

**CENTRO DE INSTRUÇÃO
ALMIRANTE GRAÇA ARANHA - CIAGA**

**ESCOLA DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA
MARINHA MERCANTE – EFOMM**

**A REFORMA PORTUÁRIA NO BRASIL. PERSPECTIVA 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: CamilaGalvãoReis Pereira

CENTRO DE INSTRUÇÃO ALMIRANTE GRAÇA ARANHA
CURSO DE FORMAÇÃO DE OFICIAIS DA MARINHA MERCANTE

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: _____

DEDICATÓRIA

Dedico esta monografia a Deus, que me deu a oportunidade de fazer o Curso de Formação de Oficiais de Náutica, aos meus pais, à minha irmã, aos meus avós, familiares, namorado, amigos e mestres que contribuíram direta ou indiretamente para minha formação, que se dedicaram à mim e modificaram de várias formas a minha vida, meus sentimentos e conhecimentos, me fizeram amadurecer e continuam me apoiando para o começo da minha carreira profissional.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus que me amparou e me abençoou no decorrer desse trabalho; à minha mãe Cláudia, e ao meu pai Marcelo que me conduziram à este caminho e se dedicaram integralmente a mim; à minha irmã, Iasmin, que me amparou em todos os momentos; aos meus avós José Newton, Eunice, Antônio Carlos, e Marly, por todo exemplo de vida, caráter, ensinamentos e paciência; a meus familiares por todo o carinho; aos amigos que me acompanharam sempre; à todos os mestres que me iluminaram na construção dessa carreira; aos funcionários da biblioteca do CIAGA que me ajudaram muito na seleção do material utilizado na pesquisa e ao meu orientador CMG Wellington que me direcionou para a realização de um bom trabalho.

RESUMO

O tema abordado tem como objetivo destacar como a estrutura dos portos influencia no país, expor políticas públicas e privadas, bem como propostas de criação e melhoria da infra-estrutura aquaviária e terrestre, a relação com a tecnologia, além de mostrar os setores mais influenciados pelo porto.

Partindo do conceito internacional, analisando o processo de reforma destes portos, os modelos de administração e a nova administração nos *landlord port*, este projeto visa explorar a estrutura institucional do porto organizado, no Brasil, relatando suas deficiências para que possam ser discutidas propostas de reestruturação.

Compreende também um estudo das instituições reguladoras no Brasil e suas atribuições, bem como das alternativas de desenvolvimento dos portos brasileiros: descentralização, desenvolvimento dos portos organizados por meio dos arrendamentos, autorizações para terminais de uso privado, e o modelo de concessão de portos organizados, que não havia sido regulamentado até 2008.

A atividade portuária no Brasil intensificou-se a partir dos anos 1980/90, e com a adoção da Lei de Modernização dos Portos – Lei 8.630 de 1993, influenciada pelo aumento no comércio exterior e as reformas que se seguiram. São três as áreas em que um porto pode atuar para modificar a posição competitiva do país: infra-estrutura, operações e facilitação ao comércio.

Por ser um sistema complexo e em constante evolução, deve haver investimentos, redução dos custos, melhora nos serviços portuários, adoção de equipamentos tecnológicos, administração e logística adequados para que haja um aumento da eficiência, e conseqüentemente da competitividade, gerando resultados positivos para toda a economia.

A fim de diminuir os questionamentos a respeito das questões ligadas ao sistema de operações portuárias, os problemas apresentados atualmente e possíveis reformas que garantirão o desenvolvimento desta atividade no Brasil, foram reunidas nesta monografia informações de caráter geral que poderão servir para esclarecimento e fonte de pesquisa para o leitor.

Palavras-chave: desenvolvimento portuário, competitividade, portos organizados, logística.

ABSTRACT

The topic aims to highlight how the structure influences the ports in the country, state public and private policies and proposals for the creation and improvement of infrastructure and inland waterway, the relationship with technology, and show the areas most affected the port.

Based on the international concept, analyzing the reform process of these ports, management models and the new administration in the landlord port, this project aims to explore the institutional structure of the organized port in Brazil, reporting its deficiencies so they can be discussed proposals for restructuring.

It also includes a study of regulatory institutions in Brazil and their assignments, as well as the development of alternative ports in Brazil: decentralization, development of ports arranged through leases, permits for private use terminals, and the concession model of organized ports, not had been regulated until 2008.

The port activity in Brazil has intensified since the year 1980/90, and the adoption of the Port Modernization Law - Law 8630 of 1993, influenced by the increase in foreign trade and reforms that followed. There are three areas in which a port can act to change the competitive position of the country, infrastructure, operations and facilitating trade.

Because it is a complex and constantly evolving, there must be investment, cost reduction, improvement in port services, adoption of technological equipment, administration and logistics so that there is an adequate increase in efficiency and hence competitiveness, generating positive results for all economy.

In order to decrease the questioning of issues related to respect the system of port operations, the problems presented today, and possible reforms that will ensure the development of this activity in Brazil, were collected in this monograph general information that may serve to clarify and source of research for the reader.

Keywords: port development, competitiveness, organized ports, logistics.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO 1 – SETOR PORTUÁRIO INTERNACIONAL	10
1.1 - O processo de reforma dos portos	10
1.2 - Modelo de administração portuária	12
1.3 - A nova administração portuária nos <i>landlord ports</i>	14
CAPÍTULO 2 – SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO	15
2.1 - Evolução do modelo portuário até a Lei dos Portos, mudanças posteriores e desenvolvimento do setor	15
2.2 - A estrutura institucional do Porto Organizado	17
2.3 - Deficiências do Porto Organizado	19
CAPÍTULO 3 - PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DOS PORTOS ORGANIZADOS	23
3.1 - A transferência da administração do porto para o setor privado	24
3.2 - Benefícios da competição e regulação	27
3.3 - Novo Modelo de Concessão de Portos Organizados: um mecanismo de desenvolvimento	29
CAPÍTULO 4 – PLANEJAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE PORTUÁRIA	32
4.1 - Os impactos ambientais	32
4.2 - Processo de planejamento ambiental	33
CONSIDERAÇÕES FINAIS	37
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

INTRODUÇÃO

A estrutura portuária necessita de reformas periódicas a fim de garantir a melhora e eficiência do sistema de comércio marítimo como um todo, não só no que tange a atuação dos portos.

Muitos portos internacionais são modelos de organização, tecnologia, e principalmente, de resultados. Devido a diversos fatores o Brasil apresenta muitas deficiências nesses aspectos, mas é relevante que algumas modificações ocorreram. O mercado marítimo encontra-se extremamente aquecido e em constante assensão, porém o país deve enquadrar-se em tais padrões, a fim de manter-se competitivo.

Em seu trabalho, MEDEIROS (2005) faz referência à ARRUDA E BASTOS (2001), segundo eles:

Para Arruda e Bastos (2001) um porto [moderno] é capaz de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico do país, desde que estruturado nos cinco pontos seguintes:

1. Possuir um planejamento estratégico inter-relacionado com as políticas de transporte e economia regionais;
2. Incentivar a integração horizontal e vertical da atividade econômica, com a utilização de sub-setores âncoras e indústrias satélites, bem como a integração da atividade econômica;
3. Ser administrado por uma autoridade pública capaz de manter e captar clientes em todos os segmentos econômicos;
4. Dispor de uma organização espacial indutora das atividades econômicas e;
5. Oferecer conexões de transportes marítimos e terrestres de alto grau de acessibilidade ao porto. (MEDEIROS, 2005, p. 3)

A estrutura de um porto é extremamente complexa, uma vez que é influenciada por interesses de indústrias privadas, armadores, operadores portuários, exportadores, sindicatos de trabalhadores, políticos, órgãos militares e outros. Para assegurar uma harmonia entre tantos agentes, o governo deve intervir em inúmeros campos. No Brasil, o governo mantém e investe na infraestrutura enquanto a iniciativa privada investe em superestrutura, opera e equipa áreas e instalações portuárias em portos organizados, desde que o país adotou a Lei de Modernização dos Portos – Lei 8.630 de 1993.

A Lei dos Portos deu início a uma das principais reformas da infra-estrutura brasileira dos últimos anos. Embora tenha demorado cerca de quatro anos para se consolidar e gerar efeitos, o avanço obtido com a nova legislação é indiscutível. Antes dela os portos eram menos ágeis e competitivos frente ao mercado internacional, uma vez que os custos operacionais eram muito superiores aos praticados fora do país, o que permitia uma política de privatização adotada pelas Companias Docas. Além da

otimização dos serviços disponíveis nos portos, a Lei exige a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), segundo TORRES, 2008, p. 26: “um mecanismo importante de discussão abrangendo todos os segmentos envolvidos na atividade portuária.”

Embora a retirada do Estado da operação nos portos tenha promovido significativos avanços, a implementação da lei na área das administrações portuárias não avançou. A maioria dos portos públicos convive com baixo grau de eficiência administrativa. A transferência dessas administrações para a iniciativa privada é a parte da lei que ainda não foi executada. As entidades administradoras de natureza pública encontram-se incapacitadas de realizar as transformações fundamentais para garantir a modernização dos portos em padrões internacionais.

Os principais fatores responsáveis pelo desempenho insatisfatório dos portos organizados— a má gestão, o insuficiente volume de investimento e o formato institucional inadequado – respondem também, em graus variáveis, pelos problemas enfrentados pelos outros segmentos do setor de transportes do País. Tais fatores estão relacionados entre si. No caso dos portos, como no dos demais modos de transporte, a superação das duas primeiras deficiências pressupõe a solução dos problemas identificados no plano institucional. Portanto, também em relação aos portos, a revisão de sua administração é uma exigência para sua modernização e seu crescimento.

Contudo, contínua retirada do Estado dessa atividade, atrelada ao aumento da concorrência impulsionada pelos novos terminais privados, gerou reduções de custo e aumento da eficiência do setor portuário de forma sistêmica. O custo da movimentação de grãos nos principais portos brasileiros, por exemplo, que estava em torno de 17 a 20 dólares por tonelada, foi reduzido para cerca de 8 a 10 dólares/tonelada. No segmento de contêineres, o padrão de movimentação operado pelas empresas públicas era de 8 a 12 contêineres por hora. Atualmente, as concessionárias privadas – utilizando equipamentos modernos – movimentam de 25 a 30 por hora. Ainda nesse segmento, o custo médio unitário de movimentação caiu de cerca de 500 para 200 dólares.

A adequação do sistema portuário às necessidades do desenvolvimento do País requer, portanto, que sejam revistas as opções adotadas quando da implementação da reforma portuária brasileira, de modo a recuperar seus objetivos iniciais, notadamente no que diz respeito à participação do setor privado na exploração e operação da atividade portuária no âmbito do porto organizado, assegurando-se uma transição que equacione a situação das Companhias Docas.

Assim, os portos são sistemas multidimensionais, os quais para funcionarem corretamente devem estar integrados logisticamente. Um porto eficiente requer, além da infraestrutura, superestrutura e equipamentos, sistema de comunicação adequados, uma equipe gerencial motivada e uma força de trabalho com a qualificação adequada.

Capítulo 1

SETOR PORTUÁRIO INTERNACIONAL

O crescimento da produção mundial, a forte expansão do comércio mundial, o processo de internacionalização das empresas e cadeias produtivas tiveram impacto significativo no transporte marítimo nas últimas décadas. Isto acarretou expressivo aumento do volume de carga embarcada e impôs profunda transformação tecnológica e organizacional no setor portuário.

Esse processo fez crescer a pressão por redução de custos e as exigências em termos de rapidez e confiabilidade no deslocamento de cargas, dando origem a aumento da dimensão das embarcações, melhoria na rotação das cargas e navios e integração do transporte em cadeias logísticas compreendendo diversos modais. Esse movimento tem sido acompanhado pela crescente concentração do tráfego marítimo em grandes armadores, que detêm o poder de escolher a cadeia logística a ser utilizada e frequentemente adotam estratégias de integração vertical ao longo de cadeias intermodais. Deste modo, criam-se redes de concorrência entre grupos de portos, entre grupos de terminais e entre grupos logísticos.

Essa evolução vai requerer também modificações no sistema portuário que propiciem aumento de eficiência e redução das taxas, bem como aumento da capacidade das instalações para acomodar o maior fluxo de carga movimentada e a maior dimensão dos navios. Por outro lado, a presença de grandes players globais no transporte marítimo – com capacidade de desviar a carga transportada para portos concentradores estrategicamente localizados, bem equipados e eficientemente gerenciados – veio acirrar a concorrência entre portos e tornar imperiosa a adequação das instalações e da operação portuária a essa nova realidade. A resposta à exigência de aumento de produtividade e eficiência das instalações existentes nem sempre foi efetiva; frequentemente os investimentos requeridos se mostraram superiores à capacidade financeira gerencial das unidades portuárias.

1.1 O Processo de Reforma dos Portos

Nesse contexto, assiste-se, a partir dos anos oitenta, ao questionamento da configuração do sistema portuário prevalecente até então, no qual predominavam os portos estatais com estrutura centralizada. A presença do capital privado em portos públicos estava limitada a poucos casos¹, ficando a participação privada na

¹Kingston Port, na Jamaica (1967), Port Klang, na Malásia (1986), e Manila Harbor, nas Filipinas (1988).

administração e no financiamento do sistema portuário restrita a portos privados, que eram operações relacionadas a granel, quase sempre de uso privativo e integradas verticalmente a processos produtivos.

Esse questionamento da configuração do sistema portuário, que punha em questão a capacidade de entidades estatais administrarem os portos e operarem a atividade portuária de modo eficiente, propiciou uma revisão do papel do Estado e da iniciativa privada na operação desse sistema e sua subsequente reforma. Tal reforma ocorre ao longo da década de noventa e abrange países desenvolvidos e em desenvolvimento².

A extensão e a profundidade da reforma dos portos nos diversos países diferem:

- na sua versão menos radical, restringem-se à modernização da administração portuária que procura melhorar o desempenho dos portos com o aprimoramento das práticas de trabalho, sistemas, equipamentos e ferramentas, mas preservam a configuração institucional dos portos;

- na sua versão mais radical, promovem a privatização do porto seja mediante transferência das ações e atividades portuárias a uma empresa que assume a propriedade dos terrenos e áreas marítimas e dos ativos situados no interior do domínio do porto (privatização ampla), seja pela transferência parcial dos ativos (por exemplo, com a venda de determinados berços) e das atividades ou funções anteriormente exercidas pelo ente estatal (como a construção e a operação de um terminal ou de um determinado serviço especializado).

Entre essas modalidades extremas, algumas reformas portuárias contemplaram ainda:

- a liberalização ou desregulamentação dos serviços portuários – com a reforma ou eliminação parcial das normas legais e regulamentações governamentais, de modo a permitir que as empresas privadas operem numa área onde anteriormente só atuava o poder público;

- a comercialização (orientação para o mercado) da atividade portuária – conferindo ao administrador público do porto maior autonomia e responsabilidade por suas estratégias, suas decisões e seus resultados, de modo que possa assumir as características e adotar as práticas das empresas privadas do setor, tornando-se mais orientado para o cliente e mais eficiente e lucrativo;

- a corporatização do porto público – que assume o status de empresa privada embora permaneça sob o controle do setor público, que detém a propriedade sobre a área portuária³.

²Pleitearam financiamento para investimentos superiores a US\$ 9 bilhões no Banco Mundial 112 projetos com participação privada na área de portos em 28 países desenvolvidos.

³Essa caracterização da amplitude da reforma portuária nos diversos países foi formulada pelo Banco Mundial em Port Reform Toolkit. Second Edition. The World Bank, 2007, Module 3, p. 100-109.

1.2 Modelo de administração portuária

As diferentes orientações imprimidas à reforma portuária nas últimas décadas acarretaram diversidade nas configurações observadas nas administrações portuárias dos distintos países. Essa diversidade é usualmente sintetizada em quatro modelos de portos, descritos a seguir⁴

Service Port

Nesse caso, a Autoridade Portuária, um ente público, detém a posse de todos os ativos (terreno, construções e equipamentos), executa as atividades portuárias e exerce as funções regulatórias. O trabalho no porto é realizado por empregados vinculados diretamente à Autoridade Portuária. O porto é geralmente controlado pelo Ministério dos Transportes, ao qual se reporta diretamente a Autoridade Portuária⁵.

Um ponto forte desse modelo está na unidade de comando que subordina o desenvolvimento e a operação do porto a uma mesma responsabilidade. Seus pontos fracos são a ausência de concorrência, o que acarreta ineficiência na gestão do porto e falta de inovação e não induz sua operação a orientar-se para o cliente e o mercado; a dependência de recursos públicos, o que tende a acarretar tanto dispêndio desnecessário de recursos quanto volume de investimento abaixo das necessidades do porto; e a limitação que impõe ao setor privado notocante ao manejo de cargas.

Tool Port

Esse modelo se caracteriza pela divisão operacional das responsabilidades. A Autoridade Portuária detém, desenvolve e mantém a infra-estrutura e superestrutura portuária. A operação dos equipamentos é feita, geralmente, por mão-de-obra da Autoridade Portuária, mas outras atividades nos navios e cais são executadas por empresas privadas de pequeno porte.

A principal fraqueza é a fragmentação das responsabilidades pelo manuseio das cargas que pode levar a conflitos entre as empresas, os trabalhadores do porto e a administração portuária. As empresas privadas utilizam equipamentos de terceiros e operam basicamente como contratadores de mão-de-obra, o que tende a gerar instabilidade na sua atuação e a limitar sua expansão. Além disso, o controle dos investimentos pelo setor público, embora evite a duplicação de instalações, tende a gerar volume de investimento inferior às necessidades do porto e inibir as inovações.

⁴Ver Port Reform Toolkit. Second Edition. The World Bank, 2007, Module 3, p. 73-92.

⁵O número de service ports vem se reduzindo, uma decorrência de transições para o modelo de landlord ports (é o caso de Colombo no Sri Lanka, Nhava Sheva na Índia e Dar-el-Salaam na Tanzânia). Subsistemas ainda em países em desenvolvimento.

Landlord Port

A Autoridade Portuária atua como órgão regulador e detém a propriedade da área do porto, sendo a infra-estrutura arrendada a empresas privadas que respondem pela operação. Assim, a responsabilidade da Autoridade Portuária se restringe à exploração econômica e ao desenvolvimento de longo prazo dos terrenos e à manutenção da infra-estrutura básica, como as rodovias de acesso, berços, ancoradouros etc. A iniciativa privada provê e mantém sua própria superestrutura, bem como compra e instala seus próprios equipamentos. O trabalho nas docas é contratado por essas companhias⁶.

Os pontos fortes desse modelo são a maior capacidade de as empresas privadas atenderem as exigências do mercado e o fato de uma mesma entidade executar as operações portuárias e deter a propriedade dos equipamentos de movimentação de carga, o que favorece o seu comprometimento com o porto e a realização dos investimentos requeridos. A concorrência entre os vários operadores pode, no entanto, gerar excesso de capacidade e duplicação dos esforços de marketing.

Private Service Port

Esse modelo implica a ausência do setor público na atividade portuária, com a transferência ao setor privado não apenas das atividades operacionais e funções regulatórias mas também dos próprios terrenos onde o porto está localizado⁷.

A proposta contribui para flexibilizar o processo de investimento e as operações portuárias, bem como permite que o desenvolvimento do porto e a política tarifária sejam orientados pelo mercado. Por outro lado, o modelo pode gerar comportamentos monopolistas assim como a perda da capacidade de o poder público desenvolver estratégias e políticas econômicas de longo prazo.

A tabela abaixo resume as características dos modelos descritos acima:

	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Private
Infra-estrutura	Pública	Pública	Pública	Privada
Superestrutura	Pública	Pública	Privada	Privada
Trabalho portuário	Público	Privado	Privado	Privado
Outras funções	Maioria pública	Misto	Misto	Maioria privada

Fonte: *The World Bank. Port Reform Toolkit. Second Edition. The World Bank, 2007, Module 3, p.85.*

1.3 A nova administração portuária nos *landlord ports*

⁶O landlord port é hoje o modelo predominante entre os portos de porte grande e médio, a exemplo dos portos de Roterdã, Antuérpia, Nova York e Cingapura.

⁷São poucos os portos que adotam esse modelo, e estão localizados principalmente no Reino Unido e na Nova Zelândia.

A disseminação do modelo do *landlord port* está associada à difusão, nas últimas décadas, do regime de concessões nos terminais públicos de movimentação de cargas. Nesse contexto, as administrações portuárias, na maioria dos casos, evoluem de gestoras dos terminais e dos acessos das empresas operadoras licenciadas, modelo predominante até então, para uma postura de proprietárias das infra-estruturas e uma atuação como poder concedente.

A distribuição das diversas funções e atribuições associadas à atividade portuária pode ser resumida. No caso do *landlord port*, as funções regulatórias detêm o Estado como poder concedente, isto é, ele é responsável pelo licenciamento e permissão, segurança do tráfego de navios, alfândega e imigração, monitoramento do porto, serviços de emergência, proteção do interesse público em favor da comunidade, política portuária e ambiental.

Por sua vez, as funções portuárias são subdivididas entre o Estado com *Landlord* e o operador privado. O primeiro é responsável pela manutenção e dragagem, estratégias de marketing, desenvolvimento e planejamento do porto, manutenção do acesso ao porto, segurança portuária e aquisição de terras. O segundo deve tratar do manejo de cargas e passageiros, praticagem e reboques, condução das filas, segurança, manutenção e reparo das instalações, marketing das operações, tratamento de dejetos, investimentos de capital relacionados à superestrutura.

A atuação recente das administrações dos portos de maior dimensão e velocidade de crescimento que adotaram esse modelo (como Roterdã, Hamburgo, Antuérpia e a maioria dos portos do norte da Europa e os da Espanha) explicita posturas e papéis completamente diversos do tradicional.

Essas administrações têm enfatizado o desenvolvimento de novos terminais portuários para a movimentação de cargas associadas às novas indústrias localizadas próximas do porto ou no seu hinterland; a preparação de novos terrenos para novos negócios na captação de investimentos; o apoio à atração de novas linhas e cargas em conjunto com os operadores; os investimentos na divulgação da imagem do porto como um centro de negócios moderno; e a garantia da eficiência e da competitividade dos serviços prestados.

Assim, o foco da Administração Portuária está orientado para novos negócios, investimentos em projetos rentáveis e equilíbrio de longo prazo, bem como para a satisfação do cliente final – abordagem que não é observada na maioria dos portos administrados por entidades públicas. Nesse novo contexto, a participação do poder público nacional, regional ou local tem se limitado basicamente ao financiamento das infra-estruturas de interesse público e de comprovado impacto positivo na economia, cuja viabilização implique a fixação de preços não competitivos ou cujos impactos extravasem completamente a atividade portuária.

CAPÍTULO 2

SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

2.1 Evolução do modelo portuário: Lei dos Portos, mudanças posteriores e desenvolvimento do setor

O país enfrenta o processo de reforma portuária a quase meio século, as primeiras ações se configuraram entre as décadas de 1960 e 1980. Tal processo pode ser subdividido em seis fases.

Em 1975 criou-se a Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS, caracterizando a Primeira Fase do processo. Suas principais atribuições eram promover a “Política Portuária Nacional” segundo diretrizes do Ministério do Transportes (MT), executar e promover obras portuárias, administrar e explorar os portos, fiscalizar os portos que se encontravam sob concessão ou autorização, entre outros. As Companhias Docas tornaram-se vinculadas a ela, e passariam a ser exploradas diretamente pela União.

Até os anos 90 foi marcante a presença do Estado – governos e empresas públicas – na produção de bens essenciais, prestação de serviços públicos, especialmente naqueles setores associados à exploração de grandes infraestruturas, incluindo o de transportes. Devido à redução gradual dos investimentos, a infraestrutura existente foi se deteriorando e se tornando obsoleta.

As reformas e a modernização do Setor Portuário, efetivamente, tiveram início com a extinção da PORTOBRÁS em 1990, entidade promotora do chamado Sistema Portuário Brasileiro, dando início à Segunda Fase, o que acarretou na perda da formação sistêmica do Subsetor e planejamento centralizado, permitindo a atuação concorrencial entre portos em âmbito nacional e trouxe o aumento significativo da participação do setor privado na administração portuária. As companhias docas passaram a ficar subordinadas diretamente ao Ministério da Infraestrutura, e depois ao Ministério dos Transportes, mais especificamente no Departamento de Portos da Secretaria de Transportes Aquaviários (STA). A consolidação dessas reformas ocorreu com a promulgação e implementação da Lei nº8.630, de 25 de fevereiro de 1993, denominada Lei de Modernização dos Portos.

O que motivou sua elaboração foi a tentativa de solucionar os problemas setoriais de então por meio da descentralização da gestão portuária e da inclusão da iniciativa privada na operação, fundamentalmente por meio de arrendamentos de áreas e

instalações. Este setor iria se tornar responsável pela operação portuária, pelos investimentos na construção, aquisição e reabilitação de superestrutura e equipamentos necessários para a operação.

A gestão de mão-de-obra recebeu atenção especial na reforma, dada a situação extrema de ineficiência e custos da mesma. A tradição de proteção legal ao trabalhador e a força dos sindicatos fez com que muitas restrições à contratação, demissão e formação de ternos fossem impostas aos operadores privados.

Entre os avanços mais significativos, ocorridos na Terceira Fase, podemos citar a definição dos portos organizados, a constituição dos CAP's e dos OGMO's, a aprovação dos regulamentos de exploração dos portos e a aprovação de normas de pré-qualificação de operadores. Este foi o período de implementação das reformas institucionais, que vai de 1993, com a criação da Lei dos Portos, até 1995, com o início dos arrendamentos.

Em destaque, está a criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), a extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de carga nos cais públicos, com a criação da figura do operador portuário, a descentralização da gestão do subsetor, o estímulo à concorrência intra e entre portos e a quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias, que passam para uma nova entidade, o Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), formado por operadores portuários, com participação minoritária dos trabalhadores.

Embora mais fraca, a atuação dos sindicatos persistia: acordos ou convenção coletiva de trabalho, dos quais os sindicatos participam ativamente, têm procedência sobre a OGMO nas relações entre operadores privados e trabalhadores e representam os trabalhadores em negociações salariais e das condições de serviço.

A Quarta Fase caracterizou o auge do processo, tratado como o “período de ouro” das reformas, que vai de 1995 a 1998. Neste período tivemos a maioria dos contratos, maioria de investimentos e maioria da área de atuação. Foi configurado o conceito de “porto 24 horas”, o que deixou a produtividade cerca de 5, 10 ou 15 vezes maior – dependendo da localização do porto – adicionado a uma redução de custos girando em torno de 50 a 65%. Em 1997 houve o leilão do Terminal de Contêineres (Tecon) de Santos, um dos maiores portos do país até a atualidade.

Entre os anos 1998 e 2002 houve a inflexão do processo decisório, no sentido da re-centralização, atribuindo assim a Quinta Fase, que terminou com a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). A Sexta e última fase, é caracterizada por novos instrumentos de centralização do planejamento, orçamento, gerenciamento e controle do porto. Em 2007 foi criada a Secretaria Especial de Portos (SEP), e foi dado início ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Na esfera federal, a SEP e a ANTAQ são os principais responsáveis pelo desenvolvimento do

setor – o primeiro, no papel do Poder Executivo, elaborando e promovendo políticas setoriais, e o segundo normatizando e fiscalizando os agentes públicos e privados.

É inegável a contribuição positiva que a Lei nº 8.630 trouxe ao setor anos atrás. Com a nova legislação, as autoridades portuárias ganharam o direito de arrendar áreas nas adjacências para que entes privados pudessem operar terminais. Ao longo da década de 1990, o forte processo de descentralização e os pesados investimentos privados foram fundamentais para melhorar a qualidade e eficiência destes serviços, dando suporte ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro.

Porém, hoje já se discutem as limitações deste modelo. Desses avanços, a maioria já foi implantada, embora tenham existido alguns obstáculos para a implementação plena da Lei. Entre esses está a dificuldade nos acordos entre empresários e trabalhadores para a adequação às novas regras, a resistência dos sindicatos ao OGMO e a falta de um órgão apropriado do governo federal para assumir a regulação do subsetor.

2.2 A estrutura institucional do Porto Organizado

A Autoridade Portuária (AP) foi definida na Lei dos Portos como administradora do Porto Organizado (PO), e recebeu diversas atribuições. Com o passar do tempo necessidades legais foram detectadas e, após a criação da ANTAQ, foram adicionadas.

Suas funções relacionam-se com a manutenção das condições operacionais do porto e à coordenação dos diversos agentes públicos e privados que convivem naquele ambiente, de forma teoricamente harmônica. Além dessas, exerce funções típicas de planejamento, regulamentação e fiscalização do PO.

As atribuições gerais da AP selecionadas na legislação vigente são descritas por GOLDBERG, 2009. Segundo ele, cabe ao AP cumprir e fazer cumprir o regulamento do porto baixado pelo CAP; fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias; lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos; comunicar à ANTAQ práticas lesivas à livre concorrência; fixar a tarifa portuária; organizar e regulamentar a guarda portuária; pré-qualificar os operários portuários; fiscalizar o cumprimento dos contratos de arrendamento e as operações portuárias; e concordar ou não com a autorização para a construção e exploração de um terminal privado dentro do PO.

A ANTAQ, observados os termos da Lei nº 8.630/93, tem como principais atribuições:

- estabelecer normas e padrões a serem observados pelas autoridades portuárias;
- celebrar atos de outorga de concessão de portos públicos e de autorização para terminais de uso privativo;
- supervisionar e fiscalizar as atividades das Autoridades Portuárias;
- elaborar normas e regulamentos relativos à prestação de serviços portuários;
- propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas do subsetor.

A Lei nº 10.233/93 também transferiu à ANTAQ algumas atribuições anteriormente de responsabilidade do MT, como a indicação de presidentes dos Conselhos de Autoridade Portuária e a de atuar como instância de recurso em questões referentes a solicitações de arrendamentos de áreas e instalações portuárias.

Ao Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT) cabe a execução de investimentos nos portos, realizados com recursos do Orçamento da União. Deverá também estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para elaboração de projetos de segurança operacional, manutenção ou conservação e restauração de terminais e instalações

O Ministério dos Transportes permanece com as atribuições de formular, coordenar e supervisionar as políticas nacionais para os portos e de promover o planejamento estratégico dos meios de transporte sob a sua jurisdição.

Em nível local, a implantação da reforma do subsetor portuário brasileiro implica necessariamente a reestruturação das entidades públicas exploradoras de portos, chamadas usualmente de Autoridades Portuárias.

Nessa nova arquitetura, as Autoridades Portuárias desempenharão prioritariamente os papéis de entidade reguladora local, gestora de patrimônio e administradora portuária, como explicitado anteriormente.

Nesse contexto, a participação privada nas atividades portuárias no âmbito dos portos organizados tem estado restrita:

- à gestão de terminais de uso público e à exploração de terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto, em terreno cujo titular do domínio útil é a União ou o concessionário do porto organizado – em ambos os casos mediante contrato de arrendamento com a Administração do Porto (embora a celebração de contratos de arrendamento do porto organizado seja de competência da Administração do Porto, a ANTAQ deve participar do processo e acompanhar este, ainda que indiretamente,

conforme estabelecido pelo Decreto nº 4.391/02, que instituiu o Programa Nacional de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias);

- à exploração de terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto, em terreno cujotitular do domínio útil é um ente privado – mediante autorização concedida por meio de contrato de adesão;

- à atuação como operador portuário na movimentação de passageiros ou na movimentação, na armazenagem e no manuseio de cargas – mediante pré-qualificação na Administração do Porto.

Recorrendo às tipologias do Banco Mundial, relativas aos escopos alternativos das reformas portuárias e aos distintos modelos de administração portuária, apresentadas na seção anterior, cabe caracterizar a reforma portuária concebida no âmbito da Lei nº 8.630 como contemplando uma privatização parcial dentro do modelo de administração associado ao *landlord port*. A opção pela manutenção das Companhias Docas estatais na administração dos portos organizados significou, no entanto, a constituição de um modelo híbrido no qual o modelo de administração combina elementos associados ao *landlord port* e ao *service port* e a amplitude da reforma fica restrita à liberalização do serviço, que se sobrepõe a uma corporatização preexistente e marcada pela ausência de uma visão empresarial e por forte influência política na gestão.

2.3 Deficiências do Porto Organizado

A implementação da Lei dos Portos – em particular, a reforma do regime de gestão da mão-de-obra portuária e a participação do setor privado na exploração de terminais portuários – significou modernização do setor e propiciou aumento expressivo da eficiência e da produtividade dos portos organizados, destacando-se a expansão do segmento de contêineres e a emergência de situações que estimulam a concorrência dentro dos portos e entre eles.

Não obstante, a ambigüidade do arranjo institucional desenhado por aquela lei, acentuada com a criação da ANTAQ em 2001, e a opção pela manutenção das Companhias Docas como responsáveis pela Administração dos Portos implicaram que o potencial de modernização e de aumento da concorrência associado ao novo modelo portuário não fosse plenamente realizado, subsistindo graves gargalos ao desenvolvimento da atividade portuária no País.

De fato, como se viu na seção anterior, a rápida expansão do comércio internacional e as transformações observadas no transporte marítimo impuseram mudanças profundas à atividade portuária e ao papel a ser desempenhado pela Administração dos Portos. Esse novo papel, além da prestação de serviços aos navios e do apoio à movimentação de cargas, requer crescentemente uma atitude proativa de coordenação e articulação entre os agentes atuantes no sistema logístico portuário. Cabe assim à Administração do Porto atuar como catalisadora da constituição de um moderno centro logístico, preocupada não apenas com a eficácia interna dos serviços, mas

também com sua coordenação e articulação externa, com o desenvolvimento de cadeias logísticas e com soluções de intermodalidade que contemplem os acessos ferroviário e rodoviário.

A atuação das Companhias Docas na Administração dos Portos organizados do País está longe, no entanto, de atender esses requisitos. Na verdade, essa atuação tem sido marcada por problemas de gestão empresarial e politização da administração portuária, volume de investimento insuficiente para atender as necessidades de um comércio internacional em rápida expansão e ausência de políticas e de planejamento voltados para o desenvolvimento do sistema portuário do Brasil.

São três as premissas principais, e que por sua vez justificam as deficiências do setor portuário no Brasil: problemas de gestão empresarial, volume insuficiente de investimentos, e ausência de políticas e planejamento para o sistema portuário do país.

A atuação das Companhias Docas se caracteriza, antes de mais nada, pelo loteamento de cargos entre os partidos políticos e pela politização da administração portuária, perpetuando antigas características do setor, comuns de resto às demais empresas estatais. Vale notar que os cargos públicos federais a serem exercidos nas diversas unidades da federação sempre despertaram especial cobiça dos partidos políticos. O processo de privatização de empresas estatais, implementado ao longo da década de noventa, reduziu o número de cargos a serem distribuídos – e, em particular, extinguiu muitos dos mais atraentes.

A redução da oferta valorizou os cargos remanescentes. Nesse contexto, eventual compromisso de determinado governante de privilegiar critérios de competência e qualificação técnica, vis-à-vis às escolhas de natureza política, tende a ser revisto por administrações subsequentes. Mesmo empresas estatais que são consideradas, em determinado momento, imunes à influência política, voltam, mais cedo ou mais tarde, a manifestar sintomas dessa contaminação.

O loteamento político das administrações portuárias tem acarretado dirigentes sem o conhecimento e a habilidade necessários para gerir eficientemente os portos e, também, um sistema de troca de favores e de decisões administrativas gerenciais que respondem e se ajustam aos interesses envolvidos. O efeito negativo do baixo nível de qualificação dos dirigentes portuários tem sido agravado pela ausência de investimento na formação e reciclagem dos funcionários envolvidos na administração dos portos.

Nesse contexto, a Agenda dos Portos – um conjunto de 64 projetos lançados em meados de 2004 para revolucionar os 11 maiores portos do País – teve resultados bastante limitados: apenas 18 projetos foram concluídos, 10 não saíram do papel e o restante segue a passos lentos. A questão da segurança fornece também um exemplo da deficiência gerencial das administrações dos portos. Quase dois anos após a data-limite estipulada pela Organização Marítima Internacional para a implementação das regras exigidas pelo International Ship and Port Facility Security (ISPS) Code 97, as instalações portuárias brasileiras que operam com navegação marítima internacional ainda não obtiveram a Declaração de Cumprimento do ISPS Code, sendo que a grande maioria dos portos, inclusive os mais importantes, ainda não cumpriu

suas exigências. A principal justificativa apresentada para esse descumprimento tem sido as normas aplicáveis às empresas estatais para as contratações necessárias, que dificultariam e retardariam o processo. A demora na implantação do Plano de Segurança Portuária – e, mais do que isso, o fato de que mesmo os portos que já obtiveram a certificação ainda são considerados sem segurança – pode trazer problemas de competitividade.

Vale notar ainda que, aos problemas gerenciais no âmbito da Administração dos Portos, se somam os processos administrativos inadequados que prevalecem nos órgãos governamentais que intervêm na movimentação de cargas nos portos brasileiros. De fato, o conjunto de procedimentos burocráticos requeridos para a liberação de cargas nos portos públicos tem uma duração média 56% maior que a média mundial (39 contra 25 dias), elevando significativamente os custos aduaneiros. Tais procedimentos envolvem vinte aprovações de diferentes órgãos governamentais. Noventa por cento desses procedimentos são manuais (apenas a Receita Federal está relativamente informatizada), o que dificulta a comunicação entre os diversos órgãos fiscalizadores, além de gerar dependência da presença física de determinados funcionários. Tal quadro tem sido agravado, nos últimos dois anos, por greves frequentes de funcionários de órgãos públicos, como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Receita Federal e a Polícia Federal.

Os investimentos realizados pelas Companhias Docas nos portos organizados do País têm sido insuficientes para atender as demandas relativas a infraestrutura, instalações, tecnologia da informação e equipamentos, requeridas para assegurar a competitividade dos produtos brasileiros. O reduzido volume de investimento decorre não apenas da magnitude das dotações estabelecidas nos orçamentos das empresas mas também da limitada realização das despesas previstas. Em 2006, a execução do orçamento de investimentos das oito Companhias Docas ligadas ao Ministério dos Transportes foi da ordem de 24% da dotação aprovada – R\$ 100 milhões realizados de R\$ 410 milhões aprovados. No mesmo ano, a execução do conjunto das empresas estatais foi de 80%.

O baixo volume de investimento tem afetado particularmente a dragagem dos portos: dos 53 milhões de m³ previstos no planejamento anual do Ministério dos Transportes para 2005, apenas 10 milhões de m³ de sedimentos foram retirados. Tal deficiência tem acarretado dificuldade de acesso para navios de maior calado, redução da eficiência do porto e aumento do custo dos fretes.

A lentidão do governo federal na liberação de verbas e a questão ambiental têm sido apontadas como os principais entraves para a realização de dragagem nos portos públicos. Os problemas ambientais resultam da falta de investimento em pesquisas de impacto ambiental e de monitoramento, ocorrendo frequentemente a contratação do serviço de dragagem pela administração do porto sem a prévia realização dos estudos e levantamentos indispensáveis à obtenção das licenças ambientais e para o desenvolvimento de um plano de dragagem consistente. Nesse contexto, a continuidade de investimento já contratado é frequentemente afetada em virtude da falta de licenças ambientais adequadas e/ou da suspensão dos desembolsos pelo governo. É também relevante o problema do assoreamento que deveria ser equacionado de modo preventivo, de forma a diminuir as despesas com dragagem e o impacto ambiental.

A gestão dos portos por entidades públicas se ressentem da ausência de uma orientação mais geral de parte do governo federal relativa ao desenvolvimento do sistema portuário do País, o que reflete a inexistência de qualquer planejamento de longo prazo no âmbito do Ministério dos Transportes, cujas iniciativas se restringem basicamente à realização de obras emergenciais.

Por outro lado, as Administrações dos Portos não têm sido capazes de superar a ausência de indicações de uma política de governo e tomar a iniciativa de planejar, a médio e longo prazo, a expansão da área e das atividades portuárias sob sua jurisdição⁸.

CAPÍTULO 3

⁸Por exemplo, não tem sido explorada a possibilidade do aproveitamento de áreas pertencentes às Companhias Docas no âmbito de um processo de planejamento estratégico, integrado e de longo prazo que aponte na direção da incorporação do porto ao ambiente urbano e da revitalização das áreas centrais da cidade em que se situam— como implementado com sucesso em cidades estadunidenses (Boston, Baltimore e São Francisco) e européias (Londres e Glasgow, Barcelona e Bilbao, Berlim e Hamburgo).

PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DOS PORTOS ORGANIZADOS

Os problemas institucionais enfrentados pelo sistema portuário do País, como se assinalou, decorrem de aspectos do seu marco legal – em particular, de ambigüidades da própria Lei nº 8.630 e de inadequações entre esse texto e a legislação posterior que delimitou o marco regulatório do País, as Leis nº 8.987/05 e nº 10.233/01; da opção, quando da implementação da Lei nº 8.630, pela manutenção das Companhias Docas estatais como Administradoras dos Portos organizados, não se explorando plenamente as possibilidades abertas por aquela lei para envolver o investidor privado na operação do sistema portuário.

Nesse sentido, a superação das dificuldades enfrentadas pelo sistema portuário passa por rever as opções adotadas na implementação da reforma portuária brasileira, de modo a recuperar seus objetivos iniciais, notadamente no que diz respeito à participação do setor privado na exploração e operação da atividade portuária no âmbito do porto organizado, assegurando-se uma transição que equacione a situação das Companhias Docas, e promover as adequações necessárias no atual desenho institucional do sistema portuário, de modo a superar as ambigüidades observadas e a ajustá-lo ao arcabouço regulatório do País.

O foco desse trabalho é o porto organizado. Nesse sentido, as propostas apresentadas a seguir têm em vista o equacionamento dos problemas localizados nesse espaço institucional. Não se pretende, portanto, examinar aqui as questões associadas ao desenho mais geral do arcabouço regulatório do sistema portuário.

A proposta aqui desenvolvida tem como objetivo a transferência da Administração do Porto e das demais funções exercidas hoje pelas Companhias Docas para o setor privado, preservando, no entanto, a função de regulação e de fiscalização para o Poder Público, bem como a atividade de planejamento do setor portuário, integrado com as políticas nacionais de transporte e logística e articulado ao planejamento da administração de cada porto, que deve levar em conta as necessidades regionais.

Essa transferência de funções para um ente privado pode ocorrer por meio de dois mecanismos alternativos: a alienação do controle das Companhias Docas, nos termos da Lei nº 9.074/95; a concessão à iniciativa privada da função de Administrador do Porto organizado, na forma prevista na Lei nº 8.630/93, bem como de outras funções operacionais hoje detidas pelas Companhias Docas, promovendo o esvaziamento dessas empresas.

A alienação do controle das Companhias Docas é de implementação lenta, uma vez que depende de aprovação de lei específica e, sobretudo, do equacionamento de questões complexas relativas a pessoal, passivos e contingências dessas empresas,

condição necessária para que se consiga atrair o investidor privado. Essa alternativa não foi, por essa razão, contemplada na presente proposta.

A alternativa de concessão – que transfere para a iniciativa privada as funções hoje detidas pelas Companhias Docas, promovendo o seu esvaziamento – é mais simples e flexível, podendo contemplar seja a concessão comum, prevista pela Lei nº 8.987, em que o concessionário prestará o serviço “por sua conta e risco”, seja a concessão patrocinada, prevista pela Lei nº 11.079/04, a qual, como uma parceria público-privada, envolve a “contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado”. Essa última modalidade de concessão permite viabilizar a transferência ao setor privado da administração de portos em que o confronto dos investimentos necessários e custos previstos com as receitas esperadas aponta para um resultado negativo ou uma rentabilidade insuficiente para atrair o investidor privado.

Na verdade, o problema mais complexo associado à alternativa de concessão é o tratamento a ser dado às Companhias Docas, cujas funções desaparecem com a implementação integral do modelo de privatização previsto pela Lei nº 8.630. Isto porque, ao se promover a extinção dessas empresas, cabe evitar que a operação do porto organizado e o desempenho da concessionária responsável por sua Administração sejam afetados por pendências legais e passivos contingentes dessas Companhias.

Nesse sentido, a proposta aqui formulada tem em vista as seguintes premissas: A liquidação dos passivos existentes no âmbito das Companhias Docas – principalmente os de ordem trabalhista, previdenciária e fiscal – deve ser equacionada pelo Governo, de modo a viabilizar a extinção de tais empresas; é necessário assegurar que os fluxos de receitas gerados pelos processos de concessão sejam orientados para o cumprimento das obrigações existentes, ou a serem assumidas no processo de extinção das Companhias Docas, diminuindo assim o ônus que esse processo acarretará à União; é importante viabilizar tratamentos independentes para a transferência da Administração de cada Porto organizado para o setor privado, bem como para a liquidação dos passivos da correspondente Companhia Docas, de maneira a permitir flexibilidade no timing e na forma de sua implementação.

O processo de reestruturação do sistema portuário deve ser conduzido pela União de forma a permitir compensação entre as situações patrimoniais, de liquidez de ativos e de exigibilidade dos passivos das várias Companhias Docas, evitando que situações superavitárias eventualmente associadas a alguns portos permaneçam estanques em relação a déficits gerados em outros.

3.1 A transferência da administração do porto para o setor privado

No processo de transferência das atribuições das Companhias Docas para o setor privado, cabe desvincular os serviços de dragagem da Administração do Porto, tornando-os objetos de dois contratos de concessão distintos.

O desempenho insatisfatório das Companhias Docas na prestação do serviço de dragagem nos portos organizados é responsável pelo principal problema da infraestrutura aquaviária dos portos brasileiros.

A existência de uma tarifa de dragagem, cobrada aos usuários da infraestrutura aquaviária e atualmente apropriada pela Administração do Porto, permite que esse serviço seja objeto de concessão à iniciativa privada, transferindo-se diretamente ao concessionário desse serviço a receita correspondente à parcelada tarifa de utilização da infra-estrutura portuária destinada a remunerar a realização desse serviço.

A outorga do serviço de dragagem pode ser licitada seja na modalidade de concessão comum, seja na de concessão patrocinada – na qual a tarifa paga pelo usuário remuneraria a dragagem de manutenção, cabendo à União assumir perante o concessionário o ônus de dragagens associadas a grandes obras, cuja realização tenha sido determinada pela Secretaria Especial dos Portos ou pela ANTAQ. Eventualmente, a concessão para a prestação de serviços de dragagem poderia abranger mais de um porto organizado em uma mesma região geográfica, de modo a propiciar economias de escala à empresa concessionária.

A questão ambiental, que tem constituído um problema para a execução dos serviços e investimentos em dragagem, é um fator de risco elevado e poderá comprometer o interesse do setor privado. Nesse contexto, a licença ambiental para a operação deverá preceder a licitação da concessão, sendo as ações necessárias à sua obtenção assumidas pelo Poder Público, de forma articulada com as autoridades ambientais responsáveis, inclusive o Ministério Público.

A outorga da concessão da Administração do Porto a um ente privado transferirá a esse concessionário as atribuições previstas no art. 33 da Lei nº 8.630, ressalvadas as funções indelegáveis à iniciativa privada, como a fiscalização e a regulação dos serviços. Assim, o concessionário assumirá as atribuições próprias à gestão de infraestrutura portuária, destacando-se:

- a prestação de serviços de apoio à atividade portuária, como abastecimento de água, água de lastro, energia, atracação, desatracação de navios, reboque;
- o aprimoramento do espaço para terminais e áreas de armazenagem;
- a realização dos investimentos previstos no contrato de concessão relativos a acessos terrestres, pavimentação de rodovias e aprimoramento ferroviário dentro da área do porto;
- a prestação de serviços de segurança patrimonial de pessoas e embarcações dentro da área do porto;
- o desempenho das funções típicas de autoridade portuária, como licenciamento, permissão, monitoramento, segurança de tráfego de navios, alfândega, imigração e serviços de emergência;
- o planejamento das atividades e investimentos a serem realizados na área portuária, que leve em conta as especificidades locais e sua articulação com a cidade e a região;
- o aprimoramento dos sistemas de informação.

A outorga e o exercício da concessão estará sob a supervisão da ANTAQ e do Conselho de Autoridade Portuária, observando-se as competências definidas, respectivamente, pela Lei nº 10.233/01 e pela Lei nº 8.630/93.

Cabe proceder, no entanto, a uma revisão da distribuição das funções atribuídas, por esses dois documentos legais, a essas três instâncias institucionais – a ANTAQ, o Conselho de Autoridade Portuária e a Administração do Porto – demodo a superar a ambigüidade institucional e a superposição e os conflitos de competências existentes.

No tocante ao porto organizado, essa revisão deve contemplar:

- a manutenção das atribuições dos Conselhos de Autoridade Portuária, caracterizando-os como instância local de regulação articulada à ANTAQ, a quem compete examinar recursos relativos às suas decisões;

- a consolidação da ANTAQ como órgão regulador e fiscalizador da atividade portuária, por meio de reforma de legislação que reafirme e explicita sua competência.

Ainda neste âmbito, a ANTAQ deve possuir plenos poderes para exercer:

- a representação do Poder Concedente nos contratos de concessão e de arrendamento;

- a fiscalização dos contratos de concessão e arrendamento, em particular da observância das obrigações contratuais, da execução dos investimentos previstos e da qualidade dos serviços prestados;

- o controle e a normatização da exploração da infra-estrutura e das atividades portuárias, tendo em vista a movimentação de pessoas e bens segundo padrões de eficácia, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

- a harmonização dos interesses dos usuários e operadores concessionários e autorizados, preservando o interesse público;

- a arbitragem de conflito de interesses entre participantes do setor.

A concessão da Administração do Porto, por concorrência ou por leilão, deve ser licitada pela ANTAQ, como previsto pela Lei nº 10.233/01. A modelagem dessa concessão deve ser definida em cada caso, a partir de estudo técnico e de viabilidade econômico-financeira contratado com empresa de consultoria, que indique os investimentos e benfeitorias a serem realizados, com respectivas especificações e cronogramas de execução, bem como as taxas portuárias a serem pagas pelos usuários. Essa modelagem permitirá determinar a viabilidade da concessão comum (e estabelecer o valor mínimo da outorga a ser observado no processo de licitação) ou, alternativamente, a necessidade de recorrer à concessão patrocinada (e especificar a natureza e a magnitude do subsídio a ser concedido pelo poder público).

Para dinamizar o processo, vêm sendo aplicado progressivamente o conceito de logística, que é bem mais abrangente. A logística possui uma articulação intermodal (física, operacional e institucional) superior; infraestrutura associada (ex: armazenagem); serviços associados (ex: estufagem e consolidação de

cargas); distribuição espacial (principalmente nas regiões urbanas); infoestrutura (tecnologia da informação); otimização das taxas alfandegárias; segurança (patrimonial e humana); serviços de transporte; infra-estrutura viária; infra-estrutura de transportes; e um sistema tributário mais condizente com as necessidades do porto.

Atualmente, um estudo aprofundado do setor foi encomendado ao setor privado e servirá de base para um projeto de lei, que tramitará em caráter de urgência no Congresso Nacional. A presidente Dilma Rousseff, cujo mandato termina em 2014, quer reformular ainda em 2012 as regras de funcionamento de todo o setor portuário nacional. A imprensa veiculou informações de que o governo pretende incluir esse modal logístico em uma nova rodada de privatizações do país – na tentativa de impulsionar a taxa de investimento e melhorar a combalida infraestrutura brasileira.

Licitatar portos é uma das opções confirmadas. O plano da presidente é, contudo, mais ousado, passando por melhorias na governança das Companhias Docas e no relacionamento destas com os terminais portuários privados, o estabelecimento de um novo regime de outorgas de terminais, entre outras medidas.

3.2 Benefícios da competição e regulação

Como já apontado, os processos de transferência da administração dos diversos portos organizados para o setor privado, bem como o equacionamento da situação das Companhias Docas correspondentes, devem ser encaminhados de forma independente, de modo a permitir flexibilidade no timing e na forma de sua implementação.

As Companhias Docas subsistirão com suas atribuições atuais até a transferência da atividade de administração de portos, dos serviços de dragagem, da operação de terminais públicos e das demais funções previstas em lei para investidores privados e/ou até a modificação legal que transfira para outros órgãos governamentais as funções indelegáveis à iniciativa privada. Consumada essa transferência, caberá contemplar a extinção dessas Companhias. Esse é, no entanto, um processo complexo e lento.

Nesse processo, é necessário assegurar que os fluxos de receitas gerados pelas concessões sejam orientados para o cumprimento das obrigações existentes ou a serem assumidas no processo de extinção das Companhias Docas, diminuindo assim o ônus que esse processo acarretará à União.

Nesse sentido, as Companhias Docas devem manter a situação patrimonial relativa aos bens da União e as instalações dos portos organizados que estiveram sob sua administração, de modo que venham eventualmente a contar para a cobertura dos seus passivos.

A implementação das diretrizes indicadas para o equacionamento da situação das Companhias Docas deve ser desdobrada em duas etapas. No primeiro momento, em que procedem à transferência de suas atividades atuais de administração dos portos e de operação de terminais públicos para empresas privadas, essas Companhias devem manter sua vinculação com a Secretaria Especial dos Portos, que supervisionará esse processo de transferência em conjunto com a ANTAQ, responsável pela licitação das concessões relativas aos serviços transferidos.

Concluída essa transferência, as Companhias Docas – transformadas agora em simples gestoras de ativos e passivos – devem se subordinar à Empresa Gestora de Ativos (EMGEA), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, criada em 2001, que tem “por objetivo adquirir bens e direitos da União e das demais entidades integrantes da administração pública federal, podendo, em contrapartida, assumir obrigações destas” (Decreto nº 5.434/05, art. 3º).

Essa vinculação a uma empresa pública, possivelmente mediante transferência do controle acionário das Companhias Docas para a EMGEA, permite maior flexibilidade nas suas gestões, facilitando, inclusive, iniciativas voltadas para a compensação entre as situações patrimoniais, de liquidez de ativos e de exigibilidade dos passivos das várias Companhias, seja mediante fusão entre algumas delas, seja mediante incorporação de outras à própria EMGEA. Nessa fase, caberá proceder a venda ou transferência dos ativos não vinculados à atividade portuária, bem como promover o desligamento dos empregados das empresas em extinção.

O desenho institucional esboçado até aqui para a reestruturação dos portos não contempla, no entanto, o destino a ser dado aos ativos imobiliários que atualmente integram a área do porto organizado, mas que não são nem serão utilizados na atividade portuária.

Sugeriu-se a incorporação desses ativos ao patrimônio das Companhias Docas como fonte de recursos para fazer face a seus passivos. A geração de receita financeira a partir desses ativos pode ter, contudo, implicações do ponto de vista do desenvolvimento urbano das cidades onde se localizam. De fato, tais ativos oferecem algumas vezes, como no Rio de Janeiro e em Salvador, possibilidades de implementação de empreendimentos imobiliários integrando edifícios residenciais e comerciais e áreas de lazer, os quais, além do retorno financeiro, podem propiciar a recuperação de áreas degradadas e constituir um estímulo importante ao desenvolvimento urbano. O destino a ser dado a essas áreas no processo de extinção das Companhias Docas conduzido pela EMGEA deve, portanto, ser tratado do ponto de vista do planejamento do desenvolvimento urbano pelas diferentes esferas de governo.

Já é certo que as mudanças previstas não vão se restringir à (muito necessária) privatização total ou parcial da gestão portuária – hoje os 34 portos brasileiros são administrados diretamente ou indiretamente por estados e municípios. A atual Ministra do Planejamento, Miriam Belchior, que eventualmente participa de algumas reuniões, está destrinchando o funcionamento da chamada Lei dos Portos, mantendo os benefícios e modificando aquilo que precisa ser melhorado, para traçar as mudanças do setor. A revisão do modelo portuário pelo governo conta também com a ajuda da SEP e da ANTAQ – que, perto da Casa Civil, assumiram um papel meramente secundário nas negociações.

3.3 Novo Modelo de Concessão de Portos Organizados: um mecanismo de desenvolvimento

A necessidade de concessões é iminente já que as atuais, em sua maioria, têm trabalhado no limite máximo de capacidade. Porém, as atuais empresas do ramo podem se sentir minimizadas ao verem seus lucros serem compartilhados, o que pode gerar atritos para o governo.

Outro tema que deve ganhar espaço no novo plano é a reestruturação das Companhias Docas, que hoje são responsáveis pela administração dos portos. Um dos principais problemas da atual gestão pública é a falta de agilidade e eficiência, além do excesso de burocracia delas. Um das críticas é que os diretores dessas empresas têm pouca autonomia para fazer seu trabalho. Muitos precisam responder a políticos ou partidos, que interferem na gestão e tomada de decisões. A descentralização é uma forma de combater essa falta de independência.

Numa avaliação, o país deveria olhar exemplos bem-sucedidos do exterior, como os portos de Roterdã (Holanda) e Hamburgo (Alemanha). Os portos não precisam ser totalmente privados. Podemos ter uma parceria público-privado, por exemplo, com o governo ditando as políticas públicas e o setor privado gerenciando, com metas a serem cumpridas e resultados a serem apresentados. Cada porto também deveria ser administrado conforme suas próprias características. No Brasil, o tratamento dispensado a eles tende a ignorar essas diferenças.

O potencial do Novo Modelo de atender estas expectativas depende fundamentalmente da soma das forças de competição e regulação. A competição no mercado é o meio mais eficaz de assegurar esses objetivos. Em segmentos como o portuário, em que o maior ou menor grau se configura um monopólio natural, é em geral necessário implementar também uma competição “pelo mercado”, junto a uma ação reguladora do governo com base em contratos de concessão (ou arrendamentos).

Uma das capacidades do Novo Modelo é a de atrair investidores privados para o setor, de forma que possa haver de fato um aumento dos investimentos em infraestrutura, diante da ineficácia do poder público para fazê-lo.

O uso intensivo nas operações portuárias do *Electronic Data Interchange* (EDI), na transmissão eletrônica de documentos comerciais padronizados entre computadores, de modo que a informação possa ser processada sem a necessidade da intervenção manual e do documento original impresso, é uma das metas do Governo para solucionar e agilizar o tratamento da informação associada ao tráfego de cargas e serviços nos portos.

Para a implantação e uso do EDI caberá ao Ministério dos Transportes, juntamente com o órgão do governo responsável pela área aduaneira do país, definir o modelo de gestão a ser implantado e a solução tecnológica a ser adotada. Na maioria dos portos europeus que usam esse sistema a solução é uma sociedade integrada por todos os agentes portuários, com a participação minoritária da Autoridade Portuária. A solução tecnológica baseia-se, na maioria dos casos, na implementação de uma rede de valor agregado, com seu próprio centro de compensação, ou seja, a implantação de Plataformas de Comércio Eletrônico nos Portos.

Caberá assim, 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, além da arquitetura básica e o financiamento da implantação. Por outro lado, à iniciativa privada caberá a responsabilidade pelo desenvolvimento, implantação e exploração do projeto.

Em função do perfil industrial e da escala da atividade que realiza, as administrações dos portos necessitam tratar com prevenção e precaução suas atividades, valorizando os recursos naturais de que se apropriam, exercendo controle dos impactos que a atividade causa no meio ambiente onde os portos estão inseridos.

A valorização dos recursos naturais significa inserir na área do porto uma série de dispositivos de atendimento às conformidades ambientais, além de estruturas de apoio a esse atendimento. Esses elementos necessitam ser aferidos quanto à sua eficiência e eficácia, pois, além de serem de suma importância, geram um custo ambiental que deve ser incorporado ao custo da atividade.

Eles devem permitir uma resposta imediata às demandas ambientais, principalmente ao combate dos danos ambientais e reparo do ambiente atingido. Os portos e terminais marítimos devem possuir um Setor de Gestão Ambiental e de Segurança e Saúde no Trabalho – SGA (Portaria SEP nº 104/2009). Mesmo as instalações portuárias não abrangidas pela portaria supracitada, como as instalações hidroviárias, têm a responsabilidade de implementar um Sistema Integrado de Gestão Ambiental que inclua ações relativas à Proteção do Meio Ambiente, à Segurança e Saúde Ocupacional. Esse Sistema deve possuir grande peso na tomada de decisões dos gestores portuários, já que constitui um item de extrema relevância para a definição da qualidade do serviço prestado.

É necessário que o Sistema de Gestão ambiental seja dinâmico, que possa ser melhorado ao longo de sua existência, que permita identificar os elementos impactantes, seus processos, efeitos associados e cumulativos, e incorpore mais e mais instrumentos de controle e combate aos impactos e riscos ambientais. É importante que o Sistema esteja consoante com objetivos, metas e compromissos a serem perseguidos por todos os agentes portuários. Além disso, ele deve ser compatível com todos os instrumentos de gestão da zona costeira.

A Administração Portuária deve ser capaz de dar respostas que atendam às demandas, em especial de apresentar a atividade como limpa e comprometida com o meio ambiente. Para tanto, o Sistema de Gestão Ambiental deve estar presente nas fases de concepção, implantação e operação dos empreendimentos portuários, visando o controle da degradação ambiental por meio da incorporação de princípios e conceitos de sustentabilidade, e da compreensão da necessidade de evitar os impactos e os elevados custos de recuperação dos recursos naturais degradados.

A Administração não deve atuar sozinha. Deve falar com os seus parceiros da logística de transportes, conhecer sua interface e saber trabalhar com ela, além de desenvolver estudos e parcerias com entidades nacionais e internacionais para o equacionamento das questões ambientais.

Quase todos os setores portuários do mundo são subvencionados pelo poder público central, regional ou local. No Brasil não deverá ser eliminada por completo a

participação financeira do poder público no setor portuário, como por exemplo, em projetos pioneiros e de alavancagem de novas atividades; em projetos de caráter ambiental; em 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.

CAPÍTULO 4

PLANEJAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE PORTUÁRIA

4.1 Os impactos ambientais

A atividade portuária gera impactos ambientais e, dessa forma, deve ser provida e instrumentos que os combatam. Esses impactos são decorrentes da implantação de infraestruturas para promover o trânsito de cargas portuárias e utilização dessas infraestruturas para a operação portuária.

Os impactos decorrentes da implantação da infraestrutura portuária devem ser plenamente delineados pelo respectivo estudo ambiental para que possam ser controlados por instrumentos apropriados dentro da gestão ambiental da atividade.

Os maiores impactos ambientais decorrem das operações portuárias realizadas inadequadamente, como, por exemplo, pelo resíduo da carga que se perde na operação. Assim, ela deve se cercar de boas práticas ambientais, estabelecendo procedimentos que minimizem ou eliminem os impactos dela decorrentes. Cabe destacar, na operação portuária, os impactos ocasionados por acidentes com o manuseio ou transporte de cargas e com as próprias embarcações. Trata-se de um tipo de ocorrência, para a qual há uma série de procedimentos com a finalidade de controle, chamados planos de emergência. As boas práticas ambientais são aquelas que valorizam os ambientes portuários, demonstrando o compromisso com a sustentabilidade da atividade.

Principais fatores causadores de impactos:

- implantação de infraestrutura marítima e terrestre;
- resíduos das embarcações;
- operações com as embarcações;

- serviços correlatos, como abastecimento de embarcações e outros atendimentos;
- obras de acostagem;
- serviços de dragagem;
- geração de resíduos pela atividade portuária;
- operação de máquinas e veículos portuários;
- manuseio de cargas perigosas;
- abastecimento e limpeza de embarcações;
- bioinvasão via água de lastro e incrustações nocas das embarcações.

Dentre os principais impactos causados pela implantação dos portos, temos a alteração da linha de costa, alteração do padrão hidrológico e da dinâmica sedimentar, destruição ou alteração de áreas naturais costeiras (habitats, ecossistemas), supressão de vegetação, modificação no regime e alteração no fundo dos corpos d'água, poluição da água, do solo, do subsolo e do ar.

Já pela operação portuária, os principais impactos são a alteração da qualidade da água, poluição do ar por emissão de gases e partículas sólidas, perturbações diversas devido ao trânsito de veículos pesados em ambientes urbanos, geração de odores, alteração da paisagem, geração de ruídos em ambientes urbanos, distúrbios na fauna e flora, interação com outras atividades (pesca, turismo, aquicultura, recreação), atração de vetores de doenças (ratos, pombos), introdução de espécies exóticas, entre outros.

4.2 Processo de planejamento ambiental

O planejamento ambiental da atividade é, certamente, a peça mais importante para a preparação da atividade portuária, visando uma gestão ambiental adequada. O planejamento requer pensar com antecedência as intervenções no meio ambiente para colher os melhores resultados. Entre esses melhores resultados estariam:

- menos conflitos ecossocioambientais;
- menos impactos;
- menor custo de gestão;
- resultados mais imediatos de qualidade ambiental.

No porto organizado, o planejamento ambiental não deve abranger apenas o seu espaço interno, delimitado pela poligonal da área do porto organizado⁹, mas também o seu entorno. Uma das funções do planejamento é tratar de forma integral esse espaço portuário “ampliado”, discutindo com as demais autoridades territoriais as questões de minimização da degradação ambiental ocasionadas pela atividade.

A relação porto-cidade é um dos pontos cruciais do planejamento portuário, devido aos conflitos normalmente inerentes ao trânsito de cargas em locais densamente povoados. Da mesma forma, a implantação de complexos portuários em zonas rurais promove uma alteração considerável no perfil da ocupação daquelas faixas de território, criando conflitos de abastecimento e deslocamento populacional para atender aqueles complexos portuários.

Para o planejamento ambiental da atividade, faz-se necessário conhecer as condicionantes ambientais que irão interagir com a atividade após sua implantação, procurando, assim, administrar essas intervenções para eliminar ou minimizar os impactos decorrentes.

São elementos essenciais do planejamento ambiental: o diagnóstico ambiental e o estudo de disposição de cargas na área do porto e os impactos decorrentes, inclusive riscos de acidentes.

O diagnóstico ambiental deve abordar o inventário dos recursos naturais disponíveis, quando são discriminados todos os recursos naturais de que o porto fará uso, partilhado ou exclusivo, considerando seu estado atual; determinação das restrições de uso dos recursos naturais, em razão de aspectos de vulnerabilidade, culturais, econômicos, ecológicos, estéticos, entre outros, hierarquizando-os segundo o grau

⁹A poligonal da área do porto organizado é hoje definida por Decreto Presidencial, em observância ao Art. 5º da Medida Provisória nº 2.217-3 de 04 de setembro de 2001.

derestrição; caracterização dos passivos ambientais, suas formas de tratamento e possíveis agravamentos.

O estudo da disposição das cargas portuárias deve levar em conta a atividade presente e futura com sua interferência no ambiente, especialmente nas áreas mais sensíveis, instituindo assim o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento ambiental – PDZa.

A finalidade é preparar o porto para os licenciamentos de suas instalações. Sempre que se inicia a implantação de uma nova instalação na área do porto organizado, o órgão licenciador faz uma avaliação ambiental do empreendimento e, caso necessário, solicita um estudo de impacto ambiental. Na fase inicial de avaliação, faz-se uso do conhecimento do ambiente e da sua utilização pela instalação.

Para tratar as questões referentes ao PDZa, há que se buscar uma escala adequada. Diferentemente do licenciamento, que aborda o empreendimento isoladamente, o PDZ com estudos ambientais tem uma dimensão mais macro, considerando o conjunto de atividades no tempo e no espaço. Nesse sentido, o seu estudo ambiental deve abranger os ecossistemas presentes na área do porto e no entorno, com seus produtos, funções e atributos.

Dessa forma, dá-se ao PDZ uma visão sistêmica do espaço portuário, ou seja, como o conjunto de atividades nele presentes funcionará em harmonia (ou não) com aquele espaço.

Tópicos para um Plano Estratégico de Ação Ambiental

- 1 - Missão, políticas e diretrizes ambientais do porto (valores ambientais);
- 2 - Objetivos e metas;
- 3 - Instrumentos para a gestão ambiental (regulamentos, conhecimento científico, etc.);
- 4 - Prioridades para o gerenciamento ambiental;
- 5 - Programas de gerenciamento ambiental;

- 6 - Cronograma de implementação;
- 7 - Avaliação de “desempenho” ambiental;
- 8 - Ações complementares;
- 9 - Avaliação do Planejamento Estratégico seguida das alterações necessárias.

COSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, é inegável a contribuição positiva que a Lei nº 8.630 trouxe ao setor anos atrás. Antes dele, uma única estatal, a Portobras, cuidava de todos os portos do país. Com a nova legislação, as autoridades portuárias ganharam o direito de arrendar áreas nas adjacências para que entes privados pudessem operar terminais. Ao longo da década de 1990, o forte processo de descentralização e os pesados investimentos privados foram fundamentais para melhorar a qualidade e eficiência destes serviços, dando suporte ao desenvolvimento do comércio exterior brasileiro.

Hoje, há inúmeros operadores portuários trabalhando nos portos, requisitando seus quantitativos de mão-de-obra diretamente ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGMO, órgão que substituiu o Sindicato na escala e no pagamento do trabalhador.

Lançado o programa de arrendamentos, diversos terminais dedicados passaram para entidades privadas, formando um mercado concorrencial, ainda insipiente, intra-porto e outro entre portos. A gestão do aparelho portuário público permanece com a Administração do Porto, definida pelo art. 3º da Lei nº 8.630/93 como Autoridade Portuária.

A descentralização gerencial deve ser mantida, tanto indiretamente com o aumento da autonomia financeira e administrativa das Administrações Portuárias e incentivo à atuação dos CAP, como diretamente pela delegação da exploração dos portos a estados e municípios. Nos casos em que as delegações não tenham sucesso, não havendo mais interesse do governo estadual ou municipal, recomenda-se que seja iniciado o processo de concessão à iniciativa privada.

Na área trabalhista portuária, embora já tenham sido implantados os OGMO e havido uma redução expressiva dos funcionários no âmbito das Administrações Portuárias, devem ser consideradas as seguintes ações:

- intensificar as negociações entre operadores e trabalhadores para que os OGMO passem a exercer plenamente suas funções;

- estabelecer um programa de racionalização desta mão-de-obra com a adoção de incentivos, concedidos pelos operadores portuários, para os trabalhadores que cancelassem seu registro ou cadastro no OGMO;

- negociar a mudança da forma de remuneração da mão-de-obra na movimentação de algumas cargas para "por equipe" e não mais "por produção";

- uniformizar os salários das categorias de trabalhadores e procedendo a sua adequação para que refletissem melhor o grau de dificuldade do trabalho a ser realizado;

- implantar programas de treinamento para a mão-de-obra remanescente e programas de reposicionamento no mercado de trabalho para os trabalhadores desligados.

Para a facilitação do comércio exterior brasileiro é fator decisivo a modernização do sistema portuário nacional. Esta vêm apresentando progressos no aspecto operacional, enquanto que no aspecto de tramitação documental ainda apresenta processos burocratizados e morosos.

Neste sentido torna-se necessária a modernização tecnológica das rotinas administrativas, com o desenvolvimento de sistemas telemáticos e de trocas eletrônica de dados (EDI), através da implantação de Plataformas Eletrônicas de Logística de Transportes nos Portos Brasileiros. Este programa deverá ser conduzido pelo Ministério dos Transportes e as Autoridades Portuárias com a colaboração das Autoridades Aduaneiras.

Ao se analisar o desempenho atual dos portos observa-se um real aumento de produtividade na prestação dos serviços portuários, acompanhado de uma efetiva redução dos preços totais. Em contrapartida, algumas Administrações Portuárias estão encontrando dificuldades na gestão do porto, devido a problemas financeiros gerados, principalmente, por questionamentos na justiça quanto a contratos de arrendamento e a grande redução nas tarifas.

Embora tenham sido implantados programas para redução dos gastos, esses não foram suficientes para a solução dos problemas financeiros, que vem gerando um passivo nessas Administrações que dificilmente poderá ser equacionado sem a

participação do governo. Em paralelo deverão ser reavaliados os planos de arrendamento, para a solução das possíveis distorções nos contratos.

Com a reformulação do subsetor portuário e a formação de um mercado concorrencial entre portos e intra-porto com o ingresso de novos agentes privados, há a necessidade de desenvolvimento de um poder regulador da atividade portuária.

A regulação da atividade portuária local da região é função comum da Administração Portuária e do Conselho de Autoridade Portuária, dentro das atribuições dadas pela Lei nº 8.630/93, supervisionada pela ANTAQ em nível federal.

Muito tem sido discutido sobre possíveis conflitos entre a Administração do Porto e o Conselho de Autoridade Portuária. A luz do que dispõe a Lei 8.630/93, podemos concluir que o Conselho de Autoridade Portuária não tem competência sobre a entidade exploradora do porto, atuando como um órgão consultivo com algumas competências de aprovação e homologação, compartilhando a autoridade portuária, mas não a administração do porto.

À ANTAQ, criada pela Lei nº 10.233/01, caberá a regulação do mercado portuário mais amplo (entre portos e entre portos e terminais de uso privativo situados fora da área do porto organizado). Nos ambientes portuários locais ela atuará em complementaridade à Administração Portuária e ao Conselho de Autoridade Portuária, e também na solução de conflitos entre as duas entidades. Terá, assim, função primordial na salvaguarda do ambiente concorrencial tanto entre portos como intraporto.

De grande importância está a preservação do meio-ambiente portuário, para cujos parâmetros a atividade portuária está em processo de adequação, com a criação da Agenda Ambiental Portuária e a posterior promulgação da Lei nº 9.966/00.

O encaminhamento da questão ambiental portuária pode, assim, se resumir na aplicação da Agenda Ambiental Portuária e na estruturação das Autoridades Portuárias, com a criação de um núcleo ambiental para dar andamento às ações cabíveis para o cumprimento da Lei nº 9.966/00. Em paralelo deve ser implementado um programa efetivo de treinamento ambiental da força de trabalho, tanto operacional como administrativa dos portos.

Por fim, este trabalho explora o complexo sistema portuário brasileiro e foca os pontos cuja melhora e manutenção são de vital importância para o desenvolvimento não só do porto, mas da região e principalmente do país. Ainda há muito o que dissertar sobre esse assunto de tamanha profundidade, que engloba diversos setores da economia, construção civil e política, porém a nação evoluiu consideravelmente neste setor, e tende a fazê-lo cada vez mais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANTAQ. Informações obtidas no endereço:
<http://www.antaq.gov.br/Portal/pdf/PortoVerde.pdf>

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS TERMINAIS PORTUÁRIOS. Informações obtidas no endereço: <http://www.abtp.org.br/index.php>

GOLDBERG, Davis Joshua Krepel. **Regulação do setor portuário no Brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. 2009. 226 p. (Mestrado) – ESCOLA POLITÉCNICA, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MEDEIROS, Aristófanes Dantas de. **Fatores intervenientes na competitividade dos portos brasileiros**: um estudo de caso no Nordeste. 2005. 153 p. (Mestrado) – ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, 2005.

PORTO SANTISTA . Informações obtidas no endereço
http://www.portosantista.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=9988&Itemid=48

TORRES, Luis Fernando Ribeiro. **Estudo analítico e operacional da supervia eletrônica de dados**: um modelo de gestão econômica para os portos brasileiros. 2008. 167 p. (Mestrado) – ESCOLA POLITÉCNICA, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

TOVAR, Antonio Carlos Andrada; FERREIRA Gian Carlos Moreira. Ainfra-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.