

**LUCIANA ANGÉLICA MOREIRA DE LIMA**

**O PROCESSO DE REFORMA INSTITUCIONAL  
DOS PORTOS BRASILEIROS: UMA VISÃO DA  
DÉCADA DE 90**

Monografia para conclusão do curso de graduação em Ciências Econômicas, apresentado à banca examinadora da Universidade Federal do Paraná, sob orientação do Professor Maurício Serra.

**CURITIBA-PR**

**2003**

## **DEDICATÓRIA**

A todos que dedicaram parte de seu precioso tempo, registro minha gratidão e meu reconhecimento.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por me permitir avançar a cada dia e alcançar os mais almejados objetivos.

“Eu não troco a justiça pela soberba. Eu não deixo o direito pela força. Eu não esqueço a fraternidade pela tolerância. Eu não substituo a fé pela superstição, a realidade pelo ídolo”.

**Rui Barbosa**

## RESUMO

O sistema portuário brasileiro, atualmente é constituído por 36 portos públicos organizados, distribuídos nos 7,4 mil Km da costa brasileira, sob a administração de Companhia Docas, concessionárias estaduais ou privadas e diversos terminais de uso privativo e instalações portuárias, operando cargas próprias e de terceiros.

A partir da década de 90, com a Lei 8.029/90, com a extinção da Portobrás – criada em 1975 com a finalidade de construir, explorar e administrar os portos brasileiros e, também, as vias navegáveis de interior, inicia-se o processo de reforma institucional do setor.

Dentre os diversos entraves que impediam o desenvolvimento do segmento no país, os custos de movimentação, pressionados por diversas questões relativas ao fornecimento dos serviços despontavam consideravelmente. E, a obsolescência dos equipamentos, a baixa produtividade, déficit de investimento em infra-estrutura, tempo de espera, custos de logística, afetavam a competitividade brasileira no comércio exterior, e suas externalidades.

O Brasil é considerado um dos mais importantes países emergentes e principal força econômica da América Latina, tendo sua importância para o equilíbrio da economia mundial extremamente reconhecida. Possui todas as condições para se tornar uma potência econômica, tendo em vista sua riqueza de

recursos naturais e forte indústria de base. Segundo SILVA (1999), a América do Sul é um continente com abundância de recursos naturais e potencial para desenvolver um setor comercial e industrial próspero.

Entretanto, o chamado “custo Brasil” tem sido o grande responsável pela falta de competitividade brasileira no mercado internacional. Dentre os inúmeros fatores, pode-se citar a ineficiente infra-estrutura logística e os elevados custos portuários como exemplos de agentes que oneram os preços dos produtos voltados para a exportação.

O presente trabalho visa identificar a influência e grau de contribuição da atividade portuária na economia brasileira, seu desenvolvimento e que possibilidades de expansão econômica poderá ter dentro de um processo de reforma institucional, a fim de se excluir os obstáculos do setor portuário para facilitar o desenvolvimento do comércio exterior, com a expansão do atendimento da demanda, dada a redução de custos de movimentação, repasse aos embarcadores e maior competitividade sistêmica.

Para atender a esses objetivos, uma série de mudanças e atores foram introduzidos no processo de reestruturação, gestão e operação do sistema portuário brasileiro, os quais serão comentados no presente trabalho.

Em função disso, a monografia está estruturada em apresentar o esboço da nova estrutura portuária e o processo de reforma institucional dos portos brasileiros, fornecendo uma visão geral sobre o assunto.

O trabalho encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro deles faz breves considerações sobre o sistema portuário, sua estruturação face à globalização da economia mundial e a evolução da atividade portuária na busca de adaptar os portos nacionais à nova realidade. O capítulo dois trata sobre aspectos gerais da Lei n. 8.630/93, procura estabelecer os principais aspectos das mudanças no setor pós 1993, cita a necessidade de melhorias na eficiência e custo dos sistemas portuários que sustentam o comércio, dentre os quais a malha de infra-estrutura exerce papel fundamental. O porto entra como elemento fundamental nesta malha de infra-estrutura logística, pois é o elo de ligação entre a rede de serviços existente até a chegada da mercadoria em suas instalações e o serviço de transporte marítimo. O terceiro capítulo versa sobre os arrendamentos portuários, fornecendo números sobre os arrendamentos realizados e em andamento no Brasil. O tratamento que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social dá ao sistema portuário nacional, e por último, demonstra de forma clara as necessidades de desenvolvimento do setor portuário brasileiro.

# SUMÁRIO

<u>Introdução</u> .....	13
<u>Capítulo I</u> .....	16
<u>1. O Sistema Portuário</u> .....	16
<u>1.1 No Brasil</u> .....	17
<u>Capítulo II</u> .....	22
<u>2. Mudanças no Setor Portuário após 1993</u> .....	22
<u>2.1 O Brasil vem perdendo grandes fatias de mercados externos para China e México</u> .....	22
<u>2.2 O processo de mudança e suas necessidades</u> .....	23
<u>2.3 Lei de modernização dos Portos e Concorrência Portuária</u> .....	24
<u>2.4 Relacionamento entre Portos e seus Clientes</u> .....	29
<u>2.5 Aspectos da Lei n. 8.630/93</u> .....	34
<u>2.6 Dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP)</u> .....	36
<u>Capítulo III</u> .....	40
<u>3. Os Novos Operadores</u> .....	40
<u>3.1 Arrendamentos Portuários</u> .....	42
<u>3.1.1 Objetivos dos Arrendamentos Portuários</u> .....	44
<u>3.2 Arrendamentos Realizados Até Novembro de 1999</u> .....	45
<u>3.3 Arrendamentos em Realização/Licitação</u> .....	47
<u>3.4 A Atuação do BNDES no Setor</u> .....	47
<u>3.5 As Necessidades Setoriais de Desenvolvimento</u> .....	47



<u>3.6 Conclusões do Capítulo</u> .....	48
<u>Considerações Finais</u> .....	53
<u>Conclusão</u> .....	54
<u>Referências Bibliográficas</u> .....	56
<u>Anexo</u> .....	58
<u>1. Estrutura do Sistema Portuário Brasileiro</u> .....	59
<u>2. Os Portos do Estado do Paraná</u> .....	62
<u>2.1 Porto de Paranaguá</u> .....	63
<u>2.2 Porto de Antonina</u> .....	65

## INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho monográfico é dar uma visão sobre o processo de reforma institucional dos portos brasileiros, desde a implantação da Lei 8630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei de Modernização dos Portos).

Examinar a lei de modernização dos Portos Brasileiros; Analisar o processo de arrendamento implementado nos portos brasileiros; E verificar as experiências ocorridas no setor.

A Lei n. 8.639/93, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, tornou-se o instrumento regulamentador da relação capital-trabalho, entre a categoria dos trabalhadores e dos operadores portuários.

O processo de reformas portuárias em curso, normalmente mencionado como processo de implantação do “Novo Modelo Portuário Brasileiro” trata do estabelecimento de novas bases para uma nova forma de organização e funcionamento dos portos.

Antes da Constituição Federal brasileira de 1988, as normas existentes sobre a atuação portuária eram todas infra-constitucionais. No entanto, e de alguma forma, já tratavam sobre o comércio internacional e as bases de seu funcionamento. Porém, através da edição da atual Constituição, a exploração portuária se tornou matéria constitucional.

Assim, foram introduzidos preceitos relativos às normas de “concessão” e de “licitação” que, por serem gerais e aplicáveis, afetam também o setor.

Todavia, a mudança mais significativa parece ser aquela do art. 21 que inclui, entre as competências de exploração da União, diretamente ou através de autorização, concessão ou permissão, “os *portos marítimos, fluviais e lacustres*”.

A Lei dos Portos, logo em seu art. 1º (§ 1º, inciso I), traz a definição do que vem a ser os portos organizados:

“Porto organizado: o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma Autoridade Portuária”.

Em suma, o conceito acima é essencialmente funcional, pois atribui um conjunto de atributos e instalações para que possa ser realizado o tráfego e as operações portuárias.

O inciso IV do mesmo dispositivo traz a definição a respeito da área do porto organizado, que é “a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio

que devam ser mantidas pela Administração do Porto, referida na Seção II do Capítulo VI desta Lei”.

A cada porto organizado corresponde uma autoridade portuária. Conseqüentemente, também deverá existir uma Administração Portuária.

A Lei de Modernização dos Portos, de 25.02.93, criou condições para a superação de vários dos problemas citados, mas sua implantação vem se realizando lentamente. É importante destacar que, sob essa lei, a privatização das operações portuárias deve ser realizada em um ambiente concorrencial, o que não acontecia no antigo regime de concessão privada monopolista, vigente até o início da década de 80.

O principal objetivo deste trabalho é detalhar de forma clara o processo de reforma institucional dos portos brasileiros desde a edição da Lei n. 8.630/93.

Para a elaboração desta monografia foi utilizada a pesquisa bibliográfica, privilegiando a busca das informações em livros e artigos sobre o assunto.

# **CAPÍTULO I**

## **1. O SISTEMA PORTUÁRIO**

Desde a Antigüidade mais remota, o homem vem utilizando as navegações marítimas, fluviais e lacustres nos seus deslocamentos e de suas mercadorias. As imprescindíveis interfaces com os deslocamentos terrestres, ou com os hoje denominados “modos de transporte” terrestres, eram inicialmente as próprias margens das baías, estuários, rios ou lagos. Progressivamente, no entanto, passaram a ser construídas instalações para compatibilizar os equipamentos de ambos os “modos”.

Essas instalações, que inicialmente eram muito precárias, foram se desenvolvendo fisicamente até abranger hoje sofisticadas edificações, equipamentos e sistemas que demandaram, inclusive, alterações no meio ambiente.

As atividades institucionais e organizacionais foram se estruturando, notadamente a partir do Século XIII, até se transformarem nos enormes complexos portuários atuais. Essa evolução acompanhou, influenciando e sendo influenciada, as evoluções na organização da produção e da atividade comercial, da relação do homem com o seu meio, em especial com o tecido urbano, e da forma de organização política e econômica da sociedade.

O Brasil é considerado um dos mais importantes países emergentes e principal força econômica da América Latina, tendo sua importância para o equilíbrio da economia mundial extremamente reconhecida. Possui todas as condições para se tornar uma potência econômica, tendo em vista sua riqueza de recursos naturais e forte indústria de base.

A América do Sul é um continente com abundância de recursos naturais e potencial para desenvolver um setor comercial e industrial próspero.

Entretanto, o grande responsável pela falta de competitividade brasileira no mercado internacional, é o denominado "custo Brasil". Inúmeros fatores contribuem para isso, dentre eles, pode-se citar como exemplos de agentes que oneram os preços dos produtos voltados para a exportação a ineficiente infra-estrutura logística e os elevados custos portuários.

O sistema portuário brasileiro, atualmente é constituído por 36 portos públicos organizados, distribuídos nos 7 mil e 400 quilômetros da costa brasileira, sob a administração da Companhia Docas, das concessionárias estaduais ou privadas e diversos terminais de uso privativo e instalações portuárias, operando cargas próprias e de terceiros.

## **1.1 NO BRASIL**

A história portuária brasileira também não é diferente, ou seja, no início haviam instalações rudimentares, que foram implantadas logo após o

descobrimto, atualmente, ao longo de toda sua costa, existem grandes e complexos portos e terminais especializados.

O controle das operações portuárias, desde o período imperial, sempre foi monopólio do Poder Público. Desta forma, os portos brasileiros sempre estiveram sob o controle administrativo do Governo, e em geral sem nenhum critério técnico, não podendo ignorar porém o fato de que os grandes investimentos nesta área sempre foram custeados pela União, salvo algumas raras exceções.

Em razão deste monopólio, a Administração dos Portos (Companhia Docas), através de seus presidentes que eram nomeados pelo Governo Federal através da indicação dos Governos Estaduais, tinha a seguinte visão: “Nós temos o porto, vamos esperar que a carga chegue até nós”, ou seja, esperavam-se os vários tipos de carga até então existentes, devido ao monopólio para a manipulação dela, não existindo a competitividade, o que levaria a uma conseqüente redução de custos<sup>1</sup>.

Com o tempo, o modelo de gestão acima transcrito mostrou-se absolutamente ineficaz e arcaico face à globalização da economia mundial, o que forçou a mudanças estruturais e institucionais na esfera administrativa portuária na busca de adaptar os portos nacionais à nova realidade.

Desta forma, o Governo Federal permitiu a realização da operação portuária por empresas privadas, mediante a utilização (operação) de terminais

---

<sup>1</sup> Alex Sandro Stein, *Curso de direito portuário*, p. 64.

de uso público por pessoas jurídicas de direito privado, dentro da área do porto organizado, além de autorizar os terminais de uso privativo a operar também com carga de terceiros, passando esses terminais à categoria de uso misto.

A evolução da atividade portuária teve pontos de inflexão importantes, a saber:

1) em 1808, com a denominada “abertura dos portos às nações amigas”, empreendida por D. João VI;

2) com as primeiras concessões para exploração dos “portos organizados” e das ferrovias que os acessam, no final do Século XIX;

3) com a implantação de terminais especializados, necessários e compatíveis com a industrialização do pós-guerra;

4) e como instrumento da prioridade exportadora dos PNDs, nos governos militares, destacando-se aí a atuação da Portobrás<sup>2</sup>.

Nas últimas décadas, portos de praticamente todos os países vêm passando por amplas e profundas reformas, a fim de compatibilizá-los com a nova ordem econômica globalizada e política internacional; da qual destaca-se, por diretamente correlacionados ao desempenho portuário, o acelerado incremento do comércio internacional e a demanda por ganhos contínuos e exponenciais na eficiência produtiva.

---

<sup>2</sup> Frederico Bussinger, *Reformas e regulação portuária*, p. 10.



Nos últimos anos os portos brasileiros, mais precisamente a partir de 1993, com a edição da Lei n. 8.630, também aderiram a esse processo de reformas que, certamente, caracterizarão mais um ponto de inflexão na nossa história portuária.

A Lei n. 8.630/93, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, foi originada do Projeto de Lei n. 8/91 e editada em 25 de fevereiro de 1993, tornou-se a partir de sua edição o instrumento legal regulamentador da relação capital-trabalho, entre a categoria dos obreiros (trabalhadores portuários avulsos) e a categoria patronal (operadores portuários, tomadores de serviços) existentes no âmbito da orla portuária brasileira.

O projeto original submetido em 1990 ao Congresso Nacional, foi completamente modificado na sua redação final, visto que se previam apenas onze artigos, mas em sua redação final, denominada Projeto de Lei SF n. 66/92, transformada na Lei n. 8.630/93, passou a conter setenta e seis artigos.

Foram inseridas na Lei questões de elevada importância que não estavam previstas no Projeto, tais como:

- 1) criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário;
- 2) criação de conselhos de Autoridade Portuária;
- 3) criação dos operadores portuários;
- 4) administração de aduaneira;
- 5) infrações e penalidades;

6) desligamento voluntário do empregado portuário;

7) indenização do trabalhador portuário avulso.

Portanto, as alterações realizadas na Lei n. 8.630/93 buscou implantar uma política de modernização do setor portuário, com o aumento da competitividade nos portos brasileiros e, conseqüente elevação da produtividade, em especial com a privatização dos portos públicos. Utilizou-se nova postura política, objetivando a construção de novos berços e terminais assim como a exploração de instalações portuárias por meio de arrendamento e locação dos portos públicos, criou-se a figura dos Terminais Privativos de Uso Misto e Terminais Arrendados, objetivando maior produtividade, numa clara aplicação aos princípios da lei de mercado.

## **CAPÍTULO II**

### **2. MUDANÇAS NO SETOR PORTUÁRIO APÓS 1993**

#### **2.1 A PERDA DA PRODUTIVIDADE DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO**

Dados da OMC (Organização Mundial do Comércio) indicam que as exportações do Brasil vêm perdendo enormes fatias de mercado para produtos concorrentes de nações como China e México. E há ceticismo sobre a capacidade de o país reverter a situação em meio à desaceleração econômica global, em que todo mundo quer exportar e não importar.

Um dos problemas é que o Brasil é mais competitivo em alguns produtos que sofrem a ação dura do protecionismo nos mercados industrializados, como aço, ferro-liga, açúcar, etanol, tabaco, suco de laranja, têxteis, calçados. Mas há razão pior, como assinalou o então Secretário-Geral da Unctad, Rubens Ricupero. "O Brasil não tem quantidade nem qualidade para exportar. Embora sofra sérios problemas de acesso aos grandes mercados, a dificuldade fundamental no comércio exterior do país é de oferta. Quando começa a crescer, o excedente exportável desaparece porque não dá para atender ao mesmo tempo o mercado doméstico e o externo".

Para Ricupero, "o Brasil só ampliou as exportações quando cresceu muito e aumentou a disponibilidade de oferta inclusive de manufaturados e produtos tecnológicos".

Para um dos principais economistas da OMC (Organização Mundial do Comércio), Michael K. Finger, além de definir bons alvos, o Brasil pode examinar as melhores práticas dos grandes exportadores. "Adaptar a produção para melhorar os produtos em cada categoria, controlar preços, estimular "joint ventures", reforçar a integração regional são algumas saídas". A escolha de mercados prioritários feita pelo Brasil é perfeitamente "compreensível".

Interessante como poucos analistas preocupam-se com um dos principais gargalos para nosso esforço exportador, que é a precária e altamente custosa estrutura de transportes, em especial os portos, a começar pelo Porto de Santos. Nossos custos portuários - em termos de complexidade burocrática, preços de operações e prazos de espera de cargas e navios - estão entre os mais desfavoráveis do mundo. Talvez de pouco vá adiantar priorizar produtos e mercados, até reduzir a carga tributária, se não houver alguma ação sobre a eficiência da estrutura portuária.

## **2.2 O PROCESSO DE MUDANÇA E SUAS NECESSIDADES**

Considerando-se que, nos países em desenvolvimento, em particular o Brasil, as ineficiências na operação portuária têm sido um entrave em todos os níveis, desde o planejamento à manutenção, passando pela organização, gerência e operação, ao processo de produção, o que prejudica tanto a oferta interna quanto a oferta agregada do país, é o que se espera da Lei de Modernização dos Portos, que entrou em vigor em 1993, que cumpra seu

objetivo maior de criar condições que tornem mais ágeis e menos caros o conjunto de serviços ofertados pelos portos brasileiros.

Os enormes investimentos de capital para dotação de infra-estrutura exigem parceria entre estado e setor privado na definição de políticas operacionais direcionadas para a geração de economias de escala que beneficiem a ambos.

### **2.3 LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS E CONCORRÊNCIA PORTUÁRIA**

A Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como “Lei dos Portos”, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências, criou a possibilidade de novas formas de exploração dos portos nacionais. Este fato desencadeou um contínuo processo de concessões, cujo objetivo principal é aumentar a competitividade dos portos brasileiros.

O novo Direito Portuário brasileiro nasceu a partir da edição da lei supracitada e vem sendo constantemente alterado e complementado através de legislação ordinária.

Antes de 1990, os portos brasileiros possuíam somente o Governo, através da Portobrás, como administrador portuário, ficando muito difícil falar em concorrência nesta época. A idéia de descentralizar a administração portuária,

com o objetivo de aumentar a concorrência, foi o principal motivador para a criação desta lei.

O problema era que a simples descentralização não iria resolver totalmente a questão da concorrência, uma vez que um porto não é analisado somente pelo seu custo interno. O mercado portuário é bastante imperfeito e possui uma série de variáveis que influenciam na escolha de um determinado porto. Em termos de custo, deve-se considerar o frete marítimo, o próprio custo interno do porto, o valor da armazenagem nos armazéns mais próximos e o custo de transporte da mercadoria até o destino final. Tendo em vista este cenário, a solução era promover, além da concorrência entre os portos, a concorrência intraportos. Desta forma, passariam a existir vários terminais portuários, oferecendo serviços diferenciados e competindo entre si para atrair armadores e embarcadores.

O primeiro passo realizado pelo Governo Federal, foi a extinção da Portobrás em 1990, sendo a administração dos portos transferida para as diversas Cia. Docas. Com esta medida, procurou-se descentralizar o gerenciamento dos portos nacionais. A Cia. Docas passou a ser a responsável pelo gerenciamento do porto, tendo autonomia para realizar concessões ou privatizações, quando julgasse vantajoso para a saúde financeira do porto.

A segunda preocupação da Lei foi a concorrência intraportuária. Para isso ela criou a figura do operador portuário, qualificando empresas privadas para operar terminais dentro dos portos. Toda Cia. Docas já foi considerada pré-qualificada como operadora portuária. Segundo OLIVEIRA (1998), a nova Lei

acabou com a exclusividade da Cia. Docas nas operações de capatazia (movimentação no cais através de funcionários da própria Cia. Docas), embora muitos portos ainda estejam exercendo esta exclusividade.

Outra medida adotada pela nova lei foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), sendo formado por quatro blocos: poder público, operadores portuários, trabalhadores e usuários. O CAP é uma espécie de órgão regulador de cada porto, cujo principal objetivo é zelar pelo cumprimento das normas de concorrência.

A pré-qualificação do operador portuário é aplicada pela administração do porto e normatizada pelo CAP. Note que pelo CAP possuir representantes de operadores portuários já existentes, pode existir uma tendência de dificultar a qualificação de novas empresas. Outro fator que deve ser considerado é a pré-qualificação da Cia. Docas como operadora portuária, fato que pode desestimular o cumprimento das normas estabelecidas pelo CAP. Desta forma, pode-se concluir que a concorrência intraportos depende tanto das normas que têm sido expedidas pelo CAP quanto pelo cumprimento das mesmas pelas administrações portuárias. Outra exigência que restringe a entrada de novas empresas é o elevado investimento em capital fixo para que o operador portuário esteja em condições de realizar uma operação eficiente.

Apesar do CAP elaborar suas normas privilegiando ao máximo a liberdade de escolha entre um ou outro operador portuário, a Lei 8.630/93 não impede que seja dado direito de exclusividade para exploração de um porto inteiro ou de terminais para um determinado operador portuário.

Em relação ao trabalho portuário avulso, toda negociação referente a remuneração, definição das funções, composição dos ternos e demais condições de trabalho era estabelecida pelo Governo Federal. Com a nova Lei estas negociações passaram a ocorrer entre os sindicatos dos avulsos e os operadores portuários. Isto é feito através do Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO) composto por operadores portuários, trabalhadores e usuários. O OGMO é a entidade responsável pela gestão da mão-de-obra portuária, reduzindo o poder dos Sindicatos. Em tese, é uma medida interessante para o usuário, uma vez que o OGMO é controlado por operadores portuários, que por sua vez possuem interesse em reduzir custos.

Apesar da criação da Lei, ainda existem duas categorias de trabalhadores portuários, estivadores e bloquistas, que continuam tendo suas escalas realizadas pelos seus respectivos sindicatos. A vantagem de transferir a realização das escalas para o OGMO é o enfraquecimento do poder dos sindicatos. Por exemplo, em caso de greve o funcionário cadastrado no OGMO poderá trabalhar normalmente, ao passo que sob domínio sindical o trabalho não começa enquanto o sindicato não autorizar. Logo, pode-se perceber que estes Sindicatos ainda continuam atuando como uma cooperativa única dentro do porto. Segundo reportagem do jornal Valor Econômico do dia 20 de Novembro de 2000, por decisão judicial, a escalação dos trabalhadores passará a ser responsabilidade do OGMO, acabando com o domínio sindical no porto de Santos. Para os concessionários de terminais privativos existe a possibilidade de contratação de funcionários por tempo indeterminado, desde que sejam observadas as restrições provenientes de convenções ou acordos coletivos.



A introdução da multifuncionalidade é outro projeto muito importante que está previsto na nova Lei. A intenção é reduzir a segmentação das atividades realizadas pela capatazia e pelos avulsos, originando conseqüentemente uma diminuição de custo.

Outra importante iniciativa prevista na Lei 8.630/93 é a permissão de que instalações portuárias de uso privado movimentem cargas de terceiros. Entretanto, apesar do ganho de eficiência verificada nos terminais privatizados, o custo de capital oriundo de pesados investimentos em equipamentos e infraestrutura acabam onerando o custo de movimentação. Como exemplo, comparam-se as tarifas para movimentar um contêiner de uma determinada carga em dois diferentes terminais do porto de Santos.

Em épocas anteriores às privatizações, o serviço de terra, capatazia, era executado pelo pessoal da Cia. Docas e o de bordo, estiva, pelos avulsos<sup>2</sup>. Além disso, a Cia. Docas disponibilizava outros serviços mediante requisição, tais como transporte interno, aluguel de equipamentos e outros. Os avulsos, além da estiva, englobam outras categorias de trabalhadores, sendo todos remunerados através dos seus sindicatos. Estas taxas, em geral, são repassadas pelos armadores para os donos das mercadorias movimentadas, onerando, desta forma, o "Custo Brasil".

Para reforçar as alterações causadas pela Lei 8.630/93, listam-se seus principais pontos:

---

<sup>2</sup> É a categoria de trabalhadores, excluindo a capatazia, que participa de uma operação portuária, como estiva, conferentes etc.

- 1) Possibilidade de instalações portuárias privadas operarem cargas de terceiros (Art.4, caput e alínea 2);
- 2) Possibilidade de a iniciativa privada executar serviços de movimentação e armazenagem, sob forma de operadores portuários (Art. 8);
- 3) Possibilidade destes operadores portuários trabalharem com pessoal com vínculo empregatício indeterminado (Art. 26);
- 4) Criação do CAP (Conselho de Administração Portuário) com representantes do poder público, dos operadores, dos trabalhadores e dos usuários;
- 5) Constituição do OGMO (Órgão Gestor de Mão-de-Obra), para ser responsável pelo fornecimento de mão-de-obra para os operadores portuários;
- 6) Gradual eliminação da distinção entre serviços de capatazia e os demais prestados pela categoria de avulsos, incentivando a multifuncionalidade do trabalho portuário (Art. 57).

## **2.4 RELACIONAMENTO ENTRE PORTOS E SEUS CLIENTES**

O mercado portuário é bastante complexo e compreende um elevado número de participantes. Para se definir uma estratégia, é importante entender o relacionamento entre cada um dos integrantes, sendo que o foco será dado no segmento de carga geral.

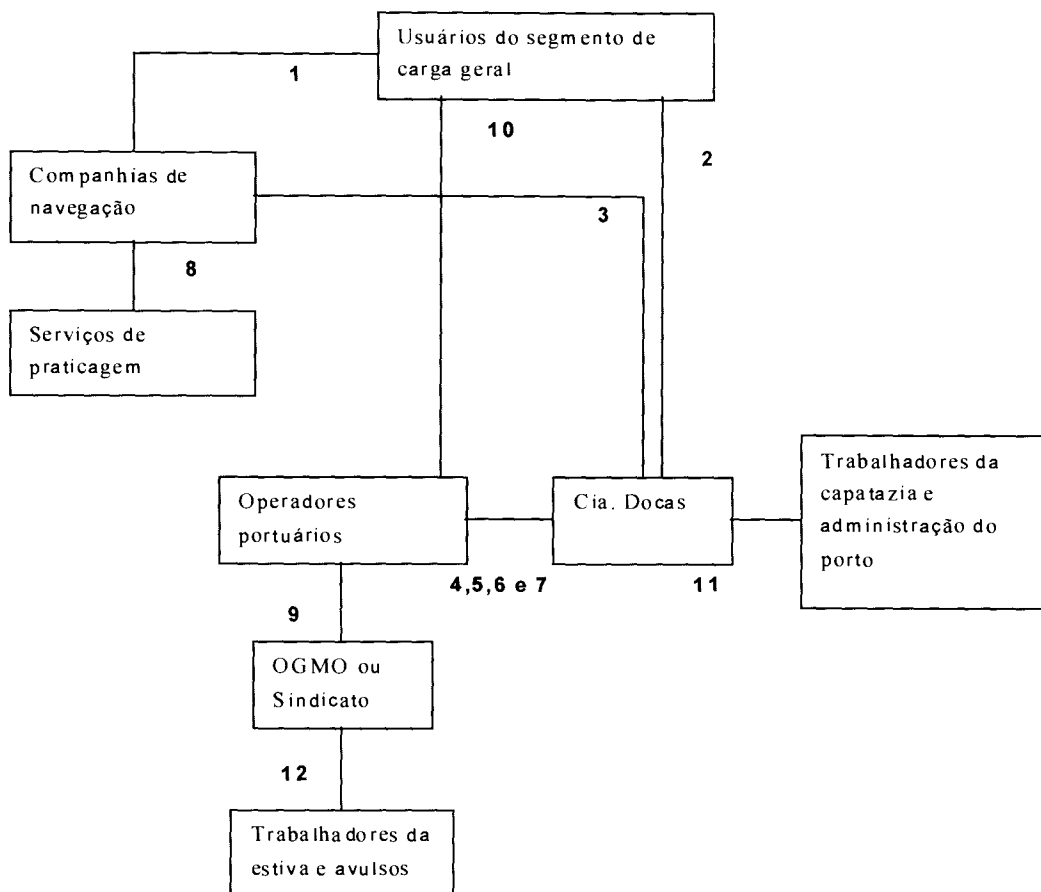
De modo geral, pode-se dizer que os agentes envolvidos neste mercado são: usuário no segmento de carga geral, companhias de navegação, operadores portuários, Cia. Docas, entidade dos práticos, trabalhadores de capatazia e administração portuária, OGMO e/ou Sindicatos, trabalhadores da estiva e avulsos e CAP.

O importante é entender como os custos são repassados entre a teia de relacionamentos até ser incorporado ao preço cobrado do usuário final, para que se possam tomar medidas de redução de custos.

Após analisar a Figura 1, pode-se explicitar algumas observações sobre a importância da concorrência intraportuária. Repare que o usuário paga pelo serviço de operação portuária diretamente ao operador que negocia com o trabalhador. Caso não haja concorrência entre os operadores existirá uma forte tendência de repasse do custo da mão-de-obra para o usuário, prejudicando os avanços conseguidos pelo OGMO na relação capital-trabalho. Neste caso, o próprio operador absorverá os ganhos da racionalização da mão-de-obra portuária. O mesmo acontece com os serviços prestados pela Cia. Docas, pois somente a taxa de armazenagem é paga diretamente pelo usuário, sendo todas as demais repassadas pelo operador.

Outro fator importante no fluxo de custos portuários é o tipo de INCOTERMS ( *International Commercial Terms* ) das transações comerciais. Estes padrões de venda internacional definem as obrigações de cada parte envolvida na transação, tabulando quem deve pagar cada uma das taxas incorridas no processo. Além disso, o tipo de contratação de frete realizado

também pode influenciar no agente responsável pelo pagamento de determinadas taxas. Um exemplo de contratação de frete são os contratos *liner terms*, onde os custos de embarque no porto de origem, estiva, transporte marítimo, desestiva e desembarque no destino estão incluídos no valor do frete. Deste modo, são as companhias de navegação que contratam os serviços dos operadores portuários. Este tipo de transação é bastante comum no mercado de transporte de contêineres. Já a modalidade *free in and out* (FIO) inclui apenas o transporte marítimo no valor do frete, sendo característico do mercado de graneis.



1	Frete
2	Taxa de armazenagem : inclui recebimento, abertura para conferência aduaneira, arrumação, acondicionamento e pesagem. Em alguns casos, a armazenagem é feita em terminais retroportuários ou terminais que possuam o sistema REDEX da Receita Federal que não são propriedade das Cias. Docas
3	Taxa de utilização de infra-estrutura portuária : remuneração da administração portuária, devido à utilização das infra-estruturas de acesso aquaviário, de acostagem e da faixa de cais.
4	Taxa de infra-estrutura operacional
5	Aluguel de equipamentos da administração do porto
6	Taxa de serviços gerais : inclui água, energia elétrica e transporte executado pela administração do porto
7	Pagamento do serviço de capatazia. Com as privatizações esse custo é pago pelo usuário diretamente ao operador portuário.
8	Taxa do serviço de praticagem : Práticos possuem organização própria
9	Remuneração definida em negociação coletiva entre operadores e sindicatos do serviço de estiva
10	Pagamento de serviço de operação portuária
11	Pagamento dos trabalhadores da capatazia e administração portuária
12	Pagamento da estiva e avulsos

Figura 1 – Fluxo dos Custos Portuários

Fonte: VELASCO (1998), página 7.

Em muitos casos podem existir outros agentes envolvidos, como é o caso das *tradings* que adquirem a mercadoria no local de produção e ficam encarregadas de toda logística de exportação.

A grande conclusão deste item é a necessidade de estabelecer quais são os principais clientes do seu porto, isto é, quem de fato está pagando pelos serviços prestados. Na prática é muito difícil separar qual é o seu principal cliente, pois os armadores não escalarão no porto caso não haja embarque suficiente e os embarcadores não utilizarão o porto caso não haja regularidade e presença dos principais armadores mundiais. A política comercial dos novos terminais é bastante agressiva e na totalidade dos casos atinge tanto os armadores quanto os embarcadores. Segundo Russel Young, gerente do Porto de Virgínia nos Estados Unidos, o porto possui o dever de mostrar ao embarcador que sua infra-estrutura logística oferece melhores serviços e menores custos, isto é, no custo total, que envolve transporte até o porto, armazenagem, operação portuária e frete até o porto de destino, o Porto de Virgínia é mais competitivo que seus concorrentes.

## 2.5 ASPECTOS DA LEI N. 8.630/93

De acordo com o que estatui ALEX SANDRO STEIN<sup>3</sup>, a Lei n. 8.630/93 além de estabelecer de forma definitiva o que vem a ser Porto Organizado, fez as seguintes modificações:

1) possibilitou reformas estruturais e administrativas, buscando a adaptação dos portos nacionais ao mercado globalizado;

2) tentou racionalizar o ambiente de trabalho portuário, mediante a criação de novos métodos, que devem ser administrados pela figura do recém-criado Órgão Gestor de Mão-de-Obra – OGMO, cujo objetivo principal é afastar a interferência sindical das decisões relativas ao trabalho portuário, tais como escalação de mão-de-obra e pagamento do trabalhador avulso;

3) criou também o conselho de Autoridade Portuária – CAP, figura jurídica, cuja principal função é a implementação e adoção dos critérios de eficiência;

4) criou a figura do operador portuário, além de definir quais as atividades consideradas trabalho portuário avulso.

O Governo Federal, ao editar a Lei n. 8.630/93 e seus subseqüentes decretos e medidas provisórias, buscou minimizar e em algumas vezes eliminar os impedimentos legais e institucionais que dificultassem a adaptação dos portos nacionais à livre iniciativa mercadológica, buscando melhor competitividade pela

---

<sup>3</sup> *Curso de direito portuário*, p. 48.

descentralização do mercado de trabalho e impedindo a continuação dos ditos monopólios até então existentes, tanto por parte do empresariado como dos trabalhadores.

Ao determinar em seu texto que as regras relativas à relação Capital-Trabalho poderiam ser modificadas através de acordos ou convenções coletivas de trabalho, a Lei n. 8.630/93 colocou os representantes das categorias frente a frente, em face da obrigatoriedade de chegar-se a um consenso, sob pena de inviabilizar-se a aplicação da novel legislação, o que forçosamente levaria a confrontos que obviamente seriam prejudiciais às partes diretamente envolvidas no universo do trabalho portuário.

Outras importantes alterações ocorridas com a edição da Lei n. 8.630/93, foram as seguintes:

- 1) possibilidade de instalações portuárias privadas operarem cargas de terceiros (art.4º, caput e alínea 2);
- 2) possibilidade de a iniciativa privada executar serviços de movimentação e armazenagem, sob forma de operadores portuários (art. 8);
- 3) possibilidade dos operadores portuários trabalharem com pessoal com vínculo empregatício indeterminado (art. 26);
- 4) gradual eliminação da distinção entre serviços de capatazia e os demais prestados pela categoria de avulsos, incentivando a multifuncionalidade do trabalho portuário (art. 57).



## 2.6 DOS CONSELHOS DE AUTORIDADE PORTUÁRIA (CAP)

O CAP (Conselho de Autoridade Portuária) é um órgão administrativo instituído regionalmente, ou seja, em cada porto brasileiro, com funções claras de normatização das atividades portuárias. Assim, o CAP é uma espécie de órgão regulador de cada porto, cujo principal objetivo é zelar pelo cumprimento das normas de concorrência.

A pré-qualificação do operador portuário é aplicada pela administração do porto e normatizada pelo CAP. Note que pelo CAP possuir representantes de operadores portuários já existentes, pode existir uma tendência de dificultar a qualificação de novas empresas. Outro fator que deve ser considerado é a pré-qualificação da Cia. Docas como operadora portuária, fato que pode desestimular o cumprimento das normas estabelecidas pelo CAP.

Cabe ao CAP o poder de julgar em grau recursal decisões emanadas da administração do porto sob sua jurisdição, bem como do órgão gestor de mão-de-obra avulsa<sup>4</sup>.

O CAP deverá obrigatoriamente, em face de determinação contida na Lei n. 8.630/93, ter como presidente um membro indicado pelo Ministério dos Transportes (normalmente o Capitão dos Portos).

O Conselho de Autoridade Portuária está dividido em vários blocos representativos dos vários setores ligados direta ou indiretamente às atividades

---

<sup>4</sup> Antes do advento da Lei n. 8.630/93, era função da União baixar as normas regulamentadoras sobre a exploração portuária.

portuárias (art. 31), a saber: a) bloco do Poder Público; b) bloco dos operadores portuários; c) bloco dos trabalhadores portuários; d) bloco dos usuários dos serviços portuários.

Apesar do CAP elaborar suas normas privilegiando ao máximo a liberdade de escolha entre um ou outro operador portuário, a Lei n. 8.630/93 não impede que seja dado direito de exclusividade para exploração de um porto inteiro ou de terminais para um determinado operador portuário.

De acordo com o § 1º do art. 30 da lei n. 8.630/93, compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

- I – baixar o regulamento de exploração;
- II – homologar o horário de funcionamento do porto;
- III – opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
- IV – promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;
- V – fomentar a ação industrial e comercial do porto;
- VI – zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;
- VII – desenvolver mecanismos para atração de cargas;
- VIII – homologar os valores das tarifas portuárias;
- IX – manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária;

X – aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;

XI – promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;

XII – assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;

XIII – estimular a competitividade;

XIV – indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal<sup>5</sup>;

XV – baixar seu regimento interno;

XVI – pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto.

Outra competência do CAP, de acordo com o § 2º do art. 30, é estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias.

Segundo o art. 32 da Lei n. 8.630/94, “os conselhos de Autoridade Portuária – CAPs instituirão Centros de Treinamento Profissional destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o

---

<sup>5</sup> De acordo com o § 3º do art. 30, o representante dos trabalhadores a que se refere o item XIV será indicado pelo respectivo sindicato de trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado.

exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas”.

## **CAPÍTULO III**

### **3. OS NOVOS OPERADORES**

Em 1997, foram realizadas as primeiras privatizações de terminais de contêineres nos portos de Rio Grande (Tecon), Santos (Tecon e áreas vizinhas ao terminal T-37) e Rio de Janeiro (Tecon 1 e 2), o que abre a possibilidade de implantação, a médio prazo, de novos serviços de logística.

A expansão do comércio exterior a taxas superiores às do produto mundial, a relocação de plantas industriais e a reestruturação dos processos produtivos (genericamente denominadas “globalização”) têm colocado novas exigências para os portos, obrigando-os a superar o simples papel de elo entre as matrizes de transportes nacional e internacional. A diversificação dos serviços oferecidos pelo porto, fora dos limites de suas linhas de cais, pátios e armazéns (com agregação ou não de valor), exige a estruturação de uma comunidade portuária com o estreitamento de seus

A concessionária do Tecon-Rio Grande apresentou projeto ao BNDES, em fase de análise, para obtenção de financiamento para seus novos investimentos. Outro projeto que já está sendo apoiado é o de implantação de um terminal privativo de contêineres na área industrial do estaleiro Ishikawajima (vizinha aos Tecon 1 e 2 do porto do Rio de Janeiro), que tem a participação da

Multiportos, empresa integrante dos consórcios vencedores de um dos Tecon do Rio de Janeiro e do Tecon de Santos.

Vínculos com a cidade e seus usuários, de maneira a transformá-lo numa plataforma de logística de comércio (um porto de 3ª geração, conforme definição da Unctad).

A importância dos serviços de logística para a competitividade das empresas vem se tornando cada vez maior. Por exemplo, dados da indústria norte-americana mostram que os custos de logística representam em média 23% do valor adicionado pelas indústrias ou 165% da margem operacional.

Os consórcios vencedores dos leilões dos terminais de contêineres têm a participação de empresas capacitadas e atuantes no setor, quer como armadoras ou prestadoras de serviços auxiliares à navegação, quer como operadoras de terminais e prestadoras de serviços de logística interna. Apesar disso, terão de contar com a aceleração do processo de privatização das atividades portuárias para poderem lograr êxito na redução dos preços dos seus serviços e na viabilização desses novos serviços de logística.

Com relação à redução de preços de serviços, é importante apontar que os terminais que estão sendo privatizados apresentam menores possibilidades de ganhos de escala operacional do que os terminais localizados no exterior, em decorrência de dois fatores básicos: tamanho da linha de cais e disponibilidade de áreas de estocagem.

### 3.1 ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS

O titular da exploração de uma dada instalação portuária (um terminal) por um dado período de tempo<sup>6</sup> é o arrendatário.

Durante esse período, o arrendatário mantém, gere e explora os portos organizados, com base em contrato oneroso firmado com a Autoridade Portuária, cujas condições emanam de um processo licitatório (concorrência pública ou leilão). Ele pode também ser um operador, mas não obrigatoriamente.

Por esse motivo, tanto os investimentos necessários à implantação dos terminais, mormente até que eles estejam minimamente operacionais (uma parte deles “*custos irrecuperáveis*”), como a escala mínima necessária para operações portuárias eficientes (normalmente elevada), podem ser caracterizados como “*barreiras à entrada*”, limitando a concorrência no setor e introduzindo “*falhas de mercado*”. O dilema, ou o compromisso entre escala e concorrência está, assim, presente também na indústria portuária.

Três são as soluções de compromisso que vêm sendo experimentadas, particularmente nos grandes portos: 1) limitação à superfragmentação das áreas e instalações, visando propiciar escalas operacionais pelo menos “*médias*”, segundo padrões internacionais; 2) adoção de “*regra de exclusão*” nos processos licitatórios, onde uma empresa pode sempre participar de diversos processos licitatórios (mesmo porque seria legalmente difícil de impedi-la); mas não pode integrar duas SPEs - Sociedade de Propósito

Específico - arrendatária de terminais de um mesmo segmento (contêineres, granel sólido vegetal, etc.). Para isso, caso vencedora de uma nova licitação, deverá optar entre esta e a anterior; 3) exigência de prévia consulta e anuência da Autoridade Portuária para transferência dos contratos de arrendamentos ou participação nos grupos controladores de suas SPEs; sempre, porém, após um determinado período de carência, fixado no respectivo contrato. Tal exigência pode ser vista como instrumentos de limitação e controle às “*integração horizontal*”, “*fusões*” ou “*incorporações*”.

Os principais resultados da implementação da Lei n. 8.630/93 foram os seguintes:

- 1) até novembro de 1999 foram realizados 145 contratos de arrendamentos, com uma área total de 7,4 milhões m<sup>2</sup>;
- 2) foram implantados, nos portos públicos, 28 Conselhos de Autoridade Portuária (CAP's);
- 3) constituído e em funcionamento o cargo de Operador Portuário;
- 4) foram elaboradas as normas de qualificação do operador portuário em cada porto (630 Operadores Portuários privados pré-qualificados);
- 5) foram criados os sindicatos regionais e a Federação dos Operadores Portuários;

---

<sup>6</sup> O art. 4º da lei n. 8.630/93 estabelece um prazo máximo de 50 anos, já incluídas as prorrogações.



6) foram constituídos 25 OGMO's, em substituição aos sindicatos, com a finalidade de administrar o fornecimento da mão-de-obra avulsa dos operadores portuários nos portos organizados.

5) foram redefinidas as áreas dos portos organizados;

6) foram elaborados os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), com definição das áreas a serem objeto de licitação para arrendamento ao setor privado.

7) quanto a questão da mão-de-obra, registra-se: a) foram arrecadados, no total, cerca de R\$ 193 milhões, correspondentes a US\$ 176 milhões do AITP (até 1997); b) foi solicitado o cancelamento do registro de mais de 14.247 trabalhadores portuários avulsos (até julho de 1998); c) foram pagos aproximadamente R\$ 246,6 milhões de indenizações para 12.947 trabalhadores portuários avulsos (até julho de 1998);

8) foram outorgados 60 contratos de adesão, que permitem aos terminais de uso privativo movimentarem cargas próprias e de terceiros.

9) ocorreu a operação privada em portos públicos.

### **3.1.1 OBJETIVOS DOS ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS**

Os principais objetivos dos arrendamentos portuários são os seguintes:

1) detalhar o processo de reforma institucional dos portos públicos brasileiros desde a implantação da Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993 (Lei de Modernização dos Portos);

2) esboçar a nova estrutura portuária, indicando os principais arrendamentos já ocorridos e os arrendamentos em perspectiva nas áreas dos portos organizados;

3) apresentar os resultados recentes da implantação da Lei;

4) apresentar a dimensão da atuação do BNDES no setor;

5) através do estudo do caso dos Terminais de Contêineres no Porto de Santos, introduzir o debate sobre competição e complementaridade nos portos e atuação da Autoridade Portuária.

6) por fim, apresentar as necessidades e tendências setoriais de desenvolvimento.

### **3.2 ARRENDAMENTOS REALIZADOS ATÉ NOVEMBRO DE 1999**

Abaixo, temos um quadro que demonstra o número de arrendamentos realizados no Brasil, divididos por região (até novembro de 1999).

Região/Porto	Nº de Lotes	Área (m <sup>2</sup> )	Movimentação Anual (t/TEUs/veículos/ passageiros)
<b>Região Norte</b>	<b>14</b>	<b>333.891</b>	<b>6.204.379 t</b> <b>9.000 TEUs<sup>1</sup></b>
Macapá – AP	01	64.624	960.000 t
Santarém – PA	02	94.891	512.000 t
Vila do Conde – PA	04	99.530	4.549.379 t
Belém – PA	05	36.997	168.000 t
Miramar – PA	02	39.849	9.000 TEUs 15.000 t
<b>Região Nordeste</b>	<b>56</b>	<b>543.761</b>	<b>13.438.911 t</b>
Itaqui – MA	10	107.400	9.070.000 t
Fortaleza – CE	05	25.274	820.000 t
Natal – RN	02	5.510	84.000 t
Cabeceiro – PB	06	15.263	347.200 t
Recife – PE	17	95.115	948.470 t
Suape – PE	04	97.042	190.000 t
Maceió – AL	03	135.117	1.460.000 t
Salvador – BA	04	11.197	90.284 t
Aratu – BA	03	46.434	398.957 t
Ilhéus – BA	02	5.409	-
<b>Região Sudeste</b>	<b>53</b>	<b>4.356.701</b>	<b>22.694.910 t</b> <b>2.110.600 TEUs</b> <b>165.000 veículos</b> <b>5.000 passageiros</b>
Vitória – ES	10	245.078	1.135.000 t 70.000 TEUs 105.000 veículos
Rio de Janeiro – RJ	09	672.308	1.361.000 t 352.800 TEUs 105.000 veículos
Sepetiba – RJ	03	1.800.000	9.400.000 t 600.000 TEUs
Angra dos Reis – RJ	01	113.000	(Não estabelecido)
Santos – SP	30	1.523.315	10.798.910 t 1.087.800 TEUs 5.000 passageiros
<b>Região Sul</b>	<b>22</b>	<b>2.185.318</b>	<b>9.342.707 t</b> <b>346.200 TEUs</b> <b>129.000 veículos</b>
Paranaguá e Antonina – PR	15	707.276	6.602.707 t 155.000 TEUs 129.000 veículos
São Francisco do Sul – SC	01	48.000	300.000 t 48.000 TEUs
Porto Alegre – RS	01	35.000	3.200 TEUs
Rio Grande – RS	05	1.395.042	2.440.000 t 140.000 TEUs
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>145</b>	<b>7.421.671</b>	<b>51.680.907 t</b> <b>2.465.800 TEUs</b> <b>294.000 veículos</b> <b>5.000 passageiros</b>

Tabela 1 - Fonte: Ministério dos Transportes, Secretaria de Transportes Aquaviários.

<sup>1</sup> Unidade de medida de capacidade de um contêiner. A sigla TEU significa o termo *twenty equivalent unit*, isto é, unidade de volume equivalente ao volume de um contêiner de 20 pés.

### 3.3 ARRENDAMENTOS EM REALIZAÇÃO/LICITAÇÃO

Porto	Nº de Lotes	ÁREA (m <sup>2</sup> )	Movimentação Anual (t/caminhões)	Investimentos (R\$ 1.000)		Valor Mensal do Arrendamento (R\$ 1.000)
				Previsto	Realizado	
REGIÃO NORDESTE	05	11.520	60.000 t	3.000	-	9,0
Cabedelo - PB	05	11.520	60.000 t	3.000	-	9,0
REGIÃO SUDESTE	08	445.616	2.140.000 t	10.700	-	-
Santos - SP	08	445.616	2.140.000 t	10.700	-	-
REGIÃO SUL	08	747.471	3.110.000 t 45.000 caminhões	44.500	-	285,3
Paranaguá e Antonina - PR	02	58.502	400.000 t	20.000	-	110,3
Rio Grande - RS	06	688.969	2.710.000 t 45.000 caminhões	24.500	-	175,0
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>21</b>	<b>1.204.607</b>	<b>5.310.000 t</b> <b>45.000 caminhões</b>	<b>58.200</b>	<b>-</b>	<b>294,3</b>

Tabela 2 - Fonte: Ministério dos Transportes, Secretaria de Transportes Aquaviários, Departamento dos Portos.

### 3.4 A ATUAÇÃO DO BNDES NO SETOR

O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) tem como principal objetivo promover, com a participação crescente do mercado de capitais, o apoio à modernização da cadeia produtiva e seus elos, visando dotá-la continuamente de padrões internacionais de competitividade.

Para que sua finalidade seja alcançada continuarão a ser apoiados os investimentos das empresas privadas independentemente da origem do seu capital, em todos os setores produtivos. Neste contexto o BNDES buscará: 1) aumentar o apoio a investimentos de incremento à competitividade do setor industrial, envolvendo: pesquisa e desenvolvimento, capacitação gerencial, treinamento de mão-de-obra, tecnologia da informação, canais de distribuição, qualidade e produtividade, atualização tecnológica, e incentivo à eco-eficiência; 2)

ênfatizar o apoio aos investimentos nos setores intensivos na geração de empregos, no comércio e serviços; e 3) continuar apoiando o setor agropecuário de caráter empresarial, visando aumento da produção e da produtividade.

Até novembro de 1999, foram realizados investimentos da ordem de 920 milhões nos terminais portuários dos portos brasileiros, dentro do Programa de Arrendamentos e Instalações Portuárias, no âmbito da nova regulamentação, distribuídos conforme demonstra o quadro a seguir:

REGIÃO	INVESTIMENTO REALIZADO (R\$ MILHÕES)	%
Norte	85,5	9
Nordeste	211,1	23
Sudeste	402,9	44
Sul	220,8	24
TOTAL	920,3	100

Figura 2



Figura 3

A expectativa de investimento no longo prazo é de R\$ 3.238 milhões até o final do período total de arrendamentos. Destes, até o momento, R\$ 703 milhões representam a carteira de projetos enquadrados no BNDS, com perspectiva de participação de mais R\$ 320 milhões (46%)<sup>7</sup>.

### 3.5 AS NECESSIDADES SETORIAIS DE DESENVOLVIMENTO

Para o desenvolvimento do setor portuário nacional, importante será a realização de uma regulação mais abrangente, que deve ser feita na área

relativa à infra-estrutura e aos serviços públicos, assim como uma regulação setorial.

Sobre a infra-estrutura, a idéia a ela associada é a de controle de compromissos, controle de desempenho, controle de preços, etc.

Regulação, também está associada à definição de políticas públicas, projetos de desenvolvimento tecnológico e arbitragem entre diferentes prestadores de um mesmo serviço público.

Talvez o conceito aplicável às infra-estruturas e aos serviços públicos, particularmente à exploração dos portos, contenha um pouco de cada uma dessas dimensões ou conceitos. A estruturação ou reestruturação espacial de um porto é um problema que deve ser visto como vinculado não apenas à sua organização espacial interna, como também ao de sua área de influencia.

Como os portos são tratados como “elos de cadeias logísticas” e “agentes de desenvolvimento regional”, tais situações são particularmente importantes e normalmente freqüentes, razão pela qual a forma de tratá-las deve estar prevista e especificada da maneira mais cara e precisa possível.

Desta forma, a ação regulatória pressupõe a existência de: 1) modelos consistentes e seus diplomas normativos (leis, decretos, portarias, regulamentos, etc.); e 2) estrutura adequada de fiscalização, estrutura

---

<sup>7</sup> Fonte: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS). [Internet] Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/resposta.asp?setorTema=Portos>>. Acessado em Fevereiro de 2003.

deliberativa e gerencial, e processo decisório coerente, universal, claro e conhecido.

Portanto, vê-se a necessidade de os portos brasileiros obedecerem às leis de mercado, criando meios eficazes para gerenciar os impactos tanto econômicos como sociais, utilizando a regra desenvolvimento econômico mais desenvolvimento social. É conveniente lembrar que desenvolvimento só se caracteriza pela descentralização espacial da atividade econômica e inserção massiva do conjunto da população no processo de crescimento econômico.

### **3.6 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO**

Após todas as ponderações sobre a questão portuária no Brasil e no mundo, ficou bem clara a importância do assunto para o desenvolvimento nacional. E, os portos enquanto indutores do desenvolvimento, requerem integração de atividades socioeconômicas e espaciais empreendidas pelos setores públicos e privados.

O Governo Federal através do programa Brasil em Ação (1998) já mostrara sua preocupação com o tema, destinando cerca de 3 bilhões de reais para investimentos em infra-estrutura hídrica. Outro fato de extrema relevância, é a inserção estratégica de operações portuárias dos grandes capitalistas mundiais, que certamente estão olhando a questão com muita atenção nos portos da Costa Leste da América do Sul.

Conforme opinião de especialistas no assunto, os portos da costa leste são muito mais competitivos do que os da costa oeste. Segundo estes, existe espaço para formação de até dois portos concentradores na costa leste, sendo um voltado para os mercados norte-americano e europeu e outro para o asiático.

Os portos voltados para formação de um distrito industrial são muito importantes para o desenvolvimento regional. Eles possuem uma fortíssima interação com a cidade que o abriga. Logo, a integração logística entre porto e cidade foi evoluindo ao longo dos anos, tornando-se um dos maiores diferenciais competitivos. Para as cidades, a integração é a palavra chave, isto é, ferrovia, rodovia, e terminais portuários devem atuar em conjunto, obedecendo à uma estratégia comum, que envolva todas as questões relativas ao desenvolvimento econômico e social da região. Os principais fatores para formação destes portos são acesso terrestre, proximidade de mercados internos e impactos ambientais reduzidos. Embora não tenha sido abordada neste trabalho, a existência de uma zona de livre comércio pode vir a ser essencial para este tipo de projeto. Para se determinar um porto voltado para a formação de um grande complexo industrial em sua região de atuação, é necessário preparar um plano de desenvolvimento portuário, analisando todas as questões que pudessem vir a ser um gargalo operacional. Dentre os principais aspectos, pode-se citar:

- 1) Impactos do aumento do fluxo de mercadorias no porto e nas cidades, sendo propostos uma série de projetos em infra-estrutura considerados essenciais para prevenção deste problema;



2) Impactos ambientais que possam vir a ser causados pelo aumento da atividade industrial no porto;

3) Integração entre os participantes da cadeia logística de exportação através do porto. Existe uma forte preocupação com a integração dos sistemas de cada participante, de forma que se possa diminuir a burocracia;

4) A organização institucional mais adequada para tornar todos os projetos propostos para o desenvolvimento do porto reais e aplicáveis.

O Governo brasileiro já deu o primeiro passo em direção ao desenvolvimento portuário através do programa de privatizações. Além disso, conseguiu criar meios para tornar a contratação de mão-de-obra mais organizada, favorecendo tanto ao trabalhador quanto ao operador do terminal portuário. Mesmo assim, ainda existe muito trabalho a ser feito, principalmente no que se refere aos investimentos em equipamentos e infra-estrutura portuária. Como todo investimento em infra-estrutura, o período de retorno é elevado e a quantia que tem de ser mobilizada é maior ainda. Por isso é imprescindível o apoio do Governo através de financiamentos ou políticas fiscais que reduzam o custo de capital destes investimentos nacionais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da década de 90, com a edição da Lei n. 8.029/90, com a extinção da Portobrás – criada em 1975 com a finalidade de construir, explorar e administrar os portos brasileiros e, também, as vias navegáveis de interior, inicia-se o processo de reforma institucional do setor.

Foram inseridas na Lei questões de elevada importância, tais como:

1) criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário; 2) criação de conselhos de Autoridade Portuária; 3) criação dos operadores portuários; 4) administração de aduaneira; 5) infrações e penalidades; 6) desligamento voluntário do empregado portuário; 7) indenização do trabalhador portuário avulso.

A necessidade de infra-estrutura adequada, elevado grau de produtividade da operação e disponibilidade de serviços são itens imprescindíveis quando se tem por objetivo mostrar que os portos podem ser utilizados como poderosos instrumentos para acelerar o processo de desenvolvimento regional. Os portos podem não apenas participar como também catalisar o processo de desenvolvimento socioeconômico, pois integram de forma sistêmica o máximo de atividades econômicas em seu espaço e em sua área de influência.

## CONCLUSÃO

Este é um tema novo e bastante em voga no Brasil. O objetivo principal desta dissertação foi despertar o interesse pelo assunto, uma vez que o número de trabalhos e livros publicados é muito pequeno. Ao longo do texto, procurou-se enfatizar a importância destes portos para o desenvolvimento nacional, principalmente no que se refere ao incremento das exportações e desenvolvimento econômico e social do país.

Devido a importância do tema para nação, seria extremamente importante um estudo sobre os impactos na logística nacional causados pela formação de um porto concentrador no Brasil. Isto permitiria avaliar a redução do custo de transporte interno, o aumento da competitividade dos produtos nacionais no exterior, o aumento da integração entre as regiões e outros fatores tão importantes para o desenvolvimento nacional.

Os portos podem ser utilizados como poderosos instrumentos para acelerar o processo de desenvolvimento regional. Entretanto, isto só será possível se houver políticas públicas e ações integradas do Estado com as empresas buscando integração horizontal (dentro de um mesmo setor) e vertical (entre os três setores econômicos: primário, secundário e terciário) que contemplem as várias dimensões dos complexos industriais portuários e cenários de curto, médio e longo prazos.

É este o desafio que se coloca hoje para o Brasil e suas regiões que têm nos portos instrumentos privilegiados para efetivar e catalisar os seus processos de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição Federal. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. [RT Códigos].

\_\_\_\_\_. Lei n. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Administração dos portos de Paranaguá e Antonina (APPA). [Internet]. Disponível no endereço <<http://www.pr.gov.br/portos/appap800.shtml>>. Acesso em Fevereiro de 2003.

\_\_\_\_\_. Estatísticas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDS). [Internet] Disponível em <<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/resposta.asp?setorTema=Portos>>. Acesso em Fevereiro de 2003.

BUSSINGER, Frederico. Reformas e regulação portuária. In Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). [Internet] Disponível no endereço <<http://www.portodesantos.com/imprensa/down.html>>. Acessado em Fevereiro de 2003.

Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v.32, n.4 p.1010-1027, out-dez. 2001.

SEVERINO, Joaquim Antônio. Metodologia do trabalho científico. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Gerardo; COCCO, Giuseppe. Cidades e Portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

STEIN, Alex Sandro. Curso de direito portuário: lei n. 8.630/93. São Paulo: LTr, 2002.

VELASCO, Luciano O. M.; Lima Eriksom T.. Privatização dos Portos Brasileiros.

[Internet] Disponível no endereço

<<http://www.bndes.gov.br/conhecimento/resposta.asp?setorTema=Portos>>.

Acessado em Março de 2003.

**ANEXO**

# **1. ESTRUTURA DO SISTEMA PORTUÁRIO BRASILEIRO**

**Sociedade de Portos e Hidrovias do Estado de Rondônia (SOPH)** – Convênio de Delegação com o Estado de Rondônia – Porto de Porto Velho-RO

**Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas (SNPH)** – Convênio de Delegação com o Estado do Amazonas – Porto de Manaus-AM

**Companhia Docas do Pará (CDP)** – Porto de Macapá-AP – Porto de Santarém-PA – Porto de Vila do Conde-PA – Porto de Belém-PA

**Empresa Maranhense de Administração Portuária (EMAP)** – Convênio de Delegação com o Estado do Maranhão – Porto de Itaqui-MA

**Companhia Docas do Ceará (CDC)** Porto de Fortaleza-CE

**Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN)** – Porto de Areia Branca-RN – Porto de Natal-RN – Porto de Recife-PE – Porto de Maceió-AL

**Companhia Docas da Paraíba (DOCAS-PB)** – Convênio de Delegação com o Estado da Paraíba – Porto de Cabedelo-PB

**SUAPE (Complexo Industrial Portuário)** – Autorização ao Estado de Pernambuco – Porto de Suape-PE



**Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA)** – Porto de Salvador-BA – Porto de Aratu-BA – Porto de Ilhéus-BA

**Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA)** – Porto de Vitória-ES

**Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)** – Porto de Niterói-RJ – Porto do Rio de Janeiro-RJ – Porto de Sepetiba-RJ – Porto de Angra dos Reis-RJ

**Companhia Municipal de Administração Portuária (COMAP)** – Convênio de Delegação com a Prefeitura Municipal de Arraial do Cabo – Porto de Forno-RJ

**Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)** – Porto de Santos-SP

**Desenvolvimento Rodoviário S. A. (DERSA)** – Concessão ao Estado de São Paulo – Porto de São Sebastião-SP

**Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)** - Concessão ao Estado do Paraná – Porto de Paranaguá e Antonina-PR

**Administração do Porto de São Francisco do Sul (APSFS)** – Concessão ao Estado de Santa Catarina – Porto de São Francisco do Sul-SC

**Administradora Hidroviária Docas Catarinense (ADHOC)** - Convênio de Delegação com a Prefeitura Municipal de Itajaí – Porto de Itajaí-SC

**Companhia Docas de Imbituba (CDI) – Concessão ao setor privado – Porto de Imbituba-SC**

**Superintendência de Portos e Hidrovias do Estado do Rio Grande do Sul (SPH) – Convênio de Delegação com o Estado do Rio Grande do Sul – Porto de Porto Alegre-RS – Porto de Pelotas-RS**

**Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG) – Convênio de Delegação com o Estado do Rio Grande do Sul – Porto de Rio Grande-RS**

## **2. OS PORTOS DO ESTADO DO PARANÁ**

Conforme visto, entende-se por porto organizados, aquele construído e aparelhado para atender as necessidades de navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operação portuária estejam sob jurisdição de uma Autoridade Portuária, conforme estabelece a Lei n. 8.630/93, que dispõe sobre a Modernização dos Portos.

As áreas compreendidas como áreas do Porto Organizado de Paranaguá, no Estado do Paraná, foram definidas através da Portaria Ministerial n. 206 de 07 de abril de 1984, constituída por:

1) instalações portuárias terrestres existentes na Baía de Paranaguá, desde Pontal do Sul, estendendo-se até a foz do Rio Nhundiaquara, abrangendo todos os cais, docas, pontes e píeres de atracação e de acostagem de armazéns, silos, rampas ro-ro, pátios, edificações em geral, vias internas de circulação rodoviária e ferroviárias e ainda terrenos e ilhas ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do Porto de Paranaguá ou sob a sua guarda e responsabilidade;

2) infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário, tais como áreas de fundeio, bacias de evoluções, canais de acesso da Galheta, Sudoeste, Norte e áreas adjacentes a este até as margens das instalações terrestres do porto

organizado, conforme definidas no item n. 1, existentes ou que venham a ser construídas e mantidas pela Administração do Porto ou outro Órgão do Poder Público.

No Brasil, o setor portuário é extremamente rico e diversificado. A seguir apresentaremos as características dos portos do Estado do Paraná.

## 2.1 PORTO DE PARANAGUÁ



O porto de Paranaguá localiza-se na cidade de mesmo nome. É gerenciado pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA e tem em sua área de influência o Estado do Paraná, parte de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, sul de São Paulo e Mato Grosso do Sul, além de parte do Paraguai, sendo o acesso marítimo feito pelo canal da Galheta, com largura de 200m, extensão de 28km e profundidade de 12m.

É o maior porto do sul do Brasil, atuando principalmente na exportação de grãos e sendo também utilizado pelo Paraguai para transporte de sua carga alfandegada (nos dois sentidos), conforme um tratado com o Brasil.

O porto possui um Terminal de Veículos e Contêineres para atender o setor industrial.

Com relação às instalações de acostagem, consistem em um cais marginal (Cais Comercial), com 2.616m de comprimento e profundidade entre 6m a 12m, dos quais 650m (três berços) com 12m de profundidade abrangem o chamado Complexo de Embarque de Grãos e Farelos, e dois píeres para movimentação de petróleo e derivados, localizados a oeste do Cais Comercial. Conta com oito guindastes de 12t, para movimentação de granéis sólidos<sup>8</sup>.

Como terminal principal, no que se refere à movimentação de grãos e farelos, tem-se o Complexo de Embarque (berços 12, 13 e 14), constituído pelas instalações da APPA, COTRIGUAÇU, CARGILL, COAMO, CENTROSUL, SAGEL e V. MAREL e pelas instalações pertencentes ao Paraguai, que apresentam as seguintes características: capacidade de armazenagem: 787.000t; + 60.000t; capacidade de embarque: 7.500t/h (5 *shiploaders*); capacidade de recepção: 5.1 50t/h.

A seguir, são apresentadas as principais características dos terminais particulares do porto.

**Terminal da SOCEPPAR.** Localizado entre o armazém 3 e o terminal do silo de 10.000t, fora da faixa portuária, possui instalações de acostagem com 150m de comprimento e 10m de profundidade, dispendo de capacidade de armazenagem para 174.000t e correia transportadora, a partir dos silos vertical e horizontal, com capacidade de 1.000t/h, que alimenta um carregador de navios.

---

<sup>8</sup> Alex Sandro Stein, *Curso de direito portuário*, p. 191-192.

**Terminal da SANBRA.** No trecho central do Cais Comercial está situado o terminal da SANBRA, em frente aos armazéns 6 e 7, e as instalações principais localizam-se fora da área portuária próximas ao pátio de triagem da Ferrovia Sul Atlântico. Dispõe de cerca de 200m de cais, com profundidade de 8m, e de silo com capacidade para 88.000t, dotado de correias transportadoras com capacidade de 800t/h.

**Complexo de Embarque de Grãos e Farelos.** Situado na extremidade leste do Cais Comercial, dispõe de 650m de cais, com profundidade média de 12m, três berços dotados de cinco *shiploaders* de 1.500t/h, sendo formado pelas instalações da APPA, COTRIGUAÇU, COAMO, CENTROSUL e do PARAGUAI, com capacidade total de armazenagem de 787.000t<sup>9</sup>.

## 2.2 PORTO DE ANTONINA



A cidade histórica de Antonina, localizada na baía de Paranaguá no litoral do Paraná, a 77km de Curitiba, apresenta-se como ponto estratégico para o escoamento da produção dos Estados do sul do Brasil<sup>10</sup>.

O acesso marítimo é feito pelo

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 192.

<sup>10</sup> As informações referentes ao Porto de Antonina foram retiradas da Internet. In: APPA. Disponível no endereço < <http://www.pr.gov.br/portos/appap800.shtml>>. Acesso em Fevereiro de 2003.

canal da baía de Paranaguá, com 26,3 pés (8,02m) de profundidade, 5.4 milhas (10km) de comprimento e 0,06 milhas náuticas de largura.

O Porto de Antonina, que foi criado através do decreto n. 26.298 de 23 de fevereiro de 1949, em concessão do Governo Federal ao Governo do Paraná, é administrado pela autarquia estadual e disponibiliza ao mercado dois terminais portuários: a Ponta do Félix e o Barão de Teffé.

O terminal Barão de Teffé, de domínio público da APPA, é composto pelo cais comercial (para navios de até 155m), com calado de 19 pés (5,79m), por dois armazéns (2.436m e 1.056m), e mais balança (100t), para operação de múltiplo uso em área de 256.622,95m<sup>2</sup>.

O Terminal Portuário da Ponta do Félix, privatizado pela APPA, através de arrendamento de 72.000m<sup>2</sup>, possui cais com 360m de extensão – permitindo atracação de 2 navios simultaneamente – e pátio para 2.300 contêineres, com 200 tomadas para contêineres frigoríficos. Dispõe de 3 armazéns para carga geral, um com 2.500m<sup>2</sup> (capacidade 10.000m<sup>3</sup>) e dois com 3.125m<sup>2</sup> cada (capacidade de 18000m<sup>3</sup>).

A APPA pretende implantar um terminal de passageiros incrementando a atividade turística na região a partir da implantação desse terminal. O projeto encontra-se em fase final de elaboração, pela Ecoparaná. Estruturas como o terminal Matarazzo poderão ser utilizadas com este objetivo, através de parcerias com a iniciativa privada.