

### **1 OBJETIVO DO ESTUDO**

Este estudo tem como objetivo analisar e avaliar o desempenho do subsetor brasileiro após a introdução das reformas e mudanças iniciadas com a extinção da Empresa de Portos do Brasil – PORTOBRÁS e consolidadas com a promulgação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993).

O estudo divide-se na análise de questões institucionais e regulatórias. No primeiro caso são apresentados os principais itens da Lei nº 8.630/93 e da política do governo para o subsetor portuário. São enumerados os avanços na implantação das reformas, os principais obstáculos encontrados e as ações a serem realizadas para a continuidade do processo, assim como o papel e a função das autoridades portuárias e de cada órgão do governo federal envolvido com a gestão dos portos.

Nas questões regulatórias são enfocados os aspectos da concorrência no ambiente portuário, a política tarifária, o desempenho portuário e estudo da evolução dos preços praticados, além da atuação dos órgãos reguladores da atividade. É dada ênfase, também, à questão do meio ambiente e dos procedimentos que estão sendo implantados nos portos para sua preservação.

Finalmente, são feitas recomendações de ações relativas aos diversos temas abordados, visando à resolução dos problemas identificados e à continuidade do processo de modernização dos portos.

### **2 QUESTÕES INSTITUCIONAIS**

As reformas e a modernização do Subsetor Portuário foram iniciadas com a extinção da Empresa de Portos do Brasil - PORTOBRÁS, entidade promotora do chamado Sistema Portuário brasileiro, ocasião em que o Subsetor perdeu sua formatação sistêmica e planejamento centralizado, permitindo a atuação concorrencial entre portos em âmbito nacional. As reformas se consolidaram com a promulgação e a implementação da Lei nº 8.630, de 25/2/93, denominada de Lei de Modernização dos Portos.

#### **2.1 A Lei Portuária Brasileira – Lei Nº 8.630/93**

A Lei nº 8.630/93 dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Entre os avanços mais significativos introduzidos está a criação dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), a extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos, com a criação da figura do operador portuário, a descentralização da gestão do subsetor, o estímulo à concorrência intra e entre portos e a quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores portuários avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias, que passam para uma nova entidade, o Órgão Gestor de Mão-de-

Obra (OGMO), formado por operadores portuários, com participação minoritária dos trabalhadores.

Desses avanços, a maioria já foi implantada, embora tenham existido alguns obstáculos para a implementação plena da lei. Entre esses está a dificuldade nos acordos entre empresários e trabalhadores para a adequação às novas regras, a resistência dos sindicatos ao OGMO e a falta de um órgão apropriado no governo federal para assumir a regulação do subsetor.

## **2.2 Política para o Subsetor Portuário**

As diretrizes básicas que norteiam a atuação do governo, inclusive no subsetor portuário, estão contidas no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, onde se preconiza o fortalecimento das funções de regulação e coordenação pelo Estado, principalmente em âmbito federal, com a progressiva descentralização para estados e municípios e a consolidação de parcerias privadas para a execução da prestação de serviços públicos.

Consolida-se, assim, a privatização das operações portuárias no âmbito dos portos públicos, e descentraliza-se a administração portuária, transferindo-a aos estados ou municípios, ou, no caso dos portos ainda sob jurisdição federal, concedendo-lhes autonomia administrativa e financeira. No âmbito federal, são mantidas as funções de supervisão, controle e promoção da atividade, para que não se perca a visão sistêmica da cadeia de transporte nacional.

Para a execução desta política o governo instituiu o Programa de Desestatização dos Portos, constituído de dois subprogramas: Privatização dos Serviços Portuários e Reestruturação das Administrações Portuárias.

O Programa de Privatização dos Serviços Portuários consiste de várias medidas que objetivam intensificar o arrendamento de áreas e instalações portuárias para empresas privadas e privilegiar o uso de operadores privados, transferindo todos os serviços portuários para o setor privado. A Autoridade Portuária permanecerá, porém, como entidade de natureza pública, agindo como gestora do patrimônio, promotora do desenvolvimento portuário e controladora das demais entidades públicas e privadas atuantes no porto.

Para a implantação dessa nova Autoridade Portuária-Administradora do Porto, o governo federal está efetuando a reestruturação organizacional e administrativa de todas as empresas que permanecerão com o controle desses portos. Essa reestruturação visa dar maior agilidade às entidades exploradoras de portos, possibilitando-as responder mais adequada e prontamente às demandas do mercado de cargas portuárias.

Em conformidade com política de descentralização dos portos, em 10 de maio de 1996 foi promulgada a Lei nº 9.277, que autoriza a União, por meio do Ministério dos Transportes, a "delegar a administração e exploração dos portos públicos a estados e municípios". O prazo estipulado para a delegação é de no máximo 25 anos, prorrogável por igual período.

A concessão de portos públicos ao setor privado poderá ocorrer, no entanto, no caso de pequenos portos ou quando o estado ou o município não tiverem interesse em sua exploração.

## **2.3 Reformas e Mudanças em Curso**

Entre as reformas e mudanças em curso está a consolidação da Lei de modernização dos Portos, com os seguintes resultados:

- instalação e pleno funcionamento dos Conselhos de Autoridade Portuária nos portos;
- pleno funcionamento dos OGMO na maioria dos portos
- incentivo a programas de treinamento da mão-de-obra
- privatização das operações portuárias, através do incentivo a entrada de operadores portuários privados e da continuidade dos programas de arrendamento
- maior participação da iniciativa privada na gestão e nos investimentos portuários
- aumento da produtividade e redução dos custos portuários
- Praticamente todos os principais terminais e instalações portuárias públicas, foram arrendados à exploração de empresas privadas:

Em continuidade à política de descentralização do governo federal, foi delegada a exploração de portos para os estados ou municípios onde se localizam, entre eles os portos de Manaus, para o governo do estado do Amazonas, o de Itaqui, para o governo do estado do Maranhão, o de Cabedelo, para o governo do estado da Paraíba, o de Itajaí, para o governo municipal e o de Rio Grande, para o governo do estado do Rio Grande do Sul.

Para sanar a falta de um órgão regulador apropriado para o subsetor no âmbito federal foi criada, através da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), que será uma entidade integrante da Administração Federal indireta, submetida ao regime autárquico especial, caracterizada por independência administrativa, autonomia funcional e mandato fixo de seus dirigentes, vinculada ao Ministério dos Transportes.

## **2.4 Papel e Funções dos Órgãos de Governo e das Autoridades Portuárias**

Para os portos brasileiros, a legislação vigente atribui competências tanto à Autoridade Portuária em nível local, como em nível de governo nas três esferas. No âmbito do governo federal, essas competências são as que seguem.

De acordo com o art. 21 da Constituição da República Federativa do Brasil (inciso XII, alínea f), compete à União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres.

A União exerce o poder a ela delegado por força constitucional, sendo responsável também pela implementação da Política Portuária Nacional, regulação e fiscalização das concessões e atividades portuárias no país.

No que se refere à estratégia de investimentos portuários e de gestão financeira, a Lei nº 8.630/93 não desenvolve o assunto, o que permite ao governo federal a liberdade de adotar a estratégia que mais lhe convier.

Para exercer as funções da União nos portos, além do Ministério dos Transportes, foram criados pela Lei nº 10.233/01 a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT.

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

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

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

Ao DNIT cabe a execução de investimentos nos portos, realizados com recursos advindos do Orçamento da União. Deverá, também, estabelecer padrões, normas e especificações técnicas para elaboração de projetos e execução de obras, assim como para os programas de segurança operacional, manutenção ou conservação e restauração de terminais e instalações.

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

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

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

## **2.5 Relações Trabalhistas**

Com a promulgação da nova lei dos portos e o estabelecimento da política do governo federal de afastamento das atividades de operação portuária, houve necessidade de uma grande reformulação nas relações trabalhistas, tanto no âmbito das Administrações Portuárias, quanto para a mão-de-obra avulsa registrada no OGMO.

### **2.5.1 Nas Administrações Portuárias**

Nas Administrações Portuárias, que vinham exercendo a função de operadora portuária, com a nova política iniciou um processo de reestruturação, buscando um novo perfil. Foram implantados, assim, programas de incentivo a demissão voluntária, para atingir principalmente a mão-de-obra operacional. Como resultado, até novembro de 2000 a força de trabalho das Companhias Docas federais havia sido reduzida em cerca de 70%, passando de 11.041 em 96 para 3.544 em 2000. De acordo com estudos técnicos, porém, o número total de trabalhadores necessários para atender às novas funções dessas Companhias é de cerca de 2.800.

## **2.5.2 No Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO)**

Com relação ao trabalhador portuário avulso a Lei nº 8.630/93, em seu art. 18, estabelece a obrigação dos operadores portuários de constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário (OGMO) em substituição aos sindicatos no registro, administração e fornecimento desta mão-de-obra.

Desde 1996 os órgãos de gestão de mão-de-obra foram implantados em praticamente todos os portos públicos e, atualmente, já desempenham todas as suas funções básicas, com exceção da escalação, que, em alguns portos, continua a ser o grande obstáculo para a total implantação do novo modelo de administração da mão-de-obra avulsa.

Além das dificuldades em transferir a escalação da mão-de-obra avulsa para o OGMO, outros fatores também ajudam a retardar a implementação plena da Lei na matéria relativa às relações trabalhistas. Por exemplo pode-se citar, os altos custos das operações envolvendo trabalhadores avulsos (estivadores, conferentes, arrumadores, consertadores, vigias e bloquistas), a utilização de equipes de trabalho superdimensionadas frente aos novos processos de manuseio de cargas que vem sendo introduzidos, a utilização de critério de remuneração por produção, isto é, o trabalhador recebe proporcionalmente à tonelagem de carga ou à quantidade de contêineres movimentados e, finalmente, as diferenças expressivas de remuneração dos trabalhadores avulsos. Em algumas categorias, alguns poucos, alocados freqüentemente aos melhores serviços, segundo critérios que os respectivos sindicatos não divulgam, recebem remunerações muito altas, incompatíveis com os serviços prestados, enquanto os demais recebem valores relativamente baixos.

## **2.5.3 Nos Terminais de Uso Privativo**

Os terminais de uso privativo podem operar tanto com trabalhadores próprios como com trabalhadores avulsos registrados nos OGMO. No caso de tratar-se de instalação existente e em operação, antes da aprovação da Lei, a mesma deve manter, em caráter permanente, a proporção então existente entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos. Na contratação de pessoal próprio, devem seguir o que determina o Acordo Coletivo firmado com a categoria respectiva.

## **2.5.4 Soluções em curso para os problemas trabalhistas**

A questão da redução do contingente de trabalhadores é o ponto central para a solução para os problemas trabalhistas nos portos. Neste sentido a Lei 8.630/93 institui o Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (FITP), destinado a prover recursos para indenização do cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso. O Fundo era formado pela arrecadação do Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso (AITP), incidente sobre as operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas. O AITP foi recolhido por um período de 4 anos, conforme disposto pela lei, tendo, assim, expirado em 31 de dezembro de 1997. Como resultado, até julho de 1998, 31% dos trabalhadores avulsos registrados e cadastrados haviam sido indenizados. Ainda se encontram pendentes mais de 5.203 requerimentos de indenizações para as quais não existem mais recursos do Fundo. Para este problema não há ainda qualquer perspectiva de fonte de recursos ou proposta concreta por parte do governo, apesar de diversos estudos que vêm sendo desenvolvidas pelos OGMOS para encontrar uma solução viável para o problema.

### **2.5.5 Treinamento da mão-de-obra e reconversão trabalhista**

De acordo com a Lei nº 8.630/93, o treinamento e a habilitação de trabalhadores portuários são tarefas a serem promovidas pelo OGMO, tendo o Conselho de Autoridade Portuária a atribuição de estabelecer os centros de treinamento em cada porto.

A execução do programa pode ser terceirizada mediante convênios ou contratos entre os OGMO e entidades de ensino, como universidades, fundações, escolas técnicas e outros.

Para resolver o problema da mão-de-obra excedente poderão ser implantados Planos de Desligamento Voluntário, conjugados a programas de reconversão trabalhista para readaptar o trabalhador a novas funções ou atividades, preferencialmente diferentes daquelas antes desempenhadas e de maneira a permitir aos trabalhadores a criação do próprio negócio, de forma a minimizar o impacto social na região.

### **2.6 Facilitação do Comércio Exterior**

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

Para a implantação e uso do EDI caberá ao Ministério dos Transportes, juntamente com o órgão do governo responsável pela área aduaneira do país, definir além da sintaxe mais comum no mundo a ser adotada (EDIFACT ou XML), o modelo de gestão a ser implantado e a solução tecnológica a ser adotada. Na maioria dos portos europeus que usam esse sistema, a solução para o modelo de gestão é a de uma sociedade integrada por todos os agentes portuários, com participação minoritária da Autoridade Portuária. A solução tecnológica baseia-se, na maioria dos casos, na implementação de uma rede de valor agregado, com seu próprio centro de compensação que presta serviço à comunidade portuária, ou seja, a implantação de Plataformas de Comércio Eletrônico nos Portos.

Caberá , assim, ao governo federal a responsabilidade pela definição política de sua implantação, a visão e concepção geral do projeto, a determinação dos padrões de qualidade e serviços e a arquitetura básica e o financiamento da implantação. Por outro lado, à iniciativa privada caberá a responsabilidade pelo desenvolvimento, implantação e exploração do projeto.

### **2.7 Financiamento da Infra-Estrutura Portuária**

Quase todos os setores portuários do mundo são subvencionados pelo poder público central, regional ou local. No Brasil não deverá ser eliminada por completo a participação financeira do poder público no setor portuário, como por exemplo, em projetos pioneiros e de alavancagem de novas atividades; em projetos de caráter ambiental; em projetos voltados à segurança; alguns projetos intermodais e de acessos terrestres e marítimos (inclusive obras de proteção).

A tendência da política de governo no Brasil para o setor é reduzir ao mínimo sua participação nos projetos e investimentos, transferindo tal responsabilidade, quando possível, para o setor privado. Paralelamente, deve-se estudar, junto com a Administração do Porto, uma solução que possa incluir a tomada de recursos de terceiros ou o aumento de sua receita própria gerada pela tarifa ou pelas rendas de outros empreendimentos. A participação financeira direta do governo federal deve constituir-se na última instância, esgotadas todas as outras possibilidades.

### **3 QUESTÕES REGULATÓRIAS**

Com a Lei nº 8.630/93 foi determinada a extinção do monopólio da administração do porto na operação portuária, transferida aos operadores privados dentro do porto. Paralelamente foi implantado um mercado competitivo entre portos, anteriormente cerceado pela administração centralizada do subsetor. Tornou-se, assim, importante estabelecer os limites, papéis e áreas de atuação dos setores públicos e dos novos parceiros, sendo necessária a clara definição dos marcos, instrumentos e estruturas regulatórias

#### **3.1 Órgãos Reguladores da Atividade Portuária**

Analisando a Lei nº 8.630/93, verificam-se claramente dois níveis de regulação: federal, por meio da União, e local, nos limites da área do porto organizado, por meio do Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e da Autoridade Portuária propriamente dita.

A lei 8.630/93 promoveu a transferência de parte do poder regulador portuário local, monopólio das Autoridades Portuárias, para o Conselho de Autoridade Portuária - CAP, recém-criado, nas questões de desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção do meio ambiente e de formação dos preços dos serviços portuários e seu desempenho. Essa função reguladora passou, portanto, a ser compartilhada entre as Autoridades Portuárias e os CAP.

Além dessas, exercem ainda funções regulatórias dentro dos portos organizados e, em alguns casos, também fora, as autoridades marítimas, aduaneiras, sanitárias, policiais, ambientais e de trabalho.

O modelo proposto pela política do governo para o subsetor determina a descentralização da administração dos portos, com o fortalecimento das autoridades portuárias. Para a implantação deste modelo, porém, ainda se necessita de uma definição mais clara dos marcos, instrumentos e estrutura regulatória desejados, pois muitas das Administrações Portuárias vêm encontrando dificuldades para sua implantação.

Em âmbito federal, a União tem como funções regulatórias a supervisão da atuação das administrações portuárias e a implantação e preservação de um mercado concorrencial entre portos.

Para exercer essas funções regulatórias há o Ministério dos Transportes e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei nº 10.233/01.

Enquanto que o Ministério dos Transportes permanece com a função de elaboração, coordenação e implantação da política para o subsetor à ANTAQ foram transferidas as funções regulatórias principais, com o objetivo de harmonizar os interesses das partes envolvidas, arbitrando conflitos e impedindo situações que configurem infração da ordem econômica, atuando em sintonia com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE e com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Essas competências serão exercidas pela ANTAQ em conjunto com as atribuições e competências das Autoridades Portuárias e dos CAP, conforme determina a Lei 8.630/93. Dessa forma, a Agência atuará em um “segundo plano” em termos de regulação para o subsetor, não menos importante, assumindo funções antes executadas pelo Ministério dos Transportes, como as de indicar o presidente dos CAP, decidir, em última instância administrativa, sobre recurso para arrendamento de áreas e instalações portuárias, (§ 2º, art. 5º da Lei 8.630/93), e aprovar as propostas de revisão e reajuste das tarifas portuárias.

## **3.2 Abrangência da Concorrência**

A partir do que estabelece a Lei nº 8.630/93, verifica-se que, embora tenha se constituído em um avanço para a modernização do subsetor portuário, ela é limitada com relação à concorrência nos portos. No entanto, o estabelecimento de situações de competição é uma das preocupações constantes da política do governo para o subsetor.

O ambiente de concorrência na área portuária pode ser analisado sob dois aspectos. O primeiro é a “concorrência intraporto”, que abrange as relações entre terminais de uso público e entre operadores portuários operando no cais público, ou, ainda, entre os terminais de uso público e os de uso privativo misto, localizados nos limites da Área do porto organizado, ou fora dessa, mas em suas proximidades. O segundo tipo é a “concorrência inter-portos”, também denominada “entre portos”, existente entre diferentes portos que disputam os mercados de carga de uma mesma região ou hinterlândia.

### **3.2.1 Concorrência intraporto**

A competição entre terminais de uso público e entre operadores portuários é função das ações dos vários órgãos e agentes atuantes no porto, do relacionamento entre eles e da legislação existente. Neste sentido podemos destacar o CAP e a Administração do Porto como órgãos reguladores no porto, a atuação dos operadores portuários e seu relacionamento entre si e com a mão-de-obra, a regulamentação que rege os serviços de praticagem e também o relacionamento entre terminais arrendados dentro do porto e entre esses e os terminais de uso privativo localizados fora da área do porto organizado.

Ao se analisar a atuação do Conselho de Autoridade Portuária na defesa da concorrência contata-se que esta depende do balanceamento das forças atuantes no Conselho. Cada bloco representa um segmento (bloco do poder público, dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários) com interesses na maioria das vezes antagônicos, mas que podem, em muitos casos, unir trabalhadores e operadores contra os interesses dos usuários. O bloco do poder público atua, assim, como o fiel da balança.

Com relação aos operadores portuário, a manutenção da competição está diretamente ligada ao teor das normas de pré-qualificação elaboradas pela Administração do porto e aprovadas pelo CAP e que vão condicionar a quantidade de operadores atuantes em um determinado porto, de acordo com as restrições por elas impostas.

O relacionamento com a mão-de-obra se faz principalmente através do OGMO, que possui um conselho de supervisão formado por operadores e trabalhadores e uma diretoria executiva composta exclusivamente por operadores portuários. As negociações trabalhistas são realizadas entre operadores e trabalhadores em bloco e não individualmente. Isso, embora favoreça a competição interportos, desestimula a competição no porto (intraporto) com relação aos custos de mão-de-obra, uma vez que operadores e trabalhadores podem se compor em detrimento dos usuários. Existe, porém, a possibilidade de competição entre trabalhadores, na medida que o operador possa requisitar ao OGMO os trabalhadores que desejar.

Muito importante também é a análise dos serviços de praticagem. A regulamentação fixa um número de práticos por porto, o que é, muitas vezes, considerado uma das principais causas dos altos custos da praticagem. A abertura do mercado para novos práticos poderá, porém, não ser suficiente para a resolução do problema se isso não for acompanhado de uma descentralização da oferta, em contrapartida com a situação atual em que todos os práticos estão ligados a apenas uma associação.

Além disso, as instalações e os terminais de uso privativo podem ser de uso exclusivo, quando movimentam apenas cargas próprias, ou de uso misto, quando também movimentam cargas de terceiros.

As possibilidades de concorrência efetiva entre terminais localizados dentro da área do porto, depende dos planos de arrendamento de áreas e instalações do porto elaborados pela Administração Portuária, nos quais deverão ser previstas regras que favoreçam a preservação de um ambiente competitivo entre os arrendatários e desses com os demais operadores.

### **3.2.2 Concorrência entre-portos**

Trata-se do tipo de competição mais complexa. Enquanto entre terminais a concorrência se faz em torno de uma carga específica, entre portos os fatores de concorrência são inúmeros (fatores físicos e geográficos, forma e estrutura gerencial e administrativa, etc. No Brasil, tal concorrência já está estabelecida, principalmente com relação a tipos específicos de cargas como contêineres e produtos agrícolas.

A atuação do governo também é decisiva neste ambiente concorrencial portuário e poderá ocorrer na forma de investimentos em um porto específico que passaria a ter vantagens competitivas em relação aos demais. Esses investimentos poderão ser físicos, como a implantação ou melhoramentos da infra-estrutura portuária, ou gerenciais, através de reformas na Administração do Porto.

### **3.2.3 Preços e desempenho dos serviços portuários**

O Ministério dos Transportes, por intermédio do GEIPOT e do Departamento de Portos da STA, vêm realizando estudos e pesquisas para a avaliação dos preços e desempenho relativos aos serviços praticados nos principais portos do Brasil. Esses estudos tiveram como base o ano de 1997 e se estenderam até 2000.

Uma análise simplificada permite afirmar que houve uma alteração substancial dos preços dos serviços portuários nesse período compreendido entre os anos 1997 e 2000, conforme mostrado nos Quadros 1 e 2 a seguir.

Os preços em dólar, apresentaram forte redução, que chegou a mais de 60% para a movimentação de contêineres nos portos do Rio de Janeiro e de Rio Grande e de soja e farelo em Santos e Paranaguá, bem como de mais de 70% para fertilizantes movimentados no porto de Santos. É importante salientar que muitas reduções ficaram acima da desvalorização da moeda nesse período, portanto, apresentando ganhos reais para o exportador e importador, ocasionadas pela competição entre as unidades portuárias.

Os fatores formadores de preços portuários atuaram de modo diferenciado. O manuseio pressionou em diversas cargas os preços finais médios dos serviços portuários, enquanto se verificou uma grande redução nas tarifas portuárias.

**QUADRO 1**  
**PREÇOS TOTAIS MÉDIOS DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS ENTRE 1997 e 2000\***

PORTO	TIPO DE CARGA	1997		2000		VARIÇÃO 97/00	
		R\$	US\$	R\$	US\$	R\$	US\$
Fortaleza	Trigo	8,18	7,58	9,90	5,11	21,03%	-32,59%
	Contêiner	290,97	269,92	267,02	138,33	-8,23%	-48,75%
Recife	Trigo	16,66	15,45	13,78	7,14	-17,29%	-53,79%
	Contêiner	197,33	183,05	326,42	168,60	65,42%	-7,89%
Salvador	Trigo	8,83	8,29	6,78	3,51	-23,22%	-57,66%
	Contêiner	281,53	261,16	255,21	132,21	-9,35%	-49,38%
Rio de Janeiro	Trigo - M. SANTISTA	12,13	11,25	17,43	9,03	43,69%	-19,73%
	Contêiner - TECON I	456,49	423,46	323,79	167,74	-29,07%	-60,39%
Santos	Soja e farelo - COREX	12,00	11,13	8,23	4,26	-31,42%	-61,73%
	Fertilizantes - TEFER	21,93	20,34	11,50	5,96	-47,56%	-70,70%
	Trigo - M. SANTISTA	14,03	13,01	16,24	8,41	15,75%	-35,36%
	Contêiner -TECON	337,77	313,33	331,00	171,48	-2,00%	-45,27%
	Contêiner - M. Direita	339,16	314,62	389,38	201,72	14,81%	-35,88%
Paranaguá	Soja e farelo - COREX	7,40	6,86	5,26	2,72	-28,92%	-60,35%
	Fertilizantes	11,23	10,41	15,45	8,00	37,58%	-23,15%
	Contêiner	440,85	408,95	350,09	181,36	-20,59%	-55,65%
Rio Grande	Contêiner - P. Novo	441,38	409,44	297,23	153,98	-32,66%	-62,39%
	Contêiner - TECON	418,17	387,91	330,13	171,04	-21,05%	-55,91%

\* Valores em \$ por tonelada para grânéis e por unidade para o contêiner.

**QUADRO 2**  
**VALORES EM REAIS DOS FATORES FORMADORES DOS PREÇOS DOS SERVIÇOS PORTUÁRIOS DE 1997 a 2000**

R\$/t para grânéis ou R\$/u para contêineres

PORTO	TIPO DE CARGA	1997			2000		
		MANUSEIO	TARIFAS	ENTRADA E SAÍDA	MANUSEIO	TARIFAS	ENTRADA E SAÍDA
Fortaleza	Trigo	2,03	5,35	0,80	6,29	2,98	0,63
	Contêiner	168,00	41,82	81,15	151,37	39,41	76,24
Recife	Trigo	6,44	8,14	2,08	5,23	5,92	2,63
	Contêiner	114,26	42,60	40,47	231,83	47,00	47,60
Salvador	Trigo	3,90	4,00	1,03	1,35	4,11	1,33
	Contêiner	149,70	82,91	48,92	150,70	33,62	70,88
Rio de Janeiro	Trigo - M. SANTISTA	3,22	3,56	5,35	5,52	9,82	2,09
	Contêiner - TECON I	214,19	148,55	93,75	249,94	23,33	50,52
Santos	Soja e farelo - COREX	2,52	7,69	1,79	2,58	3,51	2,14
	Fertilizantes - TEFER	5,97	12,23	3,73	6,02	1,71	3,77
	Trigo - M. SANTISTA	3,16	8,35	2,52	1,37	5,58	1,96
	Contêiner -TECON S	119,79	158,35	59,63	260,04	29,20	41,76
	Contêiner - M. Direita	138,46	143,91	56,79	229,87	76,73	82,78
Paranaguá	Soja e farelo - COREX	1,00	5,00	1,40	0,37	2,76	2,13
	Fertilizantes	6,37	3,34	1,52	10,33	2,79	2,33
	Contêiner	274,96	103,44	62,45	200,00	38,50	111,59
Rio Grande	Contêiner - P. Novo	156,68	180,12	81,37	215,04	22,51	59,68
	Contêiner - TECON	240,76	122,76	77,86	209,68	29,48	90,97

### **3.3 Política Tarifária**

Como resultado da implantação da Lei nº 8.630/93, a estrutura básica tarifária dos portos brasileiros passou de 18 tabelas básicas para apenas 7.

Conforme determina a Lei dos Portos, a nova estrutura tarifária tem de ser aprovada pelos respectivos CAP, que deverá também homologar os valores das tarifas, estabelecidos pelas Administrações Portuárias.

Com o advento do Plano Real as tarifas foram temporariamente congeladas, devendo os valores propostos pelas Administrações serem previamente aprovados pelo Ministério dos Transportes e pelo Ministério da Fazenda, para posterior homologação pelo CAP.

### **3.4 Preservação e Proteção do Meio-Ambiente Portuário**

Em outubro de 1998 foi aprovada a Agenda Ambiental Portuária, objetivando a adequação do subsetor portuário brasileiro aos novos parâmetros ambientais já vigentes na comunidade internacional, cujo documentos básicos, a MARPOL e a OPRC 90, o Brasil é signatário.

A aprovação da Agenda Ambiental Portuária inaugura uma fase de compromissos da atividade com a gestão ambiental dos portos brasileiros e se constitui de uma série de ações voltadas para modificar e implementar um perfil da atividade, adequando-o às diretrizes para preservação do meio-ambiente. Posteriormente, foi promulgada a Lei nº 9.966, de 28 de fevereiro de 2000, que internalizou efetivamente a MARPOL e a OPRC 90.

Dentre as principais ações básicas dessa Agenda, pode-se citar: a promoção do controle ambiental da atividade portuária; a inserção das atividades portuárias no âmbito do gerenciamento costeiro; a implementação de unidades de gerenciamento ambiental nos portos e de setores de gerenciamento ambiental nas instalações portuárias fora do porto organizado;

Da mesma forma, os portos organizados deverão harmonizar os respectivos Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente em conjunto com as secretarias ambientais dos estados e municípios costeiros. Estarão também sujeitos a um licenciamento operacional, cuja regulamentação será estabelecida por resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

## **4 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

A Lei nº 8.630/93, de 28 de fevereiro de 1993, está praticamente consolidada. Significa dizer que foi efetivamente quebrado o monopólio de exploração do porto organizado, até então privilégio da Administração Portuária, pela introdução de operadores portuários e dos arrendatários privados de instalações nos portos.

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

Lançado o programa de arrendamentos, diversos terminais dedicados passaram para entidades privadas, formando um mercado concorrencial, ainda insipiente, intra-porto e outro entre

portos. A gestão do aparelho portuário público permanece com a Administração do Porto, definida pelo art. 3º da Lei nº 8.630/93 como Autoridade Portuária.

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

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

- Intensificar as negociações entre operadores e trabalhadores para que os OGMO passem a exercer plenamente suas funções;
- Estabelecer um programa de racionalização desta mão-de-obra com a adoção de incentivos, concedidos pelos operadores portuários, para os trabalhadores que cancelassem seu registro ou cadastro no OGMO.
- negociar a mudança da forma de remuneração da mão-de-obra na movimentação de algumas cargas para “por equipe” e não mais “por produção”;
- uniformizar os salários das categorias de trabalhadores e procedendo a sua adequação para que refletissem melhor o grau de dificuldade do trabalho a ser realizado;
- implantar programas de treinamento para a mão-de-obra remanescente e programas de reposicionamento no mercado de trabalho para os trabalhadores desligados.

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

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

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

Embora tenham sido implantados programas para redução dos gastos, esses não foram suficientes para a solução dos problemas financeiros, que vem gerando um passivo nessas Administrações que dificilmente poderá ser equacionado sem a participação do governo. Em paralelo deverão ser reavaliados os planos de arrendamento, para a solução das possíveis distorções nos contratos.

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

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

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

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

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

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