

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

REFORMA PORTUÁRIA: PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Por: Thamiris Marques Graciano de Almeida

**Orientador
Professor Conde
Rio de Janeiro
2010**

**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 Náutica (FONT) da Marinha Mercante.

Por: Thamiris Marques Graciano de Almeida

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

AVALIAÇÃO

PROFESSOR ORIENTADOR (trabalho escrito):

NOTA:

BANCA EXAMINADORA (apresentação oral):

Professor (nome e titulação)

Professor (nome e titulação)

Professor (nome e titulação)

NOTA: _____

DATA: _____

NOTA
FINAL: _____

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os amigos, por sempre estarem ao meu lado nas horas boas e difíceis da minha vida. Ao professores deste Centro pelo apoio e ajuda constante, pelos ensinamentos dos primeiros passos na construção da pesquisa e no desenvolvimento e conclusão desta dissertação. Aos meus pais, Andréa e Celso, pela batalha de toda uma vida buscando evidenciar o valor da educação e principalmente ao meu irmão Samuel por servir para mim como fonte de inspiração e força.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos que mais acreditaram e motivaram a realização de um sonho, sempre aprendendo com erros e buscando novos horizontes de conhecimento. À minha família em especial, por toda sua ajuda, dedicação e interesse na construção de um projeto de vida.

RESUMO

Nos dias de hoje, onde o país que possui um melhor sistema de transportes se desenvolve cada vez mais, podendo exportar e importar um maior número de mercadorias deve-se ter atenção especial para o sistema portuário. Após 17 anos da promulgação da lei 8.630, o trabalho a seguir apresentará as reais condições dos portos brasileiros, mostrando em quais aspectos os portos brasileiros melhoraram significativamente, e os pontos que continuam totalmente estagnados, apresentando os reais motivos desse descaso com a atividade portuária que hoje existe no Brasil.

Palavras-chave: lei, modernização, portos, transporte, descaso e futuro.

ABSTRACT

Nowadays, where the country possess the better system of transports that has being develop over more, being able to export and import a bigger number of merchandises, it must have special attention for the ports system. 17 years after the promulgation of the 8630 law, the work follow will present the real conditions of the Brazilian ports, showing in which aspects the Brazilian ports had improved significantly and the points that continue totally stopped, presenting the real reasons of this carelessness with the port activity that today exists in Brazil

Descriptors: law, modernization, ports, transport, indifference and future.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
I – ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA: ASPECTOS ECONÔMICOS E OPERACIONAIS	12
1.1 – Introdução	12
1.2 – Antecedentes Históricos	15
1.2.1 – O Surgimento da Navegação Marítima no Mundo	15
1.2.2 – A Expansão Marítima Européia	16
1.2.3 – O Início da Navegação Marítima no Brasil	17
1.3 – Os Portos no Brasil	20
1.3.1 – A Evolução dos Portos Brasileiros	22
II – A LEI DA MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS	24
2.1 – Introdução	24
2.2 – Lei da Modernização: Situação Anterior	25
2.3 – A Lei da Modernização dos Portos	30
2.3.1 – Criação	30
2.3.2 – Objetivos da Lei da Modernização Portuária	31
2.3.3 – Aspectos positivos criados pela Lei 8.630/1993.....	33
2.3.4 – Dificuldades Criadas pela Lei 8.630/1993	34
2.5 – Gestão Ambiental com a Lei	38
2.6 - E o objetivo da reforma, foi alcançado?	39
III – PERSPECTIVAS FUTURAS	40
3.1 - Nas relações trabalhistas	40
3.2 – O porto como um centro logístico	40
3.3 – A cidade portuária do século XXI	41
3.4 – Utilização de sistemas de EDI e implantação de plataformas de comércio eletrônico nos portos	42
CONCLUSÃO	44
BIBLIOGRAFIA	45

INTRODUÇÃO

No Brasil, cerca de 90% das exportações é realizada por via marítima, o que confere importância fundamental a qualidade dos serviços portuários prestados. A importância da eficiência dos portos brasileiros se torna ainda mais relevante por causa do crescimento das exportações, que vem ganhando força a cada ano¹.

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

Posteriormente, com a Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993) foram definidas novas competências para os setores públicos e privados na construção e operação da infra-estrutura portuária do país, até então de responsabilidade exclusiva do setor público.

O setor privado, com o interesse em melhorar a qualidade e agilizar seu trabalho, tornou-se responsável pelo aparelhamento portuário – incluindo os investimentos nos equipamentos necessários para a operação dos terminais e a recuperação e conservação das instalações – e pelas operações das áreas de embarque e desembarque de cargas.

O setor público manteve a responsabilidade pela construção e manutenção da infraestrutura portuária, incluindo projetos de dragagem e de acessos terrestres, projetos de meio ambiente e segurança e projetos de infra-estrutura, além da função fiscalizadora e promotora dos portos².

Assim, atualmente, o sistema portuário brasileiro é constituído por portos públicos organizados, a grande maioria localizada ao longo de mais de 7,4 mil km da costa brasileira, sob a administração das Companhias Docas, concessionárias estaduais, municipais ou privadas com inúmeros terminais de uso privativo e instalações portuárias privadas, operando cargas próprias e de terceiros.

¹ MARCHETTI, Dalmo dos Santos; PASTORI, Antonio. Dimensionamento do Potencial de Investimentos para o Setor Portuário. In: TORRES FILHO, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel (Org.). *Perspectivas do investimento 2007/2010*. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2006, p. 292.

² Ibid. p. 291.

Apesar de a situação dos portos brasileiros ter apresentado considerável melhora nos últimos dez anos com a criação da Lei da Modernização Portuária, ainda persistem preocupações legítimas com a possibilidade de esgotamento da capacidade por falta de investimentos elementares em obras como, por exemplo, dragagem para manutenção e aumento do calado (profundidade) do cais de atracação dos terminais arrendados nos portos públicos, melhoria dos acessos terrestres e marítimos³.

Os investimentos privados propiciados pela Lei possibilitaram tanto a construção de terminais modernos e aquisição de novos equipamentos, quanto à reestruturação dos sistemas de trabalho, com organização mais eficiente das operações. A produtividade mais que dobrou após dez anos, os custos caíram e foram criadas certas ilhas de excelência, especialmente na movimentação de contêineres, área na qual o ritmo de operação e os custos se equiparam aos padrões internacionais⁴.

No entanto, 15 anos após a publicação da Lei, ainda persistem problemas crônicos que transformam os serviços portuários num dos maiores entraves ao crescimento sustentável das exportações. Na prática, a soma de tais problemas resulta na baixa produtividade dos portos brasileiros. A falta de equipamentos nos portos causa atraso e engarrafamentos na entrada do terminal, aumentando o tempo da atracação, principalmente de navios graneleiros, tanto de sólidos, como de líquidos. A situação é tão crítica que, em alguns portos, os terminais públicos realizam a operação de transbordo com o equipamento do navio, devido a pouca disponibilidade de equipamento de terra e infra-estrutura portuária. Além do mais, a falta de dragagem de manutenção, assim como da dragagem para o aumento do calado do cais, tem provocado sérios atrasos na atracação e desembarque de mercadorias. A quantidade de documentos e exigências legais para a liberação das cargas compromete o desempenho das exportações. São necessárias aprovações de diferentes organismos para que a carga possa sair do porto, elevando os custos aduaneiros. Após a Lei, o governo brasileiro ainda continua com alto nível de interferência estatal, engessando um setor cada vez mais fundamental ao aumento da competitividade dos produtos exportados. A referida Lei ainda impede a flexibilidade, a velocidade das decisões e das operações.

³ Ibid. p. 292.

⁴ Rumos - Informativo Mensal. *Dez Anos Depois. A Lei de Modernização dos Portos Continua Gerando Grandes Controvérsias*. São Paulo: Fertimport, a. 7, n. 84, set. 2003.

A importância do tema é dada pela conjuntura econômica que conduz a discussão sobre os portos no Brasil investigando a legitimação da Lei da Modernização dos Portos.

A – Problemática da Pesquisa:

Quais os fatores que levaram os portos no Brasil a um estado de abandono antes da Lei da Modernização Portuária e quais os impactos e perspectivas que a lei trouxe para os portos brasileiros?

B – Objetivo:

Identificar e analisar a visão dos teóricos portuários sobre os fatores que levaram os portos no Brasil a um estado de abandono antes da Lei da Modernização Portuária e verificar também os impactos que a mesma trouxe para os portos brasileiros.

C – Hipótese

A hipótese inicial que orienta este estudo faz supor que o motivo que levou os portos brasileiros a um estado de abandono antes da Lei da Modernização Portuária foi a falta de empenho do Governo Federal em investir nos portos, pois seria necessário um investimento bastante elevado.

O impacto que a Lei da Modernização Portuária trouxe para os portos brasileiros propiciou um maior desenvolvimento dos portos, permitindo assim, aumentar as exportações e, conseqüentemente, a economia do país.

D – Delimitação do Estudo

Este estudo não pretende analisar de forma detalhada cada um dos portos do Brasil, mas apenas estudar o desenvolvimento, administração e logística de uma forma geral após a Lei 8.630/ 93 e os impactos e perspectivas trazidos por ela.

I – ADMINISTRAÇÃO PORTUÁRIA: ASPECTOS ECONÔMICOS E OPERACIONAIS

1.1 – Introdução

A maior parte das pessoas, ao refletir sobre os portos, imagina apenas sua composição física. A estrutura portuária é algo bastante abrangente, não se limitando apenas a grandes espaços onde são realizadas as chegadas e saídas de navios. A infraestrutura marítima é compreendida de aparelhamento e estrutura que possibilite a melhor logística, rapidez e segurança para a condução de mercadorias ou pessoas⁵.

O porto é uma composição muito complexa, pois além de ser necessário espaço suficiente, precisa de estrutura para atracar os navios com suficiente tecnologia de maquinários para carregar e descarregar os navios, dos armazéns onde são estocadas as mercadorias, de maneira adequada, de um fácil acesso rodoviário e ferroviário que possibilitem a entrada e saída de cargas para os portos. Além disso, precisa possuir pátios de contêineres com equipamentos monitorados preferencialmente via satélite, terminais especializados para movimentar veículos, embaçadores de grãos com grande capacidade operacional e substituição de mão-de-obra⁶. Todos estes fatores desenhavam o perfil almejado dos portos brasileiros duzentos anos depois da decisão histórica de Dom João XI por os pés em solo brasileiro⁷.

No passado, os portos se encontravam em situação precária. O exportador acabava não tendo outra opção e pagava pela morosidade dos serviços, pela falta de investimento do governo e pela deficiência e atraso em relação aos demais portos do mundo.

A necessidade de uma lei que favorecesse intensas modificações na legislação dos portos do Brasil era de extrema necessidade até então. Por este motivo, foi criada a Lei

⁵ SANTANA NETO, José Vieira. A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um Estudo dos Impactos da Privatização da Operação Portuária na Movimentação da Carga Containerizada no Porto Público Organizado de Salvador. Salvador. 2005. 141 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

⁶ ZENKER, Ana Luiza. *Segundo Subsecretário, Investimentos do PAC, em Portos Privilegiam Logística*. Agência Brasil de Notícias. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/21/materia.2008-01-21.0411488388/view>>. Acesso em: 21 abr.2010.

⁷ OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. A Abertura dos Portos. São Paulo: Editora SENAC, 2008, p. 327.

8.630/93, com o título de Lei da Modernização Portuária, que tinha como finalidade básica trazer para os portos brasileiros uma nova forma de administração⁸.

Atualmente, os portos mudaram bastante, até pela tecnologia que hoje é acessível. No entanto, mesmo com a Lei da Modernização, muito ainda há de se fazer para os portos brasileiros transformarem-se em modelo de eficiência como alguns portos do mundo. Os problemas que separam os portos brasileiros dos maiores e melhores portos do mundo não são apenas geográficos, mas também de gestão⁹.

O porto de Roterdã na Holanda, por exemplo, que é considerado um porto completo, continua sempre buscando inovações, substituindo novas estruturas¹⁰, tendo em vista que um porto nunca está totalmente completo com o surgimento de novas tecnologias e equipamentos.

Os Portos no Brasil atualmente não são mais apenas locais onde são feitas as movimentações, armazenamentos e o transbordo de cargas, mas importantes alicerces na reestruturação da matriz de transporte, com objetivo de elevarem a competitividade das empresas e de aumentarem as exportações¹¹. Os portos são empurrados para transformações profundas, refletindo a globalização da economia que busca a otimização dos recursos, rapidez no deslocamento dos produtos e controle hegemônico das operações.

No entanto, o fator trabalho, por exemplo, que é um dos mais antigos segmentos responsáveis pelas mudanças ocorridos em meados dos anos 90, ainda enfrenta crise de ajustamento, com perdas sucessivas de antigas conquistas, com algumas categorias profissionais praticamente descaracterizadas e postas sob o regime de concorrência¹².

A logística portuária no Brasil também é ineficiente. Os altos custos de movimentação das cargas, o excesso de mão-de-obra e a baixa produtividade elevam bastante os custos nos nossos portos.

⁸ BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. *Impacto da Lei nº 8.630/93 nas Dinâmicas Portuárias e Relações Internacionais Brasileiras*. Jus Navigandi. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8674>>. Acesso em: 02 fev. 2010.

⁹ HUMMEL, Guilherme. *Portos do Brasil dão Virada, mas Custos Continuam muito Altos*. Comunidade Virtual Logística. Disponível em: < http://www.cvlog.net/Arquivos/Portos_Custos.htm>. Acesso em: 04 mar.2010.

¹⁰ OLIVEIRA, Carlos Tavares. *Portos e Marinhas Mercantes: Panorama Mundial*. 4a ed.. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 41.

¹¹ SOARES, Carla Cristina. *Processo de Modernização dos Portos Brasileiros*. Santos. 2005. 83 p. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em MBA Comércio Exterior e Negócios Internacionais). Universidade Católica de Santos.

¹² OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. Op. Cit., p.327.

O Porto de Santos no estado de São Paulo, por exemplo, é o maior da América Latina, com custo logístico, em média de US\$ 200,00. No entanto, na Europa estes custos ficam pela metade e em Buenos Aires ficam em média US\$ 40,00¹³.

Além disso, o Governo Federal tem firmado contínuos acordos com estados, municípios e corporações privadas, ora transferindo poderes de administração, ora autorizando a construção de novos terminais, na maior parte das vezes para utilização própria, como extensão de atividade de origem. Ainda nesta mesma direção, portos federais remanescentes, com aplicação da Lei no 8.630/93, entraram em um processo de segmentação de seus domínios, arrendando áreas para os setores privados, que operam esses espaços utilizando rigorosamente conceitos de logística, como se fossem portos autônomos. Ficam para as Companhias Docas as atribuições de autoridade portuária, responsável por um modelo condominial que prove a administração de todos e cuida da infra-estrutura portuária, como a dragagem, sinalização dos canais de acesso, fornecimento de água e energia elétrica, arruamento e guarda interna. Há atualmente no país, pelo menos 72 unidades portuárias que fazem as ligações entre regiões do país (cabotagem) com o exterior (longo curso), cujas operações, em 2006, somaram 692,8 milhões de toneladas de cargas diversas¹⁴.

Essas unidades compõem um complexo quadro, no qual entram portos sob autorização estadual, portos sob delegação a estados, a municípios, portos sob concessão a empresa privada e outros vinculados diretamente a Secretaria Especial dos Portos (SEP). A SEP é ligada ao presidente da República, sendo retirados do âmbito do Ministério dos Transportes os portos marítimos brasileiros.

Contudo, é notório o crescimento da atividade portuária no período após 1993. De qualquer ângulo que se examine, analisando os dados que envolvem o setor em pesos e valores, nota-se uma expansão bem superior ao crescimento da economia brasileira, tendência que também se observa para o comércio exterior mundial. Em 1990, por exemplo, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento, Industrial e Comércio Exterior, as exportações nacionais¹⁵, em Valor FOB (*Free on Board*)¹⁶, somaram US\$ 31,4 bilhões, número que subiu

¹³ HUMMEL, Guilherme. Op. Cit., acesso em: 04 mar. 2010

¹⁴ OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. Op. Cit., p.328.

¹⁵ Ibid. p. 328.

¹⁶ FRANCO, Felipe da Silveira et al. A Embalagem como um Importante Elemento nos Negócios Internacionais e o Atendimento ao Cliente como Diferencial Competitivo – o Caso da Empresa Polyenka Ltda. In: Seminários em Administração FEA-USP, 9, 2006, São Paulo. Disponível em:

para o equivalente a US\$ 137,5 bilhões, em 2006. Trata-se de uma expansão de 337,9% no período, com média anual de 9,67%. Por sua vez, o fluxo de importação cresceu 341,5%, de US\$ 20,7 bilhões em 1990 para US\$ 91,4 bilhões em 2006¹⁷.

1.2 – Antecedentes Históricos

1.2.1 – O Surgimento da Navegação Marítima no Mundo

Desde o início dos tempos, os homens deslocavam-se de terra em terra a procura das migrações dos animais que caçavam, fugindo das tribos hostis que os perseguiam e dos perigos glaciais em movimento que os ameaçavam. Cerca de 10.000 a.C., no final da última glaciação, quase todas as regiões da Terra, a exceção das zonas polares, estavam descobertas e habitadas pelos nossos antepassados da Idade da Pedra.

No início, os homens tinham dois grandes e bons motivos para se lançarem as descobertas: a posse de novos territórios e o comércio. Assim, os primeiros exploradores estavam empenhados nas trocas comerciais e na conquista. Um dos meios usados para tais finalidades foi através do mar, que já não mais servia exclusivamente como meio de subsistência. O mar foi o portal e via de entendimento e transporte de abrangência mundial, o caminho de união entre as nações e os povos¹⁸.

A atividade marítima foi originada na Antigüidade. O homem, nessa época, utilizava as navegações marítimas, fluviais e lacustres para seu deslocamento e de suas mercadorias. Os portos sempre estiveram incluídos no contexto do desenvolvimento da humanidade, atuando como elo entre os deslocamentos aquaviário e terrestre.

Tiveram como precursores na utilização do mar para fins comerciais os povos egípcios, 3.000 a.C. Construíram os primeiros navios com a finalidade de trocar papiros e trigos pelas madeiras do Líbano. Após estes povos, surgiram outros que desenvolveram várias outras atividades do comércio marítimo, como os Fenícios, Romanos e Gregos.

<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/184.pdf>. Acesso em 10 abr. 2010.

¹⁷ OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. Op. Cit., p 329.

¹⁸ VIANNA, Regina Cecere. *O Direito do Mar na Idade Média*. Revista Biblos, v. 21, p. 239-50, Rio Grande – RS, 2007. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/ojs/index.php/dbh/article/view/846/330>>. Acesso em: 15 mai. 2010.

Os Fenícios aprenderam e desenvolveram a arte náutica com os Egípcios e a dominaram durante 200 anos com o seu comércio. Os Gregos, após derrotarem os Persas, compreenderam a importância do mar formando ampla hegemonia marítima na região ao extinguir o poder fenício, até serem derrotados pelos romanos. Os Romanos estenderam seu império até o mar do Norte, fundaram Londres, construíram faróis em Ostia e Dover e melhoraram os portos¹⁹.

1.2.2 – A Expansão Marítima Européia

A expansão marítima surgiu no século XV, iniciada por Portugal e Espanha, tendo como marco maior a chegada às Américas por Cristóvão Colombo em 1492. Colombo queria encontrar novo caminho às Índias navegando na direção leste-oeste. Ele aportou nas Antilhas, chegando a Cuba, Santo Domingo e El Salvador achando estar no Japão.

A entrada da Espanha no meio das grandes navegações gerou uma polêmica com Portugal pela posse das terras recém-descobertas a oeste da Europa. A discussão é intermediada pelo Papa, que escreveu a Bula "Inter Coelestia", em que as novas terras seriam divididas por uma linha imaginária a cem léguas das Ilhas de Cabo Verde, em que Portugal ficaria com as terras a leste e a Espanha ficaria com as terras a oeste. Com a insatisfação de Portugal, no ano seguinte é determinada a revisão do acordo que não satisfazia aos interesses da coroa portuguesa.

Na busca de evitar o desgaste de um conflito armado, os espanhóis aceitaram a revisão do acordo com uma nova intermediação papal. Assim, em junho de 1494, é decretado o Tratado de Tordesilhas em que ficava estipulada a demarcação de um novo meridiano localizado a 370 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde. Os territórios a oeste seriam explorados pela Espanha e os a leste, pelos lusitanos. Dessa forma, o novo acordo garantia a exploração de Portugal em boa parte dos territórios que hoje constitui o Brasil.

As viagens dos países ibéricos continuaram exclusivas até a descoberta de ouro na América pelos espanhóis, despertando o interesse de outras nações do velho continente, que procuravam complementar suas monarquias com novas colônias. Passaram a refutar o Tratado de Tordesilhas e, ao mesmo tempo em que procuravam desbravar novas rotas para a Ásia, se

¹⁹ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p.20.

utilizavam de táticas de pirataria e tomavam posse da terra descoberta utilizando o princípio da “Usucapião”.

A expansão marítima não só aumentou o fluxo comercial da Europa como também aumentou o nível científico. Foi, na época, desenvolvido o astrolábio, a bússola, novos tipos de embarcações e cartas de navegação. Os novos conhecimentos adquiridos, somados a nova visão idealizada pela era Renascentista, ampliaram os horizontes europeus, facilitando o pleno desenvolvimento da expansão ultramarina. A expansão foi responsável pelo surgimento de um mercado mundial baseado no capital gerado pelas atividades comerciais, afetando todo o sistema produtivo e favorecendo a consolidação do Estado Nacional.

A caravela, embarcação adaptada pelos portugueses no século XV, revelou-se o navio mais adequado na realização de expedições de exploração. Possuía casco estreito e fundo, dando grande estabilidade. Contudo, a grande novidade da embarcação foi o uso de velas triangulares em mar aberto, as quais permitiam a caravela uma melhor capacidade de manobra, mesmo com pouco vento.

1.2.3 – O Início da Navegação Marítima no Brasil

Os portos brasileiros sempre desempenharam papel de extrema importância no desenvolvimento nacional. Suas histórias começaram com o descobrimento. Pedro Álvares Cabral chamou de Porto Seguro, unindo provavelmente sem saber, mas com *feeling* de marinheiro, os sentidos etimológicos (passagem, porta) e figurativos (abrigo, refugio) fornecidos pelo termo latino *portus*.

A importância dos nossos portos foi aguçada com o intercâmbio Colônia – MetrÓpole obrigatoriamente marítima, pois muitos deles deram origem a novas cidades, cuja importância era medida pela capacidade de abrigo de seus portos e pelas riquezas que por eles transitavam, como em Salvador, Ilhéus, Rio de Janeiro e Santos.

No caso do Rio de Janeiro, por onde embarcavam o ouro de Minas Gerais, pode-se dizer que sua influência estendeu-se a diversas cidades que surgiram no percurso entre as minas e o porto. Já nessa época, a importância dos portos era vital para a economia brasileira, apesar de, por três séculos, serem permitidos apenas aos navios portugueses neles adentrarem.

As atividades portuárias sempre estiveram relacionadas à história economia do Brasil²⁰.

A abertura dos portos as "Nações Amigas" em 1808 não pode ser compreendida fora do contexto histórico em que ocorreu. Logo após a declaração de Napoleão do Bloqueio Continental em 1806, no qual proibia as relações comerciais dos países europeus com a Inglaterra industrial, a situação da coroa Portuguesa tornou-se insustentável. Desde o século XVIII, Portugal foi um dos principais aliados da Inglaterra e tornou-se alvo da ação de Bonaparte interessado na anexação da península Ibérica ao Império Francês. Com o inevitável confronto com a França expansionista em 1807, a transição da Corte portuguesa provocou a chamada "inovação colonial"²¹.

Juntamente com a retirada da corte portuguesa da Europa foi fechada a porta do continente europeu pelos franceses por terra e pelos ingleses pelo mar (que tinham forte comércio marítimo com Portugal). Em 28 de janeiro 1808, D. João aportou na Bahia e assinou a Carta Régia, decretando a Abertura dos Portos as Nações Amigas. Garantiu a manutenção das fronteiras do Brasil até tentando ampliá-las e, assim, solidificou a unidade territorial do grande país. O que de fato este decreto autorizou foi exclusividade das relações comerciais com a Inglaterra e os portos do Brasil. Passaram a receber navios não apenas portugueses, que carregam e descarregavam bens de consumo, mas também de nações consideradas amigas. Eram operações rudimentares e morosas; as mercadorias embarcavam e desembarcavam nas costas dos primeiros estivadores brasileiros, certamente escravos, que utilizavam precárias pontes de madeira, ou trapiches.

O texto marcou o fim do Pacto Colonial, o qual, na prática, obrigava que todos os produtos das colônias passassem antes pelas alfândegas em Portugal. Assim, os demais países não podiam vender produtos para o Brasil, nem importar matérias-primas diretamente das colônias alheias, sendo forçados a fazer negócios com as respectivas metrópoles. A abertura dos portos no Brasil era inevitável como se sucedia com todas as outras nações européias que tinham possessões ultramarinas. As colônias estavam ligadas as metrópoles pelo pacto colonial. A medida foi promulgada interina e provisoriamente, enquanto não se consolidava

²⁰ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p.20.

²¹ OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. Op. Cit., p. 108-9.

um sistema geral que efetivamente regulasse tais medidas, como se dizia no preâmbulo desse diploma legal²².

No respectivo artigo, estipulava-se, em primeiro lugar, que fossem:

[...] admissíveis nas alfândegas do Brasil todos e quaisquer gêneros, fazendas e mercadorias, transportadas em navios estrangeiros das potências que se conservam em paz e harmonia com minha real coroa ou em navios dos meus vassallos, pagando por entradas 24%.

[...], regulando-se a cobrança destes direitos pelas pautas ou aforamento por que até ao presente se regulam cada uma das ditas alfândegas, ficando os vinhos, aguardentes e azeites doces, que se denominam molhados, pagando o dobro dos direitos que até agora nelas se satisfaziam.

Em segundo lugar, não só os "vassallos" da Coroa portuguesa, mais também os "soberanos estrangeiros", pudessem:

*[...] exportar para os portos que bem lhes parecer, a beneficio do comércio e da agricultura que tanto desejo promover, todos e quaisquer gêneros e produções coloniais, à exceção do pau-brasil outros notoriamente estancados [ou seja, sob o monopólio da coroa], pagando por saída os mesmos direitos já estabelecidos nas referidas capitánias [...]*²³

No mês seguinte, Dom João VI deixou Salvador e partiu em direção ao Rio de Janeiro, transformando a cidade em sede da Monarquia. A viagem durou varias semanas, chegando em 7 de março de 1808, um longo momento, durante o qual cresceu a expectativa dos estadistas portugueses mais próximos do poder sobre o rumo político que viria a prevalecer e, em particular, sobre a composição do ministério a formar no Rio de Janeiro. Na nova capital, o príncipe-regente tomou varias medidas: revogou a proibição das manufaturas no Brasil; criou o Desembargo do Paco e a Mesa da Consciência e Ordens; a Casa da Suplicação do Brasil; a Intendência Geral da Polícia; a Imprensa Régia; a Real Junta do Comércio; Agricultura; Fábricas; Navegação e o Banco do Brasil. Os anos seguintes de sua permanência no Brasil foram marcados pela assinatura dos tratados com a Grã-Bretanha (de amizade, aliança, de comércio e navegação, além da elevação do Brasil a Reino Unido de Portugal e Algarves).

Entre todas estas medidas, a mais importante foi em 7 de março de 1810 com a impressão da Carta Régia. Em primeiro lugar, sintetizava e justificava as medidas e compromissos estabelecidos pela corte no Rio, procurando tranquilizar politicamente os

²² Ibid. p. 109-10.

²³ Ibid. P. 109-10.

interesses econômicos dos destinatários na metrópole; em segundo lugar, procurava minimizar os efeitos do tratado luso-britânico de 1810, anunciando um conjunto de providências que garantiriam o desenvolvimento econômico do reino, sobretudo no seu componente continental. O texto desembocava na preferência por um modelo de desenvolvimento centrado na agricultura. A industrialização teria de ser preterida em benefício de um desenvolvimento agrícola que assegurasse simultaneamente uma especialização produtiva vantajosa e uma indução futura de desenvolvimento das manufaturas²⁴.

Finalmente, em fevereiro de 1821, tropas portuguesas dos quartéis do Rio de Janeiro amotinaram-se e exigiram que D. João VI retornasse a Portugal. Houve conflitos e mortes e só o rei poderia evitar uma guerra civil. Assim, nomeou Regente seu filho primogênito em 22 de abril de 1821 e quatro dias depois embarcou para Lisboa. Já o seu herdeiro, Pedro de Bragança, no entanto, recusava-se a regressar exclamando em 9 de janeiro de 1822, ante instâncias do Senado da Câmara do Rio de Janeiro: "*Diga ao povo que fico!*". Em 7 de Setembro de 1822, Dom Pedro declarou a independência do Brasil e proclama-se Imperador. O resto do reinado de D. João VI pode ser resumido em tentativas de reversão desta medida e de pacificação entre os filhos Pedro e Miguel²⁵.

1.3 – Os Portos no Brasil

A história portuária brasileira foi caracterizada por um estreito relacionamento com o poder público. O grande marco inicial da atividade portuária comercial no Brasil é o ano de 1888, quando foi outorgada a concessão do porto de Santos a investidores privados por 90 anos. Este viria a tornar-se o maior porto brasileiro em termos de valor econômico da movimentação portuária.

Uma nova fase portuária foi criada com o Presidente Getúlio Vargas no poder. A primeira regulamentação e sistematização da legislação portuária foi através do Decreto nº 24.447, que esclarecia e oficializava as expressões: "administração do porto", "instalação portuária" e "serviço portuário", além do decreto nº 24.511 de 22 e 29 de junho de 1934, que regulava a utilização das instalações portuárias.

²⁴ Ibid. p. 111-12.

²⁵ Ibid. p. 304-5.

"A administração do porto pode ser dependência direta do Governo Federal, ou de concessionário, ou arrendatário, a quem, por contrato, tenha sido delegada a execução daqueles serviços", segundo o parágrafo único do art. 2º do Decreto nº 24.447.

Em 1966, o Decreto-Lei 5 criou o conceito de Terminal Privativo, permitindo a "embarcadores ou terceiros... construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o poder público ou prejuízo para a segurança nacional e a exploração se faça para uso próprio". Esse decreto não só assegurou o monopólio da prestação de serviços de movimentação portuária aos portos públicos, como também assegurou rendas extraordinárias, através da cobrança de uma taxa sobre a movimentação de mercadorias fora do cais público, assim como sobre a utilização do porto, quando as instalações de uso privativo se situavam na área sujeita a jurisdição da administração do porto.

Até 1975, os portos públicos eram administrados pelos Estados ou por empresas concessionárias estatais ou privadas sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Naquele ano, foi criada pela Lei 6.222 de 10 de julho/75, a Empresa Brasileira de Portos S.A. – PORTOBRAS – com o intuito de desempenhar atividades relacionadas com a exploração, construção e administração dos portos, enfim, responsável pela gestão dos portos públicos brasileiros. Vinculada ao Ministério dos Transportes, foi encarregada da definição dos programas orçamentários, das políticas tarifárias e das disposições sobre novos investimentos. Esta centralização excessiva de domínio no poder do Estado, associada a não influência da comunidade de usuários – exportadores importadores e armadores – gerou desentendimento da matriz com relação aos custos portuários e gerando baixa produtividade da operação portuária.

A PORTOBRAS passou a controlar uma gama variada de instituições divididas em três grandes grupos: o Sistema PORTOBRAS (Companhias Docas e portos da administração direta); as empresas concessionárias de portos (privadas e estaduais); e os terminais de uso privativo. A empresa do governo passou a administrar 25 portos, dos quais, 15 eram controlados por oito Companhias Docas e dez por ela mesma. Assim, a tão almejada descentralização não ocorreu.

A PORTOBRAS foi extinta em março de 1990, pela lei nº 6.222, de 10 de julho gerando certo transtorno nos portos brasileiros, já que a administração dos portos também neste mesmo momento foi extinta. Com a desativação da PORTOBRAS, a política portuária

brasileira passou, transitoriamente, a competência da Secretaria de Transporte Aquaviário (STA) e ao Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNAT), subordinados ao Ministério dos Transportes. Determinou-se que os portos passassem a ser administrados diretamente pelas Companhias Docas Federais, outros oito com concessionárias estaduais, um sob concessão privada e com quatro portos que já eram privados.

Foi necessário também discutir sobre a extinção de alguns órgãos que, juntamente com a PORTOBRAS, também foram eliminados, como o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviária (INPH) e a Companhia Brasileira de Dragagem (CBD).

Entre os anos de 1990 até 1997, foi aplicado nos portos o modelo de gestão de portos públicos brasileiros até a criação da Lei da modernização portuária²⁶.

1.3.1 – A Evolução dos Portos Brasileiros

Tendo em vista a multiplicidade de funções que os portos passaram a assumir, além das operações de carga e descarga, há um aspecto importante a salientar associado ao desenvolvimento portuário e a transformação ocorrida nos portos, permitindo transformá-los de centros de transporte em plataformas logísticas. Embora essa categorização não se baseie no tamanho ou na localização geográfica do porto, nem na sua gestão pública ou privada, foi a partir da visão baseada nos três critérios seguintes que os portos vêm se desenvolvendo: a política, a estratégia e a atitude de desenvolvimento portuário; o escopo e a extensão das atividades portuárias, particularmente quanto aos aspectos associados à área de informação; e a integração da organização e das atividades portuárias²⁷.

Os portos de 1ª geração geralmente têm seus próprios sistemas de informação, documentação e estatística e não possuem qualquer consideração quanto à compatibilidade entre os seus sistemas e aqueles dos usuários do porto. Nos portos de 2ª geração, os governos, as autoridades portuárias e os fornecedores dos serviços portuários têm uma compreensão mais ampla quanto às funções dos portos marítimos, visualizando-os como centros de serviço de transporte, industrial e comercial. Nesses portos, as diferentes atividades tornaram-se mais

²⁶ FERREIRA, Gian Carlos Moreira; TOVAR, ANDRADA, Antonio Carlos de. *A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 209-230, jun. 2006.

²⁷ GOEBEL, Dieter. A Competitividade Externa e a Logística Doméstica. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (Org.). *O Desafio das Exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002, p. 283-365.

integradas com o aumento de volume e da rápida rotatividade da carga através de todo o porto. Nos portos de 3ª geração, os agentes econômicos têm uma compreensão e uma atitude bastante diferentes quanto ao gerenciamento e desenvolvimento de seus portos, pois os vêem como um nóculo no complexo de rede de distribuição e produção internacional, ou seja, participam mais ativamente do comércio internacional.

Uma comparação das características descritas com a visão dos administradores portuários brasileiros e, conseqüentemente, das atividades realizadas nesses locais, permite deduzir que os portos brasileiros ainda se encontram num estágio entre a 1ª e a 2ª geração²⁸.

²⁸ Ibid. p. 283-365.

II – A LEI DA MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS

2.1 – Introdução

Na década de 90, graças à imprensa, foi promovida uma intensa campanha para o grave problema portuário brasileiro. Os portos nacionais estavam em estado tão deplorável que passou a ser do conhecimento geral da sociedade.

Há uma ou duas décadas, poucas pessoas imaginavam a importância dos portos no comportamento global da economia do país. Atualmente, com a difusão do relevante assunto, os principais blocos da sociedade, inclusive na área universitária, estão cientes da importância que foi a urgente modernização dos portos para a economia do Brasil e seu desenvolvimento²⁹.

Pela falta de ação e seguindo o bom momento da economia e do comércio exterior que estavam por se recuperar após a abertura comercial de 1990, o poder público decreta uma legislação corajosa que visava à reestruturação dos terminais portuários, o progresso logístico, a retirada do poder das mãos dos temperamentais e ineficazes sindicatos de categorias, bem como a criação de órgãos gestores para bombear eficiência nas artérias laborais das estruturas aquaviárias.

Atualmente 95% das trocas comerciais internacionais dependem inteiramente da eficiência do transporte marítimo no Brasil e, portanto, do bom funcionamento dos portos.

A atividade portuária sofreu grandes mudanças após o decreto da Lei nº 8.630/93 de Modernização dos Portos, que transformou por completo sua estrutura no que diz respeito à produtividade, investimentos, relações trabalhistas e tecnologia.

Mesmo que não inteiramente funcional até os dias de hoje, a Lei de Modernização dos Portos foi um marco no sistema brasileiro de fluxos internacionais³⁰.

²⁹ OLIVEIRA, Carlos Tavares. Op. Cit., (Modernização dos Portos), p 15.

³⁰ ERVILHA, Renata de Albuquerque. *Impactos da lei 8.630 sobre a infra-estrutura de terminais de Containers e na viabilização da navegação de cabotagem de carga geral no Brasil*. Rio de Janeiro. 2006. 88p.

2.2 – Lei da Modernização: Situação Anterior

A promulgação da Lei da Modernização dos Portos já passou de dez anos; contudo, os portos no Brasil estavam em estado de verdadeiro abandono.

A situação dos portos brasileiros no passado foi uma confirmação real de que o governo não é um bom administrador portuário. Sempre se mostrou impossibilitado de preencher com a agilidade que o setor solicita as necessidades apresentadas pelo dinamismo da atividade, e, pior, tornava ainda mais problemática à administração dos portos ao utilizá-lo como moeda política. Dessa forma, o que se via era demasiada interferência do Estado, burocracia em excesso e falta de investimentos que modificaram nossos portos para sucatas. Essa condição originava tristeza e revolta aos que conheciam portos estrangeiros e podiam comparar com os portos brasileiros, com equipamentos obsoletos, excesso de pessoal, morosidades e greves.

Iniciaram-se nas décadas de 1970 e 1980, debates chamados de "reelaboração dos espaços portuários nacionais". Começava-se a discutir a problemática dos portos, especialmente a ociosidade e os altos custos. Empresas titulares de terminais portuários de uso privado deram início a uma busca de soluções para confrontar os problemas que mais atrapalhavam suas atividades como: a cobrança excessiva de tarifas por parte das administrações portuária; o centralismo do setor portuário ditado pelo modelo gestor vigente; a independência da contraprestação de serviços e a crescente pressão monopolista das entidades sindicais de trabalhadores avulsos contra as instalações portuárias privatizadas.

Por outro lado, os investimentos do governo em obras portuárias foram diminuídos de maneira drástica durante os anos 80, e não houve ação significativa de projeto da expansão ou da modernização do setor, o que fez crescer o desconforto de empresários e usuários dos portos nacionais.

Modelo Falido e os 50 Impostos

Antes de 1993, definitivamente o modelo portuário nacional não atendia as necessidades mínimas que o comércio brasileiro exigia. Tarifas controladas pelo Estado, inexistência de concorrência nas operações, falta de investimento em equipamentos e em infraestrutura, tudo isso levava ao desequilíbrio das contas, a conseqüente aumento dos custos

e a perda da competitividade. Para se ter uma noção da situação dos portos brasileiros anteriormente, para um navio entrar no porto de Santos, tinha que pagar aproximadamente 50 impostos, além das contribuições recolhidas por fora.

A obsoleta e corporativa estrutura portuária brasileira também era penalizada com a sobreposição de vários órgãos voltados para determinado setor, o que provocava burocracia sufocante dos procedimentos e que apontava ainda dificuldade adicional: as transações entre mão-de-obra e capital se davam de forma centralizada, já que o poder de decisão incumbia a uns poucos representantes sindicais universais, que especificavam normas a todos os portos brasileiros.

As empresas que dispunham de terminais privativos não podiam operar cargas de terceiros, pois a legislação evitava a concorrência com portos públicos, mesmo que nestes, as filas de espera provocassem o consumo de divisas em sobreestadia. Os portos brasileiros tinham o "cheiro de mofo" e burocracia; pareciam ambientes inóspitos, com muros sujos que os isolavam das cidades e desencorajavam qualquer tentativa de proximidade por parte da população. Bem distinta do que ocorria nos terminais europeus, os portos brasileiros eram vistos como uma espécie de buraco negro na rota do comércio exterior brasileiro.

Como exemplo, entre 1990 e 1993 os portos brasileiros empregavam 45 mil pessoas e, apesar disso, em 1991 só embarcaram 320 milhões de toneladas (7.111 toneladas por empregado). Enquanto isso, o porto de Roterdã na Holanda, com seus 2 mil funcionários, movimentou 290 milhões de toneladas (145.000 toneladas por empregado).

As atividades marítimas e portuárias eram administradas por varias leis, decretos e portarias³¹. Antes da Lei da Modernização, os portos impediam o sonho de competitividade dos produtos brasileiros pela ação do corporativismo sindical e pela ineficiência gerencial.

No âmbito logístico, o trabalho nos portos marítimos não atendia parâmetros de competitividade como, ganho de tempo, redução de distancias, tornar seus produtos mais baratos, baixar fretes no mercado interno e concorrer no mercado externo. Antes da lei, este trabalho era bastante prejudicado por falta de equipamentos necessários para fazer o trabalho logístico, por carência de pessoal qualificado para desenvolver a atividade e por falta de interesse e de investimento do governo.

³¹ OLIVEIRA, Carlos Tavares. Op. Cit., (Portos e Marinha Mercante), p. 65-6.

Favorecimentos e privilégios costumavam ser bastante comuns. Na época, usualmente ocorria nomeação de um presidente administrativo dos portos, onde era comumente encontrado um político e não um profissional da área qualificado³².

A situação dos portos brasileiros era desordenada comparada com outros portos no exterior, principalmente num mundo de crescente globalização, onde eram cada vez mais imprescindíveis transportes competitivos, capazes de colocar produtos com competência em qualquer mercado. Portanto, não ocorreu uma mudança visionária para o setor, mas havia urgentemente a necessidade de uma nova medida legal para a regulamentação do meio³³.

A Necessária Reforma Portuária

Foram muitas reivindicações, especialmente dos usuários dos portos, que exigiam mudanças. Os novos ares respirados pela concordância da Carta Magna em 1988, a democratização dos estabelecimentos e a globalização abasteciam terreno fértil para inovação e a esperança de um Brasil melhor.

A principal comprovação para o implemento de uma reforma portuária, além da necessidade de desonerar e desobrigar o Estado em estar presente em atividades de natureza privada, era dar uma moldura mais harmônica aos portos, com o perfil do mercado a que está implantado, principalmente no que se refere à logística dos fluxos de cargas portuárias e a maior proximidade com o cliente portuário.

Era urgente e necessária a reforma do sistema portuário nacional, pois a falência da estrutura portuária já se encontrava próxima. Quem primeiramente levantou a bandeira da mudança brasileira foi um grupo de empresários.

Os altos custos de manuseio de cargas eram mais sentidos nos produtos de menor valor agregado como os da siderurgia brasileira e, em 1989, a situação era quase insustentável.

Com a posse do presidente Fernando Collor, o empresário Jorge Gerdau Johann Peter, que comandava o setor siderúrgico e presidia a Associação de Exportadores Brasileiros,

³² XAVIER, Marcelo Elias. *A Modernização dos Portos*. Disponível em: <www.univap.br/biblioteca/hp_dez_2002/Revisada%20dez%202002/022.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2010.

³³ FARIA, Sergio Fraga Santos. *Transporte Aquaviário e a Modernização dos Portos*. São Paulo: Aduaneiras, 1998, p. 39.

escortado de outros líderes, ofereceu ao presidente recém-empossado algumas idéias para reduzir os custos portuários nacionais. O então presidente concordou com as modificações propostas e sugeriu que estas poderiam ser feitas por Medidas Provisórias, mas que eles (os empresários) deveriam preparar-se para dar apoio ao governo. Com este acordo, foi criado então a Ação Empresarial Integrada (AEI), que primeiramente reuniu cinco confederações e cinco entidades de classe.

A AEI tinha como finalidade "sensibilizar as autoridades na obrigação de viabilizar um novo regime jurídico para os portos nacionais" e dar ao governo o apoio de que necessitava. A AIE traçou como meta conseguir a privatização dos serviços portuários, a quebra do monopólio da mão-de-obra avulsa e a licença para os terminais privados operarem cargas de terceiros. A partir daí, uma equipe trabalhou durante sete meses no Palácio do Planalto compondo Medidas Provisórias em total segredo. Quando a mesma encontrou-se quase pronta, aproximadamente três dias antes de sua assinatura, o serviço de inteligência da Marinha informou que o assunto havia vazado e que, se a MP fosse editada, "correria sangue nos portos". O presidente Collor então resolveu transformá-la em projeto de lei e remeter (no início de 1991) a Câmara Federal.

Portos e Modernidade

A reforma do sistema portuário situava-se em primeiro lugar entre as modificações de base necessária ao efetivo aprimoramento da economia nacional. O amplo debate do relevante assunto naquela época, particularmente através de intensa campanha esclarecendo a imprensa, permitiu a todos entender que, modernizar os portos brasileiros, correspondia colocá-los em nível operacionais semelhantes aos de outros países.

Comprovado o atraso, foi espantosa a diferença de qualidade e custos dos serviços entre os Portos de Santos e o do Rio de Janeiro e os maiores complexos do planeta, como Roterdã, Antuérpia, Cingapura e Hamburgo. Como na questão dos portos não ha "jeitinho" nem "características próprias" que possam ser avocados, a solução era mesmo seguir o exemplo internacional dos mais movimentados e eficientes.

Numa análise comparativa com os sistemas mais modernos e produtivos existentes nesse setor na escala mundial, foi criada a Lei da Modernização Portuária, verificando que a renovação dos portos nacionais se dividia em duas vertentes, uma indissolúvelmente depende

da outra. Antes mesmo da parte matéria, a primeira diz respeito à desatualizada regulamentação que rege as operações do cais, compreendendo normas de 60 anos atrás, muito antes, portanto, da introdução dos novos meios de transporte marítimo, como os contêineres; navios graneleiros para embarques automáticos de grãos, minério e óleo; navios *roll-on roll-off*, entre outros³⁴.

A outra vertente pautada com a modernização dos portos diz respeito aos equipamentos e acomodações propriamente ditos. Basta simples comparação fotográfica entre os visuais dos portos brasileiros e alguns dos principais portos estrangeiros para notar a imensa diferença existente. Em Santos e no Rio o que predomina são enferrujados e obsoletos guindastes e gruas, tão antigos quanto à regulamentação em vigor.

O problema dos portos brasileiros era de simples solução, em face das irretorquíveis condições determinadas para a necessária modernização. O governo não dispunha dos abundantes recursos para o indispensável reequipamento e a empresa privada não aplicaria um centavo no setor enquanto não tivessem o controle dos serviços. A evidente exigência de aquisições para aplicação e aquisição dos novos e onerosos equipamentos foi, sem dúvida, a causa principal da rápida privatização dos maiores portos do mundo. Obviamente, empresário algum, de qualquer nacionalidade, iria oferecer o controle dessas fantásticas e caríssimas pontes rolantes (custam cerca de US\$ 8 milhões cada) a um funcionário público ou sindical por melhor credencial que possa oferecer.

Criou-se então, o impasse cuja solução, única e universal, era a passagem das atividades portuárias para o setor privado que, se quisessem bons e competitivos serviços, teriam que investir em equipamentos operando-os, como de direito, com os próprios empregados ou os avulsos de sua livre-escolha.

Assim, devido a fatores que afetavam intensamente os custos da operação portuária, que inviabilizavam a participação de empresas com competência técnica e competitividade na disputa de mercados internacionais, em face a essa "rede de ineficiência" que surgiu o termo conhecido como Custo Brasil. Essa denominação foi utilizada para designar todos os custos

³⁴ OLIVEIRA, Carlos Tavares. Op. Cit., (Modernização dos Portos), p. 27.

extra fábrica incidentes sobre o produto, que amortizava, e até eliminava, sua competitividade frente a concorrentes estrangeiros no mercado internacional e no próprio mercado brasileiro³⁵.

O projeto de Lei da Modernização dos Portos não é perfeito, mas é fruto de saudável harmonia, onde cederam empresário, trabalhadores e o próprio governo³⁶.

2.3 – A Lei da Modernização dos Portos

2.3.1 – Criação

Os portos brasileiros eram administrados pela Empresa Brasileira de portos S.A(PORTOBRAS), que explorava o cais comercial como operador portuário e era ao mesmo tempo, a autoridade portuária nacional. A PORTOBRAS significou, na época, um avanço considerável, com importantes investimentos em aparelhamento e infra-estrutura portuária.

Porém com o passar do tempo, a PORTOBRAS foi caindo em uma série de vícios por parte do poder público e sindical, transformando-se em um gigante com dois monopólios claramente definidos. Sua influência não só abrangia setores governamentais, mas também se fazia sentir no parlamento, de onde existiam membros dos sindicatos portuários que foram eleitos senadores e deputados e de lá exerciam o seu poder.

A PORTOBRAS foi extinta em 1990 e foi iniciada a reestruturação do setor portuário no Governo Collor no auge da reforma administrativa, sendo determinado que os portos passassem a ser administrados pelo Ministério dos Transportes, via Companhias Docas, através do Projeto de Lei 08/91, tendo propostas do setor encaminhado para o Congresso Nacional em fevereiro de 1991, visando à privatização e propondo diminuir regulamentação excessiva do sistema portuário nacional.

Buscava-se diminuir o monopólio estatal na operação portuária e a participação do Estado nos diversos segmentos do setor portuário na administração das Companhias Docas com a criação dos Conselhos de Autoridades Portuárias.

Os debates em relação a este projeto foram tomando forma no congresso nacional até que, em 25 de fevereiro de 1993, foi promulgada a Lei 8.630, conhecida como "a Lei da

³⁵ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p. 58.

³⁶ Ibid. p. 28

Modernização Portuária". Assim, foi determinado de forma irrevogável o início do processo de modernização dos portos brasileiros. Esta lei fundamentou-se nos modelos dos mais atualizados portos europeus.

Foi mudada a estrutura dos portos brasileiros, dando um grande passo para colocar o país mais perto dos demais países de grandes movimentações de cargas³⁷.

A ação tomada pelo Governo Federal destinou-se "primordialmente a modernizar a retrógrada estrutura portuária brasileira". Naturalmente que, depois da publicação da lei, os estudiosos detalharam os diversos objetivos da mesma, pois, no mundo jurídico, após a publicação, passa a ter vida própria.

Esta nova lei, dentre outras medidas, determinou a transferência do controle dos portos para o Ministério dos Transportes, a privatização de serviços e operações portuárias, estabeleceu situações para que houvesse competitividade entre e dentro dos portos³⁸.

Dessa forma, com a privatização das operações portuárias no Brasil, as operações de trabalho portuário não seriam mais obrigação do governo e sim das empresas privadas designadas para exploração através de concessões por até 25 anos, com direito a renovação por igual período.

É certo que o processo ainda não foi concluído e ainda havia muito a fazer até o afastamento total do poder público dessas atividades. Atualmente, muitos portos brasileiros ainda são administrados totalmente pelo governo, com pouco ou nenhuma intervenção privada³⁹.

2.3.2 – Objetivos da Lei da Modernização Portuária

O Poder Executivo com o Projeto de Lei nº 08/91 conduziu a apreciação do Legislativo o programa de reestruturação do Sistema Portuário Nacional como saída para a crise que o setor atravessava e estabelecia uma das bandeiras da política econômica de cunho liberal com o qual, o Governo Collor almejava superar a grave crise econômica, política e social que o Brasil atravessava.

³⁷ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p. 23-4.

³⁸ XAVIER, Marcelo Elias. Op. Cit., Acesso em: 15 abr. 2010.

³⁹ KEEDI, Samir. *Logística de Transporte Internacional: Veículo Prático de Competitividade*. 3a ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007, p.55.

O Projeto de Lei 08/91, que aprovado transformou-se na Lei 8.630, representou uma forte mudança no papel do Estado no subsetor portuário. As alterações promulgadas compreenderam vários níveis da administração portuária, de exploração dos terminais e das relações de trabalho ao fixar limites na atuação do Estado e remover entraves ao pleno exercício do trabalho e da livre iniciativa.

Objetivava-se assim, modernizar as estruturas portuárias brasileira, corroídas pela falta de investimentos e pela prática de preços desproporcionalmente superiores aos de seus similares internacionais. Produtos e insumos seriam também afetados por repercussão igual na importação e na cabotagem, constituindo assim, ponto de desestrangulamento para a economia do país⁴⁰.

Dessa forma, ficou claro que os três principais objetivos da Lei da Modernização Portuária foram:

- A privatização dos portos, com a finalidade de gerar recursos para o governo, de modo a reduzir suas dívidas mobiliárias;
- Incentivar a concorrência entre os portos e terminais de forma a reduzir os custos e obter maior eficiência;
- Acabar com o monopólio dos trabalhadores portuários.

Outros objetivos também são observados na lei, como permitir a exploração da operação de movimentação portuária pelo setor privado; reduzir o tempo de espera e de permanência dos navios; permitir a exploração de cargas de terceiros em terminais de uso privado; adequar quantidade de mão-de-obra na operação portuária, segundo os novos processos de tecnologia; desburocratizar o setor; flexibilização do poder monopolista dos sindicatos; regionalização das negociações e a diminuição do enorme contingente de trabalhadores existentes.

Sintetizando, o modelo recomendava a diminuição da influência do Estado, o apoio a iniciativa privada e a concorrência como pilares para garantir a queda do custo da operação portuária pelo acréscimo da produtividade. Este entrosamento foi ardorosamente defendido pelo empresariado nacional, registrado em artigos e entrevistas de revistas e jornais no tempo, de discussão do projeto 08/91 e, especialmente após promulgação da Lei 8.630/93 e a

⁴⁰ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p. 57.

regulamentação do processo de privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND) ocorrida em 1996⁴¹.

2.3.3 – Aspectos positivos criados pela Lei 8.630/1993

Apesar das inúmeras questões ainda não solvidas levantadas por essa legislação, cujo intuito foi o de afastar o governo das operações portuárias, alguns aspectos foram positivos para os portos.

Um aspecto positivo da nova legislação relaciona-se com a abertura da administração, permitindo maior liberdade da população em relação a assuntos relacionados aos portos. Antes do surgimento desta lei, os assuntos e decisões relacionados à administração dos portos públicos eram realizados de forma dissociada da comunidade, de uma maneira que a população não tinha acesso as decisões definidas pela administração portuária. Por este motivo, ainda nos dias atuais, a sociedade muitas vezes não reconhece o verdadeiro valor que os portos exercem na economia local⁴².

Outra grande mudança inserida pela lei foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP). É um instituto criado em todos os portos do Brasil, que executa ações conforme o artigo 30 da Lei 8630/93 § 2º, que esclarece: "Compete ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema *roll-on roll-off*".

Outro conselho criado com a Lei de Modernização dos Portos foi o Órgão Gestor de Mão-De-Obra (OGMO), que tem como objetivo principal especializar a mão-de-obra portuária e administrar a distribuição desta mão-de-obra⁴³.

Entre outros aspectos, pode-se citar: a diminuição das explorações das administrações portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, que passaram a ser desempenhadas por empresas privadas, segundo sua qualificação como operadores portuários; possibilidade de terminais de uso privativo mobilizar cargas de terceiros com autorização do Ministério dos Transportes; dispensa do pagamento do Adicional da Tarifa Portuária (ATP)

⁴¹ SANTANA NETO, José Vieira. Op. Cit., p. 58-9.

⁴² FARIA, Sergio Fraga Santos. Op. Cit., p.41.

⁴³ GUERISE, Luciana Cardoso. *Os Custos Portuários na Logística de Importação e a Lei de Modernização dos Portos: O caso de movimentação de cargas gerais em contêineres no Porto de Santos*. Santos, 2003, p.26. Monografia (Conclusão de Curso de Administração) – Universidade Católica de Santos.

pelos terminais privativos fixados fora da área do porto organizado; diminuição gradativa da alíquota do ATP, abolido, em definitivo, em 1996; possibilidade de a União, sempre por meio de licitação pública, descentralizar o subsetor mediante concessão da exploração de porto público organizado, bem como mediante contratos de arrendamento entre o concessionário e o interessado privado, para a exploração comercial de áreas e instalações portuárias; possibilidade de a União concentrar os investimentos públicos em obras de infra-estrutura, deixando a cargo da iniciativa privada os investimentos referentes à superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações; diversificação das tarifas e estímulo a concorrência intra e interpostos; quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias⁴⁴.

Para adaptarem-se as medidas da Lei 8.630, alguns portos no Brasil sofreram muitas transformações. O Porto de Itajaí e Imbituba, por exemplo, ambos em Santa Catarina, foram os que apresentaram grandes mudanças benéficas com a privatização, com melhorias na qualidade e nos custos de serviços. No porto de Santos, existem ainda alguns problemas que precisam ser solucionados, como, por exemplo, os custos que reincidentem diretamente nas tarifas, tornando este porto o maior e mais caro porto do Brasil, e, assim, correndo risco de perder mercado para portos com melhor custo, como os de Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro⁴⁵.

2.3.4 – Dificuldades Criadas pela Lei 8.630/1993

Muitos problemas ainda são apontados atualmente nos portos que a lei não contemplou ou que levou a maiores entraves no setor burocrático. Um grande exemplo são os contratos de arrendamento dos terminais de cargas para empresas privadas, que são feitos de forma que, se ocorrer algum impasse, tem que ser resolvido pela justiça comum, caindo na Lei do Inquilinato. Isso significa que o problema pode ser protelado por anos, enquanto o terminal ficaria fechado, sem uso ou mal administrado.

Outro problema que dificulta bastante nos dias atuais o bom funcionamento dos portos de acordo com a Lei da Modernização, é que os contratos de arrendamento definem que os

⁴⁴ GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *A Reforma Portuária Brasileira*. Brasília, 2001, p.01.

⁴⁵ XAVIER, Marcelo Elias. Op. Cit., Acesso em: 17 abr. 2010.

empreendimentos só podem movimentar um tipo de carga. Isso faz com que alguns terminais fiquem completamente ociosos durante uma época do ano⁴⁶.

Além disso, dos dispositivos pertinentes as instalações portuárias de uso privativo, a Lei 8.630/93 é insuficiente na distinção dos portos organizados com instalações arrendadas. As instalações portuárias de uso privativo têm, em relação às instalações arrendadas menos regulamentação, menos fiscalização ou, ao menos, mais distante, menos ônus.

Apesar de quase todos os institutos definidos pela Lei de Modernização estar formalmente implantados em praticamente todos os portos do país, muitas indefinições ainda existem. Mas, resta evidentemente, a necessidade de resoluções que não afetem o andamento do sistema portuário, como por exemplo, a Medida Provisória nº 1728-19/98, que determinou que as escalas dos trabalhadores avulsos passassem a serem realizadas exclusivamente pelos Órgãos Gestores de mão-de-obra (OGMOS).

Assim, existem vários outros aspectos que a Lei não definiu levando a dificuldades nos acordos entre empresários, que têm interesse em diminuir os custos portuários da mão-de-obra, e trabalhadores que buscam manter os quantitativos e a remuneração da força de trabalho por turno.

Contudo, foi durante os primeiros anos da lei que houve bastante oposição a sua implantação plena, tanto dos trabalhadores, alguns empresários e gestores portuários e que atualmente ainda persistem parcialmente. Uma das divergências partia do corporativismo e resistência das Companhias Docas e concessionárias para adotarem suas novas funções de autoridade portuária e da administradora do patrimônio público, já que muitas se distanciavam por completo das operações portuárias. Observaram-se também interesses econômicos e políticos de grupos antagônicos aos interesses públicos, além da falta de pessoal com experiência e de órgão adequado no Governo Federal para assumir o exercício das funções de normalização e fiscalização das concessões. Ainda houve dificuldades para conciliação das competências e dos interesses dos Conselhos de Autoridade Portuária e dos Conselhos de Administração das Empresas Portuárias (CONSAD), bem com, conflitos de interesse entre os

⁴⁶ MELO, Jamildo; BELFORT, Ângela Fernandes. *O Brasil a ver Navios: Dez Anos da Lei dos Portos, a Modernização Incompleta*. Recife: Bagaco, 2004, p. 33.

membros dos Conselhos de Autoridade Portuária e também, algumas vezes, com os do porto⁴⁷.

Muito ainda há de se fazer para que a Lei da Modernização Portuária seja realizada de maneira correta. A realidade da maior parte dos portos hoje no Brasil é um reflexo da má administração portuária do governo no passado, que atendendo a interesses políticos, criou um retrato atual da costa litorânea, onde podem ser facilmente identificados portos em regiões de difícil acesso e mal aparelhados⁴⁸. Na tabela a seguir, resumem-se vantagens e limitações, acrescentando-se mais alguns fundamentos não citados anteriormente, da Lei de Modernização dos Portos:

⁴⁷ GEIPOT. Op.Cit., p. 02-3.

⁴⁸ KEEDI, Samir. Op. Cit., p. 55.

Tabela 1 – Vantagens e Limitações da Lei nº 8.630/93 de Modernização dos Portos.

Vantagens	Limitações
As empresas privadas, mediante qualificação, podem movimentar cargas nos cais públicos aumentando a competitividade nos portos e entre empresas;	Existem ainda dificuldades nos acordos entre empresários e trabalhadores sindicalizados;
Isonomia do pagamento do ATP pelos terminais privatizados localizados fora da área do porto organizado;	Resistência dos sindicatos de trabalhadores em aceitar a quebra do monopólio;
Redução gradativa e extinção da alíquota do ATP em 1996;	Corporativismo e resistência das Cias. Docas e concessionárias para assumir suas funções de autoridade portuária e administradora do patrimônio público;
Quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos, ficando a gerência responsável pelo OGMO;	Ainda não estão perfeitamente claras e concordes as competências dos órgãos Federais, Municipais e Estaduais, nem seus processos decisórios;
Implantado o porto 24 horas ininterrupto;	Existe uma demora na resolução de questões relacionadas com impactos ambientais das hidrovias;
Aprovados novos projetos para construção e/ou ampliação dos terminais de uso privativo;	Os ganhos de produtividade do terminal transformam-se em ganhos de produção, integralmente repassados aos trabalhadores portuários apropriados ao serviço, não ocorrendo qualquer redução do custo unitário da movimentação de cargas;
Houve uma reformulação dos sistemas de gerenciamento das operações e de mão-de-obra avulsa, reduzindo as interferências corporativas e burocráticas;	Falta uniformização da remuneração dos trabalhadores portuários avulsos;
Busca-se um melhor aproveitamento e de forma racional dos espaços e das instalações;	Os despachos aduaneiros têm consumido um precioso tempo que poderia ser transformado em riquezas, processos burocráticos impedem plena eficácia;
Foi implantado a multifuncionalidade no trabalho portuário;	Modelo de arrendamento concedendo os terminais às empresas que deram o maior lance e não às que ofereciam o menor custo ao usuário, conseqüentemente, o volume de investimento é repassado à tarifa;
Com a privatização das instalações e dos serviços, vem aumentando a mecanização das operações portuárias, com o uso crescente de modernos equipamentos exigindo um menor emprego de mão-de-obra portuária;	Grupos empresariais, que já eram tradicionais usuários dos serviços prestados, passaram a controlar a operação das principais malhas ferroviárias e de vários terminais portuários, considerando tais ativos como centro de custos de seus negócios, e não como instrumentos de geração de uma fonte adicional de receita, que poderia ser explorada por meio da expansão das atividades de prestação de serviços logísticos.
Aprovadas, em cada porto, novas estruturas tarifárias com expressiva redução de tabelas.	

Fonte: NASCIMENTO, Jonas Pereira, UFRJ, 2005⁴⁹.

⁴⁹ NASCIMENTO, Jonas Pereira do. *Vantagens e Limitações Decorrentes da Implantação da Lei de Modernização dos Portos*. Rio de Janeiro, ago. 2005. 117 p. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transportes). COPPE – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

2.5 – Gestão Ambiental com a Lei

A atividade portuária é considerada pela legislação como potencialmente poluidora, tendo em vista os impactos que causa no meio ambiente. Localizados próximos a foz dos rios ou em baías e enseadas, os portos recebem por intermédios dos rios e córregos resíduos provenientes das atividades agropecuárias, indústrias de mineração, do turismo, da ocupação desordenada do solo, do desmatamento, de obras na costa e aterros, que somados contribuem para a poluição no entorno do porto, tanto em terra como nas águas.

Com a Lei de Modernização dos Portos, ações voltadas para a segurança e saúde ocupacional deixaram de ser tratadas isoladamente em relação às ações ambientais, envolvendo todos os segmentos da comunidade portuária, sendo imprescindíveis para se constituir um ambiente de trabalho hígido e produtivo. As ações são de prevenção a acidentes, proteção do trabalhador, promoção, recuperação e reabilitação de sua saúde.

Nesse contexto, fica evidente a responsabilidade dos portos organizados e das instalações portuárias de uso privativo implementarem um Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA), que seja compatível com os padrões internacionais de valorização do ser humano e de preservação do meio ambiente.

Um SIGA deve ser concebido de maneira a tratar de forma organizada os assuntos ligados às áreas de qualidade, proteção ao meio ambiente, saúde e segurança ocupacional, relacionando-os aos conceitos de gestão, estabelecendo metas e critérios na tomada de decisões no ambiente portuário.

A Gestão Ambiental Portuária traduz-se em um processo contínuo e dinâmico de tomada de decisões, na área portuária e retro-portuária, em que se leva em consideração a questão socioambiental.

No setor portuário, a gestão ambiental é importante visto que, a partir dela, a Autoridade Portuária passa a planejar as ações de gestão ambiental e a adotar medidas

preventivas e de reparação de impactos ambientais provocados por operações portuárias, além de promover o monitoramento e o controle ambiental da atividade portuária⁵⁰.

2.6 - E o objetivo da reforma, foi alcançado?

Passados 17 anos, o objetivo da Lei 8.630 não foi atingido em decorrência do não cumprimento de dispositivos da nova legislação, particularmente aqueles relacionados às 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.

⁵⁰ AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS. Gestão Ambiental. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/GestaoAmbiental/Introducao.asp>>. Acesso em 10 fev. 2010.

III – PERSPECTIVAS FUTURAS

3.1 - 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.

3.2 – 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 transporte⁵¹.

Paralelamente aos serviços prestados aos transportadores (carga, descarga, manipulação, armazenagem, etc.), os portos têm 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 mercadorias⁵².

⁵¹ Pesquera, M. A. e Ruiz, J. R. 1996

⁵² Ibid.

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.

3.3 – 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 empregos⁵³.

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 infra-estrutura quanto na prestação de serviços.

⁵³ Silva, G. e Cocco, G., 1999.

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.

3.4 – 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.

CONCLUSÃO

Os portos mundiais nas últimas décadas necessitaram adequar-se a nova conjuntura comercial cada vez mais competitiva. Contudo, nos portos brasileiros, isso não ocorreu na celeridade da crescente demanda, pois os portos continuavam dependendo do poder público, persistindo os equipamentos ultrapassados, altos custos e operações demoradas.

Com a criação da Lei da Modernização dos Portos em 1993, que completou 17 anos no dia 25 de fevereiro de 2010, abriu-se a oportunidade de retirar os portos do poder público e abrir as portas para a iniciativa privada.

Apesar dos investimentos feitos no setor após a Lei, ainda existem muitas dificuldades. A Lei, mesmo com a resistência para sua implantação em alguns setores, foi eficaz durante principalmente os primeiros cinco anos de implantação. Nessa época, os portos estavam tão abandonados e cheios de gargalos que a entrada da iniciativa privada no setor permitiu grandes mudanças a curto e médio prazo.

Porém, com o passar dos anos, foi evidenciado que a nova lei já se encontrava obsoleta e não foi suficiente para acompanhar o desenvolvimento que os portos necessitavam. Por este motivo, atualmente vários impasses podem ser observados nos portos brasileiros, pois a legislação que os portos brasileiros são obrigados a seguir dificulta principalmente a parceria ou autonomia da iniciativa privada.

A burocracia excessiva, a falta de investimentos na infra-estrutura e manutenção dos portos, legislação inadequada e administração portuária vinculada a interesses políticos mostraram-se configurar um dos principais problemas dos portos no Brasil.

Além disso, a falta de mão-de-obra qualificada dos trabalhadores ainda representa gargalo nos portos brasileiros. Os portos do Brasil são inexpressivos no transporte de contêineres, o que os prejudica no projeto de transformarem-se em portos concentradores.

Conclui-se, por fim, que a Lei da Modernização dos Portos que inicialmente revolucionou o processo portuário no Brasil não se modernizou. Persistem ainda muitos dos antigos problemas administrativos e operacionais, deixando o Brasil cada vez mais distante dos melhores e maiores portos mundiais.

BIBLIOGRAFIA

AGENCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIARIOS. Gestão Ambiental. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br/Portal/GestaoAmbiental/Introducao.asp>>.

BAUMGARTEN, Marcelo Zepka. *Impacto da Lei nº 8.630/93 nas Dinâmicas Portuárias e Relações Internacionais Brasileiras*. Jus Navigandi. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8674>>.

ERVILHA, Renata de Albuquerque. Impactos da lei 8.630 sobre a infra-estrutura de terminais de Containeres e na viabilização da navegação de cabotagem de carga geral no Brasil. Rio de Janeiro. 2006.

FARIA, Sergio Fraga Santos. *Transporte Aquaviário e a Modernização dos Portos*. São Paulo: Aduaneiras, 1998.

FERREIRA, Gian Carlos Moreira; TOVAR, ANDRADA, Antonio Carlos de. *A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, jun. 2006.

FRANCO, Felipe da Silveira . A Embalagem como um Importante Elemento nos Negócios Internacionais e o Atendimento ao Cliente como Diferencial Competitivo – o Caso da Empresa Polyenka Ltda. In: Seminários em Administração FEA-USP, 9, 2006, São Paulo. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/Semead/9semead/resultado_semead/trabalhosPDF/184.pdf>.

GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *A Reforma Portuária Brasileira*. Brasília, 2001.

GOEBEL, Dieter. A Competitividade Externa e a Logística Domestica. In: PINHEIRO, Armando Castelar; MARKWALD, Ricardo; PEREIRA, Lia Valls (Org.). *O Desafio das Exportações*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GUERISE, Luciana Cardoso. *Os Custos Portuários na Logística de Importação e a Lei de Modernização dos Portos: O caso de movimentação de cargas gerais em contêineres no*

Porto de Santos. Santos, 2003. Monografia (Conclusão de Curso de Administração) – Universidade Católica de Santos.

HUMMEL, Guilherme. *Portos do Brasil dão Virada, mas Custos Continuam muito Altos*. Comunidade Virtual Logística. Disponível em: <http://www.cvlog.net/Arquivos/Portos_Custos.htm>.

KEEDI, Samir. *Logística de Transporte Internacional: Veículo Prático de Competitividade*. 3a ed. São Paulo: Aduaneiras, 2007.

MARCHETTI, Dalmo dos Santos; PASTORI, Antonio. Dimensionamento do Potencial de Investimentos para o Setor Portuário. In: TORRES FILHO, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel (Org.). *Perspectivas do investimento 2007/2010*. Rio de Janeiro: BNDES-OCDE, 2006.

MELO, Jamildo; BELFORT, Ângela Fernandes. *O Brasil a ver Navios: Dez Anos da Lei dos Portos, a Modernização Incompleta*. Recife: Bagaco, 2004.

NASCIMENTO, Jonas Pereira do. *Vantagens e Limitações Decorrentes da Implantação da Lei de Modernização dos Portos*. Rio de Janeiro, ago. 2005. Dissertação (Mestrado em Ciências em Engenharia de Transportes). COPPE – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, Carlos Tavares. *Portos e Marinhas Mercantes: Panorama Mundial*. 4a ed.. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

OLIVEIRA, Luis Valente; RICUPERO, Rubens. *A Abertura dos Portos*. São Paulo: Editora SENAC, 2008.

Pesquera, M. A. e Ruiz, J. R. 1996

RUMOS - Informativo Mensal. *Dez Anos Depois. A Lei de Modernização dos Portos Continua Gerando Grandes Controvérsias*. São Paulo: Fertimport, a. 7, n. 84, set. 2003.

SANTANA NETO, José Vieira. *A Lei 8.630/93 e a Modernização Portuária no Brasil: um Estudo dos Impactos da Privatização da Operação Portuária na Movimentação da Carga Containerizada no Porto Público Organizado de Salvador*. Salvador. 2005. Dissertação

(Mestrado Profissional em Administração). Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Silva, G. e Cocco, G., 1999.

SOARES, Carla Cristina. *Processo de Modernização dos Portos Brasileiros*. Santos. 2005. Monografia. (Aperfeiçoamento/Especialização em MBA Comércio Exterior e Negócios Internacionais). Universidade Católica de Santos.

VIANNA, Regina Cecere. *O Direito do Mar na Idade Média*. Revista Biblos, v. 21, Rio Grande – RS, 2007. Disponível em: <<http://www.seer.furg.br/ojs/index.php/dbh/article/view/846/330>>.

XAVIER, Marcelo Elias. *A Modernização dos Portos*. Disponível em: <www.univap.br/biblioteca/hp_dez_2002/Revisada%20dez%202002/022.pdf>.

ZENKER, Ana Luiza. *Segundo Subsecretário, Investimentos do PAC, em Portos Privilegiam Logística*. Agência Brasil de Notícias. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/01/21/materia.2008-01-21.0411488388/view>>.