

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 284

A Desregulamentação do Setor Transportes: o Caso do Subsetor Portuário

Newton Rabello de Castro
Philippe Lamy

NOVEMBRO DE 1992

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA
é uma Fundação vinculada ao Ministério da Economia,
Fazenda e Planejamento

PRESIDENTE

Líscio Fábio de Brasil Camargo

DIRETOR EXECUTIVO

Antonio Nilson Craveiro Holanda

DIRETOR DE ADMINISTRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL

Antônio Emílio Sendim Marques

DIRETOR DE PESQUISA

Ricardo Varsano

DIRETOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antonio Carlos da Ressurreição Xavier

TEXTO PARA DISCUSSÃO tem o objetivo de divulgar
resultados de estudos desenvolvidos no IPEA, informando
profissionais especializados e recolhendo sugestões.

Tiragem: 150 exemplares

SERVIÇO EDITORIAL

Brasília - DF:

SBS. Q. 1, Bl. J, Ed. BNDES - 10º andar

CEP 70.076

Rio de Janeiro - RJ:

Av. Presidente Antônio Carlos, 51 - 14º andar

CEP 20.020

SUMÁRIO

1. ORGANIZAÇÃO ATUAL, BASE LEGAL E IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO SUBSETOR PORTUÁRIO
 - 1.1. A Organização do Subsetor Portuário
 - 1.2. A Base Legal
 - 1.3. A Estrutura Organizacional Atual
 - 1.4. Os Aspectos Econômicos

2. O IMPACTO DA NOVA LEGISLAÇÃO
 - 2.1. O Projeto de Reforma Portuária
 - 2.2. O Impacto Potencial de uma Nova Legislação sobre a Produtividade dos Portos Brasileiros

CONCLUSÃO

**A DESREGULAMENTAÇÃO DO SETOR
TRANSPORTES: O CASO DO SUBSETOR
PORTUÁRIO**

Newton Rabello de Castro*
Philippe Lamy**

* Da DIPES/IPEA.

** Contratado PNUD.

SINOPSE

Em 1988, os portos brasileiros movimentaram 355 milhões de toneladas. A participação relativa do comércio internacional neste movimento total foi de 63%, os quais por sua vez corresponderam a 95% das exportações mais importações.

A regulamentação básica dos portos brasileiros foi publicada em 1934 e complementada em 1954 e 1956. Em 1975, os portos públicos até então administrados pelos estados ou por empresas estaduais ou privadas concessionárias, sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), passaram ao controle centralizado de uma empresa pública holding, a Portobrás, que foi dissolvida em 1990 e sucedida pelo Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA).

Até a eventual publicação de uma nova legislação, atualmente em discussão no Congresso Nacional, as principais características do sistema são: o controle centralizado das tarifas portuárias; o monopólio dos sindicatos sobre o fornecimento de mão-de-obra avulsa para a movimentação de mercadorias, em particular dentro dos navios; a proibição para os terminais privativos movimentarem mercadorias de terceiros (em 1988 eles movimentaram 76% da carga que transitou pelos portos brasileiros).

As conseqüências desta regulamentação são o baixo nível de especialização e de produtividade dos portos públicos, assim como os seus altos custos de operação, em particular no que diz respeito à estiva e aos custos de oportunidade relativos à imobilização de navios e equipamentos.

Os principais aspectos da reforma, na sua formulação mais atualizada de redação do projeto de lei nº 8-E aprovado na Câmara dos

Deputados e atualmente em estudo no Senado, são: a) descentralização com criação de Autoridades Portuárias nos Conselhos, nos quais serão representadas todas as partes interessadas; b) possibilidade de transferir os portos públicos a entidades privadas; c) opção para os terminais privativos operarem cargas de terceiros; d) privatização da operação portuária; e) criação, em todos os portos, de órgãos de gestão de mão-de-obra portuária, acabando com as atividades de empresa monopolista de trabalho temporário desenvolvidas pelos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos, no fornecimento de mão-de-obra para a estiva; e f) autonomia tarifária das Autoridades Portuárias.

As principais conseqüências esperadas são uma redução dos custos de estiva e uma melhor coordenação das operações portuárias com os conseqüentes ganhos de produtividade, ainda incentivada pela concorrência interportos, que deveria também levar à melhoria da qualidade dos serviços ou à redução de tarifas e a novos investimentos privados, com ampla especialização e redistribuição dos mercados entre as instalações portuárias.

1. ORGANIZAÇÃO ATUAL, BASE LEGAL E IMPORTÂNCIA ECONÔMICA DO SUBSETOR PORTUÁRIO

1.1. A Organização do Subsetor Portuário

1.1.1. A Portobrás (1975/90)

Em 12 de abril de 1990 foi promulgada a Lei nº 8.029, que autorizava o governo a dissolver a Portobrás, até então o órgão central do sistema portuário e hidroviário nacional, abrangendo e controlando uma gama extremamente variada de instituições, divididas em outros grandes grupos: a) o Sistema Portobrás; b) as empresas concessionárias de portos; e c) os terminais de uso privativo.

A Portobrás era uma empresa pública (100% do seu capital pertencia à União) vinculada ao Ministério dos Transportes. Sua criação foi autorizada pela Lei nº 6.222, de 10 de julho de 1975, com a finalidade de realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo a supervisão, a orientação, o controle e a fiscalização sobre tais atividades (Art. 3º da Lei nº 6.222/75).

A empresa sucedeu o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), autarquia federal que até então era o órgão regulamentador das atividades portuárias e de navegação fluvial, extinto na mesma ocasião (Art. 2º da Lei nº 6.222/75), entrando em funcionamento no dia 29 de dezembro de 1975, data de publicação, no **Diário Oficial**, de sua Assembléia de Constituição.

O Sistema era composto pela Portobrás (empresa **holding**, com sede em Brasília) e pelas empresas Docas, sociedades de economia mista por ela controladas e que detinham geralmente acima de 95% do capital votante.

A Portobrás, propriamente dita, agrupava uma série bastante diferenciada de órgãos, exercendo a administração de muitos deles:

a) órgãos da Administração Central, os quais, além de administração, finanças e recursos humanos, desenvolviam atividades diversas, tais como planejamento, pesquisa - com o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH) -, operações de dragagem, operações portuárias e engenharia portuária e de vias navegáveis;

b) administração direta dos portos de Manaus (Amazonas), Cabedelo (Paraíba), Recife (Pernambuco),

Maceió (Alagoas), Aracaju (Sergipe), Itajaí e Laguna (Santa Catarina), Porto Velho (Rondônia, no rio Madeira) e Pirapora (Minas Gerais, no rio São Francisco), os quais movimentaram perto de 19 milhões de toneladas em 1988, ou seja, 5% do total movimentado pelo Sistema (355 milhões de toneladas);

c) administração de hidrovias, em caráter transitório, segundo a lei, mas nunca transferida a uma entidade semelhante à Portobrás, para as vias navegáveis; e

d) inspetorias fiscais e comissões de fiscalização de obras, com a finalidade de fiscalizar as administrações dos portos transferidos a estados ou a empresas privadas e grandes obras portuárias ou hidroviárias.

Esta grande diversidade de atribuições da Portobrás implicava uma extraordinária complexidade administrativa. As Companhias Docas controladas formavam a outra vertente do sistema e administravam, por sua parte, um ou vários portos de um mesmo estado:

. Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ), com os portos de Rio de Janeiro, Niterói, Angra dos Reis, Forno e Sepetiba;

. Companhia Docas do Estado da Bahia (Codeba), com os portos de Salvador, Ilhéus e Aratu;

. Companhia Docas do Ceará (CDC), com o porto de Fortaleza;

. Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), com o porto de Santos;

. Companhia Docas do Pará (CDP), com os portos de Óbidos, Belém, Vila do Conde, Macapá e Santarém;

. Companhia Docas do Maranhão (Codomar), com o porto de Itaqui;

. Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern), com o terminal salineiro de Areia Branca e o porto de Natal; e

. Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), com os portos de Vitória e Barra do Riacho.

Fora do Sistema Portobrás, embora fiscalizados pela **holding**, estavam os portos sob o regime de concessão estadual ou privada. São eles:

- **Autarquias Estaduais**, com os portos de São Sebastião (Governo de São Paulo), Paranaguá e Antonina (Governo

do Paraná), São Francisco do Sul (Governo de Santa Catarina) e Rio Grande, Pelotas e Porto Alegre (Governo do Rio Grande do Sul);

- **Sociedade Privada:** Companhia Docas de Imbituba (Imbituba); e

- **Terminais Privativos**, cuja exploração é feita pela empresa proprietária das instalações, exclusivamente para movimentação de carga própria. Estes terminais existem atualmente em grande número, implantados dentro ou fora dos portos públicos, e são, em muitos casos, ligados a empresas estatais (CVRD, Petrobrás, Cosipa, etc.) e, em muitos outros, a grandes e médias indústrias privadas (Dow Química, Cutrale, Cotrijui, etc.). Em 1988, os terminais privativos movimentavam 80% da carga total que transitava pelo sistema portuário brasileiro. Essencialmente, quanto aos granéis sólidos, predominava o minério de ferro para exportação e, quanto aos granéis líquidos, predominava o petróleo cru na importação.

1.1.2. A Organização Atual do Sistema Portuário

A partir do segundo trimestre de 1990 e após a extinção da Portobrás, o subsetor portuário começou a ser reestruturado numa perspectiva de descentralização. Atualmente, subordinada ao Ministério dos Transportes, existe uma Secretaria Nacional de Transportes (SNT), a qual, por sua vez, está subordinada ao Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA), que retomou as competências de regulamentação, concessão, permissão, autorização, fiscalização, coordenação, controle, estudos econômicos e planejamento, anteriormente atribuídas à Portobrás. Também cabe ao DNTA coordenar o desenvolvimento de projetos visando à participação do setor privado na implantação, operação e exploração de segmentos do setor aquaviário nacional e de serviços auxiliares.

As atividades executivas de operação e administração dos portos, hidrovias e eclusas, pesquisa, ensino portuário, dragagem e outras correlatas, anteriormente sob a administração direta da Portobrás, estão sendo transferidas aos estados e às Companhias Docas, sociedades de economia mista ex-subsidiárias da extinta Portobrás.

Com a extinção da empresa, suas atribuições e competências foram transferidas ao DNTA, às Companhias Docas ou aos estados, conforme detalhado a seguir:

- promover a execução da Política Portuária Nacional: transferida ao DNTA;

- administrar e operar diretamente portos, organizados ou não, quando não justificar a criação de controlada: transferida às Companhias Docas de economia mista ou aos estados;

- fiscalizar a administração dos portos sob regime de concessão e os terminais privativos: transferida ao DNTA;

- realizar a supervisão, a coordenação e o controle das empresas controladas, atuando como **holding**: desapareceu esta função; o DNTA fiscaliza as Companhias Docas de economia mista, como o faz para as demais concessionárias estaduais e privadas;

- aprovar projetos de obras e instalações portuárias ou qualquer obra que interfira no regime hidráulico dos portos (bacia de evolução e barra): transferida ao DNTA;

- formular a política de estudo e planejamento portuário e das vias navegáveis e fiscalizar a política portuária por parte das empresas do sistema: transferida ao DNTA;

- realizar e executar obras de expansão dos portos, estendendo sua ação à construção de portos novos, de defesa de costa, melhoramento de vias navegáveis, construção, manutenção, melhoramento de obras de transposição das vias navegáveis e dos portos fluviais: transferida às Companhias Docas de economia mista e aos estados;

- realizar diretamente serviços de dragagem dos portos: transferida às Companhias Docas de economia mista ou aos estados;

- gerar recursos financeiros para suprir as necessidades de investimentos dos portos: o Adicional de Tarifa Portuária (ATP) passa a ser recolhido como receita vinculada da União, e aplicado o produto da sua arrecadação em programas aprovados pelo Ministério dos Transportes, conforme proposição do DNTA e de acordo com o Plano Portuário Nacional (PPN), cabendo ao DNTA a gestão dos recursos do ATP de acordo com o PPN; e

- desenvolver pesquisas hidroviárias e o ensino portuário: transferida às Companhias Docas de economia mista ou aos estados.

A tarifação portuária e seu reajuste continuam centralizados pela União, cabendo ao DNTA emitir as novas tabelas tarifárias incorporando os percentuais de reajustes autorizados pela União.

1.2. A Base Legal

1.2.1. Dos Decretos-Leis de 1934 à Dissolução da Portobrás

Na Constituição Federal de 1988, que dá continuidade às anteriores, podem ser destacados os seguintes artigos:

- Art. 20, que inclui no Patrimônio da União as áreas onde são construídos os portos nacionais;
- Art. 21, que declara ser de competência da União "explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão... os portos marítimos, fluviais ou lacustres"; e
- Art. 22, que dispõe que compete privativamente à União legislar sobre o "regime dos portos".

No Brasil, o subsetor portuário tem sua base legal num conjunto de decretos de 1934. Os principais são:

- Decreto nº 24.447, de 22/06/34, que define o espaço, as instalações e as atribuições nos Portos Organizados, cuja exploração se faz por intermédio de uma Administração. Diferenciam-se, assim, das Instalações Rudimentares, as quais são exploradas diretamente pela União, os estados ou os municípios, com movimentação anual de mercadorias inferior a 150.000 t;
- Decreto nº 24.508, de 29/06/34, que relaciona e define os serviços portuários como sendo: a) utilização do porto; b) atracação; c) capatazias (serviços de movimentação de mercadorias no cais, realizados por pessoal da administração do porto); d) armazenagem interna; e) armazenagem externa; f) armazenagem em armazéns gerais; g) armazenagens especiais; h) transporte; i) estiva de embarcações (serviços de movimentação de mercadorias dentro dos navios, realizados por pessoal avulso); j) suprimento do aparelhamento portuário; k) reboques; l) suprimento de água às embarcações; e m) serviços acessórios;
- Decreto nº 24.511, de 29/06/34, que regula a utilização das instalações portuárias; e
- Decreto nº 24.599, de 06/07/34, que autoriza a concessão de obras de melhoramento dos portos e a exploração do respectivo tráfego ao setor privado.

A participação do setor privado na atividade portuária está também amparada pelo Art. 26 do Decreto-Lei nº 5, de 04/04/66, que cria o conceito de "Terminal Privativo", permitindo a "embarcadores ou terceiros..."

construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional, e a exploração se faça para uso próprio".

O Parágrafo 1º assegura à administração portuária a percepção da tabela N sobre a movimentação de mercadorias fora do cais e pontes de acostagem.

O Parágrafo 2º assegura à administração portuária a percepção da tabela A sobre a utilização do porto, quando as instalações de uso privativo se situarem na área sujeita à administração do porto.

O Decreto-Lei nº 561, de 30/04/69, autoriza no Parágrafo 5º, remetendo ao Art. 26 do Decreto-Lei nº 5/66, a movimentação de carga de terceiros em embarcadores e terminais de uso privativo, em caso de congestionamento nas instalações dos portos organizados.

O Art. 27 autoriza a administração portuária a locar ou arrendar aos seus usuários ou a outrem os terrenos, armazéns e outras instalações portuárias, de preferência a longo prazo, e aos que se dispuserem a investir, ressalvados os interesses da segurança nacional.

No que diz respeito às novas técnicas de movimentação de carga, em particular a containerização, a Lei nº 6.288, de 11/12/75, revoga a legislação anterior e dispõe sobre unitização, movimentação e transporte, inclusive intermodal, de mercadorias em unidades de carga. Posteriormente, o Decreto nº 80.147, de 09/08/77, veio regulamentar esta Lei.

No que diz respeito aos recursos financeiros dos portos, a Lei nº 3.421, de 10/07/58, definiu os componentes de custos dos serviços e os encargos financeiros atendíveis com a receita tarifária dos portos.

Para financiar os investimentos portuários, a Lei nº 7.700, de 21/12/88, criou o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), que corresponde a 50% das tarifas portuárias referentes à movimentação de mercadorias do comércio externo.

De 1958 a 1981, a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP) constituiu-se na principal fonte de recursos para

investimentos do sistema.¹ Com o advento do Decreto-Lei nº 1.754/79, a TMP foi desvinculada do sistema portuário, passando a contribuir para o Fundo Nacional de Desenvolvimento, na proporção de 50% em 1981 e integralmente a partir de 1982.

No que diz respeito à administração dos portos, o Decreto nº 96.909, de 31/10/88, veio atribuir aos Conselhos Especiais de Usuários um papel mais relevante no assessoramento e na consultoria das administrações dos portos organizados.

1.2.2. A Situação Institucional Pós-Portobrás

- A Lei nº 8.029, de 12/04/90, Art. 4º, dissolveu a Portobrás.

- O Decreto nº 99.244, de 10/05/90, Art. 224, III, cria o Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA), como órgão da Secretaria Nacional de Transporte (SNT), dentro do Ministério da Infra-Estrutura (Minfra), e fixa a sua competência.

- O Decreto nº 99.475, de 24/08/90, Art. 1º, autoriza o Minfra a descentralizar, por intermédio do DNTA, às sociedades de economia mista, ex-subsidiárias da extinta Portobrás, ou às unidades da Federação, mediante convênio, a administração dos portos, hidrovias e eclusas que eram da administração direta da mesma. O Parágrafo Único especifica que a autorização abrange as atividades de pesquisas, hidrovias, ensino portuário, dragagem e outras correlatas a cargo da Portobrás.

- A Portaria nº 139, de 08/07/91, Seção III, fixa o Regimento Interno do DNTA e detalha sua competência, cuja estrutura comporta uma Coordenação de Portos.

- A Medida Provisória nº 302, de 10/04/92, Art. 6º, IIa e IIb, coloca na área de competência do Ministério dos Transportes e Comunicações, desmembrado do ex-Ministério da Infra-Estrutura, o transporte aquaviário e os portos, via SNT e DNTA.

A situação atual do financiamento dos investimentos portuários é a seguinte:

- A Lei nº 8.032, de 12/04/90, que dissolveu a Portobrás, dispõe no seu Art. 28 que o Adicional de Tarifa Portuária (ATP) passa a ser recolhido como receita vinculada da União e aplicado o produto de sua

¹Cf. A taxa de melhoramento dos portos, Brasília: Portobrás/MT, 1985, p. 6-7.

arrecadação em programas aprovados no orçamento anual para o Ministério da Infra-Estrutura. Já o Art. 9º, Parágrafo 3º, dispõe: "O produto da arrecadação do ATP passa a ser aplicado, a partir de 01/01/91, pelo BNDES, de acordo com normas baixadas pelo Minfra e pelo Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento."

- O Decreto nº 99.244, de 10/05/90, Art. 227, II e IV, dá ao DNTA como competência:

. "Propor a destinação de recursos federais e a concessão de financiamentos por parte de entidades federais para aplicação em Planos, Programas e Projetos Aquaviários"; e

. "Gerir os recursos provenientes do ATP, de acordo com o Plano Portuário Nacional".

- A Portaria nº 139/91 - Regimento Interno da SNT, Seção III do DNTA, Cap. III, Art.12, IV, da competência do DNTA: "Propor a aplicação do produto do ATP de acordo com o Plano Portuário Nacional".

1.2.3. A Legislação Trabalhista dos Portuários e dos Estivadores

1.2.3.1. Dos Portuários

A legislação que diz respeito aos portuários está contida, além dos decretos de 1934, essencialmente:

- Na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) de 1943 e seguintes.

- Na Lei nº 4.860, de 26/11/65, que dispõe sobre o regime de trabalho nos portos e designa a administração do porto organizado como autoridade responsável na definição dos horários de trabalho de cada porto, válidos para todas as categorias de servidores ou empregados operando na área do porto. O Art. 2º desta lei dispõe que "as demais autoridades que exercerem atividades na área do porto... sejam elas Federal, Estadual ou Municipal, excetuando o DNTA (herdeiro do então DNPVN), não poderão tomar medidas que afetem a realização dos serviços portuários". Já o seu Art. 12, Parágrafo 3º, permite à administração do porto o engajamento de força supletiva para a capatazia, sem vínculo empregatício, sob condição de demanda maior e ocasional de serviço no cais.

- Na Portaria MT 083, de 02/02/78, que dispensou os serviços de capatazia no transporte marítimo nacional de cabotagem, pelo sistema Ro-Ro.

- Na Portaria MT 106, de 14/02/80, que estende à navegação interior os benefícios concedidos ao sistema Ro-Ro no transporte marítimo nacional ou doméstico de cabotagem.

1.2.3.2. Dos Estivadores

A legislação que diz respeito aos trabalhadores da estiva, os quais exercem atividades de carga e descarga na embarcação, encontra-se nos decretos de 1934, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e no Regulamento do Trabalho Marítimo (RTM). Além destes:

- A Lei nº 4.858, de 26/11/65, dispõe sobre tarifas e salários da mão-de-obra dos estivadores, trabalhadores em estiva de minérios, conferentes, consertadores de carga, vigias portuários e demais trabalhadores avulsos.

- O Art. 20 da Lei nº 4.860/65 revogou a Lei nº 3.165/57, que dava redação ao Art. 278 da CLT, tirando das Delegacias do Trabalho Marítimo a autorização legal para fixar o horário de trabalho na estiva, o qual fica, portanto, sob a responsabilidade da administração do porto.

- O Decreto nº 96.910, de 31/10/88, tinha transferido da Sunamam para a Portobrás a competência em matéria de assuntos de estiva, conferência, conserto, vigias portuários e demais avulsos, em particular fixação de remuneração de serviços, Tabela I. Esta competência está hoje com o DNTA.

- O Regulamento do Trabalho Marítimo (RTM), Art. 50, IV, coloca os estivadores entre o pessoal da Marinha Mercante, constituindo o grupo que exerce atividades de carga e descarga na embarcação.

A exclusividade do trabalho de estiva às categorias que trabalham na faixa portuária, sem vínculo empregatício, está incluída nos seguintes textos legais:

- Os Arts. 255 e 257 da CLT definem o trabalho de estiva, que "só poderá ser executado por operários estivadores ou por trabalhadores em estiva de minérios, nos portos onde os houver especializados, de preferência sindicalizados, devidamente matriculados na Capitania dos Portos ou em suas Delegacias ou Agências". Não distingue entre portos públicos, privados ou privativos e proíbe o recurso a pessoal com vínculo empregatício ou tripulação, exceto nos navios graneleiros de produtos líquidos ou nos de produtos sólidos automatizados.

- A Lei nº 2.196, de 01/04/54, conferiu atuação exclusiva aos estivadores, conferentes, vigias, consertadores, arrumadores no cais e além do cais.

- A Lei nº 4.858/65 reforça esta orientação ao atribuir competência à CMM-Sunamam (hoje DNTA) e ao Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM) para fixar a mão-de-obra de estiva de embarcação, não influenciando a condição de porto privado ou público, e regula que a preferência de matrícula às profissões estivadoras deve recair no candidato que não tenha emprego ou que não exerça qualquer outra atividade remunerada.

O monopólio da escolha de trabalhadores da estiva aos sindicatos das categorias está contido nos seguintes textos:

- A Lei nº 6.914, de 27/05/81, revogou o Art. 18 do Decreto-Lei nº 5/66 e dispõe que os "trabalhadores avulsos que exercem funções de direção e chefia nas operações de carga e descarga de navios serão distribuídos pelo rodízio do respectivo sindicato" e não mais "de livre escolha da entidade estivadora", excluídos os conferentes chefes e seus adjuntos, os quais continuarão credenciados pelas entidades estivadoras ou tomadoras de serviços.

- A Resolução nº 7.386, da Sunamam (DOU de 14/05/82), para cumprimento da Lei nº 6.914/81 dispõe que "as funções de chefia de estiva, ressalvadas as de conferente chefe e de conferente adjunto, serão preenchidas por trabalhadores avulsos, para tal qualificados e habilitados, distribuídos pelo sistema de rodízio efetuado pelo respectivo sindicato profissional".

Observação: estes dois textos legais não deixam de estar em contradição com o Art. 9º do Decreto-Lei nº 5/66, o qual proíbe aos sindicatos "exercer atividades que não correspondem aos seus fins específicos, nem assumir a qualidade de empregador em relação aos seus associados".

1.3. A Estrutura Organizacional Atual

1.3.1. Autarquia, Companhia Docas, Portos Públicos e Terminais Privativos

Como mostraram as Seções 1.1 e 1.2 deste trabalho, o sistema portuário brasileiro comporta, do ponto de vista institucional, do topo para a base:

- Uma autarquia, o Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA), que integra, entre outros, uma

Coordenação Geral de Portos e representa a União e sua responsabilidade fixada na Constituição Federal e tem competência para regulamentar, autorizar, conceder, fiscalizar e planejar.

- Companhias Docas, empresas de economia mista, das quais a União é acionista principal em proporção geralmente superior a 90% do capital. Em posição de matriz, elas controlam um ou vários portos organizados com suas respectivas administrações portuárias e, às vezes, uma ou várias "instalações rudimentares".

Na situação transitória atual, não há necessariamente coincidência geográfica entre o estado onde está sediada uma Companhia Docas e todos os portos controlados por ela. É assim, por exemplo, que a Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern) ficou com o controle do porto de Recife em Pernambuco ou que a Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) controla as administrações dos portos de Estrela no Rio Grande do Sul e de Itajaí em Santa Catarina.

Estas Companhias Docas de economia mista são atualmente em número de oito, como já citado anteriormente, e administram 50 portos organizados ou instalações rudimentares, marítimas ou fluviais.

- Administrações portuárias, autarquias estaduais, por concessão da União, em número de sete, sob controle dos respectivos Departamentos Estaduais de Transporte e do Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPRC), no caso do Rio Grande do Sul. Esta situação é específica dos Estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

- Uma administração portuária privada, a da Companhia Docas de Imbituba, no porto do mesmo nome.

- Um terminal portuário com situação **sui generis**: Suape, ao sul de Recife, propriedade do Estado de Pernambuco, mas que opera sob a administração do porto de Recife, que, por sua vez, é controlado pela Codern, como já citado acima.

- Terminais privativos, entre os quais se destacam o conjunto dos terminais de graneis líquidos da Petrobrás, os de exportação de minério de ferro da MBR e da CVRD, os de exportação de produtos siderúrgicos da Cosipa, de sucos cítricos e produtos vegetais da Cutrale, de fertilizantes da Ultrafértil e de produtos químicos da Dow Química, estes últimos implantados na área do porto de Santos.

1.3.2. A Mão-de-Obra Portuária

Em todos os portos organizados, os serviços de capatazia, isto é, a movimentação de mercadorias em terra, de e até o costado do navio, são prestados por pessoal das respectivas administrações dos portos ou das empresas donas dos terminais privativos, com vínculo empregatício e sob o regime da CLT.

Os serviços de movimentação de mercadorias dentro dos navios ou os serviços de estiva são prestados por pessoal "avulso" que, por trabalharem a bordo, são considerados trabalhadores da Marinha Mercante (cf. Subseção 1.2.3), registrados na Capitania dos Portos ou em suas agências ou delegacias.

Os trabalhadores da estiva são divididos em várias categorias especializadas: estivadores, trabalhadores da estiva de carvão, conferentes, consertadores, vigias portuários, cada um com seu respectivo sindicato de classe.

A mão-de-obra estivadora tem exclusividade para os serviços de movimentação de mercadorias a bordo, sua colocação ou retirada enquanto no navio, nos portos públicos ou privados, sendo proibido o recurso a empresa especializada ou a trabalhadores com vínculo empregatício.

A escolha dos trabalhadores avulsos para o serviço de cada navio atracado é feita - a pedido dos respectivos armadores ou de seus agentes locais (entidades estivadoras) - pelos respectivos sindicatos, seguindo um sistema de rodízio, com exceção dos conferentes chefes e de seus adjuntos (cf. Subseção 1.2.3).

Os trabalhadores avulsos recebem seus salários, fixados em tabela publicada pelo DNTA (Tabela I), diretamente das entidades estivadoras que requisitaram os seus serviços. O DNTA fixa também, em negociação com os sindicatos de avulsos, o número de trabalhadores especializados necessários para realizar cada tarefa padrão: efetivos dos ternos (equipes de trabalho).

1.3.3. Os Armadores e seus Agentes

Os armadores são as empresas que operam os navios, não necessariamente os seus proprietários, e são representados, em cada porto, por empresas agentes, incumbidas de fazer a ligação com as administrações portuárias, a Capitania dos Portos, a estiva, os donos das mercadorias ou os seus representantes.

As taxas pagas pelos armadores às administrações portuárias no Brasil são contidas nas tabelas tarifárias:

A - utilização do porto: abrigo, acesso marítimo, serviços administrativos, instalações de apoio; e

B - atracação: cais (berço), armazéns de primeira linha, instalações de água, energia, telefone.

Cada tabela decompõe-se em várias tarifas, segundo o tamanho e o tipo do navio. Eventualmente, segundo as circunstâncias, são as seguintes:

J - suprimento de aparelhamento portuário: uso de empilhadeiras, guindastes, cábreas, etc.;

K - reboques: uso de rebocadores;

L - suprimento de água: fornecimento de água às embarcações; e

M - serviços acessórios: outros eventuais não especificados.

1.3.4. A Base Retroportuária

Os outros usuários dos portos são essencialmente os donos das mercadorias que por eles transitam, ou os seus representantes, exportadores, agentes, transitários, despachantes, transportadores especializados ou não em acondicionamento de carga (ova ou desova de contêineres), e que geralmente são baseados fora do porto. Como representantes dos donos das mercadorias, o exportador (por conta do seu comprador) e o importador (por conta própria) vão pagar pela utilização do porto brasileiro à administração do mesmo, cujas tabelas são:

C - capatazias: mão-de-obra e equipamento do porto;

D - armazenagem interna;

E - armazenagem externa;

F - armazenagem em armazéns gerais;

G - armazenagem especial: silos, frigoríficos, tanques, etc.;

H - transporte: de mercadorias entre dois pontos dentro do porto; e, eventualmente,

J - suprimento de aparelhagem portuária: uso de empilhadeiras, guindastes, cábreas, caminhões, vagões, locomotiva;

M - serviços acessórios: não especificados (pesagem, ova/desova de contêineres); e

N - movimentação de mercadorias fora do cais: em terminais privativos.

Cada tabela decompõe-se em várias tarifas: segundo os tipos de cargas - granéis líquidos e sólidos, carga geral containerizada, peletizada ou avulsa; e segundo o tipo de navegação - cabotagem ou longo curso.

1.4. Os Aspectos Econômicos²

1.4.1. A Movimentação de Carga

Nesta seção procura-se caracterizar a evolução da atividade portuária brasileira, através dos seus principais agregados em valores absolutos e em termos percentuais do PIB, a partir da década de 70.

1.4.1.1. A Navegação de Longo Curso

Na movimentação de mercadorias para a navegação de longo curso, a participação dos portos é quase absoluta e estável em torno de 98% para a importação e variando entre 94 e 99% para a exportação. Outro fato notável foi o crescimento observado no período, propiciado exclusivamente pelas exportações, a uma taxa média anual de 5,5%.

Em termos do tipo de carga e sentido (exportação/importação), deve-se destacar o crescimento da carga geral (até 1985) e dos granéis sólidos na exportação. Menção especial é devida ao espetacular crescimento dos contêineres. De fato, de um volume insignificante de 57 mil TEU, em 1975, a movimentação de contêineres ascendeu à marca de 697 mil TEU, em 1988, o que corresponde a uma taxa de crescimento anual de 21%. Em relação ao PIB, a razão TEU/PIB evoluiu de

²Os dados numéricos apresentados a seguir tiveram como referência inicial os valores contidos nos demonstrativos financeiros das controladas e administrações diretas. Os dados de receita e despesas, assim como as contas ativas e passivas das Companhias Docas, foram transformados em valores constantes (US\$ de 1985). A principal fonte de dados é o estudo "Organização e Financiamento do Subsetor Portuário", Portobrás/ECCEX, 1990.

0,37 TEU/US\$ milhões, em 1975, para 2,75 TEU/US\$ milhões, em 1988.

1.4.1.2. A Navegação de Cabotagem

Da mesma forma feita para os fluxos de longo curso, descrevem-se as características da cabotagem, seu crescimento em valores absolutos e relativos à economia. Inicialmente, apresentam-se os dados referentes à evolução da carga transportada, que evoluiu de 13 para 52 milhões de toneladas, no período 1972/87, alcançando um crescimento de 9,7% ao ano. Note-se que este crescimento suplantou, por ampla margem, a evolução do PIB, verificando-se uma razão volume/PIB de 0,20 t/US\$ 1.000, em 1987, contra 0,11, em 1972. Esta expansão se dá, fundamentalmente, nos subsetores de granéis líquidos e sólidos, a partir de 1980, quando então se verifica um retrocesso no movimento de cargas acondicionadas na cabotagem. De fato, de um índice 100, em 1972, este último subsetor alcançou a marca de 193, em 1980, para então declinar ao nível de 118, em 1987. Já os granéis líquidos e sólidos alcançavam em 1987, respectivamente, os índices de 399 e 488.

1.4.1.3. A Participação dos Terminais Privativos na Movimentação Portuária

A movimentação no cais manteve-se praticamente estagnada no período 1980/88, não obstante esta dinâmica global ser resultado de tendências opostas se vistas a nível de tipo de produto/acondicionamento. De fato, enquanto a movimentação no cais de granel sólido declinava a uma taxa anual de 3,7%, a taxa observada para os granéis líquidos era positiva de 2%. Da mesma forma, a movimentação de carga geral manteve-se estável no nível de 13 milhões de toneladas, enquanto a movimentação de contêineres explodia a 19% ao ano. A carga geral como um todo (carga geral e contêineres) evoluiu no período a uma taxa anual de 3,6%.

São os terminais privativos, movimentação fora do cais, os responsáveis pelo crescimento do subsetor portuário durante a década de 80 (excluídos os contêineres), devido à proibição de movimentar cargas de terceiros.

A participação do setor portuário privativo passou de 51% em 1980 para 65% em 1988, excluindo a movimentação de minério de ferro pela CVRD nos seus terminais do Espírito Santo e do Maranhão. Com ela, alcançaria 80% da movimentação total portuária em 1988.

1.4.2. O Faturamento e os Custos no Setor Portuário Público

1.4.2.1. As Receitas Operacionais

A receita operacional total (Companhias Docas e administrações portuárias e hidroviárias) evoluiu de aproximadamente US\$ 222 milhões, em 1981, para US\$ 310 milhões, em 1988, com crescimento anual de 4,8%.³ Separando-se a receita para os dois grandes grupos - Companhias Docas e administrações diretas -, destacam-se, inicialmente, os resultados das primeiras, responsáveis por 93% da receita global, em 1988. Estes resultados estão disponíveis a nível de tabela tarifária ou outro tipo de receita (quando não enquadrada nas classificações das tabelas).

De 1981 a 1988, a receita total das Companhias Docas evoluiu de US\$ 190 milhões para US\$ 287 milhões, revelando um crescimento anual de 6,1%, no período. Das principais receitas, aquelas que apresentaram o melhor desempenho, em termos de crescimento, foram as de Movimentação Fora do Cais (Tabela N, 15,4%, ligada à atividade dos terminais privativos), Atracação (Tabela B, 13,2%), Utilização do Porto (Tabela A, 10,8%) e Capatazia (Tabela C, 8,0%). Por outro lado, observou-se uma queda nas receitas de Armazenagem (-7%).

No período 1980/88, não se verifica uma tendência marcante de mudança nas participações das Companhias Docas na receita global, exceção feita ao crescimento relativo da Codomar (1,6%, em 1988) e a um declínio, nos últimos anos, da participação da CDRJ (27%, em 1986, contra 19%, em 1988).

Quanto às administrações portuárias e hidroviárias, os dados mostram que as receitas operacionais alcançaram US\$ 23 milhões, em 1988. A queda verificada nas receitas de 1981/82 para os anos seguintes deve-se, basicamente, à transformação da administração do porto de Vitória em Companhia Docas (Codesa). Excluindo-se esta unidade, verifica-se que as receitas operacionais, no período 1981/88, oscilaram no entorno de US\$ 17 a US\$ 22 milhões, sem demonstrar uma tendência marcante de queda ou ascensão.

³O porto de Santos, atual Codesp, foi absorvido pelo Sistema Portobrás em novembro de 1980. Os dados disponíveis para o ano de 1980 referem-se somente ao período dessa data de incorporação até 31/12/80. Para fins desta análise, os valores observados nesse período foram anualizados e distribuídos pelos diversos itens de receita, observando o rateio encontrado em 1981.

Em 1988, as administrações portuárias detinham 99% das receitas, ficando as hidroviárias com apenas 1% restante. Dentre as administrações portuárias, destacavam-se, em termos de participação nas suas receitas totais, as de Recife (33%), Manaus (25%), Maceió (15%) e Itajaí (15%).

1.4.2.2. As Despesas Portuárias

A despesa operacional total (Companhias Docas e administrações portuárias e hidroviárias) evoluiu de aproximadamente US\$ 245 milhões, em 1981, para US\$ 357 milhões, em 1988, representando um crescimento anual de 5,5%.⁴ Separando-se a despesa para os dois grandes grupos - Companhias Docas e administrações diretas -, destacam-se, inicialmente, os resultados das primeiras, responsáveis por 91% da despesa operacional global, em 1988.

De 1981 a 1988, a despesa operacional total das Companhias Docas evoluiu de US\$ 209 milhões para US\$ 326 milhões, revelando um crescimento anual de 6,6%, no período. Estes resultados estão disponíveis a nível de tipo de despesa, destacando-se, em 1988, as participações das despesas de Pessoal e Encargos Sociais (62%), Serviços de Terceiros (25%), Outras Despesas (6%), Depreciações (4%) e Material de Consumo (2,4%).

Quanto aos grupos de despesas, a Operação concentrou, em 1988, 54% das despesas, seguida da Conservação (26%) e da Administração (20%). Em termos de crescimento, no entanto, estes dois últimos grupos de despesa têm crescido a taxas muito superiores (10,6 e 8,5% ao ano, respectivamente) do que aquela observada para a Operação (4,4%), no período 1981/88.

Cabe, ainda, notar o crescimento espetacular das despesas com Serviços de Terceiros (de US\$ 13 milhões para US\$ 82 milhões) e de Outras Despesas (de US\$ 4,7 milhões para US\$ 19,3 milhões), nesse período, ante uma queda das despesas com Material de Consumo (de US\$ 10,9 milhões para US\$ 7,8 milhões).

⁴As despesas operacionais incluem as de administração, conservação e operação.

PARTICIPACÃO DOS PORTOS NA BALANÇA COMERCIAL EM RELAÇÃO AO PIB - 1976/88

ANO	PORTOS (t x 10 ³)			PIB (US\$ x 10 ⁶)	PORTOS (x 10 ³)		
	Exportação	Importação	Total		Exp./PIB	Imp./PIB	Total/PIB
1976	89.392	60.540	149.932	167.756	0,53	0,36	0,89
1977	81.300	61.039	142.339	175.961	0,46	0,35	0,81
1978	83.755	68.526	152.281	184.675	0,45	0,37	0,82
1979	93.568	73.967	167.535	197.168	0,47	0,38	0,85
1980	108.342	70.487	178.829	215.433	0,50	0,33	0,83
1981	118.642	62.634	181.276	205.939	0,58	0,30	0,88
1982	119.509	59.200	178.709	207.256	0,58	0,29	0,86
1983	112.198	54.242	166.440	199.735	0,56	0,27	0,83
1984	138.569	53.163	191.732	210.300	0,66	0,25	0,91
1985	143.333	52.207	195.540	227.846	0,63	0,23	0,86
1986	134.303	63.499	197.802	245.121	0,55	0,26	0,81
1987	145.425	65.518	210.943	253.968	0,57	0,26	0,83
1988	159.468	61.992	221.460	253.268	0,63	0,24	0,87

Fontes: Portobrás e IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, Rio de Janeiro, 1989, p. 532.

EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES EM RELAÇÃO AO PIB - 1975/88

ANO	TOTAL (TEU)	PIB (US\$ x 10 ⁶)	Contêineres/ (x 10 ³)/PIB
1975	56.521	152.205	0,37
1976	73.430	167.756	0,44
1977	59.716	175.961	0,34
1978	96.144	184.675	0,52
1979	125.558	197.168	0,64
1980	183.015	215.433	0,85
1981	237.427	205.939	1,15
1982	236.500	207.256	1,14
1983	338.828	199.735	1,70
1984	504.941	210.300	2,40
1985	622.458	227.846	2,73
1986	568.128	245.121	2,32
1987	611.196	253.968	2,41
1988	696.589	253.268	2,75

Fontes: Portobrás e IBGE, Anuário Estatístico do Brasil, Rio de Janeiro, 1989.

Nota: Número de Unidade TEU PIB - US\$ milhões de 1985.

EVOLUÇÃO DA CARGA TRANSPORTADA NA NAVEGAÇÃO DE CABOTAGEM EM RELAÇÃO
AO PIB - 1972/87

ANO	CARGA (x 10 ³)	PIB (US\$ x 10 ⁶)	TON/PIB (10 ³ x t/US\$)
1972	12.875	117.383	0,11
1973	13.907	133.732	0,10
1974	16.670	144.822	0,12
1975	16.756	152.205	0,11
1976	18.040	167.756	0,11
1977	17.653	175.961	0,10
1978	19.451	184.675	0,11
1979	22.117	197.168	0,11
1980	24.760	215.433	0,11
1981	24.481	205.939	0,12
1982	28.140	207.256	0,14
1983	34.439	199.735	0,17
1984	45.599	210.300	0,22
1985	52.798	227.846	0,23
1986	52.108	245.121	0,21
1987	51.691	253.968	0,20
Taxa de Crescimento	9,71	5,28	-

Fontes: Sunamam e STA/MT.

EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE CARGA DAS COMPANHIAS DOCAS E ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS E HIDROVIÁRIAS -
1980/88 (Total Brasil, em mil t)

MOVIMENTAÇÃO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TAXA DE CRESCIMENTO (%)
No Cais										
- GS	26.987	22.810	21.765	24.201	26.138	27.059	20.976	21.877	19.955	-3,70
- GL	12.949	13.455	14.070	14.277	15.607	15.098	16.811	15.295	15.217	2,04
- CG	12.993	12.044	11.242	12.765	13.828	12.062	11.776	11.339	13.156	0,16
- CC	1.467	2.093	1.818	2.503	4.097	4.736	5.307	7.100	6.031	19,33
Subtotal	54.396	50.402	48.895	53.746	59.670	58.955	54.870	55.611	54.360	-0,01
Fora do Cais										
- GS	14.155	18.864	14.696	19.632	24.568	25.298	26.294	29.247	30.732	10,18
- GL	39.392	37.243	46.975	47.562	55.633	60.325	62.086	69.257	65.698	6,60
- CG	2.255	3.235	1.281	4.342	3.559	5.105	3.952	4.831	4.317	8,46
- CC	0	410	0	0	0	0	0	0	0	0
Subtotal	55.802	59.752	62.953	71.536	83.760	90.728	92.332	103.334	100.747	7,66
Total	110.198	110.154	111.847	125.282	143.430	149.683	147.202	158.945	155.107	4,37

Nota: Não está incluída a movimentação fora do cais da Codomar e da Codesa (minério de ferro da CVRD).

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS, CUSTOS E RESULTADO OPERACIONAL DO TOTAL GERAL DAS COMPANHIAS DOCS - 1980/88 (Total Geral, em US\$ Milhares de 1985)

DETALHAMENTO	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	TAXA DE CRESC. % (1981/88)
1. Receita de Operação	182.187	189.888	197.730	217.446	223.450	231.271	197.533	265.314	287.333	6,10
Utilização do Porto	20.790	22.578	26.356	29.250	33.388	34.383	28.146	40.758	46.171	10,76
Atracação	2.368	2.621	3.076	3.314	3.382	3.319	3.013	5.846	6.250	13,22
Capatazias	70.077	77.723	88.477	92.737	98.357	95.448	78.810	107.967	133.072	7,98
Armazenagens: - Interna	41.080	35.018	22.369	17.465	10.989	15.667	20.927	31.995	20.638	-7,28
- Externa	3.123	3.442	3.622	3.511	3.547	3.782	1.862	2.780	2.848	-2,67
- Arm. Gerais	0	19	10	0	1	0	0	0	0	-
- Especiais	2.321	3.601	2.872	3.120	3.232	2.581	2.057	4.049	3.972	1,41
Transportes	5.530	5.496	6.912	7.045	6.143	5.248	2.688	8.114	9.478	8,09
Suprimento de Aparelhamento										
Portuário	8.813	11.436	13.648	11.933	11.694	11.100	8.974	13.244	17.031	5,85
Suprimento de Água	194	180	224	205	220	252	157	224	195	1,20
Serviços Acessórios	14.940	15.375	15.970	14.198	13.698	14.640	15.096	21.850	16.465	0,98
Movimentação de Mercadorias										
Fora do Cais	4.854	3.729	4.468	6.395	7.225	7.925	7.052	9.518	10.189	15,44
Reboques	382	372	463	1.453	972	915	872	636	476	3,58
Serv. Não-tarifários/Eventuais	468	34	19	1.157	805	1.118	948	1.317	10.146	126,12
Pessoal Requisitado por Terceiros	7.247	8.264	9.244	8.446	9.042	8.213	7.731	9.686	8.320	0,10
Taxa Única Oper. s/ Contrato*	0	0	0	17.215	20.755	26.681	19.201	7.331	2.082	-
Transferências/Subvenções União	0	0	25.957	2.513	0	0	36.958	0	0	-
2. Deduções (Pasep)	0	0	0	0	0	0	0	0	1.714	-
3. Custo de Operação										
Portuária	148.709	174.977	197.256	172.448	171.869	204.302	175.075	247.713	258.417	5,73
Pessoal c/Encargos	98.003	119.379	132.016	110.318	102.366	119.854	98.438	133.968	141.434	2,45
Materiais de Operação	5.270	5.639	5.219	4.916	5.710	6.500	3.695	3.757	2.935	-8,91
Materiais de Manutenção	3.544	4.241	4.894	4.121	5.615	5.539	4.523	5.644	4.064	-0,61
Capatazias (Pessoal Supletivo)	1.983	1.983	3.425	4.507	3.730	4.011	2.968	3.053	2.735	4,71
Serv. de Manutenção e Reparos	21.818	25.846	26.764	21.592	23.010	29.016	26.799	33.176	35.577	4,67
Serv. Prestados por Terceiros	9.668	9.947	16.156	15.485	18.565	19.214	20.481	48.096	52.926	26,97
Encargos Operacionais Diversos	988	1.149	1.427	2.979	3.360	5.428	5.600	4.884	6.856	29,07
Docagem e Serv. Grandes Reparos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-
Depreciação e Amortização	7.434	6.794	7.354	8.530	9.514	14.741	12.571	15.135	11.889	8,32
4. Resultado Oper. Bruto (1-2-3)	33.478	14.911	474	44.997	51.581	26.969	22.458	17.601	27.202	8,97

*Exclusiva da CDRJ.

EVOLUÇÃO DAS RECEITAS, CUSTOS E RESULTADOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS E HIDROVIÁRIAS -
1981/88 (Total Geral - AH e AP -, em US\$ Milhares de 1985)

DISCRIMINAÇÃO	SALDO ACUMULADO							
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
1. Receita Operacional								
Bruta	32.808	37.472	18.031	17.089	18.066	18.645	22.361	22.893
2. Custos Operacionais e Complementares	36.474	43.960	22.500	23.037	25.971	23.668	31.804	30.655
Pessoal e Encargos	26.867	32.141	17.032	14.921	18.265	15.363	20.333	19.906
Despesas Administrativas	9.563	11.793	5.422	5.932	5.271	7.035	8.264	8.258
Material, Serviços e Encargos	9.563	11.793	4.943	5.932	5.404	7.037	8.521	8.740
Encargos Financeiros								
Líquidos	0	0	0	0	(133)	(2)	(256)	(482)
Despesas Financeiras (-)								
Receitas Fin.	0	0	0	0	6	(0)	(2)	(339)
Resultado de Variações Monetárias	0	0	0	0	(139)	(2)	(254)	(143)
Despesas Tributárias	44	27	45	10	556	3	10	73
Depreciações e Amortizações	0	0	0	1.538	1.879	1.228	3.197	2.418
Despesas Operacionais Provisionadas	0	0	0	636	0	39	0	0
3. Lucro ou Prejuízo Operacional	(3.666)	(6.488)	(4.469)	(5.948)	(7.904)	(5.023)	(9.444)	(7.763)
4. Não-Operacionais	(655)	2.065	1.938	1.913	2.315	1.954	2.382	1.558
Receitas Não-Operacionais	2.498	1.973	1.981	2.139	2.321	1.961	2.386	1.822
Despesas Não-Operacionais	3.152	36	43	226	6	7	4	264
Variações Monetárias								
Ativas	0	128	0	0	0	0	0	0
Eliminação dos Centavos	0	0	0	0	0	0	(0)	0
5. Resultado Não-Operacional	(655)	2.065	1.938	1.913	2.315	1.954	2.382	1.558
6. Resultado da Correção Monetária	0	0	0	0	0	0	0	0
7. Resultado do Exercício antes do Imp. de Renda	(4.321)	(4.424)	(2.531)	(4.035)	(5.589)	(3.069)	(7.062)	(6.205)
8. Provisão para Imposto de Renda	0	0	0	0	0	0	0	0
9. Lucro ou Prejuízo do Exercício	(4.321)	(4.424)	(2.531)	(4.035)	(5.589)	(3.069)	(7.062)	(6.205)

EVOLUÇÃO DO ATIVO PERMANENTE DAS COMPANHIAS DOCAS - 1980/88 (Em US\$ milhares de 1985)

ATIVO PERMANENTE	TOTAL DO GRUPO									TAXA DE CRESCIMENTO 1980/88
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	
1. Investimentos	618	191	354	304	317	304	372	306	251	-10,66
2. Imobilizado	276.831	273.728	396.751	386.086	435.271	428.484	475.950	438.618	396.178	4,58
3. Diferido	28.730	66.722	56.666	33.368	23.478	20.536	19.204	17.646	12.549	-9,84
Total	306.178	340.642	453.770	419.759	459.067	449.324	495.525	456.570	408.978	3,68

1.4.3. Os Valores dos Ativos das Companhias Docas

De 1982 até 1988, os totais do balanço patrimonial e do ativo permanente das Companhias Docas mantêm-se, respectivamente, em torno de US\$ 500 e US\$ 450 milhões. Não obstante, só os montantes globais investidos entre 1983 e 1986 acumulavam um total de US\$ 320 milhões, fato que levanta questões importantes sobre a contabilização dos investimentos e a avaliação dos ativos do subsetor.

2. O IMPACTO DA NOVA LEGISLAÇÃO

2.1. O Projeto de Reforma Portuária (de acordo com a redação final do projeto de lei nº 8-E, de 1991, aprovado pela Câmara dos Deputados em 26/06/92)

O novo projeto contém 74 artigos repartidos em nove capítulos, o último dos quais sobre Disposições Transitórias, que, por si só, possui 29 artigos.

O projeto revoga formalmente os artigos da CLT referentes à exclusividade do trabalho de estiva e também boa parte da legislação portuária anterior, a começar pelos decretos de 1934 e, finalmente, a Lei 6.914/81, que reafirmava o monopólio dos sindicatos na escolha dos trabalhadores avulsos para as tarefas de estiva.

2.1.1. A Organização

O projeto considera um novo sistema portuário com dois tipos de portos:

- o Porto Organizado, isto é, aquele "cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária"; e

- a Instalação Portuária de Uso Privativo, "explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto organizado" (Art. 1º, Parágrafo 1º, I e V).

Cabe à União explorar (via Autoridade Portuária), diretamente ou mediante concessão (sempre precedida de licitação), o Porto Organizado (Art. 1º, **caput**, e Parágrafo 2º).

a) O Porto Organizado

É dirigido por uma Autoridade Portuária composta por:

- um Conselho de Autoridade Portuária; e
- uma Administração Portuária.

a.1 - O Conselho de Autoridade Portuária (CAP) é composto de representantes de todos os setores participantes da atividade agrupados em quatro blocos:

I - Bloco do Poder Público, com um representante da União, presidente do Conselho, um do estado e um do(s) município(s) sede(s) do porto;

II - Bloco dos Operadores Portuários, com um representante da administração do porto, um dos armadores, um dos titulares de instalações privativas dentro da área do porto e um dos demais operadores portuários;

III - Bloco dos Trabalhadores Portuários, com dois representantes dos trabalhadores avulsos e dois dos demais trabalhadores portuários; e

IV - Bloco dos Usuários dos Serviços Portuários, com dois representantes dos exportadores/importadores, dois dos donos ou consignatários das mercadorias e um dos terminais retroportuários.

Nas tomadas de decisões, cada bloco tem um voto e o presidente o voto de qualidade. Os membros são nomeados pelas suas instituições ou entidades de classe e designados pelo ministério competente (Art. 31).

A competência do CAP, bastante ampla, é definida no Art. 30, Parágrafo 1º. Ao CAP compete:

- . baixar seu regulamento interno;

-
- . baixar o regulamento de exploração do porto;
 - . opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
 - . aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, promovendo a racionalização e a otimização das instalações e manifestando-se sobre os programas de investimentos, assim como, em paralelo, promover estudos de compatibilização destes com os planos de transporte federais, estaduais e municipais;
 - . assegurar o cumprimento das normas de defesa ambientais;
 - . fomentar a ação comercial e industrial do porto, estabelecendo normas para o aumento da produtividade e estimulando a competitividade;
 - . zelar pelo cumprimento das normas de concorrência e desenvolver mecanismos de atração de carga;
 - . publicar normas claras e objetivas de pré-qualificação dos operadores portuários, a serem aplicadas pela administração portuária (Art. 9º);
 - . homologar os valores das tarifas portuárias;
 - . homologar os horários de funcionamento do porto; e
 - . indicar dois membros, um representando os trabalhadores e o outro o empresariado, para o Conselho de Administração da Concessionária do porto, se entidade sob controle estatal.

a.2 - A administração portuária é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária (Arts. 1º e 32). Em relação à situação atual, a administração portuária:

- . perde o monopólio da movimentação e armazenagem de mercadorias na área do porto e do cais público e concorre, para a prestação destes serviços, com os operadores portuários privados (Art. 9º, Parágrafo 3º);
- . ganha a competência de pré-qualificar os operadores portuários, tendo 30 dias, contados do pedido dos interessados, para decidir (Art. 9º, Parágrafo 2º), e fiscalizar as operações portuárias (Art. 32, Parágrafo 1º, I e II), o que a posiciona como juiz e parte na operação portuária;
- . ganha a competência de fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária sob condição de homologação pelo CAP (Art. 32, Parágrafo 1º, IV, e Art. 30, Parágrafo 1º,

VIII); novas estruturas tarifárias, adequadas aos respectivos sistemas operacionais, deverão ser submetidas aos CAP, nos 60 dias da publicação da nova lei (Art. 49);

. ganha a competência de estabelecer as jornadas de trabalho no cais de uso público (Art. 32, Parágrafo 1º, XV); e

. continua a estabelecer o horário de funcionamento no porto, mas com homologação do CAP (Art. 32, Parágrafo 1º, XV, e Art. 30, II).

A competência executiva e de planejamento da administração abrange a área do porto organizado dentro da qual se encontrarão:

- instalações portuárias de uso público, operadas pela própria administração em continuação à situação atual;

- instalações portuárias de uso público, operadas por pessoa jurídica de direito privado, via contrato de arrendamento, após licitação, pelo prazo máximo de 25 anos renovável uma só vez (Art. 4º, I e II);

- instalações portuárias de uso privativo, exclusivo ou misto, operadas por pessoas jurídicas de direito público ou privado, por autorização ministerial se forem titular do domínio do terreno (Art. 4º, II) ou por contrato de arrendamento, após licitação (Art. 5º); e

- terrenos e instalações portuárias não afetadas às operações portuárias, arrendadas via licitação e após consulta à administração aduaneira (Art. 33).

O Poder Executivo será autorizado, nos termos da nova lei, a desmembrar as atuais concessões (Art. 48) e terá um prazo de 180 dias para promover a adaptação das atuais concessões, permissões e autorizações (Art. 51).

b) A Instalação Portuária Privativa, Exclusiva ou Mista

É a explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado (Art. 1º, Parágrafo 1º, V), para uso exclusivo ou misto (Art. 4º, Parágrafo 2º, II), este sob contratos exclusivamente de direito privado (Art. 6º, Parágrafo 2º). Requer autorização do ministério competente (Art. 4º, II), após consulta à autoridade aduaneira, ao poder público municipal, aprovação do RIMA (Art. 4º, Parágrafo 1º) e demonstração de capacidade para o seu desempenho, por sua conta e risco (Art. 6º).

A autorização ministerial será formalizada mediante um contrato de adesão, do qual a lei define os pontos essenciais obrigatórios (Art. 6º, Parágrafo 1º). A fiscalização será exercida pelas autoridades aduaneiras, marítimas e sanitárias e pela polícia marítima (Art. 6º, Parágrafo 3º).

A instalação portuária privativa será isenta de taxas, tarifas, contribuições e adicionais portuários, salvo se tiver que utilizar acessos e proteção do porto organizado (Art. 7º) ou estiver situada na sua área (Art. 50, Parágrafo 2º).

Os contratos dos atuais terminais privativos deverão ser revisados e adaptados aos termos da nova lei, em particular no que diz respeito à opção entre os usos exclusivo e misto, no prazo de 180 dias da sua publicação (Art. 47).

2.1.2. A Operação Portuária

A movimentação e o armazenamento de mercadorias na área do porto organizado serão efetuados, além da administração portuária, por operadores portuários, pessoas jurídicas de direito privado, pré-qualificadas para tal (Art. 1º, Parágrafo 1º, III, e Art. 9º).

É dispensável a intervenção de operadores portuários nas operações portuárias que, por seus métodos de manipulações, suas características de automação ou mecanização, não requeiram a utilização de mão-de-obra ou que possam ser executadas exclusivamente pela própria tripulação das embarcações (Art. 8º, Parágrafo 1º, I).

Cooperativas constituídas por ex-trabalhadores portuários avulsos podem se pré-qualificar como operadores portuários (Art. 17). A formação de tais cooperativas dá aos ex-avulsos o direito a uma complementação especial de indenização por renúncia ao registro (Art. 58).

A atividade do operador portuário obedece às normas do regulamento do porto (Art. 10).

O operador portuário é titular e responsável pela direção e coordenação das operações portuárias que efetuar (Art. 16).

Os Arts. 11, 12, 13, 14 e 15 definem as responsabilidades do operador portuário perante os demais usuários e intervenientes na atividade portuária.

É proibido ao operador portuário locar ou tomar mão-de-obra sob regime de trabalho temporário (Art. 44), devendo sempre passar pelo órgão gestor de mão-de-obra do porto.

2.1.3. A Questão da Mão-de-Obra Portuária

Para resolver os problemas com mão-de-obra serão constituídos, pelos operadores portuários, em 90 dias contados da data da publicação da nova lei, os Órgãos de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário (OGMOTP) em cada porto organizado (Arts. 18 e 46). Formados em cada porto pelos operadores portuários, são organizações sem fins lucrativos, reputadas de utilidade pública, sendo-lhes vetada qualquer outra atividade ou prestação de serviço a terceiros (Arts. 18 e 25). Estes órgãos serão constituídos por:

- Conselho de Supervisão, integrado por três membros e respectivos suplentes, escolhidos da seguinte forma: um entre os operadores portuários, um entre os trabalhadores portuários e um entre os usuários retroportuários; e

- Diretoria Executiva, formada por um ou mais diretor(es), designado(s) pelo bloco dos operadores portuários e revogável *ad nutum*, com mandato de três anos, renovável (Art. 24).

É admitido como premissa que, além dos trabalhadores portuários com vínculo empregatício e prazo indeterminado, os avulsos inscritos até 31/12/90, de capatazia e de estiva, serão automaticamente integrados ao novo sistema (Arts. 52 e 53) e que no prazo de cinco anos será incentivada a multifuncionalidade do trabalho portuário, fundindo numa só as categorias de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco (Art. 55).

As finalidades e competências principais do OGMOTP serão (Arts. 18 e 19):

- administrar o fornecimento de mão-de-obra, tanto de trabalhadores portuários (TP) quanto de trabalhadores portuários avulsos (TPA), aos operadores portuários;

- manter, com exclusividade, o cadastro dos TP e TPA;

- promover a formação profissional dos TP e TPA;

- estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para o acesso ao registro dos TPA;

- selecionar e registrar os TPA, previamente inscritos no cadastro, e expedir seu documento de identificação;

- arrecadar e repassar valores devidos pelos operadores portuários: remuneração dos TPA, encargos fiscais, sociais e previdenciários; e responder pela remuneração devida aos TPA;

- zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança no trabalho portuário avulso;

- arrecadar e repassar a contribuição para incentivar o cancelamento de registro e a aposentadoria voluntária dos TPA;

- O OGMOTP não responde pelos prejuízos causados pelos TPA, mas tem competência para aplicar as normas disciplinares previstas; e

- o órgão pode ceder os TPA em caráter permanente ao operador portuário (Art. 21).

Embora todas essas responsabilidades para com os TPA, o OGMOTP não mantém vínculo empregatício com eles (Art. 20).

A criação de OGMOTP em cada porto acaba com as funções de empresa monopolista de trabalho temporário exercidas pelos sindicatos de trabalhadores avulsos, em contraste com a situação atual. (Esta questão originou o maior trabalho de negociação na Câmara dos Deputados e está dificultando uma aprovação tranqüila no Senado.)

A parte mais delicada da negociação entre usuários e sindicatos portuários diz respeito:

- à constituição, no âmbito do OGMOTP, de uma comissão paritária para solucionar litígios decorrentes da aplicação das normas de funcionamento e competência do novo órgão (Art. 23); e

- à criação de uma indenização como incentivo ao cancelamento do seu registro pelos TPA, com valor previsto de cerca de US\$ 13.000 e mais um adicional de US\$ 3.000 para o caso dos TPA virem a subscrever capital de sociedade comercial com objeto de atividade de operador portuário (Arts. 56, 57 e 58). Esta ação visa reduzir, da maneira menos traumática, o problema dos excedentes de mão-de-obra portuária que se acumularam ao longo dos anos em consequência da modernização do equipamento dos portos e da política corporativista dos sindicatos.

Os recursos necessários para o pagamento dessas indenizações provirão de um Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (FITPA), de natureza contábil, especialmente criado (Art. 65).

Este Fundo será alimentado pelas receitas oriundas da arrecadação do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITPA), que terá vigência pelo prazo de quatro anos contados do início do exercício financeiro seguinte ao da publicação da lei (Art. 59). O AITPA é um adicional ao custo das operações de carga e descarga de mercadorias importadas ou exportadas via navegação de longo curso exclusivamente, à razão de 0,7 UFIR por tonelada de granel sólido, 1,0 UFIR por tonelada de granel líquido e 0,6 UFIR por tonelada de carga geral, solta ou unitizada. O adicional será recolhido pelos operadores portuários responsáveis pelas operações de carga e descarga das respectivas mercadorias (Arts. 60, 61, 62, 63 e 64).

2.2. O Impacto Potencial da Nova Legislação sobre a Produtividade dos Portos Brasileiros

2.2.1. Os Níveis Atuais de Produtividade

Os níveis de produtividade nos portos brasileiros, tanto os públicos quanto os privativos, são apresentados na tabela a seguir, montada a partir dos dados estatísticos da Portobrás para o ano 1988.

Da tonelage que circula pelos portos brasileiros, 76% são movimentados em terminais privativos.

Os portos públicos movimentam:

- 22% dos granéis sólidos (SB), repartidos por igual entre vegetais (dos quais 33% de subprodutos da soja) e minerais;
- 15% dos granéis líquidos (LB), a maioria constituída por petróleo bruto e derivados, movimentados nos terminais privativos do grupo Petrobrás;
- 61% da carga geral não containerizada (BB); e
- a totalidade dos contêineres.

Na tabela a seguir pode ser observado que:

- Nos recursos atribuídos, o número dos trabalhadores por terno no cais (capatazias) é diferenciado por tipo de carga e 40 e 20% superior nos granéis e na carga geral, respectivamente, se a movimentação for realizada em porto público ou privativo. Em comparação, o terno de estiva, por força dos sindicatos, não é diferenciado

PRODUCTIVITY OF BRAZILIAN PORTS - 1988(*)

VOLUME MOVED	-----TYPE OF TERMINAL-----									
	COMMON					PRIVATE				
TYPE OF CARGO	SB	LB	BB	CT	subtotal	SB	LB	BB	subtotal	TOTAL
	BRAZIL	41,018,476	20,834,876	15,826,337	6,229,976	83,909,665	146,917,050	114,210,904	9,980,384	271,108,338
-----TYPE OF FLOW-----										
FOREIGN TRADE	22,011,844	6,131,907	13,416,799	5,766,045	47,326,595	124,203,161	43,386,235	6,544,247	174,133,643	221,460,238
import	9,563,453	1,908,094	1,503,143	1,198,041	14,172,731	9,319,481	38,426,717	73,029	47,819,227	61,991,958
export	12,448,391	4,223,813	11,913,656	4,568,004	33,153,864	114,883,680	4,959,518	6,471,218	126,314,416	159,468,280
CABOTAGE	12,904,014	13,509,242	1,168,542	463,931	28,045,729	16,968,248	68,447,029	526,398	85,941,675	113,987,404
INLAND WATERW.	6,102,618	1,193,727	1,240,996		8,537,341	5,745,641	2,377,640	2,909,739	11,033,020	19,570,361
-----RESOURCES ALLOCATED-----										
AT THE DOCK										
longshoreman	7	7	12	9		5	5	10		
fork-lift	2	2	2	2			2	2		
crane	1	1	1	1		1	1	1		
quay	50	50	50	50		50	50	50		
AT THE SHIP										
stevedore	14	14	14	14		14	14	14		
other										
SHIP (m)	50	50	50	50		50	50	50		
CARGO	1	1	1	1		1	1	1		
PRODUCTIVITY										
TONS/HOUR/TEAM	75	125	40	90		1,000	1,500	80		
HOURS/TEAM/DAY	8	8	8	8		8	8	8		
TEAMS/SHIFT	2	2	2	2		2	2	2		
SHIFTS/DAY	1	1	1	1		2	2	2		
DAYS/YEAR/LSHM	220	220	220	220		220	220	220		
DAYS/YEAR/FORKL	200	200	200	200		250	250	250		
DAYS/YEAR/CRANE	230	230	230	230		270	270	270		
DAYS/YEAR/BERTH	250	250	250	250		270	270	270		
TONS/YEAR/LNGSH	18,857	31,429	5,867	17,600		352,000	528,000	14,080		
TONS/YEAR/FORKL	60,000	100,000	32,000	72,000		1,000,000	1,500,000	80,000		
TONS/YEAR/CRANE	138,000	230,000	73,600	165,600		2,160,000	3,240,000	172,800		
TONS/YEAR/mBERT	3,000	5,000	1,600	3,600		43,200	64,800	3,456		
TONS/DAY/SHIP	1,200	2,000	640	1,440		32,000	48,000	2,560		

(*)Extraida de CASTRO, N., The economic impact of the deregulation of the Brazilian port system, Rio de Janeiro: IPEA, 1991, mimeo.

UNIT COSTS PER YEAR (CAPITAL AND LABOUR)(*)

TYPE OF CARGO	-----TYPE OF TERMINAL-----								subtotal	TOTAL
	COMMON				PRIVATE					
	SB	LB	BB	CT	subtotal	SB	LB	BB		
AT THE DOCK										
longshoreman	9,000	9,000	9,000	9,000		9,000	9,000	9,000		
fork-lift	8,000	8,000	8,000	8,000		8,000	8,000	8,000		
crane	23,000	23,000	23,000	23,000		23,000	23,000	23,000		
quay (m)	1,200	1,200	1,200	1,200		1,200	1,200	1,200		
AT THE SHIP										
stevedore										
other										
SHIP	6,000,000	6,000,000	3,000,000	5,000,000		7,000,000	7,000,000	3,000,000		
CARGO	45	45	45	45		45	45	45		
UNIT COSTS PER HOUR (OPERATIONAL)										
AT THE DOCK										
longshoreman										
fork-lift										
crane										
quay										
AT THE SHIP										
stevedore	12	12	12	12		12	12	12		
other										
SHIP										
CARGO										
UNIT COSTS PER TON (OPERATIONAL)										
AT THE DOCK										
other	2.50	2.50	5.30	5.30		0.30	0.30	0.30		
fork-lift	0.40	0.40	0.40	0.40		0.40	0.40	0.40		
crane	0.30	0.30	0.30	0.30		0.30	0.30	0.30		
quay										
AT THE SHIP										
stevedore	9	9	17	15		2	2	15		
other										
SHIP										
CARGO										

(*)Extraída de CASTRO, N., The economic impact of the deregulation of the Brazilian port system, Rio de Janeiro: IPEA, 1991, mimeo.

TOTAL RESOURCES NEEDED PER YEAR(*)

TYPE OF CARGO	-----TYPE OF TERMINAL-----									subtotal	TOTAL
	COMMON					PRIVATE					
	SB	LB	BB	CT	subtotal	SB	LB	BB			
AT THE DOCK											
longshoreman	2175	663	2698	354	5890	417	216	709			
fork-lift	684	208	495	87	1473	147	76	125			
crane	297	91	215	38	640	68	35	58			
quay	13,673	4,167	9,891	1,731	29462	3,401	1,763	2,888			
AT THE SHIP											
stevedore											
other											
SHIP	95	29	69	12	205	13	7	11			
CARGO											
TOTAL COSTS PER YEAR (CAPITAL AND LABOUR)											
AT THE DOCK											
longshoreman	20	6	24	3	53	4	2	6	12	65	
fork-lift	5	2	4	1	12	1	1	1	3	15	
crane	7	2	5	1	15	2	1	1	4	18	
quay	16	5	12	2	35	4	2	3	10	45	
AT THE SHIP											
stevedore					0				0	0	
other					0				0	0	
SHIP	570	174	206	60	1009	89	46	32	168	1178	
CARGO	21	7	15	3	46	3	1	2	7	53	
TOTAL OPERATIONAL COSTS											
AT THE DOCK											
other	103	52	84	33	272	44	34	3	81	353	
fork-lift	16	8	6	2	34	59	46	4	108	142	
crane	12	6	5	2	25	44	34	3	81	107	
quay					0				0	0	
AT THE SHIP											
stevedore	349	177	269	93	888	294	228	150	58	256	
other	92	28	66	12	198	25	13	21	614	1304	
SHIP	257	149	203	82	690	269	216	129	0	0	
CARGO					0				0	0	

(*)Extraída de CASTRO, N., The economic impact of the deregulation of the Brazilian port system, Rio de Janeiro: IPEA, 1991, mimeo.

TOTAL COSTS

TYPE OF CARGO	-----TYPE OF TERMINAL-----									
	COMMON					PRIVATE				
	SB	LB	BB	CT	subtotal	SB	LB	BB	subtotal	TOTAL
AT THE DOCK	180	81	140	44	445	157	120	22	299	744
longshoreman	20	6	24	3	53	4	2	6	12	65
other	103	52	84	33	272	44	34	3	81	353
fork-lift	22	10	10	3	45	60	46	5	111	157
crane	19	8	10	3	40	46	35	4	85	125
quay	16	5	12	2	35	4	2	3		35
AT THE SHIP	349	177	269	93	888	294	228	150	672	1560
stevedore	92	28	66	12	198	25	13	21	58	256
other	257	149	203	82	690	269	216	129	614	1304
SHIP	570	174	206	60	1009	89	46	32	168	1178
CARGO	21	7	15	3	46	3	1	2	7	53
TOTAL	1119	439	631	200	2389	543	396	207	1146	3535

UNIT TOTAL COSTS

AT THE DOCK	4.4	3.9	8.8	7.1	5.3	1.1	1.0	2.2	1.1	2.1
longshoreman	0.5	0.3	1.5	0.5	0.6	0.0	0.0	0.6	0.0	0.2
other	2.5	2.5	5.3	5.3	3.2	0.3	0.3	0.3	0.3	1.0
fork-lift	0.5	0.5	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.4	0.4
crane	0.5	0.4	0.6	0.4	0.5	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4
quay	0.4	0.2	0.8	0.3	0.4	0.0	0.0	0.3	0.0	0.1
AT THE SHIP	8.5	8.5	17.0	15.0	10.6	2.0	2.0	15.0	2.5	4.4
stevedore	2.2	1.3	4.2	1.9	2.4	0.2	0.1	2.1	0.2	0.7
other	6.3	7.2	12.8	13.1	8.2	1.8	1.9	12.9	2.3	3.7
SHIP	13.9	8.3	13.0	9.6	12.0	0.6	0.4	3.3	0.6	3.3
CARGO	0.5	0.3	1.0	0.4	0.5	0.0	0.0	0.2	0.0	0.1
TOTAL	27.3	21.1	39.8	32.2	28.5	3.7	3.5	20.7	4.2	10.0

(*)Extraída de CASTRO, N., The economic impact of the deregulation of the Brazilian port system, Rio de Janeiro: IPEA, 1991, mimeo.

segundo a tarefa, e chega a ter um efetivo 180% superior ao dos ternos de capatazia de granéis nos terminais privativos.

- Na **produtividade**, confirma-se a produtividade inferior dos trabalhadores nos portos públicos em comparação aos privativos, de 100% na carga geral a mais de 13 vezes nos granéis sólidos. Aparece também a superioridade em equipamentos dos portos privativos, o que lhes permite taxas de utilização de cais e ritmos de carregamento/descarregamento de navios bem superiores, assim como taxa de utilização de berço 2,16 vezes melhor na carga geral, com tempo de serviços a navios quatro vezes menores.

- Os **custos fixos com capital e trabalho** foram considerados iguais no cais público ou privativo e 17% superiores para os navios que demandam os terminais privativos por serem na maioria dos casos graneleiros de tamanhos maiores.

- Os **custos variáveis operacionais** foram contabilizados por hora trabalhada apenas no caso da estiva para levar em conta as imposições dos sindicatos de trabalhadores avulsos que executam essas tarefas, enquanto os demais componentes de custos foram contabilizados por tonelada.

- Os **recursos totais necessários por ano** são teóricos, sobretudo no que diz respeito a trabalhadores de capatazia e comprimento de cais necessários.

Este indicador pretende mostrar a importância atual das políticas de redução de mão-de-obra portuária e a não prioridade de novos investimentos em infra-estruturas, a curto e mesmo a médio prazo (só o porto de Santos conta com 10,5 km de cais majoritariamente para carga geral), haja vista o desperdício atual desses recursos nos portos públicos.

No que diz respeito a necessidades de navios, o indicador representa o número de navios teoricamente precisos, admitindo 360 dias de serviço de carregamento/descarregamento por ano e por navio, para levar ou trazer o total das mercadorias movimentadas anualmente.

- Os **custos totais**, soma dos custos anuais fixos e variáveis, são de US\$ 3.535 milhões (de 1985), dos quais 68% por conta dos portos públicos que movimentam somente 24,0% de todas as mercadorias que transitam pelo sistema.

Se houvesse proporcionalidade entre os custos em atividades semelhantes nos portos públicos e privados, o que pode ser aproximado retirando os custos de movimentação de contêineres, que é monopólio dos portos públicos, os custos totais destes não deveriam passar de US\$ 323 milhões para o ano de 1988. Eles foram de US\$ 2.189 milhões, contêineres excluídos, ou seja, uma perda para a economia do país da ordem de US\$ 1.866 milhões (de 1985).

- Os custos totais por tonelada movimentada são, nos portos públicos em relação aos privados, 7,4 vezes maiores para os graneis sólidos, 6,0 vezes maiores para os graneis líquidos e 2,0 vezes maiores para a carga geral não containerizada.

Mas a redução da mão-de-obra de estiva ao estritamente necessário proporcionará ganhos de produtividade também nos terminais privados.

2.2.2. A Reforma Portuária Chilena de 1981 e seus Efeitos

2.2.2.1. A Reforma

Em 1981, com as Leis nºs 18.032 e 18.042, o Chile reformou seu sistema de operação portuária.

A nova legislação:

- criou autoridades portuárias independentes para cada porto do país e transformou a Empresa Portuária de Chile (Emporchi) em uma sociedade tutora, acabando com seu monopólio na manipulação de carga em terra, de maneira a permitir a participação de empresas privadas;
e

- estabeleceu o fim do monopólio sindical em matéria de mão-de-obra portuária e o fim da diferenciação entre capatazia e estiva.

Foi criado um Fundo de US\$ 30 milhões para compensar os trabalhadores portuários pela perda do monopólio e o fim da exigência de inscrição, ficando o trabalho portuário aberto a todos, sob condições apenas de idade e capacidade física.

Ficou autorizada a criação de associações privadas de trabalhadores portuários para operar nos portos, cabendo a elas negociar com os sindicatos os níveis salariais e os efetivos dos ternos.

O sistema centralizado de contratação foi substituído pelo reconhecimento de três categorias de trabalhadores:

. os permanentes, assalariados regulares, haja ou não navio no porto;

. os contratados especiais, com garantia de salário mínimo de quatro turnos por mês, mais remuneração diária segundo quantidade de carga movimentada; e

. os avulsos, sem garantia de ingresso.

Em 1990 foi publicada a Lei nº 18.966, em substituição à Lei nº 18.042, que proíbe a Emporchi armazenar carga, carregar e descarregar navios e transportar carga entre navios e zonas de armazenagem, devendo tais atividades ser desempenhadas pelo setor privado.

Porém, há três exceções a essa nova regra: a Emporchi pode emitir documentos comerciais, entregar carga e oferecer serviços de armazenagem dentro do porto, em concorrência com a iniciativa privada; pode oferecer armazenagem para comércio internacional em trânsito e transporte do navio até o armazém alfandegado, mas sem monopólio sobre a atividade; e pode suprir capacidades privadas insuficientes de operação portuária, até intervenção do Ministério dos Transportes.

2.2.2.2. Os Efeitos da Reforma

A tabela a seguir mostra que em Valparaíso, entre os períodos 1978/79 e 1985/86, a produtividade nas operações de embarque de frutas aumentou em 216% em sete anos, ou seja, +17,9% a.a., em média, implicando um ganho no tempo de estadia dos navios no porto de 222,5% (+18,2% a.a.) e um ganho por redução dos custos de embarque de 107,7% (+11% a.a.).

Entre 1967 e 1986, a carga movimentada nos 2.005 m de cais aumentou em 55%, mas com os ganhos de produtividade alcançados a disponibilidade dos berços aumentou em 63% no mesmo período.

No porto madeireiro de San Vicente, entre 1980 e 1986, os custos de embarque, por metro cúbico de tora, foram reduzidos à metade.

Em vários pontos o projeto aprovado no Brasil pela Câmara dos Deputados inspirou-se na reforma chilena, em particular no que diz respeito ao fim do monopólio sindical sobre a mão-de-obra, contra indenização, e à possibilidade dada aos trabalhadores de criar entre si empresas privadas de operação portuária. Por essas

razões o projeto brasileiro deve poder esperar ganhos de produtividade semelhantes nos portos públicos.

EFEITOS DA REFORMA PORTUÁRIA CHILENA - 1981

PORTO DE VALPARAÍSO

ANOS	Exportações de Frutas		
	Produtividade (N:cxs/h)	Estadia no Porto(h)	Custos (US\$/cx)
1978/79	2.060	129	0,54
1985/86	6.500	40	0,26

ANOS	Aproveitamento do cais de carga		
	Ton.Mov. (Total)	Ton/m de cais	Ocup.Med./ berço
1967	1.455.350	726	65%
1986	2.248.634	1.122	40%

PORTO DE SAN VICENTE

ANOS	Movimentação de Toras de Madeira Custo(US\$/m ³)	
	1980	6,47
1986	3,11	

2.2.3. Mudanças Esperadas no Mercado Brasileiro de Serviços Portuários

As possibilidades abertas, pelo novo projeto, aos terminais privativos no sentido de movimentarem cargas de terceiros, a autonomia na fixação de tarifas de serviços, a possibilidade para o setor privado arrendar instalações portuárias completas dentro dos portos organizados e o fim do monopólio sindical no fornecimento de mão-de-obra abrem numerosas alternativas de oferta de serviços portuários concorrentes para proporcionar uma base de melhor produtividade e melhores preços.

O exame da situação concreta atual de cada porto permite antever numerosas possibilidades de redistribuição de importantes fatias do mercado, como mostra a tabela a seguir, que resulta de uma aplicação um tanto mecânica do projeto de lei, na sua forma atual, sobre os números da carga movimentada. Na

realidade, a evolução do setor portuário público vai depender bastante da atitude do Poder Executivo, em particular da sua presteza em dissolver as Companhias Docas de economia mista e o Departamento dos Portos do DNTA e em definir qual instituição (Gabinete do Ministro dos Transportes, DNTA, etc.) ficará com a responsabilidade de realizar as licitações para a concessão ou o arrendamento de instalações portuárias públicas ou privadas. Também é responsabilidade do Executivo a preferência, nas licitações de concessões, entre os estados já concessionários e eventuais candidaturas privadas como câmaras de comércio ou grupos industriais de direito público ou privado. Afinal, não se pode esquecer que na estrutura atual numerosos são os chamados "cargos de confiança" para os quais a nomeação dos titulares está na dependência de membros dos Poderes Legislativo e Executivo, federal e estadual. A reforma, ora encaminhada, implica o desaparecimento de tais cargos, o que aparentemente não foi negociado na atual redação do projeto. Isto deixa em aberto a eventualidade de manobras de resistência à implantação da mesma e à procura, pelos estados, em substituir a autoridade federal nos portos ao seu alcance.

REESTRUTURAÇÃO PROVÁVEL DOS ATUAIS PORTOS PÚBLICOS BRASILEIROS

Portos	Movim.	Administração Atual	Principal Cliente		Provável	Provável novo Estatuto
	Total no Cais (1000t) (1988)		Nome	Carga movim. (%)	Provável próxima Autorid. Concess./ Arrendat.	
<u>Norte</u>						
Macapá-AP	8	CDP	-	-	Est.Amapá	AP<1>
Santarém-PA	124	CDP	-	-	Est.Pará	AP<2>
Manaus-AM	431	CDP	-	-	E.Amazon.	AP<3>
Vila do Conde-PA	586	CDP	Ind.Alum.	82%	Ind.Alum.	IPPM<4>
Belém-PA	2.118	CDP	-	-	Est.Pará	AP<5>
<u>Nordeste</u>						
Itaqui-MA	1.297	Codomar	BR-Distr.	40%	E.Maranh.	AP<6>
Fortaleza-CE	1.958	CDC	BR-Distr.	63%	Est.Ceará	AP<7>
Areia Branca-RN	2.910	Codern	Salinas	100%	Coop.Sal.	IPPE<8>
Natal-RN	43	Codern	-	-	E.R.G.do N.	AP<9>
Cabedelo-PB	536	Codern	-	-	E.Paraíba	AP<10>
Recife-PE	2.509	Codern	Set.Acuca	41%	Pernambuco	AP<11>
Maceió-AL	1.473	Codern	Salgem/BR	17%/55%	E.Alagoas	AP<12>
Aracaju-SE	52	Codeba	BR/Petrobrás	67%	Petrobrás/BR	IPPM<13>

(continua)

Salvador-BA	1.229	Codeba	-	-	Est.Bahia	AP<14>
Aratu-BA	2.381	Codeba	Pólo Industr.	100%	Pub.*Priv.	AP*IPPM<15>
Ilhéus-BA	651	Codeba	Cacau/BR	27%/66%	Est.Bahia	AP<16>

Sudeste

Vitória-ES	2.436	Codesa	Ind.Sider	47%	E.Esp.Santo	AP<17>
Forno-RJ	543	CDRJ	Ind.Salin	83%	Ind.Salin.	IPPM<18>
Niterói-RJ	169	CDRJ	M.Atlant.	82%	M.Atlant.	IPPE<19>
Rio de Janeiro-RJ	5.839	CDRJ	CG Sider.	38%	E. do Rio	AP<20>
Sepetiba-RJ	3.188	CDRJ	CSN	93%	CSN	IPPM<21>
Angra dos Reis-RJ	446	CDRJ	CSN	95%	CSN	IPPM<22>
São Sebastião	322	Conces.SP	Ind.Sider.	97%	Ind.Sider.	IPPM<23>
Santos-SP	20.953	Codesp	-	-	Est. de SP	AP<24>

Sul

Antonina-PR	60	Conces.PR	Ind.Cimento	85%	Ind.Cimento	IPPM<25>
Paranaguá-PR	12.403	Conces.PR	Exp.Grãos	61%	E.Paraná	AP<26>
São Fran.do Sul-SC	1.672	Conces.SC	Exp.Grãos	70%	Est. de SC	AP<27>
Itajaí-SC	599	Codesp	CG	93%	Est. de SC	AP<28>
Imbituba-SC	2.955	C.Privada	-	-	C.Privada	AP
Porto Alegre-RS	1.710	Conces.RS	Areia	67%	Est. do RS	AP<29>
Pelotas-RS	251	Conces.RS	Clínquer	63%	Est. do RS	AP<30>
Rio Grande-RS	10.155	Conces.RS	-	-	Est. do RS	AP<31>

Fonte dos dados numéricos: Anuário Estatístico da Portobrás.

Significado das siglas:

AP: Autoridade Portuária;

IPPE/M: Instalação Portuária Privativa Exclusiva/Mista;

PO: Porto Organizado;

CDP: Companhia Docas do Pará;

Codomar: Companhia Docas do Maranhão;

CDC: Companhia Docas do Ceará;

Codern: Companhia Docas do Rio Grande do Norte;

Codeba: Companhia Docas da Bahia;

Codesa: Companhia Docas do Espírito Santo;

CDRJ: Companhia Docas do Rio de Janeiro;

Codesp: Companhia Docas do Estado de São Paulo;

DEPRC: Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais;

Suframa: Superintendência da Zona Franca de Manaus.

Observações:

<1> O porto público de Macapá/Santana é pouco mais do que uma instalação rudimentar, sob administração direta da CDP. O jovem Estado do Amapá deverá reivindicar a sua concessão. O desenvolvimento da Zona de Livre Comércio de Macapá/Santana condiciona o futuro do porto.

<2> Santarém deveria passar a concessão do Estado do Pará ou mesmo do município.

<3> Manaus logicamente deveria passar a concessão ou IPPM da Suframa em associação ou não com o pólo industrial. O porto encontra-se limitado do lado da terra pelo espaço urbano, o que restringe o seu desenvolvimento.

<4> As indústrias do alumínio deveriam juntar-se para arrendar o porto de Vila do Conde como IPPM.

<5> Belém deveria passar a concessão do Estado do Pará. Seu futuro desenvolvimento está restringido por ter os seus acessos terrestres limitados pelo espaço urbano.

<6> Itaqui deveria passar a concessão do Estado do Maranhão com várias IPPM.

<7> Fortaleza deveria passar a concessão do Estado do Ceará. Há a potencialidade, após a conclusão da ferrovia transnordestina, da instalação de um terminal de contêineres (arrendado).

<8> No sistema de operação e de tarifação atuais, o Terminal Salineiro de Areia Branca (Tersab) é deficitário e precisa de investimentos para a recuperação dos seus equipamentos e das barcas. Também é necessária a dragagem nos acessos às salinas. Deverá ser arrendado como IPPM pelos salineiros, agências operadoras do terminal e compradores do produto. Tendo em vista o custo elevado dos investimentos requeridos e que um colapso no porto conduziria a sérias repercussões na economia da região, é possível que se chegue a um acordo de partilha de responsabilidades entre o Estado do Rio Grande do Norte e o setor privado.

<9> Natal deveria passar a concessão do Estado do Rio Grande do Norte. Está preso entre o espaço urbano e o estuário do rio Potengi, no qual ainda faltam acabar as obras de derrocamento da barra.

<10> Cabedelo deveria passar a concessão do Estado da Paraíba.

<11> Recife deveria passar a concessão do Estado de Pernambuco. Está preso entre o espaço urbano e a água, e o seu acesso terrestre rodoviário e ferroviário conflita frontalmente com o trânsito urbano, em particular na época de exportação do açúcar. Deverá conhecer um processo de redivisão das cargas movimentadas, com o porto de Suape, onde já está prevista a instalação de um terminal público, arrendado a operador privado, para a movimentação de granéis sólidos vegetais. Na área do porto deverão ser arrendadas instalações, em particular para a movimentação de contêineres e também para outras atividades não portuárias.

<12> Maceió deveria passar a concessão do Estado de Alagoas.

<13> Aracaju deveria consolidar-se como IPPM da Petrobrás, para carga geral.

<14> Salvador deveria passar a concessão do Estado da Bahia. Está preso entre o espaço urbano e o mar.

<15> Aratu é o porto dos pólos industrial e petroquímico da Bahia, poderá passar a concessão do Estado ou os seus terminais poderão ser arrendados aos respectivos utilizadores, com estatuto de instalações públicas ou de IPPM.

<16> Ilhéus, teoricamente, deveria poder transformar-se num IPPE da BR-Distribuidora e num IPPM dos exportadores de cacau.

<17> Vitória perderá provavelmente a movimentação de carga geral siderúrgica para o IPPM da CVRD em Tubarão.

<18> Forno é "candidato" a tornar-se IPPM das indústrias salineiras da região.

<19> Niterói tem condições de se tornar IPPE do Moinho Atlântico. As demais cargas poderão ser tratadas pelo IPPM da Enavi, podendo esta arrendar, para tal, parte do cais atual.

<20> Rio de Janeiro deveria passar a concessão do Estado. Deverá conhecer uma forte concorrência com Vitória e dos IPPM da CVRD em Tubarão para a movimentação das exportações siderúrgicas de Minas Gerais. Os granéis sólidos deverão acabar de migrar para Sepetiba. Os terminais especializados, contêineres e Ro-Ro serão provavelmente arrendados aos seus usuários. Aqui também o porto sofre por estar preso entre a cidade e o mar, o que deixa antever para o futuro a possibilidade de ampla operação de remodelação do espaço urbano portuário.

<21> Sepetiba funciona atualmente como terminal de importação de carvão da CSN e poderia de imediato passar ao estatuto de IPPM da mesma, o que não invalidaria a exploração futura de outra IPPM no sítio portuário, para a exportação de grãos do Centro-Oeste.

<22> Angra dos Reis funciona também como terminal da CSN para a exportação da sua produção e poderia passar para o estatuto de IPPM da mesma.

<23> São Sebastião serve atualmente como terminal de exportações das indústrias siderúrgicas de São Paulo, em duplicação de funções com o atual terminal privativo da Cosipa na área portuária de Santos. A transformação deste em IPPM deveria atrair para ele toda a movimentação de exportação de siderúrgicos de São Paulo, evitando o desenvolvimento em São Sebastião de uma atividade inevitavelmente agressiva ao meio ambiente, numa região

de alto potencial turístico, que já sofre com a presença do terminal da Petrobrás e que tem acesso limitado por terra.

<24> Santos deverá conhecer um importante remanejamento na distribuição da movimentação de carga entre o cais público e os IPPM ou instalações completas, arrendadas dentro da área do porto. Em função disso, importantes investimentos já planejados tornar-se-ão questionáveis. Será o caso, em particular:

- . da modernização do Terminal de Fertilizantes (Tefer), que vai estar em duplicação com o IPPM da Ultrafértil;

- . do projeto de aumento do Terminal de Contêineres (Tecon); e

- . do projeto de reconstrução do cais do Valongo ao Paquetá.

<25> Antonina funciona como terminal de importação de carvão para as indústrias cimenteiras do Paraná. Deverá passar a IPPM das mesmas por arrendamento.

<26> Paranaguá tem previsão de expansão de instalação de um terminal de contêineres arrendado, de uso público.

<27> São Francisco do Sul deverá conhecer um acirramento da competição com Itajaí e Paranaguá, para a movimentação de contêineres. Os investimentos em novos cais e berços serão protelados sine die.

<28> Itajaí deverá passar a concessão do Estado de Santa Catarina.

<29> Porto Alegre deverá conhecer uma redistribuição das suas atividades entre o cais público e os IPPM.

<30> Pelotas poderá conhecer uma redistribuição dos embarques de clínquer a favor dos IPPM.

<31> Rio Grande deverá conhecer um aumento do número de terminais arrendados de uso público ou privativo misto. Com os ganhos de produtividade conseguidos e a implementação do Mercosul, vai ver crescer sua área de influência, servindo cada vez mais ao Uruguai, Paraguai e à província argentina de Misiones.

CONCLUSÃO

É interessante confrontar as principais características do Projeto de Lei n° 8 original, enviado ao Congresso pelo Executivo, com a redação votada pela Câmara dos Deputados, que acabamos de analisar.

Sumariamente, as principais características do projeto original eram que:

a) basicamente, todos os agentes envolvidos, direta ou indiretamente, na operação portuária, poderiam contratar livremente serviços de movimentação de carga e correlatos, ou fazê-los por si próprios;

b) as relações trabalhistas poderiam ser livremente negociadas, tais como remuneração, tamanho dos ternos, jornadas de trabalho, etc.;

c) qualquer agente poderia ser um operador portuário e servir cargas próprias ou de terceiros; e

d) abria-se a possibilidade de livre revisão da estrutura tarifária dos portos públicos.

Nesta forma, o projeto pode ser considerado como representando a expressão pura da política de desregulamentação.

Na Câmara o projeto passou pela moldagem das diversas forças conflitantes interessadas no setor, e a redação que transitou para o Senado representa uma manifestação dessa correlação de forças. Se aprovado nesta forma atual ou de uma variante, deverá ter grandes conseqüências para o setor e, no futuro, provavelmente será submetido a reformulações e correções de rumo.

Assim, na ordem inversa de avanço em termos de desregulamentação, teríamos:

. Com relação à **reforma tarifária**, o projeto aprovado estabelece que as administrações portuárias devem adotar estruturas adequadas aos respectivos sistemas operacionais e submetê-las aos respectivos CAP (em 60 dias após a publicação da lei) para homologação. Dessa forma, a questão tarifária foi remetida para negociação entre as partes representadas no CAP, sem a definição de maiores critérios ou salvaguardas para usuários menos representados nos Conselhos.

Ao que parece, o legislador tem confiança de que o processo de negociação nos CAP e a concorrência entre os portos constituem forças suficientes para se atingir a adequação das tarifas.

Essa questão tarifária se torna ainda mais indefinida no caso de licitação para arrendamento de instalações portuárias de uso público.

. Passando à questão da **modalidade da exploração portuária**, o projeto admite a figura da instalação portuária de uso privativo misto. Nesse caso foi removida uma grande restrição em relação à movimentação de carga exclusivamente própria por terminais privativos, conforme estabelece a legislação atual.

Nesse particular, prevê-se também a extinção da cobrança de tarifas dos terminais privativos, pelos portos, sem contrapartida efetiva de serviços.

Há que se ressaltar ainda a importância da definição do que seria a área do porto, que tem grandes implicações no projeto para o regime jurídico a que estará submetido cada IPP, bem como a delegação para o Poder Executivo desmembrar as atuais concessões para exploração.

Essa delegação é dada sem que tenha conotação de diretriz a ser seguida pelo Poder Executivo, nem em que situações tal procedimento seria recomendado.

. No que diz respeito à **operação portuária** propriamente dita, o novo projeto cria a figura do operador

portuário, que seria o agente executor da movimentação de carga e armazenagem. Em princípio, qualquer pessoa jurídica que se qualificasse poderia ser um operador portuário. No entanto, essa qualificação é feita pela administração portuária, que, por sua vez, já está de antemão qualificada como operador portuário no projeto. Ela fica, assim, nessa situação particular de qualificar aqueles que seriam seus próprios concorrentes. As exigências para qualificação, por sua vez, seriam expedidas pelos CAP, onde tem voto, inicialmente, somente a administração portuária, que é o único operador portuário no primeiro instante, e, posteriormente, os demais operadores já qualificados.

Não é difícil imaginar que eventualmente possam existir pressões dos operadores portuários já qualificados juntamente, talvez, com outros blocos, no sentido de dificultar a qualificação de novos operadores.

. A introdução do sistema da autoridade portuária é uma inovação no Brasil e na América do Sul.⁵

A extensão das competências e funções atribuídas aos Conselhos de Autoridade Portuária e de Administração Portuária anula, praticamente, os atuais poderes do Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA) em matéria portuária.

O Adicional de Tarifa Portuária (ATP), do qual a gestão dos recursos cabe ao DNTA, deverá ter sua alíquota reduzida progressivamente de 50 para 20% até 1995 (Art. 50), ao mesmo tempo em que a destinação do seu produto, ao porto arrecadador, passará a ser de 70% até 1997 (Art. 50, Parágrafo 1º), o que equivale a dizer que até aquela data os recursos oriundos do ATP e geridos pelo DNTA serão da ordem de 12% do que seriam pela legislação atual.

O Art. 45 do projeto coloca sob a responsabilidade da União a dragagem dos acessos aquaviários dos portos organizados e das hidrovias federais, mas não pode se supor que tais recursos sejam utilizados para este fim.

. A questão mais delicada diz respeito às **relações trabalhistas**.

O projeto aprovado recria as figuras do trabalhador portuário (TP) e do trabalhador portuário avulso (TPA) e um órgão para gerir um cadastro aberto para os TP e

⁵Cf. CUADERNOS DE LA CEPAL, "Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, 1991.

seletivo para os TPA, no sentido de que estabelece número de vagas, forma e periodicidade para acesso a esse registro de TPA.

O projeto assegura o registro dos TPA em 31/12/90 e dos TP de capatazia demitidos sem justa causa e estabelece que a contratação de TP de estiva, conferência, conserto e vigilância, com vínculo empregatício, só pode ser feita dentre os TPA registrados.

Outro aspecto interessante é que o projeto congela a atual proporção entre TPA e TP com vínculo empregatício das IPP.

Esse interesse do legislador no sentido de garantir com exclusividade o mercado de trabalho para o TPA contrasta com a criação de uma indenização para o cancelamento do registro do TPA de cerca de US\$ 13.000 e mais um adicional de US\$ 3.000 para o caso do TPA vir a subscrever capital de sociedade comercial com objeto de atividade de operador portuário.

É importante nesse particular examinar alguns números. Essa indenização será paga através de um Fundo alimentado pela arrecadação de um novo imposto sobre o comércio exterior de 0,6 a 1,0 UFIR por tonelada movimentada, a vigorar pelo período de quatro anos.

O montante arrecadado deve girar em torno de US\$ 100 milhões/ano, gerando recursos totais da ordem de US\$ 400 milhões. Por outro lado, temos algumas estimativas para o custo econômico total da movimentação portuária, que seria em torno de US\$ 3 bilhões/ano, incluindo o custo de oportunidade dos navios e da carga. Destes, cerca de 2/3 seriam incorridos nos portos públicos, em contraste com o volume inferior a 1/4. O componente de custo mais importante seria o custo de oportunidade das embarcações, que representa cerca de 40% do total, ou seja, em torno de US\$ 1 bilhão/ano. O raciocínio prossegue da seguinte forma: bastaria um ganho de 10% do tempo médio de permanência dos navios no porto para compensar os recursos arrecadados para o Fundo de ITPA.

Esse aumento de produtividade seria facilmente obtido, mesmo nos termos atuais do projeto. Ganhos maiores seriam obtidos se fossem ainda mais flexibilizadas as regras de contratação do trabalhador portuário.

Estamos diante de um jogo de soma positiva, onde dá para todas as partes obterem um ganho maior, caso se avance no sentido da desregulamentação. Mais especificamente, devemos lembrar as restrições mencionadas anteriormente, bem como o fato do próprio projeto, apesar de ciente da importância de uma melhor

coordenação da atividade portuária, dar diretriz no sentido de se buscar a multifuncionalidade do trabalho portuário apenas cinco anos após a publicação da lei.

Fica aqui uma questão para o legislador: não caberia ser mais generoso na indenização do TPA e, em contrapartida, caminhar no sentido de uma legislação que já incorporasse avanços concretos visando à multifuncionalidade e à flexibilização das regras de contratação do trabalho portuário?

Pelo que aconteceu nos portos chilenos, após a reforma de 1981, os maiores ganhos de produtividade no Sistema Portuário Brasileiro deverão resultar das mudanças no sistema de mão-de-obra.

Porém, mesmo se nenhum acordo surgir sobre a mão-de-obra portuária, visando acabar com a confusão de papéis praticada pelos sindicatos, entre ação sindical e ação empresarial monopolista de trabalho temporário, a extinção das Companhias Docas de economia mista e a criação de Autoridades Portuárias e de Instalações Portuárias Privativas Mistas, associadas à autonomia tarifária, representarão por si só um avanço para o sistema, pelas modificações que introduzirão na dinâmica de mercado de serviços portuários, além de permitirem protelar para o médio prazo investimentos pesados em infra-estrutura.

