

**SUMÁRIO**

<b><u>INTRODUÇÃO</u></b>	<b><u>9</u></b>
<b><u>1. HISTÓRICO DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO</u></b>	<b><u>11</u></b>
<b><u>2. HISTÓRICO DA AUTORIDADE PORTUÁRIA</u></b>	<b><u>17</u></b>
<b><u>3. HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO SUBSETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO</u></b>	<b><u>19</u></b>
<b><u>4. DA REFORMA PORTUÁRIA</u></b>	<b><u>222</u></b>
<b>4.1. A LEI Nº. 8.630 E O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA AUTORIDADE PORTUÁRIA</b>	<b><u>26</u></b>
<b>4.2. DAS PRETENSÕES GOVERNAMENTAIS</b>	<b><u>266</u></b>
<b>4.3. CONSEQÜÊNCIAS DA REFORMA PORTUÁRIA PARA AS AUTORIDADES PORTUÁRIAS</b>	<b><u>28</u></b>
<b><u>5. POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO</u></b>	<b><u>311</u></b>
<b><u>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS</u></b>	<b><u>344</u></b>
<b><u>7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u></b>	<b><u>37</u></b>

## **Introdução**

O setor portuário brasileiro tem passado por mudanças estruturais desde o final do século XX. Isso se deve à promulgação da Lei nº. 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como a Lei Portuária Brasileira.

A lei veio após anos de insatisfação e discussões dos grupos que compõem o setor. A administração estatal e centralizada dos portos era apontada como entrave à concorrência de mercado e ao crescimento das exportações. Além desses, outros problemas – como a precariedade das autorizações de instalação e funcionamento de terminais, o sistema de gerenciamento da mão-de-obra e a cobrança indevida de tarifas pelas administrações portuárias – somados à pressão exercida pelo mercado internacional, ensejaram a criação de órgãos representativos das diversas classes portuárias. Dos crescentes debates e estudos, bem como do despertar da classe política nasce a Reforma Portuária, cujo marco é a promulgação da Lei 8.630 de 1993.

Iniciado o processo de reestruturação com a extinção da Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS, busca-se a descentralização e desestatização do setor portuário. Os primeiros avanços obtidos constituíram o fim do monopólio das Administrações Portuárias na prestação de serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, serviços que passaram a ser realizados por empresas privadas mediante contratos de concessão que as tornam operadores portuários. Houve também a implantação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), que, ao lado das Autoridades Portuárias, cuidam da regulamentação das atividades portuárias.

As Autoridades Portuárias – antes entidades públicas exploradoras de portos organizados - passam a ter a função de promover a atividade portuária sob sua gestão, mediante parcerias privadas, visando a incrementar um ambiente competitivo, de preços justos em âmbito local e internacional, cuidando dos interesses do cliente e da preservação do meio ambiente.

O Estado propõe para as Autoridades Portuárias um modelo de autonomia gerencial e financeira para determinar os rumos dos investimentos em infra-estrutura em cada porto. Ao mesmo tempo, busca a redução gradativa dos custos dos serviços ora via melhoria de desempenho, ora via redução de tarifas. Estas compõem grande parte da receita das Autoridades Portuárias, e sua crescente diminuição dificulta a concretização da autonomia financeira. A outra parte da receita das Autoridades Portuárias tem caráter patrimonial e perfaz-se com o produto obtido nos contratos de arrendamento e aluguéis. Justamente tais contratos de arrendamento têm uma classificação jurídica obscura que tem gerado diversos questionamentos

judiciais quanto a suas cláusulas e formas de pagamento. Assim, as Autoridades Portuárias têm padecido financeiramente devido ao não pagamento dos contratos sob questionamento judicial.

O Estado deseja eliminar o financiamento público das Administrações Portuárias, mas isso se torna cada vez mais inviável e alternativas devem ser encontradas para sanar a lacuna do financiamento sob pena do fracasso da Reforma Portuária.

## 1. HISTÓRICO DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

Tem-se como marco inicial da história dos portos a decretação da abertura dos portos às nações amigas feita por D. João VI em 28 de janeiro de 1808. Era o início da fase imperial da história brasileira, bem como da inserção do Brasil no sistema econômico liberal internacional. Essa abertura tinha como escopo a realização do comércio de madeira, ouro, demais riquezas naturais encontradas no país e – principalmente – a importação de produtos manufaturados, tecidos, vinhos e especiarias para o suprimento da nobreza e a facilitação do tráfego de escravos provenientes da África.

Em 1846, o Visconde de Mauá – patrono da Marinha Mercante Brasileira – criou no Porto de Niterói a Companhia de Estabelecimento da Ponta da Areia, de onde saíam seus navios que faziam cabotagem na costa brasileira, como também de linhas para o Atlântico Sul, Europa e América do Norte.

Com isso houve a expansão do comércio brasileiro e em 1869 foi promulgada a primeira lei de concessão à exploração de portos pela iniciativa privada. Isso se deu após a inauguração da ferrovia “São Paulo Railway”, nas proximidades de Santos para otimizar as exportações de café.

Ocorrida a proclamação da República, as administrações dos portos foram privatizadas, sendo o Porto de Santos o pioneiro. Em 1888 o governo decidiu, então, abrir concorrência para a exploração do porto. Conseguiu a autorização para explorar as operações portuárias em Santos o grupo liderado por Cândido Graffé e Eduardo Guinle. Foram construídos 260 metros de cais no lugar onde só existiam trapiches e pontes alicerçadas em terreno pantanoso. Tal evolução permitiu que navios de maior calado atracassem no porto. Era o princípio das operações do primeiro porto organizado administrado por entidade privada. Nascia a Companhia Docas de Santos.

De início, o prazo de concessão de exploração do porto era de 39 (trinta e nove) anos, entretanto, dado o grande volume de negócios e transações mercantis com o exterior, foi necessária uma ampliação das instalações portuárias e grandes investimentos dos concessionários. Para que isso ocorresse, o prazo foi prorrogado para 90 (noventa) anos, permitindo assim o retorno do investimento realizado que – como se pode inferir – era bem lento naqueles tempos.

Dados os acontecimentos, os portos se tornam estabelecimentos de grande importância para o crescimento econômico nacional. E os governantes tanto do período monárquico

quanto da primeira época republicana reconheciam o papel dos portos na expansão econômica brasileira.

A privatização propiciou o bom funcionamento do porto de Santos por muitas décadas. No entanto, nesse momento o fator econômico da atividade teve cunho liberal, sem interesse no desenvolvimento nacional. Os proprietários enriqueceram e os governantes não se preocuparam em elaborar um plano de investimentos, com isso, o Brasil ficou defasado quanto às atividades portuárias permanentes.

Esse cenário muda na década de 30, quando acontece a Revolução de 30 da Aliança Liberal. Até então as atividades portuárias eram privadas e com desenvolvimento de natureza pontual. A partir de 1934, com o “Estado Novo” e um programa estatizante, o porto passa a ser visto como fator de desenvolvimento econômico, porém, agora sob a égide do Estado. Para alguns estudiosos do tema nesse período houve propostas equivocadas de legislações, tendo em vista que a maioria das regulamentações da atividade portuária se deu durante a Era Vargas.

Outro marco histórico, dessa vez o regime da ditadura militar iniciada em 1964, dá outro caráter ao setor portuário. Este passa a ser visto como área de segurança. Não existe o intuito de aumentar a movimentação de mercadorias nem de promover o avanço tecnológico do setor de operações portuárias para tornar o porto um fator de desenvolvimento. Com o passar do tempo, a intervenção do Estado na economia é cada vez maior e, em 1975, é criada a Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRÁS. Tratava-se de uma “*holding*” que representava o interesse do governo na centralização das atividades portuárias. Com a criação da PORTOBRÁS, consolida-se o modelo monopolista estatal para o setor portuário, com base no critério de centralização da Administração Pública Federal estreado com o Estado Novo e intensificado com o regime militar.

Nesse período, as relações entre trabalhadores e empresários estavam em sua totalidade sob o controle estatal, o que emperrava a modernização das atividades portuárias e o incremento de sua eficiência. Devido à existência de uma legislação paternalista e autoritária, bem como a inexistência de um plano de desenvolvimento para os portos, com o passar do tempo acumulou-se uma significativa massa de trabalhadores na orla marítima. Esse fato, somado com a criação da Delegacia do Trabalho e dos Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo, torna obsoleto e autoritário o sistema de relações trabalhistas do setor portuário. Coube ao Conselho Superior do Trabalho Marítimo o controle de todos os atos normativos para a operação portuária, até mesmo o valor das taxas portuárias. Isso corrobora em custos nas ope-

rações de carga e descarga exagerados, o que obrigou os contratantes de serviços a pagarem por um contingente de mão-de-obra exorbitante.

Tem início a uma fase marcante na história dos portos – a de maior ineficiência. A PORTOBRÁS explorava os portos por meio de subsidiárias: as Companhias Docas, e também fiscalizava as concessões estaduais e ainda os terminais privativos de empresas estatais e privadas. Esse complexo sistema não poderia culminar em outro evento senão o aumento excessivo da burocracia nos portos.

Ante esse cenário, a classe empresarial descontente começa a se mobilizar em busca da reversão da situação. Exemplo disso é a criação da Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP)<sup>1</sup>. Trata-se de uma sociedade civil, sem fins lucrativos, fundada em 1989 e que reuniu empresas detentoras ou administradoras de terminais portuários, de uso exclusivo, misto ou público.

A ABPT trata dos assuntos ligados às atividades portuárias, especialmente aqueles que dizem respeito aos direitos e obrigações dos terminais portuários seus associados. Também promove um trabalho associativo e participativo na defesa dos interesses dos titulares de instalações portuárias. Além disso, trata, também, do desenvolvimento tecnológico das operações de carga e descarga, buscando sempre a eficiência, a qualidade e a obtenção de custos competitivos para os serviços portuários.

Essa entidade nasceu na década de 70, a partir de empresas titulares de terminais portuários de uso privativo que começaram a se reunir para buscar uma defesa conjunta do seu segmento e combater quatro grandes problemas que dificultavam suas atividades:

- ⌘ o centralismo e o engessamento do setor portuário ditados pelo modelo gestor então vigente;
- ⌘ autorizações precárias e discricionárias para instalação e funcionamento dos terminais;
- ⌘ cobrança de tarifas por parte das administrações portuárias independentemente da contraprestação de serviços, e
- ⌘ a crescente pressão monopolista das entidades sindicais de trabalhadores avulsos contra as instalações portuárias privadas.

Mesmo com as diversas mobilizações, no início de 1993 o sistema portuário brasileiro vivia uma crise institucional sem precedentes. Agravava a situação as conseqüências ad-

---

<sup>1</sup> ABPT. Sobre a ABPT. Disponível em <http://www.abtp.com.br/abtp.asp>

vindas da extinção da PORTOBRÁS, por obra da Lei ° 8.029 de 1990, que criou uma lacuna institucional. Esse árduo processo termina com a promulgação da Lei nº. 8.630 de 25 de fevereiro de 1993, a famigerada “Lei de Modernização dos Portos”. Tem início outra fase difícil para o setor portuário. Surge um novo marco legal de cunho privatista. Começa uma nova regulamentação nesse sentido e são criados organismos institucionais para dar suporte a esse marco.

Com a Lei de Modernização dos Portos começa um novo embate sobre a reforma portuária no Brasil – considerada requisito básico para a retomada do crescimento econômico. Os defensores da reforma apontavam a necessidade de aumento e melhoria dos equipamentos e instalações, a fim de incrementar a eficiência dos serviços e reduzir seus custos, e também de novas formas de regulamentação das operações que têm como objetivo o uso da mão-de-obra, mormente avulsa. Os dois aspectos da reforma, sob a visão da classe empresária, sugeriram avanços na privatização dos serviços portuários que alterou completamente as estruturas do sistema portuário brasileiro, o que permitiu progredir na liberalização do setor e, por conseguinte, o estímulo à concorrência. Desde então, portos e terminais privados começaram a disputar as cargas.

Atualmente, nove Companhias Docas (sendo oito públicas e uma privada), duas concessões estaduais, três concessões privadas, quinze delegações estaduais e municipais, uma autorização estadual e quarenta e dois terminais privativos compõem o sistema portuário brasileiro.

O governo federal tem feito um investimento de 2,9 bilhões de reais<sup>2</sup> nos portos através de um programa chamado Agenda Portos. Tal programa tem como alvo o levantamento de aspectos legais, institucionais e operacionais que afetam as atividades portuárias de 10 (dez) dos 54 (cinquenta e quatro) portos brasileiros e ainda a busca de soluções a serem implantadas no setor. O sucesso da Agenda Portos beneficiará o escoamento da produção industrial e agrícola e aprimorará o desempenho das exportações e das operações portuárias.

A Agenda Portos é uma equipe interministerial da Casa Civil da Presidência da República. A esta cabe a chefia e a coordenação dos trabalhos que incluem representantes dos Ministérios dos Transportes, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Fazenda, Planejamento e Agricultura. Após a análise das situações portuárias nos portos de Itaqui (MA), Aratu (BA), Salvador (BA), Sepetiba (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Vitória (ES), Santos (SP),

---

<sup>2</sup> Dado obtido no site: <http://www.transportes.gov.br/ProPro/AgPortos/Apresentacao.htm> em 12/07/2008

Paranaguá (PR), São Francisco do Sul (SC), Itajaí (SC) e Rio Grande (RS), que conjuntamente correspondem a 89% das exportações brasileiras.

Os principais problemas encontrados nos portos analisados foram:

- ⌘ falta de dragagem (retirada de entulhos de rios e do mar);
- ⌘ problemas das vias de acesso;
- ⌘ congestionamentos de trens e caminhões;
- ⌘ aspectos gerenciais.

Para alguns portos, a implantação de medidas simples é suficiente para melhorar seus rendimentos e seu funcionamento na operacionalização. A título de exemplo, em 2004 havia no Porto de Vitória uma pedra de 40 (quarenta) metros cúbicos que atrapalhava a entrada de navios. Em Santos, no mesmo ano, constatou-se que a logística e a armazenagem das cargas eram prejudicadas devido ao fato de linhas de ônibus coletivos urbanos circularem no entorno do porto. Isso fazia com que contêineres fossem utilizados como armazéns.

A Agenda Portos apontou como soluções o alargamento ou duplicação das vias de acesso, reordenação do trânsito nas áreas próximas às zonas portuárias, criação de novas rotas de ligação direta entre as rodovias federais e os terminais, a pavimentação de ruas e a construção de estacionamentos a fim de evitar a formação de filas nas entradas dos portos. Como medidas administrativas pretendem-se a integração dos sistemas de informações e a criação de centros administrativos únicos.

Um grave problema detectado nas cidades portuárias é a falta de entrosamento entre as administrações portuárias e as prefeituras municipais, através de seus Planos de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário – PDZP e Diretor Urbano – PDU. Não havendo sintonia entre os dois instrumentos na maioria dos casos, a região ao redor do porto está sempre congestionada com habitações desordenadas e com um contingente populacional de baixa renda, dificultando a desocupação dessas áreas. Nas últimas três décadas, esse problema ganhou destaque, ainda mais com a colaboração do estabelecimento da Política Nacional do Meio Ambiente. Formou-se nas áreas portuárias um cenário de conflito entre os aspectos ambientais, sociais e econômicos, configurando um desafio para a sociedade e para os administradores públicos.

Para a solução, ou minimização de tais conflitos a curto, médio e longo prazos, faz-se necessária a realização de estudos de caráter científico que caracterizem os problemas e as necessidades desses locais. Assim poderão ser propostas tecnologias ou inovações imperiosas para a adequação dos portos com a realidade econômica mundial.

Como se pôde inferir, o modelo de gestão portuária adotado até a reforma de 1993 era voltado à centralização das decisões portuárias e adotava uma posição conservadora no que tange a participação dos demais entes federativos e da iniciativa privada. Até 1993, o planejamento portuário tinha como marca um grande número de decisões desencontradas, o que decorreu na “falência” do sistema portuário nacional. Desde a criação da extinta Taxa de Melhoramento dos Portos – TMP, passando pela criação da também extinta PORTOBRÁS, configurava-se um cenário de atraso e estagnação do setor portuário e isso colaborou bastante para a crise econômica da década de 80.

Com o fito de combater as conseqüências da mencionada crise, a Lei de Modernização dos Portos inseriu inovações importantes no panorama do setor portuário. Podemos elencar os seguintes: a política de descentralização dos portos, o incentivo à participação da iniciativa privada nos portos nacionais e a criação dos Órgãos Gestores de Mão-de-obra – OGMO. Com isso, estabeleceu-se um contato maior entre o governo e as entidades privadas, atenuando o cunho centralizador que marcava a administração portuária.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> KAPEL, Raimundo F. *Portos Brasileiros Novo Desafio para a Sociedade*

## 2. HISTÓRICO DA AUTORIDADE PORTUÁRIA

Desde a Abertura dos Portos em 1808 os portos organizados eram geridos exclusivamente pela Autoridade Portuária. Esta podia ser um órgão federal da administração indireta ou uma entidade governamental de âmbito estadual ou municipal. A Autoridade Portuária detinha os monopólios da operação portuária e do poder regulador local.

O poder regulador local continua sob a incumbência da Autoridade Portuária e as questões regulatórias são de grande importância para um relacionamento satisfatório e eficiente das parcerias entre os setores público e privado – que é a proposta da reforma portuária de 1993. Segundo o estudo do GEIPOT,

*Parece ser um paradoxo, mas uma das fases mais importantes em um processo de desregulamentação de qualquer setor da economia, em especial o de transportes, é a clara definição dos marcos, instrumentos e estruturas regulatórias.*<sup>4</sup>

Desde 1808, quando se deu a Abertura dos Portos, a regulação passou a fazer parte da vida dos agentes portuários, compondo o cenário da atividade portuária. A regulação sempre foi considerada de interesse público e ao longo da história ora ficou a cargo do Estado, ora foi transferida por concessão.

Em 1993, ficou estabelecida a extinção do monopólio da administração do porto na operação portuária e a inserção dos operadores privados na atividade portuária. Tornou-se imprescindível instituir os limites, as formas e as áreas de atuação tanto do poder público quanto do setor privado.

Além de excluir da Autoridade Portuária o monopólio da operação portuária, o poder regulador local foi dividido com outra entidade criada pela Lei nº. 8.630/1993, o Conselho de Atividade Portuária – o CAP. Ocorreu a divisão para o tratamento de questões como:

- ⌘ desenvolvimento da atividade;
- ⌘ promoção da competição;
- ⌘ proteção do meio ambiente;
- ⌘ formação de preços dos serviços portuários;
- ⌘ desempenho dos serviços portuários.

---

<sup>4</sup> GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001. p.46

A figura da Autoridade Portuária continua importante para o desenvolvimento da atividade portuária no Brasil, entretanto, essa atuação foi reconfigurada. Para o sucesso da implantação da reforma portuária, é imperiosa a reestruturação das entidades públicas exploradoras de portos organizados: as Autoridades Portuárias.

Esse processo de reestruturação tem o intuito de redirecionar as atividades da Administração Portuária e redimensioná-las para que sua modelagem final, em termos de estrutura organizacional, contingente de pessoal e tarefas, corresponda à modernidade e eficiência pretendidas.

Após a reformulação, tais instituições assumirão seu papel de Autoridades Portuárias numa nova concepção, conforme os preceitos legais estabelecidos, e substanciadas na sua função de gestora de ativos portuários e do patrimônio ambiental. Com uma atuação administrativa voltada para o porto organizado, as novas Administrações Portuárias terão como missão promover quantitativa e qualitativamente a atividade portuária sob sua gestão, por meio de:

- ⌘ parcerias privadas, buscando dotá-la de um ambiente concorrencial;
- ⌘ preços compatíveis com a economia local e internacional;
- ⌘ gestão voltada para o cliente;
- ⌘ preservação do meio ambiente em que está inserida.

### 3. HISTÓRICO DO FINANCIAMENTO DO SUBSETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

A história do subsetor portuário sempre foi marcada pela atuação preponderante do governo federal. Mesmo com as mudanças de paradigmas trazidas pela Lei nº. 8.630 de 1993 – quando se instaurou a Reforma do Setor Portuário – ainda permanece a perspectiva tradicional, qual seja, a responsabilidade constitucional da União no setor portuário. Nota-se também que existe a preocupação com a supressão dos focos de encarecimento dos custos de transportes, ilustrando a manutenção da tradição do modelo exportador da economia. Apesar das inovações trazidas pela Lei nº. 8.630 de 1993, esta não foi capaz de atribuir uma visão empresarial à Autoridade Portuária, nem de torná-la capaz de acompanhar as mudanças em curso no cenário do comércio internacional, bem como na integração continental sul-americana. Ao contrário, criou-se o CAP - Conselho de Autoridade Portuária, numa concepção antiquada, atuando como um vigilante da burocracia, sem interesse em alcançar metas de eficiência e qualidade, que é o que precisa o setor portuário.

Já que a Lei não cumpriu seu papel por completo como foi mencionado, coube ao governo federal, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e nas leis de concessões e de delegações, fazer as mudanças no modelo portuário nacional. A visão do desenvolvimento regional foi trazida com a possibilidade de descentralização gerencial. Essa ação, em fase de implementação, carece de algumas definições institucional econômico e financeira que lhe possibilitem alcançar o objetivo almejado.

De início, busca-se implantar uma Autoridade Portuária autônoma, voltada para o crescimento regional. O governo federal todavia, conserva pra si as responsabilidades de fiscal, regulador em âmbito geral e promotor. A visão sistêmica dos transportes ainda é trabalhada quando é tratada a integração da Europa e do Mercosul.

O objetivo do governo federal é estabelecer um modelo misto, que compatibilize os interesses regionais com os interesses nacional e continental. Para tanto, deve existir espaço para divulgação, negociação e celebração de compromissos, a fim de se evitar conflitos de interesses entre as partes envolvidas. Para que isso aconteça, faz-se indispensável a adoção de algumas providências:

⌘ aparelhar e ajustar o governo federal e seus órgãos para as funções regulatória, fiscalizadora e promotora, estabelecendo-se um plano estratégico e um banco de dados, ressaltando-se a necessidade de separação da função regulatória local das Autoridades Portuárias;

⌘ prover a Autoridade Portuária de uma estrutura jurídica flexível, para que possua autonomia de atuação e se ajuste às mudanças de realidade nacional e internacional sem demora que possa prejudicar o exercício de seu papel empresarial.

Ficariam a cargo da Administração Federal as seguintes responsabilidades:

- coordenação interportos para projetos de interesse comum;
- coordenação ambiental;
- representação internacional do país em assuntos portuários;
- coordenação com o Congresso e ministérios;
- organização multimodal;
- atuação orçamentária, na medida do necessário;
- aprovação e/ou impulsionamento de portos ou terminais novos;
- implementação de diretrizes do governo federal;
- manutenção de um banco de dados nacional;
- assistência aos portos na captação de recursos.

Para uma atuação independente da Autoridade Portuária, é fundamental que ela possua autonomia econômico-financeira e possa gerir tanto seu funcionamento quanto os rumos do porto sob sua administração. Para que seja alcançada essa autonomia financeira é necessário:

- receita própria adequada;
- capacidade autônoma de endividamento e acesso direto às fontes de recursos;
- atuação empresarial que lhe permita criar, operar e vender subsidiárias, bem como apelar direta ou indiretamente à capitalização pela atuação na Bolsa de Valores.

Em todo o mundo, a maioria dos setores portuários é subvencionada pelo poder público, seja central, regional ou local. O tipo de financiamento pode variar. Alguns países aplicam processos sistemáticos, com percentuais específicos para cada tipo de projeto. Outros países decidem como atuar caso por caso ou de forma mais discreta. No Brasil, embora o poder público deseje reduzir cada vez mais o grau de financiamento, sua participação financeira no setor portuário não deverá ser suprimida. Alguns tipos de projetos, como os precursores e de alavancagem de novas atividades, os de caráter ambiental, os de segurança e alguns projetos intermodais e de acessos terrestres e marítimos, precisam da participação do poder público.

A intenção da política do governo federal para o setor portuário é mesmo diminuir ao mínimo sua participação nos projetos e investimentos, dando lugar, sempre que possível, ao

setor privado. Mas, num trabalho simultâneo, devem ser estudadas, juntamente com a Administração do porto, soluções que possam incluir a captação de recursos de terceiros e o incremento da receita própria gerada pela cobrança de tarifas ou pela renda de outros investimentos. A participação financeira do governo federal tornar-se-á a última instância, frustradas todas as demais alternativas.

#### 4. DA REFORMA PORTUÁRIA

A Constituição da República, em seu artigo 21, inciso XII, “f”, estabelece que é competência exclusiva da União a exploração dos portos marítimos, fluviais e lacustres, cabendo a ela gerir e executar, direta ou indiretamente, as atividades portuárias no país. Isso significa que é a União que propõe as diretrizes para a realização de obras, aquisição de equipamentos e outros mecanismos necessários para dar suporte ao setor portuário nacional.

O intuito da Constituição da República foi resguardar os interesses nacionais e preservar a soberania da nação. Mas isso fez com que ficasse a cargo da União um grande número de matérias, relegando aos demais entes federativos um papel secundário, de meros executores das decisões federais no que tange a gestão portuária.

Como se pode inferir, o modelo imposto pela Carta Magna, vai de encontro com a realidade portuária. Ela exclui a participação dos entes federativos na elaboração de estratégias políticas, e eles, por estarem mais perto dos problemas e particularidades dos portos, poderiam colaborar de forma proveitosa.

Além disso, o sistema federativo adotado pela nossa República prega a descentralização dos poderes e das decisões, distribuindo-as entre os entes. A atribuição de competência absoluta à União para gerir e legislar em matéria portuária cria um descompasso com o ideal federativo, marginalizando estados e municípios nas decisões de questões que envolvem não só os portos, mas as regiões limítrofes.

Com o intuito de solucionar essa discrepância – que se fez notar com a grave crise que aplacou os portos – a lei nº. 9.277 de 1996 trouxe a possibilidade de descentralização das decisões por meio dos institutos da concessão e da delegação. Assim, não seria ferido o preceito constitucional (pois a União não perde sua competência exclusiva e ainda poderá interferir através de agência reguladora) e seria possível acompanhar a evolução comercial do setor portuário notada mundialmente.

A Lei 9.277 de 1996 determina em seu artigo 2º:

*Art. 2º - Fica a União igualmente autorizada, nos termos desta Lei, a delegar a exploração de portos sob sua responsabilidade ou sob a responsabilidade das empresas por ela direta ou indiretamente controladas.*

Houve ainda, com o objetivo de regulamentar as disposições expressas no artigo supracitado, o surgimento do Decreto nº. 2.184/1997 que determina:

*Art. 1º - A União, por intermédio do Ministério dos Transportes, poderá delegar aos Municípios ou Estados da Federação, mediante convênio, a exploração de portos situados nos territórios respectivos que se encontram em operação sob sua responsabilidade ou de entidades federais, nos termos deste Decreto.*

A intenção dos diplomas legais é louvável, pois existe um grande número de delegações e concessões para a exploração dos portos brasileiros, demonstrando o interesse de estados, municípios e entidades privadas em participar do setor portuário. Entretanto, diversas falhas e lacunas de leis e decretos sobre o assunto frustram as expectativas desse novo cenário nos portos brasileiros. Isso se comprova com o fato de que esses convênios celebrados não terem solucionado os problemas portuários e em muitos casos, terem gerado outros problemas que estão sob discussão em juízo devido à falta de explicitação clara em lei quanto às condições e normas relativas aos contratos de convênio, concessão e arrendamento.

A Reforma Portuária iniciada em 1993 tinha como principal escopo o fim do privilégio de operação das Autoridades Portuárias. O sistema centralizado dava aos portos brasileiros um caráter de complementariedade e era necessário fomentar a concorrência entre os portos para que fossem impulsionados o crescimento e a modernização do subsetor portuário brasileiro.

Os principais efeitos da reforma foram a consolidação da privatização das operações portuárias na esfera dos portos públicos, a descentralização da administração portuária, transferindo-a a estados e municípios e, no caso dos portos sob jurisdição federal, a descentralização se deu através da concessão de autonomia administrativa e financeira às Autoridades Portuárias. Com o governo federal permaneceram as funções de supervisão, controle e promoção da atividade, para que a visão sistêmica da cadeia de transporte nacional não seja perdida.<sup>5</sup>

Antes entidades públicas exploradoras de portos organizados, as Autoridades Portuárias passam a ter outro papel com a Reforma Portuária. A nova missão das Autoridades Portuárias foi bem definida no seguinte trecho:

---

<sup>5</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE OPERADORES PORTUÁRIOS. *Síntese da Reforma Portuária Brasileira*. Disponível em [http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria\\_relsintese.pdf](http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria_relsintese.pdf). p.2

*“(...) as novas Autoridades Portuárias deverão ter como missão promover quantitativa e qualitativamente a atividade portuária sob sua gestão, por meio de parcerias privadas, buscando dotá-la de um ambiente concorrencial, com preços compatíveis com a economia local e internacional, com gestão voltada para o seu cliente, e preservando, acima de tudo, o meio ambiente em que está inserida.”<sup>6</sup>*

A nova Autoridade Portuária tem a função de órgão regulador no âmbito local, gestora de patrimônio e administradora portuária. Para obter sucesso nessas funções, deve abandonar o pensamento estatal e centralizador, para não dizer arcaico, e aspirar uma postura gerencial moderna, dando ênfase à busca de parcerias com entidades privadas, investimentos para os portos, estratégias de marketing, satisfação dos clientes, índices melhores de eficiência e menores preços.

As Autoridades Portuárias também podem exercer outras funções, na medida em que progredirem em sua reestruturação:

- ⌘ controle de tráfego nas áreas condominiais marítimas e terrestres;
- ⌘ assegurar o livre acesso ao porto;
- ⌘ promover o desenvolvimento comercial do porto;
- ⌘ chefiar o planejamento das atividades;
- ⌘ coordenar a operação;
- ⌘ coordenar os agentes da Autoridade Portuária;
- ⌘ gerenciar o provimento e a qualificação dos recursos humanos;
- ⌘ promover a fiscalização, o controle e a normatização;
- ⌘ promover a segurança operacional;
- ⌘ realizar a administração portuária;
- ⌘ aplicar e gerenciar as tarifas portuárias;
- ⌘ obter e divulgar informações sobre a atividade portuária;
- ⌘ fornecer assessoria técnica e comercial;
- ⌘ prestar serviços de apoio;
- ⌘ acompanhar e controlar contratos operacionais e de arrendamento;
- ⌘ gerenciar receitas e
- ⌘ prover a Autoridade Portuária técnica e financeiramente.

Dentre os itens citados, chama atenção a questão do provimento financeiro da Autoridade Portuária. Sua receita constitui-se das receitas geradas pelos arrendamentos e pelo re-

---

<sup>6</sup> GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001. p.19

colhimento de tarifas. A busca por resultados eficientes e competitivos provocou o enxugamento do número de tarifas e a redução das alíquotas tarifárias. A estrutura tarifária dos portos sofreu redução de 18 (dezoito) tabelas básicas para apenas 7 (sete) e a tendência é que esse número caia para apenas 5 (cinco) tabelas<sup>7</sup>. Isso se deve à estratégia governista de diminuir os custos portuários. Em muitos casos essa redução pouco foi sentida pelos usuários, devido à pequena participação da tarifa no preço total do serviço, mas fez grande diferença na arrecadação da Autoridade Portuária. Além disso, os contratos de arrendamento, por não possuírem figura jurídica definida, estão em sua maioria em discussão judicial, obstando o pagamento das Autoridades Portuárias signatárias dos contratos. O Estado, seguindo o preceito desestatizante, financia cada vez menos as Administrações Portuárias para consolidar sua autonomia financeira e gerencial. Todos esses fatores corroboram para uma situação de dificuldade de diversas Autoridades Portuárias em implantar o novo modelo de gestão portuária. Em alguns portos a redução de receita – apesar de acompanhada por um grande empenho para a redução de gastos, como a criação de programas de reestruturação: corte de pessoal, diminuição de horas extras, otimização de funções e ainda a renegociação ou rescisão de contratos de prestação de serviços – criou um débito que só tem aumentado ao longo do tempo. Tais débitos são formados em grande parte por despesas desvinculadas da atividade fim, tais como, complementação de aposentadorias, processos judiciais trabalhistas, planos de desligamento voluntário e dívidas com órgãos públicos como o INSS e a Receita Federal que foram geradas por questões alheias à atuação das Autoridades Portuárias. Algumas Autoridades Portuárias reduziram sua atuação à gestão do patrimônio e regulação local, sem exercer funções operacionais.

Com tudo que foi exposto, concluímos ser correta a conclusão exposta no relatório do GEIPOT que a seguir transcrevemos:

*Para que o modelo proposto de Administração Portuária moderna, flexível, autônoma gerencial e financeiramente possa ser implantado é imprescindível que este passivo seja equacionado, o que não parece ser possível sem a participação do governo, já que as Administrações Portuárias não conseguiriam gerar sozinhas os recursos necessários.*<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001. p.73

<sup>8</sup> GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001. p.86

#### 4.1. A Lei nº. 8.630 e o financiamento público da Autoridade Portuária

A Lei de Modernização dos Portos expressa somente uma vez o termo Autoridade Portuária em seu artigo 3º:

*Art. 3º Exercem suas funções no porto organizado, de forma integrada e harmônica, a Administração do Porto, denominada **autoridade portuária**, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima. (grifo nosso)*

Entretanto, a escassa menção não será empecilho para a concretização da modernização dos portos. Se algum tema deixou de ser tratado no instituto legal é porque seria mais coerente que o próprio subsetor tratasse dele e sua definição fosse mais próxima dos anseios da classe portuária. Os debates entre os interessados poderão estabelecer qual é a figura jurídica da Autoridade Portuária, sua forma de atuação, sua autonomia comercial e financeira e por conseqüência - sua lucratividade, seu relacionamento com os entes federativos (União, estados e municípios) e as necessidades e formas de financiamento público.

A Lei também não tratou da questão da manutenção financeira da Autoridade Portuária, relegando-lhe, juntamente com o CAP, uma função aparentemente fiscalizadora. Tudo indica que novamente ficará a cargo do Ministério dos Transportes e demais interessados no assunto definir o modelo de financiamento da Autoridade Portuária. Tal pensamento coaduna com os estudos do GEIPOT

*“(...) Essa Lei não tratou de atribuir uma visão empresarial à Administração Portuária, nem de prepará-la para as grandes mudanças em curso no panorama do comércio internacional e na integração continental sul-americana. Pelo contrário, introduziu, ao instituir o CAP, uma percepção de atuação de “síndico de condomínio”, o que é confirmado pela listagem de suas atribuições.”<sup>9</sup>*

#### 4.2. Das pretensões governamentais

Assim como as outras funções, tem sido o governo federal, por meio do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e das leis de concessões e de delegações, o responsável pela implantação do novo modelo de gestão dos portos. O governo permanece

De início, as primeiras mudanças ocorridas no sistema vigente foram:

⌘ criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) nos portos, com a função de regulamentar as atividades portuárias, dirimir conflitos intraportos e atuar como instância deliberatória – tudo isso em parceria com as Autoridades Portuárias;

---

<sup>9</sup> GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001. p.44

- ⌘ isenção do pagamento
  - ⌘ do Adicional da Tarifa Portuária (ATP) pelos terminais privativos situados fora da área do porto organizado;
  - ⌘ possibilidade de terminais de uso privativo movimentarem cargas de terceiros, mediante contrato de adesão celebrado com o Ministério dos Transportes;
  - ⌘ redução da alíquota do Adicional da Tarifa Portuária;
  - ⌘ possibilidade da descentralização do subsetor portuário por parte da União, via concessão da exploração de porto público organizado e contrato de arrendamento entre concessionário e interessado privado para exploração comercial das áreas e instalações portuárias;
  - ⌘ diversificação das tarifas praticadas em cada porto, promovendo a concorrência intra e interportos;
  - ⌘ possibilidade de direcionamento dos investimentos, por parte do poder público, para as obras de infra-estrutura, deixando a cargo dos concessionários a execução das obras de superestrutura;
  - ⌘ quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalção de mão-de-obra para as atividades portuárias.
- As dificuldades para a implantação das inovações trazidas pela Lei nº. 8.630 de 25/02/1993 foram as seguintes:
- ⌘ problemas nos acordos entre empresários e trabalhadores do subsetor devido ao interesse destes em manter o sistema de remuneração, em contraponto com o interesse daqueles em reduzir os custos portuários de mão-de-obra;
  - ⌘ resistência das Autoridades Portuárias existentes e dos concessionários em atuar com as novas funções de Autoridade Portuária, quais sejam, cuidar do patrimônio público, meio ambiente e afastar-se da operação portuária;
  - ⌘ falta de pessoal preparado tecnicamente para assumir a função fiscal e regulatória quanto às concessões;
  - ⌘ conflitos de interesses entre os membros dos CAPS e próprio porto.

Nos próximos anos espera-se que haja uma melhoria da produtividade do setor portuário, tendo em vista a previsão de investimentos da ordem de 3 bilhões de dólares na modernização do setor e ainda a redução de 25% a 30% no valor das máquinas e equipamentos para os portos. Isso graças ao Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária, o Reporto, que vem a ser uma medida de incentivo fiscal estabelecida na Agenda Portos que prevê a isenção dos seguintes impostos:

- ⌘ Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI),
- ⌘ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins),
- ⌘ Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).<sup>10</sup>

#### 4.3. Conseqüências da Reforma Portuária para as Autoridades Portuárias

A Reforma Portuária foi um avanço para o subsetor portuário – disso não há dúvida. No entanto, paira a dúvida de como as Autoridades Portuárias se manterão economicamente com esse modelo de autonomia estabelecido.

Sabe-se que quase todos os setores portuários do mundo são subsidiados pelo governo federal, regional ou local. No Brasil, embora seja reduzida, não será extinta a participação financeira do Estado no setor portuário. Ele ainda atuará em projetos como os de alavancagem de novas atividades, os relativos ao meio ambiente, os de segurança, alguns intermodais e alguns de acessos terrestres e marítimos dos portos.

A estratégia política do governo federal para o setor é reduzir ao mínimo possível sua atuação em projetos e investimentos, transmitindo essa responsabilidade, quando couber, ao setor privado. Concomitantemente, deve-se pesquisar, com o auxílio da Administração do Porto, uma solução de financiamento que possa incluir a obtenção de recursos do setor privado ou o aumento da receita própria gerada pela arrecadação de tarifas e pela renda de outros empreendimentos. O financiamento por parte do governo federal deverá ser a última opção, depois de esgotadas todas as demais possibilidades<sup>11</sup>.

A idéia trazida pela política do governo para o setor portuário é a de descentralização da administração dos portos, com o fortalecimento das Autoridades Portuárias. Mas estas têm encontrado bastantes dificuldades para concretizar essa política, e apontam a causa na necessidade de definição clara dos marcos, instrumentos e estrutura regulatória desejados.<sup>12</sup>

Outro fator preocupante, inclusive já mencionado nesse trabalho, é que ao mesmo tempo em que reduz o montante de financiamento do subsetor portuário, o governo também é favorável à redução do valor das tarifas cobradas nos portos pelas Autoridades Portuárias. Do ponto de vista estratégico, é louvável o incentivo à redução dos custos nas operações portuárias, pois tornará o porto mais eficiente e atrairá mais usuários. Mas sob a ótica da Adminis-

---

<sup>10</sup> KAPEL, Raimundo F. em *Portos Brasileiros Novo Desafio para a Sociedade*

<sup>11</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE OPERADORES PORTUÁRIOS. *Síntese da Reforma Portuária Brasileira*. Disponível em [http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria\\_relsintese.pdf](http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria_relsintese.pdf). p. 6

<sup>12</sup> FEDERAÇÃO NACIONAL DE OPERADORES PORTUÁRIOS. *Síntese da Reforma Portuária Brasileira*. Disponível em [http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria\\_relsintese.pdf](http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria_relsintese.pdf). p. 7

tração do Porto, isso não é benéfico, já que reduz sua fonte de receita. Também faz parte da fonte de renda da Autoridade Portuária os empreendimentos e arrendamentos de áreas do porto. Abstratamente, isso seria muito proveitoso e poderia até suprir o que se deixou de arrecadar com as tarifas. Na prática, entretanto, o que ocorre é outro problema: os contratos de arrendamento não foram bem explicitados na Lei 8.630 de 1993 e surgiram muitas dúvidas e lacunas jurídicas. Com isso, muitos contratos encontram-se sob discussão judicial e enquanto perdura o processo, os valores devidos não são pagos.

O governo estabeleceu um modelo gerencial de administração – que é o mais moderno e o mais eficiente – mas não preparou os servidores das Autoridades Portuárias para essa mudança de paradigma. E quando os administradores portuários tentam realizar algum feito com o intuito de promoverem a eficiência e a lucratividade do porto, encontram entraves dentro dos Conselhos de Autoridade Portuária. Falta a mentalidade inovadora tanto às Autoridades Portuárias quanto aos CAPS para que a Reforma Portuária seja bem sucedida.

Outra inovação trazida pela Lei 8.630 de 1993 foi a divisão de parte do poder regulador local entre a Administração do Porto (que antes detinha o monopólio) e o Conselho de Autoridade Portuária – CAP, órgão criado pela lei. Ambas decidirão sobre as seguintes questões: desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção do meio ambiente, formação dos preços dos serviços portuários e desempenho dos serviços portuários.

Ressalte-se que outras entidades também exercem funções regulatórias dentro dos portos organizados e, em alguns casos, fora também, são as autoridades marítimas, aduaneiras, sanitárias, policiais, ambientais e de trabalho.

A Lei 8.630 de 1993 foi escrita de uma forma em que as funções típicas de Autoridade Portuária foram distribuídas entre duas entidades: o Conselho de Autoridade Portuária – CAP e Autoridade Portuária – AP. Mas o que se percebe no grau de desenvolvimento institucional apresentado é que não existe competência equivalente nas responsabilidades da Administração do Porto e os mecanismos de atuação do Conselho de Autoridade Portuária. Com isso, embora o modelo de exploração dos portos formalmente adotado no Brasil seja o tipo “*Landlord Port*”<sup>13</sup>, as Autoridades Portuárias não gozam de autonomia, bem como de visão

---

<sup>13</sup> O modelo “*Landlord Port*” é o modelo de administração de portos bastante difundido mundialmente. Caracteriza-se pelo modelo de administração em que atuam simultaneamente os setores público/privado. Esse conceito nasceu nos países em que os portos se desenvolveram baseados numa figura de autoridade pública atuando apenas na oferta de instalações comerciais para o segmento privado, com influência regional ou local, visando atrair negócios e atividades econômicas para a sua área de atendimento, ordenando, assim, o uso do solo de sua propriedade. É parte essencial de sua atividade a

empresarial de desenvolvimento regional que são necessárias para que tal modelo se desenvolva de forma satisfatória. Quanto à relação entre Administração Portuária e CAP, percebe-se que este tem limitado as iniciativas e atos de cunho empresarial da Autoridade Portuária. E isso pode ser justificado com a análise da forma de constituição do Conselho de Autoridade Portuária, que permite a presença no conselho de classes do setor portuário de interesses conflitantes entre si ou com os do próprio porto (usuários, trabalhadores e operadores). Com exceção dos representantes do setor público, que também participam do conselho decisório do CAP, os membros do CAP analisam e decidem matérias diretamente relacionadas com seus interesses pessoais.

Para se ter uma noção do que ocorre no interior do conselho, observemos que devido aos interesses muitas vezes antagônicos dos participantes, para alguns membros não haverá vantagem na promoção da concorrência intra ou inter-portos e terminais de uma mesma região. Já para outros membros, haverá benefício se a Autoridade Portuária cobrar tarifas abaixo do ponto de equilíbrio econômico, pelo menos no curto prazo. A maior parte dos membros não sofre grande impacto se as decisões do CAP não forem de encontro aos interesses públicos. Não se pode esquecer que a Autoridade Portuária, participante do grupo dos operadores portuários do Conselho de Autoridade Portuária, está mesmo numa posição de se auto-regular a partir de uma instituição externa.<sup>14</sup>

---

promoção do porto e a atração de empresas para se instalarem nos distritos industriais ligados a ele ou nos escritórios de sua vizinhança. O modelo *Landlord* tem como uma de suas características a forte atitude empresarial da Autoridade Portuária. No Brasil, algumas responsabilidades de caráter empresarial, normalmente cometidas à Administração do Porto, encontram-se nas competências do Conselho de Autoridade Portuária (CAP): fomentar a ação industrial e comercial do porto, desenvolver mecanismos para atração de cargas, estimular a competitividade.

Fonte: GEIPOT: "A Reforma Portuária Brasileira" - Setembro de 2001. p.12

<sup>14</sup> CASTRO, Newton de. *Os Desafios da Regulação do Setor de Transporte no Brasil*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Agosto de 2000. p.11

## 5. POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

A questão do financiamento da Administração Portuária não deve ser vista pontualmente. Embora seja uma área específica da gestão portuária, faz-se necessário que sua análise englobe fatores de outras áreas da administração a fim de se obter uma análise mais profunda e um resultado mais satisfatório.

É crucial que a Administração Portuária seja realmente economicamente e financeiramente autônoma, justamente para exercer sua função administrativa com competência e para não depender da iniciativa privada para se manter e essa dependência se tornar um fator impeditivo de uma atuação imparcial quanto às suas decisões.

Um exemplo de atuação que busca cumprir os novos preceitos trazidos pela Lei 8.630 de 1993 é o da Autoridade Portuária da Companhia das Docas do Rio de Janeiro. Vários setores estão envolvidos para executar a gestão dos Portos do estado fluminense.

Existe um planejamento estratégico, onde são definidas as ações a serem desenvolvidas a longo prazo pela Autoridade Portuária. Para isso, são obtidos os dados e informações necessários para esse processo, colhidos os posicionamentos de cada diretoria, revisados os indicadores de gestão e seus processos de medição, estabelecidas metas que permitam a avaliação no futuro do sucesso do direcionamento por meio dos indicadores, definidos projetos e estratégias para atingir as metas, e por fim, periodicamente esse planejamento é revisado.

Dentro do Planejamento do Desenvolvimento de Negócios, cujo objetivo é a definição dos caminhos e as ações para o desenvolvimento de negócios pela Companhia das Docas do Rio de Janeiro – CDRJ, são identificadas e analisadas oportunidades de desenvolvimento comercial para os portos, identificados os possíveis parceiros comerciais. São também definidas e planejadas as ações de desenvolvimento de negócios, envolvendo a manutenção e a busca de novos parceiros comerciais para os portos e a promoção da imagem da empresa (CDRJ). Quando da execução do desenvolvimento dos negócios, é importante mencionar que essa ação se faz conjuntamente com os arrendatários, inclusive, faz parte do plano a ajuda aos arrendatários a aumentar suas receitas de serviços e seu volume de mercadorias vendidas, bem como a conquistar novos mercados.

O Planejamento Orçamentário, em obediência a determinação do governo federal, possui as seguintes ações: definição de metodologia (incluindo critérios de rateio de despesas genéricas), estabelecimento de cronograma dos eventos do próprio planejamento orçamentário, garantia de disponibilidade dos recursos necessários à ocorrência dos eventos, coordena-

ção das sessões de planejamento, elaboração de documento com as conclusões consolidadas, apreciação desse documento pela área financeira e envio ao governo para aprovação.

No processo de Gestão de Investimentos, são executadas ações como a aplicação dos recursos disponíveis de médio e longo prazo, conforme o planejamento financeiro, a negociação das taxas de aplicação junto às entidades financeiras e o acompanhamento da movimentação financeira da CDRJ.

Dentro do processo de Administração do Caixa ocorre a coordenação, controle e execução das atividades de movimentação financeira de curto prazo da CDRJ e pode ser resumido nas ações com entidades bancárias e gestão das finanças de curto prazo.

O Planejamento Financeiro tem a função de definir o melhor perfil de investimentos e financiamentos para a CDRJ, visando ao desenvolvimento da empresa. Para isso, executa ações como o levantamento do perfil adequado para investimento dos recursos da CDRJ, observando-se seus planos estratégicos, táticos e operacionais. Há também a identificação das necessidades de recursos que suportem os projetos e metas da empresa, a consolidação do planejamento financeiro, o controle e avaliação da implantação desse planejamento e a proposição de ações corretivas na gestão de investimentos.

O quesito Captação de Recursos, de suma importância no âmbito desse trabalho, tem como objetivo captar recursos, exigíveis a médio e longo prazo, junto a entidades financiadoras ou ao Governo, para financiar as operações e projetos da Autoridade Portuária. Para tanto, são identificadas as fontes de financiamento disponíveis, negociados contratos de financiamento, preparada a documentação formal para as entidades financiadoras e mantido o relacionamento com bancos e demais entidades financiadoras.

Existem ainda os processos de Controle da Execução Orçamentária e a Administração da Contabilidade Gerencial, que são necessários dentro do sistema de administração empresarial.<sup>15</sup>

Percebe-se que a CDRJ revestiu-se com o modelo de gestão empresarial, organizando sua estrutura e estabelecendo metas de atuação, além de formas de revisão e controle de seus atos. Esse modelo é o que deve ser seguido pelas demais Administrações Portuárias.

Solução bastante viável e recomendada para o paradigma trazido pela Reforma dos Portos vem a ser a celebração de convênios. Além das delegações e concessões com a iniciativa privada, essa outra modalidade jurídica pode propiciar bons resultados financeiros para as

---

<sup>15</sup> COMPANHIA DAS DOCAS RIO DE JANEIRO: *“Plano Básico da Organização – PBO”*. Agosto de 2007. pp. 42, 48 a 51 e 90 a 105

Autoridades Portuárias, tendo em vista o grande interesse dos governos estaduais e municipais em atuar no setor portuário, o que garantiria mais uma fonte de recursos. Ressalte-se que as cláusulas devem ser bem estudadas e todas as dúvidas e lacunas dirimidas antes da celebração do instrumento que institui o convênio. Além disso, o governo federal deve ter mecanismos de controle da atuação das entidades convenientes.

Portanto, é mister que a Autoridade Portuária seja investida de um mandato certo e exclusivo de representante das autoridades públicas, sendo dotada de poderes regulatórios incontestáveis para poder agir e reagir nas situações que o mercado demandar. Ao mesmo tempo, deve estar blindada contra influências políticas e administrativas. Deve estar dotada de regime de autonomia econômica, financeira e empresarial compatíveis para o bom cumprimento de sua função regulatória dentro do modelo “*LandLord Port*”.

Não é errado pensar na possibilidade de uma futura privatização da instituição da Autoridade Portuária, acompanhada, é claro, de um sistema regulador compatível. De início, pode-se cogitar na fusão entre Conselho de Autoridade Portuária e Autoridade Portuária, na tentativa de minimizar os entraves ao desenvolvimento dos portos. Dentro desse cenário, o governo federal poderia ser incluído, promovendo investimentos conciliados com as verbas aprovadas em orçamento público na parte de infra-estrutura dos portos.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> CASTRO, Newton de. Os Desafios da Regulação do Setor de Transporte no Brasil. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Agosto de 2000. p.13

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em tempo de mudanças, como o que temos vivido desde o início da década de 90, não poderia o Brasil ignorar o fenômeno da globalização e da desestatização que foram as principais marcas do neo-liberalismo. A elaboração da Lei nº. 8.630 de 1993 demonstrou que nosso país tenta se inserir na nova dinâmica mundial.

No entanto, os problemas econômicos e culturais não podem ser olvidados quando da reestruturação do setor portuário. Vivemos num país carente, de baixa qualificação profissional, altamente burocrático e de pensamento corporativista. Na tentativa de implantar o novo modelo de administração dos portos, que em tese é muito bom, o governo se esqueceu ou não soube lidar com diversos fatores. Era necessário reduzir o contingente de mão-de-obra e a forma de contratação dos trabalhadores, mas não foi desenvolvido um programa eficiente de realocação desses trabalhadores nas regiões portuárias realizando outras funções. Sem falar da postergação em pagar as dívidas trabalhistas, que se tornaram um grande ônus para as Autoridades Portuárias. Com isso, houve enorme resistência (além da esperada) por parte dessa classe e somente os programas de demissão e aposentadoria voluntárias não foram eficazes para solucionar essa questão.

Outro fator importante foi a falta de respaldo jurídico para as novas figuras da Lei nº. 8.630 de 1993. O diploma legal mencionou diversas figuras, não as regulou. Era necessária a regulamentação de tais institutos como os contratos de arrendamento, concessão e delegação e as formas de captação de recursos pelas Autoridades Portuárias. Se isso tivesse ocorrido no tempo hábil, hoje diversas querelas judiciais não existiriam e muitas Autoridades Portuárias estariam bem melhor estruturadas.

As Autoridades Portuárias são figuras essenciais para o modelo de administração portuária proposto. A Lei da Reforma Portuária só citou a instituição uma vez. Programas governamentais buscaram definir a forma de atuação da entidade, mas de forma precária. Quer-se dar uma roupagem moderna a um ente cuja essência é retrógrada e passiva. O modelo de administração pública gerencial, que tem sido adotado por diversos governantes deve ser aplicado também às Administrações Portuárias. Esse modelo abandona a burocratização excessiva, a centralização dos poderes e preconiza a eficiência, a modernização e a parceria com o setor privado, assumindo uma posição reguladora e fiscalizadora. Percebe-se que estes são os elementos principais para uma Administração Portuária primorosa.

Faz-se imperiosa a atenção às formas de financiamento e de captação de recursos das Autoridades Portuárias. As parcerias com o setor privado são louváveis e um bom meio de otimizar o desenvolvimento dos portos. A possibilidade de delegar à iniciativa privada funções de operação portuária desonera a administração do porto que pode voltar seus esforços para obras de infra-estrutura e outros tipos de melhoria. No entanto, a contrapartida pela delegação deve ser bem remunerada, pois a operação portuária é uma atividade bastante lucrativa quando bem desenvolvida.

A Autoridade Portuária deve também receber apoio técnico e científico para definir suas ações. Sabe-se que em alguns portos, foram pedidos estudos para fundamentar a redução do valor das tarifas cobradas pelas Administrações Portuárias e para surpresa de todos, foi constatado que o valor da tarifa deveria ser reajustado, já que a administração portuária estava arcando com gastos dos operadores portuários. Os programas do governo que buscam reduzir o custo dos serviços devem evitar reduzir excessivamente o valor das tarifas, pois isso interfere pouco nos cofres dos usuários e compromete gravemente a receita das Administrações Portuárias e por conseqüência, sua capacidade financeira para cuidar de investimentos e despesas. As tarifas interferem bem menos nos custos dos usuários que os gastos com mão-de-obra, manuseio, transporte interno de carga e entrada e saída de embarcações, e já foi constatado nos últimos anos que o valor das tarifas teve pouco reflexo na formação dos preços globais para a movimentação de mercadorias.

Além do governo federal, cabe também às outras instâncias governamentais a busca de soluções para a minoração e se possível a supressão de parcelas sob suas responsabilidades e que colaborem com o reajuste dos serviços portuários.

Há que se observar com critério a atuação dos Conselhos de Autoridade Portuária, que foram criados para melhorar o entendimento entre as classes envolvidas na operação portuária. Ao contrário que tem sido observado, o CAP não pode ser um entrave à modernização e busca pela eficiência, tentando preservar interesses de determinadas classes.

De fato, o poder público (por meio da Agência Reguladora – ANTAQ, e demais órgãos relacionados ao subsetor portuário, sem esquecer das Autoridades Portuárias) precisa estar sempre atento – como órgão regulador que é – aos atos e negócios realizados nos portos, observando a eficiência e a satisfação dos usuários. Os preços cobrados aos usuários pelos concessionários e delegatários, em conseqüência dos contratos firmados com o poder público para a realização da operação portuária, devem ser rigorosamente fiscalizados. Igualmente é

papel do Estado verificar se ocorre o repasse à sociedade (mercado consumidor) dos benefícios obtidos pelos usuários do porto com a diminuição do valor das tarifas.

Por fim, não há como o governo federal se eximir de financiar a Autoridade Portuária. Todos os portos no mundo onde a modernização logrou êxito contam com o financiamento público em diversos projetos, mormente de infra-estrutura. Não há como garantir a idoneidade das administrações dos portos se elas não contarem com o financiamento público de suas atividades e dependerem exclusivamente das tarifas por serviços portuários e convênios com o setor privado.

A administração dos portos carece de boa administração, imparcialidade para tomada de decisões, atenção aos anseios dos usuários, estar atualizada com os rumos do mercado internacional, habilidade e traquejo para formar parcerias e convênios lucrativos, amparo dos órgãos públicos em âmbito técnico e financeiro. Tudo isso é necessário para uma atuação eficaz, eliminando seus problemas de passivo financeiro com a gradativa quitação de dívidas trabalhistas, previdenciárias e fiscais (muitas delas criadas em decorrência das mudanças da Reforma Portuária e não de uma má administração) e ampliação de suas fontes de custeio. Assim, será possível à Autoridade Portuária deixar de ser somente uma gestora de patrimônio e reguladora local e passar a operar efetivamente conforme o modelo gerencial, combatendo a formação de possíveis cartéis e monopólios e melhorando as condições dos trabalhadores, usuários e operadores portuários.

## 7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABPT. *Sobre a ABPT*. Disponível em <http://www.abtp.com.br/abtp.asp> Acesso em 31/05/2008

CASTRO, Newton de. *Os Desafios da Regulação do Setor de Transporte no Brasil*. In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. Agosto de 2000

COMPANHIA DAS DOCAS RIO DE JANEIRO: “*Plano Básico da Organização – PBO*”. Agosto de 2007. Disponível em [http://www.portosrio.gov.br/Modelos/Plano Básico da Organização – PBO](http://www.portosrio.gov.br/Modelos/Plano_Básico_da_Organização_-_PBO) Acesso em 08/07/2008

FEDERAÇÃO NACIONAL DE OPERADORES PORTUÁRIOS. *Síntese da Reforma Portuária Brasileira*. Disponível em [http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria\\_relsintese.pdf](http://www.fenop.com.br/novidades/reformaportuaria_relsintese.pdf). Acesso em 04/06/2008

GEIPOT: “A Reforma Portuária Brasileira” - Setembro de 2001

JÚNIOR, Richard Paes Lyra. *Reflexões acerca de um novo modelo de gestão portuária no Brasil*. Disponível em [http://www.r2learning.com.br/\\_site/artigos/curso\\_oab\\_concurso\\_artigo\\_129\\_Reflexoes\\_acerca\\_de um novo modelo de gestao portu](http://www.r2learning.com.br/_site/artigos/curso_oab_concurso_artigo_129_Reflexoes_acerca_de_um_novo_modelo_de_gestao_portu). Acesso em 31/05/2008

KAPEL, Raimundo F. *Portos Brasileiros Novo Desafio para a Sociedade*. Disponível em [http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF\\_SIMP/textos/raimundokappel.htm](http://www.sbpcnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/textos/raimundokappel.htm) Acesso em 31/05/2008