para uso público geral, devem ser implementadas pelas organizações adequadas, como corporações públicas, companhias de terminais de contêineres, companhias de marinas, etc., e os custos de construção devem ser cobertos pelos beneficiários de acordo com suas parcelas de benefícios; e

- estruturas privadas para usuários (donos) específicos devem ser implementadas por eles próprios.

Cada esquema de execução de melhorias é formulado de acordo com o tipo de estrutura, os usuários e os seus donos. No entanto, o esquema mais comum é o do governo nacional subsidiando os projetos de desenvolvimento portuário.

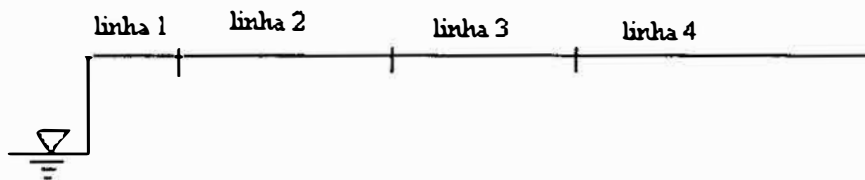
Os portos japoneses são administrados e gerenciados pelo setor público, por intermédio do corpo de gerenciamento portuário, o qual é implantado por um ou mais governos locais, ou do governo local diretamente. Entre as funções do corpo de gerenciamento portuário estão as seguintes: formular o plano de desenvolvimento do porto; construir e manter em boas condições de uso a estrutura portuária; controlar tanto a iniciativa privada quanto o setor público em se tratando de uso do solo e das águas; proporcionar segurança na área portuária em colaboração com outras agências envolvidas; e conduzir estudos e pesquisas, além de promover a publicidade do porto.

A operação portuária é executada na maioria dos casos pelo setor privado, estando sujeita à legislação regulamentar vigente e controlada pelo corpo de gerenciamento portuário, pelo ministério dos Transportes e por outros ministérios envolvidos.

No Japão existem terminais públicos e privados. Os privados funcionam da mesma maneira que no Brasil, pertencendo a empresas produtoras de determinados produtos. Esse é o caso das empresas automobilísticas, como por exemplo a Toyota. Embora alguns terminais possam pertencer à iniciativa privada, não existem no Japão portos privados. Em todos os portos, a presença de terminais públicos é uma exigência; e, mesmo os pertencentes ao setor privado também estão subordinados ao plano diretor do porto, de forma a se ter sempre o planejamento portuário direcionado pelas autoridades governamentais.

No caso dos cais públicos, a organização e as regras para gestão diferenciam-se de acordo com a localização das áreas longitudinais em relação à linha da água. No caso japonês, estipulou-se a seguinte denominação para distinguir essas áreas, conforme a figura abaixo:

FIGURA 1



A figura apresenta a disposição das diversas linhas em um corte transversal dos terminais públicos. A linha 1 representa a região de atracação das embarcações e não pode ser arrendada ao setor privado. Os navios que aí atracam devem pagar tarifa à autoridade portuária. Todos os serviços de movimentação são efetuados por empresas privadas especializadas, contratadas para trabalhar em determinado embarque ou desembarque. A linha 2 representa a região do pátio que pode ser arrendada por curto intervalo de tempo - podendo ser de apenas 12 horas -, para utilização em determinada movimentação - pode ser utilizada, por exemplo, para empilhamento de madeira durante um desembarque. O setor representado pela linha 3 é arrendado à iniciativa privada por um período maior de tempo (um ano ou mais). As empresas envolvidas com serviços portuários adquirem essa área para a construção de escritórios. Finalmente, na linha 4, está representada uma área que pode ser vendida para empresas interessadas em exercer atividades obviamente ligadas às necessidades do porto. Geralmente, ela é utilizada para a construção de armazéns. Vale frisar que pode haver armazéns públicos presentes nas linhas 1 e 2, sendo sua utilização arrendada por curtos períodos, enquanto os privados, construídos na linha 4, são alugados por intervalos de tempo maiores.

As áreas 1 e 2 contêm equipamentos de grande porte (guindastes, portêineres, etc.) que são de propriedade do governo. Os investimentos para construção/melhorias são de responsabilidade pública. Sua operação fica por parte das empresas de movimentação privadas, que arrendam os equipamentos da autoridade portuária para determinado embarque/desembarque, por períodos curtos, chegando a apenas 12 horas. Já os equipamentos de pequeno porte (caminhões, empilhadeiras, etc.) são de propriedade das empresas operadoras.

A tabela de tarifas para a atracação dos navios e para os arrendamentos dos locais do pátio e dos grandes equipamentos é preparada pelo corpo de gerenciamento portuário, que também se incumbem de coletar os valores pagos pelos usuários.

A preocupação das autoridades públicas em arrendar e não vender o setor da linha 3 decorre da eventual necessidade futura de se ampliar a largura do pátio para movimentação. Nesse caso, tal expansão poderia ocorrer em direção à linha 3, uma vez que é de propriedade pública. Esse é um bom exemplo da constante preocupação das autoridades japonesas em manter sempre estruturas flexíveis, passíveis de fáceis modificações de acordo com as circunstâncias futuras.

Ficam vedadas ao corpo de gerenciamento portuário a obstrução ou a interferência em qualquer atividade legal de empresas privadas, assim como a operação de negócios em competição com a iniciativa privada. O corpo de gerenciamento portuário também fica proibido de dar tratamento discriminatório a qualquer entidade envolvida na utilização da estrutura portuária.

Espera-se que tal sistema implique uma eficiência operacional maior do que no caso de uma atuação direta do setor público.

2.3 A Experiência Americana

- *Os modelos norte-americanos*

Nos Estados Unidos o sistema *land lord port* é o mais difundido. A grande maioria dos seus portos evoluiu para funcionar como empresas exploradoras do patrimônio ou como arrendatárias de áreas. Entretanto, outra característica vem norteando a gestão dos portos americanos: a intermodalidade. Os portos e as empresas de transportes marítimos têm unido forças para desenvolver sofisticados sistemas intermodais. São exemplos dessa tendência os portos de Nova Iorque, que transformou-se em um centro de intersecção de diversos modos de transportes. Outro exemplo é o porto de Miami, cujas autoridades estão desenvolvendo um novo centro intermodal que permitirá dobrar a velocidade de movimentação de contêineres.

A viabilização desses centros está condicionada a fatores tais como maior mecanização - permitindo inclusive a utilização tridimensional das áreas de armazenagem de contêineres, por meio de um empilhamento cada vez mais alto - e a implantação de sistemas computacionais para a agilização do gerenciamento da movimentação de cargas no porto.

Esses fatores incidem sobre o aumento do volume de recursos necessários para investimentos, o que vem revertendo a tendência anterior de investimento público estar diretamente vinculado à infra-estrutura portuária e o investimento privado estar direcionado à superestrutura.

No porto de Miami, as autoridades se deram conta de que as empresas privadas envolvidas na atividade portuária não seriam capazes de bancar sozinhas as quantias necessárias. Antigamente, a autoridade portuária investia unicamente na infra-estrutura, deixando a superestrutura por conta do capital privado. Entretanto, a atuação do setor privado não estava acompanhando a demanda de movimentação no porto em decorrência do crescimento da indústria. Atualmente, a autoridade do porto de Miami atua juntamente com as empresas privadas nos projetos de desenvolvimento, tendo participação em alguns investimentos em superestrutura.

No Canadá há variedade nas estruturas organizacionais dos portos. Coexistem diferentes modelos: portos vinculados diretamente à Coroa, portos que estão sob a responsabilidade da autoridade canadense de Transportes, portos públicos, e serviços e portos privados.

Os principais portos canadenses são da Coroa e são empresas filiadas ao Consórcio de Empresas Portuárias do Canadá.

- *Os modelos latino-americanos*

Análise de alguns aspectos particulares da estrutura administrativa e de gestão demonstra um pequeno panorama dos estágios individualizados de cada país no espectro da modernização portuária como um todo.

Assim, salientam-se os principais pontos que vêm sendo implantados nesses países. Por exemplo:

Argentina (1) Após a extinção da AGP (empresa estatal de portos da Argentina), pelo Decreto nº 817 de 1992, transferiu-se a administração dos portos para as províncias e criaram-se portos autônomos com participação mista. O mesmo decreto criou a subsecretaria de portos e vias navegáveis como autoridade portuária máxima.

Foi promulgada, em 1992, a lei de portos, com um marco regulatório geral, exceto para o porto de Buenos Aires.

A lei, transferiu a propriedade dos portos para as províncias, criando os "entes autônomos", constituídos por participantes de todos os setores envolvidos na atividade portuária, para a gestão de cada um dos portos.

A distribuição das atividades portuárias dá-se da seguinte forma:

- a formulação de políticas e o controle último das atividades portuárias estão a cargo do governo central por meio do Ministério de Economia e Obras e Serviços Públicos;
- a administração dos portos está sob a responsabilidade das entidades administrativas de cada porto, às quais também concerne as atividades de dragagem e sinalização; e
- a movimentação de carga e descarga e a armazenagem são de responsabilidade do setor privado.

No caso do porto de Buenos Aires houve uma solução diferenciada devido à sua subdivisão em três portos:

Porto Darsena Sul - oferecido como concessão de longo prazo para o desenvolvimento de um porto público.

Porto Dock Sul - área existente para produtos petrolíferos, com potencial de desenvolvimento para outros tráficos. Pretende-se que a área disponha de uma autoridade portuária independente das demais áreas do porto de Buenos Aires e esteja sob a tutela da Província de Buenos Aires.

Porto Novo - administrado por uma autoridade portuária independente, por intermédio de uma entidade pública organizada como empresa privada.

Argentina (2)¹⁰

O Porto Novo de Buenos Aires foi alvo de um Plano Piloto para a sua privatização no qual definiram-se as divisões das atribuições administrativas e operacionais do porto.

A Sociedade Autônoma ficou encarregada: da administração do porto; do controle das concessões; do planejamento e do desenvolvimento da nova infraestrutura para exploração pelo setor privado; da prestação de serviços gerais, tais como a dragagem, o balizamento, os acessos ferroviários e rodoviários; da elaboração das estatísticas portuárias; e da promoção do porto em nível nacional e internacional.

A iniciativa privada participa em tudo aquilo que concerne à prestação de serviços portuários, e, à medida do possível, nos investimentos das infra e superestruturas portuárias. De forma geral, o operador portuário presta serviços de movimentação de carga no âmbito do terminal, e tem liberdade para planejar a construção de infra-estrutura, compra de equipamento e realização de obras complementares que considere necessárias. Pode também redefinir seu projeto de acordo com as condições do mercado nos termos estabelecidos no edital de licitação.

¹⁰ "Modelos Portuários en Iberoamérica". Diego Sepulvedes. OEA/Puertos del Estado/IPEC. Curso Iberoamericano de Gestión Portuaria, junho de 1996. Outra referência é o texto "Un Nuevo Puerto para Buenos Aires". Sub-secretaria de Puertos y Vias Navegables, 1995.

Colômbia

Após a extinção da COLPUERTOS, estabeleceram-se sociedades anônimas portuárias independentes, com administração mista, na qual os estados e municípios participam com 15% das ações e o setor privado com 85% das ações. No entanto, nenhum sócio privado pode ter participação acionária individual maior que 3%.

Essas sociedades portuárias, de âmbito regional, recebem os ativos procedentes da liquidação da COLPUERTOS, mas sua transferência se deu por instrumento de concessão por um período de vinte anos:

As primeiras sociedades portuárias regionais a serem constituídas correspondem aos portos com movimentação mais expressiva na Colômbia. São elas, na Costa Atlântica, as sociedades de Cartagena, Barranquilla e Santa Marta (1993). Na Costa Pacífica, constituíram-se posteriormente as de Buenaventura (1994) e de Tumaco (1995).

As principais funções das sociedades portuárias são a construção, a manutenção e a administração dos portos sob o seu controle. Podem operar diretamente ou pelas empresas privadas que atuem no porto.

Em 1992, foi criada a Superintendência Geral de Portos, órgão com personalidade jurídica vinculada ao Ministério dos Transportes, com funções reguladoras além de vigilância e controle da atividade portuária.

O Ministério dos Transportes tem como função orientar o desenvolvimento portuário na elaboração, a cada dois anos, dos planos de expansão portuária, a serem apresentados ao Conselho Nacional de Política Econômica e Social - CONPES.

As autoridades locais constituem-se das direções regionais da superintendência e dos comitês interinstitucionais de coordenação dos investimentos portuários.

Equador

Criaram-se quatro autoridades portuárias autônomas.

Ainda se encontram em estudo as modificações na legislação portuária. No entanto, o Conselho Nacional de Marinha Mercante e Portos executou o Plano de Ação para a Modernização dos Portos, aprovado em 1993. Está sendo implementado, a princípio, no porto de Guayaquil, pela Unidade Coordenadora e Executora do Plano de Modernização do Porto de Guayaquil. O sistema portuário equatoriano é de titularidade estatal. Existem três tipos de entidade portuárias:

- as superintendências - administradoras dos terminais petrolíferos e entidades portuárias de direito público, com personalidade jurídica própria, patrimônio e orçamento próprio, e dependem administrativa e financeiramente da Direção Geral da Marinha Mercante e do Litoral;
- as autoridades portuárias - estabelecidas nos quatro principais portos do país e também entidades de direito público com personalidade jurídica, patrimônio e orçamento próprio, mas com maior autonomia que as superintendências; e
- os terminais privados de tráfico internacional - autorizados pelo Conselho Nacional de Marinha Mercante e Portos.

A infra-estrutura e as instalações portuárias continuam pertencendo ao Estado. O Plano de Ação para a Modernização dos Portos Equatorianos assinala que os molhes serão de uso público e administrados pela autoridade portuária ou por uma empresa administradora do porto. O plano prevê a possibilidade de concessão de áreas do porto em função da demanda e das características do mercado.

Atualmente os serviços de carga e de movimentação da mercadoria em terra

estão sendo prestados por operadores privados na maioria dos portos.

No porto de Guayaquil, a iniciativa privada assumiu a prestação dos serviços de praticagem, reboque, atracação dos navios, carga e descarga das mercadorias, assim como o transporte no interior do porto e armazenagem e depósito.

A tendência delineada pelo plano é a de que a autoridade portuária, ou a empresa administradora do porto, tenha as funções de administração, regulação, formação e controle e, em nenhum caso, a de operação portuária.

México¹¹

Estabeleceram-se administrações portuárias integrais como sociedades mercantis após a extinção da empresa estatal "Puertos Mexicanos".

Foi promulgada a lei de portos em julho de 1993, e sua regulamentação, em novembro de 1994.

Os portos mexicanos continuam sob a responsabilidade do governo federal por intermédio da Secretaria de Comunicações e Transportes. No entanto, o papel do poder central está limitado às funções normativas, de coordenação e controle.

A administração portuária em si passou a ser desempenhada pela figura da Administração Portuária Integral (API) que é empresa privada, com personalidade jurídica própria e com autonomia administrativa e financeira. Fica a cargo dessa empresa o planejamento, a construção, a promoção e o fomento do porto e de suas instalações. Ela recebe um título de concessão integral sobre a infraestrutura, a área portuária e a zona de serviço, outorgado por um prazo máximo de 50 anos, mas com possibilidade de prorrogação por igual período. As API foram constituídas nos portos de Acapulco, Altamira, Coatzacoalcos, Ensenada, Guaymas, Lázaro/ Cárdenas, Manzanillo, Mazatlán, Progreso, Puerto Madero, Quintana Roo, Salina Cruz, Tampico, Topolobampo, Tuxpan, Vallarta e Veracruz. Os portos em que não foram constituídas as API seguem sob a administração do governo federal.

Quanto à divisão de atribuições sobre a infra-estrutura, a superestrutura e os serviços portuários, a modernização portuária mexicana propôs:

- para a infra-estrutura - ainda que a API seja a maior responsável pela construção, manutenção e administração da infra-estrutura portuária de uso comum, as grandes necessidades de investimentos incentivaram a criação de outro mecanismo de atração da iniciativa privada. O governo instituiu um fundo de investimento para infra-estrutura no qual, por meio de *joint-ventures*, se possibilitam ao setor privado a participação nos investimentos em infra-estrutura e divisão dos riscos que a atividade supõe. Também se estabeleceu que os benefícios resultantes da privatização de infra-estruturas sejam reinvestidos na modernização e melhora da rede de transportes.
- para a superestrutura - cabe à API construir, operar e explorar os terminais, as marinas e as instalações portuárias. Nesse caso, está previsto também a possibilidade das empresas privadas que não sejam administradoras do porto se responsabilizarem pela operação de terminais e instalações. Tal possibilidade pode se converter em obrigação se o título de concessão estabelecer que a operação de terminais seja realizada por terceiros. Nesse sentido, incentiva-se a empresa administradora a se especializar nas funções admi-

¹¹ Informações recolhidas no texto "Los Puertos Mexicanos: inversion hacia el futuro". Ley de Puertos, 1993.

- nistrativas, abrindo espaço para maior competitividade e eficiência no porto.
- para os serviços - os serviços portuários podem ser prestados pela API ou por terceiros mediante contrato. O título de concessão também pode implicar que os serviços sejam prestados por terceiros.

Uruguai

Criaram-se autoridades portuárias autônomas.

A nova lei de portos do Uruguai foi promulgada em 09 de abril de 1992 e regulamentada em 01 de setembro de 1992.

O Poder Executivo está incumbido do estabelecimento da política portuária e do controle de sua execução. O Ministério de Transportes e Obras Públicas se encarrega das funções administrativas dos portos, com exceção do Porto de Montevideú. Para a administração deste porto foi criada a Administração Nacional de Portos – ANP -, com a incumbência de administrar, conservar e desenvolver o porto e de assessorar o Poder Executivo sobre assuntos portuários. A ANP é uma empresa de direito público, com personalidade jurídica e patrimônio próprios. Atualmente o Poder Executivo transferiu a gestão dos portos de Frau Bentos, Nueva Palmira e Colônia, para a ANP.

A nova lei trouxe importantes modificações no que diz respeito à participação da iniciativa privada na atividade portuária. Abriu-se a possibilidade de concessão a empresas privadas para o uso ou ocupação de bens públicos, por meio de autorizações administrativas para o exercício de certas atividades ou mediante a constituição de sociedades comerciais com a participação da ANP. No que se refere à infra-estrutura portuária, esta teria sua manutenção e melhora sob a responsabilidade da ANP, em 1991, com financiamento do Banco Mundial para a realização de obras diversas.

Quanto à prestação de serviços, as inovações da lei atuam sobretudo quanto às responsabilidades.

Os serviços relativos às embarcações têm sua realização atribuídos à:

- administração portuária, no caso de abastecimento de água e eletricidade nos cais;
- Armada (Marinha), no que corresponde ao serviço de sinalização;
- às empresas privadas, no caso dos serviços de rebocadores, assistência, amarração, praticagem, dragagem, abastecimento de água nas embarcações e de combustível, serviços de salvamento e contra incêndios, coleta de lixo e limpeza pública, reparo nas embarcações, etc.

Os serviços relativos à mercadoria têm como principais responsáveis:

- as empresas privadas, quanto às atividades de estiva, de carga e descarga, de movimentação em terra, de transbordo, de complementação e destino da carga.

ANEXO III
A REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA E INSTITUCIONAL
DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA - PORTO DE SANTOS

- *Dados Físicos*

O comércio internacional é feito, principalmente, por via marítima, sendo os portos elementos essenciais das cadeias logísticas ligadas ao fluxo de mercadorias. O mercado portuário brasileiro movimentou em 1995 cerca de 380 milhões de toneladas de produtos diversos.

O maior porto da América Latina é o porto de Santos, localizado no litoral paulista, na região conhecida como Baixada Santista, estendendo-se ao longo do estuário limitado pelas ilhas de Santo Amaro e de São Vicente, e ocupando área dos municípios de Santos e Guarujá, no estado de São Paulo, distante 70 km por rodovias, da capital. O porto é administrado pela Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP -, empresa de economia mista, com participação acionária majoritária da União.

O acesso rodoviário ao porto é feito por rodovias de primeira classe, asfaltadas em pista dupla, como os complexos Anchieta/Imigrantes e BR-101/BR116. Os acessos ferroviários são realizados pela SR-4, da Rede Ferroviária Federal em bitola larga, e pela FEPASA, em bitola métrica e mista.

O acesso marítimo se dá pela entrada da barra, cujo canal possui profundidade mínima de 12 m e largura variando entre 300 e 700 m.

A CODESP dispõe no porto de Santos de mais de 10 mil metros de cais acostável para atracação de navios de grande porte. Em suas instalações fixas estão armazéns, pátios, silos e tanques, além de dutos, linhas férreas e balanças rodoviárias e ferroviárias. Essas instalações portuárias de acostagem e armazenagem, como também as instalações gerais, estão discriminadas no Quadro I.

As instalações de acostagem, nas margens esquerda e direita do estuário, são constituídas por 8.742 m de cais, com profundidades entre 6,6 e 13,5 m, em berços tipo convencional, e 2.129 m de cais em berços especializados, com profundidades entre 10,0 e 13,0 m, todos pertencentes à CODESP. De uso privativo há, ainda, 1.383 m de cais, com profundidades entre 5,0 e 13,0 m. Teoricamente, portanto, o porto está apto a receber a atracação simultânea de 82 navios com 150 m de comprimento cada um.

QUADRO 1
Porto de Santos - Instalações Físicas

CAIS ACOSTÁVEL			
Da Codesp: - Convencional: 8.742 m, com profundidade de 6,6 a 13,5 m			
- Especializado: 2.129 m, com profundidade de 10,0 a 13,0 m			
ARMAZÉNS		QTE	ÁREA TOTAL (m²)
M. DIREITA	Internos (1ª Linha)	34	134.089
	Externos	35	293.644
M. ESQUERDA	Galpões	3	3.021
	Tecon	3	16.077
	Tefer	6	68.620
	Ilha do Barnabé	2	3.015
	Galpões (Ilha do Barnabé)	2	1.796
PÁTIOS		QTE	ÁREA TOTAL (m²)
M. DIREITA	Internos	28	52.098
	Externos	10	170.230
M. ESQUERDA		1	350.000
LINHAS FÉRREAS			EXTENSÃO(m)
Para transporte			186.784
Para guindaste elétrico de pórtico, plataforma, descarregadores de cereais			13.217
Para portêineres e transtêineres			1.182
BALANÇAS		QTE	CAPACIDADE (t)
Rodoviárias		16	80
Ferroviárias		5	150
Rodoferroviárias		4	150
SILOS		QTE	VOLUME(t)
CODESP		1	30.000
Privativos		2	54.800
TANQUES		QTE	VOLUME(m³)
Ilha do Barnabé	Codesp	34	125.885
	Privativos	138	113.236
Alemoa	Codesp	28	27.754
	Petrobrás	23	320.974
Saboó	Privativos	30	2.828
	Privativos	28	15.000
DUTOS			EXTENSÃO (m)
Ilha do Barnabé			30.293
Alemoa/Saboó			25.383

Fonte: CODESP, Projeto Santos 2000.

As instalações de armazenagem somam 1.664.688 m², sendo 520.262 m² constituídos por armazéns cobertos, 572.328 m² de pátios descobertos e 572.098 m² de silos graneleiros, além de 605.677 m³ de tanques para depósito de combustíveis líquidos.

No conjunto de instalações gerais, entre outras instalações complementares, destacam-se as linhas férreas, constituídas por 201.183 m de extensão, as dutovias para o escoamento de combustíveis, tanto da CODESP quanto privadas, somando 55.676 m, e as balanças rodoviárias e ferroviárias, em número de 25 unidades de diversas capacidades.

Para a movimentação das cargas na área portuária, a CODESP dispõe de um amplo aparelhamento portuário que inclui equipamentos eletromecânicos para carga e descarga de navios, como guindastes, portêineres, transtêineres, *stackers* e carregadores/descarregadores de granéis, além de equipamentos rodoferroviários, tais como: caminhões, tratores, pás carregadeiras, locomotivas e vagões. O parque de equipamentos está discriminado no quadro a seguir.

QUADRO 2
Porto de Santos - Equipamentos

ELETROMECAÂNICOS		QTE.
Guindaste	Automotor	16
	Elétrico de Pórtico	123
Portêiner Transtêiner	Sobre Pneus	12
	Sobre Esteiras	2
	Sobre Trilhos	6
	Sobre Trilhos	3
	Sobre Pneus	2
Guindaste Stacker		10
Especial p/Granéis	Descarregador Pneumático	4
	Pórtico Descarregador	1
	Pórtico Carregador	6
RODOFERROVIÁRIOS		QTE.
Caminhão		38
Caminhão Trator		91
Reboque Rodoviário		165
Empilhadeira		198
Pá Carregadeira		63
Trator sobre Pneus		31
Trator sobre Esteiras		1
Locomotiva		33
Vagão		109

Fonte: CODESP, Projeto Santos 2000.

O porto de Santos, além de suas instalações convencionais, conta com dois terminais próprios especializados e cinco terminais privativos instalados em sua área de administração. O Terminal de Contêineres - TECON -, localizado na margem esquerda do estuário, foi a primeira instalação própria para esse fim construída no Brasil. É, ainda hoje, o principal terminal movimentador de contêineres, assim como o Terminal de Fertilizantes - TEFER -, especializado no recebimento de sólidos a granel para a composição de fertilizantes. Os terminais privativos são de grandes empresas privadas nacionais/internacionais, a saber: da COSIPA, para carvão, minério de ferro e produtos siderúrgicos; ULTRAFÉRTIL, para fertilizantes e enxofre; Dow Química, para produtos químicos como soda cáustica, óxido de propeno e estireno; CUTRALE, para polpa e sucos cítricos; e CARGILL, para polpa cítrica, *pellets* de soja e açúcar.

- *Fluxo de Cargas*

A movimentação de cargas alcançou a mais de 35,1 milhões de toneladas, sendo 55% em cargas de sentido de desembarque e 45% de sentido de embarque. Verificou-se predominância da movimentação de granéis sólidos, representando cerca de 43% da movimentação geral.

O movimento físico do porto de Santos está apresentado nos quadros 3, 4 e 5. A CODESP, em instalações próprias, movimentou 24.779,1 mil toneladas de mercadorias em 1995, sendo a movimentação total do porto complementada pelos terminais privativos, cuja movimentação alcançou a 10.332,3 mil toneladas.

No Brasil, a movimentação geral de cargas foi de 387,68 milhões de toneladas em 1995. O porto de Santos, portanto, participou com 9,0% dos fluxos nacionais de cargas. Apenas os portos de Tubarão, no estado do Espírito Santo, cuja operação é especializada em minérios de ferro, e o porto de Itaqui, no Maranhão, onde as cargas são 96% de granéis sólidos, ambas instalações pertencentes à CVRD, movimentaram volumes maiores de carga do que Santos no ano de 1995.

É de se ressaltar a natureza das cargas movimentadas nos cais da CODESP. Predomina a carga geral, ou seja, quase 50% do total da movimentação física própria da CODESP no porto de Santos é de carga geral. Contudo, da movimentação de carga geral realizada no porto de Santos, de 12.575 mil toneladas em 1995, a CODESP respondeu por mais de 90 % deste total.

QUADRO 3
Porto de Santos - Movimento Físico Geral de Cargas

DESCRIÇÃO	1993		1994		1995	
	toneladas	%	toneladas	%	toneladas	%
Codesp						
Desembarque	9510,1	32,7	10335,2	30,3	11779,6	33,5
Longo Curso	7994,6	27,5	8901,7	26,1	10331,3	29,4
Cabotagem	1515,5	5,2	1433,5	4,2	1448,3	4,1
Embarque	10832,6	37,2	12601,1	36,9	12999,5	37,0
Longo Curso	10124,5	34,8	10803,4	31,7	10280,3	29,3
Cabotagem	708,1	2,4	1797,7	5,3	2719,2	7,7
TOTAL	20342,7	69,9	22936,3	67,3	24779,1	70,5
Terminais						
Cosipa	6485,9	22,3	8240,0	24,1	7225,3	20,6
Ultrafertil	349,3	1,2	634,8	1,9	835,6	2,4
Dow Química	519,4	1,8	547,8	1,6	587,4	1,7
Cutrale	641,4	2,2	566,8	1,7	516,8	1,5
Cargill	772,6	2,6	1195,6	3,5	1167,2	3,3
TOTAL	8768,6	30,1	11185,0	32,8	10332,3	29,5
TOTAL GERAL	29111,3	100,0	34121,3	100,0	35111,4	100,0

Fonte: CODESP, Projeto Santos 2000.

QUADRO 4
Porto de Santos - Movimento Físico de Cargas p/Mercadoria no Cais

DESCRIÇÃO	1993		1994		1995	
	toneladas	%	toneladas	%	toneladas	%
CARGA GERAL	8058,1	39,6	9397,4	41,0	11340,7	45,8
Café (grão e solúvel)	633,1	3,1	611,1	2,7	533,1	2,2
Açúcar	975,4	4,8	1457,9	6,4	1941,7	7,8
Contêineres	5346,1	26,3	6248,0	27,2	7921,7	32,0
Outros	1103,5	5,4	1080,4	4,7	944,3	3,8
GRANÉIS SÓLIDOS	7441,6	36,6	7296,7	31,8	6844,9	27,6
Aubos	1743,4	8,5	1745,6	7,6	1565,4	6,3
Enxofre	907,5	4,5	944,4	4,1	935,2	3,8
Sal	666,1	3,3	667,5	2,9	660,4	2,7
Trigo	1463,4	7,2	1551,5	6,8	1140,6	4,6
Cereais em grãos	1168,7	5,7	1172,5	5,1	977,1	3,9
Farelos/Pallets	990,4	4,9	647,4	2,8	720,6	2,9
Outros	502,1	2,5	567,4	2,5	845,6	3,4
Granéis Líquidos	7441,6	23,8	6242,3	27,2	6593,5	26,6
GLP	4843,0	3,0	647,9	2,8	745,4	3,0
Óleo Diesel	607,1	1,5	1081,5	4,7	1391,2	5,6
Outros Combustíveis	306,7	9,5	2343,4	10,2	2244,2	9,1
Diversos	1940,2	9,8	2169,5	9,5	2212,7	8,9
TOTAL GERAL	20342,7	100,0	22936,4	100,0	24779,1	100,0

Fonte: CODESP, Projeto Santos 2000.

A movimentação de carga geral é a operação portuária mais trabalhosa, devido à própria despachonização que a caracteriza, com diferenciados pesos, dimensões e formas de amarração, içamento e transporte, o que explica a grande responsabilidade do porto público.

A movimentação de contêineres nos portos brasileiros, em 1995, atingiu 1.606.693 TEU, longo curso e cabotagem, em ambos os sentidos de movimentação. Coube ao porto de Santos, cuja movimentação foi de 817.848 TEU, uma participação de mais de 50% do total movimentado em todo o país, o que demonstra a importância do porto para o cenário portuário nacional, em especial para as cargas de natureza geral, onde se enquadra também a carga containerizada.

• *Pessoal*

A força de trabalho no porto de Santos é apresentada no quadro 4, com uma visão panorâmica de seu comportamento nos últimos três anos. Em 1995, a mão-de-obra empregada no porto era de 10.006 trabalhadores, entre pessoal próprio da CODESP e força supletiva.

Observa-se que, apesar do crescimento do total de trabalhadores, o número de empregados da Codesp com vínculo empregatício é francamente descendente, tendo sido reduzido o quadro de empregados em 21,5%, só nos últimos três anos.

Observa-se, também, a alteração de perfil da força de trabalho, onde o crescimento da força supletiva, sem vínculo empregatício com a CODESP, demonstra a tendência de desvinculação trabalhista na área portuária.

A estiva, por sua vez, apesar da sua descaracterização na Lei nº 8.630/93, onde existem apenas trabalhadores portuários cadastrados no Órgão Gestor de Mão de Obra - OGMO -, continua como uma categoria específica, cuja requisição é feita pelos agentes, sem qualquer interferência da administração portuária.

A adesão da estiva ao novo modelo institucional estará apresentada adiante, quando da análise da situação do OGMO em Santos.

QUADRO 5
Porto de Santos - Movimento Físico de Contêineres

DESCRIÇÃO	1993		1994		1995	
	TEU	%	TEU	%	TEU	%
MARGEM DIREITA						
Desembarque	156.611	29,0	176.880	28,8	259.258	31,7
Cheio	74.525	13,8	108.708	17,7	228.180	27,9
Vazio	82.086	15,2	68.173	11,1	31.078	3,8
Embarque	121.508	22,5	153.542	25,0	276.433	33,8
Cheio	99.367	18,4	12.283	2,0	178.291	21,8
Vazio	22.142	4,1	30.708	5,0	97.324	11,9
TOTAL	278.119	51,5	330.422	53,8	535.690	65,5
TECON	0		0		0	
Desembarque	116.648	21,6	130.204	21,2	148.030	18,1
Cheio	75.065	13,9	92.125	15,0	140.670	17,2
Vazio	41.583	7,7	37.464	6,1	7.361	0,9
Embarque	145.270	26,9	153.542	25,0	134.127	16,4
Cheio	119.888	22,2	30.708	5,0	83.420	10,2
Vazio	25.382	4,7	122.834	20,0	50.707	6,2
TOTAL	261.918	48,5	283.746	46,2	282.158	34,5
TOTAL GERAL	540.037	100,0	614.168	100,0	817.848	100,0

Fontes: CODESP, Projeto Santos 2000.

Mensário Estatístico do Porto de Santos - 1995.

QUADRO 6
Porto de Santos - Força de Trabalho

DESCRIÇÃO	1993		1994		1995	
	Qte	%	Qte	%	Qte	%
Empregados com Vínculo Força Supletiva	7372	98,1	6338	71,5	5787	57,8
Administrativos	*	*	495	5,6	420	4,2
Operários	*	*	1694	19,1	3180	31,8
Oper. Guindastes/Empilh.	*	*	172	1,9	170	1,7
Total	*	*	2361	26,6	3770	37,7
Contratados (terceiros)	*	*	*	*	334	3,3
Estagiários	96	1,3	110	1,2	52	0,5
Patrulheiros	50	0,6	60	0,7	63	0,7
TOTAL	7518	100	8869	100	10006	100

Fonte: CODESP, Projeto Santos 2000.

Assim, o quadro 6 apresenta a força de trabalho do porto de Santos, entendida apenas como o pessoal envolvido nas atividades de movimentação de mercadorias em terra.

Existem no porto de Santos cerca de 20 sindicatos de mão-de-obra, representantes dos empregados da administração, dos motoristas de guindastes, dos arrumadores, dos estivadores, dos vigias, dos ajudantes de despachantes aduaneiros, enfim, todas as classes de trabalhadores que participam na atividade portuária. Além desses, também vários órgãos federais e estaduais são intervenientes na operação do porto de Santos, tais como a Delegacia da Receita Federal, a Inspeção de Saúde dos Portos, Aeroportos e Fronteiras do Estado de São Paulo, a Capitania dos Portos do Estado de São Paulo, e a Delegacia do Trabalho Marítimo do Estado de São Paulo.

• *Investimentos*

Os investimentos no porto estão apresentados no quadro 7. A série histórica mostra os investimentos realizados no porto de Santos no período 1989 a 1995, em valores de mil dólares, convertidos pelo dólar médio anual. O montante investido é muito reduzido nos anos de 1989, 1990 e 1991, período conturbado pela extinção da empresa PORTOBRÁS. A partir de então, a CODESP retoma os investimentos, mas passa a apresentar uma predominância nas inversões em recursos próprios sobre os recursos da União, que correspondem quase exclusivamente aos repasses referentes aos valores arrecadados com a ATP (Adicional de Tarifa Portuária).

QUADRO 7
Porto de Santos - Demonstrativo dos Investimentos

(Em US\$mil)

DISCRIMINAÇÃO	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
FONTE ATP	0	0	0	24.660	16.605	4.084	11.579
FONTE RECURSOS PRÓPRIOS	35	927	2.292	17.085	16.245	10.464	46.503
FONTE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	0	0	0	0	0	0	0
OUTRAS FONTES	0	0	14.426	0	0	1.213	541
INVESTIMENTO TOTAL	35	927	16.718	41.745	32.851	15.762	58.623

Fontes: Relatórios SEST; Relatório Econômico-Financeiro da Subsecretaria do Ministério dos Transportes.

Os principais projetos de investimento em andamento são: a ampliação do terminal de contêineres, a recuperação e substituição de equipamentos do porto, o plano de expansão do porto, onde se inclui a execução do plano diretor, e a aquisição de portêineres e transtêineres.

Esses correspondem a recursos que alcançaram em 1995 a R\$ 55 milhões, dos quais R\$ 34 milhões têm como fonte de recursos operação de crédito externo junto à OECF.

- *Execução Econômico-Financeira*

A discriminação dos recursos da execução econômico-financeira da CODESP para o ano de 1995 está apresentada no quadro 8. O total de recursos alcança a R\$470 milhões, sendo que 97% dessas receitas são operacionais, ou seja, oriundo da venda de serviços.

Deve-se ressaltar, também, que desde 1991 a CODESP teve o porto de Itajaí vinculado à sua administração, por força de determinação federal. A partir de então, as receitas e despesas desse porto passaram a constar nos balanços da companhia. À primeira vista, tal situação poderia trazer uma distorção para os números do porto de Santos. No entanto, a magnitude das receitas do porto de Santos em relação aos de Itajaí são de tal ordem que a análise do porto de Santos não chega a ser modificada pela agregação das receitas de Itajaí às suas, uma vez que aquelas são da ordem de apenas R\$ 4 milhões/ano.

QUADRO 8
Porto de Santos - Discriminação dos Recursos

DISCRIMINAÇÃO DOS RECURSOS	VALORES	PARTICIPAÇÃO
	R\$	%
RECEITAS	455.916.562	97%
OPERACIONAL	455.906.742	97%
NÃO OPERACIONAL	9.820	0%
RECURSOS PARA AUMENTO DO PL	13.654.636	3%
TESOURO	13.654.636	3%
DEMAIS	0	0%
REC. DE EMPREST. DE LONGO PRAZO	541.314	0%
OUTROS RECURSOS DE LONGO PRAZO	0	0%
TOTAL	470.112.512	100%

Fonte: Diretoria Financeira da CODESP.

- *Problemas Atuais de Implementação da Lei nº 8.630/93*

A publicação da Lei nº 8630, de 25 de fevereiro de 1993, foi um marco divisor fundamental para o início de profundas mudanças no mercado portuário brasileiro, até então preso ao dispositivo constitucional de monopólio do Estado na construção e exploração dos portos, e mais ainda, a mercê de estruturas corporativas fortemente enraizadas na cultura do setor.

O porto de Santos formou, ao longo do tempo, uma imagem externa fortemente deteriorada. Era considerado um porto que oferecia serviço de baixa qualidade e alto custo, ineficiente e moroso, com focos de corrupção disseminados, e com um complexo sistema de trabalho avulso.

Havia uma expectativa social para a implantação da modernização portuária, entendida como a privatização da operação do porto, caracterizada pelos arrendamentos e pelas concessões. A solução do regime de exclusividade dos avulsos e do controle dos mesmos pelos sindicatos era também um objetivo dos empresários do setor, mas encontrava contestações dos trabalhadores, que defendiam a preservação de seus empregos e combatiam qualquer medida que, a seu ver, pudesse vir a afetá-los.

A situação econômico-financeira enfrentada pela CODESP era de desequilíbrio, sobrecarregada pela elevada participação dos gastos com mão-de-obra em relação à receita e aos demais itens de custos.

Essas questões dificultaram a implementação da nova lei no porto de Santos, e sintetizam os impedimentos que postergaram o cumprimento dos prazos legais previstos para sua efetivação. As novas figuras jurídicas criadas na lei, a serem introduzidas no cenário portuário, esbarraram em um ambiente ainda não preparado para recebê-las, face, principalmente, à mudança radical que determinavam, alterando um sistema já centenário de administração, aliado às dificuldades políticas e financeiras de suas implementações. No entanto, a necessidade de encontrar soluções para equacionamento de sua problemática conduziu a CODESP à procura de alternativas próprias, bem como adotar procedimentos que a levassem à efetivação do novo modelo institucional.

As medidas institucionais previstas na “Lei de Modernização dos Portos” e nas orientações governamentais consubstanciam-se: na implantação do Conselho de Autoridade Portuária - CAP; na determinação da área do Porto Organizado; na aprovação do Regulamento de Exploração do Porto; na implantação de Normas de Pré-Qualificação de Operadores Portuários; na criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGMO; na definição de uma nova estrutura tarifária; na transferência da operação portuária para a iniciativa privada; na separação entre as funções de administração do porto e de operação portuária; no arrendamento de áreas e instalações portuárias; e na criação e manutenção de um ambiente de competitividade, dentro do Porto Organizado.

Dessas providências, algumas já foram adotadas. O CAP - Conselho de Autoridade Portuária -, instalado no âmbito de cada porto organizado, é constituído por 16 membros compostos em três blocos de representação: o do poder público, que detém a presidência do conselho, o dos operadores portuários, e o bloco dos trabalhadores portuários, cada um com direito a um voto nas deliberações do conselho. A competência do conselho é a de acompanhar e promover o desenvolvimento do porto, sendo de destaque, entre outras, a competência de baixar o regulamento de exploração do porto, aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, e a de opinar sobre a proposta de orçamento do porto sobre a estrutura e os valores tarifários. O CAP do porto de Santos já foi implantado, estando em plena atuação.

Os limites e a área do Porto Organizado de Santos já foram determinados pela Portaria nº 94/95, de julho de 1995, que reduziu-a praticamente à metade da área sob sua responsabilidade à época da PORTOBRÁS. A exploração do porto já foi regulamentada, bem como também a Norma de Pré-Qualificação de Operadores Portuários, as quais permitiram a pré-qualificação para operador portuário a mais de 130 empresas, com outras 32 empresas com processos em análise.

O Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGMO - é uma associação civil, sem fins lucrativos, constituído pelos operadores portuários do Porto Organizado de Santos, tendo como finalidade, entre outras, a administração do fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso. O seu estatuto foi aprovado em dezembro de 1994, estando desde então em funcionamento.

O quadro 9 mostra o número de trabalhadores já cadastrados junto ao OGMO, por sindicato. As classificações apresentadas correspondem a : (A), os registrados; (C), os cadastrados; (E), os sindicatos SINDAPORT (Sindicato dos Empregados da Administração Portuária), SINDOGEESP (Sindicato dos Operários e Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos, Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo), e SINTRAPORT (Sindicato dos Operários Portuários), (F), os em falta de contribuição, e (X), os que não compareceram ao Boletim de Atualização Portuária.

QUADRO 9
Porto de Santos - Força de Trabalho Cadastrada no OGMO

SINDICATO	CLASSIFICAÇÃO					TOTAL
	A	C	E	F	X	
ESTIVADORES	3320	3836	351	140	1044	8691
CONFERENTES	342	245		3	13	603
CONSERTADORES	170	140				310
VIGIAS	148	180		9	10	347
BLOCO	343	278	18	89	222	950
SINTRAPORT	32	255	2532	145	949	3913
SINDAPORT			245	135	769	1149
SINDOGEESP	1	18	144	2	44	209
TOTAL	4356	4952	3290	523	3051	16172

Fonte: OGMO/SANTOS.

Define-se trabalhador registrado como aqueles que têm prioridade de escala na alocação de trabalho, pelo OGMO, dentro da área do porto organizado; e trabalhador cadastrado como os trabalhadores portuários devidamente treinados para o exercício do trabalho portuário por entidades indicadas pelo OGMO, de acordo com a Lei nº 8.630/93, formando o total de trabalhadores disponíveis para registro, podendo na condição de *trainée* suprir as faltas do trabalhador portuário avulso registrado.

QUADRO 10
Porto de Santos
Força de Trabalho Cadastrada no OGMO
com Pedido de Indenização Portuária

SINDICATO	CLASSIFICAÇÃO			
	A	C	E	TOTAL
ESTIVADORES	3320	3836	351	7507
CONFERENTES	342	245		587
CONSERTADORES	170	140		310
VIGIAS	148	180		328
BLOCO	343	278	18	639
SINTRAPORT	32	255	2532	2819
SINDAPORT			245	245
SINDOGEESP	1	18	144	163
TOTAL	4356	4952	3290	12598

Fonte: Projeto Santos 2000.

O total é 16.172 trabalhadores atualmente cadastrados no OGMO, segundo as classificações apresentadas, sendo 50% de estivadores.

No quadro 10 está a força de trabalho cadastrada no OGMO com pedido de indenização portuária, que soma 12.598 trabalhadores. Dos primeiros 2.200 pedidos de indenização já analisados, 420 estão aprovados, já tendo sido enviados para os bancos para pagamento - o início estava previsto para setembro deste ano.

- *Tarifa*

A nova estrutura tarifária do porto de Santos foi homologada pelo Conselho de Autoridade Portuária em 1º de agosto do corrente ano, para entrar em vigência a partir de 1º de setembro. A nova tarifa traz em seu bojo novos conceitos, onde se destacam a introdução de cobrança por tempo de utilização, tanto para a infra-estrutura operacional quanto para equipamentos, e a exclusão das tarifas para a cobrança referente ao fornecimento de mão-de-obra, que passarão a ser cobradas em separado, por terno-hora requisitado para operação, a ser pago diretamente ao OGMO.

Essas alterações conceituais representam um grande incentivo aos armadores e operadores portuários que serão estimulados a aumentar o rendimento operacional, como forma de reduzir custos por tonelada. A produtividade, por exercer influência direta na formação dos preços, será um dos principais fatores de fomento à concorrência entre os prestadores de serviços.

Assim, aos armadores e operadores portuários caberão providências no sentido de melhorar o desempenho operacional e, conseqüentemente, reduzir os custos; e aos clientes caberão o aprofundamento na análise dos preços e das cadeias logísticas, e a identificação de *quem é quem* nos meios portuários e marítimos. Assim procedendo, melhores preços, qualidade e produtividade poderão ser fornecidos e exigidos, colaborando assim para a redução do chamado "Custo Santos".

Esses princípios colocados pela administração do porto são contestados pelos trabalhadores portuários, que preocupam-se, entre outras, com o regime de trabalho de 24 horas/dia que a nova tarifa proporciona, pois que são previstos turnos de seis horas contínuos de trabalho, diferentemente do que vigora atualmente no porto, com prorrogação de turnos e horas extraordinárias.

Os armadores, por sua vez, entendem que, apesar da redução de custo de alguns serviços, outros serão fortemente onerados, prevendo problemas generalizados com o turno de seis horas, principalmente no TECON, onde as produtividades são baixas e a CODESP não permite que a operação seja realizada por terceiros, o que agregará custos com um maior número de turnos de trabalho, e, por conseguinte, onerará a estadia e a operação das embarcações.

Na realidade, todos fazem suas contas para saber como ficarão diante da nova tarifa, cuja estrutura foi aprovada pelo CAP com a condição de que fosse provisória, durante o prazo de 90 dias, findo o qual poderá ser revisada, de forma que qualquer equívoco, engano ou desvio possa ser corrigido. O fato é que a nova tarifa foi implantada e encontra-se efetivamente em teste, sendo que seus resultados serão medidos até o final do ano.

A visão desejada do porto de Santos e da CODESP para o ano 2000 é para assumir o papel de agente de desenvolvimento regional e elo da cadeia logística, sob uma postura de empresa empreendedora.

Como agente de desenvolvimento regional, o porto organizado estará envolvendo todo o estuário e área contígua para uso portuário e de atividades afins, sob jurisdição de uma única autoridade portuária, obedecendo a um programa de desenvolvimento. A região da Baixada Santista deverá ter significativo aumento de valor agregado, pela sua instituição legal como região metropolitana, tendo o porto como principal alavanca de desenvolvimento e transformação, inclusive para o restabelecimento de seu equilíbrio ambiental.

Nesse sentido, a Diretoria da CODESP elaborou as bases das transformações institucionais, organizacionais, tecnológicas, operacionais e administrativas que entendeu necessárias, e as consolidou em um documento intitulado "Projeto Santos 2000", para que fosse amplamente discutido com a comunidade portuária.

O Projeto Santos 2000 define três grupos de estratégias a serem seguidos: o planejamento logístico-operacional do porto, a aceleração do processo de arrendamentos de instalações portuárias, e o desenvolvimento da reengenharia da CODESP.

Desses grupos de estratégias, destacam-se, por importância: a elaboração do "Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto", envolvendo todo o estuário; a definição e implementação do "Programa de Arrendamentos e Parcerias no Porto de Santos - PROAPS"; a formulação, implantação e monitoramento do "Plano de Ação Imediata - PAI"; e a articulação com todos os agentes envolvidos na questão portuária para a redução do chamado "Custo Santos".

O Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto de Santos, em processo de desenvolvimento, consistirá em um conjunto de estudos visando ao aperfeiçoamento organizacional e à melhoria de desempenho, otimização na utilização de suas facilidades e instalações e produtividade das operações portuárias. Esse plano permitirá, ainda, a adequada adaptação urbano-ambiental do porto às regiões circunvizinhas e/ou de influência, por sua integração com os planos diretores e de desenvolvimento dos municípios limítrofes e próximos ao porto.

Deverá, portanto, abranger aspectos importantes, como o caráter de planejamento estratégico, onde a ênfase estará nas questões organizacionais, institucionais e de *marketing* portuário, gerando uma política global de atuação que direcionará os futuros investimentos para intervenções que assegurem o aprimoramento de desenvolvimento do porto; e a organização, viabilidade e factibilidade econômico-financeira, legal-institucional e técnica das soluções no curto, médio e longo prazos. Esses objetivos estão explicitados no Projeto Santos 2000, embora seus resultados demandem algum tempo.

O Programa de Arrendamentos e Parcerias no Porto de Santos - PROAPS - é um projeto de múltiplos objetivos, devendo promover a eficiência, a remodelagem, a expansão e a inserção regional do porto, e servirá à transferência da operação do porto de Santos para empresas privadas com geração de receita patrimonial. O aprofundamento desse processo levará a CODESP a permanecer apenas com as funções de autoridade portuária, um dos objetivos da Lei de Modernização Portuária.

O PROAPS prevê que as áreas do porto, a serem definidas no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) deverão ser licitadas para arrendamento por empresas ou consórcios, sendo estabelecido um objeto, um prazo contratual e uma carência para implantação da instalação do arrendatário, de acordo com projeto executivo específico deste, de tal modo que a CODESP estará atendendo aos termos da Lei nº 8630/93 e às determinações do regulamento do porto, delegando a operação à iniciativa privada, e transformando em atividade geradora de receita a administração das áreas e instalações portuárias.

Assim é que o Programa de Arrendamentos e Parcerias do Porto de Santos, ainda de forma embrionária, vez que o PDZ não está concluído para determinar de forma definitiva o zoneamento das áreas, já trabalha com 19 contratos de arrendamento de áreas, sendo que oito já foram firmados, estando outros onze contratos em licitação, conforme quadros 11 e 12, a seguir.

QUADRO 11
Porto de Santos
Programa de Arrendamentos e Parcerias Contratos Realizados

ARRENDATÁRIO	SÍTIO	ÁREA	DESTINAÇÃO	MOVIM.	INVEST.	EMPREGOS	PZO.
		m2		PROP.	R\$1.00		
Libra- Linhas Bras. de Navegação	Ponta da Praia	20.177	Contêineres	75.000	30.000	20	20
Localfrio Arm. Gerais Frigoríficos	Conceiçãozinha	25.586	Cargas soltas	Nihil	4.900	20	5
Libra- Linhas Bras. de Navegação	Saboó	7.703	Contêineres	15.000	1.000	10	10
Logos Eng. S. ^a	Outeirinhos	36.899	Açúcar	900.000 t.	26.000	30	20
Ind. Açucareira São Francisco	Outeirinhos	46.136	Açúcar	2.500.000 t.	21.600	30	20
Cia. Auxiliar de Armazéns Gerais	Outeirinhos	36.932	Açúcar	857.000 t.	16.200	30	20
Localfrio Arm. Gerais Frigoríficos	Conceiçãozinha	25.586	Cargas geral e contêinerizada	640.000	4.000	20	20
Santista de Alimentos S. A	Paquetá	1.713	Cereais a granel	150.000	10.000	2	10

Fonte: CODESP.

No entanto, o arrendamento de áreas no porto de Santos sempre foi objeto de controvérsias e o PROAPS chega já atrasado. Uma das acusações ao processo de arrendamentos é o de que muitas das empresas hoje instaladas no corredor de exportação e em outras áreas da CODESP não participaram de concorrência pública, como exige a lei, porque tiveram os seus contratos transferidos de outras empresas. Exige-se que o CAP regulamente os atuais e futuros arrendamentos, e torne transparente todo o processo. Questiona-se o direito de uma empresa transferir o contrato de arrendamento, quando não tem mais condições ou interesse de exploração de uma área. Em suma, o PROAPS é um plano polêmico por natureza, e certamente os atores e intérpretes envolvidos provocarão os questionamentos que melhor os posicionem no processo.

QUADRO 12
Porto de Santos
Programa de Arrendamentos e Parcerias Contratos em Processos de Licitação

ARRENDATÁRIO	SÍTIO	ÁREA	DESTINAÇÃO	MOVIM.	INVEST.	EMPREGOS	PZO.
		m2			R\$1.000		
Cargill Agrícola	Conceiçãozinha		Granel Vegetal	871.500 t		20	10
Cargill Agrícola	Conceiçãozinha	70.000	Granel ou contêiner	500.000 t	30.000	30	20
Votorantim Internacional	Saboó	11.484	Contêineres, carga geral e granel	900.000 t.	6.000	15	10
Bertarelli	Saboó	7.145	Granel mineral	80.000 t.	5.000	8	10
Mitsui	Valongo	150.000	Contêineres	200.000 TEU	150.000	40	20
Multimodal	Conceiçãozinha	20	Travessia de contêiner	100.000 veículos	2.000	20	10
Latina	Outeirinhos	27.500	Term. Turístico para passageiros	100.000 passageiros	10.000	30	20
Transultra Ultracargo	Alamoá	5.000	Granel Líquido	36.000 t.	2.000	8	10
Libra- Linhas Bras. de Navegação	Ponta da Praia	42.000	Contêineres	90.000 TEU	20.000	10	20
Cia. Imp. e Exp. Comex	Conceiçãozinha	450.000	Multipropósito	150.000 veic. 100.000 TEU	100.000	50	20

Fonte: CODESP.

O Plano de Ação Imediata – PAI -, contempla todas as ações internas da CODESP para a efetivação do Projeto Santos 2000, promovendo principalmente a terceirização das atividades meio da empresa. Dentro do programa de reorganização da empresa destaca-se a promoção da separação das funções de administrador do porto das de operador portuário, em termos de negócios, organização, operação e custos. O programa deverá também preocupar-se com o estabelecimento de um programa de qualidade, a ser seguido pelos operadores e demais agentes no porto, e com a implementação de programa de reciclagem e reprofissionalização para todo o pessoal do porto.

O conceito de custo portuário vai além das tarifas cobradas pela CODESP. Nele estão incluídos as despesas com armazenagem de retaguarda, transporte terrestre, despachantes, estiva, praticagem, rebocadores, conferentes, seguros, e impostos. O conceito de “Custo Santos” agrega ao conceito de custo portuário o custo da ineficiência, quer seja da qualidade dos serviços e procedimentos, quer da precariedade das instalações e equipamentos, que oneram o transporte e a produção no Brasil. No porto de Santos, o “Projeto Santos 2000” tem, na redução desse custo, o grande corolário para sua ação de modernização.

Finalmente, a situação atual de custos é apresentada no Quadro 13.

QUADRO 13
Preços Portuários na Importação de Contêiner de 20 Pés com Carga Geral
 (Preços Vigentes em 01.03.96)

ATIVIDADE	VALOR R\$/CC	PARTICIPAÇÃO %
1. CUSTO CODESP (para o dono da mercadoria)		
-Capatazias	157,50	10,1
-Armazenagem	108,00	6,9
SUBTOTAL 1	265,50	17,0
2. AVULSOS		
SUBTOTAL 2	96,00	6,2
3. INTERVENIENTES		
- Fundo de Indenização Portuário (F.I.T.P.)	7,96	0,5
- Comissão de Despachante Aduaneiro	360,00	23,1
- S.D.A.S. (Taxa Sindical)	229,27	14,7
- Frete Rodoviário (Santos/São Paulo)	600,00	38,5
SUBTOTAL 3	1197,23	76,8
4. TOTAL GERAL (1+2+3)	1558,73	100,0
TRIBUTOS	PERCENTUAL	INCIDÊNCIA
	%	
II.	4 a 70	CIF
I.P.I.	10	CIF + I.I.
I.C.M.S.	18	CIF + I.I. + I.P.I.
A.F.R.M.M.	25	FRETE
SEGURO	1 a 10	CIF

Fonte: Custo Logístico, um Desafio da Lei - Discurso do Diretor-Presidente da CODESP.

Segmentado está o custo referente à CODESP, aos avulsos, aos intervenientes (outros custos no circuito da carga) e aos tributos. Todos são agentes envolvidos na questão portuária, mas caberá à CODESP estimular o melhoramento do desempenho para a redução desses custos, de modo a que o porto possa posicionar-se de forma competitiva no cenário nacional e internacional.

FONTES DE INFORMAÇÃO

1. OGMO/Santos - Estatuto, Regimento e Diretrizes
2. Projeto Santos 2000 - Porto de Santos
3. Mensário Estatístico do Porto de Santos - Dezembro/95
4. A Nova Tarifa do Porto de Santos - Esclarecimentos - Publicação da Codesp.
5. Custo Logístico, um Desafio além da Lei - Discurso do Diretor-Presidente da Codesp proferido em 1996.
6. Demonstrativo dos Investimentos do Porto da Codesp - Diretoria Financeira da Codesp.
7. Porto de Santos em Notícias - Periódico publicado pela Codesp reunido notícias veiculadas de setembro/95 a fevereiro/96
8. A Tribuna - Jornal da cidade de Santos, de 29/08/96.
9. Plano Diretor Portuário do Brasil - 1975, realizado pelo DNPVN
10. Plano Diretor Portuário do Brasil - 1979, realizado pela Portobrás.
11. Anuário Estatístico Portuário - 1974, realizado pelo Departamento de Portos, do Ministério dos Transportes.
12. A Taxa de Melhoramento dos Portos e os Investimentos no Sistema Portuário Brasileiro - Eng^o Carlos Theóphilo de Souza e Mello, Portobrás, 1985.
13. Relatório Anual SEST, anos 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993 - Execução Orçamentária das Empresas Estatais - Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais - SEPLAN/PR.
14. Relatório Econômico-Financeiro - Programa de Dispêndios Globais, anos 1994 e 1995, da Subsecretaria de planejamento e Orçamento do Ministério dos Transportes.
15. Entrevistas com representantes do CAP, OGMO, Diretoria da CODESP.
16. Entrevistas com funcionários do Ministério dos Transportes, da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, e Departamento de Portos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A NOVA Tarifa do Porto de Santos — Esclarecimentos. CODESP.
- A TRIBUNA, 29/08/96. Jornal da cidade de Santos.
- ANUÁRIO Estatístico Portuário — 1974. Ministério dos Transportes/Departamento de Portos
- CUSTO Logístico — Um Desafio Além da Lei. Discurso do Diretor-Presidente da CODESP proferido em 1996.
- DEMONSTRATIVO dos Investimentos do Porto da CODESP. Diretoria Financeira da CODESP.
- ENTREVISTAS com funcionários do Ministério dos Transportes, da Coordenação-Geral de Acompanhamento e Avaliação, Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, e Departamento de Portos.
- ENTREVISTAS com Representantes do CAP, OGMO. CODESP.
- MELLO, Carlos Theóphilo de Souza e. *A taxa de melhoramento dos portos e os investimentos no sistema portuário brasileiro*. PORTOBRÁS, 1985.
- MENSÁRIO Estatístico do Porto de Santos. Dez. 1995.
- OGMO/Santos. *Estatuto, regimento e diretrizes*.
- PLANO Diretor Portuário do Brasil — 1975. DNPVN.
- PLANO Diretor Portuário do Brasil — 1979. PORTOBRÁS.
- PORTO DE SANTOS EM NOTÍCIAS. Periódico publicado pela CODESP reunido notícias veiculadas de setembro/95 a fevereiro/96
- PROJETO Santos 2000 — Porto de Santos.
- RELATÓRIO Anual SEST, anos 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992 e 1993. Execução Orçamentária das Empresas Estatais. SEPLAN/PR/Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais.
- RELATÓRIO Econômico-Financeiro. Programa de Dispendios Globais, anos 1994 e 1995. Ministério dos Transportes/Subsecretaria de Planejamento e Orçamento.

INFRA-ESTRUTURA: PERSPECTIVAS DE REORGANIZAÇÃO

- I. REGULAÇÃO
- II SETOR ELÉTRICO
- III TELECOMUNICAÇÕES
- IV FINANCIAMENTO
- V. EMPREGO
- VI TRANSPORTE
- VII. SANEAMENTO
- VIII. CASOS ESTADUAIS

