

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

**REFORMA PORTUÁRIA-PERSPECTIVAS PARA O FUTURO**

**Por: Rodrigo Leonardo da Silva Barros**

**Orientador**  
**CMG Wellington**  
**Rio de Janeiro**  
**2007**

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

**REFORMA PORTUÁRIA-PERSPECTIVAS 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 Máquinas (FOMQ) da Marinha Mercante.

Por: Rodrigo Barros

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

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

**AVALIAÇÃO**

PROFESSOR ORIENTADOR (trabalho escrito): \_\_\_\_\_

NOTA - \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA (apresentação oral):

\_\_\_\_\_  
Prof. (nome e titulação)

\_\_\_\_\_  
Prof. (nome e titulação)

\_\_\_\_\_  
Prof. (nome e titulação)

NOTA: \_\_\_\_\_

DATA: \_\_\_\_\_

NOTA FINAL: \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus por ter me dado discernimento e sabedoria nesses três anos, meus pais a quem procurei honrar, minha namorada e amiga Paula, meus amigos de camarote pelos momentos de descontração, meus verdadeiros amigos pela fidelidade, as turmas em que passei nesses três anos: B11/12.6, M23/24.2 e M35/36.2.

## **RESUMO**

Na pluralidade comercial em que se encontra o mundo, tem-se ainda um Brasil um pouco tímido, atrasado e deficiente no setor portuário. A Lei de Modernização dos Portos, Lei 8.630/93, tem mais de dez anos de vigência e mostra um país buscando uma melhor classificação no ranking mundial e buscando melhorias no seu setor portuário. Melhorias na área trabalhista, sistema de logística & tecnologia, Mas também se destacam alguns avanços alcançados.

## **RESUMEN**

En la pluralidad comercial en que se encuentra el mundo, se tiene aun un Brasil un poco tímido, atrasado y deficiente en el sector portuario. La Ley de Modernización de los puertos, Ley 8.630/93, tiene más de diez años de vigencia y muestra un país buscando una mejor clasificación en el ranking mundial y buscando mejoras en su sector portuario. Mejoras en la área trabajista, sistema de logística & tecnología, pero también se destacan algunos avances alcanzados.

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1- Histórico dos Portos Brasileiros	9
2- A Lei Portuária Brasileira	12
2.1- A Nova Legislação Portuária	12
2.2- A Lei 8630/1993	13
3- O Sistema Portuário Brasileiro	17
3.1- O Atual Sistema Portuário	17
3.2- Ciência e Tecnologia nos Portos	17
3.3- Relações Trabalhistas	21
3.3.1-Situação Atual	21
3.3.2- Perspectivas Futuras	21
3.3.1- Solução para Questões Trabalhistas	22
3.4- Desestatização dos Portos	23
4- Conflitos Ambientais e o Porto	26
4.1- Os Portos e o Gerenciamento Ambiental da Costa	26
4.2- Agenda Ambiental Portuária	27
4.3-Adequação da Atividade Portuária aos novos Parâmetros Ambientais	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	30
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	31

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX os portos brasileiros, de uma maneira geral, seguiam ostentando os problemas operacionais que os caracterizavam havia muito tempo. As deficiências nos serviços correspondentes refletiam a escassa importância historicamente atribuída à navegação marítima e fluvial no país, algo capaz de surpreender haja vista a extensão da costa nacional. Esse problema não era como ainda não é, senão um aspecto da ampla e estrutural precariedade do sistema de transportes brasileiro (Galvão, 1996).

Daí que o início dos anos 90 assistiu ao fortalecimento do embate sobre a reforma portuária no Brasil, tida como requisito básico para a retomada do crescimento econômico. Mirando a modernização, as posições pró-reforma indicavam a necessidade de mais e melhores equipamentos e instalações – para aumentar a eficiência dos serviços e reduzir os seus custos – e de novas formas de regulamentação das operações de cais, sobretudo quanto ao uso da mão-de-obra. Ambos os aspectos implicavam, segundo os atores empresariais, avanços na privatização dos serviços portuários. O processo culminou com a aprovação da Lei nº8. 630, de 25/02/93, que permitiu progredir na liberalização do setor e, com o resultado, no estímulo à concorrência. Desde então, vários portos e terminais privados passaram a disputar as cargas.

Assinale-se, todavia que as mudanças enfrentaram grandes dificuldades. As maiores, talvez, vincularam-se à formação do que a lei previa com o nome de Órgão Gestor de Mão-de-obra, que deveria substituir os sindicatos de trabalhadores portuários no controle das atividades de estiva (seleção e indicação de estivadores para carga e descarga). Sua criação, operacionalização depararam-se com obstáculos consideráveis, sobretudo nos portos públicos e de maior tamanho. Já as mudanças que se referiam à criação de terminais privativos, dentro ou fora dos portos, transcorreram sem maiores entraves, mostrando-se relativamente rápidas (Oliveira, 2000).

Na atualidade, o sistema portuário continua problemático, mesmo após mais de dez anos de vigência da Lei nº. 8.630.



## CAPÍTULO I

### Histórico dos Portos Brasileiros

Em 28 de Janeiro de 1808 foi decretada a abertura dos portos às nações amigas, por D. João VI, no império. Inserir-se assim o Brasil, no sistema econômico liberal internacional, para realização do comércio de madeira, ouro e outras riquezas naturais existentes no país, e a importação de produtos manufaturados e outras especiarias para a nobreza e também para facilitar o comércio de escravos da África.

Em 1846, o Visconde de Mauá – hoje o patrono da Marinha Mercante brasileira – organizou a Companhia de Estabelecimento da Ponta de Areia, no porto de Niterói, de onde partiam seus navios destinados à cabotagem na costa brasileira, como também de linhas para o Atlântico Sul, América do Norte e Europa.

A partir daí houve o incremento do comércio brasileiro. O governo imperial elaborou, em 1869, a primeira lei de concessão à exploração de portos pela iniciativa privada. Isso ocorreu logo após a inauguração da ferrovia “São Paulo Railway”, próxima de Santos, o que facilitava as exportações de café.

Com advento da proclamação da República, as administrações dos portos foram privatizadas, sendo a primeira a do porto de Santos. O governo resolveu, então, abrir concorrência para exploração do porto e, em 1888, o grupo liderado por Cândido Graffé e Eduardo Guinle obteve autorização para explorar as operações do porto de Santos: em lugar dos trapiches e pontes fncadas em terreno pantanoso, foram construídos 260 metros de cais e, com isso, permitida a atracação de navios com maior calado. Dava-se assim, partida às operações do primeiro porto organizado, explorado pela iniciativa privada através da então constituída Companhia Docas de Santos.

Inicialmente, a concessão permitia a exploração do porto por 39 anos, mas o volume de negócios e transações comerciais com o exterior era de tal monta que exigiu uma ampliação no prazo inicial, agora para 90 anos, de modo a permitir o retorno do investimento realizado que, naquele tempo, se processava lentamente.

Os portos passam, assim, a serem consideradas instituições extremamente importantes para o desenvolvimento econômico nacional. Com isso durante o período monárquico e as primeiras décadas da República, nossos governantes reconheciam a importância dos portos na expansão da economia do País.

A partir de 1930, com a Revolução de 30 da Aliança Liberal, houve novas mudanças, pois até então as atividades portuárias eram privadas, com caráter pontual de desenvolvimento. Já a partir de 1934, com o chamado “Estado Novo” e com um programa estatizante, o porto passa a ser tratado como fator de desenvolvimento econômico, porém, sob controle do Estado. Alguns intelectuais acham que houve propostas equivocadas de legislações, pois foi a era Vargas que mais regulamentou a atividade portuária no País.

No período de 1964, no regime da ditadura militar, o enfoque era de área de segurança, não tendo como objetivo o aumento de movimentação de mercadoria nem avanço tecnológico das operações portuárias, para tornar o porto um fator de desenvolvimento. Com o passar do tempo, a presença do Estado na economia foi ficando cada vez mais forte e, em 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S/A – PORTOBRAS, uma “holding” que representava o interesse do governo em centralizar atividades portuárias. Desta maneira, seguindo o critério de centralização da administração pública federal vigente à época, iniciado no Estado Novo e intensificado após 1964, era consolidado o modelo monopolista estatal para o Sistema Portuário Nacional.

Naquela época, as relações dos trabalhadores e empresários estavam sob total controle do aparelho do Estado, não permitindo o processo de modernização das atividades portuárias com maior eficiência. Por força de uma legislação ora paternalista e autoritária e a inexistência de uma política correta para os portos, ao longo dos anos foi-se criando uma expressiva massa de trabalhadores da orla marítima, que tornaram o sistema de relações de trabalho algo obsoleto e autoritário, com a criação da Delegacia do Trabalho e dos Conselhos

Regionais do Trabalho Marítimo. Ao Conselho Superior do Trabalho Marítimo cabia controlar todos os atos normativos para operação, inclusive as taxas portuárias, e isto foi responsável por custos exagerados nas operações de carga e descarga, ao obrigar os contratantes de serviços a pagarem por um excessivo contingente de mão-de-obra.

Começa, nesse momento, um período de marcante ineficiência nos portos brasileiros. A PORTOBRÁS explorava os portos através de subsidiárias, as Companhias Docas, tendo também assumido a fiscalização das concessões estaduais e, até mesmo, dos terminais privativos de empresas estatais e privadas, aumentando muito, com isso, a burocracia nos portos.

No início de 1993, o sistema portuário brasileiro passava por uma crise institucional sem precedentes, principalmente pelas nefastas conseqüências advindas com a abrupta dissolução da PORTOBRÁS, por força da Lei nº 8029/90, criando um desastroso vazio institucional. Esse processo culminou com a aprovação da Lei 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, conhecida como Lei de “Modernização dos Portos”. Esta fase foi a mais difícil para o sistema portuário, que passa a ter um novo marco legal: a partir dessa nova regulamentação mais privatista nos portos, se estabelece uma nova regulamentação com esse objetivo, e também são criados organismos institucionais para dar suporte a esse marco.

A partir de então se inicia o embate sobre a reforma portuária no Brasil, que é tida como requisito básico para a retomada do crescimento econômico.

## **CAPÍTULO II**

### **A Lei Portuária Brasileira**

#### **2.1- A Nova Legislação Portuária**

O processo de modernização dos portos no Brasil, a princípio, fixou a necessidade de profundas modificações na legislação que vigorava até então e apresentava graves falhas, como favorecimentos e privilégios que não são mais admissíveis hoje em dia. Passou então, a ser necessário um novo veículo legal para regulamentação do setor, uma nova lei que se adaptasse à realidade atual, buscando um aumento da produtividade dos portos e o afastamento de toda ordem de abusos e irregularidades, tão freqüentes e característicos nas operações dos portos brasileiros.

A evolução tecnológica que tem transformado e globalizado o mundo e a vida das pessoas trouxe mudanças também aos portos, principalmente, a partir da mecanização e modernização dos equipamentos, que conseqüentemente reduziram o emprego da mão-de-obra, indo na contramão da legislação vigente até então, que operava com poucos recursos tecnológicos e número elevado de mão-de-obra.

As reformas e a modernização do subsetor portuário foram iniciadas com a extinção da Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS, entidade promotora do chamado Sistema Portuário Brasileiro, ocasião em que o subsetor permitiu a atuação concorrencial entre portos em âmbito nacional. As reformas se consolidaram com a implementação da Lei nº. 8630, de 25/02/93, denominada Lei de Modernização dos Portos.

A Lei dos Portos trouxe uma profunda reformulação nos conceitos postos em prática na vida portuária brasileira, no que diz respeito à exploração das instalações portuárias, à

prestação dos serviços portuários, às relações capital - trabalho no trabalho portuário, à Administração Portuária e à participação do Estado na atividade portuária.

## **2.2- A Lei 8.630/1993**

Após vários debates e por volta de três anos de tramitação, foi aprovada e promulgada a Lei 8.630 em 25 de Fevereiro de 1993, com a finalidade de garantir melhores condições de exploração do setor portuário, incluindo os portos brasileiros e o Brasil no cenário mundial, que desempenhou um grande avanço para o país.

Os avanços mais significativos e os resultados imediatos da implementação da Lei de Modernização Portuária são os seguintes:

- implantação nos portos dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) que passam a participar, em parceria com as autoridades portuárias, da regulamentação de algumas atividades portuárias, exercendo, em alguns casos, o papel de última instância deliberatória;

- extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos que passam a ser realizados por empresas privadas, mediante sua classificação como operadores portuários;

- possibilidade de terminais de uso privativo movimentarem cargas de terceiros, com a assinatura de contratos de adesão com o Ministério dos Transportes;

- isenção do pagamento do Adicional da Tarifa Portuária (ATP) pelos terminais privativos localizados fora da área do porto organizado;

- redução gradativa da alíquota do ATP, extinto, em definitivo, em 1996;

- possibilidade de a União, sempre por meio de licitação pública, descentralizar o subsector 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 infraestrutura, deixando sob a responsabilidade da iniciativa privada os investimentos relativos à superestrutura, aparelhamento portuário, recuperação e conservação das instalações;

-diversificação das tarifas e estímulo à concorrência intra e interportos;

-quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalção da mão-de-obra para as operações portuárias.

Os avanços e os estágios de implantação da Lei nº 8.630/93, no âmbito dos portos, apresentam a seguinte situação:

- implantados os conselhos de Autoridade Portuária – CAP nos portos públicos;

-constituídos 26 Órgãos Gestores de Mão-de-Obra (OGMO) para substituir os sindicatos dos trabalhadores, no fornecimento de mão-de-obra aos operadores portuários;

-aprovadas em cada porto as novas estruturas tarifárias;

-demarcadas as áreas dos portos organizados com a extinção das áreas de jurisdição;

-definidos e aprovados novos planos de desenvolvimento e zoneamento para cada porto com a introdução dos terminais dedicados;

-assinados mais de cento e quarenta e cinco contratos de arrendamento de áreas e instalações portuárias;

-aprovados mais de quarenta projetos para construção e ampliação de terminais de uso privativo.

Os avanços e os estágios de implantação da Lei em âmbito nacional apresentam a seguinte situação:

- criada a Federação Nacional dos Operadores Portuários;

- instituído o Adicional de Indenização dos Trabalhadores Portuários (ATP), com vigência a partir de 1994 até 31/12/97, quando foi extinto, com incidência em todas as operações de embarque e desembarque de mercadorias na navegação de longo curso, à razão US\$ 0,53/t (granel sólido); US\$ 0,75/t (granel líquido) e US\$ 0,45t (carga geral);

- outorgados noventa e quatro contratos de Adesão, que permitem aos terminais de uso privativo movimentarem cargas próprias de terceiros, regendo-se exclusivamente pelas normas do direito privado, sem a participação ou a responsabilidade do poder público.

As principais dificuldades para o avanço da implantação da Lei nº 8.630/93 foram as seguintes:

- dificuldades nos acordos entre empresários e trabalhadores do subsetor pelo interesse dos primeiros em reduzir o custo portuário da mão-de-obra e dos segundos em manter os quantitativos e a remuneração da força de trabalho por terno;

- resistência dos sindicatos de trabalhadores em aceitar a quebra do monopólio do fornecimento e escalação da mão-de-obra portuária;

- resistência inicial ao estabelecimento da plena atividade e operação dos OGMO, tanto por parte dos empresários como dos trabalhadores portuários avulsos;

- corporativismo e resistência das Companhias Docas e concessionárias para assumir suas novas funções de Autoridade Portuária e administradora do patrimônio público, afastando-se por completo das operações portuárias;

- interesses econômicos e políticos de grupos, contrários ao interesse público;

-deficiência de pessoal com experiência e falta de órgão apropriado no governo federal para assumir o exercício das funções de normatização e fiscalização das concessões;

-em determinadas situações, dificuldades para conciliação das competências e dos interesses dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) e dos Conselhos de Administração das Empresas Portuárias (CONSAD);

-conflitos de interesse entre os membros dos Conselhos de Autoridade Portuária – CAP e, algumas vezes, com os do porto.



## **CAPÍTULO III**

### **O Sistema Portuário Brasileiro**

#### **3.1- O Atual Sistema Portuário Nacional**

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

Sabe-se da importância do sistema portuário para o desenvolvimento do país. Por isso da necessidade de uma revitalização deste setor, da retirada do atraso tecnológico e logístico em relação aos demais portos do mundo. Com a abertura econômica seria inevitável uma reestruturação na política portuária do país com o objetivo de reduzir distâncias, ganhar tempo, baixar fretes e com isso tornar seus produtos mais baratos no mercado interno e mais competitivo no mercado externo.

#### **3.2- Ciência e Tecnologia nos Portos**

Os portos brasileiros sofreram uma completa reestruturação através da “Lei de Modernização dos Portos” (Lei nº. 8.630/1993), visando torná-los mais ágeis e competitivos frente ao mercado internacional, visto que os custos operacionais são ainda muito superiores aos praticados no exterior. Através desta Lei, praticamente todos os serviços e estruturas até então operados pelo governo (fosse ele federal, estadual ou municipal) foram privatizados através de contratos ou arrendamentos, ficando o governo apenas com a administração em si e com papel de Autoridade Portuária.

Na Lei 8.630 também é exigida a criação do CAP – Conselho de Autoridade Portuária, um mecanismo importante de discussão abrangendo todos os segmentos envolvidos na

atividade portuária, este conselho tem a competência de estabelecer normas de regulamentação e de procedimento para operação portuária. Outro organismo importante foi a criação do Órgão Gestor de Mão de Obra - OGMO, que passou a administrar o efetivo da mão-de-obra avulsa, entre outros variados aspectos.

Sendo instalações potencialmente poluidoras, os portos estão sujeitos ao licenciamento ambiental, estabelecido nas resoluções CONAMA 001 e 237. A maior parte dos portos brasileiros opera há séculos num sistema que não contempla o impacto nos ecossistemas adjacentes. Assim sendo, os portos brasileiros se encontram atualmente em fase de regularização junto aos órgãos ambientais, seja ele estadual ou federal (IBAMA), através da elaboração de Estudos de Impacto Ambiental e Relatório correspondente (EIA/RIMA) e Plano de Controle Ambiental, Termo de Ajuste de Conduta e/ou outros mecanismos disponíveis na legislação. Recentemente foi estabelecida a Resolução CONAMA 344 (março de 2004), que estabelece as diretrizes gerais e os procedimentos mínimos para a avaliação do material a ser dragado em águas jurisdicionais brasileiras.

Outro aspecto é a Resolução CONAMA 293 estabelece o conteúdo mínimo para a elaboração de Planos de Emergência Individual (PEI) para incidentes de poluição por óleo originados em portos organizados, instalações portuárias ou terminais, dutos, plataformas, bem como suas respectivas instalações de apoio, visto que o Brasil é signatário da MARPOL (Lei 9.966 ou lei do óleo). Fora esta legislação, deve-se ressaltar que a Resolução CONAMA 306 estabelece, especificamente, critérios para auditorias ambientais em portos, e o Decreto 4871 dispõe sobre a instituição dos Planos de Áreas para o combate à poluição por óleo em águas sob jurisdição nacional. Com todas essas legislações levou o governo federal a estabelecer, em 1998, um protocolo de intenções na chamada Agenda Ambiental Portuária que visa, entre outros aspectos, a adequação dos portos à legislação ambiental.

Frente aos diversos aspectos acima mencionados, os portos passaram a necessitar de dados confiáveis, em muitos casos, requerem uma especialização técnico-científica que, no Brasil, pode ser encontrada, por exemplo, nas universidades e institutos de pesquisa. Apesar de ainda não existir uma ponte sólida entre a pesquisa científica e os usuários finais dos produtos da ciência e tecnologia, cada dia mais se percebe que a academia encontra-se mais disposta a se aproximar da comunidade, deixando de lado a velha e falsa dicotomia entre

ciências básicas e ciências aplicadas. Assim, é importante aproveitar este momento para criar condições que permitam a produção de ciência útil, contribuindo mais diretamente com a melhoria da qualidade de vida da população e a preservação da qualidade ambiental através de uma política de apoio para a ciência, tecnologia e inovação ligada às questões portuárias.

Na potencial relação entre a academia e os portos há claros benefícios mútuos. Enquanto a academia pode produzir ciência e formar pessoal altamente capacitado, os portos podem receber os benefícios de gerenciar suas operações de maneira eficiente, ecológica e socialmente responsável. Para isto, é necessária a formulação de políticas claras que suportem esta nova visão, criando assim a cooperação entre um setor e o outro.

Outro aspecto é o processo de implantação progressivo das normas e procedimentos referentes à segurança e saúde no trabalho portuário (NR-29), que pode vir a constituir-se num poderoso instrumento indutor da modernização do equipamento e dos métodos e processos de movimentação de cargas nos portos e terminais portuários.

Por fim, um outro fator que se destaca é com aquisição de novos equipamentos como transtânier e portânier e as novas embarcações com equipamentos e tecnologia de maior capacidade e com sistema rool-on/roll-off. Existe uma reivindicação, por parte do setor empresarial, da racionalização da composição das equipes de trabalho, podendo ser um instrumento de considerável peso no processo de redução dos custos portuários. O mesmo pode ser dito em relação à contribuição a ser auferida com o aperfeiçoamento do gerenciamento, decorrente da transferência efetiva do comando das operações, em todos os níveis, para as mãos dos operadores portuários. A partir daí, só modernizando o equipamento e os processos de manipulação de carga.

Com as mudanças por que passam hoje os portos brasileiros – com incorporação de mudanças tecnológicas que conduzem à utilização generalizada de containeres, à expansão da automação das operações e ao uso da telemática – geram novas configurações como centros logísticos, num momento em que se torna imperativo acelerar os fluxos de bens através de circuitos econômicos crescentemente integrados em escala mundial. Acentua-se a demanda por articulações com aceleração de um novo modal de transportes, às quais se soma agora a

“estrada eletrônica”, ou os meios para gerenciamento rápido das informações e decisões econômicas.

Hoje em dia a produtividade da operação é condição fundamental para o atual sucesso da atividade portuária. Os navios cresceram de porte e a consolidação das cargas soltas, passou a ser elemento crítico para dar velocidade ao embarque/desembarque das cargas. Os trabalhos portuários, que antes residia na força muscular do trabalhador, passaram para uma escala na qual é praticamente impossível, e até mesmo perigoso, o uso da força humana na movimentação das cargas. Assim estamos evoluindo para um estágio tecnológico, com uso de equipamentos cada vez mais potentes e velozes. Hoje o trabalho portuário é muito mais de inteligência, planejamento e preparo que de força muscular.

Existe uma expectativa de melhoria da produtividade do sistema portuário, com investimentos da ordem de três bilhões de dólares na sua modernização face a redução de 25% a 30% no custo das máquinas e equipamentos para os portos, derivado do Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto, que é uma medida de incentivo fiscal, que prevê a isenção do pagamento de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Confins) e do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), definida na Agenda Portos.

Porém, cabe também ao setor empresarial buscar financiamento externo e interno ou mesmo financiar pesquisas tecnológicas em equipamentos e modelos de gestão para os portos. Isto pode ser viabilizado através da Parceria Público Privado – PPP. Com isto, poderemos construir um novo paradigma para a matriz portuária como um todo, e não ficar comprando do exterior, pacotes tecnológicos superados, quando temos condições de desenvolver equipamentos nacionais com tecnologia própria - um bom exemplo são as plataformas de petróleo de construção nacional.

### **3.3- Relações Trabalhistas**

Com a criação da Lei de Modernização dos portos, é criado também o OGMO (Órgão Gestor de Mão-de-Obra) que remete toda organização de trabalho, incluindo norma disciplinar, salário e outros aspectos mais secundários da relação, para negociação coletiva, acabando, inclusive, com a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) na atividade portuária, principalmente em trabalho avulso.

#### **3.3.1- Situação Atual**

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

#### **3.3.2- Perspectivas Futuras**

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.

### 3.3.3- Solução para as Questões Trabalhistas

O governo iniciou um processo de reforma da mão-de-obra portuária utilizando-se dos instrumentos contidos na citada Lei. Nesse sentido, implantou os Órgãos Gestores da Mão-de-Obra que passaram a exercer as funções de cadastramento dos trabalhadores portuários, sua requisição e escalação, além do pagamento da força de trabalho avulsa. Desligou e indenizou uma parcela expressiva da estiva e outras categorias avulsas.

Persiste, porém, um excesso de mão-de-obra avulsa nos portos. Assim, o principal problema a ser considerado está na racionalização da mão-de-obra, levando-se em conta que cerca de 60% das despesas para manuseio da carga na beira do cais, em média, são devidos aos custos da mão-de-obra avulsa. O desligamento de parte desses trabalhadores como solução única do problema poderá acarretar o aumento do desemprego nas atividades portuárias e correlatas, afetando as regiões adjacentes ao porto. Por isso, deverá ser feito um estudo mais aprofundado das alternativas possíveis e adequadas, considerando a adoção de ações mitigadas para esse passivo social, quando da racionalização da mão-de-obra.

Uma das primeiras formas de se baratear os custos dos serviços portuários sem produzir um passivo social, inadequado num primeiro instante, é através da mudança da forma de remuneração da força de trabalho, em vez de ser tratada por produção no manuseio de carga para uma remuneração considerando a equipe total. Esta poderá ser uma forma de racionalização a ser estudada pela negociação com os sindicatos, antes de ser feita a efetiva redução do quadro de pessoal.

Em seguida, há que se enfrentar os altos salários de algumas categorias de trabalhadores. Essa opção encontrará certamente uma natural resistência no corporativismo dos trabalhadores. Vale salientar que a multifuncionalidade, prevista na Lei, tem como base uma uniformidade no uso da mão-de-obra portuária e poderia ser usada para se uniformizar o pagamento do trabalhador. Neste caso, seria conveniente que se pudesse remunerar todas as categorias de trabalhadores portuários avulsos da mesma forma que em todas as outras

atividades, com um salário compatível com o grau de dificuldade do trabalho. A multifuncionalidade requer o treinamento do trabalhador, o que proporcionaria melhor qualificação e ganhos de produtividade na operação, com redução dos custos, observadas as condições anteriores.

Finalmente, seria considerada a alternativa de racionalização da mão-de-obra através da redução de quadros pela implantação de Programas para Desligamento Voluntário, adequando os quantitativos de trabalhadores para as reais necessidades do porto, observado seus perfis de carga. Esses programas deverão ser levados a cabo, se necessário, pela iniciativa privada, por meio dos OGMO.

O objetivo principal do programa é chegar a um quadro ajustado de trabalhadores portuários adequadamente remunerados e permanentemente qualificados para as operações portuárias em todos os portos brasileiros.

Para dar sustentação ao Programa de Desligamento Voluntário, seria conveniente a implantação de um programa de treinamento e reposicionamento do trabalhador portuário, de modo a mitigar o impacto da demissão de trabalhadores nos municípios portuários. A dificuldade desses programas está no quadro recessivo em que se encontra a economia brasileira. Portanto, a escolha das possibilidades de áreas de treinamento é fundamental para se evitar frustrações e desperdício de recursos.

Paralelamente a qualquer das alternativas, deverá ser implantado um programa de treinamento com o objetivo de mobilizar a capacidade de inovação do quadro e aumentar sua produtividade de trabalho.

### **3.4- Desestatização dos Portos**

O novo ambiente portuário é caracterizado pela descentralização administrativa e pela competição, em oposição à antiga concepção de sistema portuário nacional de complementaridade entre portos.

A legislação atual permite variadas alternativas de exploração dos serviços portuários, inclusive a concessão privada, mas a experiência mundial mostra que o modelo público/privado, que estabelece a Autoridade Portuária como uma entidade pública, privatizando a prestação dos serviços, é o mais adotado e o que apresenta melhores resultados. Neste sentido o governo federal vem dando preferência a adoção do modelo público/privado, sendo a Autoridade Portuária uma entidade pública federal, estadual ou municipal.

Neste sentido, o Programa de Privatização vem se constituindo basicamente na transferência da operação portuária a operadores privados, tendo sido já firmados em todos os portos contratos de arrendamento de áreas e instalações. Os resultados positivos já têm sido percebidos principalmente com relação ao aumento da produtividade dos terminais portuários e a redução dos preços.

Há, porém, algumas dificuldades, muitas delas geradas na concepção dos Programas de Arrendamento implantados nos portos e que agora começam a aparecer. Entre estas dificuldades está a indefinição quanto à figura jurídica do arrendamento, que gera questionamentos na justiça quanto aos termos contratuais. Há, também, a excessiva especialização de alguns terminais arrendados, o que pode restringir a movimentação do porto. Em alguns portos será necessário reformular os Programas de Arrendamento e muitos dos contratos já firmados precisarão ser renegociados. Nestes casos será importante a atuação da ANTAQ para o estabelecimento de critérios básicos, técnicos e jurídicos, para esta reformulação.

A descentralização está sendo feita indiretamente com o aumento da autonomia financeira e administrativa das Administrações Portuárias e pela criação dos Conselhos de Autoridade Portuária. Diretamente a descentralização se faz através da delegação da



exploração dos portos aos estados ou municípios, desde que haja manifestação de interesse dos respectivos governos.

Esta diretriz de descentralização da gestão portuária deverá ser mantida mesmo quando ocorrerem dificuldades nos processos de delegação. Nesses casos, não havendo mais interesse do governo estadual ou municipal em explorar o porto e não sendo mais possível a renegociação dos convênios, recomenda-se que seja iniciado o processo de concessão à iniciativa privada, principalmente quando se tratar de portos pequenos de interesse para o desenvolvimento local ou regional.

## CAPÍTULO IV

### Conflitos Ambientais e o Porto

#### 4.1- Os Portos e o Gerenciamento Ambiental da Costa

A conservação dos recursos do mar é conteúdo importante do raciocínio estratégico sobre nossas alternativas de desenvolvimento. Na década de 80, a Comissão Interministerial para os Recursos do Mar, cuja Secretaria é ocupada pelo Ministério da Marinha, iniciou o desenvolvimento de duas políticas correlatas, destinadas a este fim: a política setorial de recursos do mar e a política nacional de gerenciamento costeiro. Ambas as iniciativas se relacionam aos acordos e convenções internacionais sobre o aproveitamento do mar e das zonas econômicas que podem ser utilizadas pelos países, redefinindo os anteriores entendimentos sobre mar territorial.

A preocupação com a qualidade ambiental da zona costeira vem do reconhecimento das características ecológicas da vida marinha. Aí, como nos ecossistemas terrestres, a produtividade ecológica dos diferentes espaços é desigual. Há regiões em que há mais transformação de energia e matéria em outras formas de matéria e energia; num deserto, a vida se multiplica menos e com menor diversidade que numa floresta tropical úmida. Em alto mar, a produtividade biológica é semelhante à dos desertos. É zona de costa, onde ocorrem as interações terra-mar, que a cadeia alimentar marinha se inicia, a partir de uma enorme atividade de fotossíntese das espécies vegetais, muitas delas de pequeno porte. Escapa muitas vezes ao senso comum que a fotossíntese que ocorre no mar, especialmente na zona costeira, produz a maior parte do oxigênio de nossa atmosfera.

A agenda ambiental portuária é uma iniciativa governamental que surge recentemente no contexto do Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro, visando levar os portos brasileiros a desenvolverem sua administração ambiental, de forma abrangente e compatível com o zoneamento ecológico-econômico da costa. Entre outras características definidas em

função da experiência do trabalho de gerenciamento costeiro até aqui amadurecida, esta agenda portuária propõe um papel ativo em seu desenvolvimento para os diferentes setores das comunidades afetadas / envolvidas coma vida dos portos, em especial as universidades.

#### **4.2- Agenda Ambiental Portuária**

Oriunda da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (Cirm), a agenda ambiental portuária responde às demandas postas pelo programa integrado de modernização portuária, Pimop. Lembra que os portos do país fazem parte dos Corredores Estratégicos de Desenvolvimento, respondendo pela movimentação de 90% do conjunto do comércio exterior do país, o que levará não apenas a utilizar a atual rede de instalações, mas certamente à necessidade de sua ampliação, com repercussões no meio ambiente. A implantação de infra-estruturas novas acarreta, lembra o documento, alterações na dinâmica costeira, com indução de processos erosivos e de assoreamento e modificações da linha de costa; supressão de manguezais e de outros ecossistemas costeiros; dragagens e aterros; comprometimento do uso de recursos ambientais por outras atividades, como turismo, pesca, transporte local; alterações na paisagem (Cirm, 1998). As operações portuárias têm impactos diretos que incluem acidentes ambientais com derrames, incêndios, perdas de cargas; dragagens e disposição de sedimentos dragados; geração de resíduos sólidos; contaminações por lavagens de embarcações e drenagens de instalações; introdução de organismos nocivos por águas de lastro e passageiros contaminados; lançamento de efluentes líquidos e gasosos. Tais impactos se ampliam, segundo o documento, quando se analisa a indução da ocupação nas áreas retro-portuárias e adjacentes aos eixos de transporte, bem como o desenvolvimento de atividades industriais e agrícolas associadas.

Para fazer frente a estes fenômenos, e coerentemente com o andamento dos trabalhos do gerenciamento costeiro, a agenda ambiental portuária propõe um modelo de gestão ambiental para os portos, cujos parâmetros incluem a observância às políticas de meio ambiente, recursos do mar e recursos hídricos, bem como às convenções internacionais e ao plano nacional de gerenciamento costeiro, destacando-se a compatibilização de propostas de ampliação de portos com as diretrizes do zoneamento ecológico-econômico da costa. Os planos diretores municipais são igualmente evocados para fim de compatibilização dos planos

de desenvolvimento e zoneamento, e os de revitalização de áreas portuárias; bem como a necessidade de monitoramento e controle ambiental da atividade portuária, e a implementação de planos de contingência para preparação e resposta em casos de acidentes. O documento destaca a meta de implantação de normas de qualidade, como as ISO 9000 e ISO 14000, que além de seus reflexos para a vida portuária aumentam a competitividade do porto em mercados cada vez mais exigentes.

Está assim aberta uma nova frente de política ambiental, dedicada a um esforço global de equacionamento dos problemas ambientais associados às atividades portuárias. Até então, de forma geral, os portos não foram objeto de iniciativas de controle ambiental amplas, em parte por preexistirem à legislação ambiental, em parte pela situação confusa de superposição de competências negativas, esta falta de controles traz o próprio desconhecimento, por parte das comunidades de trabalhadores e moradores das regiões portuárias, a respeito dos riscos a que estão submetidas direta ou indiretamente.

#### **4.3- Adequação da Atividade Portuária aos Novos Parâmetros Ambientais**

O processo de adequação da atividade portuária aos novos parâmetros ambientais está em curso. Com a promulgação da Lei nº. 9.966/00, de 28/04/00, foram internalizados os dois protocolos internacionais assinados pelo Brasil e os mais recentes acordos para combate à poluição pelo transporte marítimo e operação portuária, quais sejam a MARPOL e a OPRC 90. Antes da Lei nº. 9.966/00, o setor portuário havia assumido compromisso com a sociedade através da Agenda Ambiental Portuária de atuar no sentido de promover uma atividade voltada para a preservação, conservação e recuperação dos sítios portuários. A Lei nº. 9.966/00, por sua vez, instituiu os primeiros elementos de gestão ambiental a serem implantados pelas Autoridades Portuárias e agentes portuários diversos, tais como: auditorias ambientais; manual de gestão ambiental; planos de contingência; instrumentos coletores e de tratamentos de resíduos.

Além desses novos elementos de gestão, a Lei nº. 9.966/00 estabeleceu parâmetros para controle e punição aos infratores quanto ao não cumprimento das novas normas vigentes.

O encaminhamento da questão ambiental portuária pode, assim, se resumir na aplicação da Agenda Ambiental Portuária, aprovada pela CIRM e elaborada no âmbito do GIGERCO, e na estruturação das Autoridades Portuárias, com a criação de um núcleo ambiental, de modo que essas entidades exploradoras da atividade e reguladora dos ambientes portuários possam fazer a leitura das matérias pertinentes, de forma consistente e adequada, e dar andamento às ações cabíveis para o cumprimento da Lei nº. 9.966/00.

Vale salientar que uma das ações necessárias é o treinamento efetivo da força de trabalho, no âmbito operacional, e dos quadros de pessoal administrativo/gerencial das Autoridades Portuárias.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho visa esclarecer a evolução do setor portuário nacional tendo em vista a criação da lei de modernização dos portos. Lei esta que implicou em mudanças no ambiente portuário e no seu modal. Este trabalho mostra ainda a necessidade de uma reestruturação (tecnológica, trabalhista, política, institucional, geográfica) neste setor visando uma competitividade mundial. Verifica-se que apesar de já terem decorrido mais de dez anos, os objetivos da lei não foram atingidos em decorrência do não cumprimento de dispositivos da nova legislação, particularmente aquele relacionado a questões trabalhistas. Nota-se ainda uma incompatibilidade das instalações portuárias para o desenvolvimento da economia e também, para atender as necessidades do comércio exterior. A necessidade de mudança é urgente e o momento é agora.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. TRABALHO - OS PORTOS FRENTE A CIÊNCIA TECNOLOGIA E INOVAÇÃO UM NOVO DESAFIO PARA SOCIEDADE. Centro de Estudios do Mar Universidade do Paraná de Carlos Roberto Soares e Eduardo Marona.
2. **ALVAREZ**, A.B., “Los transportes Marítimos de Línea Regular” – IPEC, Valencia 1997.
3. **GEIPOT**: “Financiamento do Subsetor Portuário” , maio 1998.
4. **OLIVEIRA**, Carlos Tavares de, Modernização dos Portos, 2 Edição: Edit. Aduaneiras, 1996.
5. **JUNQUEIRA**, Luciano A. Prates, Desafios da Modernização Portuária, 1 ed., 2002 , SP, pag.14
6. **FARIA**, Sérgio Fraga Santos – Transporte Aquaviária e a Modernização dos Portos, SP: Aduaneiras, 1998.
7. Competência e Responsabilidade das CAPs, Comissão dos Portos – Conselho d Autoridade Portuária, ABTP, 1999.
8. Lei N° 8.630/93 – Lei de Modernização dos Portos.