

## INTRODUÇÃO

O novo modo de integração dos países e o trânsito de pessoas e mercadorias modificaram o cenário do transporte Aquaviário, o que provocou o implemento de novas tecnologias e métodos organizacionais no setor. Se por um lado embarcações mais velozes e com maior aparato tecnológico foram criadas. Por outro instalações portuárias, as quais dependem muito do fator ambiente, precisaram se adequar a essa nova conjuntura. Nesse processo, observa-se o modelo internacional para criar um modelo brasileiro, o qual possa ser competitivo e capaz de desenvolver-se sem ônus da burocracia do Estado.

No Brasil, as alterações propiciadas pela Lei 8.630 de 1993, Lei de Modernização dos Portos, em particular, o novo regime de gestão da mão-de-obra portuária e a participação do setor privado na exploração de terminais portuários, viabilizaram a modernização e um expressivo aumento da eficiência e produtividade do sistema portuário. Os avanços alcançados no âmbito dos portos organizados ficaram, no entanto, aquém do requerido para adequar os portos brasileiros às novas exigências do comércio internacional, subsistindo graves gargalos ao desenvolvimento da atividade portuária no País. Assim, o desempenho insatisfatório do sistema portuário- em particular, dos portos organizados- constitui hoje um obstáculo ao fortalecimento do poder de competição do setor produtivo do Brasil.

Os principais fatores responsáveis pelo desempenho insatisfatório dos portos organizados, a exemplo de 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 nos 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 do seu arcabouço institucional é uma exigência para sua modernização e seu crescimento, conforme concluído no estudo da CNI (Confederação Nacional da Indústria) publicado em 2007.

A inadequação institucional do porto organizado decorre menos do desenho delineado pela Lei 8.630 de 1993, a Lei de Modernização dos Portos, do que de sua implementação. De fato, apesar de essa lei apontar para a privatização integral do sistema portuário, ao admitir que a Administração do Porto seja exercida por concessionária privada, essa possibilidade não foi contemplada até agora, optando-se pela manutenção dessa administração no âmbito do setor público, alternativa também admitida no texto legal, e atribuindo-se essa função às empresas de economia mista que operavam os portos brasileiros quando a lei foi aprovada.

A atuação das Companhias Docas na Administração dos Portos organizados do País não tem atendido às novas exigências impostas pelas transformações observadas no transporte marítimo e pela crescente participação do setor produtivo brasileiro no comércio internacional. Na verdade, preservando vícios do passado, sua atuação tem se caracterizado por problemas de gestão e pela politização da administração portuária, pelo volume de investimento insuficiente para fazer face à rápida expansão do comércio exterior e pela ausência de planejamento.

A adequação do sistema portuário às necessidades do desenvolvimento do País requer, portanto, que sejam revistas às 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.

Observado o panorama portuário brasileiro frente à realidade internacional, esse estudo propõe-se a expor, debater e mostrar possíveis rearranjos para o sistema portuário brasileiro. Baseados em estudos, publicações

## CAPÍTULO I

### 1- BICENTENÁRIO DA ABERTURA DOS PORTOS ÀS NAÇÕES AMIGAS

Em 28 de janeiro de 1808 foi decretada a Abertura dos Portos às Nações Amigas, por D. João VI, no Império. Marco da inserção do 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 nobreza e também para facilitar o tráfico de escravos da África, conforme ilustrado na figura abaixo.

**Fig. 1.1-Abertura dos Portos**



**fonte: Acervo da Associação Comercial da Bahia. Pintura de Dom João VI em óleo sobre tela- Antônio Baeta (1907)**

Em 1846, o Visconde de Mauá, hoje patrono da Marinha Mercante brasileira e do Ministério dos Transportes, como pode ser visualizado na figura nº1.2, organizou a Companhia de Estabelecimento da Ponta da 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.

**Fig.1.2- Busto de Visconde de Mauá (1813-1889)**



fonte: sítio da internet do Ministério dos Transportes, 2008

O comércio brasileiro em decorrência da interligação marítima foi consolidado. O governo imperial elaborou, em 1869, a primeira lei de concessão à exploração de portos pela iniciativa privada. Isso ocorreu com a inauguração da ferrovia “São Paulo Railway”, a qual interligava a área produtora do café-produto este que já despontava como maior em volume de exportação- no interior do Estado de São Paulo com o porto de Santos, cidade do litoral paulista, o que facilitava o transporte de mercadorias.

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 Graffré (conforme visto na fig.1.3) e Eduardo Guinle (conforme visto na fig.1.4) obteve autorização para explorar as operações do porto de Santos: em lugar dos trapiches e pontes fincadas em terreno pantanoso, foram construídos 260 metros de cais e, com isso, permitida a atracação de navios com maior calado. Por conseguinte iniciava-se as operações do primeiro porto organizado, explorado pela iniciativa privada através da então constituída, Companhia Docas de Santos.

**Fig. 1.3 - Busto de Cândido Graffré**



fonte: extraído do sítio da internet do Porto de Santos, 200

**Fig. 1.4 - Busto de Eduardo Palassim Guinle**



fonte: extraído do sítio da internet do Porto de Santos, 2008

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 passaram, assim, a serem consideradas instituições extremamente importantes para o desenvolvimento econômico nacional. Com isso durante o período monárquico e as primeiras décadas da República, satisfatória ao longo de várias décadas. Por conseguinte, a questão portuária entrou em pauta no planejamento econômico.

A privatização fez com que o porto de Santos operasse de forma intensa contudo sem planejamento de desenvolvimento, pois os proprietários ganharam fortunas e não houve a preocupação por parte dos governantes em construir uma política de investimentos, e o País ficou debilitado em relação a atividades portuárias permanentes.

Nos anos de 1930, com a eclosão da Revolução da Aliança Liberal, houve mudanças, pois as atividades portuárias eram privadas, com caráter pontual de desenvolvimento. Contudo em 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 à 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 com objetivo 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.

Nos anos de 1970, 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 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.

Nos anos de 1980 iniciaria 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 graves 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.

No ano de 2007, próximo à comemoração do Bicentenário da Abertura dos Portos às Nações Amigas foi criada a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) por meio da Medida Provisória nº 369 de 07 de maio de 2007. Após aprovação pelo Congresso Nacional, o Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, em setembro daquele mesmo ano, a Lei 11.518 que consolidou o funcionamento da SEP/PR e o novo modelo de gestão do setor portuário com a revogação das leis, decretos-lei e dispositivos legais diversos no que tange a questão portuária.

Em decorrência da criação do SEP/RP inicia-se o embate sobre a reforma portuária no Brasil, calcada em um corpo técnico-administrativo, que é tida como requisito básico para a retomada do crescimento econômico. Com a chamada modernização, as posições pró-reforma indicam a necessidade de mais e melhores equipamentos e instalações – para aumentar a eficiência dos serviços e reduzir seus custos – e de novas formas de regulamentação das operações tendo como objetivo o uso da mão-de-obra, principalmente a avulsa. Ambos os aspectos implicam, segundo os atores empresariais, avanços na privatização dos serviços portuários que modifica completamente as estruturas portuárias brasileira, permitindo progredir na liberalização do setor e, como resultado, no estímulo à concorrência, inclusive desleal. Desde então, vários portos e terminais privados passam a disputar as cargas.



## CAPÍTULO II

### 2 - MODELO INTERNACIONAL

A globalização, extinguiu o território, e acabou com as bandeiras das empresas, e sua idéia de nação onde seus produtos são consumidos provocou significativo aumento no transporte marítimo nas últimas décadas. Em razão disso o aumento do volume de carga embarcada impôs profunda transformação tecnológica e organizacional no setor portuário.

Esse processo, movido pela referência capitalista, forçou a redução de custos e as exigências em termos de tempo e segurança no deslocamento de cargas, dando origem ao engrandecimento da dimensão das embarcações, melhoria na rotação das cargas e navios e integração do transporte em cadeias logísticas compreendendo diversos modais. Toda essa revolução tem sido acompanhado pela crescente concentração do tráfego marítimo em grandes armadores, que detêm o poder de escolha da cadeia logística a ser utilizada e freqüentemente 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 revolução exige modificações no sistema portuário a fim de propiciar 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 empresas de transportes 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 alternativos e tornar imperiosa a adequação das instalações e da operação portuárias a essa nova realidade. A resposta à exigência de aumento de produtividade e de eficiência das instalações existentes nem sempre foi efetiva; freqüentemente os investimentos requeridos se mostraram superiores à capacidade financeira e gerencial das unidades portuárias. Conforme estudo da Secretaria Especial dos Portos.

## 2.1 - 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 casos<sup>1</sup>, ficando a participação privada na administração e no financiamento do sistema portuário restrita a portos privados, que eram operações relacionadas a granel, quase sempre de uso privativo e integrados 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 desenvolvimento<sup>2</sup>.

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:

---

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

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

- 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 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 caráter de empresa privada embora permaneça sob controle do setor público, que detém a propriedade sobre a área portuária.

## 2.2 - Modelos 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 seguir,de acordo com o estudo realizado pelo Banco Mundial<sup>1</sup>.

### 2.2.1 - *Service Port*

Modelo de administração portuária em que 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 Portuária<sup>2</sup>.

Um ponto forte desse modelo está na unidade de comando que subordina o desenvolvimento e a operação do porto a uma mesma responsabilidade. Porém suas deficiências são a ausência de concorrência, o que acarreta ineficiência na gestão do porto e

---

<sup>1</sup> The World Bank. **Port Reform Toolkit Edition**. The World Bank ,2007 ,Module 3 ,p.85.

<sup>2</sup> O 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 Sheda na Índia e Dar-el-Salaam na Tanzânia).

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 acarretar tanto dispêndio desnecessário de recursos quanto volume de investimento abaixo das necessidades do porto, bem como e a limitação que impõe ao setor privado no tocante ao manejo de cargas.

### ***2.2.2 - Tool port***

Esse modelo de administração portuária 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 os conflitos entre 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 investimentos inferior às necessidades do porto e inibir inovações.

### ***2.2.3 - Landlord Port***

Modelo de gestão portuária caracterizada pela Autoridade Portuária atuante 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

companhias a exemplo do modelo de portos de grande porte como o de Nova Iorque (EUA), Roterdã (Países Baixos) e Hamburgo (Alemanha).

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.

#### **2.2.4 - *Private Service Port***

Esse modelo, bem menos utilizado, 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 localizado.

A proposta contribui para a mobilidade do 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. Podemos encontrar esse modelo de porto principalmente na Nova Zelândia e Reino Unido.

O quadro nº 2.1, resume as características dos diversos modelos acima descritos:

**Quadro 2.1-Modelo de administração portuária**

	<i>Service Port</i>	<i>Tool Port</i>	<i>Landlord Port</i>	<i>Private</i>
Infra-estrutura	Pública	Pública	Pública	Privada
Superestrutura	Pública	Pública	Privada	Privada
Trabalho portuário	Público	Privado	Privado	Privado
Outras funções	Maioria pública	Misto	misto	Maioria privado

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

### 2.3 - A nova administração portuária nos *Landlord Ports*

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 proprietária das infra-estruturas e uma atuação como poder procedente.

A distribuição das diversas funções e atribuições associadas à atividade portuária pode ser resumida, no caso do *landlord port*, segundo o quadro abaixo:

**Quadro 2.2: Distribuição das atividades portuárias do *Landlord port*.**

Funções regulatórias	Funções portuárias	
Estado com poder concedente	Estado como Landlord	Operador privado
Licenciamento, permissão	Dragagem	Manejo de carga e passageiros
Segurança do tráfego aquaviário	Estratégias de marketing, desenvolvimento e planejamento do porto	Praticagem e reboque
Monitoramento do porto	Manutenção do acesso ao porto	Condução das filas
Serviços de emergência	Segurança portuária	Segurança ,manutenção e reparo das instalações
Proteção do interesse público em favor da comunidade	Aquisição de terras	Marketing das operações
Política portuária ambiental		Tratamento de dejetos
		Investimento de capital relacionado à superestrutura

**Fonte: Confederação Nacional da Indústria. Reforma Portuária: o que falta fazer. Brasília:CNI,2007.p.22.**

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) 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 do porto ou no seu

*hinterland*, a preparação de novos terrenos para novos negócios na captação de investimentos; o apoio à atracação 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 os 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 não se restringem a atividade portuária.

## CAPÍTULO III

### 3 - MODELO BRASILEIRO

Ao perceberem o abandono dos portos brasileiros, em 1989, empresários brasileiros de diversos setores iniciaram um movimento denominado Ação Empresarial, visando à reforma Portuária. Conforme observado em *Portos e Marinha Mercante: panorama mundial*, por Carlos Tavares de Oliveira. Liderado por mais de cem instituições brasileiras, entre elas, Federação Nacional dos Estivadores e Syndarma (Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima), conglomerados industriais a exemplo do Grupo Gerdau e Marco Polo, contando com grupo de mídia como a Rede Globo de Televisão. Por conseguinte, viera a influenciar na eleição presidencial de 1990, em razão disso entrou nas propostas dos candidatos. Após três anos, promulgada em 25 de fevereiro de 1993, pelo Presidente da República.

Passados quinze anos da promulgação da lei, assim se configura o desenho institucional do sistema portuário brasileiro definido pela Lei nº 8.630/93-Lei de Modernização dos Portos, que reformulou o modelo de gestão de mão-de-obra nos portos e apontando para a transferência de exploração e gestão das atividades portuárias para o setor privado.

Essa lei prevê que a atividade portuária pode ter lugar:

(I) - na área do porto organizado <sup>1</sup>

- cais público;
- terminais de uso público com gestão privada;
- terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto <sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> Área do porto organizado é aquela “compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações, e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto” (Lei nº 8.630/93, art. 1º, parágrafo 1º, inc. IV)

<sup>2</sup> O terminal de uso exclusivo só pode movimentar carga própria; o de uso misto, carga própria e de terceiros. A



- terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto, em terreno cujo titular do domínio útil é um ente privado.
- (II) - fora da área do porto organizado, em terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto, explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado.

### **3.1- A estrutura institucional do porto organizado**

A Lei nº 8.630/93, Lei de Modernização dos Portos, estabelece que o tráfego as operações portuárias no âmbito do porto organizado estão sob a jurisdição da Administração do Porto, caracterizada como Autoridade Portuária. Essa última função é, no entanto, compartilhada com um Conselho de Autoridade Portuária, instituído pela própria Lei nº8630/93<sup>1</sup>. No que concerne as atribuições dessas duas instâncias, a seguir, incluem ainda as funções típicas de uma agência reguladora<sup>2</sup>.

A seguir, as competências do CAP (Conselho da Autoridade Portuária) e da Administração do Porto, conforme estabelecido na Lei nº 8.630/93.

#### **Compete Conselho de Autoridade Portuária (CAP):**

- Baixar o regulamento de exploração do porto;
- Homologar horário de funcionamento;
- Opinar sobre orçamento, promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;
- Fomentar a ação industrial e comercial do porto;
- Defender a prática da concorrência;

---

Lei nº8.630,de 1993,não prevê terminais privativos que movimentam apenas carga de terceiros

<sup>1 1</sup> “O Conselho de Autoridade Portuária” é constituído por representantes do poder público (três, entre os quais o representante do governo federal que preside o Conselho), dos operadores portuários (dois), dos trabalhadores portuários (quatro) e dos usuários dos serviços portuários e afins (cinco).

<sup>2</sup> No tocante às atribuições da Administração do Porto: art.1º, parágrafo único, art.3º e art.33; no tocante ao Conselho de Autoridade Portuária.

- Atrair cargas;
- Manifestar-se sobre programas de obras, aquisições e melhoramento;
- Aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto; e.
- Estimular a competitividade
- Homologar os valores das
- Tarifas portuárias;
- Manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infraestrutura portuária;
- Aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;
- Promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;
- Assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;
- Estimular a competitividade
- Indicar um membro da classe trabalhadora para comporem o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal;
- Estabelecer normas visando ao aumento da produtividade e à redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema roll-on/roll-off.

### **Compete a Administração do Porto**

- Cumprir e fazer as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;
- Assegurar ao comércio e à navegação o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;
- Pré-qualificar os operadores portuários;
- Fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;
- Prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao Órgão-de-Gestão-Mão-de-Obra;
- Fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

- Adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;
- Organizar e regulamentar a guarda portuária;
- Promover a remoção de embarcações ou cascos que possam prejudicar a navegação no porto;
- Autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação;
- Suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto e lavrar autos de infração;
- Estabelecer horário de funcionamento.

A ambigüidade desse arranjo institucional introduzido pela Lei dos Portos implica superposição de atribuições e funções entre a administração do porto e o Conselho de Autoridade Portuária. Além disso, limita a atuação da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), criada pela Lei nº10. 233,de 2001,como agente regulador e fiscalizador das atividades portuárias<sup>1</sup>.

A Lei nº8630 de 1993 estabelece que a Administração do Porto possa ser exercida diretamente pela União ou por entidade concessionária do porto organizado, escolhida em processo de licitação. A União pode, no entanto, delegar o direito de exploração do porto para

---

<sup>1 1</sup> As competências da ANTAQ relativas ao porto organizado, definidas no art.27 da Lei nº10233, incluem:

- I. Promover estudos aplicados às definições de tarifas, preços e fretes, em confronto com os custos e os benefícios econômicos transferidos aos usuários pelos investimentos estabilizados;
- II. Propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária;
- III. Elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de infra-estrutura aquaviária e portuária;
- IV. Reunir, sob administração, os instrumentos de outorga para exploração da infra-estrutura celebrada antes da vigência dessa lei, resguardando os direitos das partes;
- V. Estabelecer normas e padrões a serem observados pelas autoridades portuárias;
- VI. Publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para exploração dos portos organizados;
- VII. Cumprir e fazer cumprir as cláusulas e condições avençadas nos contratos de concessão quanto à manutenção e reposição dos bens e equipamentos reversíveis à União e arrendados;
- VIII. Autorizar projetos e investimentos no âmbito das outorgas estabelecidas.

o estado ou o município onde está localizado, o qual, por sua vez, pode explorá-lo diretamente ou promover sua concessão à entidade privada<sup>1</sup>.

Apesar de a referida lei apontar para a privatização da Administração do Porto, ao admitir que seja exercida por entidade concessionária selecionada em processo de licitação, essa alternativa não foi contemplada até agora. A Administração do porto foi mantida no âmbito do setor público, atribuindo-se essa função às empresas de economia mista (de capital totalmente subscrito pelo poder público) que operavam os portos brasileiros quando da aprovação da lei. Também nos portos delegados para estados e municípios, a Administração do Porto vem sendo exercida diretamente pelo poder público<sup>2</sup>.

#### Entidades responsáveis pela Administração de Portos Organizados

##### (I) - No âmbito federal:

- CDP (Companhia de Docas do Pará)- Belém, Santarém, Vila do Conde, Altamira, Itaituba, Marabá, Libidos, Barcarena e Terminal Petroquímico de Miramar)
- CODESP (Companhia de Docas de São Paulo)- Santos e Estrela(RS);
- CODERJ (Companhia Docas do Rio de Janeiro)- Rio de Janeiro, Itaguaí, Niterói e Angra dos Reis;
- CODEBA (Companhia Docas da Bahia)- Salvador, Aratu, Ilhéus e Pirapora;
- CODESA (Companhia Docas do Espírito Santo)-Vitória;
- CDC (Companhia Docas do Ceará)- Fortaleza e Camocim;
- CODERN (Companhia Docas do Rio Grande do Norte)- Natal, Areia Branca e Maceió;
- CODOMAR (Companhia Docas do Maranhão).

---

<sup>1</sup> A delegação portuária é regulada pela Lei nº9.277/96, e pelos decretos nº2.184/94 e nº2.247/97. Até então, os portos da União eram transferidos para estados e municípios por meio de “concessão”. Ainda operam sob regime de concessão a estados os portos de São Francisco do Sul (SC) e São Sebastião (SP).

<sup>2</sup> Os portos poderão ser explorados, nesse regime, até 2012.

(II) - No âmbito estadual:

- Superintendência dos Portos e Hidrovias do Rio Grande do Sul-Porto Alegre, Pelotas e Cachoeira do Sul;
- Superintendência do Porto do Rio Grande - Rio Grande;
- Companhia de Integração Portuária do Ceará - Pecém;
- Administração do Porto de São Francisco do Sul - São Francisco do Sul;
- Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - Paranaguá;
- Companhia de Docas de Paraíba - Cabedelo;
- Empresas Maranhense de Administração Portuária - Itaqui;
- Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas - Manaus;
- Sociedade de Portos e Hidrovias de Rondônia - Porto Velho;
- DERSA (Desenvolvimento Rodoviário) - São Sebastião;
- Governo do Estado de Mato Grosso - Cáceres;
- Porto do Recife S.A. - Recife;
- Suape Complexo Industrial Portuário - Suape.

(III) - No âmbito municipal:

- Superintendência do Porto de Itajaí-Itajaí;
- Companhia Municipal de Administração Portuária-Forno;
- Prefeitura Municipal de Corumbá-Corumbá
- Companhia de Docas de Santana-Santana.

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 misto ou exclusivo, em terreno cujo titular do domínio útil e a União ou o concessionário do porto organizado em ambos os casos mediante contrato de arrendamento com a Administração do Porto;

- A exploração de terminais de uso privativo, de uso exclusivo ou misto, em terreno cujo titular 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 8.630/93 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* 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.

No quadro nº 3.2 é um quadro comparativo entre a situação dos portos, anterior a promulgação da Lei nº 8.630/93 e a situação atual, e o objetivo da Lei nº 8.630/93, no itens de privatização total, privatização parcial, comercialização, liberalização e modernização.

**Quadro 3.2 - Comparativo da situação dos portos anterior, atual e o objetivo da Lei nº8630/93.**

	Situação inicial	Objetivo da Lei nº8.630	Situação atual
Quanto à amplitude da reforma			
Privatização total	-	-	-
Privatização parcial	-	X	X
Corporatização	X	-	X
Comercialização	-	-	-
Liberalização	-	X	X
Modernização	-	X	X
Quanto à propriedade dos ativos			
Private service port	-	-	-
Landlord port	-	X	X
Tool port/service port	X	-	-

Fonte: Confederação Nacional da Indústria. **Reforma Portuária: o que falta fazer.** Brasília:CNI,2007.cap.3.p.21.

Podemos observar que os objetivos da Lei nº8.630/93 no que tange à amplitude da reforma e à propriedade dos ativos pouco foi feito em mais de uma década.

### **3.2 - Deficiência 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 o que 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 ferroviários e rodoviários.

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.

### **3.3 - Problemas de gestão empresarial**

Segundo a Confederação Nacional da Indústria, a atuação das Companhias Docas se caracteriza 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. A redução da oferta valorizou os cargos remanescentes. Nesse contexto, eventual compromisso de determinado governante de



privilegiar critérios de competência e qualificação técnica tende a ser revisto por administrações subseqüentes. 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 necessária para gerir eficientemente os portos e, também, um sistema de troca de favores e de decisões administrativas e 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, segundo estudo da Confederação Nacional da Indústria realizado em 2007.

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 implantação das regras exigidas pelo *International Ship and Port Facility Security Code 97 (ISPS Code)*, 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 adequações necessárias, que dificultariam e retardariam o processo. A demora na implantação do Plano de Segurança Portuária, além da ocorrência em alguns portos que já obtiveram a certificação, contudo ainda são considerados sem segurança, pode trazer problemas de competitividade.

Vale notar ainda que, os 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 para a liberação de cargas nos portos públicos tem

uma duração média 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 freqüentes de funcionários de órgãos públicos como a Agência Nacional de Vigilância Sanitária, a Receita Federal e Polícia Federal.

### **3.4 - Volume de investimentos insuficientes**

Os investimentos realizados pelas Companhias Docas nos portos organizados do Brasil têm sido insuficientes para atender as demandas relativas à estrutura, instalações, tecnologia da informação e equipamentos, requerida 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 Companhias Docas ligadas ao Ministério dos Transportes foi da ordem de 24% (vinte quatro por cento) 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% (oitenta por cento).

O baixo volume de investimento tem afetado particularmente a dragagem dos portos: dos 53 milhões de m<sup>3</sup> previstos no planejamento anual do Ministério dos Transportes para 2005, apenas 10 milhões de m<sup>3</sup> de sedimento 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 freqüentemente à 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 freqüentemente 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.

### **3.5 - Ausência de políticas e planejamento para o sistema portuário do País**

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 essa 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 jurisdição. Por 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 norte-americanas como Boston, Baltimore e São Francisco e européias Londres e Glasgow, Barcelona e Bilbao, Berlim e Hamburgo.

## CAPÍTULO IV

### 4 - PROPOSTA DE RESTRUTURAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

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 delineou o marco regulatório do País, as leis nº 8.987 de 2005, que dispõe sobre a regra de concessão e permissão de prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal e nº 10.233 de 2001, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes Aquaviário e terrestre;
- Da opção, quando da implementação da Lei nº 8.630/93, pela manutenção das companhias das 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;
- Promover as adequações necessárias no atual desenho institucional do sistema portuário, de modo a superar as ambigüidades observadas e a ajustá-la ao arcabouço regulatório do País.

A partir de um trabalho desenvolvido pela CNI (Confederação Nacional da Indústria) no ano de 2007 que se propunha a transferência da Administração do Porto e das demais funções exercidas ainda exercidas 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:

- Alienação do controle das Companhias Docas, nos termos da Lei nº 9.074/95<sup>1</sup>;
- 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.

---

<sup>1</sup> “Art. 26”. Exceto para os serviços públicos de telecomunicações, é a União autorizada a:

I -promover cisões, fusões, incorporações ou transformações societárias dos concessionários de serviços públicos sob o seu controle direto ou indireto;

11 -aprovar cisões, fusões e transferências de concessões, estas últimas nos termos do disposto no art. 27 da Lei nº 8.987, de 1995;

111 -cobrar pelo direito de exploração de serviços públicos nas condições preestabelecidas no edita I de licitação.

(...)

Art. 27. Nos casos em que os serviços públicos são prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União para promover a privatização simultaneamente com a outorga de nova concessão ou com a prorrogação das concessões existentes, a União, exceto quanto aos serviços públicos de telecomunicações, poderá:

I -utilizar, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, observada a necessidade da venda de quantidades mínimas de quotas ou ações que garantam a transferência do controle societário;

“11 -fixar, previamente, o valor das quotas ou ações de sua propriedade a serem alienadas, e proceder à licitação na modalidade de concorrência.”

20 “Art. 10 Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado”.

(...)

§ “20 A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.”

"Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado."

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 à 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 8.987/05, em que o concessionário prestará o serviço “por sua conta e risco”, seja a concessão patrocinada, previsto pela Lei nº 11.079/04 que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Público Federal, 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 8.630/93. 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 passivas 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 tempo 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 estáveis em relação a *déficits* gerados em outros.

#### **4.1 - 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.

##### **4.1.1 - A concessão do serviço de dragagem**

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

A existência de uma tarifa de dragagem, cobrada aos usuários da infra-estrutura 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 parcela da 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 em 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.

## **4.2 - A concessão da Administração do Porto**

A outorga da concessão da Administração do Porto a um ente privado transferirá a esse concessionário às atribuições previstas no art. 33 da Lei nº 8.630/93, ressalvadas as funções indelegáveis à iniciativa privada, como a fiscalização e a regulação dos serviços.

Assim, o concessionário, de acordo com a Lei nº 8630/93 assumirá as atribuições próprias à gestão de infra- estrutura 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 e 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 (Agência Nacional do Transporte Aquaviário) 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, de modo 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 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, que dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre. 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).

### **4.3 - O equacionamento da situação das Companhias Docas**

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 tempo 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, as quais foram 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 à 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, baseado no estudo da CNI (Confederação Nacional da Indústria), 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 frente a seus passivos. A geração de receita financeira a partir desses ativos pode ter, contudo, implicações do ponto de vista do desenvolvimento urbano da cidade onde se localizam. De fato, tais ativos oferecem algumas vezes, como 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 do governo.

## **CAPÍTULO V**

### **5 - SECRETARIA E AGÊNCIA**

Diante do novo cenário portuário brasileiro, duas importantes criações no campo regulatório e fiscalizador, ocorreram a ANTAQ (Agência Nacional do Transporte Aquaviário) e a Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República.

#### **5.1 – ANTAQ (Agência Nacional do Transporte Aquaviário)**

A ANTAQ (Agência Nacional de Transporte Aquaviário) foi criada por meio da lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, que dispõe também sobre a reestruturação dos transportes Aquaviário e terrestre, e instituiu o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (DNIT).

Similar a outras agências reguladoras criadas no Brasil, a ANTAQ é pessoa jurídica de direito público integrante da Administração Federal indireta e submete-se a regime autárquico especial, estando vinculada ao Ministério dos Transportes. Sendo uma autarquia especial, possui independência administrativa, autonomia financeira e funcional e mandato fixo de seus dirigentes.

São de competência da ANTAQ:

1. os portos organizados;
2. a navegação fluvial, lacustre, de travessia, de apoio marítimo, de apoio portuário, de cabotagem e de longo curso;
3. os terminais portuários privativos;
4. o transporte Aquaviário de cargas especiais e perigosas;
5. a exploração da infra-estrutura aquaviária federal.

No que concerne aos portos organizados, cabe à ANTAQ:

1. propor ao Ministério dos Transportes o plano geral de outorgas de exploração de infra-estrutura portuária;
2. elaborar e editar normas e regulamentos referentes à exploração de infra-estrutura portuária;
3. reunir, sob sua administração, os instrumentos de outorga de infra-estrutura portuária firmados antes da vigência da Lei que a criou;
4. aprovar, após comunicação prévia ao Ministério da Fazenda, as propostas de revisão e de reajuste de tarifas encaminhadas pelas Administrações Portuárias;
5. estabelecer normas e padrões a serem atendidos pelas autoridades portuárias;
6. publicar os editais, conduzir as licitações e celebrar e gerir os contratos de concessão de portos organizados;
7. cumprir e fazer cumprir as cláusulas relativas aos bens reversíveis à União.

A participação da ANTAQ nas concessões e nos arrendamentos do setor portuário é distinta. Nas concessões, a própria ANTAQ instaurará a licitação e celebrará o respectivo contrato, em nome da União, titular da exploração dos portos organizados, gerindo-o durante toda a execução contratual. Nos arrendamentos, a agência participará apenas editando normas sobre a matéria e aprovando programas gerais, mas a licitação e o contrato ficarão sob responsabilidade direta da autoridade portuária, ou seja, da Administração do Porto, seja ela uma entidade administrativa ou uma concessionária privada.

A ANTAQ possui também a competência legal expressa “de supervisão e de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas Administrações Portuárias nos portos organizados”, artigo 51-A, caput, da lei nº 10.233/01, o que significa que acompanhará os atos da empresa concessionária e as atividades concernentes aos arrendamentos realizados, mesmo não sendo, nesse último caso, a parte contratante.

## **5.2 - Secretaria Especial de Portos da Presidência da República**

Na proximidade da celebração ao Bicentenário da Abertura dos Portos às Nações Amigas, em 07 de maio de 2007, através da Medida Provisória nº 369 foi criada a SEP/PR (Secretaria Especial de Portos da Presidência da República). Sancionada pelo Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, após aprovada pelo Congresso Nacional, em setembro de 2007 a Lei 11518 que fora consolidar o funcionamento do SEP/PR, adequando aos modernos modelos de gestão portuária em voga.

Essa Secretaria realça a importância da questão portuária nas políticas públicas. Por conseguinte, os assuntos de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas tecnológicas e tributação portuárias ficam mais em pauta nas rodas de negociação.

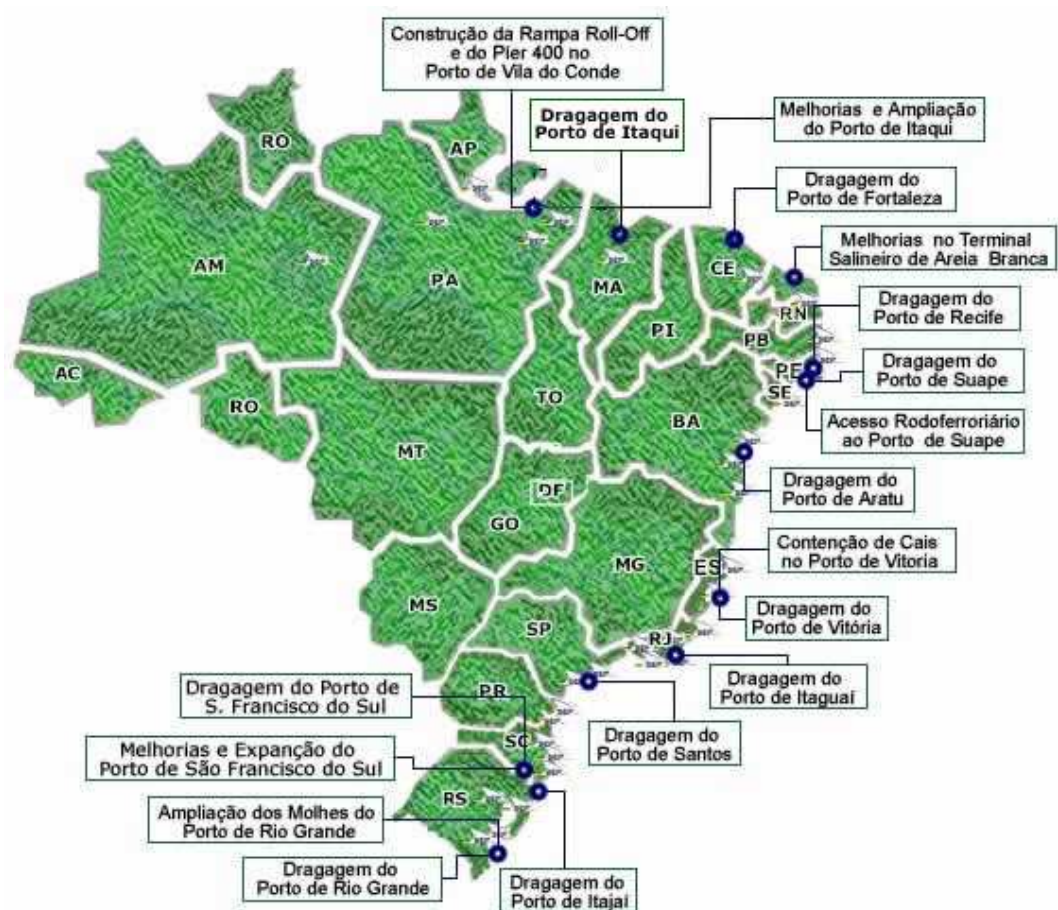
Entre as atribuições e competência da Secretaria está a formulação, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infra-estrutura portuária, com investimentos orçamentários e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Compete ainda à SEP/PR a participação no planejamento estratégico e a aprovação dos planos de outorgas, tudo isso visando assegurar segurança e eficiência ao transporte Aquaviário de cargas e de passageiros no país.

Já quanto às metas estabelecidas pela Secretaria Especial de Portos, destaca-se a elaboração do Plano Nacional Estratégico dos Portos – PNE/PORTOS, que vai priorizar investimentos públicos e viabilizar o conceito dos portos concentradores e alimentadores, tendência operacional verificada mundialmente.

Além disso, a consolidação dos marcos regulatórios do setor, buscando estimular a livre iniciativa e atrair mais investimentos privados, desonerando as cargas tributárias no âmbito das áreas alfandegadas e a disponibilização dos serviços públicos portuários, conforme previsto em lei, promovendo um modelo de gestão pautado por resultados previamente definidos também figuram como objetivos.

A Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) possui uma série de projetos previstos no PAC. Os empreendimentos, que priorizam a manutenção, recuperação e ampliação da infra-estrutura portuária, vão imprimir ao setor mais competitividade e dinamismo, além de reduzir os custos do transporte Aquaviário e contribuir para o desenvolvimento do país. Tais quais vistos na figura abaixo.

**Mapa 5.1- PAC Portuário**



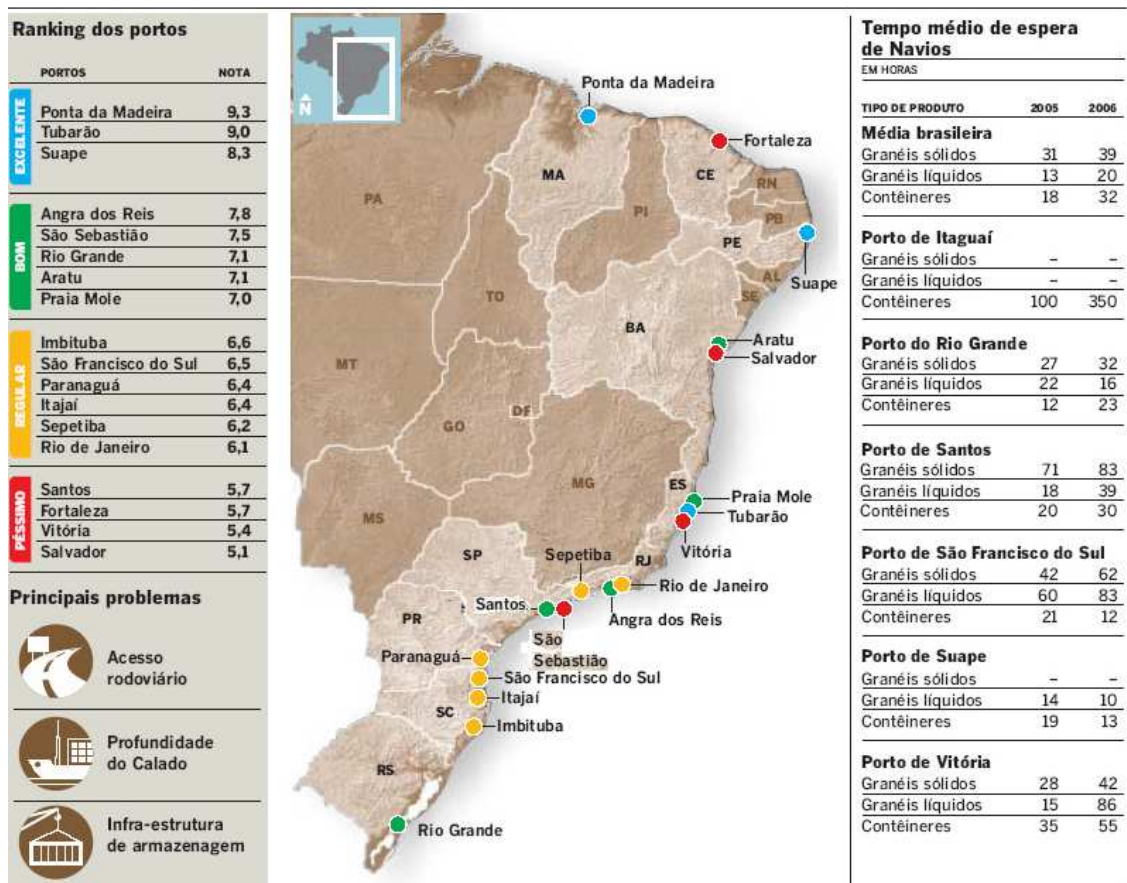
Fonte: sítio da internet da Secretaria Especial dos Portos, 2008



Ao observar os objetivos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) com as obras em execução, percebemos que obras de dragagem são maioria. Contudo investimentos em acesso, tais como rodovias e ferrovias, não estão no Programa.

Devido ao repasse de verba ser desigual, muitos portos não são assistidos por programas do governo federal, por conseguinte tornam-se caros para tabalhar. A exemplo do Porto de Santos, que tem suas operações prejudicadas pela dificuldade em acesso e não recebe investimentos federal nessa área a mais de vinte anos. O último foi a construção da rodovia BR-101 (Rio-Santos), conforme estudo realizado pela CODESP( Companhia de Docas do Estado de São Paulo) em 2008.

**Mapa 5.2- Problemas dos Portos Brasileiros**



Fonte: COPPEAD (Instituto de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro),2008.

Conforme observado no estudo da COPPEAD (Instituto de Pós-graduação e Pesquisa em Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro ) os problemas dos portos são afetados pelo acesso dos sistemas rodoviário e ferroviário, os quais estão saturados e necessitam de investimentos públicos, de acordo com o mapa 5.2, acima.

No mapa 5.3, estão localizados os principais portos brasileiros administrados por Companhias Docas, Empresas Privadas e por Governos Estaduais e Municipais.

**Mapa 5.3- Os principais portos brasileiros**



Fonte: sítio da internet do Ministério dos Transportes, 2008

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados quinze anos da aprovação da Lei 8.630 de 1993, A Lei de Modernização dos Portos, este trabalho pode constatar que melhorias ocorreram contudo os objetivos da reforma portuária ainda não foram atingidos em todo o país. O atraso provocado pela falta de investimentos, má administração, ausência de mão-de-obra especializada e de equipamentos de alta tecnologia provocou enorme defasagem ao compará-los aos movimentados portos do mundo. Contudo com a comemoração do Bicentenário de Abertura dos Portos às Nações Amigas aliado ao período de baixa inflação que o país se encontra no momento, a retomada de investimentos em obras de infra-estrutura, espera-se que a sociedade se conscientize da importância de ter portos modernos para poder viabilizar o comércio internacional, em que é imprescindível o modal marítimo.

As novas administradoras dos portos brasileiros deverão compreender a importância de seus serviços prestados e mostrarem sua eficiência para poderem competir com os gigantes portos internacionais. A fim de que isso seja entendido e demonstrado é necessário planejamento e cumprimentos de metas a curto, médio e longo prazo em todas as atividades do setor portuário.

Dentre estas medidas, funcionários especializados para utilizarem equipamentos e ferramentas de administração modernas, os acessos eficazes e condizentes para a distribuição da carga, fornecimento de energia, água e combustíveis, agilidade na emissão de documentação e realizações de inspeções, serviços de segurança e reboque. A partir disso diminuirá os custos de estadia e o período de permanência no porto por conseguinte reduzirá o preço final dos produtos.

Enfim, o estudo que ora concluímos, sirva para incentivar outros profissionais e ramos da sociedade no sentido de contribuir para a compreensão da melhoria da funcionalidade do sistema portuário brasileiro, portal do comércio internacional.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros

1. Confederação Nacional da Indústria. **Reforma Portuária: o que falta fazer.** Brasília:CNI,2007.67p.
2. GONÇALVES, Charles Pereira. **Guia para a elaboração de monografias.** Rio de Janeiro: CIAGA, 2006.
3. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. **Portos e Marinha Mercante: panorama mundial.** São Paulo: Editora Aduaneiras,2005.252p.
4. VIEIRA, Guilherme B. Borges. **Transporte Internacional de Cargas.**São Paulo:Editora Aduaneiras,2001.144p.
5. LEAL, Abinael Morais. **Compêndio de Termos do Comércio Internacional e Transporte Marítimo.** São Paulo: Editora Aduaneiras, 1992.166p.

### Monografias

6. BARROS, Leonardo da Silva. **Reforma portuária – Perspectivas para o futuro.** 2007. 31p. Monografia (Bacharelado em Ciências Náuticas)- Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante, Centro de Instrução Almirante Graça Aranha, Rio de Janeiro, 2007.
7. GALVANI,Vera Lucia. **O processo de modernização e racionalização do Porto de Santos e os efeitos da performance do comércio exterior do Brasil.** 1999.182p. Dissertação (Apresentação à Universidade Ibirapuera para obtenção do título de Mestre em Administração de Negócios com centro de interesse em Comércio Exterior). Universidade Ibirapuera,São Paulo,1999.

8. SERRANO, Diego Carvalho. **Reforma portuária – Perspectivas para o futuro**.2007. 49p. Monografia (Bacharelado em Ciências Náuticas) - Escola de Formação de Oficiais da Marinha Mercante,Centro de Instrução Almirante Graça Aranha,Rio de Janeiro, 2007.

### **Documentos jurídicos**

9. BRASIL. Presidência da República. Lei no. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

### **Documentos de acesso exclusivo em meio eletrônico:**

10. ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviário). Disponível em <<http://www.antaq.gov.br>> Acesso em: 20 de abril de 2008
11. Ministério dos Transportes. Disponível em <<http://www.transportes.gov.br>> Acesso em:12 de julho de 2008.
12. CNT (Confederação Nacional do Transporte). Disponível em <<http://www.cnt.org.br>>Acesso em:10 de julho de 2008.
13. SEP (Secretaria Especial de Portos). Disponível em:<<http://www.portosdobrasil.gov.br>> Acesso em:22 de julho de 2008.
14. Porto de Santos. Disponível em <<http://www.portodesantos.com>> Acesso em: 22 de julho de 2008.

### **Periódicos:**

15. The World Bank. **Port Reform Toolkit Edition**. The World Bank, 2007, Module 3, p.85

## GLOSSÁRIO

**Água de lastro:** colocação de água para dar ou manter estabilidade de uma embarcação.

**Calado:** designação dada à profundidade a que se encontra o ponto mais baixo da quilha de uma embarcação.

**Carga:** toda e qualquer mercadoria, produto ou coisa que possa ou deva ser transportada sob amparo de um documento legal denominado conhecimento de carga ou de embarque que legitima e transfere a sua propriedade e/ou posse até o local de destino e/ou entrega

**Custo:** é o conjunto de preços ou de valores retribuídos pelos serviços prestados, as taxas e as tarifas pagas pelo embarque ou desembarque de cargas transportadas e movimentadas nos portos, aeroportos e demais terminais de movimentação e estocagem de mercadorias e produtos objeto do transporte de qualquer tipo.

**Holding:** sociedade gestora de participação social

**Internet:** (Rede Internacional de Comunicação), veiculada através de recursos computacionais.

**Modernização dos Portos:** é a adequação física e operacional, das instalações portuárias destinadas à recepção e atracação de embarcações com vistas ao embarque e desembarque de cargas e passageiros, de infra-estrutura de acesso, de movimentação e escoamento das cargas, embarcadas e desembarcadas.

**Porto:** área portuária, incluindo cais, armazéns, equipamentos, águas navegáveis e abrigadas e quaisquer outras facilidades disponíveis para operação de carga/descarga de mercadorias e embarque/desembarque de passageiros.

**Roll-on/Roll-off (RO-RO):** são navios utilizados para transporte de veículos automotores, especialmente o automóvel, dotados de rampas próprias que dão acesso direto do cais ao porão ou convés.