

ESCOLA DE GUERRA NA

7-E-37

Curso ..... PEM .....

Partido ..... - .....

Solução do .P-III-4.(Mo)...

Apresentada por

..... JOSÉ FERNANDO TEIXEIRA ALVES .....

..... CAPITÃO-DE-MAR-E-GUERRA (FN) .....

NOME E POSTO



RIO DE JANEIRO

19...95...



- DESREGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL -

JOSÉ FERNANDO TEIXEIRA ALVES  
Capitão-de-Mar-e-Guerra (FN)

MINISTÉRIO DA MARINHA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL

1995



MM - EGN  
BIBLIOTECA  
07/03/1986  
N° 4.228

GN-00011463-1

Rad. aereo:  
72.755  
exemplar:  
92.359

Alves, José Fernando Teixeira, 1949

Desregulamentação do Sistema Portuário Nacional / José Fernando Teixeira Alves. — Rio de Janeiro : EGN, 1995. 55f.

Monografia: C-PEM, 1995.

Bibliografia: f. A-4 - A-5

1. Portos brasileiros. 2. Modernização do Sistema Portuário Nacional. 3. Desregulamentação da atividade portuária. I. Escola de Guerra Naval (Brasil). II. Título.

#### EXTRATO

A importância do comércio exterior para o desenvolvimento das nações é demonstrada, com base na experiência internacional. Destaca a baixa prioridade atribuída a essa atividade no Brasil e o esforço no sentido de seu crescimento após o Plano Real.

Ressalta a necessidade de portos eficientes para ser competitivo no mercado externo. Reconhece a obsolescência dos portos brasileiros, ao detalhar as práticas indesejáveis que acarretam baixos índices de produtividade.

As principais inovações da Lei nº 8630/93 são apresentadas juntamente com uma avaliação de sua contribuição para a modernização da atividade portuária. A identificação de suas principais conseqüências revela um forte estímulo a uma ampla participação da iniciativa privada. Mostra os modestos resultados já alcançados e analisa as principais dificuldades enfrentadas. Aponta a seguir algumas medidas relevantes para que os seus objetivos sejam atingidos.

O trabalho conclui que a concessão dos portos públicos é a melhor alternativa para promover a ruptura do modelo anterior e que a concorrência dos terminais de uso privado reduzirá as atuais resistências.

TEMA: DESREGULAMENTAÇÃO DO SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL

- Tópicos abordar:
- Os custos da operação portuária no Brasil e seus reflexos para o comércio exterior;
  - A situação atual dos portos brasileiros;
  - O conflito entre o capital e o trabalho na área portuária;
  - A Lei nº 8.630/93 e suas implicações;
  - A privatização das atividades portuárias;
  - A formação de mão-de-obra especializada;  
e
  - As possíveis soluções para o problema.

PROPOSIÇÃO: Identificar as atuais deficiências do Sistema Portuário Nacional, principalmente os reflexos dos custos de operação sobre o comércio exterior. Considerando a legislação vigente, estudar a problemática da operação dos portos brasileiros em face dos interesses em conflito, apresentando uma contribuição para a otimização dessa atividade.



ÍNDICE *centralizado*

*a partir* FOLHA

<i>Justificadas</i> Introdução.....	V
CAPÍTULO 1 - O COMÉRCIO EXTERIOR E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	1
CAPÍTULO 2 - O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO.....	5
CAPÍTULO 3 - AS EXPORTAÇÕES APÓS O PLANO REAL.....	12
CAPÍTULO 4 - A IMPORTÂNCIA DOS PORTOS.....	18
CAPÍTULO 5 - O SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL.....	22
CAPÍTULO 6 - A NOVA LEGISLAÇÃO.....	32
CAPÍTULO 7 - A EVOLUÇÃO DA MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS.....	42
CAPÍTULO 8 - CONCLUSÃO.....	52
ANEXO A - DEFINIÇÕES.....	A-1
BIBLIOGRAFIA.....	A-4



## INTRODUÇÃO

As profundas alterações do quadro político mundial vêm determinando a formação de grandes blocos de nações. A Europa deu a partida, sendo seguida pelos asiáticos, pelos Estados Unidos e seus vizinhos e, mais recentemente, pelos países que se reuniram para formar o Mercosul, dentre eles o Brasil.

Essa tendência de globalização dos mercados traduz a crescente importância do comércio exterior para o crescimento econômico das nações, principalmente daquelas ditas em vias de desenvolvimento.

A conseqüente intensificação da competição a nível internacional vem exigindo uma maior agilidade e menores custos na movimentação dos produtos, na qual os portos desempenham um papel fundamental.

Ao longo das últimas décadas, os portos brasileiros jamais experimentaram a prática de livre mercado, permanecendo atrelados a um modelo predominantemente monopolista, o que resultou em baixos índices de produtividade.

Como parte do processo de reengenharia do Estado brasileiro, ora em curso, foi promulgada no início de 1993 a Lei nº 8630, visando promover uma ampla reestruturação do Sistema Portuário Nacional.

Embora passados mais de dois anos, os avanços no sentido da plena vigência do novo modelo de exploração da atividade portuária são ainda bastante modestos, devido a uma forte resistência por parte de segmentos que se negam a perder seus privilégios.

Essas considerações justificam plenamente a relevância que vem sendo dada ao processo de modernização de nossos complexos portuários, de modo a evitar que se tornem um empecílh para que o Brasil ocupe o lugar que lhe é devido no cenário internacional.

O presente trabalho, objetivando estimular um maior engajamento na busca de alternativas para concretizar as necessárias mudanças, empresta uma colaboração para aumentar o conhecimento sobre as principais questões que afetam o desempenho dos portos nacionais.

Inicialmente, é feita uma apreciação do cotidiano da operação portuária, buscando, ao mesmo tempo, compreender as origens de suas atuais deficiências. Segue-se uma apresentação da nova legislação e uma análise do conflito de interesses que vem retardando sua efetiva implantação, a fim de identificar possíveis caminhos para superá-lo.

Em anexo estão listadas as definições de algumas expressões constantes do texto legal.

## CAPÍTULO 1

### O COMÉRCIO EXTERIOR E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Com o passar do tempo, fica cada vez mais evidente a importância do comércio exterior e dos investimentos estrangeiros para o desenvolvimento econômico das nações. Quaisquer que sejam os regimes políticos adotados, os países em geral, valem-se desses dois valiosos instrumentos para acelerar a expansão de suas economias, acumulando riquezas, gerando empregos e neutralizando os efeitos do combate a inflação.

Nós últimos anos, observa-se uma incessante busca aos investimentos estrangeiros. Vários países, e até regiões inteiras, vêm concedendo cada vez maiores vantagens para atrair capitais do exterior, principalmente através de vigorosas políticas de estímulo às exportações, haja vista que a tendência atual é desses investimentos convergirem para países de economia aberta, onde é possível atuar nos mercados interno e externo.

Na Alemanha, por exemplo, que está investindo cerca de 70 bilhões de dólares para restaurar a economia da antiga República Democrática Alemã, as principais empresas investidoras declararam, abertamente, que esses investimentos visam aproveitar o potencial exportador da ex-Alemanha Oriental, em particular os canais comerciais com os países do leste-europeu.

Aliás, de um modo geral, os investidores estão preferindo explorar a fundo os mercados socialistas que, além de se aproximarem de 1,5 bilhões de pessoas, de razoável poder aquisitivo e carentes de bens de consumo, vem, principalmente, ofere-



cendo amplas possibilidades de exportação por parte dos grupos estrangeiros que aplicarem nesses países.

Pioneira na abertura econômica do mundo comunista, a China, desde 1979, vem permitindo a entrada de capitais estrangeiros para fomento de sua economia. Em face do atraente elenco de incentivos, a maior parte desses capitais (cerca de 35 bilhões de dólares, nos dez primeiros anos) é aplicada em projetos voltados também para o mercado externo. O mesmo ocorre na Rússia com cerca de 70% do capital recebido.

Ao mesmo tempo, a entrada desse novo e poderoso contingente de tomadores, formado, principalmente, pelos países do leste europeu, após o fenômeno da Perestroika, acirrou ainda mais a disputa, entre as inúmeras economias ávidas de capitais, pelo limitado bolo dos investimentos internacionais, colocando em situação desvantajosa os países da América Latina e da África.

Portanto, para promover e sustentar o desenvolvimento econômico, torna-se fundamental a adoção de um amplo programa de abertura para o mercado externo, de modo a atrair capitais estrangeiros.

Contudo, a importante função de alavanca da redenção econômica, desempenhada pelo comércio exterior, não se justifica apenas por isso, mas também por um elenco de benefícios bem mais amplo.

As importações propiciam a ampliação e modernização do parque industrial e aumentam a oferta de mercadorias, contribuindo, assim, de forma decisiva para conter a alta dos preços e, por conseqüência, o aumento da inflação.



As divisas necessárias à cobertura das importações são propiciadas pelas exportações, mediante o repasse aos importadores da maior parte dos dólares obtidos pelos exportadores. Isto evita, inclusive, um indesejável excesso de moeda em circulação, pois o governo só precisa comprar a parcela dos dólares correspondentes ao superávit da balança comercial, não destinados ao pagamento dos compromissos financeiros internacionais do país. Esse adicional de moeda emitido, ao invés de gerar inflação, realimenta a economia, porque passa a circular de forma produtiva, comprando insumos, pagando salários e impostos, etc.

Claro está, portanto, que as exportações não alimentam a inflação, como, aliás, bem demonstra o fato dos EUA, Alemanha, Japão e Holanda, que são as maiores nações exportadoras, terem as menores taxas de inflação. Pelo contrário, elas são o antídoto natural contra os resultados adversos da adoção de medidas anti-inflacionárias, uma vez que contribuem, particularmente, para minimizar os efeitos da recessão, preservando a saúde das empresas e absorvendo a mão-de-obra que seria dispensada em consequência da retração do mercado interno. A esse respeito, há um consenso entre os trabalhadores, mundo a fora, de que as exportações trazem incomparáveis contribuições para a manutenção do mercado de trabalho, sustentando considerável número de empregos diretos e indiretos e gerando novas oportunidades. Cada bilhão de dólares exportado corresponde a cerca de 75 mil empregos.

No Brasil, há quatro anos atrás, em plena recessão, decorrente do confisco promovido pelo governo, a FIAT manteve

sua produção, porque, desde 1989, vinha desenvolvendo um amplo programa de exportação, capaz de absorver quase toda a sua capacidade. Enquanto isso, as demais montadoras tiveram que reduzir a produção a níveis mínimos, dispensando milhares de trabalhadores e negociando a redução de salários.

Além da conseqüente estabilidade, tão almejada pelos operários das empresas, as exportações também asseguram, de modo significativo, a preservação e a melhoria dos salários.

Na Coréia do sul, entre 1987 e 1990, os trabalhadores das indústrias voltadas para o mercado externo conseguiram um aumento real de salários da ordem de 60%. Na Holanda, por sua vez, onde o comércio exterior proporciona a metade dos empregos existentes, o salário mínimo alcança 900 dólares e o salário médio 2000 dólares, o que bem confirma os benefícios propiciados pelas exportações quanto a garantia dos empregos e de melhores salários.

Em resumo, o comércio exterior é o mais eficaz instrumento para alcançar o crescimento econômico, pois, ao invés de conflitar, complementa e estimula o mercado interno, acarretando, com isso, uma constante ampliação e modernização do parque industrial e o crescimento do nível de emprego. Por sua vez, o conseqüente aumento do Produto Interno Bruto (PIB) aumenta a receita tributária, tornando disponível recursos para os indispensáveis investimentos do governo na área social.



## CAPÍTULO 2

### O COMÉRCIO EXTERIOR BRASILEIRO

Ao contrário da maioria das nações, o Brasil não tem aproveitado o áureo período por que passa o mercado internacional para aumentar o seu comércio exterior.

Nos países desenvolvidos as vendas para o exterior vêm recebendo um tratamento especial, devido a sua insubstituível e estratégica função de gerar divisas para pagar as importações e saldar os seus compromissos financeiros no exterior. Nos EUA, por exemplo, desde 1988, as exportações sustentam a economia e a expansão do Produto Nacional Bruto (PNB).

Da mesma forma, países de nível econômico semelhantes ao nosso continuam a se servir das exportações e dos investimentos estrangeiros, que elas atraem, para impulsionar suas economias.

Enquanto isso, no Brasil vem ocorrendo exatamente o contrário. Enfrentando toda sorte de dificuldades, nossa troca de produtos com o exterior pouco tem evoluído em relação ao comércio mundial, em particular, nos últimos 35 anos. Se por um lado a maioria dos países aumentou proporcionalmente suas vendas externas, no mesmo período, o Brasil reduziu sua participação no montante das exportações mundiais de 1,07% para 0,9%, ocupando, com isso, o modesto 26º lugar no "ranking" do comércio internacional, apesar de ser a 11ª economia mundial.

Somente entre 1985 e 1990, as dez maiores economias a nossa frente, aumentaram em 14% o volume de suas exportações, enquanto o Brasil apenas 2,3%. Este resultado é bem modesto e

perfeitamente compreensível, considerando que colocamos no mercado externo apenas 10% da produção nacional, contra 55% da Bélgica e da Holanda e 30% de muitos outros. Menos, inclusive, que países como Malásia e Irlanda.

Esses percentuais, bastante contundentes, refletem a incompreensão generalizada que se observa entre nós, quanto aos benefícios das exportações, bem como a conseqüente ausência de um verdadeiro esforço nacional a seu favor, principalmente por parte dos setores diretamente interessados. Essa atividade não recebe a devida atenção por parte do governo, que, inclusive, mantém uma excessiva tributação. Por sua vez, não há interesse por parte dos trabalhadores e de seus sindicatos, que, por ignorância, não atentam para suas vantagens, principalmente quando o mercado interno em recessão acarreta uma onda de desemprego.

Muitos ainda estão convencidos de que as exportações causam inflação, razão pela qual prevalece uma visão limitada de que são úteis apenas para pagar a dívida externa. Porém, os desastrosos resultados do comércio exterior brasileiro em 1990 não o confirmam, pois, apesar da queda vertiginosa do superávit comercial e das vendas para o exterior, a inflação voltou a subir impunemente. Nos últimos meses daquele ano, as exportações sofreram uma redução de 10%, mas a taxa inflacionária cresceu acima de 15%.

Há também uma preocupação com um possível conflito entre o crescimento das exportações e o fortalecimento do mercado interno, mas, tirando um ou outro item, a produção de artigos exportáveis não faz frente ao consumo doméstico.



Resta ainda uma ampla resistência a um modelo exportador baseado na mão-de-obra barata e na abundância de recursos naturais, apesar de serem esses dois trunfos inatos para melhorar a competitividade dos produtos brasileiros e conquistar maiores fatias de mercados no exterior. Cabe lembrar que os trabalhadores dedicados à produção voltada para o exterior ganham em média 30% mais do que a média nacional.

Tudo isso contribui para que não sejam atendidas as justas e reiteradas reivindicações empresariais, na luta por um tratamento idêntico ao conferido pelos respectivos governos aos seus concorrentes no mercado internacional. Sem dúvida, é essencial à projeção dos negócios internacionais que o comércio exterior esteja submetido a regras estáveis, as quais precisam estar de acordo com os padrões vigentes nos demais países.

Unanimemente, os exportadores apontam: a defasagem da taxa cambial, a enorme carga tributária, a falta de financiamentos, os altos custos portuários e as deficiências da Marinha Mercante, como as cinco grandes questões, inexistentes entre os competidores externos, que estão tornando cada vez mais difícil a penetração dos produtos brasileiros no exterior.

A taxa de câmbio é o ponto crucial do comércio internacional, pois influi significativamente nos resultados. A exemplo do que ocorre nos países industrializados e em muitos em desenvolvimento a remuneração dos exportadores deve obedecer a uma taxa real, evitando-se uma sobrevalorização da moeda.

Há poucos anos, a Autolatina fechou sua fábrica de motores para exportação, em Taubaté, São Paulo, gerando cerca de

800 desempregados, devido a insuficiente desvalorização de nossa moeda. Seus custos de produção, quando convertidos em dólar, tornavam seu produto mais caro que o fabricado na Itália, para onde era exportado. Inversamente, o governo dos EUA, entre 1985 e 1988, através de uma progressiva desvalorização da moeda, que chegou a 45%, expandiu rapidamente a economia americana, salvando-a da estagnação. No último desses três anos, o crescimento das exportações americanas alcançou o recorde de 27%, respondendo por 75% da formação do PNB, contra 37% do ano anterior, e por 74% dos novos empregos surgidos naquele país.

Quanto à política fiscal, ocorre em outros países uma total isenção de impostos e, até mesmo, um claro subsídio a algumas exportações. No Brasil, entretanto, a Constituição de 1988, num equívoco fatal, autorizou os Estados a voltarem a cobrar o Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) sobre a venda de semi-elaborados para o exterior, em acréscimo ao Imposto de Renda. Somados os dois tributos e mais os indiretos, alguns produtos passaram a pagar até 44% de impostos, elevando assim os seus preços e comprometendo, por consequência, sua competitividade.

Essa descabida carga tributária, por muitos classificada como insuportável, faz do Brasil, muito provavelmente, o país que mais tributa suas exportações, bem acima dos EUA, Japão, Alemanha, Holanda, dentre muitos outros. Na prática, os compradores de nossos produtos no exterior acabam pagando tributos aos Estados, o que caracteriza uma absurda exportação de impostos e taxas, sem dúvida uma invenção brasileira. A esse



propósito, no dia 11 de outubro de 1991, em São Paulo, cerca de mil empresários de todos os Estados, reunidos por ocasião do XI Encontro Nacional de Comercio Exterior (ENAE), reafirmaram: "buscamos um tratamento fiscal neutro, estável, equiparado aos regimes fiscais dos nossos parceiros comerciais, já que a desoneração tributária de produtos industrializados é permitida pelo GATT<sup>1</sup> e adotada por todos os países".

A falta de financiamentos, por sua vez, é também responsável, em boa medida, pela não implantação em nosso país do tão propalado "modelo exportador". No cada vez mais competitivo mercado internacional de produtos manufaturados, não se realizam negócios sem o devido suporte de créditos, que são obtidos, em grande parte, através de órgãos oficiais, muitas vezes com juros subsidiados. É fundamental, pois, que seja adotada uma adequada política de financiamento, que viabilize as exportações, principalmente no caso de equipamentos pesados ou de itens de grande valor.

O Sucesso na venda de produtos industrializados para o exterior é tão dependente de financiamento, que os EUA e o Japão, por exemplo, oferecem crédito aos potenciais importadores de seus produtos em seus próprios países. É oportuno lembrar que ambos os países mantêm estabelecimentos de crédito oficiais, destinados especialmente ao fomento do comércio exterior.

Por fim, ao incluírem o desaparelhamento da Marinha Mer-

---

1

Acordo Geral de Tarifas e Comércio.

cante e a desorganização e os elevadíssimos custos dos serviços portuários entre os problemas crônicos que fazem do Brasil um mau exportador, os empresários enfatizaram a urgente necessidade de renovação da frota mercante brasileira, em face da obsolescência dos poucos navios disponíveis, responsáveis apenas pelo transporte de 17% de nossas exportações e importações. Alertaram, também, para a existência de uma ampla conscientização nacional quanto a premente modificação e modernização de toda a nossa estrutura portuária, desde os equipamentos obsoletos até as legislações tarifária e trabalhista.

Claro está que o governo brasileiro, devido principalmente ao contínuo esforço para combater a inflação, vem postergando a solução dos graves problemas da Marinha Mercante e dos portos nacionais e adotando, conseqüentemente, medidas restritivas às exportações, retendo a taxa cambial, cobrando impostos e reduzindo os financiamentos, estimulando, com isso, a recessão.

Contudo, não há exemplo de país que, ao implementar um programa de combate à inflação, tenha estendido às exportações as necessárias medidas recessivas. Pelo contrário, o modelo que vem de fora recomenda intensificar as exportações, para compensar a inevitável crise do mercado interno e o conseqüente desemprego. Assim o fizeram o Japão e a Alemanha, países derrotados e arrasados pela guerra e que hoje estão entre os maiores da exportação e da economia mundial. Mais recentemente, muitos outros países, como Coréia, Chile e Israel, também retomaram o desenvolvimento econômico pela via da reativação do mercado externo.



No Brasil, no entanto, criou-se a esdrúxula fórmula de fechar a opção do mercado externo quando a economia doméstica vai mal. Em consequência, a política estabelecida em nosso país com relação ao comércio exterior se tornou restrita, buscando apenas obter saldos positivos na balança comercial, para saldar compromissos financeiros internacionais. Esses superávits são alcançados à custa da compressão das importações, sem aumentar as exportações, quando o certo seria deixar fluir as importações, fazendo crescer mais ainda as exportações, até mesmo porque, por uma questão de reciprocidade, quem compra pouco não pode pretender vender muito. Exatamente por isso, não se mede o vigor da economia pelos seus superávits comerciais, mas sim pelo volume de seu comércio exterior.

Apesar de tudo, é importante lembrar que, embora semi-marginalizadas, as exportações continuam a prestar relevantes serviços ao país, sempre evitando uma crise pior. São mais de dez mil empresas voltadas para o mercado externo, que empregam, pelo menos, dois milhões e trezentos mil brasileiros.

## CAPÍTULO 3

### AS EXPORTAÇÕES APÓS O PLANO REAL

A economia brasileira, desde o lançamento do Plano Real, há cerca de um ano, vive um período inusitado de sua história, caracterizado por níveis baixíssimos de inflação e uma consequente estabilidade da moeda. A taxa de desemprego caiu, segundo se anuncia, e os salários tiveram um aumento real, pelo menos os das camadas mais baixas da população, devido sobretudo à queda da taxa mensal de inflação para algo em torno de 1,5%.

Em que pese os índices promissores, há uma nítida apreensão quanto ao futuro, haja vista que o Plano está excessivamente dependente da preservação de nossas reservas cambiais e de outros mecanismos de política monetária. O próprio governo reconhece que a sua consolidação só será alcançada se forem aprovadas pelo Congresso significativas alterações na Constituição, que permitam a retomada dos investimentos nos setores público e privado.

O Plano Real é, portanto, apenas uma etapa, ou um meio, indispensável para permitir a retomada do crescimento econômico, razão pela qual o governo, enquanto luta pelas necessárias reformas constitucionais, vem introduzindo sucessivas correções de rumo, a medida que os problemas vão surgindo.

A primeira ameaça de retomada do processo inflacionário veio com a elevação do consumo. Diante da incapacidade do parque industrial de suprir, a curto prazo, o excesso da demanda, foram adotadas severas medidas para limitar o consumo, abran-



gendo, dentre outras, a restrição do crédito e o aumento da taxa de juros. Os resultados iniciais ficaram aquém do esperado, obrigando o governo, então, a adotar uma política de amplo incentivo às importações, o que evitou a subida dos preços, inclusive no período crítico de final de ano.

Contudo, a "febre" de importações que tomou conta do país, além de não resolver totalmente o problema, haja vista que os preços cobrados pela prestação de serviços continuaram a subir indiscriminadamente, passou a comprometer o superávit da balança comercial.

Com o problema da dívida externa equacionado e com reservas da ordem de 40 bilhões de dólares, pode-se dizer que o governo, num primeiro momento, achou até benéfica uma redução da entrada de dólares no país, para evitar sua conversão em reais. Aliás, já vinham sendo adotadas algumas medidas nesse sentido.

Apesar disso, embora os dois últimos meses tenham sido deficitários, o Brasil encerrou o ano de 1994 com o expressivo saldo de 11,5 bilhões de dólares na sua balança comercial.

Sobreveio, então, uma grave crise cambial no México, cujo plano de recuperação econômica havia, inclusive, inspirado a concepção do Plano Real. Após sucessivos déficits na sua balança comercial, grande parte dos capitais invertidos naquele país se retiraram rapidamente, devido a perda de confiança na sua economia, por parte dos investidores estrangeiros.

Devido a desvalorização do peso mexicano, o mercado financeiro internacional se retraiu, provocando uma fuga de capitais também em diversos outros países, em especial os da



América Latina. No Brasil, que evidente não foi poupado desse chamado "efeito tequila", logo se percebeu a fragilidade que esses capitais voláteis representavam para nossas reservas cambiais. Ficou claro que, ao contrário do que ocorre nos Estados Unidos, há muitos anos, os chamados mercados emergentes não inspiram, ainda, suficiente confiança, de modo a atrair, por longo prazo, o volume de capitais necessário para viabilizar a manutenção de elevados déficits em conta corrente no balanço de pagamentos.

Assim, embora o equacionamento da dívida externa tenha eliminado as preocupações quanto à acumulação de megasuperávits, restou ao governo brasileiro, como único remédio contra essa nova ameaça ao futuro do Plano Real, o restabelecimento de saldos comerciais positivos, através de um grande volume de exportações, que permita manter, ao mesmo tempo, a importação de bens destinados a suprir a demanda interna, não atendida pela produção nacional, bem como daqueles indispensáveis para atender às necessidades de investimento.

Por um lado, as importações passaram a sofrer diversas restrições, incluindo, principalmente, a elevação das tarifas de diversos produtos, em especial os supérfluos. Foram divulgadas, também, normas sobre cotas de importação de automóveis, que responde por grande parte dos sucessivos déficits na balança comercial.

Por outro, passou a vigorar uma firme política visando incentivar às exportações. Para ampliar o nível de remuneração das exportações, foi adotada a flexibilização da banda cambial, o que vem permitindo, lenta e gradativamente, uma ligei-

ra desvalorização do Real em relação ao dólar, que sequer era cogitada inicialmente pela equipe econômica. Esse processo sofre severa limitação, devido aos reflexos negativos sobre a taxa de inflação, em particular os riscos envolvendo a possível retomada do dólar como indexador informal da economia.

A recente desindexação geral da economia, certamente visa criar condições para tornar a taxa de câmbio compatível com a almejada expansão das exportações.

Para aumentar, ainda mais, a competitividade de nossos produtos no mercado externo, o prazo dos Adiantamentos de Contrato de Câmbio (ACC) foi ampliado de 90 para 180 dias e o compulsório de 15%, que incidia sobre operações de ACC foi extinto. Em que pese a reação dos governadores dos Estados, o governo decidiu, também, incluir na reforma tributária a eliminação do ICMS sobre as exportações, propondo substituí-lo pelo repasse de parte da arrecadação federal com o imposto sobre as vendas ao exterior. Além disso, já se fala, inclusive, na redução de outros encargos que incidem sobre essas vendas.

Igual esforço vem sendo feito para ajustar os custos internos do transporte aos níveis internacionais, através da melhoria de rodovias e ferrovias. Algumas estradas deverão ser recuperadas pela iniciativa privada, mediante contrato de exploração, e já se prepara a privatização da Rede Ferroviária Federal.

Por fim, observa-se uma firme determinação do governo no sentido de implementar efetivamente, a curto prazo, a lei que desregulamenta o sistema portuário nacional, a fim de reduzir drasticamente os abusivos custos de seus serviços, responsá-



veis, em boa medida, pela flagrante desvantagem do Brasil perante os seus concorrentes no mercado externo.

Os resultados práticos dessas medidas já se fizeram sentir ainda no primeiro semestre de 1995, pois, nos últimos meses, já se constata índices crescentes de exportações. Em junho, a média diária foi de 192 milhões de dólares, a maior da história. Assim mesmo, a balança comercial brasileira acumulou um saldo negativo de 4,12 bilhões de dólares nos seis primeiros meses do ano.

Para o segundo semestre, no entanto, as expectativas em relação as exportações são bastante favoráveis, enquanto que as importações deverão diminuir em face do desaquecimento do consumo, haja vista que as medidas visando sua contenção já começaram a surtir efeito a partir de junho. Com base nisso, o governo projeta superávits para os meses de agosto a dezembro de 1995, embora, apesar da expectativa, não aposte no equilíbrio da balança comercial para este ano, haja vista que, só para compensar o déficit acumulado, seriam necessários, já a partir de julho, saldos positivos mensais da ordem de 700 milhões de dólares, contra os 775 negativos de junho.

O mais importante é que esse decisivo esforço de intensificação do nosso comércio exterior, responsável por uma corrente de comércio (soma de importações e exportações) recorde de 47 bilhões de dólares no primeiro semestre deste ano, certamente, contribuiu decisivamente para reverter o quadro de desconfiança na economia brasileira, resultando na normalização do ingresso de capitais externos. Apesar do déficit na balança comercial, a entrada de recursos no país é maior do que



a saída. Somente nos vinte primeiros dias deste mês de julho de 1995, a balança cambial brasileira apresentou um saldo positivo de 51,2 milhões de dólares, acumulando, desde o início do Plano Real, um saldo recorde de 2,7 bilhões de dólares.

Muitos outros benefícios advirão com essa progressiva expansão de nossas exportações, além da indispensável contribuição para a preservação das conquistas do Plano Real, até que as reformas constitucionais assegurem uma definitiva estabilidade econômica e a retomada do desenvolvimento.

Por certo, elas absorverão, a curto prazo, boa parte da mão-de-obra que vem sendo dispensada, em face do processo de desaquecimento da economia por que passa o país. Desde o início de maio, as demissões na indústria paulista já atingiram mais de 32 mil trabalhadores e deverão continuar nos próximos três a quatro meses, segundo a expectativa da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP).

As exportações contribuirão, ainda, para reduzir gradativamente o déficit no balanço de pagamentos do Brasil (resultando de todas as transações com o exterior) que, este ano, deverá corresponder a cerca de 2% do PIB.

## CAPÍTULO 4

### A IMPORTÂNCIA DOS PORTOS

O comércio exterior, em especial a venda de mercadorias para outros países, sempre foi praticado, de forma intensa, pelos diversos países que, ao longo da história, ocuparam papel de destaque no contexto das nações.

No início, essas vendas compreendiam, basicamente, matéria-prima, quando abundante, e produtos agrícolas, no caso daqueles que dispunham de razoáveis extensões de terra e de clima propícios. Incluíam, também, algumas manufaturas produzidas pelo trabalho escravo ou pela mão-de-obra barata, propiciada por uma grande população.

Com o caminhar do progresso, novas técnicas foram surgindo, acarretando um contínuo incremento da oferta mundial de matéria-prima e de produtos agrícolas e, conseqüentemente, uma correspondente queda de seus preços no mercado internacional.

Isto, evidentemente, estimulou, cada vez mais, a exportação de produtos industrializados, que, quanto mais sofisticados, melhores preços alcançavam no exterior.

Com o passar do tempo, os países detentores de tecnologia mais moderna foram, naturalmente, assumindo fatias cada vez maiores do comércio mundial, mesmo quando dependentes de matéria-prima, já que essa foi se tornando cada vez mais barata, devido ao crescente aumento da oferta. Recursos tradicionais como a terra, a matéria-prima e a mão-de-obra cederam importância para a capacidade de agregar valor, ou seja, de gerar conhecimento e transformá-lo em produtos. O Japão, certamente,



é o melhor exemplo dessa mudança, pois se tornou um dos maiores exportadores de produtos industrializados, com base apenas na sua capacidade tecnológica.

Essa nova realidade fez com que aumentasse significativamente o número de países a participar do crescente comércio de produtos industrializados, uma vez que, ao contrário do que antes ocorria, o conhecimento acaba, em parte, sendo exportado agregado ao produto. Além disso, em decorrência do contínuo avanço tecnológico, a transferência de tecnologias menos atualizadas também foi se ampliando, seja por aquisição, por cópia ou, até mesmo, por furto.

Assim, excetuando-se os itens que agregam tecnologia de ponta, há, dependendo do produto, uma maior ou menor diversificação de fornecedores no mercado internacional, acirrando, com isso, uma disputa, normalmente vencida por quem oferece melhor qualidade e menor preço.

Portanto, para ser competitivo, torna-se imperativa a redução de todos os custos que não comprometam a qualidade do produto. Como já mencionado, os mais significativos estão relacionados com as políticas cambial e tributária e com a distribuição física. Esta compreende, atualmente, o conjunto de atividades necessárias para conduzir o produto do local onde foi produzido até o consumidor final, envolvendo as operações de: estocagem, transporte, armazenamento e distribuição.

A taxa de câmbio e a carga tributária dependem apenas da legislação vigente, podendo, portanto, ser modificadas a qualquer momento, de modo a aliviar, o máximo possível, o preço final das mercadorias. Nos países desenvolvidos, por terem uma



economia sólida, a taxa de câmbio e carga tributária são as mais favoráveis possíveis e, o que é mais importante, praticamente se equivalem.

A distribuição física, no entanto, para ser rápida, eficiente e, sobretudo, econômica, exige grandes investimentos, que demandam um longo período de maturação, razão pela qual seus custos desempenham um papel decisivo na acirrada disputa pelos mercados externos.

Nesse contexto, ressaltam de importância os portos, que fazem a ligação entre os sistemas de transporte hidroviário e o transporte interno terrestre, através de rodovias ou ferrovias. Eles são, fundamentalmente, terminais de integração, cujas operações de manuseio, carga e descarga de mercadorias significam apenas custos nas intermediações comerciais.

Certamente por essa razão, os países que possuem os portos mais eficientes do mundo, coincidentemente, são os que apresentam os maiores percentuais de produtos exportados, em relação ao total produzido.

Roterdã, que há 33 anos ostenta o título de maior porto do mundo, está situado no importante delta do Rio Reno, na Holanda, país que faz do comércio exterior a base de sua economia (a soma das importações e das exportações corresponde a cerca de 85% do seu PIB). A lista dos dez primeiros do "ranking" mundial inclui ainda os portos de Hamburgo, Nova York, Kobe e Yokoama, situados, respectivamente, na Alemanha, nos EUA e, os dois últimos, no Japão, países que lideram as exportações mundiais.

Da mesma forma, o maior desenvolvimento dos serviços por-

tuários vem ocorrendo em portos da Ásia, particularmente na China e nas nações ora conhecidas como "tigres asiáticos", países que, nos últimos anos, mais fortaleceram suas economias, a custa de uma agressiva expansão do comércio exterior. É o caso dos portos de Changai (China), Cingapura, Hong-Kong e Kaohsiung (Taiwan), que já figuram também entre os dez primeiros do mencionado "ranking" mundial.



## CAPÍTULO 5

### O SISTEMA PORTUÁRIO NACIONAL

Em setembro de 1990, no Rio de Janeiro, por ocasião do X ENAEX, mais de 800 empresários, de todos os Estados, analisaram os problemas que afetam as exportações de um modo geral.

Na oportunidade, condenaram unanimemente o crescente encarecimento dos serviços portuários, que, segundo eles, acabam por onerar demasiadamente as exportações, reduzindo o poder de competição dos produtos brasileiros no mercado externo. Buscando alertar para a gravidade da situação, afirmaram que a participação dessas despesas nas vendas para o exterior havia subido, de menos de 1%, para algo entre 4% e 6% e concluíram com um apelo, encarecendo "a implantação de uma nova estrutura para os portos do Brasil".

Em outubro do ano seguinte, desta vez em São Paulo, os participantes do XI ENAEX voltaram a destacar, de modo especial, o problema dos portos, classificando-o como o mais significativo obstáculo à expansão do nosso comércio exterior, de vez que afeta, também, as importações.

Indiscutivelmente, o veemente protesto do empresariado brasileiro contra os prejuízos causados pelo desempenho atual de nossos portos, que vem se degradando, a cada ano, encontra pleno respaldo em uma infindável quantidade de dados precisos, que comprovam, exaustivamente, que os serviços prestados pelo complexo portuário do nosso país são de péssima qualidade e, muito provavelmente, os mais caros do mundo (3 a 5 vezes superiores à média internacional).



Pesquisa realizada pela Associação das Siderúrgicas Privadas (ASP) revelou que, no início de 1990, os custos das exportações de aços não-planos pelo porto de Santos já eram quatro vezes superiores aos de embarques semelhantes nos portos de Roterdã, Antuérpia, Hamburgo, dentre tantos outros. Na mesma época, os preços da movimentação de contêineres e dos embarques de semi-faturados de ferro e aço, através desses mesmos portos, eram três vezes inferiores aos praticados nos portos brasileiros.

As periódicas greves, por sua vez, atingem indiscriminadamente todos os setores, causando também perdas irreparáveis às exportações. Para se ter uma idéia, a que ocorreu no porto do Rio de Janeiro, no início de 1991, causou um prejuízo de mais de cem milhões de dólares à Companhia Siderúrgica Nacional. Naquele mesmo ano, em outubro, uma outra greve, desta vez no porto de Santos, durou exatos 41 dias. Enquanto isso, lá fora a situação é bastante diversa. Na Alemanha há quarenta anos não ocorre uma greve; no Japão os operários, no máximo, usam uma tarja preta; e na França as paralizações não duram mais que uma hora.

Por isso, longe de ser uma reivindicação específica do empresariado, a reformulação do sistema portuário brasileiro, buscando torná-lo alavanca e não obstáculo ao nosso comércio exterior, adquiriu o mais amplo consenso, dada a participação crescente desse comércio no dia-a-dia dos cidadãos.

Várias são as causas que levaram esse valioso patrimônio da nação ao atual grau de obsolescência. A principal delas foi a legislação portuária anterior, na prática ainda vigente, que

era desatualizada e lesiva aos interesses do país, haja vista que uma grande quantidade de leis e decretos haviam sido promulgados a mais de meio século.

Tendo como marco inicial a Carta Régia do D. João VI, datada de 28 de janeiro de 1808, essa legislação foi se desenvolvendo ao longo dos anos, até sofrer uma grande reformulação em 1934, quando foram editados vários decretos, enfatizando a atuação do governo federal no comando do sistema portuário e criando o regime de concessões aos Estados ou entidades privadas.

Trinta anos depois, mais precisamente no período de 1965 a 1968, foram introduzidas, mais uma vez, grandes modificações na legislação portuária, principalmente quanto ao regime de trabalho nos portos.

Mais recentemente, em 1975, era criada a Portobrás, posteriormente extinta em 1990, como empresa pública, para, em nome da União, administrar e explorar os portos e para fiscalizar as concessões, consolidando, assim, a tutela do Estado sobre o setor.

Além disso, com o decorrer do tempo, uma infinidade de outros instrumentos, como Portarias, Avisos, etc., às vezes se sobrepondo, passou também a regulamentar, arbitrariamente, o funcionamento dos portos em todo o território nacional, gerando absurdos que chegavam ao extremo de impedir a livre contratação de trabalho e a concorrência privada, além da obrigação de pagamento de taxas por serviços não utilizados.

Embora já esteja em vigor uma nova lei que reestrutura o Sistema Portuário Nacional, ainda prevalecem nos portos brasi-



leiros valores culturais, relativos aos procedimentos de trabalho e às relações políticas entre as administrações portuárias e o governo, que foram consolidados através dos usos e costumes.

Nas relações trabalhistas, por exemplo, existem privilégios de algumas categorias de trabalhadores portuários, quanto ao fornecimento qualitativo e quantitativo de mão-de-obra para o serviço de carga e descarga de mercadorias.

Nesse contexto, destaca-se o termo "monopólio da estiva" utilizado, no seio da comunidade portuária, para fazer referência às prerrogativas dos Sindicatos dos Trabalhadores Portuários de estipular a quantidade e de escolher os trabalhadores necessários para realizar as diversas tarefas na área do porto.

Normalmente, os sindicatos, fazendo um mau uso desse privilégio inaceitável, estipulam um número de trabalhadores superior ao que seria preciso. Mais grave ainda é a obrigação de requisitar pessoal para fainas que são totalmente automatizadas, como no caso da provisão de estivadores e conferentes para o embarque de grãos por esteiras, diretamente para o porão dos navios, ou de consertadores para operações de contêineres ou para o embarque de trilhos e bobinas de aço, haja vista que sua função é costurar sacos de juta.

Essas distorções, somadas às ingerências políticas, resultam numa completa falta de racionalização no emprego da mão-de-obra portuária, que impede uma elevação da produtividade.

Para se ter uma idéia da magnitude desse problema, basta



comparar o volume de pessoal empregado e a tonelagem movimentada por nossos portos e pelos modernos portos no exterior. Em 1991, por exemplo, os trinta e cinco portos existentes no país, juntos, empregaram 45 mil pessoas e embarcaram 320 milhões de toneladas. No mesmo período, o de Roterdã, sozinho, embarcou 296 milhões de toneladas, empregando apenas duas mil pessoas.

Devido a esse excesso de trabalhadores no cais e nos navios, os custos mais representativos, cobrados aos usuários, referem-se aos da mão-de-obra de capatazia e da estiva, uma vez que o valor a ser cobrado pelo trabalho realizado é diretamente proporcional ao total de homens estipulado e ao tempo de duração da faina.

O fato dos sindicatos deterem o monopólio da arregimentação de trabalhadores e de sua alocação para as atividades de estiva, além de ter se tornado ilegal, é uma anomalia, única no contexto da organização sindical do país, por serem ao mesmo tempo dos empregados e patronais, o que não é previsto na legislação trabalhista em vigor.

Além disso, a estrutura sindical relativa ao trabalho portuário se caracteriza por uma grande concentração do poder decisório em associações organizadas a nível nacional (Federações Nacionais), apresentando também uma elevada porcentagem de filiados sobre o total da categoria. Isto porque, ao invés da profissão ou do emprego determinar a participação na categoria e a conseqüente filiação sindical, esta é que define essa participação.

Na prática, esses sindicatos têm dupla natureza, agindo

como se fossem empresas, ao selecionar os seus integrantes, e como organismos representativos, somente para os escolhidos, negando aos demais profissionais da área os mesmos direitos que seus companheiros sindicalizados.

Por outro lado, o elevado número de entidades representativas das diversas categorias funcionais faz com que essa estrutura exerça um papel extremamente conservador. Ela impõe uma rígida separação de funções entre os trabalhadores portuários, em contraposição à multifuncionalidade requerida pela progressiva mudança das formas de trabalho, em face da modernização de equipamentos e processos.

Os portos brasileiros são vítimas também de uma administração pouco eficiente, que sobrevive, por certo, por ser esse um setor em que o Estado, nas últimas décadas, vem tendo uma presença predominantemente monopolista, tornando quase impossível qualquer tipo de concorrência.

De acordo com o modelo de 1934, os portos eram concedidos ou explorados diretamente pela União, cabendo ao Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), como órgão central, a normatização e o planejamento, além da fiscalização das concessionárias.

Em 1975, esse sistema foi alterado com a criação da Portobrás, que, como "Holding", passou a explorar alguns portos através de subsidiárias (Companhias Docas) e outros diretamente. Assumiu também a fiscalização das concessões estaduais, de uma única particular (Companhia Docas de Ibituba) e, até mesmo, dos terminais privativos de empresas estatais e privadas. Além disso, passou a administrar as hidrovias e a desenvolver



pesquisas hidroviárias e atividades de formação e treinamento de pessoal.

Assim, seguindo o critério de centralização da administração pública federal, iniciado no Estado Novo e fortemente intensificado após 1964, era consolidado um modelo monopolista estatal para o Sistema Portuário Nacional, haja vista que o chamado "Sistema Portobrás" passou a intervir, direta ou indiretamente, em todos os portos do país, tendo a seu cargo, simultaneamente, as atividades de planejamento, normatização, controle e operação.

Nesse período, foram feitos grandes investimentos, voltados para a ampliação das instalações portuárias e para a substituição de equipamentos, que não foram acompanhados de um correspondente esforço em busca da eficiência operacional. Com isso, os interesses de empreiteiras e de fornecedores vieram se somar aos dos sindicatos e aos corporativismos do quadro funcional, que foi sendo ampliado de forma indiscriminada, tornando ainda mais eloqüente o discurso em prol da manutenção do "status quo".

Apesar disso, 15 anos mais tarde, como parte de um processo mais amplo de "enxugamento" da administração federal, a Portobrás foi abruptamente dissolvida, sem que uma nova estrutura, previamente planejada, fosse adotada para o setor portuário. Suas subsidiárias simplesmente foram mantidas, apesar da ausência de dispositivo legal que disciplinasse essa nova situação. Por sua vez, os portos que eram administrados diretamente por essa empresa pública foram alocados, de forma improvisada, a essas Companhias Docas remanescentes, criando si-



tuações bastante inusitadas, como, por exemplo, a alocação dos Portos de Recife, Cabedelo, Maceió e Aracajú à Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), dentre outras.

Na prática, a simples supressão do órgão líder trouxe apenas o caos e a paralisia para o setor, pois os diversos componentes do sistema, que continuaram sofrendo dos mesmos males, passaram, então, a atuar de forma quase autônoma. O atual "status" jurídico dessas Companhias é bastante questionável, uma vez que, sendo sociedades de economia mista, são regidas por normas de direito privado, não podendo, portanto, exercer diretamente a exploração dos portos em nome da União, nem serem concessionárias dos portos, sem se submeterem ao processo licitatório exigido pela Constituição.

Atualmente, portanto, a maior parte dos portos brasileiros vem sendo administrada precariamente pelas Companhias Docas, que, atuando de modo praticamente independente e com amparo legal discutível, continuam a representar um perfeito exemplo de organizações administrativas hipertrofiadas, dominadas por interesses corporativos e sindicais, presas a práticas organizacionais e administrativas há muito ultrapassadas.

O pior é que essas empresas estatais, amparadas por uma legislação que proibia o embarque de cargas de terceiros através de outros portos, praticamente monopolizaram os serviços portuários, fazendo com que nossos portos sofram de uma total falta de concorrência, apesar da existência de portos e terminais de uso privativo em melhores condições.

Esse fato também é responsável, em grande parte, por ou-

tro problema que afeta gravemente a maioria dos portos brasileiros, que é o da obsolescência e o da má conservação de seus equipamentos. Apesar das elevadas taxas cobradas, observa-se um total descaso quanto à manutenção e à modernização da infra-estrutura desses portos, devido, por certo, entre outras causas, ao desleixo administrativo, ao corporativismo e à corrupção, que, não raramente, caracterizam empresas desse tipo.

Para se ter uma idéia, no porto de Santos, um dos mais importantes do país e que era privado até ser encampado em 1979, a maior parte dos guindastes existentes datam de 1940. Em 1994, um defeito ocorrido na única balança existente nesse porto paralizou por vários dias o embarque da safra de soja.

Chama a atenção ainda a grande quantidade de órgãos governamentais que exercem ações normativas e fiscalizadoras sobre os mais diversos aspectos da atividade portuária. Essas atividades envolvem, pelo menos, sete ministérios, além do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e de Conselhos e Secretarias subordinados diretamente à Presidência da República.

Muitos desses organismos interferem efetiva e diretamente no cotidiano do porto: autorizando a atracação e saída dos navios; matriculando e registrando o pessoal e as empresas de navegação; concedendo licença para a realização de operações fora dos horários e dias normais; etc. Cabe mencionar também a prestação de serviços e o apoio às operações portuárias, através da praticagem, polícia, socorro às embarcações, etc.

Toda essa ingerência externa sobre as atividades portuárias é acrescida ainda, na maioria dos casos, dos controles



que sofrem as administrações dos portos, em face de sua condição de empresa estatal ou concessionária de um serviço público.

A descoordenação entre esses inúmeros agentes intervenientes e os seus diferentes critérios de atuação, normalmente em conflito com as demandas de agilização dos serviços, representam mais um óbice significativo para o bom funcionamento dos portos brasileiros.

Por fim, a omissão de sucessivos governos, que, muito provavelmente, deixaram de lado esse assunto por envolver questões trabalhistas e muitos outros interesses políticos, fez com que todas essas mazelas do complexo portuário nacional, responsáveis por tantos prejuízos, fossem se agravando ao longo do tempo. Com isso, o Brasil ficou em situação bastante desvantajosa perante seus concorrentes no mercado mundial, haja vista o contínuo aperfeiçoamento dos portos no exterior.

Só recentemente, foi enviado ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 08/1991. Na mensagem que o encaminhou, o Presidente da República afirma que esse Projeto de Lei "visa modernizar a anacrônica estrutura portuária brasileira, que, corroída pelo tempo e pela falta de investimentos, tem seus custos desproporcionalmente superiores aos de seus similares internacionais".



## CAPÍTULO 6

### A NOVA LEGISLAÇÃO

Após dois anos de intensas negociações, incentivadas pela confusa situação que tomou conta do setor portuário após o desaparecimento da Portobrás, foi promulgada, em fevereiro de 1993, a Lei nº 8630, mais conhecida como "Lei de Modernização dos Portos" ou "Lei dos Portos", com o intuito de acabar com o gargalo representado pela ineficiência dos portos, permitindo assim o crescimento do comércio exterior brasileiro.

Essa lei, que dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, foi concebida com base na nova postura liberalizante vigente em nosso país, no sentido de diminuir a intervenção estatal e de propiciar a liberdade econômica e a abertura de mercados. Estabeleceu, portanto, uma nova estrutura para o Sistema Portuário Nacional, objetivando: aumentar a produtividade; racionalizar o ambiente de trabalho; estimular a participação do setor empresarial; e incentivar a participação dos usuários, de modo a aumentar a competitividade das exportações e desenvolver a navegação de cabotagem.

Sua entrada em vigor trouxe, sem dúvida, avanços notáveis, criando as condições para: a desregulamentação do setor portuário, principalmente quanto a contratação de serviços e a estruturação das tarifas; a descentralização das decisões, mediante transferência para as comunidades locais; a livre concorrência entre os portos e dentro deles; a quebra do monopólio sindical; a exclusão do pagamento de taxas e de tarifas

por serviços não prestados; e a inserção objetiva do setor privado na operação portuária.

Em linhas gerais, a nova lei revoga quase toda a legislação portuária anterior e a legislação trabalhista, no tocante ao trabalho portuário, e institui um novo regime jurídico para a exploração portuária e relações de trabalho específicas para o setor. Estabelece, de início, que cabe à União explorar diretamente ou mediante concessão o porto organizado, denominação atribuída aos portos de uso público, traçando, a seguir, um novo modelo de administração portuária, aplicável em ambos os casos.

Uma de suas mais relevantes inovações foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), a ser instituído em cada porto organizado, sobre o qual exercerá sua jurisdição, acima da Administração do Porto. Esse Conselho passa a ser o órgão normativo, de fomento e de deliberação sobre os assuntos relativos ao funcionamento de cada porto, cabendo-lhe, dentre outras atribuições, regulamentar a sua exploração, homologar as tarifas e instituir Centros de Treinamento Profissional.

O CAP constitui, portanto, um foro de alto nível, onde o futuro do porto é debatido e são estabelecidas as diretrizes para o seu desenvolvimento. É, sem dúvida, o órgão mais importante do novo modelo de exploração portuária. Sua criação representa uma profunda alteração no relacionamento entre o governo federal e as administrações dos portos, de sentido descentralizador e desregulador, na medida em que as decisões, antes concentradas em Brasília, passam a ser tomadas em cada região, levando em conta as suas peculiaridades. Isto é extre-



mamente salutar, principalmente para os portos que não estão situados no mesmo município que a Companhia Docas a que estão vinculados, pois sofrerão uma maior influência da comunidade local.

Na prática, esses Conselhos recebem uma delegação de poderes da União, a quem compete, privativamente, legislar sobre o regime dos portos (art. 22 da Constituição Federal), assumindo o papel antes desempenhado pelo DNPVN e, posteriormente, pela Portobrás. Isto está bem claro, pois a nova lei não menciona a necessidade de planejamento e coordenação a nível nacional para a atividade portuária, fomentando, assim, uma sadia competição entre os portos. Evidentemente, continua reservado ao Ministério dos Transportes, através do atual Departamento de Portos e Hidrovias (DPH), a indispensável tarefa de fiscalizar as concessões, particularmente quanto ao cumprimento das cláusulas contratuais.

O CAP é constituído por 4 blocos de membros titulares e seus suplentes, representando, respectivamente:

- o poder público, com três representantes: do governo federal; do Estado; e do município onde se localiza o porto;

- os operadores portuários, com quatro representantes: dos armadores; dos titulares de instalações portuárias privadas, localizadas dentro dos limites da área do porto; da Administração do porto; e dos demais operadores portuários;

- a classe dos trabalhadores portuários, também com quatro representantes: dois dos trabalhadores avulsos e dois dos demais; e

- os usuários dos serviços portuários e afins, com cinco



representantes: dois dos exportadores e importadores; dois dos proprietários e consignatários de mercadorias; e outro dos terminais retroportuários.

Cada bloco tem direito a um voto, cabendo ao representante do governo federal, como presidente do Conselho, o voto de qualidade no caso de empate. Esta prerrogativa aumenta bastante a capacidade do governo de influenciar na condução dos trabalhos.

A Administração do Porto, que pode ser exercida diretamente pela União ou por entidade concessionária, teve sua esfera de competência bastante ampliada e reestruturada para desempenhar, de forma integrada e harmônica, o papel de Autoridade Portuária, juntamente com as demais autoridades que exercem funções no porto organizado (aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima). Suas atribuições estão voltadas, principalmente, para a construção, manutenção e modernização de toda a infra-estrutura do porto, cabendo-lhe também pré-qualificar os operadores portuários. Eles são responsáveis, obviamente, pela realização das operações portuárias, definidas na lei como as de movimentação e armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes do transporte aquaviário, no interior do porto organizado. Aliás, a administração do porto é considerada pré-qualificada como tal.

A nova legislação assegura a qualquer interessado o direito de: construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, no porto organizado, dependendo de contrato de arrendamento, celebrado com a União ou com sua concessionária. A regulamentação da presença de entidades pri-

vadas nos portos de uso público se tornou, portanto, bastante flexível, permitindo a qualquer pessoa jurídica, pré-qualificada, executar a maioria dos serviços relacionados à operação portuária e, até mesmo, operar terminais de uso público dentro da área do porto organizado. Além disso, como já mencionado, há a possibilidade de seu gerenciamento total, mediante concessão da União. Espera-se, com isso, que o capital privado venha a participar intensamente da modernização e da manutenção da infra-estrutura desses portos.

Os terminais de uso privativo também tiveram seu espaço bastante ampliado. Eles podem ser explorados por pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante autorização do ministério competente, podendo estar situados fora ou dentro da Área do Porto Organizado. Antes, esses terminais se destinavam apenas à movimentação de carga própria (uso privativo exclusivo). Agora, a lei permite que eles operem carga própria e de terceiros (uso privativo misto), criando assim a oportunidade de uma saudável concorrência para os portos de uso público. Comprovadamente, a exploração da atividade portuária por empresas vem assegurando custos bem menores, o que demonstra que a solução dos problemas do setor portuário passa por uma máxima privatização. Em 1994, os terminais de uso privativo movimentaram 73% do nosso comércio exterior.

Estão previstas, portanto, diversas formas de exploração dos portos e de suas instalações, bem como dos serviços relacionados à sua operação, havendo também uma grande abertura para a participação de Estados, municípios, empresas públicas e, sobretudo, da iniciativa privada. Essa grande flexibilidade



torna possível, em cada caso, a opção pela alternativa que melhor atenda aos interesses locais.

Outra grande novidade da Lei nº 8630, de fundamental importância, é o Órgão de Gestão de Mão-de-obra (OGMO) do trabalho portuário, a ser constituído pelos operadores portuários, em cada porto organizado, com a finalidade principal de substituir os sindicatos dos trabalhadores portuários, na tarefa de suprir os trabalhadores avulsos para movimentar a carga. Trata-se de um órgão de utilidade pública, sem fins lucrativos, cuja criação faz parte de uma mudança radical das relações trabalhistas vigentes nos portos. Aliás, esta é uma das metas principais da nova legislação.

Ela extingui o poder sindical quanto ao fornecimento de mão-de-obra e a organização do trabalho no porto, de modo a permitir, respectivamente, a redução da quantidade de trabalhadores empregados no cais e nos navios e a flexibilização das formas de trabalho, tornando-as compatíveis com os modernos processos de controle e manipulação de cargas, propiciados pelas inovações técnicas e gerenciais. Foi eliminada, inclusive, a exigência de filiação sindical para registro do trabalhador avulso.

Em contrapartida, reserva um papel preponderante para os operadores portuários, haja vista que caberá a sua representação no CAP designar e destituir, a qualquer tempo, a Diretoria Executiva do OGMO, além de integrar, juntamente com os representantes dos trabalhadores e dos usuários, o seu Conselho de Supervisão.

A ingerência do OGMO sobre o trabalho portuário será bas-



tante abrangente. Sua principal tarefa será a de administrar o fornecimento de mão-de-obra para a execução do trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, a ser realizado pelos trabalhadores portuários avulsos e por aqueles contratados com vínculo empregatício, a prazo indeterminado. Essa contratação será feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores avulsos registrados, exceto para as atividades de capatazia e bloco. Deverá ainda, dentre outras tarefas, promover o treinamento multifuncional dos trabalhadores portuários, mantendo um cadastro daqueles habilitados ao desempenho das diversas atividades previstas, e, dentre estes, selecionar e registrar os trabalhadores avulsos, de acordo com: o número de vagas; a forma; e a periodicidade de acesso que estabelecer. Cabe ressaltar que todas essas atribuições não implicam em vínculo empregatício com o trabalhador avulso, embora o OGMO responda, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador avulso e seja responsável pela aplicação de normas disciplinares.

De um modo geral, a nova lei diminui bastante a regulamentação das relações trabalhistas no âmbito do porto organizado, ampliando, significativamente, o elenco de questões a serem resolvidas pela via da negociação entre trabalhadores e operadores portuários, dentre elas o valor da remuneração. Observa-se, inclusive, um grande incentivo no sentido de que as relações entre capital e trabalho nos portos sejam definidas por meio de contrato, acordo ou convenção coletiva de trabalho, celebrado entre trabalhadores e tomadores de serviços. As

normas acordadas terão sempre precedência, devendo ser observadas em todas as situações, inclusive por ocasião da seleção e registro dos avulsos. Poderão, até mesmo, dependendo da sua abrangência, dispensar a intervenção do OGMO.

O crescimento acelerado do interesse do setor privado, na área portuária, certamente imporá a adoção de rotinas de trabalho mais eficientes e que propiciem maior produtividade, o que exigirá, sobretudo, a adequação das equipes de trabalho e uma melhor qualificação do pessoal para realizar, inclusive, múltiplas tarefas. Nesse sentido, a nova lei determina que os OGMO promovam a formação do trabalhador portuário e que os CAP instituem centros de treinamento profissional, descentralizando assim essa atividade.

Através das disposições transitórias, há o cuidado em assegurar os direitos adquiridos dos trabalhadores avulsos que estejam exercendo suas funções em caráter efetivo, bem como dos integrantes de forças supletivas que complementam o trabalho dos efetivos, desde que atendidas algumas condições.

A mão-de-obra atualmente disponível, além de excessiva, apresenta baixo nível de capacitação, haja vista que o seu treinamento sempre foi relegado a um plano secundário pelas administrações dos portos. Grande parte desses trabalhadores, obviamente, precisará ser reciclada, havendo dúvidas, entretanto, quanto aos resultados desse processo, em face de inúmeras dificuldades, dentre elas uma natural acomodação.

Assim, buscando reduzir o atual contingente e acelerar a implantação da multifuncionalidade do trabalho, está previsto também nas disposições transitórias um forte estímulo ao can-



celamento do registro profissional, pelo qual será paga uma indenização, com recursos provenientes do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP). Criado especificamente com essa finalidade, este adicional será recolhido pelos operadores portuários, com base na movimentação de mercadorias pela navegação de longo curso. Compete ao OGMO promover programas visando o remanejamento do pessoal disponível para funções compatíveis com seu nível de capacitação, bem como a dispensa dos excedentes, mediante incentivo ao referido cancelamento e à aposentadoria voluntária.

O regime econômico dos portos também foi contemplado com alterações bastante positivas. A administração de cada porto organizado passa a adotar uma estrutura de tarifas, adequada aos seus sistemas operacionais, eliminando assim as naturais distorções inerentes ao controle centralizado. A estrutura proposta deverá ser homologada pelo CAP.

Está prevista ainda uma gradual redução da alíquota do Adicional de Tarifa Portuária (ATP) e uma aplicação, cada vez maior, desses recursos no porto que lhes deu origem. O ATP, inclusive, não será mais cobrado no caso dos terminais de uso privativo situados fora da área do porto organizado.

Apesar de algumas imperfeições, não podemos deixar de reconhecer a decisiva contribuição da Lei nº 8630, no sentido da tão necessária modernização dos portos brasileiros. Uma de suas maiores virtudes foi não ter imposto um modelo único, permitindo que, através de uma indispensável negociação entre todos os atores intervenientes, seja implantada, de forma duradoura, a melhor solução em cada caso.

Porém, não deve ser esquecido que sua aprovação foi apenas um primeiro passo, pois ela apenas dá amparo legal às necessárias mudanças. Infelizmente, passados mais de dois anos desde sua entrada em vigor, a situação pouco mudou, o que demonstra que restam ainda fortes resistências a serem vencidas.



## CAPÍTULO 7

### A EVOLUÇÃO DA MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS

A implantação da Lei de Modernização dos Portos vem ocorrendo lentamente, o que, no mínimo, significa desconsideração à vontade nacional. Na prática, passados mais de dois anos, o cotidiano dos portos brasileiros pouco se alterou, continuando a acarretar custos econômicos para o país e prejuízos, talvez irrecuperáveis, ao nosso comércio exterior.

Ainda assim, muito já foi realizado, particularmente quanto às disposições que contam com menor resistência por parte dos segmentos interessados.

Todos os CAP já estão implantados e em pleno funcionamento, tendo sido elaborados os respectivos Regimentos Internos, bem como vários pré-requisitos para a consolidação do novo modelo de exploração da atividade portuária, dentre eles o Regulamento de Exploração do Porto.

Já foram credenciados, até o final do primeiro semestre deste ano, 410 operadores portuários, o que é bastante promissor, haja vista que, além de sua finalidade principal de movimentar e armazenar mercadorias, eles são indispensáveis para a instalação dos OGMO e para a negociação de contratos coletivos com os sindicatos.

A situação dos 35 terminais de uso privativo, hoje existentes, foi enquadrada dentro da nova lei, estando previstos doze novos, que estão em processo de análise para assinatura do Contrato de Adesão. Esse número tende a se elevar, diante da nova possibilidade de movimentar cargas de terceiros, o que

tornará mais intensa a saudável competição entre os portos. O porto de Vitória, por exemplo, foi obrigado a reduzir sua tarifa, a partir do momento em que o terminal privativo da Companhia Vale do Rio Doce, em Tubarão, passou a movimentar cargas de outras empresas.

Recentemente, foi aprovada e regulamentada a nova Lei de Concessões, abrindo o caminho para a privatização dos portos públicos. Já se anuncia, inclusive, para os próximos meses, a concessão dos quatro primeiros portos.

Essas conquistas, embora indispensáveis, não foram suficientes para aumentar a eficiência portuária, devido principalmente à ausência de modificações nas complexas relações de trabalho vigentes.

O processo de negociação entre os operadores portuários e os trabalhadores avulsos, visando a formação dos OGMO, vem se desenvolvendo muito lentamente, devido a uma forte reação, principalmente por parte das lideranças sindicais. No Rio de Janeiro, já por três vezes, os avulsos, liderados pelo Presidente do Sindicato da Estiva, recorreram à violência para impedir o funcionamento desse Órgão. Até o momento, só em Manaus ele está implantado de acordo com a lei, embora outros seis portos já contem com um mecanismo embrionário, negociado entre as partes. Em alguns outros, o OGMO foi instituído juridicamente, mas não consegue exercer suas atividades.

Feito o balanço, verifica-se que a entrada em vigor da Lei nº 8630 não foi suficiente para resolver os problemas que afligem os portos nacionais. Na verdade, a partir daquele momento, teve início um acirrado conflito entre os segmentos in-



interessados no pleno funcionamento das novas instituições previstas e aqueles empenhados em preservar suas vantagens.

O grupo dos que defendem seus interesses é integrado, principalmente, pelos líderes sindicais e pelos burocratas da administração pública e das Companhias Docas, que, incentivados pelos que vêm lucrando com a atual situação, fazem do corporativismo e da burocracia seus principais instrumentos de luta.

Essa disputa envolve basicamente duas questões interdependentes:

- a implantação dos OGMO e das demais disposições relativas ao trabalho portuário; e

- a descentralização e a privatização da atividade portuária, através, principalmente, a regulamentação das empresas operadoras privadas.

No primeiro caso, os obstáculos a serem vencidos têm origem principalmente na resistência dos sindicatos dos trabalhadores portuários e no lento processo de organização dos operadores portuários.

Esses sindicatos lutam contra a liquidação de seu poder sobre a oferta e a organização do trabalho e contra a redução da importância das federações nacionais, em face da descentralização da gestão dos portos.

Após o fracasso das pressões que exerceram sobre o Congresso Nacional, no sentido da manutenção de seus privilégios, essas entidades adotaram, como estratégia, duas atitudes opostas: negociar a aplicação das novas normas, através de uma ampla participação nos CAP e em outros organismos; e, simulta-

neamente, protelar, ao máximo, a entrada em vigor dessas normas, mediante ações judiciais e outros recursos.

Durante as negociações, defendem, sobretudo, uma contratação da mão-de-obra de forma centralizada, através de um contrato coletivo, de âmbito nacional, que inclua também as atribuições e competências dos OGMO. Buscam, dessa forma, regular as relações trabalhistas de maneira uniforme para todos os portos.

Por outro lado, a abertura para a participação de novos operadores portuários desencadeou uma ampla reorganização do empresariado, ligado às atividades portuárias, que vem retardando a redefinição de suas associações, em face dos novos interesses envolvidos. Isto vem dificultando uma clara identificação de seus representantes para negociar com os trabalhadores. Os empresários, ao contrário dos sindicalistas, desejam que a referida contratação seja feita de forma descentralizada, com cláusulas específicas para cada porto ou região.

Quanto à segunda questão, referente à descentralização e à privatização da atividade portuária, as principais resistências partem das Companhias Docas e dos setores do governo federal ligados a essa atividade, particularmente na esfera do Ministério dos Transportes. Elas são facilitadas pela descontinuidade das iniciativas do governo federal, no sentido de assegurar o pleno cumprimento da lei, bem como pela sua demora em iniciar a transferência dos portos para outros setores, por meio de concessões.

Para entender a motivação dessa oposição, basta ter em mente que os processos de descentralização e de privatização



não envolvem apenas a transferência de atribuições e responsabilidades, mas também a transferência de poder, com todos os privilégios e interesses intrínsecos. Convém lembrar que as Companhias Docas foram muito fortalecidas ao assumirem, praticamente, as funções da extinta Portobrás em cada região.

A agilização desses processos depende da aquiescência e da eficácia do aparelho do Estado, em especial do governo federal e dessas companhias, cujas hipertrofiadas burocracias técnicas e administrativas, acomodadas a práticas retrógradas e já consolidadas, não querem ceder espaços nem perder a estabilidade.

A reação dessa minoria privilegiada não é ostensiva, como no caso dos sindicatos, mas é, também, bastante eficaz e mais difícil de ser enfrentada, pois, de forma sutil, utiliza vários recursos burocráticos, procurando, sobretudo, influenciar para que sejam feitos novos regulamentos, visando dificultar a execução da lei.

Além disso, a reestruturação da atividade portuária, a exemplo do que ocorre em outros setores, como o de energia e o de telecomunicações, continua a sofrer questionamentos no campo político, por parte daqueles que continuam a defender uma presença monopolista do Estado, sob o argumento, inclusive, de que são "áreas de segurança nacional".

Todas essas dificuldades vêm resultando em sucessivos adiamentos da descentralização dos portos públicos e da participação das empresas privadas na operação portuária, mantendo assim a intocabilidade das Companhias Docas.

Concluído o diagnóstico dos principais óbices ao processo

de implantação da nova lei, é possível identificar algumas medidas indispensáveis a sua consecução, bem como apontar outras que certamente poderão contribuir para acelerá-lo.

Para tanto, é importante considerar o movimento mais amplo de redefinição do papel do Estado, em curso em nosso país, em face do esgotamento de sua competência gerencial e de geração de recursos para atender às demandas de modernização e competitividade de setores em que, ao longo das últimas décadas, vem tendo presença acentuadamente monopolista.

As reformas constitucionais em andamento revelam uma tendência, praticamente irreversível, de aceleração da privatização desses setores, permitindo inferir que, em futuro não muito distante, várias atividades que sofrem hoje forte intervenção da União, dentre elas a exploração dos portos públicos, estarão totalmente a cargo de empresas particulares.

Sob essa ótica, a Lei nº 8630 representa apenas uma indispensável etapa da reengenharia do modelo portuário nacional, na medida em que promove as mudanças possíveis, de acordo com a vontade política reinante na época de sua aprovação, visando eliminar as disfunções estruturais que inviabilizam uma efetiva transferência dos portos de uso público ao setor privado. O próximo passo certamente incluirá a revogação do artigo 21 da Constituição Federal, acabando com a exclusividade da União na exploração dessa atividade.

Em essência, para que esse propósito mais amplo da nova legislação seja atingido, os portos públicos de nosso país precisam se tornar, pelo menos, suficientemente competitivos para atrair a participação dos empresários. É necessário tam-



bém que os contratantes dos serviços possam contratar quantos e quais trabalhadores desejam para executar as diversas operações portuárias. Nesse sentido, ressaltam de importância as seguintes providências:

- a regionalização das negociações entre capital e trabalho, para que levem em consideração as características operacionais de cada porto e o tipo de carga movimentada, bem como outras peculiaridades;

- o efetivo funcionamento do OGMO em cada porto. É importante que seja propiciada a necessária segurança, bem como o apoio técnico e administrativo para a sua instalação. O bom senso recomenda que a experiência dos sindicatos no gerenciamento de mão-de-obra seja aproveitada na montagem do novo sistema a ser operado pelo OGMO;

- a adequação do contingente de mão-de-obra avulsa às reais necessidades dos portos. Para tanto, deve ser agilizado o pagamento da indenização prevista. A adoção de um horário contínuo de funcionamento, revezando turnos, permitiria um maior aproveitamento da mão-de-obra, além de elevar a produtividade;

- a unificação da mão-de-obra portuária e a reunião de todos os trabalhadores em uma categoria única, deixando livre a sindicalização;

- a constituição de equipes de trabalhadores, de composição variável e sob comando único, a cargo dos OGMO ou até mesmo dos sindicatos, para execução da movimentação de mercadorias por empreitada, devendo ser fixados os valores a serem cobrados de acordo com o serviço prestado e não pela quantidade;

de de homens/hora empregados. Essa alteração reduz significativamente os custos e aumenta a produtividade. Caso se torne inviável a imediata implantação do OGMO, poderia ser atendida a aspiração sindical de controlar o fornecimento e a organização da mão-de-obra, desde que adotada essa nova sistemática. Essa solução conciliatória facilitaria a posterior transferência desse controle ao OGMO. Muito provavelmente, no futuro esse serviço será prestado por empresas especializadas, contratadas segundo critérios de competência e competitividade, que atuarão como operadoras portuárias;

- a designação de pessoas comprometidas com a implementação da nova legislação para cargos chaves na administração pública federal, nos CAP e nas Companhias Docas. Essa providência certamente tornará eficaz a atuação do aparelho do Estado, no sentido de agilizar as mudanças previstas. A designação de alguns Capitães dos Portos para representar o poder público nos CAP representa um primeiro passo nessa direção. Seria importante, também, incluir na composição dos CAP outros representantes comprometidos com o desenvolvimento regional e que não tenham interesses diretos no porto, para evitar que a atuação desses Conselhos fique restrita ao debate dos interesses de cada bloco, o que imobilizaria sua capacidade de decisão;

- o saneamento administrativo e financeiro das Companhias Docas e dos portos vinculados, visando torná-los aptos a atuar de forma competitiva;

- a agilização do apoio e dos diversos serviços prestados por outros órgãos. Essas atividades precisarão, inclusive, ser



ampliadas para atender ao previsível aumento da atividade nos portos, em conseqüência de sua modernização;

- o estabelecimento de mecanismos para coordenar e disciplinar a atuação dos diversos organismos que interferem direta ou indiretamente no cotidiano do porto. Os critérios precisam ser padronizados e a atuação simplificada, para não prejudicar a movimentação de mercadorias;

- a redução da burocracia e a informatização de procedimentos, a fim de aumentar a produtividade dos portos; e

- o arrendamento de áreas e instalações dos portos públicos, o que estimulará uma progressiva entrada de empresas particulares na área do porto organizado. Além disso, serão gerados recursos para os cofres públicos, que poderão ser aplicados, inclusive, na recuperação da infra-estrutura do próprio porto.

Juntamente com todas essas medidas, é fundamental que haja uma ruptura do modelo anterior, através da concessão dos portos à empresas privadas, retendo a União apenas o poder concedente e regulador. Essas empresas, por estarem mais capacitadas para investir e para flexibilizar os serviços, poderão melhor prepará-los para atender às demandas dos corredores de transporte em que estão situados, integrando-os, dessa forma, ao projeto de desenvolvimento de cada região. A concessão aos Estados não parece ser a melhor solução, pois, muito provavelmente, continuariam expostos ao mesmo tipo de ingerências políticas e limitações que hoje ocorrem.

Deve ser dada prioridade aos portos que estavam sob administração direta da extinta Portobrás e que foram "pendurados"

nas Companhias Docas. Posteriormente, com base na experiência obtida, seria transferido para a iniciativa privada o controle acionário dessas companhias, que passariam a atuar realmente como concessionárias.

Enfim, apesar da promulgação da nova legislação e dos avanços no sentido de sua implementação, ainda falta muito para que os portos brasileiros sejam realmente eficientes. A luta tem sido árdua, em face da forte resistência à mudança de conceitos e práticas consolidadas de um setor ultraregulamentado ao longo do tempo.

Contudo, com a entrada em cena dos terminais de uso privativo operando cargas de terceiros, os portos públicos já começam a sentir o peso da concorrência, uma vez que os exportadores já estão priorizando os portos que oferecem menor preço, maior qualidade e maior eficiência. Em consequência, vários portos públicos já estão dando descontos e adotando outras medidas para não perderem a disputa pelas cargas.

O inevitável acirramento dessa competição fará com que todos os atores presentes na cena portuária coloquem em segundo plano seus interesses menores e passem a se valer dos valiosos instrumentos colocados à disposição pela nova legislação, para assegurar o que é bom e importante para seus respectivos portos. Isto nos dá a certeza de que, mais cedo do que se espera, estará consolidada uma moderna forma de exploração dos serviços portuários no Brasil.



## CAPÍTULO 8

### CONCLUSÃO

O sucesso alcançado pelos países desenvolvidos e por muitos outros que se comprometeram com projetos de reconstrução ou de expansão de suas economias se faz acompanhar, invariavelmente, por um vigoroso incremento do comércio exterior.

Devido à tendência atual de crescente globalização dos mercados, esse importante instrumento de geração de riquezas e de empregos vem assumindo papel cada vez mais preponderante no processo de desenvolvimento das nações.

No Brasil, infelizmente, a troca de produtos com o exterior pouco evoluiu, tendo enfrentado, ao longo do tempo, toda sorte de dificuldades, em particular as restrições impostas pelo contínuo esforço de combate à inflação. Mais recentemente, entretanto, a expansão do comércio exterior passou a ser um dos objetivos perseguidos pelo governo, pois se tornou indispensável para assegurar a estabilidade da nova moeda, até que as reformas constitucionais, em andamento, consolidem a retomada do crescimento econômico.

A maior competitividade no disputado mercado internacional coloca-se, rigidamente, como uma questão de preço final, em cuja composição os custos relativos ao transporte têm um peso decisivo.

Essa atividade, de reconhecida importância para o desenvolvimento econômico e social, vem sendo constantemente submetida a novas exigências, que impõem a adoção de logísticas integradas cada vez mais sofisticadas para reduzir os custos.

De modo particular, a modernização dos portos vem sendo condicionada por uma contínua reavaliação dos fluxos de mercadorias, pelo aparecimento de novas tecnologias e pelas pressões decorrentes das novas alianças comerciais.

Os portos brasileiros, porém, ficaram à margem dessa evolução, permanecendo atrelados a um modelo institucional monopolista, burocratizado e centralizador, o que resultou em índices de custos e de produtividade altamente desvantajosos.

A partir do início desta década, o papel do Estado em nosso país, particularmente a amplitude de sua intervenção na economia, vem sendo submetido a um amplo questionamento, que sofre, inclusive, forte influência das profundas transformações que vêm ocorrendo mundo a fora.

Nesse cenário se insere a extinção da Portobrás e a aprovação, três anos depois, da Lei nº 8630, visando promover uma ampla modernização dos portos nacionais, através de uma reformulação, sem precedentes, de estruturas, procedimentos, rotinas e culturas totalmente ultrapassados.

De modo muito engenhoso, a nova legislação, valendo-se de uma ampla desregulamentação, atuou em duas frentes. Por um lado, concedeu liberdade aos terminais de uso privativo para movimentar cargas de terceiros, impondo assim uma saudável concorrência aos portos públicos. Por outro, criou os mecanismos necessários para que estes possam se reestruturar, de modo a se tornarem suficientemente competitivos para participar dessa disputa.

A intenção com relação aos portos públicos é promover um amplo saneamento administrativo e financeiro de suas adminis-



trações e a liberdade de trabalho no seu interior, estimulando, ao mesmo tempo, uma crescente participação de empresas particulares. Nesse sentido, destaca-se a criação dos CAP, objetivando a descentralização das decisões de alto nível, mediante sua transferência aos agentes diretamente envolvidos em cada porto, que melhor poderão adequá-lo às demandas específicas da região. Não menos importante foi o surgimento dos OGMO, que se destinam a substituir os sindicatos na provisão da mão-de-obra avulsa, quebrando assim o chamado "monopólio da estiva", que responde, em boa medida, pela ineficiência de nossos portos.

Passados mais de dois anos desde a entrada em vigor da nova lei, verifica-se que os avanços já alcançados no sentido de sua efetiva implantação são ainda modestos. Prevalece ainda um quadro de indefinições e perplexidades quanto aos rumos das mudanças, haja vista que não podem ser dissociadas da diversidade dos atores intervenientes e do decorrente conflito de interesses envolvidos, responsáveis por um forte mecanismo de resistência ativa e passiva.

A capacidade da nova legislação para alterar, de modo completo, o cotidiano dos portos públicos depende, fundamentalmente, de uma ação efetiva do governo federal, no sentido de tornar eficaz a atuação do aparelho do Estado, e de um acordo definitivo entre empresários e sindicalistas quanto às novas formas do trabalho portuário.

A situação dificilmente se modificará enquanto o governo federal não transferir os portos públicos para a iniciativa privada, haja vista o esgotamento da sua competência gerencial

e de geração de recursos. A recente aprovação da Lei de Concessões colocou à disposição esse poderoso instrumento para promover uma efetiva ruptura do modelo anterior.

Talvez a melhor definição do que está por ocorrer seja a de que o peso da concorrência, que já se faz sentir, forçará uma mudança da postura daqueles segmentos que se recusam a aceitar a nova realidade. A vitória dos usuários no jogo de paciência da implantação da nova lei é apenas uma questão de tempo. A um custo muito penoso para alguns, mas o processo é irreversível.

Parece muito claro que o reordenamento econômico, ora em curso, conduzirá a uma retirada do Estado brasileiro de áreas próprias à atuação da iniciativa privada, como é o caso dos portos, voltando-se exclusivamente para os investimentos em infra-estrutura e na área social, indispensáveis para a retomada do desenvolvimento.



## ANEXO A

### DEFINIÇÕES

A Lei nº 8630 de 25 de fevereiro de 1993, considera:

ÁREA DO PORTO ORGANIZADO - a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas do fundeio que devem ser mantidas pela Administração do Porto, referida na Seção II do Capítulo VI desta Lei.

BLOCO - a atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta, e serviços correlatos.

CAPATAZIA - a atividade de movimentação de mercadorias nas instalações de uso público, compreendendo o recebimento, conferência, transporte interno, abertura de volumes para a conferência aduaneira, manipulação, arrumação de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

CONFERÊNCIA DE CARGA - a contagem de volumes, anotação de suas características, procedência ou destino, verificação do estado das mercadorias, assistência à pesagem, conferência do manifesto, e demais serviços correlatos, nas operações de carregamento e descarga de embarcações;

CONSERTO DE CARGA - O reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, carimbagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

ESTIVA - a atividade de movimentação de mercadorias nos conveses ou nos porões das embarcações principais ou auxiliares, incluindo o transbordo, arrumação, peação e despeação, bem como o carregamento e a descarga das mesmas, quando realizados com equipamentos de bordo;

INSTALAÇÃO PORTUÁRIA DE USO PRIVATIVO - A explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação e ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

OPERAÇÃO PORTUÁRIA - a de movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por operadores portuários;

OPERADOR PORTUÁRIO - a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária no área do porto organizado;

PORTO ORGANIZADO - O construído e aparelhado para atender as necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma au-



toridade portuária;

VIGILÂNCIA DE EMBARCAÇÕES - a atividade de fiscalização da entrada e saída de pessoas a bordo das embarcações atracadas ou fundeadas ao largo, bem como da movimentação de mercadorias, nos portalós, rampas, porões, conveses, plataformas e em outros locais da embarcações;

## BIBLIOGRAFIA

1. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de A modernização das relações trabalhistas no porto. In: SEMINÁRIO SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO, 1994. [s.1].
2. ALVES, Cristina. Janeiro deve ter déficit comercial alto. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 18 jan. 1995. p. 10.
3. ANTÍDOTO: saldo comercial. O Globo, Rio de Janeiro, 13 jan. 1995. p. 6.
4. BERRETTINI, Luiz Fernando. Terminais da Vale registram aumento de 32% na movimentação de carga. O Estado de São Paulo, São Paulo, 28 dez. 1994. p. 1.
5. BETING, Joelmir. A prova do arroz. O Globo, Rio de Janeiro, 25 mar. 1995. p. 25.
6. BORGES FILHO, Máximo. Reestruturação do setor portuário - a questão institucional. In: SEMINÁRIO SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO, 1994. [s.1].
7. BRASIL. Decreto-lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e das outras providências. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 26 fev. 1993. v. 112, nº 38, p. 2351 - 2356, Seção 1, pt. 1.
8. BRASIL. Escola de Guerra Naval. EGN-215a Guia para elaboração de teses e monografias. Rio de Janeiro, 1981.
9. ———. FI-219A. Guia para elaboração de referências bibliográficas. Rio de Janeiro, 1992.
10. CASTRO, Rabello de, e Newton & Lamy, p. A desregulamentação do setor transportes: o caso do subsetor portuário, Texto para discussão nº 284, Brasília 1994 IPEA, 1994.
11. CATHARINO, José Martins. O novo sistema portuário brasileiro. Rio de Janeiro : ABTP, 199x.
12. COLAPSO em Santos. O Globo, Rio de Janeiro, 6 maio 1994. p. 20.
13. DUNNINGHAM, Andréa. Lei dos portos: um ano de mudanças. O Globo, Rio de Janeiro, 24 fev. 1994. p. 26.
14. EMPRESAS têm plano de investimento portuário. O Globo, Rio de Janeiro, 01 set. 1994. p. 28.





15. FERNANDES, Marcos. Um ano depois de aprovada, lei continua no papel. Folha de São Paulo, São Paulo, 8 abr. 1994. p. 10.
16. GENARI, Breno. A dimensão institucional do processo de modernização. In: SEMINÁRIO SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO, 1994. [s.l.]
17. GOVERNO empenha-se no apoio à exportação. Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, 4 fev. 1995. p. 5.
18. IMPASSE na lei dos portos prejudica exportação. O Globo, Rio de Janeiro, 30 maio 1994. p. 16.
19. LEITÃO, Miriam. Balança vermelha. O Globo, Rio de Janeiro, 25 mar. 1995. p. 22.
20. LUTA pela modernização dos portos. O Globo, Rio de Janeiro, 10 fev. 1994. p. 26.
21. MODERNIZAÇÃO urgente. O Globo, Rio de Janeiro, 30 jun. 1994. p. 22.
22. OLIVEIRA, Carlos Tavares de. Comercio exterior e a questão portuária. São Paulo: Aduaneiras, 1992.
23. ———. O governo Mário Covas e o porto de Santos. O Globo, Rio de Janeiro, 15 de dez. 1994. p. 38.
24. OLIVEIRA JÚNIOR, Moacir de Miranda. Mudanças organizacionais e inovações tecnológica: impactos sobre os padrões de relações de trabalho no porto de Santos. São Paulo : [s.n.], 1994 Dissertação (mestrado) FEA, USP.
25. OLIVEIRA, Osmar Luiz Rebello. Terminais de uso privativo/instalações portuárias de uso privativo, nova face à Lei nº 8.630/93 - virtudes/defeitos. In: SEMINÁRIO SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO, 1994. [s.l.].
26. PORTUÁRIO impede órgão gestor naval. Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, 17 set. 1994. p. 12.
27. SANTOS é o que cobra mais caro. O Globo, Rio de Janeiro, 30 maio 1994. p. 16.
28. SELEME, Acânio. Setor pode render bilhões. O Globo, Rio de Janeiro, 8 abr. 1995. p. 10.
29. SILVA, Marcelo Perrupato e. Reestruturação do setor portuário - etapas e problemas da transição. In: seminário sobre a reestruturação do setor portuário, 1994. [s.l.].
30. TRADUZINDO o economês. O Globo, Rio de Janeiro, 21 abr. 1995. p. 16.



Alves, Jose Fernando Teixeira

Desregulamentação do Sistema Portuario Nacional

7-E-37

DEVOLVER NOME LEIT. (4228/96)

04 JAN 1997	cc Abrantes
16 MAI 1997	MAS ARNON
25 MAR 1998	Alinda de Lina
22 ABR 1998	ES <sup>o</sup> CF Acie.
28 NOV 1998	CUG SEPULVEDA <sup>ACDE</sup>
24 FEV 1999	Rebaiso
16 JUL 1999	CC TURRA V. Cam
12 MAI 2000	CF CONTI
06 MAR 2000	cc Marcie Negzi
14 MAR 2003	RENOVAGO e/ APRES

Devolver em

Nome do Leitor

29 MAR 2003

RENOVADO S/ APRES.



ESTE LIVRO DEVE SER DEVOLVIDO  
NA ÚLTIMA DATA CARIMBADA

04 JAN 1997			
25 MAR 1998			
2 ABR 1998			
24 FEV 1998			
16 JUL 1999			
12 MA 2000			
13 MA 2000			
06 MAR 2000			



00113400004228

Desregulamentacao do Sistema Portua  
7-E-37

MINISTÉRIO DA MARINHA  
ESCOLA DE GUERRA NAVAL  
Biblioteca

Alves, Jose Fernando Teixeira

Desregulamentação do Sistema P  
ortuario Nacional

7-E-37

(4228/96)