

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

**REFORMA PORTUÁRIA -  
PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**

**Por: Igor Moulin da Costa**

**Orientador  
CMG Wellington  
Rio de Janeiro  
2008**

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

**REFORMA PORTUÁRIA -  
PERSPECTIVAS PARA 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 Nautica (FONT) da Marinha Mercante.

Por: Igor Moulin da Costa.

**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**

Primeiramente agradeço à Deus por ter me iluminado com uma mente brilhante em busca de conhecimentos para desenvolver este trabalho.

Agradeço a minha mãe e toda a minha família, por sempre me incentivar a seguir com meus estudos. Também agradeço em especial ao meu pai porque, com certeza, torce muito pelo meu sucesso em minha jornada, esteja onde ele estiver.

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esta monografia à minha mãe e ao meu pai, Tânia Maria Moulin da Costa e Edson Ferreira da Costa, pelo carinho e amor e, sobretudo, pelo exemplo de vida.

A minha família, por demonstrar que mesmo os momentos mais difíceis podem ser superados com serenidade e perseverança. E principalmente a Deus por me dar saúde, força e esperança que alimentam a cada dia uma busca por um mundo melhor e ideal.

## RESUMO

A ligação intrínseca entre o desenvolvimento econômico do país e a presente eficiência dos portos é facilmente observada. Redução de custos e melhora no nível de serviços portuários são alguns dos resultados de um aumento de eficiência, o que geraria externalidades positivas para toda a economia nacional.

A criação de condições para o desenvolvimento sustentado da infra-estrutura aquaviária e portuária é essencial para a contribuição do sistema portuário brasileiro como um indutor do fortalecimento do comércio exterior.

O objetivo desta monografia é a apresentação de uma análise da construção do modelo atual de infra-estrutura portuária e de suas deficiências e limitações. Apresentar também uma proposta de criação de um modelo aperfeiçoado que vise incentivar o desenvolvimento da infra-estrutura aquaviária e terrestre dos portos. Para tanto, é importante a evolução do sistema portuário brasileiro na última década, bem como as atuais dificuldades que precisam ser superadas para a sua expansão.

Palavras-chave: reforma portuária, porto, infra-estrutura, deficiências e desenvolvimento.

## RÉSUMÉ

L'efficacité de nos ports et le développement économique de notre pays soient intrinsèquement connexés. L'augmentation de l'efficacité réduit des coûts et améliore la qualité des services portuaires et produit des effets positifs à l'économie entière. Afin de permettre au système portuaire Brésilien de contribuer comme un catalyseur pour renforcer et fortifier notre commerce international. Il est essentiel que des conditions pour soutenir le développement de l'infrastructure portuaire maritime et terrestre brésilienne soit créée.

Le but de ce document est de présenter une analyse du développement d'une mode courante des infrastructures portuaires aussi bien que ses insuffisances et limitations, afin de présenter des propositions de création d'un nouveau modèle dont le but est de stimuler le développement de nos ports infrastructurés. Ainsi, il est essentiel que, l'évolution du système portuaire brésilien dans les derniers décennies, aussi bien que les difficultés d'aujourd'hui qui doivent être surmontées afin que son expansion soit brièvement analysée.

Mots clés: réforme portuaire, port, insuffisances, d'infrastructure et développement

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 - Reforma portuária	10
1.1 - Antes da reforma.	10
1.2 - A lei portuária brasileira.	11
1.2.1 - Porto organizado.	13
1.2.2 - Modalidade de exploração das instalações portuárias.	14
1.2.3 - Titular de instalação portuária.	15
1.2.4 - O operador portuário.	15
1.2.5 - Órgão gestor de mão-de-obra (OGMO).	16
1.2.6 - Disciplina jurídica do trabalho avulso.	17
1.2.7 - Resultados	18
1.3 - Realidade atual.	18
1.3.1 - A situação dos portos brasileiros.	20
1.3.2 - A exploração portuária após a nova lei.	20
1.3.3 - O financiamento do setor portuário.	21
1.3.4 - O programa de treinamento dos portos.	24
1.4 - E o objetivo da reforma, foi alcançado?	25
2 - Perspectivas futuras	26
2.1 - Nas relações trabalhistas.	26
2.2 - O porto como um centro logístico.	26
2.3 - A cidade portuária do século XXI.	27
2.4 - Utilização de sistemas de EDI e implantação de plataformas de comércio eletrônico nos portos	26
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	<b>31</b>

## INTRODUÇÃO

A relevância dos portos para o funcionamento eficiente de uma economia pode ser descrita a partir do momento em que todos os bens e passageiros transportados através do mar requerem o uso de, pelo menos, dois portos. Na maioria dos países, a maior parte do comércio internacional e, em alguns casos, também grande parte do comércio doméstico, é feita através do transporte marítimo. Para remessas de longa distância, não há nenhum modo de transporte alternativo aos navios, exceto para cargas de pequeno volume e alto valor para as quais o transporte aéreo oferece a velocidade como vantagem.

O crescimento do comércio mundial vem provocando grande mudança em todo o setor marítimo. A crescente demanda por transporte e o valor dos fretes marítimos, tem influenciado a construção de navios cada vez maiores e especializados nos diversos tipos de carga existentes. Por sua vez, os portos precisam acompanhar a evolução de tais embarcações.

Durante os anos 80 (muitas vezes denominados a “década perdida”) e primeira metade dos de 90 o fraco desempenho econômico do Brasil reduziu a capacidade de financiamento do Estado e afetou profundamente os investimentos no setor portuário, o que resultou no conseqüente sucateamento de boa parte de sua estrutura. Somente a partir da segunda metade dos anos 90 iniciou-se um processo de concessão de áreas portuárias à iniciativa privada. A criação destes terminais privados desonerou a máquina estatal e aumentou o volume de investimentos no setor. Mais ainda falta muito ao país para alcançarmos um patamar próximo ao esperado.

# CAPÍTULO I

## Reforma Portuária

“Capent tua poma nepotes” Virgílio<sup>1</sup>.

### 1.1- Antes da reforma

Até 1990, o sistema portuário nacional era formado por portos administrados diretamente pela Empresa Brasileira de Portos S. A. (Portobrás), por Companhias Docas, por concessionários privados e estaduais.

Em função da administração centralizada, em que a União detinha o controle sobre a administração da grande maioria dos portos, existia o interesse de fomentar a transferência de investimentos para as regiões Norte e Nordeste, bem como reduzir as diferenças inter-regionais.

Como resultado desse processo, implantou-se pelo menos um porto organizado por estado, sendo que nas regiões Sul e Sudeste existem duas ou mais instalações portuárias de porte médio ou grande. O sistema portuário estatal contemplava um total de 36 portos, com diferentes graus de aparelhamento e de facilidades nem sempre compatíveis com os níveis de demanda por serviços portuários.

A extinção da Portobrás, em março de 1990, criou um certo transtorno administrativo, já que os portos e administrações hidroviárias diretamente controladas por

---

<sup>1</sup> Citado por Virgílio, Écloga IX, 50

ela também se extinguiram nessa mesma data. Para contornar essa situação, a União, por intermédio do Decreto 99.475, de agosto de 1990, autorizou o então Ministério de Infra Estrutura a descentralizar, mediante convênio, a administração dos portos, hidrovias e eclusas às sociedades de economia mista subsidiárias da Portobrás ou às unidades federadas, pelo prazo de um ano.

Ao longo do processo de extinção da Portobrás foi necessário, ainda, discutir os destinos de órgãos vinculados à empresa extinta, como o Instituto Nacional de Pesquisa Hidroviária (INPH), importante centro de estudos hidrológicos e de hidráulica, e a Companhia Brasileira de Dragagem (CBD).

Em virtude da importância desses órgãos para o desenvolvimento do setor, optou-se por uma desmobilização parcial, tendo sido posteriormente incorporados à estrutura das Docas do Rio de Janeiro.

Ao longo do período de 1990 a 1997, foram ampliados os modelos de gestão dos portos públicos brasileiros, principalmente em virtude de processos de descentralização e de delegação para os estados e municípios. Outro fato importante, ocorrido nesse mesmo período, foi a construção de um novo.

## **1.2- A Lei Portuária Brasileira – LEI N° 8.630/93**

Antes de tratar das transformações que aconteceram nas relações de trabalho portuário com a chegada da lei 8.630/93 primeiro é necessário fazer um resumo de como era o regime de trabalho no porto, que perdurou por mais de setenta anos, submetido totalmente ao controle exercido pelo Estado. Essa relação se resumiu nos seguintes pontos:

- a) Era totalmente regulamentada, por diversas leis esparsas e por meio de atos administrativos, não havendo nenhuma possibilidade de negociação;

- b) Havia total atuação de órgãos estatais na administração de todos os assuntos referentes à atividade portuária, tais como Sunamam (Superintendência Nacional da Marinha Mercante), Portobrás (Empresa de Portos do Brasil S/A), CSTM (Conselho Superior do Trabalho Marítimo), CRTM (Conselho Regional do Trabalho Marítimo) e as DTMS (Delegacias do Trabalho Marítimo) que regulamentavam todas as questões relacionadas ao trabalho portuário.
- c) No trabalho avulso, havia prerrogativa concedida aos sindicatos de trabalhadores para indicar, com exclusividade, os trabalhadores que comporiam as equipes de trabalho, sendo que apenas os trabalhadores matriculados na Delegacia do Trabalho Marítimo poderiam obter postos de trabalho, havendo, ainda, preferência legal para os trabalhadores sindicalizados.
- d) Os serviços de capatazia eram realizados por trabalhadores empregados das autoridades portuárias, fazendo com que houvesse uma divisão de responsabilidades, pois enquanto a mercadoria era transportada ou movimentada no cais ficava sobre a responsabilidade da Administração, mas quando chegava ao interior das embarcações, passava para responsabilidade do armador.
- e) Havia sim, como conseqüência, duas categorias de trabalhadores portuários no cais: os de capatazia, com vínculo empregatício firmado com a empresa estatal e os avulsos (estivadores, conferentes, consertadores, vigias e trabalhadores de bloco), surgindo, posteriormente, os avulsos de capatazia, que complementavam de forma supletiva o trabalho daqueles;
- f) Ausência de competição entre os portos, pois todos os preços cobrados pela movimentação de mercadoria, bem como as taxas cobradas pela Administração dos Portos eram calculadas sobre o valor da mão-de-obra utilizada, ou seja quanto maior a remuneração dos trabalhadores e a composição dos ternos, maiores os lucros dos empresários que operavam no porto e da própria Administração Pública.

A lei 8.630/93 não teve como intuito apenas modificar o sistema vigente, mas sim romper completamente com todo esse sistema, e o fez de forma drástica, alterando

profundamente as estruturas nas quais se fundavam o trabalho portuário, a administração de mão-de-obra e o modo de sua execução.

Seus principais objetivos eram o aumento de produtividade do setor portuário; a racionalização do ambiente de trabalho; o estímulo a participação do setor privado na construção e exploração de instalações portuárias, o incentivo à participação dos usuários de serviços, a melhoria da competitividade das exportações e o estímulo a navegação de cabotagem e interior.

Para atingir esses objetivos entretanto, foi necessário uma total revolução nos métodos de trabalho portuário, alterando suas estruturas e formas de agir, retirando quase que integralmente a interferência sindical nas formas de distribuição do trabalho e do controle sobre a mão-de-obra, causando com isso fortes e inevitáveis conflitos entre os principais atores da relação de trabalho portuário.

A nova lei dos portos, como ficou conhecida, provocou uma profunda reformulação nos conceitos utilizados na vida portuária brasileira, notadamente no que diz respeito à exploração das instalações portuárias, à prestação dos serviços portuários, as relações capital-trabalho, à administração portuária e à participação do Estado na atividade portuária.

### **1.2.1 – Porto organizado**

A lei 8.630/93 define porto organizado como o ‘construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a circunscrição de uma autoridade portuária’.

Contrapõe-se à ‘portos não-organizados’, que são geralmente pequenos e pouco movimentados, sem administração, resumindo-se, na maioria das vezes a um pequeno cais para recebimento de mercadoria.

Aliás, vale notar que a lei brasileira é a única legislação no mundo onde os portos são denominados portos organizados. Talvez essa denominação tenha o sentido de empenhar esforços para tornar nossos portos realmente organizados, ou seja, com ajustes progressivos no método e nas tecnologias de trabalho adequadas ao processo de modernização. Porto organizado é, assim, um conceito essencialmente funcional. É um conjunto de atributos e instalações onde se realiza o tráfego e as operações portuárias.

O titular da exploração portuária, conforme a lei é a União Federal, entretanto, através de concessão, a exploração do porto organizado poderá ser feita também por terceiros, desde que, mediante prévia licitação.

### **1.2.2 – Modalidade de exploração das instalações portuárias**

O sistema portuário brasileiro opera mediante duas modalidades de exploração das instalações: uso público e uso privativo. As de uso público estão sempre dentro da área do porto organizado, podendo as de uso privativo situar-se dentro ou fora da área do porto organizado. Ambas as modalidades de exploração poderão ser realizadas por pessoa jurídica de direito público ou privado, devidamente habilitada, na movimentação e/ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

### **1.2.3 – Titular de instalação portuária**

A lei, ao definir instalações portuárias em seu artigo 1º, § 1º, inciso V, exigiu para sua exploração personalidade jurídica do interessado, afastando a possibilidade de atuação de pessoas físicas ou entes despersonalizados.

As entidades concessionárias foram autorizadas a desmembrar as concessões. Assim, após vários processos licitatórios, os portos foram divididos e arrendados a várias empresas privadas. Surgiram, desta forma, muitos titulares de instalações portuárias e terminais privativos. Tais titulares, quando dentro da área do porto organizado equiparam-se, para efeito de requisição de mão-de-obra avulsa aos operadores portuários.

### **1.2.4 – O operador portuário**

O operador portuário é uma figura instituída pela lei 8.630/93, definida como ‘pessoa jurídica pré-qualificada para execução de operação portuária na área do porto organizado’.

A lei limita o exercício dessa atividade a pessoa jurídica, logo basta que tenha personalidade jurídica para que o operador possa por si, ou através de associação ou sociedade estabelecer-se como tal, estando inclusive previsto na lei a possibilidade de cooperativa de trabalhadores avulsos atuarem com operadores portuários.

O segundo requisito imposto pela lei é a pré-qualificação, que, no ensinamento de Hely Lopes Meirelles, ‘é a verificação prévia da idoneidade jurídica, técnica e financeira de firmas ou consórcios para participarem de determinadas e futuras concorrências de um mesmo empreendimento.

Cabe ao operador portuário a realização das operações portuárias, assim entendidas como a execução da movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, ou que se dá tanto em terra com a bordo.

### **1.2.5 – Órgão gestor de mão-de-obra (OGMO)**

Uma das principais e mais polêmicas inovações da Lei nº 8.630/93, foi a criação do Órgão Gestor de Mão-de-Obra, tendo como objetivo primordial centralizar e administrar a prestação de serviços nos portos organizados. O OGMO é um órgão gestor que concentra a administração do trabalho portuário.

Como se pode perceber, com essa criação da Lei nº 8.630/93, houve uma sensível mudança, de caráter geral, do sistema anterior para o atual: o que antes era feito pela Cia. Docas e pelos Sindicatos, ou seja, a administração da mão-de-obra passa agora a ficar centralizada ao OGMO.

Isso provocou um nítido enfraquecimento da representação sindical. A partir do momento em que esse órgão passou a ser responsável pela administração da mão-de-obra e pela elaboração das escalas de serviço, significou a princípio, o fim da representação legítima por parte do sindicato sobre a mão-de-obra. Antes da lei, os sindicatos efetuavam ainda o pagamento de férias, 13º salário e outras verbas aos trabalhadores portuários avulsos. A criação do OGMO tirou-lhes também essas prerrogativas o que propiciou uma enorme resistência por parte das diversas categorias de trabalhadores portuários avulsos, pois viam o OGMO como órgão externo, técnico e burocrático, tentando substituir os sindicatos. Houve, assim, grandes conflitos e imensa resistência, mas, ao final percebendo a inevitabilidade de tal mudança, tentaram aceitar e minimizar os prováveis impactos negativos do mesmo.

### **1.2.6 – Disciplina jurídica do trabalho avulso**

O artigo 26 da lei dos portos estabelece duas formas de prestação de trabalho portuário: o trabalho portuário avulso e o trabalho portuário com vínculo empregatício, sendo este uma inovação da lei, vez que antes dela, não era possível o trabalho portuário com vínculo empregatício, salvo na função de capatazia que era exercido por empregados das Companhias Docas.

Atualmente, as administradoras portuárias não operam mais no porto. Esse papel cabe ao operador portuário devidamente habilitado pela autoridade portuária. É ele o responsável por toda a operação portuária, não havendo mais aquela divisão de responsabilidade que havia no regime anterior. Para realizar essa operação, ele tem que contratar trabalhadores. Essa contratação pode ser de duas formas: ou pelo sistema de mão-de-obra avulsa, ou pela contratação através da CLT. São as duas únicas alternativas previstas na legislação.

O termo trabalhador portuário poderá designar tanto o trabalhador avulso, inscrito no OGMO, que presta serviço na área do porto organizado, sem vínculo empregatício, a diversos tomadores de mão-de-obra, quanto o trabalhador registrado no OGMO e cedido em caráter permanente, com vínculo empregatício a prazo indeterminado a operador portuário.

Assim, o trabalhador portuário é o trabalhador devidamente habilitado a executar atividades portuárias definidas em lei, realizadas nas instalações portuárias de uso público ou privativo, dentro dos limites do porto organizado, ou fora desses limites nos casos previstos em lei.

### **1.2.7 – Resultados**

Após a implementação da Lei dos Portos, o governo federal determinou o afastamento do setor público das operações portuárias, implementando o programa de privatização de instalações e operações nos portos públicos e também o de reestruturação das Companhias Docas, no qual se insere um programa de incentivo à demissão voluntária (PDV) que, em média, pagava ao trabalhador cerca de dez salários. Até novembro de 2000 a força de trabalho de trabalhadores vinculados às Companhias Docas havia sido reduzida em cerca de 70%, ou seja, passou a 3.544 trabalhadores (inclusive os aposentados no período).

### **1.3 – Realidade atual**

Conforme disposto no artigo 33 da Lei 8.630/93, compete à administração do porto fiscalizar a execução ou executar as obras de acesso aquaviário ao porto, bem como organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de carga e de pessoas, na área do porto. Para consecução de tais objetivos, as administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais.

Dessa forma, a autoridade portuária conta, em tese, com recursos para custear as diversas despesas do porto, como a dragagem e a manutenção do sistema viário. Embora exista arrecadação de recursos específicos para investimentos na infra-estrutura portuária, atualmente não há garantia de realização desses investimentos pelas administrações portuárias. Isso ocorre em função de dificuldades de natureza financeira, administrativa e operacional, que acabam por impedir a autoridade portuária de dispor dos recursos arrecadados. É importante ressaltar que a maior parte das Companhias Docas possuem passivos expressivos, notadamente dívidas trabalhistas, fiscais e previdenciárias.

Os operadores portuários, responsáveis pela execução das operações portuárias na área do porto organizado, já contam com linhas de financiamento de longo prazo para os seus investimentos, especialmente em obras civis no cais de acostamento e na área de armazenagem, na aquisição de equipamentos e *software* de gerenciamento e no treinamento de mão-de-obra especializada.

Entretanto, no que tange à autoridade portuária, em função da fragilidade econômica e financeira das Companhias Docas e das restrições dispostas na Resolução 2.827, de 30 de março de 2001, do Conselho Monetário Nacional, que trata do contingenciamento de crédito ao setor público, não tem sido possível ao setor financeiro apoiar os projetos de investimentos de tais companhias.

Não obstante, torna-se imperativo encontrar estruturas e mecanismos alternativos que permitam investimentos nas áreas comuns dos portos, como os serviços de dragagem e de acesso terrestre que prescindam de alterações na Lei 8.630/93, o que certamente demandaria mais tempo. A possibilidade de exploração da infra-estrutura aquaviária e terrestre pela iniciativa privada mediante delegação da autoridade portuária poderia ajudar a equacionar esses problemas.

Com a finalidade de permitir tal análise e complementar a visão do quadro atual dos portos brasileiros, dedicaremos as linhas seguintes a um aprofundamento no estudo do arcabouço jurídico envolvido na questão.

### **1.3.1 – A situação dos portos brasileiros**

Até o ano de 1999, oficialmente, por parte do governo federal, nada havia sido feito no sentido de desenvolver e aplicar este tipo de tecnologia no setor transportes, à exceção de algumas ações isoladas, como as desenvolvidas pela Receita Federal, como os sistemas SISCOEX e MANTRA, que não foram totalmente estruturados no sistema EDI e,

algumas iniciativas de empresas privadas, concessionárias de instalações e terminais portuários, especialmente os terminais de contêineres.

Entretanto, a partir do ano de 2000, por iniciativa do GEIPOT, o governo federal passou a estudar o assunto e já está, juntamente com a Secretaria de Transportes Aquaviários do MT, iniciando o desenvolvimento de um projeto para elaboração de estudos para o uso do EDI nos transportes, a começar pelo desenvolvimento e implantação de Plataformas Eletrônicas nos portos brasileiros.

Portanto, o desenvolvimento e a implantação dessa nova tecnologia no setor transportes, numa fase imediata para atender ao subsetor portuário brasileiro, é uma necessidade e uma exigência do mercado mundial, que o governo federal, pelas Autoridades Portuárias e por órgãos federais com interveniência nas atividades portuárias, como a Receita Federal, além da iniciativa privada, não podem desconhecer. O sistema portuário brasileiro não pode ficar à margem do desenvolvimento tecnológico ignorando essa importante ferramenta em uso nos demais portos do mundo com o objetivo de aumentar a produtividade e poupar esforços e recursos financeiros.

### **1.3.2 – A exploração portuária após a nova lei**

A responsabilidade pela exploração portuária é da União, segundo o art. 1º da Lei 8.630/93, que define que cabe a União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado. A exploração portuária pode ser feita através de uso público (porto organizado), ou de uso privado, tanto nos terminais de uso privado exclusivo (que movimentam apenas a própria carga), quanto nos terminais de uso privado misto (que movimentam cargas próprias e de terceiros).

Para a obtenção de concessão para exploração de terminais privativos é necessário que os interessados apresentem além de sólidos argumentos logísticos, também um grande volume de carga própria a ser movimentada. A desvinculação entre os terminais privativos

e os portos públicos coloca os primeiros em um patamar de concorrentes com os portos públicos.

Nos terminais de uso privativo misto, a União é quem regulamenta a exploração perante um contrato de adesão fechado com o terminal.

### **1.3.3 – O financiamento do setor portuário**

O setor portuário brasileiro desenvolveu-se tradicionalmente seguindo a linha sistêmica que implica a atuação dominante do governo federal. A Lei nº 8.630/93, mesmo introduzindo avanço, foi feita nessa perspectiva tradicional, reforçando a responsabilidade constitucional da União no setor portuário e preocupando-se com a eliminação dos focos de encarecimento dos custos de transportes, confirmando a tradicional visão sistêmica do modelo exportador da economia. 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.

Quem está realmente mudando o modelo portuário brasileiro é o governo federal, com base no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e nas leis de concessões e de delegações. A possibilidade de descentralização gerencial introduz a visão do desenvolvimento regional. Esse processo, em início de implementação, necessita ainda de algumas definições institucionais e econômico-financeiras que lhe permitam alcançar o sucesso desejado.

Em princípio, o desejo é implantar uma Administração Portuária, o mais autônoma possível, voltada para o crescimento regional ou local. O governo federal, porém, mantém suas responsabilidades de fiscal, regulador geral e promotor. A visão sistêmica dos

transportes não é de todo abandonada e está voltando a ser discutida nos processos de integração da Europa e do Mercosul.

A idéia central é o estabelecimento de um modelo misto, que compatibilize os interesses regionais com a percepção nacional e continental. Tal modelo exige a criação de espaços para diálogo, negociação e compromissos para evitar conflitos de interesses. Para tanto, tornam-se importantes as seguintes medidas:

- dotar a administração do porto de uma estrutura jurídica flexível, que lhe permita autonomia de atuação e ajuste, sem perda de tempo, às mudanças rápidas da realidade nacional e internacional no exercício do seu papel empresarial. Nesse caso, a situação jurídico-institucional das Companhias Docas seria adequada;
- preparar e ajustar o governo federal para as funções fiscalizadoras, reguladoras (sem entrar no campo privativo de regulação de cada Administração Portuária) e promotoras, para as quais devem ser estabelecidos um planejamento estratégico e um banco de dados.

Uma série de responsabilidades deve ser mantida no âmbito do governo federal, tais como:

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

Sendo a autonomia econômico-financeira essencial para a atuação independente da Administração Portuária, tornam-se necessárias:

- 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.

Quase todos os setores portuários do mundo são subvencionados pelo poder público central, regional ou local. Alguns países estabelecem processos sistemáticos, com percentagens definidas por tipo de projeto; outros preferem atuar caso a caso ou de forma mais discreta. No Brasil não deverá ser eliminada por completo a participação financeira do poder público no setor portuário. Alguns tipos de projetos têm naturalmente a necessidade dessa ajuda, como:

- projetos pioneiros e de alavancagem de novas atividades;
- projetos de caráter ambiental;
- projetos voltados à segurança;
- alguns projetos intermodais e de acessos terrestres e marítimos (inclusive obras de proteção).

A tendência da política de governo no Brasil para o setor é reduzir ao mínimo sua participação nos projetos e investimentos, transferindo tal responsabilidade, quando possível, para o setor privado. Paralelamente, deve-se estudar, junto com a Administração do Porto, uma solução que possa incluir a tomada de recursos de terceiros ou o aumento de sua receita própria gerada pela tarifa ou pelas rendas de outros empreendimentos. A participação financeira direta do governo federal deve constituir-se na última instância, esgotadas todas as outras possibilidades.

### **1.3.4 – O programa de treinamento dos portos**

De acordo com a Lei nº 8.630/93, o treinamento e a habilitação de trabalhadores portuários são tarefas a serem promovidas pelo OGMO, tendo o Conselho de Autoridade Portuária a atribuição de estabelecer os centros de treinamento em cada porto.

A execução do programa pode ser terceirizada mediante convênios ou contratos entre os OGMO e entidades de ensino, como universidades, fundações, escolas técnicas e outros.

Uma das principais entidades para a execução dos programas de treinamento é o Sistema de Ensino Profissional Marítimo, que inclui a mão-de-obra portuária. O sistema é coordenado pela Diretoria de Portos e Costas do Comando da Marinha (DPC), órgão central do sistema que planeja e controla o Ensino Profissional Marítimo e gerencia os recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (FDEPM), principal fonte de recursos do sistema.

O programa específico para os trabalhadores portuários avulsos é executado pelo OGMO em cada porto, com assessoria técnica da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR), efetuando convênio com as capitânicas para repasse dos recursos do FDEPM.

A DPC, como órgão central desse sistema, transferiu a execução e o planejamento do treinamento para o OGMO. Assim, o ensino é aplicado em cada porto, em um núcleo de treinamento administrado pelo OGMO ou por entidade por ele contratada, desde que instituído como centro de treinamento pelo CAP.

Os recursos financeiros oriundos do FDEPM são providos pela DPC, que os repassa aos OGMO mediante acordos administrativos. Em contrapartida, os currículos dos cursos são aprovados pela DPC.

Os centros de treinamento estão também utilizando recursos alternativos através dos governos estaduais e municipais.

Para os empregados de agências, de empresas de navegação, de empresas operadoras, dos órgãos gestores de mão-de-obra, dos sindicatos de trabalhadores e das administrações portuárias serão oferecidos cursos de aperfeiçoamento de pessoal, aplicados em todo o Brasil por intermédio da FEMAR.

#### **1.4 - E o objetivo da reforma, foi alcançado?**

Passados 12 anos, o objetivo da Lei 8.630 não foi atingido em decorrência do não cumprimento de dispositivos da nova legislação, particularmente aqueles relacionados as questões trabalhistas, acarretando em desestímulo ao ingresso da participação privada e, conseqüentemente de novos investimentos. As instalações continuam incompatíveis com o nível de desenvolvimento econômico nacional e muito aquém das necessidades do comércio exterior.

## **CAPÍTULO II**

### **Perspectivas futuras**

#### **2.1 - Nas relações trabalhistas**

De acordo com os estudos técnicos destinados à reestruturação das principais Companhias Docas é de cerca de 2.800 o número total de trabalhadores necessários para atender com sucesso às novas missões e funções que essas Companhias venham a desempenhar como autoridade e administradora de portos, transferindo todos os demais serviços à iniciativa privada.

#### **2.2 – O porto como um centro logístico**

Como um todo, estas mudanças ocorridas nos processos de produção e distribuição inevitavelmente tornam necessária uma reavaliação do papel dos portos na nova economia mundial e no ambiente territorial. O novo sistema de criação de valor exige que os portos sejam mais que simples ligações eficientes e *hubs* dentro da rede de transportes. Levando em conta sua localização estratégica e sua posição sem rivais dentro do processo de distribuição, os portos estão destinados a desempenhar um papel chave na organização do comércio, das cargas e no intercâmbio de dados. Isto supõe não somente a modernização dos serviços tradicionalmente oferecidos pelos portos, mas também seu incremento através do fornecimento de uma gama de serviços logísticos capazes de gerar vantagens sobre outras infra-estruturas de transporte (Pesquera, M. A. e Ruiz, J. R. 1996).

Paralelamente aos serviços prestados aos transportadores (carga, descarga, manipulação, armazenagem, etc.), os portos tem que incluir em sua gama de serviços a capacidade de executar operações suplementares tais como consolidação de carga e atividades de pré-comercialização (acondicionamento, etiquetagem, etc.). Porém, se um

porto deseja se tornar um verdadeiro centro de controle das atividades físicas, administrativas e organizacionais da cadeia de transportes, ele precisa prover serviços que facilitem o processamento e o gerenciamento de informações administrativas, comerciais e logísticas associadas com o fluxo de mercadorias (Pesquera, M. A. e Ruiz, J. R. 1996).

Estes serviços dependem do desenvolvimento de sistemas de EDI e sua introdução e assimilação são capazes não somente de facilitar a inserção dos portos dentro da estrutura de fabricação, cadeia de transportes internacional e rede de comercialização, mas também de desenvolver e enriquecer seu potencial.

### **2.3 – A cidade portuária do século XXI**

As relações entre o porto e a cidade são bastante complexas, sendo que algumas cidades desenvolveram-se em harmonia com seus portos enquanto outras nem tanto. Em muitos casos é difícil ou praticamente impossível traçar uma divisão entre os interesses e as atividades econômicas da cidade e do seu porto. Em outros, e aqui se inclui a América do Sul, as cidades mantêm uma relação difícil e conturbada com seus portos.

Neste último caso, ambos, cidade e porto, são administrados por organismos diferentes que se ignoram. Cria-se, então, uma separação entre os interesses das partes. A cidade ignora o porto e este, por sua vez, cresce como um organismo alheio à cidade. Nestes casos, tanto a cidade quanto o porto acabam perdendo inúmeras possibilidades de desenvolvimento econômico, comercial e de geração de empregos (Silva, G. e Cocco, G., 1999).

A reformulação da relação cidade porto e a elaboração de um modelo de gestão conjunta que aproveite o potencial de ambos podem impulsionar o desenvolvimento não somente da cidade e do porto como também de toda a *hinterland* adjacente.

As cidades portuárias possuem, nas atividades de seu porto, um dos elementos

básicos, senão o principal, do seu desenvolvimento econômico. Assim tem sido historicamente, e assim pode continuar a ser no futuro, se cidade e porto souberem assumir as novas funções e dinâmicas impostas pela globalização econômica.

Como já mencionado, os portos reúnem todas as condições para se tornarem centros de controle de toda a cadeia de transportes. Como tal, os portos devem estar aptos e desempenhar uma série de funções adicionais, tanto no que se refere a infraestrutura quanto na prestação de serviços.

O crescimento do comércio internacional, as novas técnicas de comunicação e o grande desenvolvimento do transporte multimodal, especialmente com o advento da containerização, estão impulsionando novas funções, uma nova concepção do papel da área portuária e, inclusive, das áreas portuárias urbanas próximas a elas.

Estas novas funções ligadas à organização dos transportes, armazenagem, logística e distribuição abrem um enorme leque de novas oportunidades que podem ser exploradas pela cidade, resultando em vantagens para ambas as partes. Se por um lado a cidade vislumbra uma grande oportunidade de desenvolvimento econômico e geração de empregos, por outro lado, os portos podem tirar proveito de tal desenvolvimento uma vez que passarão a dispor de serviços e mão-de-obra especializada local. No caso do porto, os benefícios podem ser ainda maiores caso se considere a possibilidade de ajuda financeira por parte da cidade.

## **2.4 – Utilização de sistemas de EDI e implantação de plataformas de comércio eletrônico nos portos**

No Brasil, diversos fatores positivos convergem para o desenvolvimento e implantação de um projeto dessa natureza em seu sistema portuário:

- atividade portuária sob a égide de uma nova lei;
- privatização total das atividades e serviços portuários;

- concessão à iniciativa privada da gestão e da operação de instalações e terminais portuários públicos;
- investimentos maciços em infra e superestrutura por parte da iniciativa privada;
- necessidade de regulação, controle e fiscalização por parte do governo das atividades portuárias privadas;
- necessidade de redução dos custos dos serviços e aumento dos índices de produtividade das operações e qualidade dos serviços;
- racionalização e agilização do fluxo documental.

Entretanto, a prática, nos diversos países onde o sistema foi implantado, tem demonstrado que as barreiras a serem vencidas geralmente são muitas, dentre as quais podem-se citar: a conscientização das Autoridades sobre a importância do projeto para o país; o correto entendimento do projeto pelas Autoridades e usuários; o convencimento e adesão ao projeto por parte das Autoridades Aduaneiras; a resistência de segmentos da comunidade portuária; as mudanças e ajustes necessários na atual legislação; a falta de apoio político; a definição da solução e do modelo técnico a ser adotado e a estratégia de implantação e gestão futura do projeto.

A premissa básica para o desenvolvimento e implantação de um sistema de EDI em um porto ou no sistema portuário de um país é a definição clara do objetivo do projeto.

Para sua implantação no Brasil, caberia ao governo federal a responsabilidade pela definição política de sua implantação, a visão e concepção geral do projeto, a determinação dos padrões de qualidade e serviços e a arquitetura básica e o financiamento da implantação. Por outro lado, à iniciativa privada caberia a responsabilidade pelo desenvolvimento, implantação e exploração do projeto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de globalização da atividade econômica têm provocado visíveis mudanças na estrutura produtiva, de transportes e da comercialização. A necessidade de acesso aos mercados de matérias-primas e consumidores exige um sistema de transporte marítimo cada vez mais abrangente, no sentido de atender às mais variadas regiões do planeta de modo eficiente. Para que o transporte marítimo seja eficiente e os mercados sejam alcançados de forma rápida e eficaz, é necessário que os portos acompanhe a evolução.

A crescente evolução tecnológica tem possibilitado a criação de máquinas e o desenvolvimento de processos cada vez mais sofisticados e eficientes. Tais avanços devem ser incorporados pela indústria portuária, com o objetivo de reduzir seus custos e melhorar a qualidade dos serviços. Estes avanços tecnológicos têm permitido o desenvolvimento de equipamentos destinados à manipulação de cargas de formas cada vez mais eficientes. Os portos que não incorporarem tais avanços se tornarão um gargalo dentro da cadeia logística, reduzindo a competitividade de todos os produtos que por ele precisarem passar.

A introdução dos contêineres como unidade de transportes padronizada, permitiu a integração entre os diversos modais, agilizando as operações de manipulação de carga, e reduzindo o tempo de trânsito dos bens entre clientes e fornecedores e contribuindo para a redução dos custos.

Ao desempenhar o papel de concentradores de cargas e atividades relacionadas a estas, os portos estão aptos a se tornarem coordenadores da cadeia de transportes e distribuição e, dentro de uma visão mais ampla, de parte do processo produtivo. E

nesse contexto de concentrador de atividades, a integração entre o porto e a cidade pode proporcionar vantagens a ambos. Para a cidade, o porto pode proporcionar um grande leque de possibilidades de desenvolvimento de novas atividades relacionadas aos serviços prestados no porto, para o porto e para seus usuários. O porto receberia os benefícios de dispor de uma gama maior de serviços, além da possibilidade de financiamento público local.

Em épocas de contração de gastos públicos, a participação privada não pode ser ignorada e deve ser incentivada. O papel do governo deve ser o de criar um cenário atrativo à iniciativa privada, ao mesmo tempo em que deve regulamentar a exploração do setor.

Por se tratar de uma indústria capital-intensiva, os conflitos trabalhistas tendem a aumentar em intensidade, à medida que a substituição da mão-de-obra pelo capital cresce como resultado inevitável do desenvolvimento portuário. Os governos, juntamente com a iniciativa privada, devem colocar em pauta a criação de planos alternativos, de indenização e recolocação da mão-de-obra em excesso.

Quanto ao sistema portuário brasileiro, a criação da Lei 8.630 de 1993 possibilitou uma maior participação da sociedade nas decisões relacionadas aos portos, através da criação dos CAPs. Mas o que verdadeiramente se pode concluir é que, até o presente, os objetivos da Lei 8.630 não foram plenamente atingidos, principalmente no referente a reforma trabalhista. Sem a implementação dessa reforma, que resultará em uma importante redução dos custos operacionais dos portos e terminais, o ingresso da iniciativa privada permanece restringido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - AGÊNCIA NACIONAL DOS TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS - ANTAQ.  
Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br>>. Acessado em: 22 jul. 2008.
- 2 - BAÑOS-PINO, J., COTO-MILLÁN, P. E RODRÍGUEZ-ALVAREZ, A.  
*Allocative efficiency and over-capitalization: an application. International Journal of Transport Economics, 1999. Vol. 26, N. 2, pag. 181 - 199.*
- 3 - REZENDE, S. *Modernización portuária: una pirámide de desafios entrelazados.* CEPAL, documento N. LC/G 2031, 1998.
- 4 - FERNÁNDEZ, J. E. DE CEA, J., FERNÁNDEZ, J, M. *Port privatization in developing countries. The case of container terminals. International Journal of Transport Economics, 1999. Vol. 26, N. 2, pag. 292 - 313.*
- 5 - GONZÁLES, M., TRUJILLO, L. *Análisis de la eficiencia portuária. Una revision de la literatura.* Mimeo, 2002.
- 6 - OLIVEIRA, C. T. *Modernização dos portos.* SP: Aduaneiras, 2000.
- 7 - SILVA, G., COCCO, G. *Cidades e portos: os espaços da globalização.* Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- 8 - XAVIER, M. E. A modernização dos portos, 2002. disponível em <[http://www.univap.br/biblioteca/hp\\_dez\\_2002/Revisada%20dez%202002/022.pdf](http://www.univap.br/biblioteca/hp_dez_2002/Revisada%20dez%202002/022.pdf)>
- 9 - CASTRO, N., ESPOSITO, J. R., CARRIS, L. *Definição e implantação dos novos marcos regulatórios nas áreas de infra-estrutura.* Brasília: Ipea/Sest, 1997.

10 - GEIPOT: “Acompanhamento dos Preços e Desempenho Operacional dos Serviços Portuários”, dezembro 2000.

11 - OLIVEIRA, G.J. e MATTOS, C.C.A.: “Defesa da Concorrência nos Portos”. Artigo disponibilizado pelo CADE, 1998.

12 - STA/MT (Secretaria de Transportes Aquaviários do Ministério dos Transportes): Anuário Estatístico Portuário – 1999.



