**CENTRO DE INSTRUÇÃO
ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA
MARINHA MERCANTE - EFOMM**

REFORMA PORTUÁRIA, PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Por: **Paula dos Santos** Rodrigues

**Orientador
CMG Wellington
Rio de Janeiro
2007**

**CENTRO DE INSTRUÇÃO
ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA
ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA
MARINHA MERCANTE - EFOMM**

REFORMA PORTUÁRIA, PERSPECTIVAS PRA O FUTURO

Apresentação de monografia ao Centro de Instrução Almirante Graça Aranha como condição prévia para a conclusão do Curso de Bacharel em Ciências Náuticas do Curso de Formação de Oficiais de máquinas (FOMQ) da Marinha Mercante.

Por: Paula dos Santos Rodrigues

CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA

CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE - EFOMM

AVALIAÇÃO

PROFESSOR ORIENTADOR (trabalho escrito): _____

NOTA - _____

BANCA EXAMINADORA (apresentação oral):

Prof. (nome e titulação)

Prof. (nome e titulação)

Prof. (nome e titulação)

NOTA: _____

DATA: _____

NOTA FINAL: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos, aos professores, ao orientador, aos parentes e, principalmente, ao meu pai e minha mãe que nunca faltaram em momento algum durante meu processo de formação.

DEDICATÓRIA

Dedico essa monografia ao meu pai, que foi a pessoa que mais batalhou pra eu ingressar neste centro de formação, e foi quem mais me orientou durante esses três anos de dificuldades, desafios e conquistas.

RESUMO

Esta monografia procura ressaltar como foi importante e necessária a criação de uma lei que modernizasse nossos portos no que diz respeito à integração do Brasil ao mundo globalizado, mostrando os objetivos e feitos da nova lei. Além disso, serão amplamente explanadas as mudanças e conseqüências em relação à organização da exploração portuária explicitando os participantes da administração do porto organizado, pois, na administração do porto organizado há a participação de diversos órgãos e de novas figuras criadas no texto da Lei 8.630.

Para efeito de exemplificação, de forma particular, será dissertada a situação do porto de Santos, antes e depois da Lei 8630, suas principais mudanças e propostas de infra-estrutura como a da Avenida Perimetral da Margem direita, a Remoção dos destroços do navio Ais Giorgios, Dragagem de aprofundamento e derrocagem das pedras no canal de navegação, entre outras. E também, num contexto geral, será mostrado a intenção da melhoria dos portos brasileiros e suas perspectivas para o futuro, ressaltando a necessidade da criação de alguns complementos para alcançar o tão sonhado desenvolvimento portuário.

ABSTRACT

This monograph tries to highlight as it was important and necessary the creation of a law that could help modernize our ports so that our country Brazil, could get into the new world showing the objectives of this new law. Besides, it will be explained the changes and the results about the exploration of the ports, giving emphasis to the administration participants of the organized port, because on the administration of this port there is the participation of many agencies and new figures created in the text of Law 8.630.

Turning it simple, in a particular way, the situation of the port of Santos will be shown, before and after Law 8630, its main infrastructure changes and proposals as the one in Perimetral Avenue on the right Edge, the Removal of the drowning ship Ais Giorgios, deepening draggers, etc. And also, in a general context, will be shown the intention of the improvement in Brazilian's ports and its perspectives for the future, giving focus on the necessity of the creation of some complements to reach the full development of our ports.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1- A necessidade de uma Lei de Modernização dos Portos no Contexto da Globalização da Economia	12
2- Uma nova Legislação Portuária	14
2.1- Os objetivos e feitos da Lei 8.630	15
2.2- Organização da Exploração Portuária	17
2.3- Participantes da Administração do Porto Organizado	18
2.3.1- Operador Portuário	18
2.3.2- Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalhador Portuário Avulso	19
2.3.3- Trabalhador Portuário	20
2.3.4- Conselho de Autoridade Portuária	20
2.3.5- Autoridade Portuária	21
2.3.6- Outras Autoridades	22
2.3.7- Concessionário	23
2.3.8- Arrendatário	23
3- Porto de Santos, antes e depois da Lei	24
3.1- Projetos de Infra-Estrutura	26
3.1.1- Avenida Perimetral da Margem Direita	26
3.1.2- Avenida Perimetral da Margem Esquerda	26
3.1.3- Dragagem de Aprofundamento e Derrocagem das Pedras no Canal de Navegação	27
3.1.4- Remoção dos Destroços do navio Ais Giorgios	27
3.1.5- Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ do Porto de Santos	27
3.2- Plano de Expansão do Porto de Santos	29
3.2.1- Barnabé Bagres	29
3.2.2- ISPS Code	30
4- Novas propostas para os portos brasileiros, perspectivas para	

o futuro _____	32
4.1- Lula quer melhorar os portos _____	32
CONSIDERAÇÕES FINAIS _____	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS _____	36

INTRODUÇÃO

O homem, desde a antiguidade, se deparou com o problema de deslocamento entre pontos afastados. Especialmente no que diz respeito ao transporte de mercadorias que é uma atividade de estreita relação com a atividade econômica. O desenvolvimento da civilização é o ponto chave para a evolução do transporte.

O marco inicial foi a utilização do meio líquido com os transportes aquaviários, promovendo assim a integração entre os continentes.

Por outro lado, a descoberta da roda e sua utilização em veículos foi um importante passo, pois, com a diminuição do atrito garantiu-se a mesma capacidade de transporte com o emprego de esforço de tração significativamente menor se comparado com o mecanismo de arrasto do navio. Porém com as deficiências de infra-estrutura do segmento rodoviário e as dificuldades de operação e funcionamento tal setor acha-se completamente desestruturado sob o ponto de vista operacional, devido ao alto custo das manutenções, não só dos veículos, como também das estradas e rodovias.

Logo depois, foi a vez da aparição da locomotiva, reduzindo ainda mais a força de atrito, com perspectivas de carregar maior volume de carga com maior velocidade. Sua principal característica é o baixo consumo de energia por tonelada movimentada, entretanto, a necessidade de investimentos em maiores proporções, exigindo períodos de manutenção prolongados, recomendam que a opção ferroviária seja empregada de forma muito criteriosa, visando maximizar a sua capacidade de transporte, tornando-se importantíssimo, portanto, que os investimentos sejam precedidos de rigorosos estudos para identificação de cargas tipicamente ferroviárias.

A exploração do transporte aéreo foi uma verdadeira revolução para a integração do planeta, sua característica principal é a possibilidade de vencer grandes distâncias em curtíssimo espaço de tempo, entretanto, a baixa capacidade do veículo de transporte aeroviário torna sua utilização restrita a pequenos lotes de carga, o que resulta no elevado custo médio por tonelada movimentada.

Finalmente, a modalidade aquaviária, a qual o tema dessa monografia está voltado, uma vez que os portos são os locais onde ocorrem as operações de carga e descarga dos transportes aquaviários.

As características fundamentais são o baixo consumo de energia por tonelada movimentada, como ocorre nas ferrovias, porém aqui ocorre com a circulação de grandes volumes a cada viagem.

Devido a presença de águas separando os continentes, o que impede o uso de meios terrestres nas relações comerciais, ficou evidente a afirmação do transporte aquaviário como meio primordial na sustentação das trocas de comércio exterior do mundo.

No Brasil, o transporte aquaviário é totalmente voltado para o comércio exterior, o qual é a base da economia do país, tornando essencial a atenção voltada para as inúmeras deficiências do setor portuário brasileiro, havendo assim a necessidade da melhoria e manutenção dos portos objetivando o desenvolvimento econômico.

Sem desmerecer os demais meios de locomoção e suas necessidades de melhoria, é importante ressaltar que as atenções devem ser, primordialmente, voltadas para o setor aquaviário, pois é através dele que é feita a maior movimentação de lucros para o país, sem contar que o Brasil é extremamente privilegiado com sua vasta extensão litorânea.

CAPÍTULO 1

A necessidade de uma Lei de Modernização dos Portos no Contexto da Globalização da Economia

A globalização da economia deixou clara a necessidade de alterações no setor portuário. Pode-se admitir que a globalização da economia provocou uma mudança da mentalidade de quem produz e de quem consome e que a única alternativa para a manutenção das margens de lucro passou a ser a redução de custos.

A necessidade da redução de custos de produção aumentou o desenvolvimento tecnológico, promoveu a busca do planejamento racional dos processos e deu lugar a uma verdadeira revolução no campo de gerenciamento das empresas.

Tais transformações fizeram com que as classes produtoras passassem a enxergar a atividade de transporte, até então deixada para segundo plano, como uma extensão da produção, com grande potencial para a redução de custos. Planejar e coordenar a execução racional do transporte dos produtos, mensurando custos, passou a ser condição essencial para a disputa pelo consumo em um mercado competitivo.

No Brasil, em função de suas características geográficas, a questão da racionalização dos custos de transporte desperta uma atenção diferenciada para o setor aquaviário.

A inexistência de fronteiras terrestres entre o Brasil e os seus principais parceiros comerciais e a inviabilidade do modo aeroviário para transportes de grandes quantidades determinam uma relação de extrema dependência entre o comércio exterior e o sistema portuário nacional.

De fato existe a predominância do setor rodoviário na circulação interna de cargas, porém é o setor aquaviário, que através dos nossos portos, é o pleno responsável pela troca dos produtos brasileiros com o Exterior.

No estágio de inserção do Brasil na economia global, a modernização dos portos é condição necessária, ainda que não suficiente, para o desenvolvimento econômico do País. Do contrário, de nada adiantará o esforço e a mobilização nacional que ora se inicia na busca pelo aperfeiçoamento tecnológico e da implantação de novos métodos gerenciais, uma vez que os produtos brasileiros encontrarão dificuldades de penetração no mercado internacional, tendo em vista o aumento dos preços por causa da ineficiência do sistema portuário brasileiro.

É evidente a importância da modernização dos portos brasileiros para que haja um maior fluxo das exportações, sobretudo, no regime do mercado global, seria errôneo e injusto atribuir unicamente à ineficiência do sistema portuário a diminuição do crescimento das exportações brasileiras. Por outro lado, pode-se dizer que o problema das exportações brasileiras está relacionado com nosso atraso tecnológico.

O desequilíbrio da balança comercial é bastante negativo. Entretanto, analisando apenas a questão de infra-estrutura portuária, o crescimento das importações faz-se necessário um novo desafio diante do aumento da movimentação nos portos.

Portanto, é importante para os portos brasileiros a procura de melhores índices de eficiência, para que correspondam aos níveis operacionais dos países mais adiantados, visando dar suporte ao crescimento das relações de comércio com o Exterior e, além disso, sendo, em sua maioria, portos de perfil exportador, devem estar preparados para o incremento de movimentação e a diversificação da atividade portuária em função do aumento das importações com a abertura econômica.

Porém, ainda que a modernização dos portos brasileiros seja um requisito essencial para o desenvolvimento econômico, as transformações são processadas em ritmo lento, pois inúmeros são os conflitos de interesses envolvendo as atividades portuárias.

Em todo o mundo as modificações na Legislação dos portos provocaram impasses e, na medida que mexem com conquistas já feitas ao longo do tempo, os ajustes são dolorosos.

CAPÍTULO 2

Uma nova Legislação Portuária

O processo de modernização dos portos brasileiros fez com que houvesse a necessidade de introduzir diversas modificações na legislação antes vigente, na qual existiam privilégios inadmissíveis. Tornou-se, então, de extrema importância, uma nova legislação para regulamentação dos portos, permitindo maior flexibilidade e o aumento da produtividade dos portos.

A evolução tecnológica das operações portuárias com a mecanização e com a utilização de modernos equipamentos, além da unitização das cargas e da divisão das operações em situações específicas (granéis, containers,...) permitiram considerável redução do emprego de mão-de-obra. A legislação vigente antes da Lei 8.630 garantia direitos baseados na antiga formação de numerosas equipes de trabalho (ternos), sempre dimensionadas para operações convencionais, com poucos recursos tecnológicos e elevado contingente de mão-de-obra. Era o que ocorria, por exemplo: quando um navio fosse descarregar no porto, essa operação seria feita sem problemas com apenas 12 estivadores, no entanto, o sindicato mandava 40 estivadores para tal trabalho. O armador, o comprador, o despachante ou quem quer que fosse o responsável pelo navio e pela carga, se quisesse ver o navio descarregado era obrigado a aceitar e pagar a mão-de-obra excedente. Corrigir essa distorção foi um dos principais argumentos que sustentavam a necessidade de modificação da legislação portuária.

De outra parte, o modelo monopolista, seja do monopólio privado ou do monopólio estatal, mostrou-se superado e percebeu-se a importância de um ambiente concorrencial para a realização das operações portuárias, reservando ao poder público o papel regulador de autoridade portuária.

É importante considerar também que grande parte da movimentação portuária nacional ocorre nos terminais privados, os quais pela legislação anterior, eram obrigados a pagar tarifas em favor dos portos públicos vizinhos, ainda que não se verificasse a contraprestação de serviço, e, mais ainda, impedidos de movimentar cargas de terceiros, encontrando dificuldades em reduzir seus custos. A nova legislação corrigiu isso, limitando o pagamento às situações em que fosse comprovada a prestação de serviço, elevando assim os terminais privados à condição de concorrentes aos portos públicos, na medida em que, através da formalização dos chamados contratos de adesão, estes passaram a poder movimentar cargas de terceiros.

Foi nesse contexto que surgiu a Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Entretanto, é necessário perceber que o processo de modernização dos portos brasileiros não se encerra com a simples implantação de uma nova legislação. Ainda que sejam de extrema importância, as alterações legais, sozinhas, não serão capazes de preparar nossos portos para a competitividade, pois, há uma necessidade maior de investimentos em grande escala.

2.1. Os objetivos e feitos da Lei 8.630

Com o objetivo de garantir melhores condições de exploração do setor portuário, visando, sobretudo, adequar os portos brasileiros para inserir o Brasil no cenário de economia globalizada, a Lei 8.630 trouxe avanços significativos, os quais permitiram uma nova visão para o futuro.

O primeiro passo positivo dessa lei foi a abertura da administração, que permitiu a participação da sociedade no processo de decisão de assuntos relacionados com as atividades portuárias. Até então, os portos públicos foram sempre fechados e suas administrações realizadas de forma dissociada da população, que desconhece o significado do porto para a economia local e a relação que existe entre seu funcionamento e o preço dos produtos finais, cujo processo de produção dependem da atividade portuária.

A criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP's) foi uma amostra da administração mais participativa nos portos. Através dos CAP's a sociedade representada atua e influi na gestão dos portos organizados. O poder público, os usuários, os operadores e os trabalhadores dos portos são os participantes de tal conselho. Os CAP's têm poder de decisão, que através do texto da Lei 8.630, exercem importantes funções, como por exemplo: manifestação sobre os programas de investimentos, homologação das tarifas, homologação do horário de funcionamento do porto, etc. Com isso as próprias tarifas portuárias sofreram ampla reformulação, o que permitiu uma maior simplificação do processo de cobrança pela redução do número de tabelas e o estabelecimento de uma relação direta entre remuneração e serviço prestado.

Um segundo ponto importante da Lei de Modernização dos Portos foi a centralização do comando das operações na figura do operador portuário acabando assim com o ineficiente e insatisfatório modelo marcado pela duplicidade controle das operações, controle esse feito pela Estiva e pela Capatazia.

A nova Lei cria as condições para a multifuncionalidade do trabalhador acabando assim com a especialização do trabalho, na qual cada categoria é definida para a realização de uma única tarefa dentro do ambiente portuário. Tal especialização significava grande perda de eficiência para o setor e considerável aumento de custos portuários.

Com a chegada da Lei, procurou-se, também, regulamentar a questão da remuneração pois a legislação anterior a amparava em uma série de situações sem qualquer vínculo com a efetiva realização dos serviços.

Além da questão dos terminais privativos, comentados anteriormente, a Lei 8.630 eliminou privilégios trabalhistas que possibilitavam graves desfalques, pelos quais o trabalhador era remunerado sem a efetiva prestação de serviço.

2.2. Organização da Exploração Portuária

O atg. 21 da Constituição Federal, inciso XII, alínea "f", estabelece que compete à União *explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os portos marítimos, fluviais e lacustres.*

Com isso a responsabilidade pela a exploração portuária é da União, o que acha-se consolidado no art. 1º da Lei 8.630, que declara: *Cabe a União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.*

Ainda com base no art. 1º da nova lei, entende-se por porto organizado aquele construído e aparelhado par atender as necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de cargas, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária, sendo sua administração regida pela Lei 8.630.

A exploração das instalações portuárias de duas maneiras: de uso público (porto organizado), ou de uso privado, esta última contendo duas variações: os terminais de uso privativo exclusivo, para a movimentação de carga própria; e os terminais de uso privativo misto, para cargas próprias e de terceiros. Um terminal de uso privativo existe quando um usuário tem volumes elevados de carga, que possibilitam a justificativa para a construção de um próprio terminal.

Antes da lei de modernização dos portos, os terminais privativos estavam sob o poder dos portos público vizinhos, obrigando-se ao recolhimento de tarifas pela utilização do porto e pela movimentação fora do cais, além de estarem impedidos de fazer movimentação de carga para terceiros. Porém a nova legislação desvinculou os terminais dos portos públicos, além de facultar aos terminais de uso privativo a movimentação de carga de terceiros, tornando-os concorrentes dos portos públicos.

Em caso de terminal de uso privativo misto, a União regulamenta a exploração mediante um contrato de adesão feito com o terminal (parágrafo primeiro do art. 6º da Lei

8.630) e os contratos de movimentação de cargas de terceiros são regidos pelas normas de direito privado, ainda que os terminais privativos estejam sujeitos a fiscalização das autoridades alfandegárias, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Na administração do porto organizado há a participação de diversos órgãos e de novas figuras criadas no texto da Lei 8.630, sendo permitido concessão ou arrendamento de áreas e instalações.

2.3. Participantes da Administração do Porto Organizado

2.3.1. Operador Portuário

Operador Portuário, definido no art. 1º, inciso III, é a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado.

Tal definição contempla uma das formas de privatização dos serviços portuários. Anteriormente as tarefas de movimentação e armazenagem de mercadorias provenientes do meio aquaviário eram de responsabilidade exclusiva do poder público, porém, com a criação do Operador Portuário, tais tarefas acham-se ligadas a toda pessoa jurídica interessada, desde que pré-qualificada, em desempenhá-las.

Assim, com o Operador Portuário (OP), permite-se que o executor da operação venha a ser uma empresa privada, como também possibilita a formação de um ambiente competitivo para a disputa do mercado das operações portuária, o que leva a uma melhoria e a um aperfeiçoamento da mão-de-obra.

A nova Lei sentencia o fim da duplicidade para o controle das operações portuárias, concentrando no OP o comando unificado e não mais existindo a separação do trabalho de docas (até o costado da embarcação) e de estiva (interior do navio). As características do

trabalho da estiva e a forma pela qual o trabalho era distribuído sem regras objetivas, eram focos de conflitos permanentes entre os trabalhadores que, muitas vezes, recorriam à força policial para garantir a ordem que, para eles, significava o direito ao trabalho. Isso dificultava a união dos trabalhadores em torno de uma ideologia política e acirrava os conflitos internos.

2.3.2. Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalhador Portuário Avulso

O Órgão de Gestão de Mão-de-obra do trabalhador portuário avulso (OGMO) é considerado como sendo de utilidade pública, sem fins lucrativos, com poder de: administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário e do trabalhador avulso; manter o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; e, arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

É importante destacar que com o OGMO acabaram os privilégios dos sindicatos, ou seja, eles não escolhem mais a mão-de-obra e não definem os termos de trabalho. Até a criação e entrada em funcionamento do OGMO, os trabalhadores portuários (estiva) tinham total controle do dimensionamento das equipes de trabalho e da indicação de nomes para a execução do serviço requisitado ao sindicato, o que permitia diversas distorções, criando-se grupos privilegiados nas representações sindicais que se beneficiavam da indicação para trabalhos mais leves e mais rentáveis. Contudo, com o OGMO, a definição desses pontos ficou entregue a um processo de negociação com participação dos trabalhadores, e com influência, também, dos operadores portuários.

2.3.3. Trabalhador Portuário

Antes havia a divisão entre o trabalho de docas e o trabalho de estiva, sendo o trabalho de docas exercido pela Administração e a estiva por trabalhadores avulsos associados em sindicatos independentes. Contudo isso era uma total descontrolado gerencial devido a falta de um comando unificado nas operações portuárias.

A nova Lei define que trabalhador portuário é todo aquele que realiza capatazia, estiva, conferência e conserto de carga e a vigilância de embarcações, uniformizando a mão-de-obra e tal lei unifica, também, o comando das operações nas mãos do operador portuário, o que permite um controle mais racional.

Existem duas categorias importantes de trabalhadores portuários: a com vínculo empregatício a prazo determinado, ou seja, o que tem relação fixa de trabalho com um operador portuário; e o trabalhador portuário avulso, cadastrado e registrado no OGMO, porém sem relação fixa de trabalho com um OP específico.

Seja o trabalhador portuário com vínculo empregatício, seja o trabalhador avulso, todos devem ter cadastro no OGMO, o qual garante uma certa reserva de mercado para os que já trabalhavam no setor antes a implantação da Lei 8.630.

2.3.4. Conselho de Autoridade Portuária

Tal conselho, já definido anteriormente nesta monografia, é a base para o início de uma gestão participativa nos portos organizados. Com a criação dos CAP's iniciou-se uma nova abertura dos portos, possibilitando à sociedade, representada pelos diversos segmentos com interesses na atividade portuária, participar do processo de tomada de decisão na área do porto organizado.

O CAP é integrado por representantes do poder público (bloco I), dos operadores portuários (bloco II), dos trabalhadores (bloco III) e dos usuários (bloco IV).

No bloco I participam representantes municipal, estadual e federal (um de cada), cabendo ao último a presidência. Esse bloco é a abertura de espaço para a representação do poder público regional.

O bloco II é preenchido por um representante de cada um dos seguintes segmentos: administração do porto, armadores, titulares de instalações portuárias privadas situadas dentro dos limites do porto organizado e demais operadores portuários.

Já no bloco III existe a participação de trabalhadores avulsos e dos demais trabalhadores (dois de cada), e, finalmente, o bloco IV é composto por dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias, dois representantes dos proprietários de mercadorias e um representante dos terminais portuários.

As principais responsabilidades do Conselho de Autoridade Portuária são: baixar o regulamento de exploração e homologar o horário de funcionamento do porto; promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias; homologar os valores das tarifas portuárias; manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária; aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento; desenvolver mecanismos de atração de cargas e assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente. Portanto o CAP não se restringe a funções consultivas, assumindo o papel de supervisão, planejamento e deliberação.

2.3.5. Autoridade Portuária

A orientação do governo federal é clara e as administrações dos portos organizados devem estar limitadas às tarefas de autoridade portuária, dentre as quais destacam-se as ações necessárias para a instalação do ambiente concorrencial e ampla participação da iniciativa privada na competição livre pelo mercado das operações portuárias.

Assim, a administração do porto afasta-se das tarefas de carga e descarga, movimentação, transporte e armazenagem, passando a funcionar como uma espécie de "síncico" do espaço portuário, arrendando e controlando áreas e instalações para uso de terceiros.

As tarefas da autoridade portuária são: cumprir e fazer cumprir as leis, or regulamentos dos serviços e as cláusulas do contrato de concessão; assegurar ao comércio e à navegação o prazer das vantagens decorrentes do melhoramento e do aparelhamento portuário; pré-qualificar operadores portuários; fixar os valores e arrecadar as tarifas portuárias; prestar apoio técnico e administrativo ao CAP e ao OGMO; elaborar e submeter ao CAP o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, ou seja, um planejamento estratégico de forma integrada com os planos dos diversos segmentos da economia regional; fiscalizar ou executar os investimentos; fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços sejam realizados com regularidade, segurança, eficiência e respeito ao meio ambiente; organizar e regulamentar a vigilância do porto; controlar o tráfego marítimo no porto, observando a intervenção das demais autoridades; estabelecer e manter o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução; estabelecer os limites de dimensões das embarcações para atracação no porto; delimitar a área de alfandegamento no porto; estabelecer e submeter à homologação do CAP o horário de funcionamento e a jornada de trabalho do porto, dentre outras.

2.3.6. Outras Autoridades

O texto da Lei 8.630 diz que, além da autoridade portuária ou da administração do porto organizado, existem situações de intervenção de autoridades que atuam nos limites da área portuária; autoridade marítima, autoridade alfandegária, Ministério da Saúde, Ministério da Agricultura, Polícia Federal.

O atual sistema portuário brasileiro é composto por nove Companhias Docas (oito públicas e uma privada) e por quatro concessões estaduais, existindo ainda mais quatro portos privados distribuído ao longo da costa brasileira.

2.3.7. Concessionário

Com a concessão, a União transfere à iniciativa privada, Estados ou municípios a responsabilidade pela administração dos portos organizados, incluindo-se a transferência do exercício das funções de autoridade portuária, o que fica nítido no art. 4º do Decreto 2.184, de 24 de março de 1997, que regulamenta a concessão aos Estados e municípios e, por analogia, subentende-se deva prevalecer a hipótese de concessão para a iniciativa privada.

No parágrafo 2º do art. 1º da Lei 8.630 ressalta-se que a concessão do porto organizado deva sempre ser precedida de processo licitatório, o referido decreto regulamenta a Lei 9.277, de 10 de maio de 1996, que autoriza a União a delegar diretamente aos municípios, Estados da Federação e ao Distrito Federal a administração dos portos organizados.

2.3.8. Arrendatário

O arrendamento, total ou parcial, permite a exploração por terceiros, sempre mediante processamento licitatório prévio, sem, contudo, transferir as funções próprias de autoridade portuária.

A política de arrendamento de área dentro do porto organizado, além de democratizar a ocupação do espaço portuário, possibilita grande mudança no modelo de investimentos para o setor, transferindo a responsabilidade pelos investimentos do Estado para o arrendatário, um vez que exige do arrendatário contrapartida na realização de investimentos, sempre em sintonia com o plano de desenvolvimento e zoneamento elaborado pela autoridade portuária local.

CAPÍTULO 3

Porto de Santos, antes e depois da Lei

Historicamente, Santos sempre desempenhou importante papel no contexto estadual, tanto no ponto de vista econômico quanto populacional, consolidando a sua vocação portuária: a região beneficiou-se do cultivo de cana-de-açúcar (século XVIII) ao avanço da atividade cafeeira, do fim do século XIX até 1929. Nos anos 40, a região apresentava crescimento significativo e, na década seguinte, Santos consolidava a sua característica de centro portuário.

Nos anos 70, a região de Santos seria entendida como “potencialmente estratégica”, não só por estabelecer a ligação da capital do estado e regiões do interior com os mercados externos, através da infra-estrutura portuária existente, como também por apresentar um setor industrial com características específicas (dada a proximidade de comunicação com o exterior), porém na década de 80, Santos apresentaria sensível perda de ritmo de crescimento, com a ausência de novos investimentos.

Com a nova lei (8630), o porto de Santos superou grandes desafios, como: reformular o sistema de gerenciamento das operações e da mão-de-obra, eliminar as interferências corporativas e burocráticas e estimular a modernização de instalações e equipamentos através dos compromissos assumidos pela iniciativa privada nos contratos de arrendamentos de áreas portuárias.

Houve a criação de um programa de arrendamento de áreas, com o objetivo de uma transformação profunda do porto: redução de seus custos logísticos, aumento da movimentação e melhoria da qualidade de serviços. Através de negociações e da participação de todos os segmentos envolvidos com a administração e as operações, as etapas mais difíceis previstas nesse projeto foram vencidas, preparando o Porto para um crescimento de 100% em sua movimentação física, atendendo à enorme demanda do comércio exterior e sendo

capacitado para operar até 110 milhões de toneladas de cargas ao ano.

Como já foi citado nos capítulos anteriores, um dos maiores problemas enfrentado pelos portos era o monopólio das operações por parte das companhias docas (administração privada) e pela administração estatal, o qual privava os portos da competitividade, redução de custos e do aumento da eficiência. Com o porto de Santos não foi diferente, porém com a nova lei foi possível fazer a pré-qualificação de cerca de 150 operadores portuários (empresas privadas passam a fazer alguns serviços no porto), desmonopolizando a prestação de serviços no porto de Santos. Hoje, as operações dos serviços portuários são executadas pela iniciativa privada, em 62 terminais instalados na área do porto organizado.

Em se tratando de reduções tarifárias, a Autoridade Portuária, exercida pela CODESP, cumpriu significativamente sua participação no processo de redução de custos. A empresa racionalizou e descomplicou sua estrutura tarifária, continuando empenhada na redução gradativa do valor, acumulando uma diminuição de quase 70% em itens significativos do custo portuário como o da infra-estrutura aquaviária. Tais medidas proporcionaram uma economia significativa para empresas e clientes que se utilizam do Porto, nos preços dos produtos de exportação, oferecendo-lhes maior competitividade no comércio internacional.

Com a criação do OGMO a CODESP deixou a atividade operacional e passou a exercer o papel estratégico de Administradora e Autoridade Portuária, cuidando do desenvolvimento e da fiscalização dos Contratos de Arrendamentos, objetivando preparar o Porto de Santos para um aumento substancial no fluxo de cargas, implantando medidas administrativas, visando à reestruturação da empresa para assumir suas novas funções, elaborando o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos - PDZ, a fim de dotar o Porto de um planejamento adequado que permita sua expansão e melhoria de forma adequada e sem grandes impactos.

O programa de arrendamentos e parcerias (PROAPS) incentivou melhorias na qualidade da logística de movimentação, na integração e agilidade de modais, trazendo tecnologias novas que dotaram os novos terminais com excelentes índices de produtividade e ampliando significativamente o potencial de movimentação. Com isso o porto de Santos ganhou atendimento ágil e maior capacidade, os custos diminuíram, atendendo a um dos grandes objetivos da reforma. Navios que antes demandavam quase um mês de operação, como os açucareiros, passaram a operar em apenas quatro dias.

Mesmo com tantas melhorias, o porto de Santos, como diversos portos brasileiros, necessita de muito investimento para que se possam cumprir os inúmeros projetos de melhoria.

3.1. Projetos de Infra-Estrutura

3.1.1. Avenida Perimetral da Margem Direita

A CODESP, após assinatura do contrato com a empresa OAS, em dezembro de 2006, já ordenou o início das obras que passa pela implantação de uma adequação do viário atual, com a criação de pista de serviço na Alemoa e uma rota binária na região entre Outeirinhos e Paquetá, permitindo o desenvolvimento dos serviços sem comprometer o tráfego.

O traçado da Perimetral tem extensão de 9,2 quilômetros, redimensionados com largura e capacidade de suportar a atual demanda de volume transportado. O cronograma inicial prevê 4 meses para apresentação do projeto executivo e 18 meses para execução dos serviços.

3.1.2. Avenida Perimetral da Margem Esquerda

Obra de implantação do novo sistema viário. Estágio: já contratada pela CODESP empresa para elaboração de estudos para licença ambiental. As obras têm cronograma inicial de execução de 18 meses.

3.1.3. Dragagem de Aprofundamento e Derrocagem das Pedras no Canal de Navegação

Obra de implantação de profundidade de 15 metros (1ª. Etapa) na extensão do canal de navegação interno e externo do Porto de Santos. Recursos públicos (Governo Federal) já autorizados. Estágio Atual: já contratada empresa para elaboração de estudos de caracterização geo-morfológicos das rochas do estuário, necessários para posterior elaboração do projeto e licenciamento ambiental. Cronograma de execução da obra: 24 meses.

3.1.4. Remoção dos Destroços do navio Ais Giorgios

Retirada do casco do navio Ais Giorgios que se incendiou e naufragou em janeiro de 1974. Parcialmente submersa, sua estrutura está localizada em frente ao armazém 17, na região de Outeirinhos. Parte do casco já foi retirada em 1999. Obra imprescindível para executar a dragagem de aprofundamento, pois os destroços localizam-se próximos ao canal de navegação.

3.1.5. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ do Porto de Santos

O PDZ traz um novo conceito em sua recente versão que é o de compatibilizar as diretrizes do Plano do Porto com as do Plano Diretor do Município e um foco mais centrado no desenvolvimento portuário. O complexo santista já tem praticamente consolidado o aspecto de zoneamento, pois o programa de arrendamento de áreas para instalação dos terminais foi praticamente esgotado com os atuais contratos, o que projeta a possibilidade

para um novo zoneamento somente após 2015.

O PDZ recebeu então uma ênfase especial quanto ao desenvolvimento portuário. O desenvolvimento do porto foi o principal conceito na elaboração do Plano, que contou, nessa edição, como elemento diferenciador dos demais, o aspecto dinâmico e participativo, envolvendo não só o pessoal técnico da CODESP, mas também os agentes inerentes à atividade portuária.

O conceito principal foi à elaboração a partir do aspecto logístico, considerando-se variáveis como área de influência, modais, racionalização das áreas do porto e o desenvolvimento da cidade e da região.

Nesse cenário, os principais objetivos do PDZ são os de reconhecimento de vocações, promoção de facilidades e a eliminação de dificuldades existentes, abordando itens como acessos, meio-ambiente, zoneamento das poucas áreas remanescentes para arrendamento, aspectos tarifários e alfandegários, estímulo à cabotagem, ação comercial, infra-estrutura, expansão e possibilidade de transformar Santos em porto concentrador de cargas, tendo como principal ação o aprofundamento do canal de navegação, como atrativo para a navegação, em função da relação de quanto maior o calado, menor o frete.

O Plano contempla ainda o trecho dos antigos armazéns do centro histórico para fins de revitalização, preservando sua utilização dedicada a atividades sócio culturais, histórica e turística, integrando-o às diretrizes do Plano Diretor de Santos.

3.2. Plano de Expansão do Porto de Santos

3.2.1. Barnabé Bagres

A longo prazo, este é o principal projeto de expansão do Porto de Santos. Trata-se de um projeto que estará agregando ao complexo santista uma capacidade de movimentação de mais 120 milhões de toneladas, planejado para mínimo impacto ambiental e atendendo aos modernos conceitos de infra-estrutura portuária, demandando para sua implementação recursos estimados em R\$ 2 bilhões.

O Projeto Barnabé-Bagres além de empregar cerca de vinte mil trabalhadores diretos na sua operação (para cada trabalhador direto se estima outros três indiretos), garantirá 15 mil postos de trabalho durante sua implantação.

Barnabé-Bagres é um modelo inédito no País, não apenas pela modernidade do projeto, mas, também, pelo investimento. Serão: armazéns, silos, pátios, tancagens, e equipamentos como shiploaders e guindastes. Já existem manifestações do setor privado, inclusive internacional, no sentido de investir nesse empreendimento. A CODESP já apresentou o projeto ao Ministério dos Transportes e está solicitando autorização para estudo de viabilidade técnica, financeira e ambiental.

O projeto conceitual do Barnabé-Bagres foi apresentado em 1999 e contempla a extensão do cais em direção à margem esquerda do canal, encontrando seu ancoradouro nas ilhas de Barnabé e dos Bagres, na parte continental de Santos.

Em números gerais, o Projeto surpreende. São 6 milhões de m² de retroárea, 11 mil metros de cais, 50 berços de atracação para navios, com 220 metros de comprimento médio cada um.

Outro aspecto a se destacar é o cuidado com o meio ambiente. Isso porque, está previsto que 80% de sua área total seja instalada sobre a água e em áreas degradadas, evitando danos ambientais significativos.

3.2.2. ISPS Code

Trata-se de um plano que tem o Brasil como um dos signatários e aprovado internacionalmente pela IMO - International Maritime Organization (Organização Marítima Internacional).

A iniciativa determinou aos portos e terminais a adoção de medidas de segurança necessárias quanto a possíveis suspeitas de ações com drogas, armas, terrorismo e outras ameaças, sob pena de caso não procedam aos requisitos e obtenham as certificações, não mais poderem receber navios de tráfego internacional.

A CODESP, responsável pelo atendimento às exigências na área pública do Porto implementa o previsto no Plano como itens de vigilância, treinamento, controle de acessos, delimitação de áreas para cargas perigosas, níveis de segurança e sistemas de trocas de informação.

Construiu e instalou equipamentos em 28 portões de acesso e um centro de monitoramento e controle que integra todo o sistema. Já implantou o total de 228 câmeras e está adquirindo novos equipamentos e câmeras para concluir o projeto.

É notório que no porto de Santos ocorreram algumas mudanças, porém ainda há a necessidade de diversas outras. Como foi explanado anteriormente, existem vários projetos que buscam a melhoria da estrutura do porto e, conseqüentemente, o crescimento da economia brasileira, porém o problema que embaraça essa evolução, não só no porto de Santos como nos outros portos brasileiros é a falta de entrosamento entre as administrações portuárias e as Prefeituras municipais, através dos seus Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – PDZP e Diretor Urbano – PDU. Como não existe, na maioria dos casos, uma sintonia entre estes dois, a vizinhança do porto está sempre congestionada com habitações desordenadas e com contingente populacional de baixa renda, trazendo dificuldade para a desocupação dessas áreas. Este último aspecto tornou-se relevante nas últimas três décadas, principalmente a partir do estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente. Assim, as regiões

portuárias apresentam cenários de conflito entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos, constituindo um desafio para a sociedade e administradores nos diferentes níveis do poder.

CAPÍTULO 4

Novas propostas para os portos brasileiros, perspectivas para o futuro

4.1. Lula quer melhorar os portos

Reportagem da revista “portos e navios” de março de 2007, feita pelo jornalista e assessor do comércio exterior da CNC, diz o seguinte: *“Em outubro de 2003, no 23º Encontro Nacional de Comércio Exterior (Enaex), o setor privado, representado pela Ação Empresarial, entregou ao presidente Lula proposta para a criação da necessária Política Portuária Nacional. Foi subscrita por 46 entidades nacionais da Ação, as quais passaram a integrar a Comissão Portos. Esse importante documento apresenta as soluções adequadas aos antigos problemas que afetam os portos brasileiros.*

A proposta resume os bem-sucedidos sistemas, administrativos e operacionais, encontrados nos maiores portos do mundo globalizado, como Roterdã, Cingapura, Hong Kong, Hamburgo, Xangai, Havre, entre outros. Praticamente, foram focalizados todos os itens da considerável cadeia de erros e falhas técnicas que encarecem as importações e exportações brasileiras. A Lei 8.630 introduziu a privatização no setor, acabando com o monopólio sindical do trabalho e retirando as Cias Docas dos serviços (capatazia). No entanto, essa Lei precisa ser complementada por outro instrumento legal, para necessária orientação política geral.

Na sua Fundamentação, a proposta assinala que, “para eliminar os perversos efeitos da ineficiência existente, precisa o Governo ter amparo numa Política Portuária Nacional voltada para o desenvolvimento do comércio exterior e doméstico, com diretrizes objetivas que permitam remover os obstáculos que se opõem à continuação das reformas indispensáveis”.

O documento propõe três medidas concretas que poderão, de fato, não só aumentar a produtividade como reduzir o custo dos serviços portuários, criando a linha mestra para a política do setor. De início, o item que indica "Administração do porto autônoma, estadualizada", dentro do modelo universal, já foi parcialmente adotado no Brasil, no Paraná e no Rio Grande do Sul. Entre os grandes portos nacionais, os que mais crescem são justamente Paranaguá (PR) e Rio Grande (RS), com este último, talvez o melhor do país, apresentando o maior índice de expansão (26%) e também de privatização, em 2006.

É importante frizar que, nos contratos de delegação, o governo federal deve incluir duas cláusulas fundamentais. A primeira, admitindo a imediata intervenção federal, substituindo o administrador do porto, em caso de irregularidade comprovada. A outra, determinando que o dirigente-executivo da entidade (autarquia ou empresa estatal) que administrará o porto seja indicado ou aprovado pelo CAP, com maioria do setor privado.

A segunda medida proposta, a "Eliminação do oneroso sistema de licitação financeira", para o arrendamento de áreas portuárias públicas, irá de fato, reduzir o custo dos serviços locais. Evidentemente, as elevadas somas despendidas pelos terminais privados nessas descabidas licitações são repassadas nas faturas dos serviços pagas pelos usuários, exportadores e importadores. Em 1997, o Tecon Santos-Brasil gastou 274 milhões de dólares na licitação para a respectiva área no porto paulista. Essa enorme quantia que deveria ter sido usada no melhoramento do porto santista, simplesmente sumiu com as despesas da Cia Docas. Nos países industrializados e nos demais emergentes, essas áreas públicas são arrendadas (pelo prazo mínimo de 30 anos, para possibilitar investimentos) mediante rigorosa seleção de projetos, incluindo o cumprimento de exigências mínimas, por empresas do setor.

O último dos Princípios Orientador, proposto pelos empresários, indica que sejam as "Obras de infra-estrutura (particularmente as dragagens) asseguradas pelo governo federal". Isso, na prática, seria a aplicação do artigo 46, do projeto da Lei 8.630, lamentavelmente vetado pelo presidente da República sob o curioso argumento de resultar em "subsídio direto aos usuários do porto", incluindo os exportadores. Nos principais países exportadores, consideradas obras públicas, as dragagens são de responsabilidade dos respectivos governos, não onerando as exportações.

Na primeira reunião plenária do ano, a Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Carga (Anut) aprovou por unanimidade decisão contra o pagamento às Cias Docas da tarifa-dragagem, incluída nos fretes cobra dos pelos armadores. Referendada pela Comissão Portos, essa legítima reivindicação será imediatamente encaminhada ao governo. A propósito, dois fatos recentes tornam ainda mais injustificável a cobrança dessa tarifa. Em informação direta, o diretor de portos do Ministério dos Transportes, Paulo de Tarso Carneiro, disse-me que, por ordem expressa do presidente Lula, com verbas federais, estavam sendo concluídas as dragagens de 20 portos públicos. O outro fato concreto foi a inclusão nas obras prioritárias do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) de dotação específica de R\$ 1,4 bilhão para a dragagem dos portos. Assim o governo federal já se responsabilizou pelas dragagens, faltando apenas determinar a extinção da cobrança da malfadada tarifa, para redução do custo dos embarques de exportação.

Na linha da Política proposta pela Ação Empresarial, os governadores José Serra (SP) e Sérgio Cabral (RJ) já pediram ao presidente Lula a entrega da responsabilidade dos portos dos respectivos Estados. Com essa lógica providência, já vigente no Paraná e R. G. Do Sul, poderão melhor tocar o desenvolvimento da economia estadual, particularmente quanto as exportações. Como ocorreu com outras estatais desativadas (Lloyd, Rede Ferroviária, etc.), os passivos das respectivas Cias docas, a serem automaticamente extintas, deverão ficar com a União.

Espera-se que a prestigiada ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, aproveite essa bem elaborada proposta de Política Portuária Nacional para o necessário suporte do importante setor ao PAC, compreendendo a expansão das exportações e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico do País.”

É importante destacar que mesmo depois algumas mudanças feitas através da Lei de modernização dos portos (8.630), ainda é necessário a criação de alguns complementos para alcançar o tão sonhado desenvolvimento portuário. O fato é que passados alguns anos desde a criação da lei 8.630 é possível notar certas melhorias e desenvolvimentos do setor, ou seja, a preocupação e o interesse por parte dos governantes foram, está sendo e será extremamente indispensável para que o desenvolvimento das exportações através do setor portuário deslanche de vez.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O mundo atual é marcado pela rapidez do desenvolvimento tecnológico atingindo e transformando diversas áreas. Ainda na dimensão técnica surge a robótica que permite a rapidez, qualidade e exatidão, trazendo contribuições importantes aos vários campos e setores.

A robótica e a tecnologia contribuem para o aumento da competitividade, possibilitam melhoria de qualidade, reduzem custos e estão presentes nos países mais desenvolvidos economicamente. Para se integrar no mundo globalizado o Brasil deve correr atrás da diferença existente e do seu atraso tecnológico começando pela modernização portuária, que é o ponto inicial para a tão sonhada integração mundial, pois tal modernização possibilita o desenvolvimento não só da exportação como também da importação brasileira..

A modernização portuária traz consigo riscos, abandono de tradições e contradições, às quais devem ser enfrentadas, pois, negar a modernização é ignorar que as condições de sobrevivência das organizações dos indivíduos e da própria Estado-nação exigem um contínuo processo de mudanças, ou seja, de modernização que lhes permitam fazer face a riscos e incertezas criadas pelos obstáculos da modernização. A inserção do país na economia mundial pressupõe desenvolvimento tecnológico juntamente com a modernização do pensamento da sociedade.

A modernização portuária no Brasil é aspecto prioritário, uma vez que, em outros portos do mundo, o avanço tecnológico possibilitou grandes avanços como: redução de custos, aprimoramento de serviços e apresentação de alto índice de qualidade dos mesmos.

O Brasil possui uma geografia muito favorável para o setor portuário, que muitos países, até mesmo de grande desenvolvimento no setor, gostaria de possuir. Com ampla faixa litorânea existente no nosso território nos faz imaginar nosso país como um dos destaques nesse setor, porém com nosso atraso econômico e tecnológico e a falta de interesse e investimentos por parte dos governantes nos faz voltar à realidade.

Porém, propostas foram feitas, leis criadas e complementadas, nos resta esperar mais mudanças e menos lutas por poder por parte dos governantes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1- OLIVEIRA, Carlos Tavares de, 1924 - Modernização dos Portos. São Paulo: Editora Aduaneiras, 1994
- 2- DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA /org. Luciano A. Prates Junqueira. São Paulo: Editora Aduaneiras, 2002
- 3- OLIVEIRA, Carlos Tavares – Modernização dos Portos, 2ª edição – São Paulo: Editora Aduaneiras, 1996
- 4- SOUZA, Telma de, Modelo Integrador dos Portos. O Estado de São Paulo, 1995. Caderno de economia, P. B-2
- 5- CURSO DE DIREITO PORTUÁRIO – editora LTR de Alex Sandro Stein
- 6- OLIVEIRA, G. J. e MATTOS, C.C.A. : Defesa da Concorrência nos Portos, 1998
- 7- LULA quer melhorar os portos. Revista Portos e Navios, março de 2007
- 8- O TRABALHO PORTUÁRIO E A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS – Editora Juruá de Arnaldo Bastos Santos e Paulo Sérgio Xavier Ventilari
- 9- www.portodesantos.com. Acesso em: 15 julho 2007