



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Instituto de Economia

O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO
DOS PORTOS BRASILEIROS NA DÉCADA DE 90

Clician do Couto Oliveira

Dissertação de Mestrado apresentada
ao Instituto de Economia da UNICAMP
para obtenção do título de Mestre em
Ciências Econômicas, sob a orientação
do Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel.

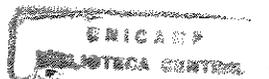
*Este exemplar corresponde ao original da
dissertação defendida por Clician do
Couto Oliveira em 11/09/2000 e orientada
pelo Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel.*

CPG, 11/09/2000

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Cláudio Schuller Maciel", written over a horizontal line.

Campinas, 2000

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE



65978700x

UNICAMP	
OL4p	
V.	Ex.
TOMBO BC/ 465.60	
PROC. 16-392/01	
C	D <input checked="" type="checkbox"/>
PREC. R\$ 11,00	
DATA 11/10/01	
N.º CPD	

CM00160100-6

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

OL4p Oliveira, Clician do Couto
O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90/ Clician do Couto Oliveira. – Campinas, SP : [s.n.], 2000.

Orientador: Claudio Schuller Maciel
Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.

1. Portos – Custos. 2. Portos – Privatização. 3. Portos – Legislação. 4. Rio de Janeiro (RJ) – Porto. 5. Santos (SP) – Porto.
I. Maciel, Claudio Schuller. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS BRASILEIROS NA DÉCADA DE 90

Campinas, 11 de Setembro de 2000

**UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE**

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel – Orientador

Prof. Dr. Jorge Antonio Martins

Prof. Dr. Miguel Juan Bacic

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

Aos meus pais,
por sua dedicação desmedida.

AGRADECIMENTOS

A realização deste trabalho só foi possível graças à colaboração direta ou indireta de muitas pessoas. Manifesto minha gratidão a todas elas e de forma particular:

À Kátia Alessandra de Souza Gomes (Assistente Técnico) e ao Celso Paes Leme (Assessor Técnico CNNT), com certeza meus co-orientadores, pela enorme colaboração a este trabalho, auxiliando com explicações e com material, e pela imensa amizade;

Aos amigos Francisco Miguel Lopes e Sérgio por estarmos no mesmo barco e, por nossa união, termos sobrevivido a tempestade;

A amiga Ana Futino por sua imensa generosidade ao me acolher em sua casa;

Ao Nud/PT, em especial, a Regina por ter colocado a minha disposição a estrutura de pesquisa existente em Brasília colaborando com esta dissertação com trabalho de pesquisa e fornecimento de material. Devo salientar que é minha primeira amizade completamente virtual;

Aos funcionários da CDRJ, principalmente, Emilsen e Glailson do SESTAT, pela colaboração no fornecimento de dados e outras informações, e, por me ajudarem no contato com outras pessoas;

Aos funcionários do Instituto de Economia, principalmente ao pessoal da biblioteca, da sala de micros e da secretaria de pós-graduação, especialmente ao Alberto e à Cida, e as funcionárias da FECAMP, Dora e Tereza;

Ao meu cunhado, Dr. Fábio Menezes, por ter se disposto a leitura deste trabalho apesar de ser farmacêutico, colaborando com uma revisão gramatical e com observações sobre as normas técnicas de publicação;

Ao meu marido, Cláudio Soares de Sousa, pela leitura e por observações sempre pertinentes sobre o conteúdo do trabalho; pela paciência e pelo carinho nos momentos de angústia e de insegurança pelos quais passei no período de elaboração desta dissertação;

A amiga Lérica Povoleri, eterna professora, com a qual tive importantes conversas que em muito ajudaram, sempre me dando dicas importantes sobre a dissertação e a vida;

Ao Prof. Cláudio Schuller Maciel, pela generosidade de sua pessoa e por ter assumido o papel de administrador de minhas ansiedades além de exercer sua função de orientador.

Aos membros da banca, Prof. Dr. Jorge Antônio Martins e Prof. Dr. Miguel Juan Bacic pelos comentários e sugestões de grande valia.

Cabe ainda salientar que as possíveis omissões ou imprecisões são de minha total responsabilidade.

“A ciência é uma maravilhosa criação do homem, mas em parte considerável é condicionada pela sociedade onde surge. Se no século passado surgiram teorias tão sofisticadas sobre as diferenças raciais, não foi sem relação com a política expansionista de alguns povos europeus. As ciências sociais ajudam os homens a solucionar problemas práticos de várias ordens mas também contribuem para conformar a imagem do mundo que prevalece em certa sociedade. Por esse lado, elas servem de cimento a um sistema de dominação social que legitimam. Portanto, é natural que as estruturas de poder procurem cooptar os homens de ciência, e que o controle da orientação da pesquisa seja objeto de tantas controvérsias.

Quando iniciei meu trabalho teórico, debatia-se amplamente o tema de privilegiar ou não a política de industrialização do país. Traduzindo em termos atuais: qual a melhor forma de promover o desenvolvimento? Adotar uma política industrial ou tudo confiar ao mercado? A resposta a essa questão não é independente de saber que forças comandam as decisões econômicas estratégicas.”

Celso Furtado, *O Capitalismo Global*. 3.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p.11

ÍNDICE

LISTA DE FIGURAS	9
LISTA DE QUADROS	9
LISTA DE TABELAS	9
LISTA DE GRÁFICOS	9
LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS	10
RESUMO	12
APRESENTAÇÃO	13
INTRODUÇÃO	15
CAPÍTULO 1 - A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS NO BRASIL	28
1.1 - <i>INVESTIMENTOS</i>	30
1.2 - <i>LEI Nº 8.630</i>	35
1.2.1 - <i>O modelo brasileiro de organização/gestão portuária</i>	37
1.2.2 - <i>O trabalho portuário</i>	49
1.2.2.1 - <i>As mudanças no mercado de trabalho no Brasil na década de 90</i>	57
CAPÍTULO 2 - AVALIAÇÕES DE EFICIÊNCIA PORTUÁRIA: OS CASOS DOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO E DE SANTOS	72
2.1 - <i>INTERPRETANDO A QUESTÃO DOS CUSTOS PORTUÁRIOS</i>	73
2.2 - <i>ESTIMAÇÃO DO CUSTO PORTUÁRIO PARA OS USUÁRIOS, NOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO E DE SANTOS</i>	91
2.2.1 - <i>A tarifa portuária</i>	94
2.2.2 - <i>Custo da mão-de-obra avulsa</i>	104
2.2.3 - <i>Praticagem e rebocadores</i>	109
2.2.4 - <i>Tributos</i>	112
2.3 - <i>O SISTEMA DE PAGAMENTO NO PORTO</i>	114
2.4 - <i>OS PORTOS DO RIO E DE SANTOS: UMA AVALIAÇÃO PARA 1995, 1996 E 1997</i>	119
CONCLUSÃO	122
BIBLIOGRAFIA	127
<i>ESTUDOS</i>	127
<i>ESTATÍSTICA</i>	133
<i>DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO</i>	133
ANEXOS	138
<i>ANEXO 1 — GLOSSÁRIO</i>	138
<i>ANEXO 2 — MAPAS</i>	143
<i>Mapa Ferroviário Brasileiro</i>	143
<i>Representação geográfica dos portos controlados e conexões: CDRJ</i>	144
<i>Representação geográfica do Porto de Santos e conexões: CODESP</i>	145
<i>Áreas de influência</i>	146
<i>Mapa do porto do Rio de Janeiro</i>	147
<i>Mapa do porto de Santos I</i>	148
<i>Mapa do porto de Santos II</i>	149
<i>ANEXO 3 — LEGISLAÇÃO</i>	150
<i>Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993</i>	150

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do modelo brasileiro de organização portuária	45
Figura 2 - Os grandes fluxos do comércio mundial de mercadorias em 1990 (em bilhões de dólares)	47
Figura 3 - Contêineres de diferentes dimensões em situação de empilhamento duplo (<i>double stack</i>)	51
Figura 4 - Conjunto de atividades que são realizadas nos portos	72
Figura 5 - Fórmulas a partir do INCOTERMS	83
Figura 6 - Caracterização da situação padrão	91
Figura 7 - Sistema de Pagamentos no Porto de Santos I.....	115
Figura 8 - Sistema de Pagamento no Porto de acordo com o contrato <i>liners</i>	118

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Características dos Portos Brasileiros	33
Quadro 2 - Modelos de organização portuária.....	39
Quadro 3 - Funções típicas de autoridade portuária	40
Quadro 4 - Modelos Gerenciais	41
Quadro 5 - Greves de Maio até Dezembro de 1998	65
Quadro 6 - Tipos de contrato na navegação.....	82
Quadro 7 - Custos na Exportação CIF.....	84
Quadro 8 - Composição dos Preços dos Serviços Portuários.....	89
Quadro 9 - Produtos selecionados, segundo o porto	89
Quadro 10 - Situação Padrão	91
Quadro 11 - Tarifa Portuária Santos.....	94
Quadro 12 - Tarifa Portuária Rio de Janeiro.....	94
Quadro 13 - Trabalhadores Avulsos*	105
Quadro 14 - Navio Padrão.....	110
Quadro 15 - ATP cobrado em 1995 a preço de 1997	113
Quadro 16 - ISS a preço de 1997	113
Quadro 17 - AITP para carga geral.....	114

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Investimento das estatais do setor de transporte — 1980-93 (US\$ bilhões).....	30
Tabela 2 - Porto de Antuérpia: efeito da mecanização na força de trabalho da orla marítima	55
Tabela 3 - Portos da Costa Oeste dos EUA: efeito dos contêineres sobre a produtividade dos estivadores	55
Tabela 4 - Simulação de Resultados para contêiner cheio de exportação no TECON* (preço constante dezembro/1997).....	98
Tabela 5 - Produtividade Média Anual	100
Tabela 6 - Custo da mão-de-obra avulsa (Faina 6.2) por ton. — Rio de Janeiro (preço constante dez./1997)	107
Tabela 7 - Custo da mão-de-obra avulsa (Faina 6.2) por ton. — Santos (preço constante 1997).....	108
Tabela 8 - Preço de Praticagem e Rebocadores no Porto do Rio de Janeiro (preço 1997)	111
Tabela 9 - Preço de Praticagem e Rebocadores no Porto de Santos (preço 1997)	111
Tabela 10 - Porto de Santos 1995 (preço de 1997)	119
Tabela 11 - Porto de Santos 1996 (preço 1997)	119
Tabela 12 - Porto de Santos 1997 (preço 1997)	119
Tabela 13 - Porto do Rio de Janeiro 1995 (preço 1997)	120
Tabela 14 - Porto do Rio de Janeiro 1996 (preço 1997)	120
Tabela 15 - Porto do Rio de Janeiro 1997 (preço 1997)	120

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Mudança nas relações Capital/Trabalho nos portos de Salvador e Aratu	67
Gráfico 2 - Número de funcionários da CDRJ e CODESP.....	70
Gráfico 3 - Tarifa Portuária	99
Gráfico 4 - Produtividade e Custo.....	100
Gráfico 5 - Custo da mão-de-obra avulsa por tonelada	109

LISTA DE SIGLAS, ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

§ — parágrafo;	Transatlântica;
20' — 20 pés ou 1 TEU;	CODESP — Companhia Docas do Estado de São Paulo;
40' — 40 pés ou 2 TEU's;	CONFECON — Conselho Federal de Economia;
ABET — Associação Brasileira de Estudos do Trabalho;	CORECON – RJ — Conselho Regional de Economia do Rio de Janeiro;
ABTP — Associação Brasileira dos Terminais Portuários;	COSIPA — Companhia Siderúrgica Paulista;
AFRMM — Adicional Fundo de Renovação da Marinha Mercante;	CVRD — Companhia Vale do Rio Doce;
AITP — Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso;	DCN2 — Diário do Congresso Nacional, seção II;
ANPEC — Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia;	Dep. — Deputado;
AP — Autoridade Portuária;	DETEC — Departamento Técnico;
art. — Artigo;	DIEESE — Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos;
ATP — Adicional de Tarifa Portuária;	DNER — Departamento Nacional de Estradas de Rodagem;
BNDES — Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;	DNTA — Departamento Nacional de Transporte Aquaviário;
CADE — Conselho Administrativo de Defesa Econômica;	DOU — Diário Oficial da União;
CAP — Conselho de Autoridade Portuária;	DWT — <i>Deadweight</i> ;
CCT — Convenção Coletiva de Trabalho ¹ ;	EXW — <i>Ex Works</i> (A Partir do Local de Produção);
CDRJ — Companhia Docas do Rio de Janeiro;	FAS — <i>Free Alongside Ship</i> (Livre no Costado do Navio);
CEPAL — Comisión Económica para América Latina y el Caribe;	FGV — Fundação Getulio Vargas;
CESIT — Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho;	FI — <i>Free-in to vessel</i> (livre de despesas de embarque);
CFR — <i>Cost and Freight</i> (Custo e Frete);	FIESP — Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;
CIF — <i>Cost, Insurance and Freight</i> (Custo, Seguro e Frete);	FIPE — Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas;
CLT — Consolidação das Leis do Trabalho;	FIO — <i>Free In And Out to Vessel</i> (Livre de despesas de embarque e desembarque);
CNI — Confederação Nacional da Indústria;	
CNNT — Centro Nacional de Navegação	

¹ Nesse trabalho será utilizada a expressão Convenção Coletiva de Trabalho porque há muitas controvérsias jurídicas na utilização do termo "Contrato Coletivo de Trabalho". *Vide*: Maciel (1993), Franco Filho (1993) e Rands (1993).

FOB — <i>Free on Board</i> (livre a bordo do navio);	PIMOP — Programa Integrado de Modernização Portuária;
FUNDAF — Fundo de Desenvolvimento da Atividade Fazendária;	PND — Programa Nacional de Desestatização;
GEIPOT — 1965, Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes — 1969, Grupo de Estudos para Integração da Política de Transportes — 1973, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes;	PORTOBRÁS — Empresa de Portos do Brasil S/A;
GEMPO — Grupo Executivo para a Modernização dos Portos;	RFFSA — Rede Ferroviária Federal S.A.;
GRT — <i>Gross Registered Tonnage</i> ;	RSR — Repouso Semanal Remunerado;
ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;	SDAS — Sindicato dos Despachantes Aduaneiros de Santos;
IE/UFRJ — Instituto de Economia/Universidade Federal do Rio de Janeiro;	Sen. — Senador;
IED — Investimento Externo Direto;	SENAI — Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial;
IERJ — Instituto dos Economistas do Rio de Janeiro;	SINDARMA — Sindicato Nacional das Empresas de Navegação;
IGP-DI — Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna;	SINDECON – RJ — Sindicato dos Economistas do Rio de Janeiro;
INCOTERMS — <i>International Commercial Terms</i> ;	SUNAMAM — Superintendência Nacional da Marinha Mercante;
INPC — Índice Nacional de Preços ao Consumidor;	TAB — Tonelagem de Arqueação Bruta;
IOB — Informações Objetivas (Boletim);	TECON — Terminal especializado de contêineres;
IPI — Imposto sobre Produtos Industrializados;	TEU — <i>Twenty Equivalent Unit</i> , unidade de medida equivalente a um contêiner de 20 pés. (pl.: TEU's);
ISO — <i>International Standards Organization</i> ;	THC — <i>Terminal Handling Charge</i> ;
ISS — Imposto sobre Serviços de qualquer natureza;	TMP — Taxa de Melhoramento dos Portos;
MF — Ministério da Fazenda;	ton. — Tonelada;
MP — Medida Provisória;	TPB — Tonelada de Porte Bruto;
MT — Ministério dos Transportes;	TST — Tribunal Superior do Trabalho;
OGMO — Órgão Gestor de Mão-de-Obra;	TUP — Taxas de Utilização do Porto;
OIT — Organização Internacional do Trabalho;	TVV — Terminal de Vila Velha;
PIB — Produto Interno Bruto;	UFF — Universidade Federal Fluminense;
	UFIR — Unidade Fiscal de Referência;
	UNCTAD — <i>United Nations Commission for Trade and Development</i> ;
	v.g. — <i>Verbi gratia</i> , por exemplo;

RESUMO

A presente dissertação tem como objetivo analisar alguns elementos do debate sobre modernização dos portos que se travou na década de 90 no Brasil, principalmente, no que se refere a aspectos de reforma institucional e aos “custos portuários”. A reforma institucional no sistema portuário nacional deu-se a partir da implementação da Lei nº 8.630/93 por meio de “privatização” que, neste caso, deve ser caracterizada uma vez que não significa a venda de ativos nem concessão, assumindo um formato muito peculiar no Brasil. Os altos “custos portuários” foram o principal argumento utilizado para justificar a reforma institucional. O significado de “custo portuário” também possui inúmeras dificuldades e apresenta-se de várias formas. Sua utilização na avaliação dos problemas do sistema portuário nacional, sem as devidas considerações sobre suas limitações, levou a inúmeros equívocos no processo de formatação da Lei. O principal equívoco foi a desconsideração da estrutura de mercado do setor portuário que é identificada, nesta dissertação, como de oligopólio concentrado. Ou seja, um mercado no qual a competição via preços deve ser descartada como procedimento regular.

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação teve como orientação inicial buscar compreender os números que passearam e passeiam pela mídia nacional, principalmente a imprensa, sobre os “altos custos dos portos brasileiros”. Além de pretender entender as formas de cálculo de tais custos, tenta-se perceber o contexto no qual tal debate se deu e, portanto, como o argumento dos “altos custo portuários” foi utilizado no processo de elaboração e na fase de implementação da Lei nº 8.630/93.

Nosso ponto de partida é uma discussão sobre Custo Brasil, ao qual o custo portuário foi “ancorado”. A principal mensagem do Custo Brasil em relação à questão dos portos é: “A privatização dos portos traz como perspectiva a recuperação da infra-estrutura portuária do país, abandonada em termos de investimento após a extinção da PORTOBRÁS no início dos anos 90. A redução dos custos portuários representa outra meta da privatização. As tarifas brasileiras estão entre as mais caras do mundo, fato que contribui significativamente para incrementar o Custo Brasil. Dessa forma, o benefício maior da transferência dos portos à iniciativa privada não é arrecadar recursos para o Tesouro, mas dotar o país de melhores condições de escoamento das exportações, possibilitando maior competitividade ao produto nacional.” (Almeida, novembro/1996)

A citação feita no parágrafo acima assinala a privatização e o custo portuário como elementos chave do debate sobre sistema portuário travado nos anos 90 no Brasil. Nesse debate, a privatização foi apontada como principal medida para redução dos custos portuários e conseqüentemente do Custo Brasil. A citação também aponta uma das idéias defendidas no presente trabalho. A idéia de que expressão Custo Brasil está intimamente ligada ao programa político de cunho neo-liberal. Enquanto “número”, as metodologias de cálculo do Custo Brasil possuem dificuldades. Por isso, na introdução desta dissertação, aponta-se algumas críticas à noção de Custo Brasil, tanto a que representa um conjunto de proposta liberalizantes quanto a que significa um “índice”.

O corpo da dissertação destina-se à investigação dos elementos do debate sobre a modernização dos portos citados acima. Então, faz-se, dois movimentos analíticos: discute-se no primeiro capítulo o processo de privatização do sistema portuário no Brasil e alguns de seus efeitos, e, no segundo, detém-se à questão do “custo portuário” no que se refere à sua conceituação e metodologias de cálculo.

O primeiro capítulo busca caracterizar as mudanças que ocorreram em função da implementação da Lei nº 8.630/93. Despender um capítulo na análise do processo de privatização do sistema portuário no Brasil é importante, sobretudo, porque a implementação do referido diploma legal, em tese, “reduziria o custo portuário” por meio da eficiência privada, descentralização e flexibilização do mercado de trabalho portuário. Além disso, faz-se necessário caracterizar o processo tendo em vista que, no setor portuário, a privatização não possui seu significado mais intuitivo, ou seja, não representa necessariamente a transferência de propriedade do setor público para o privado. Há de se perceber o grau de envolvimento entre o público e o privado no setor no caso brasileiro. Também é nesse capítulo que são

feitas observações sobre a estrutura do mercado portuário, visto sua importância para se notar os limites da utilização do “custo portuário” como indicador de eficiência.

Considerações sobre o mercado de trabalho são igualmente enfatizadas porque na segunda metade do século XX o progresso tecnológico ocasionou uma importante redução na demanda por mão-de-obra portuária e contribuiu para diminuição do caráter sazonal deste mercado. Por todo o mundo, foram feitas reformas no sistema portuário nas quais um dos principais motivos, segundo Baird (1998), foi a redução do número de trabalhadores e no Brasil não haveria de ser diferente. Além disso, tais considerações dão suporte à discussão sobre o binômio custo portuário versus mão-de-obra, feita no capítulo dois, uma vez que se deve considerar as diferentes formas de contratação existentes no país para uma das formas de cálculo do custo portuário.

No segundo capítulo, persegue-se mais de perto o entendimento dos números sobre os custos de operação dos portos nacionais. Para tanto, reuniu-se, numa resenha crítica, alguns trabalhos que tratam da questão. Percebe-se, em primeiro lugar, que não há uma unidade metodológica de cálculo dos custos portuários. Nem mesmo a definição de “custo portuário” é construída da mesma forma. Em segundo, os custos portuários calculados por esses trabalhos tinham por objetivo responder diferentes questões, por exemplo: os portos nacionais são mais baratos ou mais caros do que portos em outros países? Qual é a participação da mão-de-obra avulsa na composição percentual dos custos portuários no Brasil? Qual é a participação percentual do “custo portuário” no custo da cadeia logística de um determinado produto? Em alguns trabalhos foram realizadas comparações internacionais; em outros, somente entre portos nacionais. Por último, não se pode deixar de mencionar que tais trabalhos são feitos para momentos distintos, o que traz dificuldades adicionais principalmente em função das enormes e constantes mudanças que ocorreram na legislação portuária na última década.

Para a melhor compreensão do custo portuário no Brasil, pretende-se também apresentar no capítulo 2 uma das maneiras possíveis de se fazer tais cálculos. Para tanto, são selecionados os terminais de contêineres dos portos de Santos e do Rio de Janeiro nos anos de 1995 a 1997. Não foi uma escolha aleatória. As justificativas para essa escolha encontram-se nos propósitos iniciais da dissertação. O objetivo seria avaliar se houve ou não redução do custo portuário após implementação parcial da Lei dos Portos. Entretanto, os inúmeros limites desse tipo de cálculo foram notados e, portanto, o quanto são confusos os gráficos e números divulgados pela imprensa no Brasil nesta década. Desta forma, o cálculo do custo portuário, apresentado no capítulo 2, tem por objetivo compreender a prática de cálculo no dia-a-dia dos usuários dos terminais. Saber se os portos do Rio de Janeiro e de Santos ficaram mais baratos ou mais caros ao longo dos anos 1995, 1996 e 1997 tornou-se secundário na análise.

O leitor está convidado a navegar neste texto ... e boa viagem.

INTRODUÇÃO

O debate sobre modernização dos portos no Brasil ganhou orientação radicalmente nova após a eleição de Fernando Collor de Melo no final do ano de 1989. A partir desse governo, a política portuária brasileira na década de 90 vem seguindo um programa de privatização orientado pelas idéias neoliberais² que, no final da década de 70, tiveram na Inglaterra, com a eleição de Margareth Thatcher, e nos Estados Unidos, com a eleição de Ronald Reagan, o início de sua difusão no mundo capitalista desenvolvido. O ideário neoliberal obteve maior fôlego com o fim do comunismo soviético e a “queda do Muro de Berlim”³ e encontrou uma brecha na América Latina após a crise da dívida externa no começo da década de 80 que solapou os países desse continente.

O Projeto de Lei nº 08/91, pelo qual o Poder Executivo submeteu a apreciação do Legislativo seu plano de reestruturação do Sistema Portuário Nacional, foi encaminhado ao Congresso Nacional em fevereiro de 1991 e representou a busca da implementação de políticas liberalizantes como solução para a crise por que o setor passava desde o começo da década de 80. Esse conjunto de propostas para o setor portuário constituía uma das bandeiras da política de cunho liberal que o governo Collor apresentava como solução para a crise econômica, política e social que o Brasil enfrentava, e continua enfrentando. Assim, o Projeto de Lei nº 08/91 propôs privatização e desregulamentação, ou seja, redução drástica da interferência do Estado no setor portuário em várias esferas, da administração e exploração dos terminais às relações de trabalho.

Com o desenrolar do processo, o debate sobre os portos foi sendo absorvido pela questão mais ampla do CUSTO BRASIL. O uso da expressão Custo Brasil, o diagnóstico e as propostas a ela vinculados surgiram em debates ocorridos no interior do Grupo Permanente de Política Industrial (GPPI), um órgão de assessoramento da presidência da FIESP. Inicialmente, era chamado de “Fator Brasil” e significava “os fatores diferenciais de custos que a indústria brasileira tinha em relação aos outros países” (Revista da Indústria, 29/7/1996: 7). A mudança do termo para Custo Brasil se deu quando o trabalho da FIESP teve repercussão nos meios de comunicação e nos documentos governamentais. Segundo a reportagem da Revista da Indústria, a mudança da expressão indicaria sua maior abrangência pois passava a denunciar os custos que não dependiam da indústria (idem: 8). Entende-se no presente trabalho que tal mudança de terminologia representou também uma alteração em seu significado, passando a indicar somente os componentes de custo das firmas cuja redução dependeria, basicamente, de ações do governo federal.

² “Portos e hidrelétricas à venda” (Jornal do Brasil, 28/6/1996, p.17), “Rumo à privatização” (O Globo, Coluna de George Vidor, 18/12/1995, p.17), “Porto do Rio terá terminais privados” (O Globo, 21/9/1995, 2.ed., p.32), “Governo inclui portos na privatização” (O Globo, 14/9/1995, p.32), “Porto do Rio poderá privatizar operações com contêineres” (O Globo, 14/9/1995, p.29).

³ Vide: Gonçalves (1994: 20-24).

No debate atual, a expressão Custo Brasil apresenta diferentes definições⁴. É visível seu caráter anfótero pois, dependendo do objetivo do texto, a expressão assume significados variados, englobando algumas discussões e desprezando outras, sempre ressaltando o enfoque mais conveniente em cada contexto. Por exemplo, Custo Brasil foi entendido como “as ineficiências no campo da infra-estrutura e distorções de natureza financeira e tributária que reduzem a competitividade dos produtos brasileiros” (Mendonça de Barros et.al., 1997: 3). Ou ainda, “todos os custos extra-fábrica incidentes sobre o produto, que reduzem, e até eliminam, sua competitividade frente aos concorrentes estrangeiros, quer no mercado internacional, quer no mercado brasileiro” (Velasco e Lima, março/1998: 2). Ambas as definições compreendem somente os elementos extra-fábrica e, dessa forma, distanciam-se da idéia de Fator Brasil. São definições que também desconsideram a questão dos encargos sociais⁵, reconhecidamente, um dos componentes do Custo Brasil. Essa controvérsia sobre encargos sociais remete-se ao início da década de 90. Atualmente, ela está bem mais “fria” e o consenso entre os executivos das multinacionais instaladas no Brasil é cada vez maior de que a legislação trabalhista é satisfatória. Conforme o relatório anual do *World Economic Forum*, na “classificação geral do item custo dos encargos trabalhistas, o Brasil alcançou a 36ª colocação, à frente de China, Hong Kong, Tailândia, Cingapura, Zimbábue — internacionalmente reconhecidos pelo baixo grau de proteção aos seus trabalhadores — e atrás das potências européias, como França, Alemanha e Itália, campeãs de rigidez trabalhista. A Argentina (...) aparece em 34ª lugar” (“Multinacionais aprovam CLT”. *Jornal do Brasil*, 17/01/2000).

Segundo o trabalho publicado pelo Banco Mundial (1996), Custo Brasil é o custo de se fazer negócios em nosso país, ou melhor, é uma expressão que reúne os obstáculos externos ao crescimento de firmas instaladas em nosso território. Obstáculos internos teriam sido superados, uma vez que as

⁴ Mendonça de Barros et.al. (1997: 3); Velasco e Lima (março/1998: 2); Banco Mundial (1996); Oliveira (1996: 159); Lima, Nassif & Carvalho Jr. (1997); Cavalcanti & Compans (1999).

⁵ Quando se fala do componente trabalho do Custo Brasil refere-se ao debate que se seguiu aos trabalhos de Pastore (“A flexibilização do mercado de trabalho e Contratação Coletiva” de 1994), da FIESP (“Encargos Sociais” de 1993) e do IOB (Informações Objetivas, Boletim 28 de 1993) defensores da tese de que “os encargos sociais representam um gasto adicional equivalente a pouco mais do que é gasto com a remuneração direta paga ao trabalhador” (Santos, 1995: 1). Associada a essa argumentação estava a idéia da necessidade da redução dos encargos sociais para diminuir o custo do trabalho no país, flexibilizar o mercado de trabalho e, conseqüentemente, elevar o nível de emprego e melhorar as condições de competitividade internacional do país. Dentro deste debate há outro conjunto de trabalhos que se contrapõem a estas proposições, a saber: “Os Encargos Trabalhistas no Brasil” do DIEESE (1993), “O sistema previdenciário brasileiro: diagnóstico e perspectiva de mudanças” do B. Azeredo (1993), “Emprego, Salário, Rotatividade e Relações de Trabalho em São Paulo” relatório de pesquisa do CESIT (1994) e “Análise Comparativa da competitividade da Indústria Manufatureira Brasileira (com ênfase nos determinantes do custo do trabalho)” do Amadeo (1994). Esses últimos advogam que os encargos sociais na folha de pagamento das empresas tem um peso bem menor do que o apontado pelos trabalhos do Pastore, da FIESP e do IOB. “Esta diferença de resultados surge de uma concepção distinta em relação à natureza do significado dos encargos sociais” (idem: 2). Enquanto Pastore calculou que eles representam 102% dos salários; o DIEESE defende que essa relação não passa de 25%. Isto porque o trabalho do Pastore considera descanso semanal remunerado, as férias, o décimo terceiro, etc. como encargos sociais. Assim se reduz a base de cálculo e amplia-se o montante considerado encargos. O DIEESE, por sua vez, utiliza critérios internacionais segundo os quais encargos são as contribuições destinadas a fundos coletivos que financiam políticas gerais, como Previdência, o SENAI, etc. Tudo o que é apropriado pelo trabalhador é parte do seu salário. E, desta forma, o DIEESE chegou aos referidos 25%. (Entrevista com Sérgio Mendonça, “A política macroeconômica ignora o desemprego”, *Jornal dos Economistas*. Rio de Janeiro: CORECON-RJ – SINDECON-RJ – IERJ, março/1999, p. 10-12).

firmas apresentaram, de acordo com o referido relatório, aumentos de produtividade do trabalho da ordem de 40% no período de 1990 a 1995 (Banco Mundial, 1996: v). O estudo aponta que “antes do Plano Real o principal fator [do Custo Brasil] era a alta taxa de inflação, que inibia investimentos, desorganizava os preços e obscurecia o horizonte de negócios do país. Com a estabilidade, juro e câmbio, as âncoras do Plano Real, passaram a contribuir mais decisivamente” (Gazeta Mercantil, 23/7/1996: A-8). O relatório do Banco Mundial também entende como componentes do Custo Brasil os encargos sociais, a infra-estrutura de transportes (particularmente os portos), o sistema tributário e a instabilidade “institucional”.

Para Oliveira (1996: 159), “o ‘Custo Brasil’ representa perda de competitividade de empresas nacionais que, do ponto de vista microeconômico, seriam comparáveis às suas concorrentes estrangeiras, mas que pela influência de fatores sistêmicos acabam perdendo terreno no mercado internacional, isto é, não conseguem produzir tão bem e tão barato quanto seus competidores externos. ‘Custo Brasil’ pode ser entendido como ônus adicional ao padrão internacional de custos associados a desvantagens peculiares ao ambiente brasileiro provocadas por distorções de política, falhas de governo ou dos mercados.”⁶ Esse autor considera um conjunto mais amplo de componentes do Custo Brasil do que o Banco Mundial. Além das distorções do sistema tributário, do excesso de encargos trabalhistas, da precariedade da infra-estrutura de transportes e da instabilidade de regras, Oliveira observa a precariedade da infra-estrutura de comunicações e energia, a inadequação do sistema financeiro, o excesso de regulamentação e de burocratização, e, a precariedade da infra-estrutura social (saúde e educação) (Oliveira, 1996: 160-161).

Ambos os trabalhos mostram, de maneira clara, que o discurso do Custo Brasil não está somente relacionado a um diagnóstico, mas também veicula um conjunto de propostas (MF, 1997) sobre as quais há consenso. Tanto Oliveira (1996: 159) quanto o Banco Mundial (1996) evocam o discurso do Custo Brasil para justificar reformas estruturais e constitucionais, tais como: reforma tributária; desoneração da folha de pagamentos com a flexibilização de encargos constitucionais; quebra de monopólios constitucionais e das restrições da participação ao capital estrangeiro nas área de infra-estrutura; concessão de serviços públicos ao setor privado e privatizações; eliminação das restrições ao capital estrangeiro; retomada do Programa Federal de Desregulamentação, iniciado com o Decreto nº 99.180/90, etc. Dessa forma, as propostas formuladas são orientadas pelas idéias-chave de liberalização

⁶ Como apontam Lima, Nassif & Carvalho Jr. (1997), “o consenso que se formou em relação à premência de reduzi-lo — notadamente os custos associados aos serviços de infra-estrutura — decorre de seus efeitos positivos sobre ganhos de comércio. Ao considerar a redução pura e simples desses custos, procurando fazê-los convergir para um nível próximo do padrão internacional, esse debate associa a maximização dos ganhos de comércio apenas aos custos de oportunidade subjacentes às trocas internacionais. Em outras palavras, a redução do ‘Custo Brasil’ estaria baseada na teoria clássica dos custos comparativos, em que o padrão de comércio resulta dos custos relativos entre os países. Nesse caso, as possibilidades de magnificar os ganhos de comércio ficariam condicionados pelas fontes de vantagens comparativas estáticas. Em oposição, à medida que a redução dos custos dos serviços de infra-estrutura estivesse associada à geração de economias de escala e a externalidades positivas, os ganhos de comércio resultantes poderiam ser ainda maiores, tendo em conta todos os impactos daquelas sobre o padrão de comércio”.

do comércio exterior, de privatização, de desregulamentação da economia doméstica e de outras reformas estruturais⁷. Tal agenda, tão debatida por entidades como FIESP e CNI, frutificou no governo Collor frente ao imperativo de contrabalançar os danos causados ao setor produtivo em decorrência do alto grau de abertura da economia nacional, que se seguiu ao notável (e quase completo) rebaixamento das barreiras tarifárias e não-tarifárias, e, à sobrevalorização cambial⁸. Estava criado o ambiente propício para a mobilização e, se necessário, criação de uma variedade de instrumentos para aumentar a competitividade das empresas, tanto das exportadoras quanto daquelas voltadas para o mercado interno⁹. O Projeto de Lei nº 08 foi um desses instrumentos. Não é à toa que o discurso do Custo Brasil tem sua gênese na FIESP e que sua tramitação foi marcada por muitas disputas no Congresso Nacional¹⁰.

Nesse contexto, avalia-se que a mudança da expressão Fator Brasil para Custo Brasil indicaria, além do que foi apontado acima — isto é, identificação e eliminação de obstáculos ou estrangulamentos “extra-fábrica” ao sistema produtivo brasileiro para que afetassem positivamente a competitividade de nossas firmas frente ao alto grau de abertura de nossa economia —, a busca de consenso junto à opinião pública em torno da agenda liberal que envolveu, e envolve, um certo desconforto político para os governantes, tendo em vista a dimensão crítica alcançada pela crise social no país¹¹, como efeito colateral da implementação de tal política econômica¹².

⁷ “a redução de preços na área da infra-estrutura, sobretudo dos serviços portuários e de transporte ferroviário, cuja desestatização está em curso [tem significativa repercussão sobre as estruturas de custo de produção e de exportações de amplas parcelas do setor produtivo]. Este é o resultado que se espera do programa de privatização, da concessão de serviços públicos e da flexibilização dos monopólios estatais: promover, via aumento do investimento privado, transformações estruturais nas condições de oferta de serviços básicos capazes de gerar, por um lado, aumentos de produtividade no interior das empresas envolvidas e, por outro lado, economias externas que resultem na elevação do nível de eficiência do conjunto do sistema econômico — convergindo ambos os processos para reduzir os custos da produção corrente, do investimento e, ao final, das exportações do país. Com efeito, é entendida como oportunidade de reestruturação do aparelho produtivo, visando dar suporte ao programa de estabilização e à abertura externa, que a meta de redução do ‘Custo Brasil’ assume sua dimensão maior” (MF, 1997).

⁸ De acordo com Oliveira (1996: 78), “a tarifa média [de importação] caiu de 35% em 1989 para 32% em 1990 e 25% em 1991, chegando a 14% em 1994 e 13% em 1995, e mesmo os setores fortemente protegidos, como a informática, foram submetidos a maior exposição à concorrência internacional. Diminuíram, além disso, controles e entraves burocráticos à atividade importadora”. *Vide*: Gonçalves (1994); Moreira & Correia (1996).

⁹ Este argumento foi desenvolvido com base no capítulo 9 de Chesnais (1996). *Vide*: MF (1997).

¹⁰ Foram apresentadas inúmeras emendas e elaborados outro tanto de substitutivos, resultado da ação dos vários *lobbies* que se fizeram representar na casa Legislativa. Os trabalhadores contaram, segundo reportagem da Revista Veja, com uma bancada de aproximadamente 150 (cento e cinquenta) Deputados e Senadores (“A máfia da estiva”, Revista Veja, 13/5/1992). Por outro lado, o Governo “deixava-se representar pelos empresários”, parafraseando o Dep. José Reinaldo Tavares (PFL-MA) (Brasil — DCN2, 19/8/1992). Os empresários (exportadores e armadores) também tinham a seu favor a imprensa, principalmente a escrita, de acordo com discurso do Sen. Mansueto Lavor (PMDB-PE) (*idem*). *Vide*: OLIVEIRA, C.C. “A ‘modernidade’ chegando aos portos brasileiros”. Associação Nacional de História (ANPUH)/99-Florianópolis; OLIVEIRA, C.C. *A Lei de Modernização dos Portos: o caso do Porto do Rio de Janeiro* Niterói: UFF/Faculdade de Economia, 1996. (Trabalho de Conclusão de Curso).

¹¹ Este argumento foi desenvolvido com base em Gonçalves (1994: 21-22).

¹² Uma das dimensões da crise social no Brasil é o desemprego. *Vide*: Textos apresentados no Seminário “Desemprego: Desafio e perspectivas na virada do século”. Rio de Janeiro: CORECON-RJ, IERJ, SINDECON-RJ, CONFECON, IE/UFRJ, ABET, Clube de Engenharia, DIEESE. Realizado em 8 e 9 de setembro de 1998.

O trabalho do MF (1997) argumenta que a longa convivência com a inflação e com o baixo grau de abertura de nossa economia ao exterior fez cristalizar um conjunto de fatores institucionais e econômicos que, historicamente, vêm gravando as exportações do país. “Desde o início do Plano Real”, segue o relatório, “várias medidas têm sido adotadas para eliminar esses focos de ineficiência que compõem o chamado ‘Custo Brasil’, com vistas a aumentar a competitividade da produção doméstica e a atratividade da inversão de capitais na economia brasileira” (MF: 1997). Essa citação aponta alguns dos contextos nos quais a expressão Custo Brasil aparece.

Em primeiro lugar, o consenso formado em torno da redução do Custo Brasil está ligado a idéia de que “não é a desvalorização nominal do câmbio e, sim, os ganhos reais de produtividade microeconômica e a elevação da eficiência econômica sistêmica que são fatores capazes de viabilizar a expansão, em bases a longo prazo sustentáveis, das exportações, pré-requisito para aceleração do crescimento do país” (MF, 1997)¹³. Ou seja, que, de acordo com o discurso oficial, até janeiro de 1999, que a taxa de câmbio mantida pelo Banco Central não estava sobrevalorizada do ponto de vista real; e sim, que nossa economia apresentava problemas estruturais que reduziam nossa produtividade média.

Uma das medidas para a redução do Custo Brasil e, portanto, para a elevação eficiência econômica sistêmica foi a liberalização do comércio que teria permitido elevados níveis de crescimento da produtividade ao expor o mercado interno à concorrência do importado¹⁴. Muitos autores observaram esse aumento de produtividade nas firmas instaladas em território nacional, entre eles o Banco Mundial (1996), como mencionado anteriormente, Franco (1996)¹⁵ e Bielschowsky & Stumpo (1996). Entretanto, há muitas controvérsias sobre os determinantes de tal aumento. A leitura do texto de Franco

¹³ Mesmo argumento de Franco (1996). A obtenção de superávits na Balança Comercial por conta do aumento de produtividade revela subjacente a idéia da promoção do crescimento por meio de liberalização do comércio (Hirst e Thompson, 1998: 88), seguindo proposta da Organização Mundial do Comércio (OMC). “Os níveis de preços e as taxas de câmbio sempre se ajustam de modo que cada país seja um produtor a baixo custo de alguma mercadoria. Se uma nação tem uma vantagem absoluta em termos de produtividade, esses ajustamentos levarão este país a desfrutar de maiores salários e rendas. Grosso modo, os países podem ser competitivos, seja na base de baixos salários e taxas de câmbio desvalorizadas, seja na base de elevados níveis absolutos de produtividade. Por esta razão, o sucesso das exportações em si, ou mesmo do superávit comercial, são medidas enganosas da competitividade nacional. A possibilidade de se competir no comércio internacional na base de altos níveis de produtividade e rendas elevadas é algo que se deve perseguir” (*apud* Franco, 1996). Para Franco, a produtividade é o melhor indicador para definir o grau de competitividade. Essa idéia de aumento de produtividade, associada à de crescimento econômico, tem como corolário a abertura comercial, em consonância a Teoria Clássica das Vantagens Comparativas.

¹⁴ A liberalização do comércio também impediu que se retomasse a espiral inflacionária nos primeiros momentos do Plano Real (Oliveira, 1996: 79).

¹⁵ Franco (1996) ainda completa: a manutenção de altas taxas de crescimento da produtividade representa uma extraordinária novidade no tocante às características básicas do crescimento econômico brasileiro. Quando a produtividade se mantém crescendo velozmente, a empresa, segundo Franco, pode, ao mesmo tempo, aumentar salário, reduzir custo e reduzir preço, ou seja, transferir o aumento de produtividade em parte para salários, em parte para o consumidor e em parte para si própria. Franco concorda com a tese defendida em um relatório do Banco Mundial de 1994 de que os diferenciais de crescimento de produtividade a nosso favor (*vis-à-vis* nossos parceiros) recomendaria a apreciação cambial como decorrência natural, uma vez que, “ao evitar a apreciação e, portanto, manter um mega-superávit comercial a fim de prosseguir acumulando reservas velozmente, o país estaria concedendo um subsídio aos exportadores e incorrendo em custos derivados de manter um estoque excessivo de reservas internacionais” (*apud* Franco, 1996).

(1996) induz a compreensão de que a produtividade cresceu em função dos efeitos positivos do processo de abertura sobre o dinamismo tecnológico. Mas, e Bielschowsky & Stumpo (1996) entendem que elevação da produtividade ocorrida nos últimos anos foi motivada essencialmente por racionalização produtiva¹⁶ e não por investimentos em novas tecnologias. De acordo com esses autores, “os ganhos de produtividade associados a demissões de trabalhadores estariam alcançando seu limite (...) daqui para frente, a elevação da produtividade dependerá essencialmente de que se ingresse em um novo ciclo de investimentos em capital fixo, ou seja, dependerá essencialmente da modernização e expansão das fábricas existentes e da inauguração de novas plantas produtivas” (Bielschowsky & Stumpo, 1994: 182).

Portanto, sobre os ganhos “reais” de produtividade microeconômica da economia brasileira, há de se ter cuidado com a argumentação de que o problema agora se refere aos elementos externos à firma, principalmente relacionados ao Custo Brasil, e não mais aos elementos internos à firma, uma vez que houve um ganho da ordem de 40%. Há de se ter cuidado ainda com as dificuldades de se mensurar a produtividade (Griliches, 1987) e com a ilusão estatística causada pelas diferentes metodologias de cálculo da produtividade industrial no Brasil e pelas diferentes fontes de dados (Feijó & Carvalho, 1998)¹⁷ e, sobretudo, com a forma de interpretação dos números encontrados. Pochmann (1998), observa que o debate sobre ganhos de produtividade do trabalho no Brasil na década de 90 baseia-se, principalmente, no conceito também conhecido como produtividade parcial do trabalho que é o quociente entre produto (PIB) e emprego formal. Ou seja, “parcial” pois só observa o segmento organizado da economia brasileira que perdeu cerca de 2,5 milhões de empregos formais frente a um aumento da produção da ordem de 2,2% ao ano ao longo da década de 90. “Nos segmentos não organizados — responsáveis pela geração positiva de ocupações na década de 1990 — não houve ganhos significativos de produtividade do trabalho, pois o ritmo de crescimento econômico foi baixo (...) Os diferenciais de ganhos de produtividade do trabalho (total e parcial) no Brasil parecem indicar distintas estratégias empresariais num contexto competitivo não homogêneo. Frente ao cenário competitivo de baixo crescimento econômico e de forte redução do emprego, os segmentos organizados da economia tendem a combinar, em paralelo, programas de reestruturação de parte das cadeias de produção. O resultado disso indica que os ganhos de produtividade do trabalho foram parciais, pois nos segmentos não organiza-

¹⁶ “Seus elementos básicos (...) incluem desveticização por subcontratação local e por importações, especialização em menos linhas de produto, atualização de modelos, uso mais eficiente dos insumos, redução no volume médio de estoques, controle de qualidade mais rigoroso e redução de defeitos, adaptação mais rápida às exigências da demanda, maiores cuidados com assistência técnica e eliminação de pontos de estrangulamento, redução dos estratos hierárquicos, racionalização do emprego da mão-de-obra (...) nos últimos anos, a produtividade do trabalho na indústria cresceu quase 40%, depois de uma década de estagnação. Os segmentos produtores de insumos básicos e os de bens de capital e de consumo durável (mecânica/eletroeletrônica) lograram elevações espetaculares de, respectivamente, 58 e 51%. Alimentos e demais setores tradicionais também alcançaram substanciais elevações de, respectivamente, 36 e 30%.” (Bielschowsky & Stumpo, 1994: 182)

¹⁷ Há as estimativas sobre a evolução da produtividade na economia brasileira na década de 90 calculadas com base no novo Sistema de Contas Nacionais divulgados pelo IBGE e há as calculadas com base nas Pesquisas Industriais Mensais (PIMs).

dos da economia não teriam havido elevação significativa dessa mesma produtividade” (Pochmann, 1998).

Se, em parte, os obstáculos internos ao crescimento das firmas foram removidos, ainda haveria de se atacar “às muitas mazelas estruturais da economia normalmente arroladas na rubrica ‘Custo Brasil’” (Franco, 1996)¹⁸. Segundo o relatório do Banco Mundial (1996), a baixa produtividade e o alto custo de um porto, v.g., representam um pesado “imposto” implícito às exportações, constituindo um obstáculo ao seu crescimento e que, no caso do Brasil, esse imposto equivaleria aproximadamente a 6% de sobrevalorização cambial.

Sem a pretensão de apresentar uma discussão profunda sobre o tema, não se pode deixar de mencionar que o argumento no trabalho do Banco Mundial (1996), entre outros, de que a ineficiência portuária representa um “imposto implícito” às exportações brasileiras numa situação de atraso cambial baseia-se na discussão controversa sobre os determinantes da taxa de câmbio. Nas aplicações práticas, o desalinhamento da taxa de câmbio é usualmente abordado de acordo com a teoria da paridade do poder de compra. Deixando de lado as inúmeras dificuldades teóricas e práticas para a aplicação do conceito de “paridade do poder de compra”¹⁹, segue-se apresentando o trabalho de Pessoa (1997) assentado no modelo conhecido como “modelo da economia dependente”²⁰ e na teoria clássica dos custos comparativos. Esse autor argumenta que “não é possível afirmar que a melhoria do sistema portuário contribui para a redução do atraso cambial” (Pessoa, 1997: 33). Ele entende que excesso de oferta de bens domésticos e, conseqüentemente, excesso de demanda de bem comerciável indicam uma situação de atraso ou aperto cambial²¹ apontando uma situação de desequilíbrio cambial, ou seja, que o câmbio real corrente é diferente do de equilíbrio. Essa afirmação é corolária da noção de taxa de câmbio real igual ao preço relativo do bem comerciável (ou nos termos do autor, comercializável) sobre o do bem

¹⁸ Aqui percebe-se uma das mudanças de sentido do termo Custo Brasil. Para MF (1997), Custo Brasil são focos de ineficiência, sejam internos ou externos à firma; Franco (1996), por sua vez, compartilha da idéia de que a redução do Custo Brasil depende de ações do governo.

¹⁹ Conforme Zini Jr. (1995: 13), pode-se “dizer que a taxa de câmbio é um dos preços relativos básicos de toda a economia de mercado e a sua importância advém do fato de intermediar todas as transações entre a economia doméstica e o resto do mundo. Em termos conceituais é possível definir em modelos analíticos de equilíbrio geral que a taxa de câmbio é adequada quando reflete a competitividade externa do país, bem como a confiança sobre os fatores macroeconômicos fundamentais da economia. Mas todos esses conceitos trazem profundas dificuldades teóricas e práticas para sua aplicação”. *Vide*: Zini Jr. (1995: 158-159).

²⁰ *Vide*: Zini Jr. (1995: 73-80).

²¹ Segundo Pessoa (1997: 11) existe atraso cambial, do ponto de vista empírico, “quando se observa simultaneamente recessão, indicando excesso de oferta de bens domésticos, e déficit em transações correntes, indicando excesso de demanda por bens comercializáveis. A Inglaterra passou por esta situação na década de 20 ...” e a Argentina, nesta década.

não-comerciável (ou doméstico)²² e de câmbio real de equilíbrio como o preço relativo do bem comerciável contra o bem não-comerciável que produz equilíbrio nos mercados. Em uma situação de atraso cambial, supondo ainda câmbio fixo, o impacto da redução do Custo Brasil (τ) sobre o excesso de oferta de bens domésticos produz um efeito ambíguo: “A redução do Custo Brasil eleva o preço doméstico do bem exportado e reduz o preço doméstico do bem importado. O primeiro efeito reduz a oferta do bem doméstico, o segundo, estimula” (Pessoa, 1997: 32). A elevação da eficiência do Porto de Santos, que é o exemplo utilizado por Pessoa, eleva o aperto cambial se o setor de bem doméstico for insumo intensivo e esse insumo for importado. Ou seja, nem sempre é verdade que desequilíbrios sejam corrigidos com o auxílio de ganhos de eficiência e/ou redução de custos. É necessário saber, segundo Pessoa, em que setor os ganhos incidem. Conclusão que vai, em parte, de encontro com a proposta do Banco Mundial (1996), ressaltando que Pessoa utiliza um arcabouço teórico provavelmente próximo ao do Banco Mundial. Franco (1996), embora tenha uma redação muito “embananada” e também esteja assentado no conceito de taxa de câmbio real do modelo da economia dependente, rejeita a paridade do poder de compra como base para definir a taxa de câmbio de equilíbrio e argumenta que não havia atraso cambial no Brasil e sim uma mudança no câmbio de equilíbrio. A apreciação do câmbio seria uma decorrência natural do aumento da produtividade do trabalho no Brasil. Essa proposição é corolária da idéia de que as taxas de câmbio deveriam refletir as produtividades relativas dos países.

O segundo contexto no qual aparece a expressão Custo Brasil, mencionado na citação do trabalho do MF (1997) na página 19 desta dissertação, refere-se aos fluxos de IED. Os fluxos de IED, do início da década de 80 em diante, foram o fator dominante que dirigiu o crescimento do comércio internacional (Hirst & Thompson, 1998: 87). Para atrair o fluxo de IED para o Brasil, dever-se-ia identificar os gargalos na economia que diminuem a competitividade dos produtos produzidos em território nacional e propor soluções, ou seja, seria necessário criar estímulos e/ou eliminar obstáculos para a atração dos fluxos de IED cuja “distribuição é social e geograficamente desigual em escala mundial (...) quase exclusivamente concentrado nos Estados industriais avançados e em um pequeno número de economias industriais em desenvolvimento rápido” (Hirst & Thompson, 1998: 88). Portanto, às vezes, o Custo Brasil também traz à leitura que as insuficiências da estrutura econômica brasileira, como apontado pelo Banco Mundial (1996) e citado acima, desestimulam a vinda desse tipo de capital para o

²² “O bem comerciável é concebido como um bem composto que inclui bens de exportação (bens que são em parte exportados e em parte produzidos domesticamente) e bens de importação (bens em parte produzidos domesticamente e em parte comprados no exterior). O bem não-comerciável é um bem (composto) que não entra no comércio internacional. O preço do bem comerciável é determinado no mercado internacional. O preço do bem não-comerciável é determinado internamente pela oferta e demanda domésticas. A oferta e demanda dos dois bens são expressas como funções excesso de demanda.” (Zini Jr., 1995: 74) “O que justifica chamar o preço relativo [entre o bem comerciável e o não-comerciável] de taxa de câmbio real? (...) Suponha que o preço nominal do bem não-comerciável seja dado. Então o ajustamento no preço relativo de equilíbrio teria que ocorrer através da mudança no preço nominal do bem comerciável. Se o preço internacional está dado isto significa que a taxa de câmbio tem que se ajustar.” (Dornbusch, 1980 *apud* Zini Jr., 1995: 76, pé de página 24)

Brasil, deixando-nos à margem dos grande fluxos de comércio internacional, colocando importantes limites à recuperação de nossa Balança Comercial²³.

Conforme Hirst e Thompson (1998: 88), a promoção do crescimento por meio de liberalização talvez seja um regime totalmente incapaz de governar os fluxos e as conseqüências do IED. A distribuição do IED não-governada e desnorteada, segundo esses autores, ameaça limitar o crescimento de toda a economia mundial e ainda fixa limites para o crescimento do nível de produção e do emprego nos países mais ricos, limitando a demanda efetiva nos mais pobres. Além disso, esse regime tem-se mostrado inapropriado também ao comércio, dado os acontecimentos na reunião de Seattle, da OMC, no final do ano de 1999²⁴.

A terceira faceta obscura da expressão Custo Brasil advém do fato de estar ligado ao tema da competitividade, mas sobre cujo significado não há consenso, sob vários aspectos. Conforme Haguenaer (1989), “a noção de competitividade não é apreendida da mesma forma pelos vários autores. As diferenças resultam de bases teóricas, percepções da dinâmica industrial e mesmo ideologias diversas e têm implicações sobre a avaliação da indústria e sobre as propostas de política formuladas”. Alguns trabalhos publicados na imprensa²⁵ sobre Custo Brasil associam competitividade à ampliação da participação no mercado (interno e externo) das empresas que operam em uma determinada economia nacional e exportam a partir de suas fronteiras, quer dizer, utilizam um conceito de competitividade classificado como “desempenho” na obra analiticamente mais abrangente de Haguenaer (1989)²⁶. Outras reportagens e trabalhos sobre portos que fazem comparações internacionais (v.g., GEIPOT, 1993) trabalham com o conceito “eficiência de competitividade”, que busca traduzi-la na capacidade de cada empresa de produzir bens com maior eficácia que os concorrentes²⁷.

²³ Vide: Chesnais (1996: 212).

²⁴ Segundo César Nogueira em reportagem na Revista Veja de dezembro de 1999 (“Cai a máscara dos ricos” *apud* SOBRINHO, Barbosa Lima. “No mundo dos enganados”. *Jornal do Brasil*, 13/12/1999), a “lição de Seattle é a de que o liberalismo dos países ricos é uma via de mão única. Vale quando produtos e serviços vêm de lá para cá — mas não quando o fluxo é daqui para lá”.

²⁵ Homem de Melo (outubro/1990) e “Custo Brasil” (*Gazeta Mercantil*, 27/10/1997, p.A-10/A-11).

²⁶ É o conceito mais simples de competitividade, porque facilita a construção de indicadores, e o mais amplo, porque abrange não só as condições de produção como todos os fatores que inibem ou ampliam as exportações de produtos e/ou países específicos, como as políticas cambial e comercial, a eficiência dos canais de comercialização e dos sistemas financeiros, acordos internacionais (entre países ou empresas), estratégias de firmas transnacionais, etc. O conceito desempenho da competitividade, segundo a autora, é *ex-post* porque a considera uma variável resultado de fatores preço e não-preço, dentre os quais a eficiência técnica produtiva que nem sempre é a mais importante (Haguenaer, 1989). “A participação das exportações da firma ou conjunto de firmas (indústria ou nação) no comércio internacional total da mercadoria aparece como seu indicador mais imediato” (Ferraz, Kupfer & Haguenaer, 1995: 1).

²⁷ O conceito eficiência, diferentemente do conceito desempenho, é *ex-ante* pois entende que a competitividade está relacionada ao domínio de técnicas produtivas e que o desempenho no mercado seria sua conseqüência e não sua expressão (Haguenaer, 1989). “Os indicadores são buscados em comparativos de custos e preços, coeficientes técnicos (de insumo-produto ou outros) ou produtividade dos fatores, em termos das *best-practices* verificadas na indústria internacional (Ferraz, Kupfer & Haguenaer, 1995: 2).

Outro aspecto do uso impreciso do conceito de competitividade foi levantado por Krugman. A ambigüidade em torno do significado de Custo Brasil também pode derivar do seu trânsito em relação à competitividade entre nações e à competitividade entre firmas que, segundo Krugman, são coisas distintas. Para este autor, não se pode utilizar o termo competitividade pensando um país como se fosse um como um negócio e o comércio internacional como competição comercial *grosso modo*, como muitos fazem, acusa Krugman. Uma firma não é competitiva, argumenta, quando não consegue oferecer um produto tão bom como seus rivais, ou manter seus custos bastante baixos, provavelmente perdendo uma fatia do mercado e eventualmente abandonando o negócio. Todavia, “o comércio entre as nações é tão diferente da competição entre empresas que muitos economistas consideram a palavra *competitividade*, quando aplicada aos países tão enganadora que acaba sendo essencialmente inexpressiva” (KRUGMAN, Paul. “Competitividade Econômica: mitos e realidades”. *Revista Diálogo*, Rio de Janeiro, Editora Dialogue, nº 4, vol. 25, 1992, p. 3-7). O autor ressalva que apesar da visão que vê um país como sendo exatamente um negócio ser imperfeita; não enfrentar a competição internacional pode às vezes ser injuriosa para com a saúde econômica de um país.

Um dos grandes problemas do debate sobre “custos portuários” no Brasil é justamente o fato de que essa questão ser apreendida em diferentes discussões. Ou seja, às vezes, o argumento dos altos custos portuários no Brasil é relacionado à falta de competitividade de nossas exportações no mercado internacional; por hora, discute-se a competitividade dos terminais portuários, por outra, trata-se de competitividade entre nações. Uns avaliam custo portuário como elemento extra-fábrica tanto para o produtor quanto para o armador. Outros avaliam a eficiência do porto em relação aos seus concorrentes. E aqui observa-se três metodologias, a saber:

- a) a primeira metodologia estima a eficiência do porto a partir de dados das empresas armadoras. A utilização de informações sobre custo dos armadores ou de agências marítimas apontaria a competitividade dessas empresas frente aos seus concorrentes. Contudo, utiliza-se de forma dúbia esse mesmo conjunto de dados pois, ao mesmo tempo que apontaria a competitividade da empresa armadora ou do produtor em relação ao seu concorrente, seria indicador da eficiência dos portos nacionais frente aos estrangeiros. Isto torna nebuloso o limite entre os conceitos desempenho e eficiência da competitividade porque tanto possui um caráter de eficiência produtiva quanto busca caracterizar o desempenho no mercado de determinado terminal portuário. Além disso, a própria base de dados de agências marítimas e de armadores, em geral, apresenta inúmeras dificuldades²⁸;
- b) a segunda metodologia é da amostragem, refere-se aos que trabalham com pesquisas junto a entidades e usuários dos portos, como GEIPOT (1993 e 1998) e CODESP (1997). Esses estudos, que desenvolveram indicadores de eficiência portuária a partir de amostragem, e seus resultados sobre preço, custos e produtividade levam a simplificações e generalizações que podem comprometer o caráter ex-

²⁸ Vide: “Feeling x controle de custos” (*Revista Global*, ano 2, nº 13, janeiro/1991, p. 41, seção Periscópio).

plicativo do conceito de competitividade (Grassi, 1997: 6). Os trabalhos apresentados por GEIPOT (1993, 1998) como continuação de trabalhos desenvolvidos pela PORTOBRÁS desde o começo da década de 80 não possuem unidade metodológica;

c) Temos ainda as simulações, como o trabalho de Beserra (1992) e CODESP (1996) que compreendem a suposição de uma determinada operação seguida dos respectivos cálculos do preço para sua realização. Nesse caso, há inúmeras possibilidades de uso. Entende-se no presente trabalho que essa metodologia é a mais apropriada para o estudo do “custo portuário”, mas seus resultados não podem ser generalizados.

Além disso, muitos dos trabalhos citados anteriormente associam, aos índices, avaliações quanto à produtividade portuária brasileira e, neste sentido, misturam as noções de competitividade já mencionadas com o conceito desenvolvido por Fajnzylber²⁹, para o qual “um setor qualquer de um país qualquer torna-se mais competitivo internacionalmente à medida que sua produtividade cresce em relação à alcançada pelos seus competidores” (Possas & Carvalho, 1989: 1213), e também utilizado por Franco (1996). O indicador mais utilizado é o de tonelada ou contêiner movimentado por homem/hora que, por sua vez, está relacionado à argumentação de que os portos brasileiros possuem baixa produtividade pois contratam mais trabalhadores do que o necessário, por força de lei.

Importante destacar que a discussão do custo do trabalho no porto, considerado o principal obstáculo à redução do Custo Brasil Portuário pelo governo e por entidades como a CNI e ABTP, é de natureza distinta do custo do trabalho na indústria, em decorrência do arcabouço legislativo diferenciado que envolve a contratação desses trabalhadores³⁰. A propósito, argumenta-se que, como já enfatizado, as equipes de trabalho nos portos são superdimensionadas e que há um elevado contingente de mão-de-obra avulsa³¹. “Os modernos equipamentos de manuseio de carga são altamente poupadores de mão-de-obra e as equipes de trabalho em atividade nos portos brasileiros encontram-se inchadas, mesmo para o baixo nível de tecnologia em uso” (CNI, maio/1998).

A argumentação é ilustrada com inúmeros quadros comparativos de custos ao invés de “custos comparativos”³², que apresentam os custos portuários médios por tonelada movimentada por porto no Brasil e em vários outros países. Às vezes, calcula-se o peso do serviço portuário na exportação de de-

²⁹ FAJNZYKBER, F. *Competitividad Internacional: objetivo de Consenso, tarea ardua*. Santiago, 1988. (mimeo) (apud Possas & Carvalho, 1989: 1213)

³⁰ MALTA, Christovão Piragive Tostes. “Regime de Trabalho nos Portos organizados — comentários à Lei nº 4860 de 26 de novembro de 1965”. *Revista LTr*, 47, nº 2, fevereiro/1983; RODRIGUES, Aluisio. “A Problemática Atual do Trabalhador Avulso” in: PINTO, José Augusto Rodrigues (coord.). *Noções Atuais de Direito do Trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 1995, p. 99 a 111; Oliveira Jr. (1994).

³¹ “Transroll faz embarque piloto com carga do pólo químico” (O Estado de São Paulo, 28/4/1999).

³² “Definido como: custo comparativo =
$$\frac{\frac{\text{custo do país } j \text{ no setor } i}{\text{custo dos concorrentes no setor } i}}{\frac{\text{custo total da indústria no país } j}{\text{custo total da indústria dos concorrentes}}}$$
 (Possas & Carvalho, 1989: 1217).

terminado produto, por outras, o custo portuário médio de alguns portos, sendo indiferente a carga³³. É bom que se diga que são custos para os exportadores ou armadores. Na maioria das vezes, não se fala dos custos de operação dos terminais portuários, mas sim dos preços cobrados por esses aos exportadores e armadores e que, para esses últimos, são interpretados corretamente como custo.

Ao mencionado acrescentam-se observações sobre a estagnação dos investimentos no setor de infra-estrutura, de um modo geral, no Brasil a partir do final da década de 70, tendo como resultado “deterioração física e obsolescência da capacidade operacional e de planejamento do sistema de infra-estrutura (...) comprometendo a integração do mercado interno e a competitividade internacional da indústria” (Ferraz, Kupfer & Haguenaer, 1995: 64)³⁴.

Depois de tantas rodadas supostamente interpretativas do conceito de Custo Brasil, a que conclusão se chega? Nos últimos anos, o discurso do Custo Brasil tem sido vitorioso. Na questão tributária, fundamentou a desoneração do ICMS e do IPI sobre as exportações de produtos primários e semi-elaborados, assim como sobre a aquisição de bens de capital e o uso de energia elétrica para fins produtivos: a Lei Kandir³⁵. Na área de transportes, manifestou-se na defesa da concessão de rodovias e ferrovias, a exemplo do ocorrido com a Via Dutra e a RFFSA. Em relação aos portos, além da extinção da PORTOBRÁS pela Lei n° 8.029, de 12/4/1990, e da promulgação da Lei n° 8.630, de 25/2/1993, a Lei dos Portos ou Lei de Modernização dos Portos, foram promovidas a extinção do ATP pela Lei n° 9.309, de 2/10/1996, e o arrendamento dos terminais de contêineres no Porto de Santos³⁶ e no Porto do Rio de Janeiro³⁷, entre outros.

Todavia, já em 1996, o relatório do Banco Mundial (1996)³⁸, citado acima, argumentava que de 1991 a 1996 o Custo Brasil cresceu 20% em termos reais em função do problema de defasagem cambial e dos juros altos, colocados pelo Plano Real. Os custos de transporte, principalmente o portuário, também são indicados como coadjuvantes deste quadro. A análise compara o Brasil com a Argentina e o Uruguai, que passaram por significativas reformas portuárias e que têm uma distância dos EUA parecida com a que tem o Brasil. O estudo toma como referência dez produtos, dentre os quais: autopeças, couro bovino, tabaco e sapatos femininos. Expressa o custo excessivo de transporte, atribuível às inefi-

³³ *Boletim Informativo Aduaneiras* n° 35/1996. Rio de Janeiro: Aduaneiras, 30/8/1996. “Custos fazem Porto do Rio de Janeiro naufragar” (O Globo, 7/7/1996, p. 41). “Porto do Rio de Janeiro é o mais caro do mundo” (Marinha Mercante Direct, Transnacional Editora, ano 1, n°6, julho/1996, p. 23).

³⁴ “Caos nos portos brasileiros: auditoria do Tribunal de Contas mostra falta de investimentos, obsolescência de equipamentos e falta de coordenação no setor” (Jornal do Brasil, 23/1/1996, p.9).

³⁵ Lei Complementar n° 87 de 13/9/1996. *Vide* MF (1997).

³⁶ Em 17/9/1997, o Consórcio Santos Brasil (representado pela corretora Graphus e composto pelas empresas Multiterminais, 525 participações, Opportunity Leste, Previ e Sistel) venceu o leilão de concessão do Terminal de Contêineres 1 (Tecon 1) do Porto de Santos, pagando ágio de 171,272% (Sac News, ano V, série II, 4ª edição, setembro/97).

³⁷ Em 11/12/1997, a CDRJ divulgou que o grupo Libra vencera a concorrência para operar o Tecon I (terminal de contêineres I). No dia seguinte (12/12/97), divulgou que a Fluminense Multiterminais Alfandegados no Brasil Ltda. foi a vencedora da concorrência para operação por 25 anos do Tecon II no porto do Rio de Janeiro (Gazeta Mercantil, 15/12/1997: C-5).

³⁸ O resumo deste trabalho foi publicado pela Gazeta Mercantil (23/7/1996) e Revista da Indústria/CNI (29/7/1996).

ciências portuárias, como um imposto implícito sobre as exportações e conclui que a redução deste ônus seria equivalente a uma queda de seis pontos no aumento de 19,4% do custo cambial dos exportadores desde 1992³⁹. O relatório ainda conclui que o custo de se exportar esses produtos no Brasil é 27% superior ao custo de se exportar pelos portos daqueles dois países. Assim, o “imposto implícito” médio causado pela ineficiência portuária, nos dez produtos selecionados seria de 1%. O imposto implícito na exportação de autopeças, por exemplo, que é feita principalmente por Santos e pelo Rio, seria de 4,3%.

Em 1999, três anos depois do trabalho do Banco Mundial, a Gazeta Mercantil publica matéria de capa com a seguinte manchete: “Custo dos portos reduz vantagens da privatização” (28/5/1999). A reportagem afirma que “apesar das privatizações, os custos portuários ainda não foram reduzidos na proporção que era esperada quando da aprovação da Lei de Modernização dos Portos em fevereiro de 1993. Às voltas com um emaranhado de preços, tarifas, sobretaxas e impostos — cobrados e pagos por diferentes empresas envolvidas no comércio exterior — os ganhos propiciados pela privatização diminuem, reduzindo a competitividade das exportações” (Gazeta Mercantil, 28/5/1999: A-5). Resta-nos agora tentar clarificar o quadro e resolver o dilema: afinal, os supostos custos excessivos eram provocados pela má administração dos portos ou por outros fatores que para os quais a privatização não vem apresentando solução?

³⁹ O cálculo apresentado pelo Banco Mundial da sobrevalorização do Real frente ao dólar utilizou a deflação do “preço das mercadorias produzidas no Brasil pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), comparando os resultados com os preços das mercadorias vendidas no exterior (no caso específico do estudo foi escolhido o mercado norte-americano) deflacionado por índices de preço no atacado (que é o valor recebido pelos exportadores)” (Gazeta Mercantil, 23/7/1996: A-8).

CAPÍTULO 1 - A MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS NO BRASIL

No Brasil, o neoliberalismo tornou-se o receituário oficial com a eleição de Collor em 1989. Os primeiros movimentos em direção à privatização se deram com a promulgação da Lei nº 8.031/1990, denominada Programa Nacional de Privatização. Em relação aos portos, especificamente, iniciou-se com a dissolução da PORTOBRÁS, nos termos da Lei nº 8.029 de 12/5/1990, e com Projeto de Lei nº 08/1991. Essas medidas, segundo Exposição de Motivos nº 10 de 18/2/1991 (Brasil, Projeto de Lei nº 08 de 1991), compunham o projeto daquele governo para a reestruturação do Sistema Portuário Nacional e tinham por objetivo viabilizar o aumento de eficiência desse Sistema e, por consequência, da competitividade internacional da economia brasileira.

De acordo com Collor, o Projeto de Lei nº 08 “reflete a significativa preocupação [desse] governo em fixar limites à atuação do Estado, bem como em remover obstáculos ao pleno exercício do trabalho e à livre iniciativa. Destina-se primordialmente a 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. Tal situação obriga o exportador brasileiro a praticar preços inferiores aos de seus concorrentes estrangeiros para poder compensar a sobrecarga ocasionada pelos elevados gastos de embarque, quando não inviabiliza de todo a colocação do produto nacional nos mercados externos. Reflete-se igualmente na importação e na cabotagem, encarecendo desnecessariamente produtos e insumos, constituindo ponto de estrangulamento para a economia do país.” (Brasil. Projeto de Lei nº 08 de 1991: 665)

Para o governo Collor, esta situação explicava-se pela estrutura intervencionista e corporativista do Sistema Portuário Nacional, estrutura essa própria das economias planificada ou de planejamento central. “Tal modelo, concebido e implementado pelo Estado Novo, está absolutamente esgotado, tanto no que se refere à sua estrutura institucional, quanto no que diz respeito à organização do trabalho” (Brasil. Projeto de Lei nº 08 de 1991: 665). O modelo defendido por esse governo elegeu, em suma, a diminuição da intervenção estatal, o estímulo à iniciativa privada e à concorrência como as principais metas para assegurar o aumento da produtividade no setor portuário e a queda de seus custos.

As teses do governo, descritas acima, também eram defendidas pelo empresariado nacional. Percebe-se, através da leitura de artigos de revistas e de jornais da época (1991-1992), que os altos preços e a baixa produtividade de nossos portos eram basicamente explicados pelo arcabouço legal, qualificado como arcaico, pois baseava-se na legislação publicada em 1934⁴⁰. Segundo os empresários brasileiros, as principais características do sistema no começo da década de 90, resultado do somatório de remendos da legislação, eram: o controle centralizado das tarifas portuárias; o monopólio dos sindicados

⁴⁰ Depois do Vargasismo, temos mudanças na legislação portuária entre 1965/1967 e em 1975 com a criação da PORTOBRÁS sem, contudo, descaracterizar por completo a legislação de 30 no que se refere à tarifa e à mão-de-obra portuária.

tos sobre o fornecimento de mão-de-obra para movimentação de mercadorias, em particular os trabalhadores avulsos; e a proibição para os terminais privativos movimentarem mercadorias de terceiros.

Essas posições seguiam orientações dadas por organismos internacionais como a CEPAL e UNCTAD. Os estudos publicados pela CEPAL (1991, 1992 e 1996) apontam, no caso do setor portuário, como as receitas liberais de descentralização, de desregulamentação e de privatização foram ou deveriam ser implementadas nos países latino-americanos, tais como Argentina, Chile, Brasil e Colômbia. Segundo esses trabalhos, a implementação de políticas que tivessem essa orientação traria solução para a **ineficiente administração pública portuária**, classificada como “inerte”, e para o **excesso e improdutividade da mão-de-obra** (CEPAL, 1991: 40). Defende-se nesses estudos e em estudos da UNCTAD (1995 e TD/B/C.4/AC.7/14) que a promoção de um ambiente competitivo no setor portuário somada à entrada do setor privado teriam como consequência aumento de produtividade e de eficiência e queda dos custos. Este seria um importante pré-requisito para uma inserção maior desses países nos fluxos do comércio internacional. Além disso, são opiniões que tem por base as reformas portuárias feitas em vários outros países ao longo das duas últimas décadas principalmente.

O presente capítulo aborda em primeiro lugar a problemática da ausência de investimentos no setor portuário no Brasil. Uma questão de extrema relevância nesse debate relaciona-se à necessidade de se recuperar os níveis de investimento no setor e ao dilema de equacionar o problema de esgotamento financeiro do Estado e, ao mesmo tempo, de mobilizar os recursos necessários para manter as dimensões estruturais da competitividade da economia. Um dos objetivos da privatização, presente no discurso governamental, foi passar para a iniciativa privada a variável investimento, diminuindo a pressão sobre o setor público, que desde a crise da dívida externa no começo da década de 80 vem enfrentando problemas de financiamento. Conclui-se que a reforma portuária empreendida pela Lei nº 8.630/93 não esteve atenta à natureza do investimento portuário.

Em segundo lugar, este capítulo tem por objetivo avaliar a implementação da Lei de Modernização dos Portos. Trata-se, de um lado, de discutir e caracterizar o modelo de privatização adotado pelo Brasil, uma vez que o envolvimento entre o setor privado e o setor público pode adquirir inúmeras formas e ter vários objetivos a exemplo das reformas ocorridas em muitos países nas últimas décadas. Isto porque, no setor portuário, em geral, a palavra privatização não possui seu significado mais intuitivo, a saber: venda de ativos. Assim, a definição de privatização portuária é difícil e requer análise cuidadosa. Por outro lado, aborda-se os problemas enfrentados na implementação da Lei no que se refere a reforma no mercado de trabalho portuário. A partir do exercício de interpretação dos dispositivos da Lei dos Portos, conclui-se que a Lei de Modernização dos Portos é imprecisa.

1.1 - INVESTIMENTOS

Como aponta a tabela abaixo, os investimentos federais em portos caíram continuamente entre 83 e 93, acompanhando o movimento de queda apresentada nos outros modais do setor de transportes. Tendência confirmada por dados apresentados no gráfico 1 do trabalho de Rezende & Paula (1998)⁴¹. Ferreira (1996) também apresenta dados sobre investimentos em portos e observa que, enquanto os investimentos caíam, o movimento total de carga transportada nos portos brasileiros (longo curso, cabotagem e outras navegações, compreendendo a fluvial e lacustre) aumentava⁴². Muitos trabalhos como o de Ferreira (1996) e Villela & Maciel (1996) argumentam que a queda brutal e acelerada dos investimentos em infra-estrutura das estatais federais, observada entre 1980/93, limitaria as perspectivas de crescimento da economia brasileira.

Tabela 1 - Investimento das estatais do setor de transporte — 1980-93 (US\$ bilhões)

<i>Ano</i>	<i>Ferrovário</i>	<i>Marítimo</i>	<i>Portos</i>	<i>Outros</i>	<i>Total</i>
1980	1.959	210	361	8	2.538
1981	1.875	291	332	18	2.516
1982	1.310	85	383	2	1.780
1983	1.345	76	395	1	1.818
1984	1.440	141	236	0	1.818
1985	1.310	40	172	1	1.523
1986	832	274	156	3	1.265
1987	984	102	102	2	1.190
1988	2.189	28	186	7	2.410
1989	468	4	172	9	653
1990	293	6	21	8	327
1991	85	8	74	5	172
1992	165	1	73	6	244
1993	214	0	48	5	267

Fonte: Dados primários processados pelo Ceeg/Ibre/FGV-RJ (Ferreira, 1996: 242).

Para Ferreira (1996: 246), “esse comportamento dos investimentos ante o crescimento do volume embarcado vem tendo conseqüências danosas para o comércio exterior não só pela lenta ampliação da capacidade de operação dos portos, mas também pelo desaparecimento, obsolescência em vários casos, baixa diversificação e reduzida eficiência. Soma-se a este quadro relações trabalhistas arcaicas,

⁴¹ Os dados (de 1976 a 1995) apresentados são em dólares e não se sabe se correntes ou a preços de 1995. Esses dados têm um ponto curioso. Em 1989, os portos têm o maior volume de investimento de toda a série, aproximadamente 80% acima do segundo maior volume da série que é o valor de 1976. Tal fato é explicado pelo retorno de uma receita vinculada à PORTOBRÁS, com a transformação da TMP para ATP. Coisa pouco provável.

⁴² Em 1991 cerca de 39% superior ao de 1980 sendo que na cabotagem o aumento foi de 65% (Ferreira, 1996: 245). Villela & Maciel completam observando que o total de carga movimentada caiu continuamente nos anos de 90-92, refletindo o mau desempenho da economia brasileira. A inversão da tendência começou em 1993 e, em 1995, o total de carga movimentada já havia ultrapassado o pico de 1989 (Villela & Maciel, 1996: 32-33).

protegidas por uma legislação do tempo do Império, e o resultado é o custo e baixa eficiência da operação dos portos brasileiros, quando comparado aos padrões internacionais.” Mas, além de cometer um erro ao afirmar que as relações trabalhistas portuárias são protegidas por uma legislação do tempo do Império⁴³, o autor não explica o porquê da queda dos investimentos.

Villela & Maciel (1996) apontam a falência do modelo de financiamento como a principal causa da diminuição do fluxo de recursos para investimento. O mesmo dizem Rezende & Paula (1998), com outras palavras. Segundo esses autores, ocorreram várias modificações legais que atingiram as fontes de financiamento do setor portuário a partir da década de 80. Em primeiro lugar, “a política governamental de combate à inflação freqüentemente controlou ou congelou as tarifas portuárias, tornando-se cada vez mais desatualizadas” (Villela & Maciel, 1996: 35). Em segundo lugar, a desvinculação dos recursos do TMP do setor a partir de 1981. Essas duas situações se complementavam, gerando enormes perdas para os setores; afinal, quanto maior a insuficiência das tarifas portuárias na remuneração dos serviços prestados maior sua dependência dos repasses da União. Assim, os recursos que deveriam ser destinados aos serviços de manutenção da infra-estrutura, da superestrutura e dos equipamentos dos portos compensavam os portos das perdas de receitas decorrentes da fixação de tarifas sem base em custos e das limitações para atualização tarifária *vis-à-vis* a inflação (Rezende & Paula, 1998: 18-23). Então, a falência do modelo de financiamento no setor portuário significou “a pulverização de recursos disponíveis e ausência de critérios para a priorização de investimentos; a falta de regularidade nos níveis de investimentos, principalmente após a retirada da TMP, em 1981” (Barat, 1993: 44-45)⁴⁴.

O trabalho de Ferreira é pobre em comentários quanto à solução aprovada para reversão do quadro descrito acima. Suas observações restringem-se à Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 13/2/1995).

⁴³ A legislação trabalhista portuária é do período do Primeiro Getúlio: Decreto-Lei nº 5.452 de 1º/5/1943 que aprova a CLT, art. 254 a 292; alterados pelo Decreto-Lei nº 3 de 27/1/1968 e pela Lei nº 4.860 de 26/11/1965 que dispõe sobre o regime de trabalho nos portos organizados. *Vide*: MALTA, Christovão Piragibe Tostes. “Regime de Trabalho nos Portos Organizados – comentários à Lei 4.860, de 26/11/1965”. Revista LTr. Vol. 47, nº 2, p. 143-160, fevereiro/1983.

⁴⁴ “No final do século XIX, a crise da dívida externa e o esgotamento financeiro do Estado impuseram um ajuste técnico ao sistema de concessão ferroviária (e de outros serviços públicos), com garantia de juros (ajuste que consistiu no arrendamento dos ativos públicos ferroviários, após ‘resgate’, e em novos subsídios destinados aos investimentos de infra-estrutura). Na virada da década de 1980 para a de 1990 uma outra crise da dívida externa, associada mais uma vez ao esgotamento financeiro do Estado, impôs um ajuste técnico ao sistema de planejamento da infra-estrutura com recursos vinculados, principal instituição mediadora entre os interesses do capital e do Estado, em matéria de infra-estrutura econômica. Outra coincidência histórica é que o ajuste técnico introduzido no final do século XX implicou também a transferência de ativos públicos para a órbita privada, em movimento que, mais uma vez, reforçou o poder de decisão do capital financeiro internacional sobre a infra-estrutura econômica do Brasil. Nessa situação, de nada serve brandir o argumento das falhas de mercado e da oligopolização em curso para defender novos métodos de regulação governamental. A batalha foi perdida em 1988, quando foram extintos os impostos únicos sobre lubrificantes e combustíveis, sobre energia elétrica e sobre telecomunicações, que constituíam a base financeira real do Estado desenvolvimentista. Sem uma instituição capaz de mediar as lógicas contraditórias do Estado e do capital, a infra-estrutura passou a ser regida apenas pela lógica do capital e, como seria de esperar em uma economia dependente e periférica, pela lógica do capital financeiro internacional. É provável que, daqui por diante, os principais eixos de transportes do país sejam direcionados para consolidar o poder econômico e político dos grupos financeiros estrangeiros em território brasileiro. Há um cheiro de República Velha... A ANT poderá ser uma simples marionete movimentada por lobistas tradicionais! Mais algumas décadas poderão decorrer, até que – na melhor das hipóteses! – sejamos incentivados a resgatar ativos sucateados e um solo exaurido” (Juruá, 1999).

Segundo o autor, “embora não estejam claras ainda todas as suas implicações, não resta dúvida que se abre um enorme potencial de investimento para esses setores” (Ferreira, 1996: 252). Mas a questão portuária deve ser vista fora desse arcabouço legal, uma vez que os contratos assinados de “privatização” no setor portuário são contratos de arrendamento que se diferenciam de contratos de concessão (Brasil. Lei n° 8.630/93, art. 4º, *caput*). Outra forma de “privatização” é a criação dos terminais privativos mistos⁴⁵ que, dentro da área de porto organizado, podem ser explorados por pessoa jurídica de Direito Público ou Privado mediante licitação aberta pela administração do porto (artigo 4º, inciso I). Fora da área de porto organizado, a autorização para construção e exploração de um terminal é dada pelo MT na forma de delegação, por ato unilateral, da União à pessoa jurídica. Ou seja, o sistema portuário nacional possui formas próprias e variadas de interação entre o público e privado, diferentes das existentes em outros “sub-setores” da área de infra-estrutura como sistema ferroviário, sistema rodoviário, setor elétrico e o de comunicações. Essa questão será melhor desenvolvida na próxima seção que busca interpretar a Lei n° 8.630/93 a partir de trabalhos teóricos sobre modelo de organização portuária.

Textos como os de Villela (1993) e Villela & Maciel (1996) são mais céticos em relação à idéia de que a solução para a escassez de recursos públicos para investimentos de infra-estrutura esteja na privatização do setor. Segundo esses autores, o país poderá enfrentar sérios problemas com a baixa capacidade de fiscalização dos contratos celebrados na privatização dos setores, situação reflexa do ritmo acelerado impresso às privatizações com conseqüente omissão na elaboração de instrumentos de regulação⁴⁶. A nossa história ensina que, “no passado, a fraca capacidade das agências regulatórias, que não recebiam os recursos suficientes para o exercício de suas funções, foi responsável, pelo menos em parte, pela deterioração dos serviços de energia elétrica e ferrovia” (Villela & Maciel, 1996: 81)⁴⁷.

Outro argumento que corroborou a idéia da entrada do setor privado foi de que os terminais privativos existentes eram mais baratos e apresentavam maior produtividade do que os portos públicos. De acordo com Castro & Lamy (1992: 35), os “custos totais por tonelada movimentada são, nos portos públicos em relação aos privativos, 7,4 vezes maiores para os grãos sólidos, 6 vezes maiores para os

⁴⁵ Contradição em termos nesta expressão. Um banheiro ou elevador privativo significa que é privativo de alguém. Então, terminal privativo quer dizer que só uma empresa pode usar, ou seja, é privativo dela. Entende-se nesta dissertação que a expressão “privativo misto” é sinônimo de privado.

⁴⁶ Só agora estão pensando na constituição da ANT — Agência Nacional de Transporte. “Criação da ANT é enviada ao Congresso” e “FHC cria ANT” (Gazeta Mercantil, 3/9/1999). A ANT não responde, de acordo com o projeto de lei, pelos portos. De acordo com o trabalho da FIPE (novembro/1997), no sistema portuário, as AP e os CAP funcionam como agências de regulamentação. *Vide*: HONORATO, César. “Estado, Direito e Economia: discutindo o Porto de Santos (1888/1913)”. *Anais XXIII Encontro Nacional de Economia*. Salvador: ANPEC, dezembro/1995, vol. 1, pg. 345-362. LAMARÃO, Sérgio Tadeu de Niemeyer. *Dos trapiches ao porto: um estudo sobre a área portuária do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Departamento Geral de Documentação e Informação Cultural. Divisão de Editoração, 1991. (Coleção Biblioteca Carioca)

⁴⁷ No caso do setor portuário, o fim das concessões no começo do século XX deveu-se ao fato dos contratos preverem a construção de infra-estrutura e não somente a exploração dos serviços e, como argumentar-se-á adiante, o setor privado sozinho não teria, e não tem, condições de fazer este investimento.

granéis líquidos e 2 vezes maiores para a carga geral não conteneirizada”. Muito cuidado há de se ter com esta argumentação.

O texto de Lima & Velasco (1996: 139) explica que a diferença de produtividade e de custos entre os terminais privativos e os portos públicos no Brasil deve-se não somente aos níveis de investimento, mas também às alterações tecnológicas. Argumentam que há especialização nos portos brasileiros: os terminais privativos movimentam os granéis sólidos minerais e líquidos; e os portos públicos, carga geral, principalmente. Como aponta o quadro abaixo, os terminais privativos pertencem a grandes empresas, como a PETROBRÁS e a CVRD, recebendo investimentos constantes. Além disso, não ocorreram mudanças tão sensíveis na tecnologia de transporte e de manuseio dessas cargas, caracterizadas por menor valor agregado e por maior espaço volumétrico. A deficiência operacional apresentada pelos portos públicos nos últimos anos deve-se à ausência de investimentos frente à grande alteração na tecnologia de movimentação e de manuseio da carga geral (conteneirização e aumento do porte do navio). Então, uma questão a ser destacada refere-se ao sucateamento tecnológico que sofreram os portos públicos com o desenvolvimento do transporte conteneirizado. Eles foram os mais atingidos porque são os principais na movimentação de carga geral. Os terminais privativos no Brasil especializaram-se, em sua maioria, no transbordo de granéis minerais. Outro assunto importante é que os portos públicos, com maior peso na movimentação de contêineres, também sofreram com a perda de capacidade de investimento do Estado.

Quadro 1 - Características dos Portos Brasileiros

<i>GRANÉIS</i>	<i>CARGA GERAL</i>
<i>Portos privados</i>	<i>Portos Públicos</i>
⇓	⇓
<i>Grandes Empresas</i>	<i>União e Estados</i>
⇓	⇓
<i>Boa Capacidade de Investimento</i>	<i>Baixa Capacidade de Investimento</i>
⇓	⇓
<i>Pouca Alteração Tecnológica no Transporte</i>	<i>Grande Alteração Tecnológica no Transporte</i>
⇓	⇓
<i>Manutenção da Competitividade</i>	<i>Perda da Competitividade</i>

Fonte: Lima & Velasco (1996: 119).

O alto grau de especialização dos terminais privativos brasileiros pode, segundo Oliveira & Mattos (1998), eliminar ou, pelo menos, diminuir os efeitos esperados da abertura desses terminais à movimentação de carga de terceiros (Lei nº 8.630/93, art. 4º, §2º, inciso II), considerando que os interesses de um concessionário movimentar carga de um concorrente seu não deve ser grande. Esta colocação põe à mostra os limites da proposta de abertura dos terminais privativos à movimentação de carga de terceiros e ao arrendamento de terminais públicos. Em suma, existem riscos envolvidos na passagem do setor portuário para o domínio do capital privado.

Assim, cabe avaliar até que ponto a carga geral, normalmente transportada pelos portos públicos, terá seus custos de movimentação reduzidos quando esta for realizada através dos terminais privados, normalmente mais especializados. Além disso, cabe avaliar até que ponto a concessão de terminais pode gerar bloqueios ao acesso de eventuais concorrentes dos concessionários nos mercados de produto ou mesmo de transporte. Isso, de fato, tende a acontecer porque há determinadas mercadorias para as quais o embarque/desembarque requer equipamentos com tecnologia específica e técnicas de manipulação exclusiva, o que acaba por vincular a operação de (des)embarque da mercadoria a um determinado porto. Se uma dada empresa consegue a concessão de um terminal através do qual ela exporta seus produtos, a mesma poderá comportar-se de forma estratégica, ou seja, inviabilizando tanto a exportação dos seus concorrentes instalados em território nacional quanto a concorrência dos importados. Mesmo a concessão de terminais de carga geral pode suscitar problemas, sobretudo quando um reduzido número de concessionários se utilizam de práticas colusivas.

A natureza distinta do investimento no setor portuário

Ademais, o Estado não pode ignorar que precisa estar atento à natureza distinta do investimento no setor portuário. É fácil constatar-se que o setor privado sozinho não tem condições de financiar a implantação de infra-estrutura portuária completamente nova, como observa Baird (1998), isto porque, além do alto risco associado ao longo prazo de maturação do investimento que, em geral, excede vinte anos, o volume de capital para realizá-los, desenvolvendo novos e avançados portos, é enorme. Embora os investimentos portuários exigidos passem a ser compartilhados entre diferentes atores econômicos, o setor público ainda contribuiria com a maior parte, argumenta Baird. Mais ainda, segundo o autor, a recuperação do custo total é improvável, isto é, as tarifas cobradas aos usuários do porto podem ser insuficientes para reembolsar integralmente os investimentos em larga escala. Os portos poderiam ser descritos com precisão como essencialmente **não econômicos**, dado que os investimentos raramente são “recuperáveis”/resgatáveis no total, tão somente cobrando-se pelos serviços prestados aos usuários. Um empresário que investiu em portos e busca recuperar seu capital desta forma terá de praticar tarifas inevitavelmente mais altas do que em outros portos, perdendo competitividade também em relação aos portos subsidiados de países adjacentes.

Por conseguinte, o Estado/setor público está diante de um dilema que surge da necessidade de reduzir suas despesas em face da crise fiscal e, simultaneamente, da necessidade de assegurar à economia o acesso a um sistema portuário avançado e eficiente, considerando-se a natureza distinta do investimento portuário⁴⁸. Quando os governos buscam conciliar abertura da economia e criação de instrumentos para melhorar a competitividade de suas empresas, como bem coloca Chesnais (1996: 236),

⁴⁸ Esse dilema tem sido enfrentado por vários países também em outras frentes. “Em muitos países da OCDE, essa contradição evidencia-se no caso do ensino público em todos os níveis e da pesquisa pública: de um lado, os governos querem reduzir drasticamente os gastos e enfraquecer posições institucionais que tem pouca simpatia pelo neoliberalismo; de outro, multiplicam-se as advertências, especialmente provenientes dos efeitos negativos sobre a competitividade” (Chesnais, 1996: 236).

“o principal fator, que efetivamente vem estabelecer limites cada vez mais severos ao nível dos investimentos públicos necessários para manter as dimensões estruturais da competitividade, é a crise fiscal do Estado e sua dificuldade em financiar os gastos preparatórios a médio e longo prazo. Essa crise fiscal é resultado da queda das receitas fiscais, devido à recessão, mas também da diminuição da taxaço sobre o capital, em função da globalização financeira. Soma-se a isso diminuição das possibilidades dos Estados tomarem empréstimos, sem que seja ‘colocado em dúvida’ o valor da moeda nacional aos olhos dos ‘mercados financeiros’, o que iria desencadear ataques contra essa moeda nos mercados de câmbio.”

No Brasil, faltam recursos para investimentos no setor e os conseqüentes problemas de obsolescência dos equipamentos e de infra-estrutura portuários, não estão sendo resolvidos com a privatização⁴⁹. Não obstante, o Estado brasileiro continua investindo no setor como no caso do porto de Sepetiba.

Mas de que tipo de privatização estamos falando? A classificação do modelo de organização portuária adotada a partir da Lei nº 8.630/93 no Brasil não é nada fácil como veremos na seção que segue. A Lei nº 8.630 foi sancionada em 23 de fevereiro de 1993, já pelo Presidente Itamar Franco, e até a presente data sua implementação tem-se mostrado muito complicada. Nos sete anos de vigência da Lei de Modernização dos Portos⁵⁰, **a reclamação dos usuários repete-se: altos preços cobrados pelos portos brasileiros**, mesmo depois de reestruturado o sistema tarifário, da criação do GEMPO (de acordo com o Decreto nº 1.467 de 27/4/1995), do arrendamento de vários terminais principalmente os de contêiner e da transferência do sistema de rodízio para os OGMO, de acordo com a Lei nº 9.719 de 27/11/1998.

1.2 - LEI Nº 8.630

Com a falência do modelo institucional no setor de transporte brasileiro, bem observada por Barat⁵¹, a reforma no sistema portuário brasileiro pretendida pela Lei nº 8.630/93 buscou preencher a “lacuna” institucional deixada pela dissolução da PORTOBRÁS que era detentora do direito de administrar e explorar portos, em nome da União. Entende-se por “lacuna institucional” o período compreendido entre a Lei nº 8.029/90, que autorizou a dissolução, e a Lei dos Portos de 1993. Período no qual fo-

⁴⁹ “Porto de Santos reduz custo mas não preço” (Gazeta Mercantil, 24/4/1998, p.A-8). “Custo dos portos reduz vantagem da privatização” (Gazeta Mercantil, 28/5/1999, capa e p.A-5).

⁵⁰ Gazeta Mercantil (22/4/1997: 4-A); CNI (agosto/1997: 13); “Porto de Santos reduz custo mas não preço” (Gazeta Mercantil, 24/4/1998, p.A-8). “Custo dos portos reduz vantagem da privatização” (Gazeta Mercantil, 28/5/1999, capa e p.A-5).

⁵¹ “No setor de transportes, a virtual paralisação das atividades do GEIPOT e o desmantelamento das equipes de planejamento dos órgãos setoriais (DNER, RFFSA e PORTOBRÁS) implicaram na dificuldade do Governo Federal em definir estratégias e planos, prejudicando, inclusive, as negociações com as entidades de fomento nacionais e, sobretudo, internacionais” (Barat, 1993: 4).

ram mantidas as subsidiárias da PORTOBRÁS, sem qualquer dispositivo que disciplinasse a nova situação⁵² (Coutinho & Moita, 1994: 54).

A Lei nº 8.630 estabelece um novo regime jurídico para a exploração portuária no Brasil. Revoga a quase totalidade da legislação portuária vigente até então (art. 75 e art. 76) substituindo-a por novos elementos e reconceituando outros já existentes, tais como: Porto Organizado, Operador Portuário, Área do Porto Organizado, Instalações Portuárias de Uso Privativo (art. 1º) e Autoridade Portuária ou Administração do Porto (art. 3º), Trabalho Portuário (art. 26), OGMO, CAP. A Lei dos Portos modificou a forma de exploração portuária, autorizando a “privatização dos terminais públicos” e a movimentação de carga de terceiros em terminais privativos, o chamado terminal de uso privativo misto, o que até então não se permitia⁵³. Vários argumentos conjugados concluíam que a “privatização” do setor portuário brasileiro era o remédio para seus males (altos custos, baixa produtividade, burocracia, etc.).

Contudo, a forma que esse processo assumiu no Brasil é algo a investigar pois durante as últimas duas décadas expandiu-se o papel do setor privado nos portos no mundo todo⁵⁴ e o processo de privatização de portos adquiriu inúmeras formas e teve vários objetivos, diferindo de país a país. De um modo geral, diz-se que as reformas institucionais no setor portuário feitas em vários países nas décadas de 80 e 90 buscaram “melhorar seus serviços, reduzir o financiamento do Estado e sua responsabilidade administrativa. As mudanças tecnológicas também contribuíram para esta reforma devido ao grande aumento na produtividade do trabalho e ao aumento das exigências de capital para o setor” (UNCTAD, 1995: 2)⁵⁵. Dentre as várias experiências de privatização portuária no mundo, ainda há relativamente poucos exemplos de portos completamente privados, isto é, um porto cuja propriedade do terreno portuário e todos os equipamentos (infra-estrutura e superestrutura portuária) pertençam à iniciativa privada (Baird, 1998: 7). Temos como único exemplo o processo de privatização britânico a partir de 1983⁵⁶. Em outras experiências de privatização, tais como concessão, arrendamento, contrato de gestão e *joint venture* (associação), há diferentes formas de envolvimento entre o setor privado e o público.

Os modelos de organização portuária praticados no Brasil ao longo deste século parecem reflexos dos modelos desenvolvidos e implementados no exterior, principalmente na Europa. É o caso da reforma feita por Getúlio Vargas em seu primeiro governo (1930-1945) que se baseou nas políticas implementadas na Itália por Mussolini (Povoleri, 1997). E, ainda, a constituição da PORTOBRÁS em 1975, que se orientou pelos modelos de administração pública vigentes na Europa, v.g., na Inglaterra

⁵² Vide Castro & Lamy (1992).

⁵³ “A privatização dos portos vai aumentar a eficiência do serviço portuário do país?” (Folha de São Paulo, 5/10/1996, p. 1-3).

⁵⁴ UNCTAD (1995), Baird (1998), CEPAL (1991, 1992 e 1996).

⁵⁵ Vide FEMAR — Fundação de Estudos do Mar. *Curso Básico de shipping*. volumes 1 e 2. Nações Unidas (1970). Van Den Burg (1975).

⁵⁶ Vide: Thomas (1994). Baird (1999).

(Thomas, 1994)⁵⁷. Nos anos 90, o modelo brasileiro de organização/gestão portuária, adotado a partir da Lei nº 8.630/93, parece não fugir à regra: busca a introdução da concorrência ou dos mecanismos de mercado no setor, através da implementação de políticas orientadas pelas idéias-chave de desregulamentação, descentralização e privatização, visando a introdução de inovação tecnológica e administrativa, maior produtividade e menores custos. Portanto segue as orientações da UNCTAD e a exemplos de reforma portuária vindos da Grã-Bretanha, Nova Zelândia e Marrocos (UNCTAD, 1995: 12).

Segundo a UNCTAD (1995), as reformas institucionais do setor portuário ocorridas em vários países durante as duas últimas décadas tiveram por objetivo além de aliviar o fardo financeiro do governo, buscando novas formas de financiamento, “aumentar a eficiência dos serviços portuários; diversificar os serviços portuários e promover a competição; reduzir os custos dos serviços; promover o porto no mercado; facilitar organização de forma dinâmica; (...) fortalecer capacidade empresarial e administrativa; introduzir mais facilmente métodos modernos de administração; resolver ou melhorar problemas trabalhistas; (...) eliminar ou minimizar a influência burocrática ou política.” (UNCTAD, 1995: 7)

Mas, qual seria a forma de envolvimento entre os setores público e privado na reforma do setor portuário brasileiro? E qual é a extensão da reforma portuária brasileira no que se refere ao mercado de trabalho portuário?

1.2.1 - O modelo brasileiro de organização/gestão portuária

A definição de privatização portuária é difícil e requer análise cuidadosa, posto que as formas de envolvimento entre o setor privado e o setor público, tanto no Brasil quanto no resto do mundo, têm sido variadas, como procura-se mostrar na seção anterior. Para abranger o estudo dessa questão foram formuladas várias propostas de tipologias de portos⁵⁸. Mas, para o estudo do modelo brasileiro de organização/gestão portuária, vamos observar o sistema portuário nacional a partir das características ressaltadas nas tipologias apresentadas por Almeida, Elstrodt & Martins (1996) e Baird (1998).

No caso brasileiro teríamos, em tese, uma migração do modelo *service* para um modelo ainda indefinido, como argumentado por Bussinger (1998). Um porto do tipo governamental/*service* é um porto no qual a AP pública fornece todos os serviços dentro do porto: a infra-estrutura (dragagem, construção de cais e de terminais), a superestrutura (guindaste, armazém, etc.)⁵⁹ e trabalho de estiva⁶⁰.

⁵⁷ Os modelos portuários adotados em muitos países da América Latina também seguem as experiências dos países de Primeiro Mundo (CEPAL, 1991) como no Chile e na Argentina (CEPAL, 1992).

⁵⁸ BAIRD, A.J. “Privatisation of trust ports in the United Kingdom: Review and analysis of the first sales”. *Journal of Transportation Policy*, 2(2), 135-143, 1995. SAUNDRY, R. & TURNBULL, T. “Private profit, public loss: the financial and economic performance of U.K. ports”. *Maritime Policy & Management*, 24(4), 319-334, 1997. Almeida; Elstrodt & Martins (1996). Baird (1998). Baird (1999).

⁵⁹ “Por infra-estrutura entende-se o canal de acesso (infra-estrutura marítima), sistema rodoviário e ferroviário internos e partes comuns (infra-estrutura terrestre). Superestrutura refere-se às instalações portuárias e às máquinas e equipamentos utilizados na movimentação de cargas” (Almeida, Elstrodt & Martins, 1996: 22).

Exemplos de *Service port* existem na Índia, em Israel, em Cingapura e em certos Estados africanos. Nesse sentido, o sistema PORTOBRÁS também pode ser considerado como exemplo de *service port* (Figueiredo, 1988: 203).

Alguns reparos devem ser feitos quando se diz que o modelo portuário brasileiro era do tipo *service*. Os trabalhadores avulsos no Brasil não eram exatamente fornecidos pela AP (que podia ser a PORTOBRÁS, as Cias. Docas ou terminais privativos). Na realidade a SUNAMAM decidia o valor a ser cobrado e a quantidade de trabalhadores a serem empregados (Trindade, 1983: 214) e os sindicatos geriam o sistema de rodízio e o pagamento dos trabalhadores, mesmo nos terminais privativos. No antigo modelo, os terminais privativos forneciam a infra-estrutura e a superestrutura, mas estavam submetidos à fiscalização da PORTOBRÁS, desde sua criação em 1975, e a ela deviam duas taxas (as tabelas A e N). Esse tipo de organização portuária não está previsto na tipificação apresentada no Quadro 2, chamada por Baird (1998) de “tradicional”.

Poder-se-ia dizer que o novo modelo portuário contempla todos os três tipos especificados no Quadro 2? Em parte. O atual Ministro dos Transportes, Eliseu Padilha (PMDB-RS), declarou que, no novo modelo, o governo assumiu o papel de provedor de infra-estrutura no setor de transporte (“O Estado redefine seu papel”, *Gazeta Mercantil*, Dossiê Trans 98, 1º/7/1998: 2). E pode-se observar esta situação em muitos portos brasileiros, a exemplo do porto de Sepetiba⁶¹, o que definiria um modelo portuário do tipo *landlord*, no qual a AP pública provê a infra-estrutura, enquanto a superestrutura e a operação portuária são de responsabilidade de empresas privadas. Contudo, esta função por parte do poder público não é definida por lei, orientar recursos para o setor depende do voluntarismo do governo. A organização *landlord* é particularmente comum nos portos da Europa, como os de Roterdã e de Hamburgo, e nos da América do Norte.

Temos ainda o porto do tipo *tool* que, até certo ponto, é uma variante do *landlord*. Nesse tipo de porto, a AP providencia a infra-estrutura e a superestrutura e as empresas privadas ficam responsáveis pela operação portuária. Desta forma, no Brasil, poderíamos dizer que, no primeiro momento da Lei dos Portos, o Porto do Rio de Janeiro e o Porto de Santos também são do tipo *tool*. Este modelo envolve, via de regra, um processo competitivo, pelo qual cada potencial operador de terminal privado formula proposta para arrendar instalações portuárias específicas que podem incluir guindastes e, às vezes, um armazém. Podem ser achados exemplos de *tool port* na Europa, nos E.U.A., nas Filipinas, na Áustria e na Espanha (Baird, 1998).

⁶⁰ Destaque-se que não ocorre a divisão da categoria de trabalhador portuário em estiva e capatazia em todos os portos. Na Europa, v.g., chama-se de estiva toda a operação de carga/descarga, seja dentro ou fora do navio (Beserra, 1992: 29). Neste caso, a tradução apropriada seria a de operação portuária e operador portuário.

⁶¹ “Novo conceito de operação” (*O Globo*, 5/8/95). “Cortes vão atrasar obras na malha do Porto de Sepetiba” (*O Globo*, 11/11/1998). “Informe Econômico — Cortes e cortes” (*Jornal do Brasil*, 11/11/98). “Multinotas — Dragagem na Bahia” (*O Estado de São Paulo*, 20/1/99). “Rio Grande investe para ser o porto do Mercosul” (*Gazeta Mercantil*, 22/1/99). “Informe Econômico — Portos”, (*Jornal do Brasil*, 26/1/99). “BNDES financia terminal açucareiro em Santos” (*Agência Estado*, 17/2/99). “Empresa faz terminal exclusivo em Santos” (*O Estado de São Paulo*, 18/2/99).

Contudo, como é previsto na Lei nº 8.630/93 (art. 9º, §3º), a AP no Brasil também é uma operadora portuária. Nesse caso, continua-se a ter terminais do tipo *service*. Ou seja, sabemos que “cabe aos operadores portuários a realização das operações portuárias” (idem, art. 8º, *caput*), sendo considerado operação portuária “a movimentação de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado por operadores portuários” (idem, art. 1º, §1º, inciso II). Nesse caso, a AP pode ser responsável ou não pela operação portuária.

Quadro 2 - Modelos de organização portuária

<i>Tipo de Porto</i>	<i>Responsabilidade da Autoridade Portuária</i>		
	<i>Infra-estrutura</i>	<i>Superestrutura</i>	<i>Operação Portuária</i>
<i>Landlord</i>	<i>Sim</i>	<i>Não</i>	<i>não</i>
<i>Tool</i>	<i>sim</i>	<i>Sim</i>	<i>não</i>
<i>Service</i>	<i>sim</i>	<i>Sim</i>	<i>sim</i>

Fonte: Saundry & Turnbull (1997: 332) *apud* Baird (1998).

A situação descrita impossibilita o encaixe do novo modelo portuário brasileiro adotado, na década de 90, na tipologia apresentada no Quadro 2. Uma primeira explicação seria, de acordo com Baird (1998), que os modelos tradicionais não consideram as mudanças institucionais fundamentais na organização do porto resultantes do processo contemporâneo de privatização. Além dos diferentes meios ou métodos de privatização, encontramos variação no grau de envolvimento do setor público e da iniciativa privada no setor portuário. Como ainda há no mundo relativamente poucos exemplos de portos completamente privatizados, há a necessidade de se estabelecer o grau do envolvimento entre o setor privado e o público em um determinado porto. Essencialmente nos últimos anos, diferentes métodos de privatização (e.g. sistema BOT — *Build-Operate-Transfer*, arrendamentos, *joint ventures*, etc.) tornaram os modelos tradicionais de organização de porto menos pertinentes. Em relação ao Quadro 2, esta colocação parece adequada pois tal tipologia desconsidera não apenas novas formas de gestão portuária, mas também é extremamente simplificadora no que tange aos elementos que considera para análise.

O ensaio de Almeida, Elstrodt & Martins (1996) aponta outros elementos de diferenciação dos modelos de gestão que advêm do papel desempenhado pela AP. Como já enfatizado, o papel da AP varia conforme o modelo de gestão adotado, podendo envolver desde uma função reguladora ou fiscalizadora até a operação das super e infra-estruturas. O quadro de funções típicas de AP apresentado nesse ensaio subdivide a infra-estrutura em terrestre e marítima, separa as funções de operação/manutenção da responsabilidade pelo investimento (no que se refere a infra-estrutura e superestrutura) e, ainda, apresenta outras funções da AP tais como, regulamentação e marketing. Essa tipologia acrescenta os modelos de gestão do tipo concessão e o porto privado. No caso de concessão de um porto como um todo à iniciativa privada, a empresa concessionária investe, opera e mantém toda a infra-estrutura portuária; a AP pública permanece proprietária da infra-estrutura e com responsabilidade de regulamentação, a exemplo do que ocorre no porto de Manila nas Filipinas. Nos últimos anos a concessão de portos também têm sido realizadas no México, na Argentina, Malásia, Tailândia, Itália e Espanha (Baird,

1999). Em um porto privado, a propriedade, os investimentos, a operação portuária e a manutenção da infra-estrutura (terrestre e marítima) e da superestrutura existentes são vendidos de forma definitiva a uma empresa privada ou estatal, sem definição prévia de tarifas. Esse modelo foi utilizado em Yantian, na China, e no Reino Unido (Almeida, Elstrodt & Martins, 1996).

Quadro 3 - Funções típicas de autoridade portuária

Tipos de portos	Operação / manutenção			Investimento		Regulamentação	Definição e follow-up da implantação master plan** investimento	Viabilização de logística terrestre de acesso ao porto	Monitoramento de desempenho operacional	Arrendamento de terminais	Marketing e comercialização de serviços do porto
	Infra-estrutura marítima	Infra-estrutura terrestre	Superestrutura	Infra-estrutura	Superestrutura						
Porto governamental/Service	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Landlord	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
Concessão						✓	✓	✓			
Porto privado						✓	✓	✓			

Fonte: CASS, Sidney. *Port privatisation: process, players and progress*. London: IIR Publication, 1996, 181p.(Cargo System) (apud Almeida, Elstrodt & Martins, 1996: 22).

* Follow-up = seguir de perto

** Master plan = plano principal

No caso do Brasil, a AP ou administração do porto organizado “é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado” (Brasil, Lei nº 8.630/93, art. 33). Sua competência está prevista no § 1º do mesmo artigo. As funções de regulamentação e de fiscalização aparecem claras. Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto, cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de arrendamento; pré-qualificar os operadores portuários; fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência e respeito ao meio ambiente, etc.

No inciso VI do § 1º do art. 33 da Lei dos Portos, a função de fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendidas a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto, leva-nos também a mais dúvidas sobre a classificação do modelo portuário brasileiro, segundo os critérios apontados no Quadro 3, uma vez que a administração do porto pode ter a responsabilidade do investimento ou não (tanto na infra-estrutura quanto na superestrutura). Aqui também repetem-se as dúvidas colocadas quando da apreciação do Quadro 2, no que se refere à operação e à manutenção da infra-estrutura e da superestrutura portuária pois a Administração do Porto ou AP está qualificada como operador portuário nos termos da Lei nº 8.630/93, art. 9º.

No Quadro 3, a única característica que nos leva a identificar, à primeira vista, o modelo portuário brasileiro é o de arrendamento de terminais, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.630/93. Todavia, um

olhar mais atento mostrará que existe no Brasil uma outra forma de construir, reformar, ampliar, melhorar e explorar instalações portuárias que é a autorização do ministério competente, no caso o MT, quando se trata de terminal de uso privativo fora da área de porto organizado ou quando o interessado é titular do domínio útil do terreno, mesmo quando estiver situado dentro da área de porto organizado. Essa questão será analisada, com maior cuidado, em seguida.

Como as funções da AP Brasileira não são suficientes para classificar o novo modelo portuário brasileiro, serão acrescentados mais elementos à discussão. Mesmo porque o Quadro 3 não estabelece distinção entre o modelo de concessão e o terminal privado. Assim, o ensaio de Almeida, Elstrodt & Martins (1996) apresenta os tipos de portos a partir de seus elementos gerenciais.

Quadro 4 - Modelos Gerenciais

	Propriedade		Operação/ Manutenção			Investimento		Tarifa de operação	Regulamentação	Documentação
	Infra-estrutura	Superestrutura	Infra-estrutura marítima	Infra-estrutura terrestre	Superestrutura	Infra-estrutura	Superestrutura			
<i>Porto governamental/ Service</i>	A	A	A	A	A	A	A	<i>Determinada pela União</i>	A	A
<i>Porto Landlord</i>	A	P	A	A	P	A	P	<i>Determinada por negociação</i>	A	P
<i>Concessão integral do porto à iniciativa privada</i>	A	M	M	M	M	M/P*	M/P*	<i>Tarifa pode ou não ser defini- da no modelo de concessão</i>	A	M
<i>Porto privado</i>	P	P	P	P	P	P	P	<i>Determinada por negociação</i>	P	P

Fonte: CASS, Sidney. *Port privatisation: process, players and progress*. London: IIR Publication, 1996, 181p.(Cargo System) *apud* Almeida, Elstrodt & Martins, 1996, p. 22.

* O concessionário pode arrendar instalações, desde que sejam respeitadas todas as normas da concessão.

A= Autoridade Portuária. P= Companhia Privada. M= Companhia Mista.

Em relação ao Quadro 4, pode-se argumentar, em primeiro lugar, que no Brasil a Constituição atribuiu à União a competência de explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres (Constituição Federal do Brasil de 1988, art. 21, inciso XII, alínea f). Este dispositivo ratifica a postura adotada pelas Constituições anteriores. Então, a princípio, do ponto de vista da propriedade, não caberia no modelo portuário brasileiro o porto do tipo privado. Contudo, utilizando o relativismo de Baird (1998), existe no Brasil o terminal privativo, no qual a infra-estrutura e a superestrutura pertencem a empresas privadas. Existe também a área de porto organizado, na qual a AP (que pode ser a União ou o concessionário) é responsável pela infra-estrutura, por sua construção e/ou manutenção. Temos ainda a situação em que a AP também é responsável pela superestrutura.

Baird associa a propriedade à administração contudo, no Brasil, tem-se administrações públicas e privadas. A diferença é estabelecida quando da constituição de dois espaços portuários distintos: dentro da área de porto organizado e fora dela. Dentro da área de porto organizado, a administração é pública: a AP em conjunto com o CAP (órgão tripartite, ou seja, composto pelo poder público, pelos usuários e pelos trabalhadores quando terminal público). Quando se trata de um terminal privativo ou arrendado dentro da área de porto organizado, tem-se ainda elementos privados que dividem as tarefas administrativas. O OGMO gerencia a mão-de-obra avulsa (assunto que será tratado em outra seção). O OGMO também é um órgão tripartite como o CAP. Fora da área de porto organizado, os terminais que antes eram privativos, ou seja, de uso exclusivo, passaram a privativos mistos, ou seja, podem movimentar carga de terceiros além das suas.

O art. 1º da Lei dos Portos reformula o conceito de porto organizado definido pelo Decreto nº 24.447 de 1934. Eis que este diploma legal referia-se às operações e ao tráfego portuário que se realizavam sob a direção da Administração do Porto, inclusive àquelas realizadas na área dos terminais privativos. Com a nova Lei, a Administração não mais mantém a direção de operações e tráfego nas dependências desses terminais. Além disso, em um porto organizado podem existir inúmeros operadores portuários, arrendatários e mesmo titulares de instalações de uso privativo. Tal não é o caso dos terminais privativos (Bussinger, 1998: 29).

Estar fora da área de porto organizado significa que os terminais não estão sob a jurisdição de uma AP, de um CAP e de um OGMO. Significa também não estarem sujeitos à fiscalização de uma AP. Observe-se que sobre as cargas movimentadas nos terminais, dentro da área de porto organizado, recolhe-se o AITP; já nos terminais fora da área de porto organizado, não. Os contratos para movimentação de cargas de terceiros nas áreas de instalação de uso privativo são explicitamente regidos pelas normas do Direito Privado, sem participação ou responsabilidade do poder público (art.6º, §2º), enquanto que, para a movimentação realizada nas áreas arrendadas, mesmo não havendo menção explícita, podem haver normas próprias definidas pelo CAP e pela AP. Às áreas de uso privativo é facultada a contratação de trabalhadores por prazo indeterminado, dentro dos instrumentos normativos de trabalho das respectivas categorias econômicas preponderantes (petroleiros, metalúrgicos, empregados da indústria de papel & celulose, etc.) (Art. 56). Por outro lado, as áreas arrendadas, por integrarem portos organizados, têm várias regras de trabalho, especificadas nos Capítulos IV e V e em alguns dispositivos dispersos na Lei. Para Bussinger (1998: 36), “pode-se depreender que as instalações portuárias de uso privativo têm em relação às instalações arrendadas: menos regulamentação, menos fiscalização e menos ônus”.

Apesar da diferença significativa entre a área do porto organizado e a área fora dela, do ponto de vista institucional, os critérios para sua demarcação geográfica ou para sua delimitação física/territorial não são claros, como levantam Bussinger (1998) e Oliveira (1994).

O fato de um terminal de uso privativo estar dentro ou fora da área de porto organizado é de competência do Poder Executivo, uma vez que, de acordo com art. 50, é competência desse poder desmembrar as concessões portuárias. Assim sendo, estar dentro ou fora da área de porto organizado depende de ato administrativo emanado do Poder Executivo. Então, a grande dificuldade é que não há nenhum dispositivo que estabeleça um critério objetivo para se saber se um terminal privativo está dentro ou fora da área de porto organizado. Esta é uma nova questão colocada pela Lei dos Portos. Sabemos que estar fora da área de porto organizado apresenta vantagens, mas o que determina que o terminal está ou não fora daquela área, não se encontra especificado na legislação pertinente.

Os conceitos de área de porto organizado, porto organizado⁶² e de instalações portuárias de uso privativo não são suficientes. Segundo José Martins Catharino (1994: 4), “a instituição de um novo regime jurídico [para a exploração dos portos organizados e das instalações portuárias] está declarada na ementa. (...) As duas expressões — ‘portos organizados’ e ‘instalações portuárias’ — não primam pela correlação. A primeira, tradicional e fonte de controvérsia, porque não há porto que não seja organizado, mesmo o mais rudimentar, simples ancoradouro. Mal ou bem organizado, para que funcione e seja atingida sua finalidade. A segunda, porque porto sem ‘instalações portuárias’ não existe, por mais elementares que sejam, predominando o trabalho manual, na razão inversa da complexidade da mecanização e da automação. A expressão ‘instalações portuárias’, definida no art. 1º, V, é denominação de ‘terminal de uso privativo’(art. 4º, II, v.g).”

Para Oliveira (1994: 107), todos os terminais de uso privativo deveriam estar fora da área de porto organizado e isto deveria resultar de uma ação indiscriminada do poder governamental. Seria uma forma de espantar “fantasmas burocráticos”. Posição contrária defende Bussinger, para quem, na ausência desses critérios, o ato administrativo pode se tornar instrumento de distribuição de benesses⁶³. Claro que as duas colocações são feitas em contextos diferenciados. Bussinger (1998) trata a questão do ponto de vista econômico: “a possibilidade da constituição de bases isonômicas para a concorrência”; Oliveira (1994), trata a questão do ponto de vista jurídico.

Para Oliveira (1994), a definição de “área de porto organizado” na Lei nº 8.630/93 é imprecisa pois não traz qualquer previsão, referência ou perspectiva de gradação ou classificação entre os portos ou instalações maiores ou menores como acontecia na legislação anterior. O conceito gênese de terminal privativo foi estabelecido pelo Decreto Lei nº 6.460 de 2/5/1994 que é o de instalações rudimentares. Assim, a expressão porto organizado encontrava lenitivo razoável no propósito de criar uma distinção para com a expressão “instalação portuária rudimentar”. Entendia-se o porto organizado como aquele que possuía estruturação, nível organizacional ou maior complexidade, em contraposição àque-

⁶² No parágrafo 1º do art. 1º da Lei dos Portos temos as seguintes definições: I – Porto organizado; II – Operação portuária; III – Operador portuário; IV – Área de Porto Organizado; V – Instalação portuária de uso privativo.

⁶³ “a definição da abrangência de um dado porto organizado, ou a caracterização de uma dada instalação portuária de uso privativo, se pertencente ou não a um Porto Organizado, pode ser uma decisão pouco ‘científica’ ou, até mesmo, eivada de casuísmo. Aliás, pode também ser mutante” (Bussinger, 1998: 30).

las instalações mais simples, de menor vulto e com menor movimentação de cargas, chamadas rudimentares. O que não ocorre com a nova situação criada pela Lei nº 8.630/93. Segundo o autor, “a manutenção de conceitos como o de área de porto soa próxima da tentativa de manutenção daquilo que a Lei declara acabar. Ao extinguir privilégio de competência única — da administração do porto — para a movimentação de cargas destinadas ou providas do transporte hidroviário, perde o sentido a delimitação física integral de área de jurisdição que pode se fixar, crescer e se expandir apenas pelo uso do poder de arbítrio do Governo. O recomendado para desanuviar qualquer suspeita de propósitos preservationistas de privilégios ou de poder de mando de atrair investimentos privativos, teria sido ação governamental de fixar as áreas dos portos organizados de forma bem restrita, ou seja, excluindo claramente os terminais privativos que funcionam nas proximidades de portos públicos.” (Oliveira, 1994: 106-107) Essa medida atrairia eventuais interessados em investir no setor.

Todavia, do ponto de vista jurídico, Bussinger cita o Inquérito Civil Público de Praia Mole/ES que é um exemplo de que o Ministério Público não interpreta a Lei dos Portos na direção apontada por Oliveira (1994). Esse Inquérito foi instaurado em agosto de 1994, pela Portaria nº 027/94, para apurar a notícia de que o Porto de Praia Mole, localizado na Ponta de Tubarão, Município da Serra/ES, seria transferido para o condomínio das empresas CST, USIMINAS e AÇOMINAS, que exploram o Terminal de Produtos Siderúrgicos de Tubarão. Em março de 1996, por meio da Portaria nº 88, o Ministro dos Transportes resolveu que somente a infra-estrutura de proteção (molhe de abrigo) e a bacia de evolução do Complexo de Praia Mole estariam dentro da área do Porto Organizado de Vitória. De acordo com o Procurador da República no Estado do Espírito Santo na conclusão do Inquérito Civil Público, esta área não corresponde à área visada quando do dispêndio de recursos públicos. “Ao proceder de tal forma, o MT empregou mal o poder que lhe foi conferido pela União para delimitar a área dos Portos Organizados, pelos seguintes motivos: a) exclui da área do Porto Organizado o Terminal de Produtos Siderúrgicos e o Terminal de Carvão, que são os diretamente beneficiados pelas obras ali efetuadas com recursos da União; b) deixou de incluir na área do Porto Organizado áreas onde se fizeram obras de acesso marítimo e de acesso terrestre rodoviário, bem como áreas que foram aterradas pela PORTOBRÁS para que fosse possível a construção do Porto de Praia Mole. Vê-se, portanto, que houve verdadeira renúncia do MT quanto à infra-estrutura feita com recursos da União” (Conclusão do Procurador da República no Estado do Espírito Santo no Inquérito Civil Público instaurado pela Portaria nº 027/94 de 17/8/94; 22/11/1996 *apud* Bussinger, 1998: 32). A conclusão do inquérito pela Procuradoria da República do Espírito Santo em 1996, portanto dois anos mais tarde, propôs que fosse expedida recomendação ao Ministro dos Transportes para que promovesse a correção da ilegalidade na fixação da área do Porto Organizado de Vitória, fazendo editar novo ato que incluísse na referida área todas as instalações portuárias existentes nos complexos de Praia Mole e Tubarão, pois a infra-estrutura do Porto foi realizada com recursos públicos provenientes da União, como disposto no contrato de criação do Terminal de Produtos Siderúrgicos. Portanto, a leitura feita pelo Poder Judiciário das definições

do art. 1º da Lei dos Portos quanto à área de Porto Organizado e às instalações de uso privativo, e, dos artigos 4º (inciso II e §4º, inciso IV) e 6º (§1º) do mesmo Diploma Legal estabelece que toda a infraestrutura portuária que houver sido construída com recursos públicos deverá estar sob jurisdição de uma AP, assim, “terminais de uso privativo que utilizam a infra-estrutura feita com recursos públicos devem estar incluídos na área de Porto Organizado” (Bussinger, 1998: 39).

Deve-se recordar que determinadas concessões para terminais de uso privativo não incluem instalações providas com recursos públicos. Algumas precisam ser construídas. Mas há portos que, por estarem nas imediações dos portos organizados, beneficiam-se da área de fundeio, cuja responsabilidade pela dragagem e manutenção é das Autoridades Portuárias.

A partir dessas informações, elaboramos o fluxograma básico do Modelo Portuário Brasileiro, definido nos termos da Lei nº 8.630/93, conforme se segue:

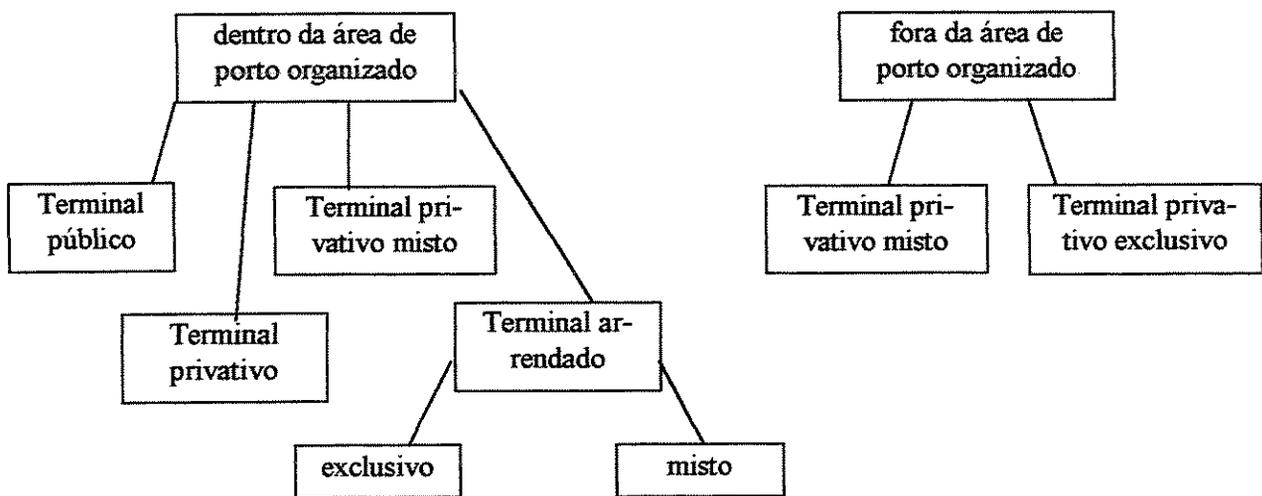


Figura 1 - Estrutura do modelo brasileiro de organização portuária

Como aponta o diagrama acima, dentro da área de porto organizado há atualmente o terminal público, terminais privativos, terminais privativos mistos e terminais arrendados. E, fora da área de porto organizado, há o terminal privativo e o terminal privativo misto. O terminal privativo misto, e o terminal arrendado, dentro da área de porto organizado, são bem diferentes do terminal privativo misto fora da área de porto organizado, como veremos nas próximas seções. As definições de porto organizado e de área de porto organizado não são claras em termos físicos ou territoriais mas o são do ponto de vista institucional, o que gera conflitos como o ocorrido com a COSIPA (Bussinger, 1998: 29). Em um porto organizado podem existir inúmeros operadores portuários, arrendatários e mesmo titulares de instalações de uso privativo atuando concorrencialmente. Tal não é o caso dos terminais privativos. A cada porto organizado corresponde uma AP e, conseqüentemente, também uma administradora (que é a própria AP) e um OGMO. Nenhuma dessas organizações existiria, obrigatoriamente, para as instalações portuárias de uso privativo.

Conclui-se que, apesar de ser controversa a diferença física de se estar dentro ou fora dos portos organizados, do ponto de vista institucional, tal diferença é significativa. Some-se a isso a autorização, sem critério, dada ao Poder Executivo para desmembrar as áreas dos Portos Organizados, conforme disposto no art. 50 da Lei nº 8.630/93, como nos os casos de Praia Mole (Bussinger, 1998: 30-33) e no da COSIPA. É difícil estabelecer uma diferenciação clara entre Terminais Portuários de Uso Privativo e Terminais Arrendados em Porto Organizado, na medida em que “ambos podem ser de uso exclusivo ou misto; podem ser explorados por pessoas jurídicas de direito público ou privado (Brasil. Lei nº 8.630/93, art. 1º, §1º, inciso V) e podem ser utilizados na movimentação e/ou no armazenamento de mercadorias destinadas a ou provenientes de transporte aquaviário (idem, art. 1º, §1º, inciso II). É bom lembrar que o inciso II, agora citado, define o conceito de operação portuária em portos organizados. Essa operação distingue-se da operação portuária em terminais privativos, sejam exclusivos ou mistos, apenas porque a primeira prevê que sua realização seja promovida por operador portuário. Também não se pode diferenciar a instalação portuária de uso privativo da instalação arrendada em porto organizado a partir do conceito descrito na Lei dos Portos (art. 1º, §1º, inciso IV), na medida em que os elementos que pretendem caracterizar as instalações e infra-estruturas na área de porto organizado são indistintamente aplicáveis aos dois terminais em questão (idem: 33-34).

Para concluir esta seção pode-se perguntar: o modelo brasileiro está claramente definido? Neste ponto concorda-se com Bussinger (1998) que responde negativamente. Alguns dos motivos da falta de clareza do modelo foram expostos nesta seção. Para Bussinger, o principal problema da imprecisão da Lei dos Portos é que ela não promove um ambiente competitivo em bases isonômicas no setor portuário. Nesse ponto diverge-se um pouco do autor. Se é verdade que a nova legislação institui diferenciais de custos importantes como já mencionado, também é verdade que a Lei não observa a estrutura de mercado no setor portuário e, por isso, é omissa principalmente no que se refere ao papel do Estado como articulador e orientador dos investimentos no setor para evitar investimentos duplicadores e diminuir riscos; e é equivocada no que se refere a concorrência intra e inter-portos.

Breve discussão sobre alguns elementos da estrutura do mercado portuário

O setor portuário, de um modo geral, sofreu importantes inovações ao longo do século XX, passando de mão-de-obra intensivo para capital intensivo⁶⁴. Outra característica comum aos portos é a necessidade de ampliação da capacidade instalada antecipando o crescimento da demanda (Faria, 1995: 25). Os projetos de investimentos que envolvem esse crescimento da capacidade à frente da demanda, em geral, exigem elevados montantes de capital inicial mínimo e longa maturação (Baird, 1998), além de caracterizarem-se por irreversibilidades (custos irrecuperáveis), o que coloca importantes barreiras à entrada. É um setor que, por exigir simultaneidade entre produção e consumo, está mais sujeito a con-

⁶⁴ Vide Galdino (1997).

gestionamentos, ou seja, quando os períodos de ponta ou de pico de demanda chocam-se com restrições de capacidade de oferta.

Contudo, a estrutura de mercado de um determinado porto é de difícil caracterização. Os terminais distinguem-se por diferentes tecnologias e/ou distintos graus de especialização, implicando tamanhos de plantas muito heterogêneos, o que reflete desenvolvimentos históricos distintos e diferentes localizações geográficas. A localização geográfica refere-se a questões técnicas como distância do mar, problemas de urbanização e problemas geofísicos (climas e marés), além das condições da região econômica que um determinado porto atende. Um aspecto que salta aos olhos é a concentração geográfica dos fluxos comerciais nos países desenvolvidos em detrimento dos países em desenvolvimento (PED) e dos países da Europa Central e Oriental, como mostra a Figura 2 apresentada por Chesnais (1996)⁶⁵. E isso implica que os portos nos países desenvolvidos operam com significativas economias de escala em relação aos portos nos países em desenvolvimento. Nesse sentido, é importante ressaltar que estudos sobre portos localizados em países em desenvolvimento merecem orientação diferenciada em relação aos que se localizam nos países desenvolvidos.

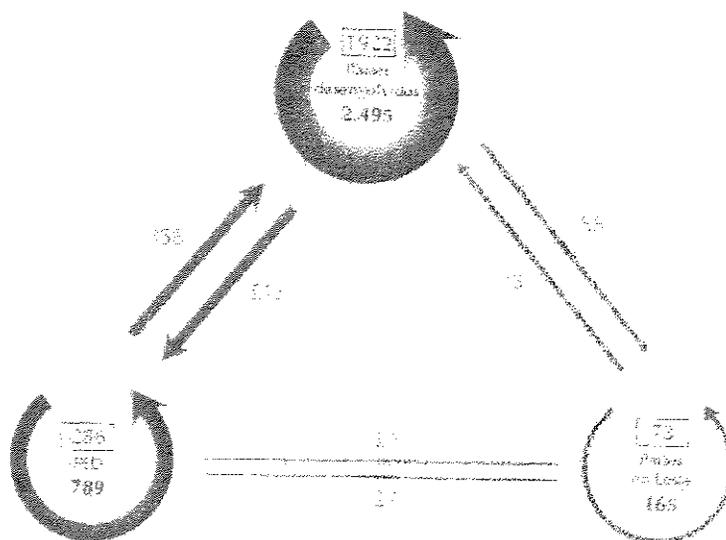


Figura 2 - Os grandes fluxos do comércio mundial de mercadorias em 1990 (em bilhões de dólares)

Fonte: Relatório 1992 do GATT (*apud* Chesnais, 1996: 213)

Obs.: Para cada grupo de países, o número em negrito indica o montante total de seu comércio exterior; o quadrinho refere-se ao comércio entre os países do grupo.

O nível tecnológico de um terminal e da infra-estrutura terrestre de sua área de influência possuem peso significativo na determinação do “grau de monopólio” desse terminal sobre a carga. No caso europeu, v.g., o processo de containerização, alto grau de integração das malhas rodoviárias e ferroviárias e a cobertura da ampla maioria dos portos por linhas regulares de navegação, combinados com os

acordos para implementação da Comunidade Econômica Européia, representou o fim dos monopólios naturais para serviços portuários associados ao contêiner, indicando elevado potencial de competição entre os portos (FIPE, 1997). Contudo, essa observação não é válida para todos os portos nem para toda carga que chega ou sai de um porto. Um administrador de terminal portuário deve lidar com algo curioso que são diferentes graus de concorrência. Dependendo do tipo de carga considerado, o grau de monopólio do porto é distinto, como se pode constatar a partir da observação feita por Sunkeys (1983: 23): “fator muito importante é se a carga chegando no porto, ou partindo dele, está com rumo a área de influência imediata do porto, ou que vem dela, ou se é um caso de mercadoria em trânsito indo para países adjacentes, ou saindo deles, o que freqüentemente significa que justamente para este tipo de tráfego há competição aguda”. Em geral, há competição aguda entre os *hub ports* ou portos concentradores de carga, mas para os demais portos, denominados secundários, isso não se verifica.

No caso brasileiro, a escala das operações portuárias de embarque e desembarque de, v.g., contêineres, observando o volume de nosso comércio internacional, problemas com a infra-estrutura terrestre⁶⁶ e as desigualdades regionais, conduzem a uma grande concentração em um porto e a uma rígida dependência de exportadores e importadores com relação a determinados portos. O trabalho de FIPE (1997) lembra que a indústria paulista de manufaturados escoia suas mercadorias somente pelo Porto de Santos, não possuindo alternativas. Os portos de Santa Catarina e Paranaguá, potencialmente alternativos, “não tem escala suficiente nem conta com linhas marítimas permanentes em abundância. Além disso, o custo de oportunidade de se utilizar algum desses portos é grande devido às grandes distâncias e o elevando custo de transporte terrestre.” (FIPE, 1997: 33)

A partir das observações feitas nos parágrafos anteriores, identifica-se a estrutura do mercado portuário como **oligopólio concentrado**, de acordo com a tipologia proposta por Possas (1987: 171-172): “Como se trata de um oligopólio, marcado além disso pela alta concentração técnica, em que poucas unidades produtivas detêm parcela substancial da produção do mercado, a competição em preços (...) deve ser descartada como procedimento regular. A disputa pelo mercado, quando for o caso, será ditada pelo comportamento do investimento em face do crescimento da demanda, isto é, tanto pela introdução de novos processos que permitam reduzir custos e melhorar a qualidade do produto quanto pela iniciativa de ampliar a capacidade antecipando o crescimento do mercado ou reagindo mais prontamente a este.” A concorrência por preço somente ocorreria em circunstâncias específicas, quais sejam: área de influência congruente e igual capacidade para atração de cargas. Assim, fica muito difícil em uma estrutura de mercado com tais características pensar em bases isonômicas para a promoção de um ambiente competitivo por preço.

⁶⁵ Vide: Gonçalves (1994: 76-83).

⁶⁶ Aqui nos referimos não somente ao estado de conservação como também a falta de integração entre as várias modalidades. Problema que a privatização por si só não resolve como aponta estudo “Intermodalidade no Transporte de carga no Brasil” do BNDES (“Falta uma política global para a carga”, Gazeta Mercantil, 25/01/1999).

Contudo, a variável central considerada no debate que se trava sobre a questão portuária no Brasil é o preço. Foi nesse contexto que a Lei de Modernização dos Portos foi elaborada, como procura-se expor no capítulo 2 da presente dissertação. Nesse capítulo, apresenta-se a evolução do debate sobre a eficiência do setor portuário brasileiro. Observa-se que os autores envolvidos elegem o preço como indicador para avaliação da eficiência do setor. Portanto, pouco se discute sobre a dinâmica do comércio exterior brasileiro e as necessidades de financiamento do setor portuário. A própria Lei dos Portos não se preocupa com os instrumentos de planejamento inerentes a um setor que demanda investimentos com prazos de maturação tão longos.

1.2.2 - O trabalho portuário

De um modo geral, até a primeira metade do século XX, as atividades de carga/descarga e o armazenamento das mercadorias criavam muitos postos de trabalho. De acordo com publicação da CEPAL (1991: 43-58), esse mercado de trabalho caracterizava-se, principalmente, pela casualidade, ou seja, as contratações feitas para manipulação de carga no cais eram individuais e de acordo com as necessidades. Uma vez contratados, os trabalhadores permaneciam na faina até o ponto de esgotamento pois os empregadores, a quem as empresas armadoras confiavam a carga e descarga dos navios, substituíam os trabalhadores cansados por outros dos muitos disponíveis. Por haver um excedente de homens sempre dispostos às operações de manipulação de carga, este sistema era acompanhado, muitas vezes, por corrupções como entrega de parte dos salários ou de cargas roubadas pelos trabalhadores ao indivíduo que os contratava. Além disso, como analisado por Velasco e Cruz (1986), a sazonalidade da atividade portuária, que oscilava em função do aumento ou da diminuição do volume das diferentes mercadorias que pelo porto transitavam, acabava por se refletir numa **demand irregular por mão-de-obra**⁶⁷.

Segundo a CEPAL (1991), os sindicatos de trabalhadores portuários surgiram no começo do século XX para minimizar a índole fortuita do emprego no porto e da corrupção nas contratações. Seus esforços deram lugar ao chamado *closed shop*, com sistema de emprego conhecido por *cuota rotativa*, que no Brasil é designado sistema de rodízio. Sob este sistema, os sindicatos desempenhariam a função equivalente a de uma central de contratação na qual os trabalhadores seriam alocados segundo quotas predeterminadas. Os trabalhadores deveriam pertencer a esta central e seriam empregados à medida em que seus nomes chegassem aos primeiros lugares de uma lista. A rotatividade no emprego assegurava

⁶⁷ Essa observação foi feita a partir de dados diários das firmas exportadoras relativos à movimentação de café no Porto do Rio de Janeiro em março de 1900. Cabe também observar que a flutuação da movimentação de carga no porto também é reflexa da situação econômica do país, como coloca Silva (1995: 145): “Em 1950, o principal problema enfrentado pelos doqueiros foi o das demissões em massa face à queda das exportações originada pela política cambial do governo. No ano seguinte a situação era diametralmente inversa: acúmulo de navios, congestionados ao largo do cais e insuficiência de mão-de-obra”.

aos trabalhadores sindicalizados iguais oportunidades de trabalho⁶⁸. Porém, de acordo com a CEPAL (1991: 44), limitava-se a possibilidade de adquirirem maior destreza para fazer funcionar uma equipe cada vez mais complexa. Este problema seria criado pelo comportamento de defesa dos trabalhadores sindicalizados pois, quando o número dos membros era superior à demanda por trabalho no porto, os sindicatos procuravam reduzir o tamanho dos *pallets*, diminuir os turnos de trabalho, obter exclusividade de emprego para diferentes subespecialidades, evitar as tecnologias que economizavam mão-de-obra e aumentar o efetivo das fainas de trabalhadores.

Nas últimas quatro décadas, o setor de transporte incorporou inúmeras novas tecnologias de manipulação de carga, permitindo o desenvolvimento do transporte multimodal⁶⁹. Os mais importantes avanços tecnológicos foram: o uso de sistemas contínuos de carga e descarga; os navios especializados; o sistema de carga unitizada; os vagões de trens de dois pisos (que permitem transportar um contêiner em cima de outro) como mostra a Figura 3; informatização e sistemas de comunicação mais sofisticados⁷⁰. O principal avanço foi a difusão da utilização do contêiner para transporte de carga geral a partir da Segunda Guerra Mundial⁷¹. Tão importante que corrobora com técnicas modernas de organização da produção como o *just in time* (Cavalcanti & Compans, 1999: 15-17). Essas mudanças tecnológicas implicaram em significativas mudanças nas relações de trabalho na área do porto.

⁶⁸ Vide: Sarti (1981: 29 e 135) e Cavalcanti & Compans (1999: 79).

⁶⁹ “Revolução no Transporte acelerou integração” (Gazeta Mercantil, 4/12/97).

⁷⁰ “Porto de Cartagena se informatiza e melhora” (Gazeta Mercantil, 3/11/1998). “Software de gestão empresarial ajuda na reengenharia de portos” (Gazeta Mercantil, 25/1/99).

⁷¹ “Não foi apenas o contêiner, entretanto, a única inovação surgida nas operações portuárias. Os granéis sólidos passaram a ser manipulados por enorme *grabs*, imensas pás mecânicas que tiram os granéis diretamente do navio para os caminhões, eliminando as antigas redes, e também houve a adoção dos sugadores, extremamente rápidos. O trabalho humano, de características fortemente mão-de-obra intensiva na manipulação de granéis em sacaria, vai ser praticamente eliminado. Além desses, os navios Ro-Ro (*roll-on/roll-off*) criados durante a Segunda Grande Guerra para desembarque de veículos de combate, oferece grande agilidade no embarque de veículos importados ou exportados, bem como de contêineres e *trailers*. Alguns dos novos equipamentos de manipulação de cargas introduzidos incorporam também avanços na área da microeletrônica. Alguns navios de última geração já possuem painéis eletrônicos com visores digitalizados para comando das máquinas operadoras, bem como um sistema de informatização que faz do navio um grande centro interligado eletronicamente, por onde fluem informações de caráter operacional, comercial e até climáticas. Isto significa uma maior possibilidade de incremento de velocidade e perfeição nas operações. Além disso, do ponto de vista da gerência e planejamento das operações portuárias, os computadores podem armazenar e fornecer informações sobre as operações, sobre a localização de cargas, sobre a tonelagem de cada unidade, que são instrumentos poderosos de tomada de decisão e agilização das operações” (Oliveira Jr., 1994: 64-66). Vide Oliveira Jr. (1994); Galindo (1997); Van Den Burg (1970) e Nações Unidas (1970).

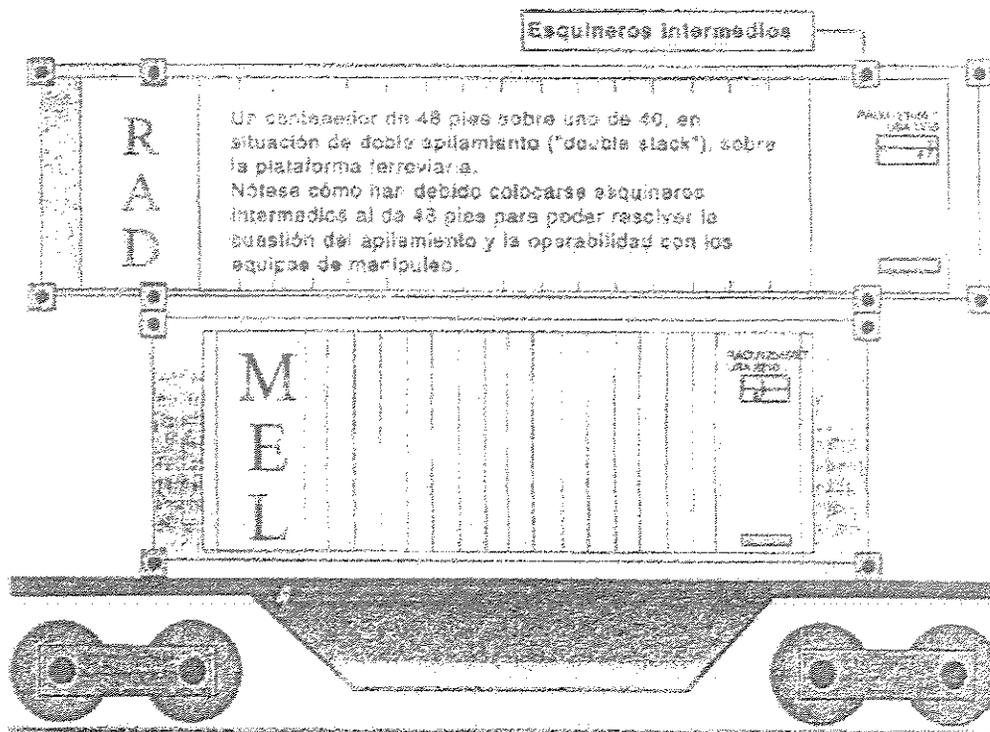


Figura 3 - Contêineres de diferentes dimensões em situação de empilhamento duplo (*double stack*)

Fonte: Cavalcanti & Compans (1999: 10).

O processo de contêinerização e seus efeitos

Uma das principais razões para a rápida difusão da contêinerização, técnica de reunião de unidades de carga em contêiner⁷², foi o aprimoramento das técnicas e dos equipamentos utilizados no transporte de cargas contêinerizadas, que trouxe vantagens econômicas em relação ao transporte de carga solta (Galdino, 1997), tais como:

1. Permite a movimentação de um maior volume de carga em cada operação⁷³;
2. Os casos de roubos e danos à carga diminuem por estar mais protegida;
3. O seguro da carga fica mais barato, em consequência da vantagem anterior;
4. Há redução do tempo de marcação e etiquetagem da carga, ou seja, em vez de etiquetar mercadoria por mercadoria, etiqueta-se apenas unidades unitizadas;
5. O custo da mão-de-obra é reduzido devido aos ganhos listados nos itens 1 e 4;

⁷² Uma das formas mais comuns de unitização, outra forma é o *pallet*. Um dos primeiros exemplos de unitização data do séc. II d.C. “No séc. II d.C., o barco ‘Félix Pacata’ naufragou na costa da Liguria, hoje San Remo; nele, arqueólogos e mergulhadores encontraram vários recipientes de madeira ou de barro, utilizados para transportar líquidos” (Galdino, 1997: 9).

⁷³ Um contêiner pode levar para bordo de um navio cerca de 350 sacas de café de uma só vez; essas mesma 350 sacas levadas para bordo uma a uma demandariam maior tempo e número de homens.

6. O tempo de permanência do navio no porto é diminuído observado o item 1;
7. O traslado da porta do produtor à porta do consumidor fica mais rápido;
8. A carga unitizada presta-se melhor ao armazenamento (empilhamento);
9. O custo de embalagem da mercadoria é menor uma vez que a carga unitizada sofre menos danos;
10. Fica mais fácil elaborar o plano de estiva do navio, ou seja, a unitização da carga facilita o planejamento de sua arrumação dentro do navio, principalmente com auxílio da informática;
11. Facilita a determinação dos equipamentos de carregamento e de descarregamento; e,
12. Tem-se melhor controle da carga, v.g., o controle de 10 contêineres com 350 sacas de café cada é mais fácil do que o de 3.500 sacas não unitizadas (Nações Unidas, 1970: 7).

Em suma, a containerização, que é a forma máxima de unitização, permite uma entrega mais segura e rápida com menores custos. Contudo, alguns obstáculos opuseram-se à difusão da utilização do contêiner, entre os quais podemos citar:

1. As mercadorias precisam ser adaptadas ao volume do contêiner;
2. A fiscalização dos contêineres é feita por amostragem (cerca de 10%) — uma vez que a quantidade de unidades é enorme e é preciso cumprir a entrega com rapidez, ficando o transportador e as autoridades obrigados a acreditar no que estiver registrado na documentação;
3. Um país pouco desenvolvido leva desvantagem em adotar a containerização, pois seus portos, rodovias, ferrovias, etc. não estão estruturados o bastante para permitir tal transporte. Além dessas deficiências de infra-estrutura portuária e terrestre, o baixo valor das cargas a serem transportadas retardam, sobremaneira, o processo de containerização (Pereira, 1990: 12);
4. Há dispensa de mão-de-obra;
5. Perante as necessidades criadas pela unitização, o transporte apresenta-se fragmentado entre os modais de transporte, a combinação dos serviços relacionados e as agências administrativas e regulatórias, tornando difícil a visualização das suas potencialidades e mostrando-se como um grande obstáculo a adaptação à unitização;
6. Os dados relativos aos custos de frete são complicados, causando suspeitas, resistências e críticas daqueles que devem pagar pelo serviço (Nações Unidas, 1970: 7).

Outro importante efeito do processo de containerização foi a especialização dos navios. Até o século passado, os navios transportavam qualquer tipo de mercadoria⁷⁴. Na década de 60 do século XX, operadores das linhas entre EUA e a Europa adaptaram seus navios convencionais para transporte de contêineres. Contudo, navios porta-contêiner também apresentam desvantagens para as empresas de navegação. Em primeiro lugar, sua construção é mais custosa do que a de um navio convencional. Em segundo, caso seu proprietário opte por operar com contêineres próprios, haverá um grande dispêndio inicial, porque o número ideal de contêineres é de 3 a 4 vezes a capacidade do navio. E, por último, o navio é obrigado a levar sobre o convés uma grande quantidade de contêineres⁷⁵, devido ao fator de quebra de estiva. As principais vantagens de um navio porta-contêineres é seu menor tempo de viagem e de permanência no porto. Assim, “as empresas de uma das Conferências de Frete da rota Europa — EUA, após aderirem ao uso de porta-contêiner, passaram a operar com apenas 36 navios em vez dos 130 convencionais de antes” (Van Den Burg, 1975: 265). Isto foi possível porque a velocidade de navegação do navio porta-contêiner é superior à do navio convencional.

Navios especializados eram condição necessária mas não suficiente para completar o ciclo de movimentação de cargas “unitizadas”. Foi preciso adaptar os portos. O progresso tecnológico ampliou de forma irreversível suas funções⁷⁶, passando de elo de ligação entre as mercadorias e o veículo transportador a interface do sistema intermodal de transporte⁷⁷. Sua função de armazenamento e de agrupamento de cargas foi transferida para depósitos localizados fora das docas. Equipamentos mais caros fo-

74 Houve, porém, algumas tentativas isoladas de especialização de navios, como em 1870, quando foi lançado na França o navio “Frigorifique” destinado ao transporte de cargas frigorificadas, e em 1886, quando foi lançado na Alemanha o primeiro petroleiro, o “Gluckaff” (Galindo, 1997). Em 1955, Malcom McLean, de Mobil/Alabama/EUA, comprou e preparou 37 navios para operação com contêiner, numa combinação roll on/roll off e/ou lift on/lift off. Estava criada a Sea-Land Services Inc. que iniciou sua operação com contêiner de 35 pés (comprimento) x 8 pés (largura) x 8,5 pés (altura) (informações sobre o evolução do tamanho do contêiner vide CEPAL (1991: 97-101)) entre os portos de Nova Iorque e Porto Rico. Esta foi seguida pela Matson Navigations Co. que, em 1959, começou a transitar entre a costa Oeste dos EUA e o Havai com o porta-contêiner US Coast-Hawaii Service. Em 1965, quando a Sea-Land Services Inc. anunciou que planejava colocar navios porta-contêiner na rota EUA – Europa, a containerização atingiu as linhas de navegação internacional. Neste período, os outros operadores das linhas entre os EUA e a Europa informaram que adaptariam seus navios convencionais para transporte de contêiner (inicialmente, navios convencionais eram adaptados para o transporte de carga em contêiner).

75 Um porta-contêineres precisa ter um volume de casco de 20% a 30% maior que o volume de um navio convencional de mesmo porte.

76 “Os grandes portos europeus, especialmente no mar Báltico, já atuam como portos de 3ª Geração há bastante tempo. Os novos portos do Mediterrâneo, com destaque para o de Barcelona, começam a se reestruturar para esses novos tempos e métodos (...). A UNCTAD propõe a seguinte tipologia para a classificação de portos: 1ª geração – acessos marítimos, transferências de mercadorias, armazenagem e entrega; 2ª geração – atividades de 1ª geração + atividades industriais e comerciais + centro de serviços portuários; 3ª geração – atividades da 2ª geração + estruturação da comunidade portuária + fortalecimento dos vínculos entre porto-cidade-usuários + serviços extra-portuários + info-estrutura + centro de logística” (Velasco & Lima, 1998: 9).

77 O acordo firmado em Moscou em 1967, denominado ISO, estabeleceu medidas padronizadoras quanto às especificações técnicas dos contêineres (como dimensões, capacidade, material empregado e dispositivo de içamento) e quanto às regras para identificação da empresa proprietária e do país de origem do contêiner. Essas especificações técnicas possibilitaram a construção de navios, de terminais portuários, de caminhões, de guindastes e de vagões de trem destinados exclusivamente à operação com contêiner. Isto possibilitou a criação do transporte intermodal. A padronização simplificou movimentos e reduziu a possibilidade de atrasos na entrega das mercadorias. *Vide*: Van Den Vurg (1975).

ram instalados, visando a rápida transferência de contêineres de e para os navios. A utilização mais intensiva de capital fixo reduziu, consideravelmente, o tempo de operação dos navios no cais. Contudo, as companhias de embarque beneficiaram-se de poucos portos equipados para o manuseio de cargas unitizadas. Como era muito custoso equipar um porto ou um terminal para porta-contêiner, poucos portos foram preparados para tal, o que conduziu à restrição de apenas um terminal para cada rota comercial dentro de um país ou, mesmo, de uma parte do continente⁷⁸. Os portos que não puderam arcar com os altos custos desses equipamentos, permaneceram como terminais secundários, ou seja, os navios porta-contêineres eram desviados deles.

Os efeitos desse processo sobre a mão-de-obra foram descritos por vários autores⁷⁹. Todos indicam claramente que a os avanços tecnológicos aumentaram consideravelmente a produtividade do trabalho na maioria dos portos desde o fim da Segunda Guerra Mundial, tanto que o aumento do tráfego verificado nos portos no mesmo período não foi suficiente para absorver o contingente de mão-de-obra que se tornou excedente. Então, como colocado anteriormente, os avanços tecnológicos no sistema portuário provocam **dispensa de mão-de-obra**. Por exemplo, entre 1970 e 1982, os portos europeus de Amberes e Liverpool experimentaram reduções de 38,9% e 78,8%, respectivamente, no número de trabalhadores portuários empregados⁸⁰. Entre 1960 e 1980, o número de estivadores caiu significativamente de aproximadamente 14.000 para um pouco mais de 9.000 em Antuérpia e de 5.046 para 2.235 em Amsterdã. Esperava-se que o número de estivadores diminuísse ainda mais pela não permissão para substituição do estivador aposentado por um novo trabalhador. Dos 17.265 estivadores em 1966 em Hamburgo, constavam registrados 12.866 em 1978, ou seja, uma redução de aproximadamente 25,5% em 12 anos. Durante o mesmo período, o volume total de tráfego neste porto cresceu de 37,5 para 54,6 milhões de toneladas. A carga geral aumentou de aproximadamente 12 para 15 milhões de toneladas no mesmo período. No porto de Berman, 8.442 trabalhadores de cais estavam registrados em 1962. No começo da década de 80 eram somente 6.605. Durante o mesmo período, entretanto, o fluxo total de mercadorias aumentou de 16 milhões de toneladas em 1962 para 23,5 milhões em 1978. O tráfego de carga geral cresceu de 8,3 em 1962 para 14 milhões de toneladas em 1978. Em Roterdã, entre 1960 e 1980, o número de estivadores caiu significativamente de 13.815 para 12.675, enquanto que o tráfego marítimo de óleo mineral mais que quadruplicou e o de carga seca quase triplicou. No começo da década de 80, para aliviar os problemas de excesso de oferta de mão-de-obra em Roterdã no setor de carga geral, pensou-se em dispensar 1.500 estivadores permanentemente.

⁷⁸ Esse é um dos fatores tecnológicos que corroborou para o surgimento dos *hub ports* ou portos concentradores de carga.

⁷⁹ Vide Suykens (1983: 18), CEPAL (1991: 43-50), CEPAL (1996), Burkhalter (1995).

⁸⁰ Vide: Thomas (1981).

Tabela 2 - Porto de Antuérpia: efeito da mecanização na força de trabalho da orla marítima

<i>Ano</i>	<i>Movimentação (10⁶ ton.)</i>	<i>Nº trabalhadores das docas</i>	<i>Produtividade (ton./homem)</i>
1950	10,3	14.329	721
1960	15,5	14.354	1.077
1970	23,0	12.090	1.903
1975	25,2	12.289	2.053
1980	30,0	9.530	3.152
1985	37,5	8.415	4.452

Fonte: PORTO, Marcos Maia. "Rumo a uma realidade sustentável: o porto do ano 2000". Seminário: Portos 2000. Rio de Janeiro: IIR Conference, 1999.

Pode-se, ainda, exemplificar a queda da demanda por estivadores como resultado da introdução de novas tecnologias no caso do Reino Unido e dos EUA. O número de estivadores na Grã-Bretanha caiu de aproximadamente 70.000 nos anos 50 para algo em torno de 20.000 no começo dos anos 80. Em Londres, 26.000 trabalhadores de cais estavam registrados em 1965; no começo dos anos 80, eram somente 5.600. Quando se compara esta situação com o aumento do tráfego total nos portos britânicos durante o mesmo período, observa-se que a produtividade de manuseio de carga aumentou espantosamente. A manipulação de carga a granel seca na década de 50 no Reino Unido exigia 20 homens para cada porão de navio. Hoje a carga de cereais é responsabilidade de três homens; a tecnologia utilizada permite, inclusive, que somente um homem execute todas as operações. Com respeito aos contêineres, a Tabela 3 mostra que a introdução dos sistemas de manipulação de contêineres propiciou, entre 1960 e 1994, nos portos da costa oeste dos EUA, uma redução de 41,6% nas horas/homem necessárias (de 29,1 horas/estivador para 17), considerando-se que o volume de carga aumentou em torno de sete vezes (de 28,5 para 199 milhões de toneladas).

Tabela 3 - Portos da Costa Oeste dos EUA: efeito dos contêineres sobre a produtividade dos estivadores

<i>Ano</i>	<i>Horas/homem trabalhadas (milhões)</i>	<i>Carga manipulada (milhões de toneladas)</i>	<i>Produtividade (ton./horas/homem)</i>
1960	29,1	28,5	0,98
1980	18,5	113,7	6,15
1987	17,1	157,8	9,23
1993	15,7	183,6	11,69
1994	17,0	199,0	11,71

Fonte: Associação Marítima do Pacífico *in* Burkhalter (1995).

Desse modo, o mercado de trabalho portuário apresenta uma oferta de trabalhadores maior do que a demanda existente. Mesmo o envelhecimento desta força de trabalho e sua conseqüente aposentadoria não estão acontecendo a uma taxa adequada. Esta mesma situação também foi enfrentada na Austrália (Goss, 1990: 223-224) e em muitos outros lugares, a ponto de ter a atenção da OIT na Con-

venção nº 137⁸¹. Cabe ressaltar que um dos principais objetivos da reforma portuária no mundo todo, senão a principal, é a redução do número de trabalhadores⁸². Baird (1998) argumenta que a reforma no mercado de trabalho portuário seria pré-condição para a reforma institucional de um determinado sistema portuário.

A crescente complexidade tecnológica das operações portuárias, a concentração de carregamentos em determinados portos, a existência de serviços de transporte terrestre de longa distância e dos itinerários estáveis de muitas empresas marítimas trouxeram o **sistema de emprego permanente** por empresa, isto é, contribuíram muito para diminuir as variações na demanda de mão-de-obra portuária, além da sua redução em termos absolutos tratada anteriormente. Com essas mudanças no perfil da demanda por mão-de-obra, decorrentes das mudanças tecnológicas introduzidas, tornou-se possível uma maior estabilidade ou menor rotatividade do emprego⁸³. Aspecto curioso e específico deste mercado de trabalho, uma vez que uma das características do processo de flexibilização no setor industrial é a menor restrição à contratação de trabalhadores por tempo parcial e/ou determinado, permitindo as empresas ajustar seu nível de emprego às flutuações no nível e na composição de sua demanda (Dedecca, 1999: 27-28).

O aumento da estabilidade nos postos de trabalho portuário também é reflexo da percepção dos trabalhadores portuários como técnicos especializados, cuja capacidade para resolver problemas e cujo entusiasmo são fundamentais para o ganho elevado de produtividade. A necessidade de uma estrutura de ocupações menos rígida, viabilizada pela multifuncionalidade do trabalho, é um aspecto da flexibilização do mercado de trabalho congruente entre o setor industrial e o setor portuário.

Havendo pouca possibilidade de se ter fluxos de carga suficientes para criar uma demanda estável por mão-de-obra, criou-se então o sistema de emprego estratificado, segundo o qual se deve suprir certos portos, de maneira contínua, com pessoas altamente qualificadas, havendo ou não navios no porto, assim como há necessidade de contar com um contingente de trabalhadores não permanentes para absorver as variações de demanda. O sistema de quotas foi substituído no Chile por três categorias de trabalhadores portuários: os permanentes, os de contrato especial e os ocasionais. Um termo médio entre o emprego estratificado e o permanente seria o sistema aplicado pelas empresas de terminais do porto de Hamburgo. Ao mesmo tempo em que têm empregados permanentes, possuem contratos com

⁸¹ Entrou em vigor no plano internacional em 24/6/1975 e no Brasil foi aprovada em 22/12/93 pelo Decreto Legislativo nº 29 e promulgada em 31/6/95 pelo Decreto nº 1574. *Vide* SUSSEKIND, Arnaldo. *Convenções da OIT*. 2.ed. ampliada até agosto de 1998. São Paulo: Editora LTr, 1998, p.337-339.

⁸² *Vide* "Enxugamento no Porto" (O Globo, 5/6/95), "Niteroiport" (O Globo, 25/9/95), "A reforma portuária francesa" (O Globo, 5/10/95), "Privatização precisa andar mais depressa" (Revista da Indústria, 27/1/97), "CODESP quer dispensar metade dos funcionários em 2 anos" (Folha de São Paulo, 7/5/99), "Transroll faz embarque piloto com carga do polo químico" (O Estado de São Paulo, 28/4/99).

⁸³ Certas empresas de terminal, tal como o Terminal Europeu de Contêineres no porto de Roterdã, negociaram com os sindicatos dos trabalhadores portuários a fim de contar com empregados permanentes. Recrutou-se uma equipe inteiramente nova de trabalhadores portuários, com os quais se firmou uma convenção de trabalho, em separado, cujos termos estipulavam salários maiores que os que vigoravam no sistema de rodízio.

uma empresa que fornece trabalhadores temporários de modo a absorver variações transitórias da demanda. Todas as empresas de terminais são co-proprietárias desta última e contribuem para um fundo com o objetivo de que os trabalhadores temporários recebam seus salários mesmo quando não houver carga para manipular (CEPAL, 1991: 43-58).

Essa estrutura de mercado de trabalho converge para o esquema proposto por Harvey (1993: 143) para compreensão da reestruturação do mercado de trabalho em condições de acumulação flexível e as novas condições no mercado de trabalho portuário. Segundo Harvey, existem três grupos principais de trabalhadores. O primeiro grupo é composto por empregados em tempo integral, condição permanente e posição essencial para o futuro de longo prazo da organização. Gozando de maior segurança no emprego, boas perspectivas de promoção e de reciclagem e de uma pensão, um seguro e outras vantagens indiretas relativamente generosas, esse grupo deve atender às expectativas de adaptabilidade e de flexibilidade. O segundo grupo consiste em empregados em tempo integral, com habilidades facilmente disponíveis no mercado de trabalho. Com menor acesso a oportunidades de carreira, esse grupo tende a se caracterizar por uma alta taxa de rotatividade, o que torna as reduções da força de trabalho relativamente fáceis por desgaste natural. O terceiro grupo oferece uma flexibilidade numérica ainda maior e inclui empregados em tempo parcial, empregados casuais, pessoal contratado por tempo determinado, temporários, subcontratados e treinados com subsídio público, tendo ainda menos segurança de emprego do que o segundo grupo (Harvey, 1993: 144).

Assim como a indústria portuária, o sistema produtivo das economias capitalistas como um todo está pondo em prática, em diferentes graus, novas técnicas e novas formas de organização da produção em um ambiente no qual as empresas estão experimentando instabilidade dos mercados, aumento da competição e estreitamento das margens de lucro. Nesse contexto, estratégias de concorrência tais como diferenciação dos produtos e busca de exploração de nichos de mercados altamente especializados e de pequena escala ganham maior peso, assim como o desenvolvimento de uma estrutura flexível do mercado do trabalho. Em outras palavras, um método de acompanhar picos de demanda sem aumentar demasiadamente os custos, evitando-se os custos potenciais da dispensa temporária dos empregados.

1.2.2.1 - As mudanças no mercado de trabalho no Brasil na década de 90

Assim como no setor industrial, a racionalização no setor portuário teve suas perspectivas crescentemente abertas, principalmente, pelo rápido desenvolvimento e incorporação dos novos equipamentos e pela introdução de novos métodos de organização. A maior semelhança entre a racionalização no setor portuário e no setor industrial refere-se aos entraves relacionados as exigências de modificação na relação de trabalho, a saber: os sistemas nacionais de relações de trabalho consolidaram-se a partir das negociações coletivas, que tinham conhecido grande dinamismo nos anos 60⁸⁴. Deste modo, a raci-

⁸⁴ Vide Santos (1995).

onalização demandava a desarticulação destes sistemas e, por conseqüência, a negação de certas conquistas obtidas pelos sindicatos; e, os sistemas de relações de trabalho encontravam-se fortemente articulados a uma rede de normas públicas gerais de ordenação das relações de trabalho em nível nacional que necessitava ser modificada (Dedecca, 1999: 24). Portanto, a flexibilização do mercado de trabalho passa pelo enfraquecimento do poder de negociação do sindicato e, no setor portuário, passa pela restrição ao sistema denominado *closed shop*. “O rompimento daqueles sistemas nacionais de relações de trabalho implicou na mudança do papel do Estado, no sentido de dar maior poder de manter, alterar ou criar as regras e normas do mundo do trabalho para a negociação direta entre as partes. Em termos concretos, emergiu a reivindicação (pressão política) para que o Estado revogasse ou forçasse a revogação das normas, regras e procedimentos que fossem contrários a uma flexibilização dos regimes de trabalho, da estrutura ocupacional, da jornada de trabalho e dos salários.” (idem: 32-33)

A história portuária brasileira deste século é marcada pelos embates entre capital e trabalho⁸⁵. No período de tramitação do Projeto de Lei nº 08/91 não foi diferente, como também na vigência da Lei nº 8.630/93. No Brasil, a mudança do papel do Estado cristalizou-se nas propostas do Projeto de Lei nº 08/91 que reproduziam o ideário da flexibilização do mercado de trabalho que chegou definitivamente na Era Collor, e, portanto, consistiam na revogação da legislação pertinente, então em vigor, e na instauração da livre negociação entre entidades sindicais representativas das categorias profissionais e as entidades estivadoras⁸⁶ no que se refere a requisição, remuneração, periodicidade do pagamento, condições para o registro profissional e o número de trabalhadores inscritos no registro, a organização e a composição dos ternos ou turmas e demais condições do trabalho avulso.

Oliveira Jr. (1994: 110) observa: “Durante muito tempo as entidades patronais vinham tentando eliminar o *closed shop* dos trabalhadores avulsos sindicalizados quanto aos serviços portuários, sob o argumento dos altos custos desta mão-de-obra⁸⁷. Pela tradicional defasagem do valor dos salários brasileiros em relação aos dos trabalhadores dos países desenvolvidos, podemos levantar a possibilidade de que por trás do argumento dos altos custos, o que está efetivamente em jogo é a **necessidade** percebida pelo patronato **de maior controle sobre a mão-de-obra e os processos de trabalho**”, uma vez que os trabalhadores que executavam as tarefas nos navios eram definidos pelo rodízio e este, por sua vez, era gerenciado pelos sindicatos. Além disso, antes da Lei nº 8.630/93, o serviço de estiva era realizado sob responsabilidade do comandante do navio e sob controle e responsabilidade da extinta

⁸⁵ Muitos estudos tratam essa questão, tais como Sarti (1981), Velasco e Cruz (1986), “Ventos do Mar” (Githay, 1992), Oliveira Jr. (1994) e Silva (1995).

⁸⁶ Definidas no parágrafo 1º do art. 1º do referido Projeto de Lei como sendo a administração dos portos organizados; os armadores, diretamente ou por seus agentes; os proprietários de mercadorias, diretamente ou por intermédio de seus consignatários; os proprietários, arrendatários ou locatários de instalações portuárias; e as cooperativas de mão-de-obra.

⁸⁷ Vide: PORTOBRÁS (1987).

SUNAMAM⁸⁸, à qual competia, de acordo com a Lei nº 4.858, de 26/11/1965, fixar as tarifas e os salários dos trabalhadores avulsos e regular a composição dos ternos. Há de se enfatizar que o controle sobre a remuneração dos trabalhadores avulsos e a regulação da composição dos ternos estava nas mãos do Estado⁸⁹.

Outro argumento explorado pela classe patronal na pressão política junto ao Estado reivindicando o fim do sistema de rodízio foi os problemas de desqualificação da mão-de-obra frente às novas técnicas e tecnologias, como apontado na seção anterior. Esse argumento fundamentou-se principalmente na comparação da produtividade dos portos nacionais com os principais portos do mundo. Na seção anterior, aponta-se que um dos principais fatores que corroboraram com a iniciativa de acabar com o *closed shop* nos países desenvolvidos foi a grande variedade de avanços tecnológicos no setor. No Brasil, esta questão deve ser analisada com cuidado. O mau desempenho dos portos nacionais foi sempre associado aos problemas de disciplinamento e qualificação dos trabalhadores portuários, mas nunca acompanhado de esclarecimentos sobre as diferentes bases tecnológicas dos berços, o que compromete seriamente estudos comparativos de custos e produtividade de processo de manipulação de carga. Segundo Oliveira Jr. (1994: 141-142), embora o Porto de Santos possua importantes “ilhas” de desempenho diferenciado (TECON, corredor de exportação), no geral a tecnologia incorporada aos processos de manipulação de carga está bastante aquém do que deveria se esperar de um porto que, pelo volume de carga e divisas que movimenta, é considerado o mais importante da América Latina⁹⁰. Os dados relativos aos equipamentos⁹¹ ajudam a compreender a real dimensão dos interesses promovidos por publicações de grande circulação (a exemplo do artigo intitulado “A Máfia da Estiva” da Revista Veja, 1992) que procuram ressaltar o mau desempenho do Porto de Santos em comparação com os principais portos do mundo, procurando sempre associar esse mau desempenho aos trabalhadores portuários⁹².

⁸⁸ Decreto-lei nº 3.100 de 7/3/1941 e Decreto nº 67.992 de 30/12/70. O Decreto nº 96.910, de 31/10/1988, transferiu da SUNAMAM para a PORTOBRÁS, a competência em assuntos de estiva, conferência, conserto, vigias portuários e demais avulsos, em particular quanto à fixação da remuneração dos serviços, uma vez que a composição dos ternos seguia a Resolução nº 8.179/84 da SUNAMAM.

⁸⁹ Vide: Sarti (1981: 23-24).

⁹⁰ Situação reflexa da falta de Investimentos no setor analisada na seção 1.1 - Investimentos desta dissertação. Vide: Ferreira (1996).

⁹¹ Os guindastes elétricos da CODESP em 1994, segundo Oliveira Jr. (1994: 143-144), que podiam ser utilizados com recursos de *grab* (pá coletadeira em forma de cunha utilizada para manipulação de granéis sólidos) eram ingleses e estavam com mais de 30 anos (38,5%); 28,2% tinham mais de 10 anos e 33,3%, com até 10 anos. Esses últimos de origem alemã. Apenas 17,1% dos guindastes elétricos da CODESP que não podiam ser utilizados com recursos de *grab* possuíam menos de 10 anos de uso, 34,3% com mais de 10 anos de uso e 48,6% com mais de 30 anos de uso. Deduz-se desses dados que “o crescimento da manipulação de carga contenerizada no cais do Porto (excluindo o terminal de contêineres) [era] realizado [em 1994] por equipamentos não especializados” (idem: 144).

⁹² “Os trabalhadores dos portos — não apenas do Brasil, mas também de outros países latino-americanos — têm sido alvo de tais acusações em virtude, dentre outros fatores, de sua ‘cultura contratual legalista’, com base na qual a conquista dos direitos seria apontada como uma contrapartida de sua obstinada ‘dependência’ dos governos populistas. Os portuários, portanto, continuam não só carregando a carga mas também boa parte da culpa pelas mazelas da nossa política e pelos principais problemas que concorrem para a ineficiência dos portos” (Silva, 1995: 7).

Assim, Oliveira Jr. chama atenção para o cuidado na análise dos dados relativos à produtividade do trabalho. Para uma análise criteriosa da questão da produtividade do trabalho é necessário, em primeiro lugar, verificar se há comparabilidade, ou seja se as bases tecnológicas dos portos, dos quais se pretenda comparar produtividade são, ao menos, semelhantes⁹³. Diferenças na produtividade física do trabalho, em geral, também podem refletir, no caso de portos, influência de aspectos como a localização geográfica e o desenvolvimento histórico, fatores que podem ter influência na estrutura técnica (Sunkeys, 1983).

Há variação também da função econômica predominante no porto: se função comercial, de transporte ou industrial. Além disso, também há muitas variações com respeito a cada uma das funções acima mencionadas. Por exemplo, no caso da função de transporte, diferenças podem ser apontadas dependendo do tipo de carga que predomina no porto (a distinção habitual que é feita entre carga geral, carga à granel seca e óleo mineral), portanto, da especialidade do terminal.

As diferenças com respeito a modais de transporte também variam consideravelmente de porto para porto, ou seja, até que ponto um porto funciona como o ponto de confluência de vários modais de transporte, tais como embarque marítimo, navegação interior, transporte rodoviário e ferroviário, oleodutos e transporte aéreo. Também é importante verificar se é um porto concentrador de cargas ou se é secundário, ou seja, se a carga, chegando ao porto ou partindo dele, rumará para a área de influência imediata do porto, ou que vem dela, ou se é um caso de mercadoria em trânsito indo para países adjacentes ou saindo deles, o que freqüentemente significa que há competição aguda. Um porto que opera voltado para um mercado regional tem exigências técnicas completamente diferentes, se comparado a um porto mundial, onde uma proporção grande das operações de manipulação de carga envolve tráfico de trânsito internacional. Em um porto industrial e em um porto onde a função comercial é predominante, o fluxo de tráfico será naturalmente mais “amarrado” ao próprio porto do que em um porto onde a função de armazenamento predomina.

Outro aspecto da questão é a especialização dos navios, que acompanhou a generalização do uso do contêiner. Na medida em que a estrutura física e a legal de um porto não respondem às necessidades dos navios, tornam-se um ponto de estrangulamento (principalmente para armadores, uma vez que o custo de viagem de um navio é afetado pelo tempo de porto⁹⁴). Com a containerização de quase todas as principais rotas entre países desenvolvidos e em desenvolvimento e, por conseguinte, a utilização de navios porta-contêineres, os sistemas portuários dos países em desenvolvimento revelaram-se

⁹³ “Não se pode comparar um berço que opere 200.000 ton./ano de carga geral, com um outro que manipule a mesma quantidade de minério de ferro, através de um complexo sistema de equipamentos transportadores e carregadores (ou descarregadores) de navios. (...) Assim, antes de analisar o rendimento de um berço é necessário classificar as mercadorias em grupos que apresentam atributos e características operacionais homogêneas” (Bogossian, 1983: 24).

⁹⁴ Definição do custo total de uma viagem redonda *vide* Pereira (1990: 56). “Observa-se que a redução da prancha portuária [ou seja, produtividade TEU’s/dia] acarretou um aumento generalizado de custos para todas as velocidades e capacidades de navio” (Pereira, 1990: 79).

como obstáculos. Somente a manipulação de carga em contêiner já é suficiente para reduzir os postos de trabalhos de capatazia, conferente de capatazia, operadores de guindastes e equipamentos similares, entre outros, como mostra Oliveira Jr. (1994: 130-134): “Nos processos de manipulação de carga containerizada, a mão-de-obra de capatazia torna-se necessária apenas para o engate do guindaste de bordo no contêiner, nos navios não especializados. Nos navios especializados não há necessidade de mão-de-obra de capatazia.” Então, à medida em que navios porta-contêineres começaram a operar nos portos brasileiros tornou não somente obsoleta a estrutura física (o que está relacionado com o baixo grau de desenvolvimento dos modais de transporte brasileiros) como também “inadequada” a legislação, tanto a referente ao trabalho quanto à estrutura tarifária⁹⁵. Mesmo sem investimentos em novas tecnologias nos terminais, reduziu-se a demanda por mão-de-obra⁹⁶.

Todavia, ainda não foram devidamente elucidadas quais as formas encontradas pelos sindicatos brasileiros para contornar problemas relacionados ao número excessivo de trabalhadores sindicalizados e questões relacionadas a corrupção. Os depoimentos revelam superdimensionamento das equipes de trabalho⁹⁷. Contudo, não se sabe se isto foi reflexo da introdução de tecnologia ou se houve, por parte dos sindicatos, pressões buscando reduzir o tamanho dos *pallets*, diminuir os turnos de trabalho, obter exclusividade de emprego para diferentes subespecialidades, evitar as tecnologias que economizam mão-de-obra e aumentar o efetivo das fainas de trabalhadores, como colocado por CEPAL (1991: 44) e citado na seção anterior. Inúmeros casos de corrupção merecem atenção, tais como o aumento da movimentação de carga em horário melhor remunerado (ou seja, maior manipulação no horário ou anotação de cargas que foram manipuladas em outros horários) e contratação de pessoal para manipulações que não exigiam mão-de-obra. Todas essas questões requerem provas documentais, as quais não foram encontradas por nós até o presente momento. Tem-se maior clareza que houve dificuldades para se manter a transparência na dinâmica de revezamento dos trabalhadores no sistema de rodízio, dada a existência de mecanismos de distorção do processo de seleção, tais como o “aluguel” do registro (dando origem a figura do “bagrinho”) ou da alteração da ordem de chamada (Cavalcanti & Compan, 1999: 74) (Sarti, 1981). Contudo, não há relação entre os mecanismos distorcivos do processo de seleção e maiores custos de mão-de-obra.

Mas se os argumentos explorados pela classe patronal para justificar o fim do sistema *closed shop* tinham pouca solidez, o que estaria de fato motivando-os para a defesa desta tese? O que geraria a necessidade de maior controle sobre a mão-de-obra e os processos de trabalho por parte dos usuários do sistema portuário?

⁹⁵ “A estrutura tarifária brasileira apresenta-se no fim do século XX com a mesma forma de seu início, não tendo assimilado a grande ‘revolução’ do contêiner” (PORTOBRÁS, 1987: 13).

⁹⁶ Como colocado por uma matéria da Gazeta Mercantil, “Estivador, profissão em extinção” (Gazeta Mercantil Latino Americana, 5/10/98: 3).

⁹⁷ No Porto de Santos “a soja saía do armazém e chegava ao porão do cargueiro através de uma esteira suspensa. Mas para o serviço, foram contratados 16 trabalhadores” (“A Máfia da Estiva”, Revista Veja, 13/5/1992: 68).

É importante ressaltar o que foi colocado em seções anteriores: concomitante as mudanças tecnológicas ocorridas no processo de manipulação de cargas durante as últimas duas décadas, expandiu-se o papel do setor privado nos portos no mundo todo. O processo de privatização de portos adquiriu inúmeras formas e teve vários objetivos, diferindo de país a país. De um modo geral, diz-se que as reformas institucionais no setor portuário feitas em vários países nas décadas de 80 e 90 buscaram melhorar seus serviços, reduzir o financiamento do Estado e sua responsabilidade administrativa. As mudanças tecnológicas também contribuíram para esta reforma devido ao grande aumento na produtividade do trabalho e ao aumento das exigências de capital para o setor (UNCTAD, 1995).

Embora o setor público ainda contribua com a maior parte dos investimentos no setor, esses passam a ser compartilhados entre diferentes atores econômicos. Apesar do setor privado não ter condições de financiar sozinho a implantação de infra-estrutura portuária completamente nova, em função do alto risco associado ao longo prazo de maturação dos investimentos portuários, do enorme volume de capital exigido para realizá-los e da improvável recuperação dos gastos, como colocado por Baird (1998), em inúmeras experiências de privatização no setor portuário observa-se diferentes formas de envolvimento entre o setor público e privado (tais como concessão, arrendamento e *joint venture*) nas quais se estabelece distintas formas de divisão da responsabilidade sobre o investimento portuário de maneira a reduzir o financiamento do Estado no setor. Então, abre-se um espaço para o investimento privado.

Dadas as características desse investimento, a flexibilização do mercado de trabalho seria uma das formas de redução dos seus riscos. Os investimentos, principalmente os que se referem a infra-estrutura, que passaram as mãos do setor privado para incorporação de novos equipamentos, buscaram uma via de menor risco do ponto de vista tecnológico, financeiro e das relações de trabalho. Assim como no setor industrial, a “racionalização produtiva e das relações de trabalho, ao incorporar equipamentos e métodos organizacionais pouco conhecidos e em permanente atualização e ao fomentar a desestabilização do padrão de relações de trabalho vigente anteriormente, envolvia riscos imensuráveis e, na maioria das vezes, irreversíveis. Assim, ela poderia resultar em ganhos ou perdas, sendo que os ganhos poderiam ser efêmeros e as perdas, definitivas. [Neste processo,] as empresas são logicamente conduzidas a estimular a flexibilidade, com o objetivo de atenuar as *irreversibilidades*.” (Deddeca, 1999: 34-36)

A Lei nº 8.630/93 e a reforma no mercado de trabalho portuário

No período de tramitação do Projeto de Lei nº 8/91, os altos preços e a baixa produtividade de nossos portos eram basicamente explicados pelo arcabouço legal arcaico, baseado na legislação vigente desde 1934. Segundo os empresários brasileiros, uma das principais características do sistema no começo da década de 90, resultado do somatório de remendos da legislação, era o monopólio dos sindicatos sobre o fornecimento de mão-de-obra para movimentação de mercadorias, em particular os tra-

balhadores avulsos. Esse argumento, entre outros, concluía que a “privatização” do setor portuário brasileiro seria o remédio para seus males (altos custos, baixa produtividade, burocracia, etc.).

No que tange ao mercado de trabalho, a clara intenção no Projeto de Lei nº 08/91 de redução da exigência de mão-de-obra e do maior controle do patronato sobre a mão-de-obra e os processos de trabalho encontrou inúmeras resistências e acabou em inúmeras manifestações dos trabalhadores contra a modificação da legislação que lhes garantia os postos de trabalho⁹⁸. A reforma pretendida no Brasil com a promulgação da Lei nº 8.630/93 trouxe algumas novidades. Criou-se o OGMO, órgão tripartite, cujas finalidade e competência estão descritas nos artigos 18 e 19 do referido diploma legal. Sua constituição teve por objetivo substituir os sindicatos na administração do sistema de rodízio e, portanto, quebrar o que se chamou de “monopólio dos sindicatos na contratação da mão-de-obra avulsa”. Consta a Lei que é responsabilidade dos operadores portuários a constituição de um OGMO em cada porto organizado. Assim sendo, onde houver um CAP deve-se ter formado um OGMO. Sua administração é composta por uma Diretoria Executiva e por um Conselho de Supervisão. A Diretoria Executiva é constituída por um ou mais diretores indicados pelo bloco dos prestadores de serviços portuários a que alude o inciso II do art. 31, ou seja:

1. bloco dos operadores portuários composto, por sua vez, por um representante da Administração do Porto;
2. um representante dos armadores;
3. um dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto; e
4. um dos demais operadores portuários.

O Conselho de Supervisão é integrado por três membros titulares e respectivos suplentes. Os blocos a que se referem os incisos II, III e IV do art. 31 (bloco dos operadores portuários, bloco da classe dos trabalhadores portuários e bloco dos usuários dos serviços portuários) indicam, cada qual, um membro titular e um suplente. Por isso, o OGMO é um órgão tripartite.

A nova lei fala sobre “trabalhador portuário com vínculo empregatício a prazo indeterminado” e sobre “trabalhador portuário avulso”. Os serviços de capatazia, estiva, conferência, conserto, vigilância das embarcações e bloco⁹⁹ foram mantidos para serem realizados pelos trabalhadores avulsos (art. 58). A novidade refere-se ao serviço de capatazia que antes era de responsabilidade da Administração do Porto e que podia ser prestado pelos arrumadores, quando da falta de pessoal. Assim, a capatazia passou a trabalho avulso.

A análise dos artigos 18, 19, 27, 28 e 29, que tratam do OGMO, permite constatar que as competências passaram dos sindicatos dos trabalhadores avulsos, da extinta Delegacia do Trabalho Marítimo e da SUNAMAM para o OGMO, quais sejam: administrar o fornecimento da mão-de-obra do tra-

⁹⁸ *Vide*: Oliveira (1999).

⁹⁹ “atividade de limpeza e conservação de embarcações mercantes e de seus tanques, incluindo batimento de ferrugem, pintura, reparos de pequena monta e serviços correlatos” (Brasil. Lei nº 8.630/93. Art. 57, §3º, Inciso VI).

balhador portuário e do trabalhador portuário avulso; manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; arrecadar e repassar aos respectivos benefícios os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos sociais e previdenciários.

A implementação da Lei dos Portos enfrentou inúmeras dificuldades. Dois anos após a promulgação da Lei dos Portos, quando já se encontravam implantados e em funcionamento os CAPs, e pré-qualificados mais de 400 Operadores Portuários, o clima entre os trabalhadores portuários era profundamente tenso, principalmente, no Rio de Janeiro e em Santos. Por diversas vezes, lideranças sindicais dos trabalhadores portuários avulsos, partiam para o confronto, tentando, a qualquer preço, impedir a criação dos OGMO pelos Operadores Portuários.

O acirramento dos conflitos¹⁰⁰, com desdobramentos então imprevisíveis, aliado à difícil implantação da Lei, em seus diferentes aspectos, levou o Governo Federal a criar, respectivamente, através dos Decretos nº 1.465 e nº 1.467, ambos de 27/4/95, a Câmara de Políticas de Infra-Estrutura (do Conselho do Governo) e o GEMPO, envolvendo a participação de vários Ministérios. O Decreto nº 1.467/95, de constituição do GEMPO, nos artigos 1º e 2º, definiu como sendo sua finalidade coordenar a adoção das providências para a modernização do Sistema Portuário Nacional Brasileiro, em especial, a efetivação plena das disposições estabelecidas na Lei nº 8.630/93 e suas competências. Apesar das inúmeras atribuições conferidas ao GEMPO, deve-se entender que o principal motivo para sua constituição foram os conflitos entre os trabalhadores e os usuários dos serviços portuários não geridos pelos CAP, pelas APs e pelos OGMO. Contudo, o GEMPO foi criado em 95 e, no ano de 1998, houve muitos conflitos, como relacionado no Quadro 5. Assim, pode-se entender a constituição do GEMPO como uma tentativa de consertar a lacuna institucional deixada pela extinção da PORTOBRÁS, da SUNAMAM e de outros órgãos que compunham o antigo sistema portuário nacional, lacuna esta não preenchida pela Lei nº 8.630/93, como desejava Borgo Filho (*in* Coutinho & Moita, 1994). O motivo para se buscar complementar a legislação é que a Lei de Modernização dos Portos tem apresentado inúmeras falhas e imperfeições. Nesse sentido, pode-se-ia dizer que a Lei **não** é auto-aplicável.

¹⁰⁰ “Reunião em Santos não tem acordo” (Jornal do Brasil, 25/8/93). “FH dá ultimato a sindicatos para implementar a Lei dos Portos” (O Globo, 7/9/95).

Quadro 5 - Greves de Maio até Dezembro de 1998

14/5/98	<i>Fim de dois meses de paralisação na Bahia. O movimento teve apoio dos portuários de todo o país, que adotaram o esquema de "operação padrão". A greve terminou Quando o OGMO obteve na Justiça o direito de escalar os trabalhadores. Os portuários também perderam o direito de fixar o número de trabalhadores por turmas, cuja incumbência passou para as operadoras indicadas pelos usuários.</i>
19/10/98	<i>O Terminal de Veículos e Contêineres (Tevecon) do porto de Paranaguá parou de operar devido às manifestações de trabalhadores no cais. Os portuários estavam descontentes com a decisão do consórcio privado RedranTransbrasa, vencedor da licitação, de empregar apenas um grupo de 60 trabalhadores fixos, dispensando os avulsos.</i>
24/11/98	<i>A votação da MP n° 1.728-19, de 11/11/98, que dá ao OGMO o direito de escalar os trabalhadores nos portos terminou em quebra-quebra no centro de Santos/SP e na paralisação do Porto de Santos. À noite, os outros trabalhadores dos portos brasileiros aderiram à greve de 48 h.</i>
25/11/98	<i>Paralisação contra a votação da MP n° 1728-19 no Congresso Nacional.</i>
2/12/98	<i>Protesto contra a intenção da CVRD de contratar funcionários para o TVV, ao invés de continuar a empregar trabalhadores avulsos e registrados no OGMO. Ocorreu destruição parcial do Cais de Capuaba.</i>

Fonte: Gazeta Mercantil (14/5/98, p.A-11); Gazeta Mercantil (13/10/98, p.A-10); Gazeta Mercantil (22/10/98); O Globo (25/11/98); Gazeta Mercantil (25/11/98); O Estado de São Paulo (25/11/98); Gazeta Mercantil (3/12/98: A-6).

Três situações de conflito exemplificam as falhas e as imperfeições da Lei dos Portos. A primeira refere-se ao conflito ocorrido na Bahia em maio de 1998. Este é um exemplo da ambigüidade entre os artigos 28 e 49 da Lei dos Portos¹⁰¹. O art. 28 representa uma das inovações trazidas pela nova Lei que atendia a uma das principais reivindicações do empresariado no período de tramitação do Projeto de Lei n° 08/91 no Legislativo Federal. Esse artigo retira dos sindicatos o gerenciamento do sistema de rodízio¹⁰².

No caso da Bahia, a CCT em vigor entre março de 1997 e março de 1998 determinava que a requisição da mão-de-obra dos trabalhadores avulsos, inclusive a de serviço de capatazia, seria feita pelos operadores portuários ao OGMO baiano que, por sua vez, encaminharia aos sindicatos dos trabalhadores as aludidas requisições para que fosse promovida a escalação dos trabalhadores, observando o sistema de rodízio de cada sindicato, garantindo a priorização do trabalhador registrado em relação ao cadastrado. Assim, neste sistema, a CCT permitia ao sindicato escalar os trabalhadores para as fainas. O número de trabalhadores por fainas foi objeto de negociação entre as partes e constituía os anexos da referida CCT.

Expirado o prazo de vigência da CCT e não havendo solução nas negociações em torno de um novo acordo, o caso foi para o TRT do Estado da Bahia. Na falta de acordo, segundo a CNI (maio/1998), no dia 13 de maio de 1998, o TRT decidiu que a requisição de mão-de-obra portuária se-

¹⁰¹ "Art. 49. Na falta de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, deverá ser criado o órgão gestor a que se refere o art. 18 no nonagésimo dia a contar da publicação desta Lei" (Brasil. Lei n° 8.630/93).

¹⁰² "Art. 28. A seleção e o registro do trabalhador portuário avulso serão feitos pelo OGMO Avulsa, de acordo com as normas que forem estabelecidas em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho" (Brasil. Lei n° 8.630/93).

ria feita pelos operadores portuários ao OGMO para que este promovesse a escalção em sistema de rodízio, garantindo a prioridade do trabalhador registrado em relação ao cadastrado. Ainda na mesma sentença, o TRT baiano transferiu para os operadores portuários a definição do número de trabalhadores necessários para as diversas operações portuárias, não observando, portanto, disposto no art. 29 da Lei dos Portos, segundo o qual a composição dos ternos também é objeto de negociação¹⁰³. Também foi facultado aos operadores portuários nominar, no ato da requisição, os operadores de equipamentos e os trabalhadores para função de chefia (Bahia, Dissídios Coletivos nº801.98.0145-30 e nº 801.98.0206-30, TRT-BA/5ª Região, Salvador, 13/5/1998).

Parece planfeteria a reportagem da Gazeta Mercantil (“Sindicato perde na Justiça poder de contratar nos portos”, 14/5/98: A-11) e o artigo da CNI (maio/1998) que informaram que o TRT baiano decidiu que os sindicatos teriam perdido também o direito de fixar o número de trabalhadores de cada faina, o que passaria a ser feito pelos operadores, de acordo com suas necessidades. É verdade que os operadores portuários passaram a determinar o número de trabalhadores por faina (contrariando o art. 29), mas os sindicatos não perderam esse direito uma vez que nunca o tiveram. É preciso salientar que o número de trabalhadores por terno seguia, antes da Lei dos Portos, a resolução da SUNAMAM; com o advento da Lei, passou a objeto de negociação e, portanto, o terno era determinado de antemão, em comum acordo entre as partes. No caso da Bahia, a CCT de 1997 foi assinada pelo Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu, Sindicato dos Estivadores e Trabalhadores em Estiva de Minérios de Salvador, Sindicato dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga do Porto da Cidade de Salvador, Sindicato dos Vigias Portuários; Sindicato dos Arrumadores da Cidade de Salvador, Sindicato dos Portuários de Candéias e Sindicato dos Trabalhadores nos Serviços Portuários do Estado da Bahia. Além disso, a “decisão do TRT baiano [NÃO] confirmou dispositivos da Lei dos Portos que atribuem expressamente ao OGMO a responsabilidade de administrar o fornecimento da mão-de-obra e quebrou a antiga tradição dos sindicatos de trabalhadores avulsos, de designar os trabalhadores para cada operação portuária” como noticiado pela CNI (1998). Ela seguiu orientação da MP nº 1.630-7 de 12/12/1997¹⁰⁴. Conclui-se que a Lei de Modernização dos Portos é ambígua em relação à implementação do OGMO: pelo art. 49 a implantação do OGMO seria desnecessária quando firmada a CCT, o que contradiz com o art. 28, segundo o qual o OGMO é necessário para seleção e registro do trabalhador.

¹⁰³ “Art. 29. A remuneração, a definição das funções, a composição dos ternos e as demais condições de trabalho portuário serão objeto de negociação entre as entidades representantes dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários” (Brasil. Lei nº 8.630/93).

¹⁰⁴ Esta MP foi reeditada seis vezes (MP nº 1.575-1, de 3/7/97; MP nº 1.575-2, de 31/7/97; MP nº 1.575-3, de 29/8/97; MP nº 1.575-4, de 26/9/97; MP nº 1.575-5, de 27/10/97; MP nº 1.575-6, de 27/11/97); mudou de número pelo menos duas vezes (MP nº 1.630-7, de 12/12/1997, MP nº 1.679-18 de 26/10/98); até ser editada com o nº 1.728-19 — portanto, completando dezenove reedições — e transformada na Lei nº 9.719 de 27/11/1998.

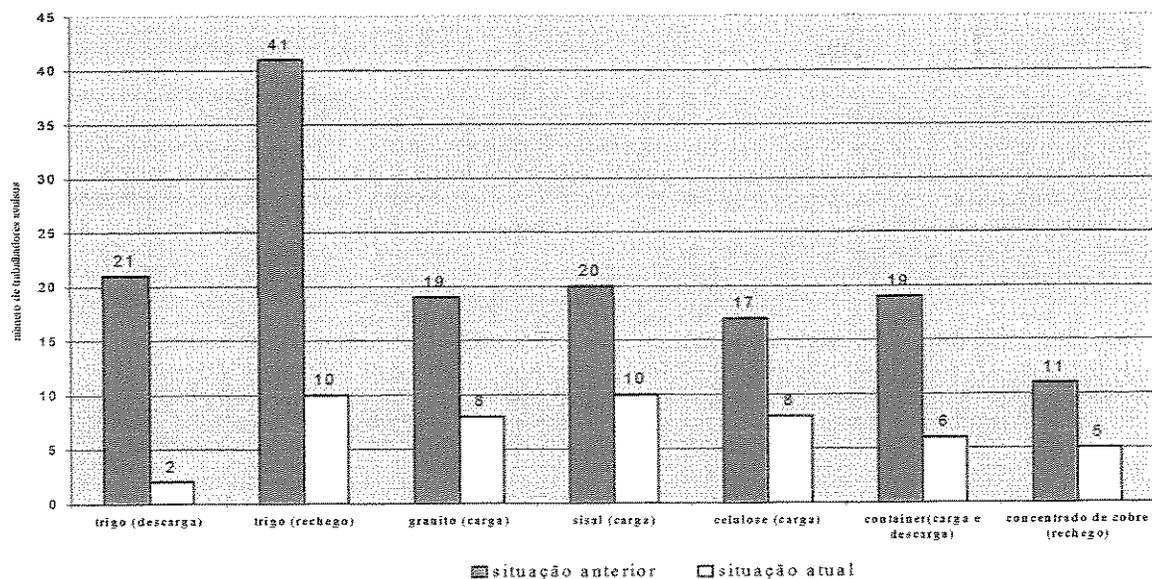


Gráfico 1 - Mudança nas relações Capital/Trabalho nos portos de Salvador e Aratu

Fonte: Revista Comercio Exterior em Perspectiva. Rio de Janeiro: CNL, v. 7,n.8, maio/1998, p.3.

As mudanças realizadas, além de proporcionarem às empresas operadoras portuárias maior controle sobre a operação portuária, como enfatizou Oliveira Jr. (1994) e citado anteriormente, também geraram reduções de custos e do número de trabalhadores por operação portuária. O Gráfico 1, apesar da falta de informações sobre a composição dos ternos, ilustra bem a redução do quantitativo de trabalhadores. Como se pode notar, na “descarga do trigo, por exemplo, a CCT anterior determinava a necessidade de 21 operários e, atualmente, esta mesma operação está sendo realizada por apenas 2 homens, dentro dos mesmos padrões de produtividade e de segurança do trabalho” (CNI, 1998: 3-4). Segundo estudo realizado pela CNNT (Circular 108 de 18/12/1998), o custo médio¹⁰⁵ por contêiner cheio em Salvador era de R\$ 146,66. Em março de 1999, segundo atualização do mesmo estudo (Detec/CNNT, 25/3/99) o valor era de R\$ 119,71¹⁰⁶. Isto representa uma redução de, aproximadamente, 18% (não considerando a inflação do período). Contudo, no período de dezembro de 1998 a março de 1999, o Porto de Salvador continuava mais caro do que muitos outros portos nacionais, como o TVV.

O segundo exemplo de imprecisão da Lei dos Portos refere-se à insuficiência do conceito de porto organizado ali estabelecido, conjugado com a possibilidade, autorizada pela Lei, de existência de terminal de uso privado misto dentro ou fora da área de porto organizado¹⁰⁷. A falta de clareza em relação à definição de porto organizado, levou o MT a baixar várias portarias determinando qual a área pertencente ao porto organizado de vários portos, dentre eles, Santos (Portaria n° 1021/MT de 20/12/1993 e Portaria n° 94/MT de 17/2/1995). A definição que consta do art. 1° da Lei n° 8.630/93

¹⁰⁵ Média ponderada dos diferentes horários.

¹⁰⁶ Considerando a operação com dois ternos de estiva e com guincheiro.

¹⁰⁷ Vide: Oliveira (1994); Bussinger (abril/1998); Boletim Intersindical (abril/97).

abriu brecha para que se questionasse se os terminais privativos, antes pertencentes à área de porto organizado, estariam dentro ou fora da mesma. É permitido a um terminal privativo fora da área de porto organizado, entre outras coisas, a contratação de trabalhadores portuários que não são cadastrados no OGMO para operações em terra (capatazia)¹⁰⁸.

O episódio da COSIPA em abril de 1997 é ilustrativo. No caso de Santos, “a siderúrgica conseguiu no TST uma decisão favorável à contratação de trabalhadores próprios para carregar e descarregar seus navios. A decisão tomou por base a Portaria nº 94/MT de 17/2/1995. A medida reduziu os limites do porto de Santos como definido na Portaria nº 1.021/MT de 20/12/1993, de forma a excluir a COSIPA da sua área” (O Estado de São Paulo “Questão é jurídica e caso ainda pode durar vários anos”, 3/5/1997, pg. B6).

No caso do TVV/ES, o terceiro exemplo, o estopim da greve dos portuários no começo de dezembro de 1998 foi a decisão dos administradores do terminal de interromper as negociações de uma nova CCT e de contratar, em caráter permanente, mão-de-obra para operações em terra sem requisitá-la ao OGMO, como determina o parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.630/93, ou seja, buscariam no mercado esses trabalhadores (Comunicado. A Gazeta, 01/12/1998). Esta decisão teria por base, segundo reportagem da Folha de São Paulo, uma liminar concedida pela 3ª Vara Cível da Comarca de Vila Velha autorizando o TVV a contratar mão-de-obra própria para trabalhar na área terrestre dos berços 203, 204 e 205 do porto (“Protesto destrói porto no Espírito Santo”, Folha de São Paulo, 3/12/98). A Gazeta Mercantil do mesmo dia, contudo, noticiou que a liminar determinava a saída do terminal dos portuários avulsos, representados por sindicatos de três categorias portuárias: amarradores, arrumadores e de suporte (“Portuários depredam terminal de Vila Velha”, Gazeta Mercantil, 3/12/98). Segundo essa reportagem, a CVRD valeu-se da MP nº 1.728 que lhe assegurava o poder, como operadora, de escalar empregados e estipular salários. A CVRD valeu-se da Portaria nº 88/MT de 11/3/1996 e da Lei nº

¹⁰⁸ A precariedade da definição de porto organizado na Lei dos Portos só chegou ao conhecimento da opinião pública através dos jornais quando gerou problemas relacionados à mão-de-obra portuária. Entretanto, ela tem maior alcance. Na Lei nº 8.630/93, além de ser dispensado da requisição de mão-de-obra no respectivo OGMO, estar fora da área do porto organizado significa:

. isentar o terminal de subordinação ao CAP (composto por poder público, usuários, operadores e trabalhadores) e à AP, respectivamente o ‘poder legislativo’ e o ‘poder executivo’ do ente regulador, em nível local;

. isentá-lo de subordinação ao Plano de Desenvolvimento e Zoneamento dos espaços onde se localizam as instalações portuárias;

. eximi-lo do pagamento de ‘direito de uso’ (...), imputado aos arrendatários de instalações nos portos organizados, através de leilão ou concorrência pública;

. e, eximi-lo de pagamento dos passivos acumulados durante décadas pelo setor portuário, custos esses embutidos nas tarifas dos usuários dos portos organizados” (Frederico Bussinger. “Reforma portuária e defesa da concorrência”. Gazeta Mercantil, 8/5/1998, pg. A-2).

9.719 de 27/11/1998. É bom lembrar que o TVV/ES é um terminal arrendado dentro da área de porto organizado e, nesse caso, é bom recordar o que dispõe o art. 26 da Lei dos Portos¹⁰⁹.

Outro aspecto importante refere-se à mão-de-obra de capatazia e aos funcionários da área administrativa das Docas. Oliveira Jr. (1994: 129) aponta a diminuição gradativa e ininterrupta, de 1986 até 1993, de aproximadamente 5.000 postos de trabalho na CODESP. Uma redução de mais de 40% em sete anos, explicada pela mudança da base tecnológica nos processos de manipulação de carga e pelas estratégias gerenciais que induzem à terceirização. Aliado a isso temos as determinações do Governo Federal restringindo novas contratações para as organizações a ele vinculadas que são em ordem cronológica : Decreto nº 95.682 de 26/1/1988, alterado pelo Decreto nº 95.781 de 4/3/1988, assinados pelo ex-Presidente Sarney e o Decreto nº 17 de 1/2/1991, assinado pelo ex-Presidente Collor e pela ex-Ministra Zélia Cardoso de Mello. A vigência desse dois decretos, associada às Resoluções Internas (nº 51/91, de 16/4/91, nº 175/93 e 176/93, ambas de 18/6/93, nº 272/93 de 5/10/93) que implantaram programas de demissão voluntária, tiveram um papel muito importante no contorno aos problemas legais relacionados à estabilidade do funcionalismo público e que dificultavam a redução do volume de mão-de-obra na CODESP (Oliveira Jr., 1994: 128-141). No caso do Porto do Rio tivemos outro tanto de medidas com os mesmos objetivos, a saber: Ordem de Serviço DIRPRE 030/91, 027/92, 035/93, 036/93, 039/93, 040/93, 004/94, 026/95, 028/96, 031/97, 036/97, 001/98, 007/98, 005/99 e 006/99. Para Oliveira Jr. (1994: 138), “parece claro que essas medidas estão inseridas no ideário neoliberal e que, nesse caso, tomou a forma de primeiro diminuir as estruturas vinculadas ao Estado para que se possa, num segundo momento, efetivar a ‘privatização’ daquelas atividades.”

¹⁰⁹ “Art. 26. O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, **nos portos organizados**, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos. Parágrafo único. A **contratação** de trabalhadores portuários de estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício a prazo indeterminado **será feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados.**”

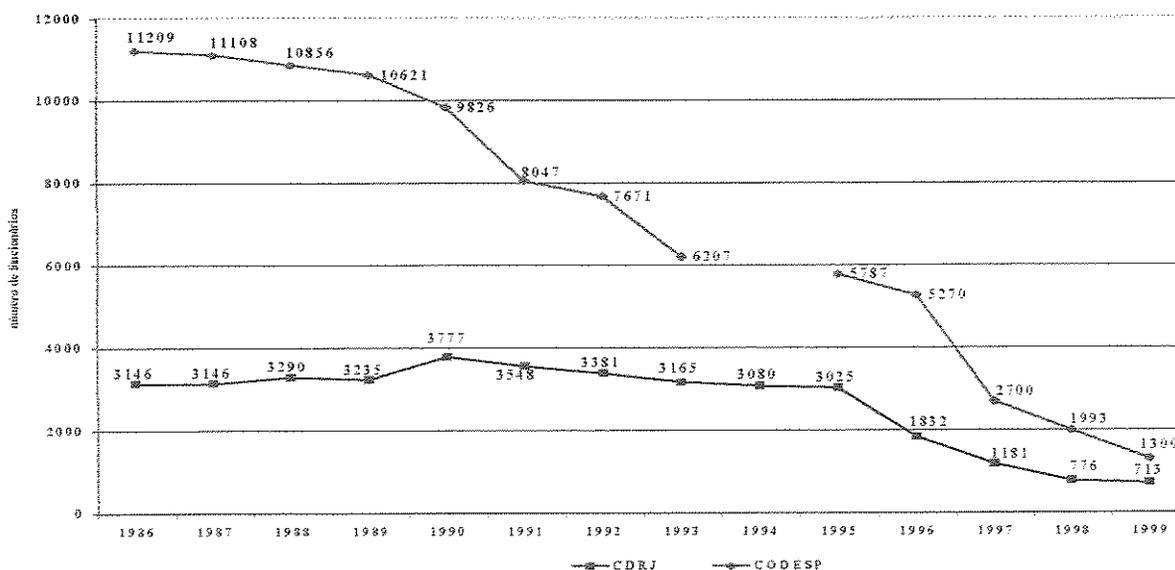


Gráfico 2 - Número de funcionários da CDRJ e CODESP

Fonte: Seção de Pagamento CDRJ; Oliveira Jr. (1994: 129); www.portodesantos.com.br; Valor Econômico (8/setembro/2000: B7).

Como mencionado no início desta seção, uma das novidades trazidas pela Lei dos Portos refere-se ao serviço de capatazia que antes era de responsabilidade da Administração do Porto e passou a trabalho avulso. Por isso também, o Gráfico 2 apresenta redução tão expressiva no número de funcionários da CDRJ e da CODESP. Como as Companhias Docas passam a ser Autoridades Portuárias, “seus funcionários de capatazia são incentivados a se desvincularem da empresa, através do Programa de Desligamento Voluntário (PDV), oferecendo-se a oportunidade dos mesmos se ‘avulsalizarem’, através do registro no OGMO, permitindo a sua permanência no setor portuário” (Depoimento *Ernani Florencio Duarte*, Presidente da Federação Nacional da Estiva e Representante dos Trabalhadores Portuários Avulsos no CAP do Rio de Janeiro *in*: Cavalcanti & Compan, 1999: 77-79). Em Santos, de acordo com reportagem da época (“Doqueiros avulsos operam em Santos”, *Jornal do Comércio*, 08/10/1997), a partir da privatização do TECON I, 1.444 funcionários da capatazia foram demitidos num primeiro momento. Como se pode reparar no Gráfico 2, havia, no final de 1997, 2.700 funcionários dos quais era previsto que 700 saíssem voluntariamente. Dos 2.000 funcionários restantes, a empresa aproveitaria 1.000¹¹⁰. Conforme reportagem “Trabalhadores do Porto de Santos apontam perdas e indicam caminhos” (Boletim da Intersindical Portuária do Estado de São Paulo, 29/7/1998, www.viasantos.com/intersindical/boletim.html), uma parte desses trabalhadores demitidos se tornou mão-de-obra avulsa registrada ou cadastrada no OGMO e que, em meados de 1998, a CODESP ainda pretendia proceder a novas demissões. No caso do porto do Rio, Segundo Cavalcanti & Compan

¹¹⁰ Ainda segundo a reportagem do *Jornal do Comércio*, “a indenização média para cada trabalhador será de R\$ 39,9 mil. O governo reservou R\$ 90 milhões para indenizar os trabalhadores da CODESP” (“Doqueiros avulsos operam em Santos”, *Jornal do Comércio*, 08/10/1997).

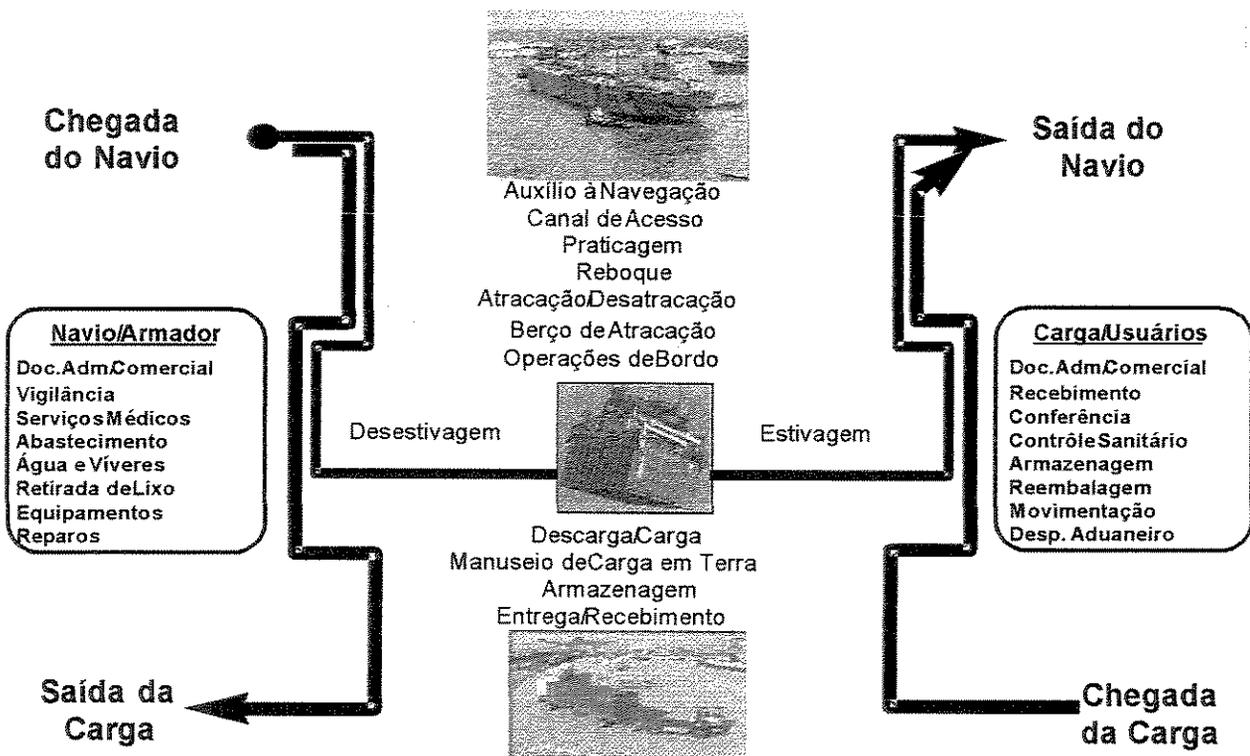
(1999: 68), concentrava em meados de 1999 “5.200 trabalhadores avulsos (entre registrados e cadastrados no OGMO¹¹¹), dos quais precisa apenas entre 1.300 e 1.400 para operarem nos portos do Rio, Niterói, Forno e Sepetiba. Considerando que aproximadamente um quarto desses 5.200 não estão sendo escalados (por razões diversas), o contingente efetivo se reduz a 3.900”, desses há necessidade de diminuição a 2/3 da mão-de-obra existente (2.600 trabalhadores). Portanto, **por hora, o problema do excesso de mão-de-obra parece ter sido transferido do Estado para o OGMO**”.

¹¹¹ Os trabalhadores registrados consistem na mão-de-obra avulsa efetiva do sistema portuário e os cadastrados na mão-de-obra suplementar que funciona como reserva dessa primeira, sendo requisitados quando há uma demanda maior de trabalho.

CAPÍTULO 2 - AVALIAÇÕES DE EFICIÊNCIA PORTUÁRIA: OS CASOS DOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO E DE SANTOS

Muitos trabalhos que abordam a questão portuária no Brasil aceitam como pressuposto que os portos brasileiros são caros em relação ao “padrão internacional”. Poucos são os que discordam dessa argumentação, que parece ser um “consenso nacional”, tal como Bussinger (1998), para o qual os portos nacionais não são homogeneamente caros. Neste capítulo pretende-se, em primeiro lugar, relacionar alguns trabalhos que têm a preocupação de saber em quanto os portos brasileiros seriam mais caros e quais seriam os elementos que compõem o “custo portuário”; em segundo, apresentar uma avaliação própria que tem por objetivo mostrar as limitações dos indicadores mais utilizados, sem a pretensão de elaborar uma metodologia alternativa mais correta que as demais.

Antes de iniciarmos, julga-se relevante a apresentação de um esquema publicado no Informe Infra-estrutura do BNDES (1998) que ilustra o conjunto de atividades que compõem a operação portuária de (des)carregamento de um determinado navio.



Fonte: UNCTAD, reelaboração BNDES, 1998.

Figura 4 - Conjunto de atividades que são realizadas nos portos discriminando os serviços que são prestados ao navio e às cargas/usuários

A figura na página anterior torna mais visível a complexidade da operação portuária cuja realização envolve, ao mesmo tempo, diferentes agentes, tais como o armador e o dono da mercadoria. Tem-se ainda o operador portuário, a Receita Federal, os trabalhadores portuários, vários órgãos de fiscalização (como a vigilância sanitária), entre outros. Essa representação da atividade portuária busca facilitar o entendimento dos diferentes recortes feitos para o cálculo do “custo portuário” e, portanto, será o guia utilizado nesta dissertação para apresentação de uma resenha crítica de alguns trabalhos sobre o assunto.

Tal apresentação torna-se complicada pois cada estudo observa a questão de um ângulo diferente. Nesta dissertação também será utilizado, além da Figura 4, o critério metodológico para a apresentação de um esquema de classificação dos trabalhos pesquisados. Um primeiro grupo de estudos optou por avaliar o “custo portuário” utilizando a **estimação** como metodologia. Subdivide-se esse grupo em dois subgrupos: um é composto pelos trabalhos da PORTOBRÁS (1987) e Bezerra (1992) que desenvolvem sua parte conceitual a partir da análise das tarifas portuárias; o outro, reúne os trabalhos de Franco (1990) e da CODESP (1996) que partem do termo comercial estabelecido no INCOTERMS. O segundo grupo utilizou a **amostragem** que são: CODESP (1997), GEIPOT (1993) e GEIPOT (1998).

Existem ainda os trabalhos sobre “custos portuários” divulgados pelas companhias de navegação, muito veiculados pela imprensa, que se baseiam na estrutura de custos das empresas. Poder-se-ia citar: Gazeta Mercantil (21/4/1997 e 17/4/1997), Exame (outubro/96), Boletim Informativo Aduaneiras 35 (30/8/96), O Globo (7/7/1996), Marinha Mercante Direct (julho/96), CODESP (1996: 120). Esses trabalhos têm uma preocupação completamente diversa dos anteriores porque, em primeiro lugar, avaliam o porto do ponto de vista do armador, ou seja, apresentam os elementos portuários de perda de competitividade para um armador. Em segundo lugar, esse índice é afetado por variáveis que não são objeto de estudo dos trabalhos dos dois grupos especificados anteriormente, como será apontado na próxima seção.

2.1 - INTERPRETANDO A QUESTÃO DOS CUSTOS PORTUÁRIOS

Desde o final da década de 70 até sua dissolução em 1991, a PORTOBRÁS desenvolveu estudos sobre “Custos Portuários”. Em 1979, apresentou documento intitulado “Influência dos Custos Portuários no Preço dos Principais Produtos de Exportação”. Este estudo foi atualizado em 1982. Em 1987, desenvolveu-se o trabalho “Tarifa Portuária: Análise Comparativa entre as Situações nos Portos Brasileiros e Estrangeiros” que muda o enfoque em relação ao estudo de 1979, pois compara, como o próprio título indica, os portos nacionais e estrangeiros deixando de lado as preocupações quanto ao peso dos “custos portuários” na formação dos preços dos produtos de exportação. Dá seqüência ao trabalho de 1987, o “Estudo comparativo sobre custos portuários” de 1989 e “Estudos sobre Custos Portuários — comparativos entre Portos Brasileiros e Estrangeiros” de 1991. Após a extinção da PORTOBRÁS, o

GEIPOT publicou “O modelo Portuário Brasileiro e a realidade Internacional: avaliação dos preços dos serviços portuários” (1993) e “Avaliação dos preços dos serviços portuários” (1998). Este último deixa de lado a comparação com os portos estrangeiros e volta-se somente à avaliação comparativa dos portos nacionais.

Dos trabalhos publicados pela PORTOBRÁS, conseguiu-se o trabalho de 1987. Esse documento apresenta o seguinte conceito de custo portuário: “A palavra ‘custo’ é usada no sentido de ‘preço’, ou seja, o ‘custo’ para o usuário dos serviços. Foi efetuada, para cada porto e cada serviço-tipo, uma avaliação do valor desembolsado pelos usuários (armadores e donos das mercadorias), mostrando a sistemática de cálculo” (PORTOBRÁS, 1987: 12). Considera os seguintes elementos como componentes do custo portuário:

1. *praticagem e reboque*: São serviços relacionados com a entrada e saída de navios nos portos até a atracação no berço ou sua desatracação, passando pelos canais de acesso e bacias de evolução. A praticagem é um essencialmente um serviço, o “prático assume a responsabilidade da embarcação e se encarrega da navegação em condições de segurança nesta vias de acesso aquáticas” (idem: 26). A rebocagem envolve, além do serviço de auxílio as embarcações nas operações de carga e descarga, o aluguel dos rebocadores. “Os custos relacionados com estes serviços são normalmente função do porte da embarcação, das características do berço de atracação e da própria localização do porto” (idem: 27). Contudo, o texto não detalha tamanhos de navios e outras informações importantes para avaliação do preço destes serviços, nem das condições técnicas dos portos, como distância do mar. Aprecia-se que são “atividades bem mais baratas no Brasil e que diminuem sensivelmente os custos da escala para a navegação” (idem: 16).
2. *utilização do porto*: é a taxa cobrada pelos portos referente ao direito do navio utilizar as instalações portuárias em condições de águas tranquilas, abrigadas e seguras. No Brasil, refere-se à antiga Tabela A, na “Europa, corresponde de uma forma geral à titulação de *Port Dues* e nos Estados Unidos à de *Dockage*. Este último item, no entanto, só cobre o direito de atracar num cais, sendo que a utilização de canais e de águas abrigadas não representa neste país um ônus para a navegação” (idem: 27).
3. *amarração do navio (atracação)*: “Em todos os portos estudados existe a taxa referente ao direito do uso de berço e, implícita ou explicitamente, inclui o direito de movimentar cargas. No Brasil, esta taxa corresponde à Tabela B de Tarifas — Atracação; nos Estados Unidos esta taxa denomina-se *Wharfage* e na Europa registra-se debaixo de *Berthing Dues*. Também aqui, as formas de cobrança variam de país para país, incidindo sobre as características da embarcação (Brasil) ou tonelagem movimentada (Estados Unidos). Estes conceitos devem ser entendidos com a adequada flexibilidade, uma vez que as mudanças de tradição e de hábitos de porto para porto e de país para país tornam a sua consolidação sob várias formas. Na Europa e nos Estados Unidos, a amarração e a desamarração de navios são de responsabilidade de profissionais especializados, independentemente do porto.

No Brasil, o porto é responsável pela operação, sendo que, em alguns terminais, profissionais são também contratados e pagos separadamente” (idem: 27).

4. *movimentação da carga do navio até a entrega e vice-versa, incluindo estiva, capatazia, conferência, vigias, aluguel de equipamentos e horas extras*: “A movimentação das cargas pode ser dissecada de acordo com a tradição portuária da seguinte forma: a) Porão do navio até sua borda e vice versa; b) Borda do navio até ponto de repouso no cais e vice versa; c) Entrega e recebimento da carga para/de veículos terrestres. A chamada entrega direta ao costado do navio elimina a necessidade do ponto de repouso para a carga, eliminando um movimento” (idem: 27).

Dos quatro itens relacionadas acima, o último é “o mais complexo para efeito de comparação entre os diversos sistemas portuários. De fato, a organização do trabalho bem como do sistema de cobrança varia substancialmente de país para país, sem mencionar a grande variedade de serviços prestados e a diversidade de ocorrências, numa mesma escala e em escalas diferentes de um mesmo navio no mesmo porto” (idem: 27-28). No caso da praticagem, por exemplo: “Dependendo da complexidade do acesso, os trabalhos podem ser até divididos entre dois ou mais especialistas. (...) na maioria dos Portos do Mar do Norte dois ou três práticos se sucedem até a atracação do navio. Nos Estados Unidos, o prático traz o navio até perto do cais, mas a operação de atracação propriamente dita é efetuada por outro especialista” (idem: 26). Em relação a movimentação de carga, o item 4, há enorme complexidade de operações¹¹², portanto, para qualquer exercício de comparação há de se estabelecer previamente os ciclos operacionais¹¹³ na movimentação de uma carga específica, também considerando características estruturais do navio e do cais, o que permitirá uma análise racional.

Além das dificuldades citadas, o estudo da PORTOBRÁS salienta que o custo portuário anteriormente definido “é o somatório das parcelas cujo recipiente varia de país para país. Se no Brasil, os serviços de estiva são pagos diretamente ao estivador; nos países estudados (Alemanha, França, Antuérpia, E.U.A.), a empresa estivadora (atualmente, de acordo com a Lei dos Portos, seria o operador portuário) é normalmente a recebedora deste valor. (...) Além do mais, o usuário do porto sofre despesas no porto que não são do interesse direto deste estudo, como, por exemplo, as despesas relacionadas com os serviços de agente para o armador ou de inspeção alfandegária para o dono da mercadoria (em certos países)” (idem: 41-42). Por isso o trabalho desconsidera o transporte interno e os custos complementares de abastecimento de água, serviços de telefone, pequenas taxas e impostos locais para não perder de vista o essencial dos custos (idem: 42-43)¹¹⁴. Considera, ainda, como operações portuárias

¹¹² Vide Bogossian (1981).

¹¹³ “Os ciclos operacionais compreendem uma série ordenada e repetitiva de atividades realizadas, sistematicamente e individualmente pelos recursos que compõem o termo. (...) as operações portuárias de carga geral podem ser divididas em 4 ciclos básicos envolvendo: as operações de bordo, o transbordo, o manuseio no cais e a transferência” (Bogossian, 1981: 27-28). Sendo que para cada um dos ciclos existe inúmeras considerações técnicas (idem: capítulo V) (PORTOBRÁS, 1987: 28 e 46-47).

¹¹⁴ Para melhor compreensão, o leitor deve retornar à Figura 4 da presente dissertação na página 72.

tipo de: carga e descarga de contêineres cheios de 20'; carga e descarga de contêineres vazios de 20'; carga e descarga de carga geral e da carga paletizada; operações de granéis; praticagem e reboque; e armazenagem. No caso dos contêineres as operações portuárias tipo definidas para efeito de comparação são: a) carregamento ou descarga de contêiner cheio em navio *full container*, com passagem pelo pátio de armazenagem portuária, com entrega ou recebimento do dono da carga, sem recheio no porto, nem transporte interno; b) carregamento e descarga de contêiner vazio em navio *full container*, com passagem pelo pátio de armazenagem e com entrega e recebimento, sem transporte interno; c) recheio e desova de contêiner (idem: 33-34).

Em relação aos contêineres cheios, o trabalho conclui que, comparados à Roterdã, Hamburgo, Londres, Le Havre, Nova Orleans, Norfolk, Jacksonville e Nova Iorque, considerando-se cinco faixas de preço¹¹⁵, os portos nacionais¹¹⁶ do Rio Grande, do Rio de Janeiro e de Paranaguá encontravam-se na faixa de preços (em dólares) mais baixa e o de Santos, na mais alta, acompanhado do de Nova Iorque para importação e, na exportação, o porto de Santos acompanha os portos europeus, entre eles o de Hamburgo, numa faixa de preço mediana (idem: 116-117).

Em relação ao quadro descrito acima, o trabalho faz algumas observações e aqui serão citadas duas delas. Em primeiro lugar, não se pode deixar de mencionar a questão referente ao peso da mão-de-obra avulsa no custo portuário, como definido pelo estudo. Segundo esse trabalho, “é enorme a participação dos sindicatos de trabalhadores avulsos na composição percentual dos custos portuários, reduzindo percentualmente a remuneração dos investimentos portuários” (idem: 123). O trabalho de estiva e conferência, no que se refere ao contêiner cheio de 20' de exportação, “apresenta entre 30 e 60% do custo total (dependendo do porto), sendo que o restante cobre todos os outros custos portuários de equipamentos e de mão-de-obra. Salienta-se que na maior parte dos portos estudados na Europa, para navios porta-contêiner, essa mão-de-obra a bordo é considerada desnecessária e não é mais utilizada” (idem: 119-120).

Em segundo lugar, “a produtividade estrangeira na movimentação de contêiner é muito mais alta do que a média brasileira, o que pode tornar o custo econômico global deste manuseio mais alto no Brasil” (idem: 123). O estudo conclui quanto ao contêiner cheio que, “o custo no Brasil, apesar de mais baixo, pode tranquilamente ser comparado ao europeu, que se for eventualmente corrigido da desvalorização do dólar em 30% durante o período do estudo [1985 a 1987], apresentar-se-ia mais baixo que o brasileiro. (...) Para ser plenamente apreciado, o quadro apresentado deveria ser completado pela avaliação da qualidade dos serviços prestados pelos portos. Para isso, o Grupo de Trabalho [responsável pelo estudo] considerou que a melhor aproximação seria a produtividade operacional, ou seja, a velocidade com que o navio é liberado após sua atracação. O índice de produtividade média escolhido foi de número médio de contêineres movimentados/terno/hora. (...) a produtividade média no estrangeiro va-

¹¹⁵ Faixas de preços consideradas: 90-120; 120-150; 150-180; 180-210; acima 210 em US\$.

¹¹⁶ Portos brasileiros selecionados: Fortaleza, Vitória, Rio de Janeiro, Santos, Paranaguá, Rio Grande.

ria entre 18 e 25 contêineres/terno/hora, dependendo do navio, do terminal e do país. Em Roterdã, o terminal da ECT chega a uma média de 45 contêineres/terno/hora, usando um guindaste especial e tratando-se de um navio especializado com grande número de contêineres a movimentar. No Brasil, a média varia de 6 a 12 contêineres/terno/hora, dependendo do porto e do terminal. No CONTECON, no Rio Grande, a produtividade consegue alcançar 20 contêineres/hora. Considerando esta grande variação na produtividade, torna-se claro que os portos brasileiros podem tornar-se eventualmente mais caros que os estrangeiros. Se se considerar um custo de US\$ 12.000,00/ navio-dia de permanência a mais num porto e 200 contêineres movimentados numa escala, ter-se-á um custo acrescido por contêiner de US\$ 60,00/contêiner, o que pode encarecer substancialmente o custo econômico de movimentação de contêineres” (idem: 115-116). O estudo finaliza concluindo que “a movimentação de contêineres no Brasil pode alcançar até o nível de custo americano, dependendo da permanência do navio, mesmo apresentado um valor mais baixo que no estrangeiro” (idem: 119).

O primeiro problema do texto refere-se a sua conclusão ambígua, ou seja, ao mesmo tempo que aponta, a partir de cálculos e tabelas, que os custos dos portos nacionais são menores do que os custos em portos em outros países, infere que os custos portuários no Brasil “pode” alcançar altos níveis. Toda metodologia de análise elaborada parece “ir por terra” quando se percebe que a definição de custo portuário utilizada e, por conseguinte, aos números a que chegou não refletem os problemas de estrangulamento que um porto com deficiência de infra-estrutura pode gerar. As colocações feitas foram desenvolvidas como anexos, ou seja, não estavam integradas à análise de forma satisfatória tais como custo de imobilização do navio. Em segundo lugar, há uma apresentação precária da questão da produtividade. Não há observações sobre a função econômica predominante nos portos analisados, o que induziria a diferentes considerações sobre produtividade pois traduzir-se-ia em diferentes exigências tecnológicas (Suykens, 1983). Também não há informações sobre os principais fluxos de carga nos diferentes países. Assim, as conclusões gerais e as recomendações do Grupo de Trabalho que elaborou o estudo parecem *ad hoc*, ou seja, desligada do trabalho empírico que o Grupo produziu.

Para uma comparação entre os custos portuários brasileiros e os de portos estrangeiros também temos a dissertação de *Beserra (1992)* que se orienta pela metodologia do trabalho da PORTOBRÁS (1987) e busca avançar nas questões colocadas no parágrafo anterior. Em primeiro lugar, a dissertação de Beserra é mais cuidadosa na comparação porque explicita alguns elementos da análise de “custo portuário” que na maioria das vezes são velados. Como já colocado, “é fundamental ter em conta que o custo da operação portuária é formado pelas taxas diretas e pelo custo de imobilização do navio e que, portanto, preços elevados podem compensar altas produtividades” (idem: 27). Um problema que os autores do estudo da PORTOBRÁS tiveram consciência (como citado anteriormente) e para o qual Beserra oferece uma solução (Beserra, 1992: 36).

O trabalho de Beserra propõe um exercício para avaliação do custo de operação de navios-tipo de 560 e 1.500 TEU e embarque/desembarque padrão de 50 contêineres de 20 pés (caso 1) e 500 (caso

2) nos portos de Santos, do Rio de Janeiro, de Hamburgo e de Roterdã. Portanto, Beserra também restringe-se aos contêineres porque estabelece situações padrão para diferentes cargas é um enorme problema, não apenas do ponto de vista técnico, conforme colocado por Sunkeys (1983) e PORTOBRÁS (1987: 27-28) como transcrito na página 75 do presente trabalho, como também do ponto de vista contratual, segundo veremos adiante com a apresentação dos trabalhos da CODESP.

Beserra dá prosseguimento ao seu trabalho fazendo uma análise geral das Tarifas Portuárias para operação do navio e dos fatores que influenciam a sua formação nesses portos¹¹⁷, classificando-as quanto ao tipo de serviço prestado: “As tarifas relativas à operação do navio podem ser classificadas em tarifas de uso das instalações do porto e tarifas de movimentação de carga. As tarifas de uso das instalações do porto são taxas de ocupação de instalações de acostagem, da bacia portuária (canais dragados, bóias, etc.) e taxas de serviços específicos (reboque, praticagem, etc.) entre outras. São estabelecidas, em geral, como função das características dos navios (GRT, TPB, etc.) e do tempo de permanência no porto. As tarifas de movimentação de carga são as taxas de estiva, aluguel de equipamentos específicos (como ‘*portainers*’) etc. São, principalmente, função da quantidade de carga (número de contêineres, tonelagem)” (Beserra, 1992: 17-18).

Dos itens de comparação na estrutura de custos portuários selecionados pelo autor (praticagem, reboque, uso das instalações portuárias e movimentação de carga) as taxas dos serviços de praticagem e rebocagem são muitos superiores na Europa, nos dois casos considerados (idem: 32). Quer dizer, chega-se à mesma conclusão a que chegou o trabalho da PORTOBRÁS (1987: 129). O porto de Hamburgo apresenta os valores mais altos, em todos os casos, para os dois navios, no que tange às taxas relativas ao uso de instalações portuárias. Com relação a esta última taxa, o porto de Roterdã apresenta valores mais baixos em relação aos portos brasileiros no caso 1 para o navio 2 (navio de 1.500 TEU, embarcando/desembarcando 50 contêineres de 20 pés); no caso 2 para os dois navios (navios de 560 e 1.500 TEU, embarcando/desembarcando 500 contêineres de 20 pés) e no caso 1 para o navio 1 (navio de 560 TEU, embarcando/desembarcando 50 contêineres de 20 pés) os portos brasileiros são mais caros (idem). “O custo de movimentação de carga apresenta-se como o principal fator de encarecimento dos serviços prestados nos nossos portos. Os nossos custos estão por volta de 70% mais altos que os custos nos portos de Hamburgo e Roterdã, que apresentam valores na mesma faixa para a movimentação de contêineres” (idem: 34).

Essa forma de conceituar os elementos que compõem o custo portuário aponta outro problema no trabalho da PORTOBRÁS: a não equivalência de serviços entre portos nacionais e estrangeiros (Beserra, 1992: 29). No Brasil, a mão-de-obra envolvida na (des)carga divide-se em capatazia e estiva. Até o advento da Lei dos Portos, a capatazia era de responsabilidade das Docas e a estiva era mão-de-obra

avulsa. Na Europa toda a mão-de-obra envolvida na (des)carga é considerada estiva. Assim, as conclusões sobre mão-de-obra avulsa da monografia da PORTOBRÁS devem ser relativizadas.

Beserra conclui que se comparando “os portos europeus e os portos brasileiros, observam-se custos mais elevados para os europeus para ambos os navios, no caso 1, porém, no caso 2, vê-se que a maior incidência de custos fixos tende a introduzir economias de escala mais acentuadas, no caso dos portos europeus. Os custos brasileiros, para o caso 2, correspondente ao embarque de grande quantidade de carga, situam-se na mesma faixa, e, mais altos que os portos europeus” (idem: 35)¹¹⁸.

Essas conclusões sumariadas no parágrafo anterior mostram uma parte significativa dos custos de transporte marítimo de longo curso, segundo Beserra. No entanto, voltando à questão do custo de imobilização do navio, “estes custos diretos do uso dos serviços portuários não podem ser considerados isoladamente. A performance das operações de movimentação de carga tem implicações importantes na estrutura de custos para o armador, na medida em que determina o tempo de permanência do navio no porto, o qual tem agregado o custo de imobilização” (idem: 35)¹¹⁹. “A rigor, os custos de imobilização do navio deveriam ser estimados pelo custo de oportunidade, isto é, pela avaliação do aumento de receita no ano devido ao menor tempo de porto” (idem: 39). Mas, Beserra optou por considerar índices de produtividade (contêiner/hora) para cada navio e para cada embarque, estimando, assim, o tempo de porto em horas (idem: 36). Utilizando uma estimativa de 11 mil a 15 mil dólares de custo diário do navio 1 e 17 a 24 para o navio 2 (idem: 28), Beserra inferiu o custo de imobilização do navio por TEU. Beserra é alarmista em relação aos resultados que encontra, mas observa-se que a conclusão se repete: os portos nacionais continuam mais baratos para movimentação de 50 contêineres por navio, independentemente do seu tamanho enquanto que os portos europeus apresentam-se mais baratos para movimentação de 500 contêineres/navio. Considerando os custos portuários generalizados (diretos mais os custos de imobilização do navio¹²⁰), os portos europeus são mais baratos no caso 2 e mais caros no caso 1 em relação aos portos brasileiros (Beserra, 1992: 38).

Um problema comprometedor do trabalho de Beserra é quanto à representatividade das operações-padrão escolhidas. Haverá em Roterdã o desembarque de 50 contêineres em um navio com as especificações do navio 1 (Beserra, 1992: 28)? Qual seria o peso dessa movimentação no total das operações realizadas em Roterdã e em Antuérpia? Não se pode deixar de considerar as lições de Sunkeys

¹¹⁷ Não são consideradas por Beserra as taxas que dizem respeito aos serviços realizados depois da carga ter sido desembarcada ou até que esteja preparada para o embarque (como recheio e desova). Embora tenham participação elevada na composição do custo portuário, o autor teve dificuldade em caracterizar situações-padrão para comparação (Beserra, 1992: 17). Olhar Figura 4 deste trabalho na página 72.

¹¹⁸ Novamente muito cuidado com a leitura de jornais e revistas. Na revista Portos e Navios de fevereiro de 1993 (p.15), o autor da matéria “Em tese, os mais caros”, utiliza somente metade das conclusões de Beserra. O autor desconhecido somente cita os dados que apontam os portos brasileiros mais caros.

¹¹⁹ Vide Suykens (1983).

¹²⁰ “A medida de custo generalizado é uma função linear (...) do tempo associado à viagem, da distância, do tempo de viagem excedente, custo de estacionamento no destino da viagem” (Bruton, 1979: 93).

(1983): são portos com os problemas de urbanismo como os portos de Santos e do Rio? Seriam os portos de Santos e do Rio concentradores de carga (*hub ports*) como os portos europeus considerados? Não se pode deixar de fazer referência às colocações feitas no que se refere à concentração geográfica do comércio exterior de mercadorias como se pode visualizar na Figura 2 da presente dissertação. Tendo em mente essa consideração, estudos comparativos entre portos de países em desenvolvimento e de países desenvolvidos precisam tomar inúmeros cuidados para não se cometer impropriedades.

A avaliação de Beserra é a mesma do trabalho da PORTOBRÁS (1987), quer dizer, há dois problemas em relação aos baixos índices de produtividade dos portos brasileiros: baixos investimentos em tecnologia e, por conseguinte, mão-de-obra desqualificada para tecnologias mais modernas e não para as existentes nos portos brasileiros àquela época. Vamos nos remeter à dissertação de Oliveira Jr. (1994), na passagem já citada (seção 1.2.2.1, página 59) que se refere ao foco distorcido dado pela reportagem da Veja de 1992, “A máfia da estiva”. Recordando, Oliveira Jr. (1994: 141) escreve que “embora o Porto de Santos possua importantes ‘ilhas’ de desempenho diferenciado (TECON, corredor de exportação), no geral a tecnologia incorporada aos processos de manipulação de carga está bastante aquém do que deveria se esperar de um porto que, pelo volume de carga e divisas que movimenta, é considerado o mais importante da América Latina”. Ou seja, um sistema portuário com um nível de desenvolvimento inferior ao dos portos dos países desenvolvidos.

Observa-se que, a partir da estrutura montada por Beserra no caso de movimentação de contêineres, não se pode concluir tão diretamente que os custos portuários brasileiros sejam de 3 a 6 vezes maiores do que os praticados em portos estrangeiros (Barat, 1993). O mesmo pode se dizer do trabalho da PORTOBRÁS (1987). Ambos os estudos são bons exemplos da afirmação de Bussinger (1998), citada acima, de que os portos brasileiros não são homogeneamente caros. Para os trabalhos de Beserra e da PORTOBRÁS fica a pergunta: “custo portuário” é um indicador de eficiência portuária?

O trabalho de *Franco (1990)* busca rebater a tese de que é enorme a participação da mão-de-obra avulsa na composição percentual dos custos portuários no Brasil, argumentando que o principal componente dos custos de transporte marítimo é o frete marítimo. Esse autor sugere outra metodologia de estimativa. O trabalho considera que o termo comercial, de acordo com INCOTERMS, mais adequado ao seu objetivo é o preço CIF. Para determinar o preço CIF, somou-se ao preço FOB das exportações brasileiras o valor do frete na condição FIO e os custos portuários inerentes ao armador (tabela A e B, estiva, reboque, praticagem e todas as tabelas que têm como fato gerador o navio). Os custos portuários inerentes ao armador estavam, em 1990, relacionados no Decreto nº 24.508 de 29/6/1934¹²¹. Para os objetivos do trabalho de Franco, os custos portuários inerentes ao armador foram agregados em três itens: tarifa portuária, estiva e reboque. A unidade escolhida para cálculo da tarifa portuária e para comparação desta com os outros itens (estiva e reboque) foi dólar por tonelada. Franco estabelece dife-

¹²¹ É necessário frisar que nem todas as tabelas relacionadas no Decreto nº 24.508 de 1934 são devidas pelo armador.

renciação entre custo portuário e custo marítimo: “Entende-se por custo marítimo todos os custos portuários (tarifa portuária, estiva e reboque) mais o frete marítimo” (Franco, 1990; 29). A definição pode ser melhor visualizada no Quadro 7, adiante, que é uma citação do trabalho da CODESP (1996).

A principal conclusão do trabalho é que “para os produtos selecionados, constata-se que a estiva participa em média, com 37,6% dos custos portuários; por outro lado, ao verificarmos a sua incidência no custo do transporte marítimo, observa-se que essa participação se reduz para 5,8% do total. Verifica-se também que o principal componente dos custos dos transportes é o frete marítimo, com uma participação média de 82,6% do custo total. Para 70% dos produtos selecionados os custos dos serviços de avulsos da orla marítima não atingiu a 1% do preço final CIF” (Franco, 1990: 79). A principal dificuldade encontrada pelo trabalho foi quanto aos dados relativos aos custos dos serviços avulsos por tipo de carga em portos estrangeiros. O trabalho ficou restrito aos dados constantes de estudos realizados pela PORTOBRÁS devido à falta de tempo e recursos para uma nova pesquisa direta junto às principais autoridades portuárias da Europa e dos Estados Unidos.

No entanto, o trabalho de Franco não explicita que, no caso de contêiner, o contrato é do tipo *liners*, ou seja, as despesas de (des)embarque da carga já estão embutidas no valor do frete marítimo. Nesse caso, a despesa portuária de responsabilidade de exportador seria, basicamente, a capatazia. Conforme Murta (1995: 26-27), “o INCOTERMS se relaciona apenas aos termos comerciais usados no contrato de venda e, desse modo, não condiz com os termos — às vezes de teor igual ou similar — que possam ser usados em contratos de transporte, particularmente termos de vários ‘*charterparties*’ (contratos de afretamento). Os termos dos afretamentos são geralmente mais específicos com relação às despesas de carga e descarga e ao tempo disponível para essas operações (assim chamadas ‘*demurrage provisions*’ — provisões de retenção no porto). Nos contratos de venda, as partes são aconselhadas a considerar esse problema através de dispositivos específicos expressos nos contratos, de modo a tornar claro, tanto quanto possível, de quanto tempo disporá o vendedor para carregar as mercadorias em um navio ou outros meios de conveniência fornecidos pelo comprador e para que este receba as mercadorias diretamente do transporte no local de destino e, mais, especificar a extensão em que o vendedor terá de assumir o risco e o custo das operações de carga sob os termos ‘F’ e operações de descarga sob os termos ‘C’. O simples fato de que o vendedor tenha de celebrar um contrato de transporte, por exemplo, sob a condição de afretamento ‘*free out*’, caso em que o transportador será liberado, no contrato de transporte, das operações de carga e descarga, não significa necessariamente que o risco e o custo por tais operações recaiam sobre o comprador, ao amparo do contrato de venda, segundo as condições do último contrato, ou o costume do porto, que o contrato de transporte celebrado pelo vendedor incluía as operações de descarga”. Em geral, o tipo de contrato celebrado entre importadores e exportadores — INCOTERMS — implica na adoção de um destes cinco tipos de contratos junto ao transportador marítimo.

Quadro 6 - Tipos de contrato na navegação

INCOTERMS	tipo de contrato marítimo	responsabilidade		
		embarque	transporte	desembarque
FAS	LT	Armador	Armador	Armador
CFR	FIO	Vendedor	Armador	Comprador
FOB	FIO	Vendedor	Armador	Comprador
	FI	Vendedor	Armador	Armador

Fonte: CODESP (1996: 61).

Agora serão enfocados os trabalhos realizados pela CODESP em conjunto com a FIPE que têm por objetivo estudar os “custos da cadeia logística”¹²², como definido no Quadro 7 que segue, das mercadorias embarcadas e desembarcadas pelas instalações do Porto de Santos, a saber: exportação de açúcar e soja, importação de trigo, exportações de produtos químicos a granel, importações de álcool, exportações de frutas e produtos siderúrgicos em contêineres, entre outras. Busca-se estimar qual o “custo envolvido no traslado das mercadorias desde o local de produção até o local de destino” (CODESP, 1996: 56), tanto na exportação quanto na importação.

Como em Franco (1990), o trabalho da *CODESP (1996)* parte das condições de contratos comerciais definidas no INCOTERMS: “No caso das exportações, geralmente adota-se, no Brasil, o preço FOB¹²³, ou seja, a obrigação do exportador é colocar a mercadoria a bordo do navio no porto de embarque designado. Se adicionarmos a este preço as despesas de frete marítimo e de seguro internacional que, nesse caso, são de responsabilidade do importador, obtemos o preço CIF. Como decorrência, a diferença entre o preço FOB e CIF indica o custo do traslado marítimo — frete e seguro — da mercadoria até o porto de destino. A fórmula EXW, ou seja, a entrega da mercadoria no estabelecimento do vendedor — também denominada de preço FOB fábrica — indica que a responsabilidade pelo traslado da mercadoria desde o local de produção até o porto de embarque e daí até o porto de destino são de inteira responsabilidade do importador. Nesse caso, a diferença entre o preço EXW e o preço FOB nos indica o custo do traslado terrestre da mercadoria até o porto de embarque. A diferença entre o preço EXW e o preço CIF indica, portanto, o custo total da cadeia logística para transferir a mercadoria desde o local de produção até o porto de destino, não incluindo as despesas portuárias para o desembarque da mercadoria no porto de destino” (idem: 58).

¹²² Logística é a “atividade que envolve desde o fornecimento de peças e matérias primas à linha de produção, passando pela armazenagem, gerenciamento do estoque, até a distribuição do produto acabado” (“Gigantes do setor descobre o Brasil”, *Gazeta Mercantil, Relatório Logística*, 21/9/1999).

¹²³ São utilizadas também as fórmulas CFR e CIF.

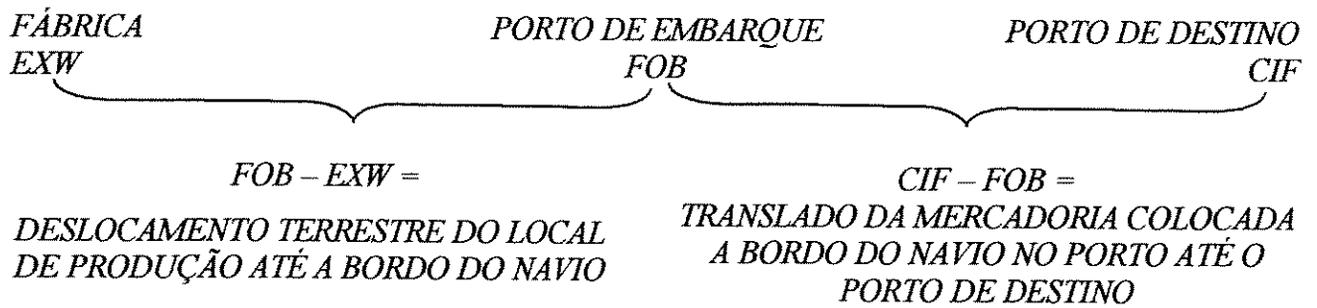


Figura 5 - Fórmulas a partir do INCOTERMS

Esse estudo chama a atenção para três aspectos da maior importância:

1. As diferentes formas da logística das operações portuárias. No caso do cais público em Santos, para as exportações, tinha-se o embarque direto, que consistia no embarque das mercadorias provenientes de armazéns particulares situados fora do cais público, e o embarque indireto, quando a carga saía dos armazéns da CODESP para o costado do navio. E, para as importações, o desembarque direto, no qual a carga saía do navio e seguia diretamente para os armazéns privados situados fora do cais público, e o desembarque indireto, que seria o desembarque da carga e sua armazenagem na área da CODESP (idem: 55);
2. Cada operação, que envolve o traslado da mercadoria, pode ser realizada por agentes econômicos distintos. Significa que, normalmente “as grandes empresas exportadoras e/ou importadoras subcontratam os serviços das várias etapas da sua cadeia logística. Já as empresas de menor porte lançam mão de agentes *brokers* que realizam toda a operação logística em nome do cliente, cobrando pelos seus serviços. Os principais itens de custo envolvidos nas cadeias logísticas são documentação, unitização da carga, armazenagem, manuseio, transporte, embarque e desembarque, seguro, alfândega e agentes subcontratados” (idem: 56);

CODESP (1996) comenta ainda que o transporte marítimo pode ser efetuado por “linhas marítimas regulares e linhas não regulares, onde são afretados navios para a prestação de serviços eventuais — *tramps*” (idem: 59). Atualmente, após o aumento da oferta de embarcações e a construção de navios com capacidade crescente, o mercado de navegação internacional está passando por um momento de grande concorrência uma vez que os “serviços regulares de linha não conferenciados — *outsiders* — são serviços oferecidos por armadores independentes que cobram tarifas mais baixas para poder concorrer com os armadores conferenciados” (idem: 59-60). Assim, as Conferências de Frete perderam muito do seu poder de regulação do valor do frete marítimo.

Quadro 7 - Custos na Exportação CIF

DESLOCAMENTO TERRESTRE DO LOCAL DE PRODUÇÃO ATÉ A BORDO DO NAVIO
A. DESLOCAMENTO DO LOCAL DE PRODUÇÃO ATÉ O PORTO <i>1. Transporte terrestre do local de produção até o costado do navio</i> <i>OU</i> <i>2.1. Transporte do local de produção até o armazém retroportuário ou portuário</i> <i>2.2. Transporte do armazém retroportuário até o costado do navio</i>
B. ARMAZENAGEM <i>1. Armazenagem retroportuária</i> <i>2. Armazenagem em armazéns da CODESP</i> <i>3. Armazenagem em armazéns privativos no cais público</i>
C. UNITIZAÇÃO DA CARGA <i>1. Estufagem de contêiner</i> <i>2. Paletização</i> <i>3. Outros serviços de embalagem</i>
D. DESPESA PORTUÁRIA <i>1. Capatazia</i> <i>2. ATP</i> <i>3. AITP</i> <i>4. utilização de equipamentos</i> <i>5. AFRMM</i> <i>6. FUNDAF</i> <i>7. Adicional de risco para produtos químicos</i> <i>8. ISS</i> <i>9. Outras despesas</i>
E. SERVIÇOS DE APOIO <i>1. Despacho aduaneiro</i> <i>2. SDAS</i> <i>3. Documentação</i> <i>4. Certificação</i> <i>5. Outros serviços</i>
F. OUTRAS DESPESAS
TRANSLADO DA MERCADORIA COLOCADA A BORDO DO NAVIO NO PORTO ATÉ O PORTO DE DESTINO
<i>A. Frete marítimo</i> <i>B. Seguro</i> <i>C. Trabalho avulso: estiva, conferentes, consertadores, vigias e limpeza</i> <i>D. TUP</i> <i>E. Atracação</i> <i>F. Praticagem</i> <i>G. Rebocadores</i> <i>H. Demurrage</i> <i>I. Outras despesas</i>
CUSTO TOTAL DA CADEIA LOGÍSTICA

Fonte: CODESP (1996).

A partir do conhecimento das cadeias logísticas para exportações e para importações, buscou-se identificar os principais problemas enfrentados pelos usuários na utilização do terminal marítimo. O estudo da CODESP (1996) conclui que “devido à grande diversificação do Porto de Santos, os problemas enfrentados pelos usuários no embarque e desembarque de cargas são diferenciados. As maiores dificuldades e reclamações encontram-se na movimentação de contêineres. A movimentação de graneis líquidos e sólidos são operações razoavelmente equacionadas no Porto de Santos. Além disso, as reclamações e problemas são diferenciados por tipo de usuário — importadores/exportadores e armadores” (idem: 124). Os produtos que embarcam e desembarcam em contêiner no Porto de Santos são frutas e produtos siderúrgicos. Os principais problemas apontados foram regras obsoletas de alocação e de remuneração de mão-de-obra e a estrutura retroportuária inadequada com equipamentos velhos e com má conservação que implicam em baixa produtividade no embarque e no desembarque do contêiner.

O trabalho apresenta “modesta” relação entre o Porto de Santos e outros portos nacionais e internacionais. No caso de portos nacionais, o trabalho da CODESP (1996) utiliza publicação do CNNT (1995), esquecendo de mencionar que tal publicação baseia-se na estrutura tarifária “antiga”, considerando o último aumento autorizado pelo MT na Portaria nº 354 de 25/8/1995. Além disso, não esclarece ao longo do trabalho qual estrutura tarifária está considerando: a nova ou a antiga.

Quanto à comparação internacional (CODESP, 1996: 120), o estudo baseia-se em dados da empresa de transporte marítimo Aliança que só podem ser considerados com restrições. A utilização de informações sobre custo dos armadores ou de agências marítimas apontaria a competitividade dessas empresas frente aos seus concorrentes. Contudo, a utilização desse mesmo conjunto de dados para a elaboração de um indicador de eficiência dos portos nacionais e estrangeiros torna nebuloso o limite entre os conceitos desempenho e eficiência da competitividade porque tanto possui um caráter de eficiência produtiva (pois, ao mesmo tempo apontaria a competitividade da empresa armadora ou do produtor em relação ao seu concorrente) quanto busca caracterizar o desempenho no mercado de determinado terminal portuário, uma vez que seria indicador da eficiência dos portos nacionais frente aos estrangeiros.

Além disso, a própria base de dados de agências marítimas e de armadores, em geral, apresenta inúmeras dificuldades. Segundo Lorimer (Revista Global, ano 2, nº 13, janeiro/1991, p. 41, seção Perscópico, artigo “*Feeling* x controle de custos”), a grande maioria das agências marítimas pouco sabem sobre custos e quase não usam as ferramentas de informática para melhorar o desempenho, em geral, baseiam seus conhecimentos em custos na percepção desenvolvida em anos de experiência de determinados profissionais. A simples percepção baseada na experiência esbarra em limitações naturais da mente, como a memória e a própria capacidade para absorver e processar números. Além disso, no transporte marítimo, as variáveis de custos, por serem tão numerosas e mutáveis, podem colocar sob suspeita qualquer análise de custos feita em função de fatos ocorridos em um período de seis ou doze meses, por mais acurada que seja. Nesse caso, além dos motivos citados pelo GEIPOT (1993) que ge-

ram paralisações portuárias ligadas ao navio ou a sua “administração”, tem-se os problemas de ajustes nos tempos de viagem quando se fala de linhas regulares. Ou seja, supondo que determinada frota atuasse em uma certa linha, navegando todos os navios sempre a uma mesma velocidade, com fluxos de demanda constantes nos portos, eventualidades fatalmente iriam conduzir a aproximações/afastamentos entre os navios de forma que, decorrido algum tempo, os mesmos iriam se encontrar. Tal tipo de problema é contornado de formas diversas na operação real. Assim é que um eventual atraso verificado por um navio em um determinado porto pode ser compensado com um aumento da velocidade no trecho seguinte ou pelo uso de ternos adicionais de estiva no próximo porto, de forma a evitar a propagação dos efeitos de tal atraso (Pereira, 1990: 126-127). O tempo de porto tem reflexos nos custos do navio, então, esse estudo invariavelmente leva a questões de cálculo de produtividade. Alguns estudos, portanto, apresentam problemas de agregação de indústrias e indivíduos heterogêneos, o que gera inúmeros problemas. Um deles refere-se à produtividade e aos diferentes critérios para escolha dos insumos e dos produtos relevantes para o conceito de produção (Griliches, 1987).

Tanto o estudo da CODESP de 1996 quanto o de 1997 apoiam-se em tabelas de custo padrão das cadeias logísticas para exportações e para importações, ressaltando-se que “há inúmeras situações que fogem dessa padronização” (idem: 70). Há uma enorme variedade de operações na logística de um produto e, portanto, outra enorme variedade de contratos que podem ser estabelecidos nas várias fases, mesmo que estes últimos sigam as normas estabelecidas no INCOTERMS. O modelo padrão definido pelo estudo busca envolver o maior número possível de relações estabelecidas ao longo das logísticas dos produtos que passam pelo Porto de Santos (idem: 71-72). Ambos os trabalhos objetivam, em particular, conhecer as principais cadeias logísticas das mercadorias que são (des)embarcadas pelo Porto de Santos, isto é, saber sobre a operação portuária realizada, sobre os contratos, sobre o transporte marítimo, entre outras coisas, e estima os custos logísticos de transporte, armazenagem e operações portuárias associados à movimentação de mercadorias no Porto de Santos. O trabalho de *CODESP (1997)* tem maior preocupação sobre o peso/impacto do preço da operação portuária de Santos sobre a estrutura de custos de seus usuários. Para tanto, 2.500 questionários foram enviados às empresas que utilizam as instalações do Porto de Santos. O resultado dessa pesquisa não pode ser considerado representativo. Esse tipo de pesquisa via correio trabalha com uma percentagem mínima de respostas da ordem de 10% e somente 8,4% dos questionários enviados retornaram preenchidos e foram considerados como respostas válidas.

No trabalho da CODESP (1996) existe um questionamento muito interessante: “Será que os armadores cobram mais pelo frete marítimo quando vão a Santos pois as suas tarifas portuárias são mais elevadas em relação aos outros portos mais eficientes situados à igual distância? Ou seja, será que os armadores são formadores de preços – *price makers* – e não tomadores de preços – *price takers*? Será que os armadores conseguem repassar, por exemplo, para o preço do frete aumentos de tarifas portuárias?” (CODESP, 1996: 122)

Outra questão interessante que perpassa os dois trabalhos, principalmente no CODESP (1997), é a elasticidade preço de demanda do porto, isto é, buscaram responder qual seria a magnitude do aumento do volume de carga movimentada pelo Porto frente a uma redução de tarifas. De acordo com CODESP (1996: 109), a “demanda por serviços portuários em Santos parece ser inelástica, ou seja, ela é pouco sensível a reduções de tarifas. Ela é tanto mais inelástica quanto menor for a redução de tarifa.” Afirmação que vai ao encontro com as considerações feitas por Heggie (1974: 12).

Apresenta-se agora os dois últimos estudos realizados pelo Governo Federal em conjunto com o MT, através do GEIPOT, citados no início deste capítulo.

O trabalho publicado pelo *GEIPOT* em 1993 é menos abrangente que o da PORTOBRÁS (1987), comparando menor número de produtos¹²⁴ e de portos estrangeiros¹²⁵. Todavia, amplia o número de portos nacionais¹²⁶. Na análise comparativa dos preços dos serviços portuários, o trabalho do GEIPOT (1993) faz distinção entre os **custos portuários diretos** — que “consistem nas tarifas e taxas pagas pela utilização das facilidades portuárias e uso de serviços oferecidos pelas administrações portuárias, excluindo os preços dos serviços de armazenagem, de suprimento de água, de praticagem, de reboque/lanchas, estufamento e desestufamento de contêineres” (GEIPOT, 1993: 27) — e os **custos de estivagem e desestivagem** — que “englobam os serviços de movimentação de carga nos porões dos navios, a sua conferência e o seu eventual conserto no caso de avaria, além da peação de carga e da vigilância” (idem) — para os portos nacionais. Para os portos estrangeiros não foi apresentada tal desagregação, uma vez que os preços dos serviços portuários nos portos estrangeiros são apresentados de modo consolidado.

Apesar das definições, este trabalho não se baseia nelas e, portanto, não possui unidade metodológica. O estudo apresenta tabelas sobre composição dos custos portuários nacionais médios em dezembro de 1992, do açúcar, da soja em grão e em farelo, do café, de produtos siderúrgicos, de papel e diversos em contêiner, que é uma atualização do trabalho de Franco (1990). Para dados como preço dos serviços portuários em portos estrangeiros e preços dos serviços de suprimento de água, de praticagem e de rebocadores apresenta-se pesquisa de outras publicações. A utilização de fontes secundárias para dados pode trazer inúmeras distorções para os cálculos.

O trabalho do GEIPOT (1993) argumenta que “a diferença na ordem de grandeza entre o preço dos serviços portuários dos portos nacionais e o dos estrangeiros reforça a idéia da presença de vantagens comparativas por parte dos últimos” (idem: 31). O estudo conclui que, de um modo geral, os portos brasileiros são mais caros do que os estrangeiros. Contudo, os dados apresentados na página 31 do

¹²⁴ O trabalho do GEIPOT (1993) seleciona os seguintes produtos para fins de comparação: grãos (milho, trigo e soja), produtos siderúrgicos e contêineres.

¹²⁵ Os portos estrangeiros selecionados são os de Hamburgo (Alemanha), Roterdã (Holanda), Antuérpia (Bélgica), Le Havre (França) e Nova Iorque (EUA).

¹²⁶ Os portos nacionais selecionados pelo trabalho *op. cit.* são Fortaleza, Recife/Suape, Vitória, Rio de Janeiro/Sepeitiba, Santos, Paranaguá e Rio Grande.

referido trabalho, na verdade, reforçam a argumentação de Bussinger de que os portos nacionais não são homoganeamente caros. De acordo com o estudo do GEIPOT, o porto de Recife/Suape é o mais barato para transporte de produtos siderúrgicos entre todos os portos selecionados. O porto de Nova Iorque só não é mais caro do que os portos do Rio de Janeiro e de Santos na movimentação de contêineres de 20'. Além disso, o quadro 7.5 apresentado na mesma página, que traz a comparação entre os portos nacionais e estrangeiros, utiliza média aritmética dos preços dos serviços portuários, nem mesmo ponderando os resultados por tonelagem ou unidades de contêineres ou ainda por TEU.

O trabalho também é dispersivo no que se refere ao seu objetivo. Além do comparativo de custo portuário, sumariado acima, apresenta um capítulo sobre eficiência nos portos nacionais e estrangeiros, no qual o principal assunto é a produtividade. Observa-se que, apesar do título do capítulo, o estudo não obteve indicadores operacionais da movimentação portuária nos portos estrangeiros. Os autores desse estudo também não explicitaram o conceito de produtividade. Parecem seguir a definição dada no trabalho da PORTOBRÁS (1987: 115-116), ou seja, “considerou que a melhor aproximação seria a produtividade operacional, ou seja, a velocidade com que o navio é liberado após sua atracação.” O índice de produtividade média escolhido foi produtividade padrão e efetiva, ou, nos termos de Beserra (1992), produtividade bruta e líquida. Para os portos do Rio Grande e de Paranaguá, foi encontrada uma significativa diferença entre essas duas produtividades, ou seja, mais de 50% e, às vezes, mais de 100% do tempo que o navio fica atracado nesses portos não é gasto com movimentação de mercadorias. Vários são os motivos das paralisações da atividade portuária como falhas na programação de chegada e partida das embarcações, horários de trabalhos descontínuos, comando desordenado dos equipamentos e problemas referentes aos equipamentos de carga e descarga. Contudo, um dado curioso do texto, é que “a maior parcela da responsabilidade pela paralisação da operação no porto, pelo menos no período [e nos portos] considerado[s], coube ao armador” (GEIPOT, 1993: 12).

O trabalho preocupa-se ainda em avaliar o peso do preço dos serviços portuários nos custos totais de transporte terrestre e marítimo. Esse capítulo é particularmente frágil porque não considera as questões colocadas pelos diferentes tipos de contratos que podem ser celebrados, como já enfatizado anteriormente.

O estudo publicado em 1998 pelo *GEIPOT*, diferentemente do publicado em 1993, baseou-se exclusivamente em pesquisa de campo, isto é, em entrevistas e em questionários aplicados aos usuários e às Administrações Portuárias. Além disso, não busca estabelecer comparações internacionais. Para comparação do preço dos serviços nos portos nacionais, utilizou-se de uma classificação dos diversos itens que compõem a estrutura tarifária de cada porto¹²⁷. Portanto, o trabalho não parte da apresentação da estrutura portuária, como o anterior (*GEIPOT*, 1993), porque o CAP de cada porto institui uma nova

¹²⁷ Não confundir Estrutura Tarifária com Tarifa do Porto. A estrutura tarifária diz respeito aos serviços que serão prestados, às facilidades que serão oferecidas e como e a quem serão efetuadas cobranças. A tarifa do porto, com base na estrutura tarifária, quantifica os valores que serão cobrados.

estrutura tarifária de acordo com os princípios introduzidos pela Lei nº 8.630/93. Segundo o estudo da GEIPOT, “os valores dos serviços portuários correspondem ao conjunto de despesas efetuadas pelos usuários — transportadores e donos de mercadorias — em razão do uso dos serviços prestados e em contrapartida às diversas vantagens ofertadas e usufruídas para atendimento aos navios e ao transbordo e movimentação de mercadorias transportadas, com vistas a integração com os outros modos de transportes” (GEIPOT, 1998: 5). Essas despesas foram classificadas da seguinte forma:

Quadro 8 - Composição dos Preços dos Serviços Portuários

<i>DESPESAS COM MOVIMENTAÇÃO DE MERCADORIAS</i>	<i>Custo de Manuseio</i>	<i>Estiva/Desestiva</i> <i>Conferentes</i> <i>Administração da Estiva</i> <i>Consertadores</i> <i>Peação/Desapeação</i> <i>Rechego</i> <i>Arrumadores/Portuários</i> <i>Outros</i>
	<i>Taxas Portuárias</i>	<i>Utilização da Infra-estrutura Marítima (Inframar)</i> <i>Utilização da Infra-estrutura Terrestre (Infraport)</i> <i>Equipamentos</i> <i>Mão-de-Obra de Terra</i> <i>Outras Taxas</i>
<i>DESPESAS COM ENTRADA E SAÍDA DOS NAVIOS</i>	<i>Custos Básicos</i>	<i>Taxa de Atracação</i> <i>Praticagem</i> <i>Rebocador</i> <i>Agenciamento</i> <i>Outros</i>
	<i>Custos Adicionais</i>	<i>Tarifa de Utilização de Faróis (TUF)</i>

Fonte: GEIPOT (1998).

Elaboração: da autora.

Foram estudados os seguintes produtos nos portos selecionados:

Quadro 9 - Produtos selecionados, segundo o porto

Porto	Produtos
Fortaleza	Contêineres, trigo a granel, algodão em fardos, cimento em sacos
Recife	Contêineres, trigo a granel, açúcar em sacos e pré-ligados, bobinas de papel e malte
Suape	Contêineres
Salvador	Contêineres, trigo a granel, celulose
Vitória	Contêineres, trigo a granel, açúcar em sacos, malte, mármore e granito, celulose/bobinas de papel, automóveis
Rio de Janeiro	Contêineres, trigo a granel, açúcar em sacos
Santos	Contêineres, trigo a granel, açúcar em sacos, soja e farelo, fertilizantes
Paranaguá	Contêineres, trigo a granel, soja e farelo, fertilizantes e açúcar
Rio Grande	Contêineres, trigo a granel, soja e farelo, fertilizantes

Fonte: GEIPOT (1998: 3).

Foram calculados e apresentados os custos médios desagregados de movimentação e de entrada e saída dos navios. Conclui-se que há uma “acentuada dispersão de valores entre os itens componentes dos preços dos serviços prestados em cada porto¹²⁸, assim como quando comparados porto a porto” (GEIPOT, 1998: 41) e ainda “observou-se, em alguns casos, uma acentuada variação dos preços dos serviços, quando comparados em função dos equipamentos e instalações utilizados pelos navios e pelos operadores portuários, todavia, nem sempre ocorrem reduções dos valores quando são utilizadas instalações mais capacitadas ou mais modernas” (idem). Contudo, a principal mensagem do estudo é de que os portos com preços menores têm a operação de movimentação de contêineres sob responsabilidade de operadores privados (idem: 31) e que o principal motivo para esse resultado é a contratação de mão-de-obra avulsa por intermédio do respectivo OGMO. A análise da composição dos custos dos serviços públicos e privados¹²⁹ para contêineres revela que, nos portos onde a operação de movimentação é de responsabilidade de operadores portuários, os custos dos serviços públicos são inferiores ao dos outros portos (idem: 36). É importante ressaltar que essa afirmação foi feita com base na análise das despesas de movimentação de mercadorias. Não se considerando, portanto, as despesas com a entrada e saída dos navios.

Com tamanha diversidade de métodos e de situações, essa forma de avaliação da eficiência do sistema portuário parece perder um pouco o seu significado. Na próxima seção, pode-se observar com maiores detalhes problemas de produtividade física e de diferentes tecnologias, que não são captadas pelo preço.

¹²⁸ Foram calculados em separado os custos médios para a Margem Direita e para o TECON no Porto de Santos, assim como para o Porto Novo e o TECON no Porto de Rio Grande.

¹²⁹ O estudo parece entender por serviços públicos em portos, os relacionados às taxas portuárias e o por serviços privados, o manuseio da carga e a entrada e saída de navios (GEIPOT, 1998: 36).

2.2 - ESTIMAÇÃO DO CUSTO PORTUÁRIO PARA OS USUÁRIOS, NOS PORTOS DO RIO DE JANEIRO E DE SANTOS

Nesta parte da dissertação o objetivo é apresentar um exercício de cálculo do “custo portuário” para que se possa avaliar o alcance analítico desse tipo de instrumental. O exercício consiste na definição de uma operação padrão em terminais especializados no transbordo de contêineres em Santos e no Rio em dezembro de 1995, 1996 e 1997. Após o cálculo, será feita avaliação dos resultados buscando ponderar os efeitos das mudanças na legislação portuária sobre o preço dos terminais no período especificado.

A logística da operação padrão selecionada para análise, seguindo orientação dada pelo estudo da PORTOBRÁS (1987: 27-28), já mencionado (página 75), considera, como aponta figura abaixo, *handling in/handling out*, permanência do contêiner no pátio ou no armazém das Docas, o embarque do contêiner no navio e os serviços de apoio portuário (praticagem, reboque, etc.).

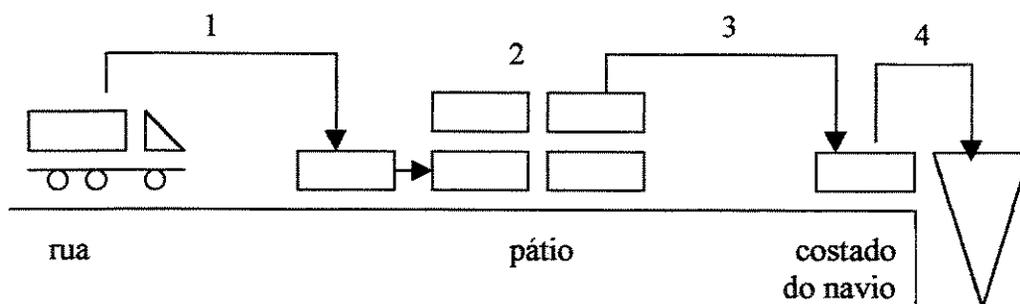


Figura 6 - Caracterização da situação padrão

- 1 – descarrega o contêiner do caminhão de terceiros – *handling*;
- 2 – permanência do contêiner no pátio;
- 3 – transporta o contêiner do pátio até o costado do navio em veículos da administração do porto;
- 4 – transferência.

Quadro 10 - Situação Padrão

<i>Unidades movimentadas</i>	<i>Produtividade</i>	<i>Tempo atracado</i>	<i>Comprimento do navio</i>
200 contêineres	11 contêineres/hora	18,18 horas	180 metros

Essa é uma situação de exportação comum nos portos brasileiros de embarque indireto. Mas existem outras, o que acarreta mudança na cobrança e, conseqüentemente, no preço final. Temos o embarque direto onde o caminhão de terceiros vai até o costado do navio e, portanto, não há o *handling* nem o armazenamento do contêiner. E temos o armazenamento do contêiner fora da área das Docas, seguido do embarque direto.

Para avaliar a composição do preço portuário para esta situação padrão, vamos nos valer do quadro elaborado a partir do trabalho do GEIPOT (1998), apresentado neste trabalho como Quadro 8 na seção anterior (2.1 - Interpretando a Questão dos Custos Portuários). Segundo esse estudo, os valores dos serviços portuários correspondem ao conjunto de despesas efetuadas pelos usuários — transportadores e donos de mercadorias — em razão do uso dos serviços prestados e em contrapartida às diversas vantagens ofertadas e usufruídas para atendimento aos navios e ao transbordo e movimentação das mercadorias transportadas, com vistas à integração com os outros modais de transportes. As despesas portuárias são classificadas em dois grupos, quais sejam: despesas com movimentação de mercadorias; despesas com entrada e saída dos navios. A maioria dos trabalhos consultados dividem a cobrança do serviço portuário nessas duas categorias (Beserra, 1992: 17) (Heggie, 1974) (GEIPOT, 1998). As taxas cobradas sobre a carga têm como unidade de cálculo a tonelada, a unidade de contêiner¹³⁰ ou a hora. As taxas cobradas sobre o navio têm como unidade de cálculo o comprimento do navio, o DWT, o TAB e a hora.

Como esta definição foi elaborada de forma a atingir inúmeras situações de (des)carregamento de navios, incluindo quase todos os tipos de carga (granel sólido, carga geral solta e contêiner) em muitos portos brasileiros (GEIPOT, 1998: 3), iremos nominar alguns itens relacionados com nossa situação padrão.

O custo de manuseio são despesas feitas pelo armador ou pela empresa de navegação, no caso de serviço de linhas regulares ou *liners* (contêineres ou carga geral variada) ou pelo dono das mercadorias, no caso de navios afretados ou *tramps* (carga geral homogênea ou granéis). No caso de contêineres, os componentes dos custos de manuseio são:

1. Estiva/desestiva: pagamento de mão-de-obra avulsa para os serviços a bordo do navio (estivadores), inclusive taxa de administração (a partir do momento em que começou a ser cobrada);
2. Conferentes: despesas com mão-de-obra para os serviços de conferência das cargas nas operações de carregamento e descarregamento;
3. Administração da Estiva: taxas pagas aos sindicatos de mão-de-obra avulsa ou ao OGMO para administração do fornecimento de mão-de-obra avulsa;
4. Arrumadores/Portuários: despesas com mão-de-obra avulsa para a execução de serviços em terra, quando não fornecidas pela Administração Portuária.

No caso de contêineres não há contratação dos consertadores uma vez que sua função é o conserto de embalagens.

As tarifas portuárias constituem os valores pagos à administração do porto e correspondem aos seguintes serviços ou vantagens:

¹³⁰ Nesse caso, pode haver diferenciação entre contêiner cheio e vazio, por TEU (20' e 40') e de exportação e de importação.

1. Utilização da Infra-estrutura Marítima (INFRAMAR): Utilização do acesso marítimo e das águas abrigadas e profundas das áreas de fundeio, de evolução e atracação dos navios. Em alguns portos essas taxas recebem uma denominação distinta, mas em geral correspondem às antigas Taxas de Utilização do Porto (TUP), sendo cobradas por unidade, no caso de contêineres, ou por tonelada, para as demais cargas;
2. Utilização de Infra-estrutura Terrestre (INFRAPORT): Utilização das instalações terrestres para as operações de carregamento/descarregamento de mercadorias — cais, acessos terrestres, armazéns e pátios de trânsito, instalações especializadas e vias de circulação internas e, ainda, as benfeitorias e serviços respectivos, tais como iluminação, drenagem, abastecimento, etc.;
3. Equipamentos: taxas pagas pelo aluguel de equipamentos para movimentação de cargas: portêiners e transtêiners, *stackers* e empilhadeiras, guindastes com *grabs*, sugadores ou outros equipamentos especializados pertencentes à administração do porto;
4. Mão-de-obra de terra: valores pagos para remuneração da mão-de-obra de terra utilizada na prestação de serviços de movimentação de cargas na área do porto organizado;
5. Outras taxas: Valores pagos à administração do porto pela prestação de serviços diversos nas operações de carregamento e descarregamento de mercadorias, não incluídas nos itens anteriores, tais como transporte interno, pesagem e as não especificadas.

As despesas com entrada e saída de navios são desembolsadas invariavelmente pelo armador e são constituídas pelos seguintes serviços:

1. Taxa de atracação: pagamentos à administração do porto pela utilização das instalações de acostagem ou atracação — cais piers ou dolphins de amarração, incluindo-se as despesas com defensas e amarradores. Essas taxas são cobradas em função do comprimento do navio e do tempo em que ele permanece atracado;
2. Praticagem: dispêndios com o pagamento dos serviços de condução dos navios pelo canal de acesso, manobras nas bacias e evolução e atração das embarcações em águas de fundeio ou área de atracação e vice-versa;
3. Rebocador: valores pagos pelos serviços de reboque para auxílio às embarcações nos cais de acesso, nas manobras em bacias de evolução e na atracação e desatracação.

Além das tarifas temos as taxas que não foram relacionadas acima¹³¹. O Quadro 8 não incluiu o ATP, o AITP e o ISS que serão considerados nos cálculos apresentados nesta seção. O quadro também não considera as despesas com armazenagem e as com pré-estivagem. Em relação a armazenagem, nós

¹³¹ “Tarifa é o preço público que a Administração fixa, prévia e unilateralmente, por ato Executivo, compreendendo taxas correspondentes às utilidades e aos serviços industriais, prestados por suas repartições, ou indiretamente, por seus delegados-concessionários e permissionários sempre em caráter facultativo para os usuários. Nisto se distingue a tarifa da taxa tributária, porque enquanto esta é obrigatória para os contribuintes aquela é facultativa para os usuários; a tarifa é um preço tabelado pela Administração para os usuários e a taxa-tributo é uma imposição fiscal, i.e., um tributo, obrigatório, em relação aos contribuintes” (Silveira, 1979).

também não iremos considerá-la neste trabalho pois este item só tem importância para as mercadorias importadas que ficam esperando nos pátios o desenlace burocrático e, no caso da exportação, a mercadoria só vai para o cais quando está quase na hora de embarque ou, então, fica esperando em cima dos caminhões até a hora de embarcar. Além disso, existe um período livre de taxas. No caso do porto do Rio de Janeiro, em 1996 e 1997, as taxas cobradas por armazenagem de contêineres no TECON não foram cobradas no período de dez dias corridos (Tabela V item 3.3). No caso de Santos, conforme Resolução 25/97, durante cinco dias corridos, os contêineres depositados nas dependências portuárias estiveram isentos de pagamento de armazenagem. Se o contêiner não for embarcado no prazo de cinco dias, fica sujeito ao pagamento da taxa a partir da data em que tiver sido depositado nas dependências portuárias.

2.2.1 - A tarifa portuária

No período de 1995 a 1997 ocorreram mudanças nas estruturas tarifárias dos portos nacionais. No Porto do Rio e no de Santos essas mudanças aconteceram em meados de 1996. Podemos observar as mudanças na cobrança nos quadros abaixo.

Quadro 11 - Tarifa Portuária Santos

1995	1996	1997	
Tabela A (2)	Tabela I (1.2)	Tabela I (1.2)	INFRAMAR
Tabela B (2.1)	Tabela I (2.2)	Tabela I (2.2)	Atracação
	Tabela II (1.4.a)	Tabela II (1.4.a)	INFRAPORT
Tabela C (2)	Tabela V (4.2) + Resolução 111/96	Tabela V (4.2) + Resolução 001/97	Outras taxas+ capa- tazia ou arrumadores
Tabela J (1)	Tabela V (5.3)	Tabela V (5.3)	Equipamentos

Fonte: CNNT (1995), SAC NEWS — Porto de Santos (setembro/96 e setembro/97).

Quadro 12 - Tarifa Portuária Rio de Janeiro

1995	1996	1997	
Tabela A (2)	Tabela I (2.2)	Tabela I (2.2)	INFRAMAR
Tabela B (2.1)	Tabela II (2.1)	Tabela II (2.1)	Atracação
	Tabela III (2.2)	Tabela III (2.2)	INFRAPORT
Tabela C (2)	Tabela IV (2.2.2) + capatazia	Tabela IV (2.2.2) + arrumadores	Outras taxas+ capa- tazia ou arrumadores
Tabela J (1)	Tabela IV (2.2.1)	Tabela IV (2.2.1)	Equipamentos

Fonte: CNNT (1995), RIO DE JANEIRO, Deliberações CAP (1996 e 1997).

A estrutura tarifária vigente até 1995 era definida no Decreto n° 24.508 de 29/6/1934¹³², apesar de estar estabelecido no parágrafo único do art. 51 da Lei dos Portos que as estruturas tarifárias em substituição ao referido Decreto deveriam ser apresentadas ao CAP pelas Autoridades Portuárias no prazo de sessenta dias. A Portaria n° 128/MT, de 5/3/1993, manteve a estrutura tarifária prevista no

¹³² Vide: Silveira (1979) e CNNT (1995).

Decreto nº 24.508/34 e na legislação complementar, até que fossem aprovadas as novas estruturas tarifárias. São descritas no art. 5º do Decreto 24.508/34, as seguintes tabelas:

- A — Utilização do Porto (art. 6º);
- B — Atracação (art. 7º);
- C — Capatazia (art. 8º);
- D — Armazenagem Interna (art. 9º);
- E — Armazenagem Externa (art. 10º);
- F — Armazenagem em Armazéns Gerais (art. 11º);
- G — Armazenagens Especiais (art. 12º);
- H — Transportes (art. 13º);
- I — Estiva de Embarcações (art. 14º)¹³³;
- J — Suprimento do aparelhamento portuário (art. 15º);
- K — Reboques (art. 16º);
- L — Suprimento de água às embarcações (art. 17º);
- M — Serviços Acessórios (art. 18º).

No período de 1975 a 1990, foi de responsabilidade do MT e da PORTOBRÁS a definição e a publicação das tabelas A a M. O valor das tarifas era aprovado por ato do Poder Executivo. Também era de responsabilidade do MT e da PORTOBRÁS a publicação da tabela N — Movimentação de Mercadorias Fora do Cais e das Pontes de Acostagem. Esta tabela não se encontra no Decreto nº 24.508/34. Segundo Silva, ela foi instituída pelo Decreto-Lei nº 83 de 20/12/1966 (Silva, 1994: 95), mas aparece no Decreto-Lei nº 5 de 4/4/1966 (art. 26, § 1º)¹³⁴. O trabalho da CNNT (1995) nos revela que esta tabela tem sua gênese no art. 6º do Decreto nº 24.511/34. Serão relacionados aqui somente as tabelas cobradas de acordo com a situação padrão definida na Figura 6.

A Tabela A refere-se a vantagem que usufruem os navios, encontrando para seu abrigo, para a realização de suas operações de carregamento ou descarga, acesso ao porto, em águas tranqüilas e profundas e, desse modo, meios para a execução daquelas operações e recursos para o respectivo abastecimento. No caso de (des)embarque de contêineres, a cobrança é feita por unidade movimentada, diferenciando-se a tarifa para contêineres de 20' e de 40' e dos movimentado no TECON e em cais não especializado.

A Tabela B refere-se à vantagem que usufruem os navios de utilizar-se dos cais ou pontes de acostagem, nos portos organizados, para realizarem, diretamente, suas operações de carregamento ou de descarga de partida do ou chegando ao porto. Cobra-se a utilização em função do metro linear de cais ocupado por “período”, sendo este diferenciado de porto para porto. No caso do Rio de Janeiro, a

¹³³ Vide: CLT— artigos 257/284 ou Decreto-Lei nº 5.452, 1º/5/1943.

¹³⁴ Vide: Oliveira (1994).

cobrança é feita por dia; no caso de Santos, o período é de 12 horas. Existe, ainda, uma cobrança mínima por dia, definida no item 3 da tabela, que também varia seu valor de porto para porto¹³⁵.

A Tabela C relaciona os serviços de movimentação de mercadorias realizados pelo pessoal da administração do porto, compreendendo: a) descarga para o cais, das mercadorias tomadas no convés das embarcações (importação) ou recebimento das mercadorias nas portas ou portões dos armazéns, alpendres ou pátios da faixa interna do cais (exportação); b) transporte das mercadorias até o armazém ou local designado pela administração do porto para o seu depósito, inclusive o necessário empilhamento, ou desde o local do seu recebimento até junto da embarcação em que tiverem de ser carregadas. A cobrança é feita sobre a unidade de contêiner movimentado, podendo o valor da tarifa diferenciar-se entre o TECON e o cais não especializado, entre contêiner cheio e vazio, de exportação e importação e, finalmente, de 20 pés e 40 pés.

A Tabela J promove a cobrança sobre o fornecimento, realizado pela administração do porto, junto a terceiros, do trabalho de guindaste, cábreas ou saveiros, bem como de outros aparelhos pertencentes às instalações portuárias, para a realização de serviços que não lhe tenham sido confiados. A cobrança é feita sobre a unidade de contêiner movimentado, podendo a tarifa diferenciar-se entre cheio e vazio.

A Lei dos Portos, além de estabelecer como função do CAP a aprovação da nova estrutura, como citado anteriormente, ainda o responsabiliza pela homologação dos valores das tarifas portuárias (art. 30, § 1º, inciso VIII), retirando esta competência da União Federal. À Administração do Porto ou AP cabe fixar e arrecadar a tarifa portuária (art. 33, § 1º, inciso IV). O principal efeito esperado, segundo Silva (1994) é a diferenciação das tarifas de um porto organizado para outro. Ainda conforme Silva (1994: 95-96): “A Administração do Porto tem, ainda, competência para contratar valores diferenciados dentro da área do porto, com seus usuários, levando em consideração a peculiaridade de cada caso e do interesse envolvido.”

O prazo de sessenta dias estabelecido no parágrafo único do art. 51 da Lei dos Portos, para que as Administrações dos Portos elaborassem as novas estruturas tarifárias e submetessem as à apreciação dos respectivos CAP, não foi respeitado. Rezende & Paula (1998) argumentam que nem as administrações portuárias tinham condições de cumprir o prazo, nem o MT de exigir seu cumprimento. O primeiro obstáculo seria a própria complexidade do sistema de controle e acompanhamento de custos. A solução adotada foi a criação de um modelo que traduzisse de forma moderna e simplificada a antiga estrutura (GEIPOT/MT, maio/1994) a ser seguido pelas Autoridades Portuárias.

Em Santos, a nova estrutura tarifária reúne na **Tabela I** (Utilização da Infra-estrutura Portuária) os serviços que antes eram cobrados de acordo com as Tabelas A e B. Há a cobrança por unidade de contêiner com carga (uma vez que os vazios são isentos) no item 1.2, por metro linear de cais ocupado

¹³⁵ Em Santos, R\$ 423,48 e no Rio, R\$15,72, em preços correntes (CNNT, 1995).

pela embarcação (unidade de cálculo é o comprimento do navio) e pelo período de seis horas ou fração, no item 2.2. Foi criada a **Tabela II** (Utilização da Infra-estrutura Operacional) que remunera a utilização da infra-estrutura operacional terrestre mantida pela Administração do Porto e que os Operadores Portuários encontram para acesso à execução de suas operações no porto, abrangendo: arruamento, pavimentação, sinalização e iluminação, acessos de água, esgoto, energia elétrica e telecomunicações, instalações sanitárias, áreas de estacionamento, sistemas de proteção ao meio ambiente e de segurança do trabalho, vigilância das dependências portuárias, bem como os demais recursos necessários para que a Administração do Porto exerça suas atribuições estabelecidas no art. 33 da Lei nº 8.630/93. Sua unidade de cálculo é o período de seis horas ou fração mais o metro linear de cais ocupado. Sua criação deveu-se à necessidade de cobrança do aluguel dessas áreas a partir da existência dos Operadores Portuários. A Tabela C, por sua vez, foi “absorvida” pelas várias tabelas. De acordo com nossa situação padrão, essa tabela tem correspondência com o **item 4.2 da Tabela V** (Serviços Gerais — que, no nosso caso, corresponde o *handling in/out*). Nesse item, a cobrança é feita sobre a unidade de contêiner movimentada. Enquanto a mão-de-obra de capatazia não passava ao OGMO, a cobrança da mão-de-obra em terra, que também têm sua correspondência com a Tabela C, era feita de acordo com **Resoluções** definidas à parte da estrutura tarifária. Em dezembro de 1996, a cobrança seguia a Resolução da **Presidência da CODESP** nº 111/96 de 28/8/1996 e, em dezembro de 1997, a Resolução nº 001/97 de 24/9/1997. O **item 5.3 da Tabela V** (Serviços Gerais) também prevê cobrança por unidade de contêiner movimentado na utilização de equipamentos especiais para movimentação de contêiner nas operações de embarque e descarga de navio, em instalações de uso público especial. Ela equivale à Tabela J, item 1¹³⁶.

No *Porto do Rio de Janeiro*, os serviços englobados na Tabela I de Santos são separados na **Tabela I** (Utilização da Infra-estrutura Portuária, Proteção e Acesso ao Porto) e na **Tabela II** (Utilização da Infra-estrutura Portuária, Instalações de Acostagem). Nesse caso, temos correspondência total entre a Tabela A, da antiga estrutura, e a Tabela I e entre a Tabela B e a Tabela II. A Tabela I cobra por contêiner movimentado, sendo o vazio, isento; a Tabela II cobra por período de três horas ou fração (em 1996) e por seis horas ou fração (em 1997). A **Tabela III** (Utilização da Infra-Estrutura, Portuária Instalações Terrestres e Facilidades) cobra por unidade de contêiner movimentado, diferenciando o valor do cheio e do vazio e entre o cais comercial e o TECON. Essa tabela equivale à Tabela II de Santos e foi criada pelos mesmos motivos. A **Tabela IV** (Utilização de conjuntos de equipamentos para movimentação de cargas e contêineres) reúne parte da Tabela C e a Tabela J. Em seu item 2.2.1 apresenta o valor do aluguel de um *portainer* por contêiner movimentado (diferentemente de Santos que cobra por hora) e em 2.2.2, *handling in/out* por contêiner tendo valores diferentes para o cheio e o vazio. A questão da mão-de-obra de capatazia é uma incógnita. A mão-de-obra do serviço de capatazias é

¹³⁶ A Tabela IV (Aluguel de Equipamentos) que prevê cobrança do aluguel de um *portainer* por hora e que, portanto, seria o equivalente da Tabela J, item 1, é vista como uma dupla cobrança do mesmo serviço. Por isso, não foi considerada aqui.

remunerada por unidade (tonelagem, cubagem ou quantidades de volumes) e realizada precipuamente por pessoal da administração do porto, que constitui a categoria dos trabalhadores portuários com vínculo empregatício com as Docas. Na falta destes trabalhadores ou em complemento, o serviço será realizado pela categoria profissional dos arrumadores, mediante contrato com o Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Armazenador. Os arrumadores, pois, não têm relação empregatícia com o porto, são trabalhadores avulsos. Sob o ponto de vista da legislação social, os serviços dos portuários e arrumadores estão disciplinados nos artigos 285 a 292 da Consolidação das Leis do Trabalho, revogados pela Lei nº 8.630 em seu art. 75. Quanto ao regime de trabalho nos portos organizados, a matéria é regulada pela Lei nº 4.860, de 26/11/1965, não revogada pela Lei nº 8.630/93.

As taxas desta Tabela, incidentes sobre mercadorias movimentadas em contêineres, no regime de porta a porta e sem abertura no porto para conferência ou qualquer outra finalidade, bem como sobre veículos transportados em embarcações do tipo *roll-on roll-off*, serão aplicadas com redução de 50%. A mesma regra vale para contêineres vazios. É importante assinalar que as taxas são devidas pelos donos das mercadorias e cobradas sobre tonelada bruta da mercadoria.

Foi por conta dessas diferenças que o GEIPOT elaborou o conceito de “preços dos serviços portuários”, como apresentado no Quadro 8 do presente trabalho. O Quadro 11 e o Quadro 12 são utilizados como segue.

Tabela 4 - Simulação de Resultados para contêiner cheio de exportação no TECON* (preço constante dezembro/1997)

discriminação das tarifas	Santos			Rio de Janeiro		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
<i>INFRAMAR</i>	55,55	49,41	38,99	50,78	51,59	42,00
<i>atracação (navio 180m)</i>	<i>perido 12h</i> 33,76	<i>perido 6h</i> 21,63	17,10	<i>perido 24h</i> 4,08	<i>perido 3h</i> 2,06	<i>perido 6h</i> 6,40
<i>INFRAPORT</i>		205,84	141,29		64,49	60,00
<i>outras taxas + capatazia ou arrumadores</i>	149,27	111,14	112,41	86,19	40,84	38,00
<i>equipamentos</i>	31,06	28,41	26,43	70,14	37,62	35,00
TOTAL	269,64	416,42	336,22	211,19	196,60	181,40

* Movimentação de 200 contêineres, produtividade considerada 11 contêineres/hora

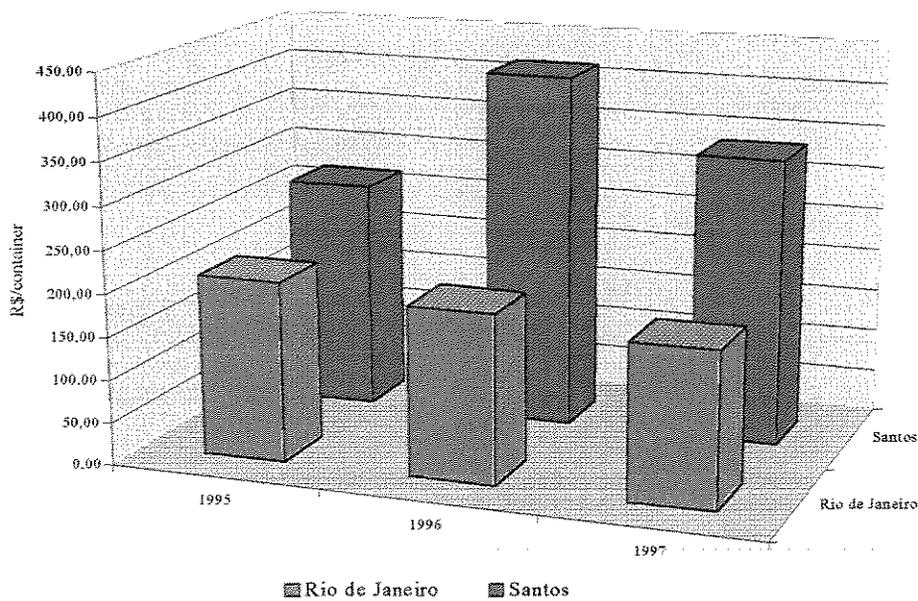


Gráfico 3 - Tarifa Portuária

Não se pode deixar de reafirmar que para a simulação foi suposto um navio de 180 metros, movimentação de 200 contêineres e uma produtividade de 11 contêineres/hora, como colocado no Quadro 10 na página 91 da presente dissertação. Contudo, como mostra a Tabela 5, os valores observados, na realidade, são outros. O exercício permite olhar com cuidado a questão tarifária no período considerado. Agora podem ser realizados alguns exercícios, tal como o Gráfico 4, no qual foi mantida fixa a quantidade movimentada de contêineres, variando a produtividade. Isso permite observar que o preço do serviço no Porto do Rio de Janeiro é pouco sensível ao aumento de produtividade, mas apresenta queda continuamente de 1995 para 1997, em termos reais, como mostra o Gráfico 4 (para todas as produtividades consideradas). Já em Santos, observa-se que o preço do serviço portuário aumenta de 1995 para 1996 e cai novamente em 1997. “No caso de Santos existe um programa trienal estabelecendo reduções semestrais das tarifas dos ‘insumos’ monopolísticos; assim como foram fixadas condições contratuais para reduções semestrais, ao longo de dois anos, dos tetos para os preços dos serviços cobrados, pelos arrendatários aos clientes do TECON-1” (Bussinger, 1998: 21). Dessa forma, para o porto de Santos ficar mais barato em 1997 do que em 1995, a produtividade deve estar acima de 12 contêineres/hora para embarque de 200 contêineres. Para embarque de 450 contêineres, os valores verificados para 1997 são sempre mais baixos do que em 1996, mas só se torna mais barato do que 1995 para uma produtividade acima de 13 contêineres/hora. Isto está relacionado com a forma de cobrança da Atracação (Tabela I – 2.2). A nova estrutura tarifária de Santos é sensível ao aumento de produtividade, mas muito menos sensível ao aumento do volume de contêineres movimentado. Ressalta-se que a produtividade contêiner/hora é bruta e não líquida, ou seja, não descontamos os períodos de paralisação.

Tabela 5 - Produtividade Média Anual

	Tempo atracado (h)			Contêiner/hora			Contêiner/navio		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Rio de Janeiro	-	17	17	-	9	8	-	156	144
Santos	40	28	31	10	13	15	409	359	469

Fonte: Mensários da CODESP e da CDRJ, e, CNNT-Santos.

É importante destacar nesta seção que a mudança da estrutura tarifária dependeu essencialmente do CAP e da AP. Portanto, ela poderia ter sido feita pelo Poder Público mesmo antes da Lei de Modernização dos Portos. A novidade é que a forma de cobrança foi descentralizada e as decisões sobre aumentos do valor das tarifas também o foram e isso em nada dependeu da entrada da iniciativa privada no setor.

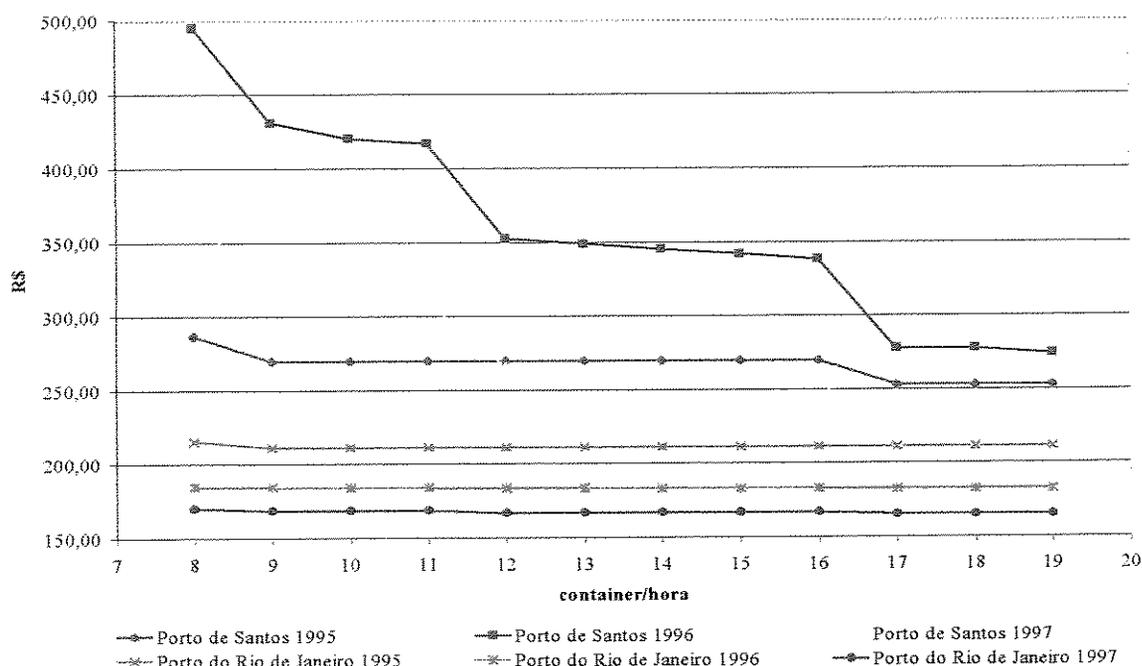


Gráfico 4 - Produtividade e Custo

Obs.: Dados considerados para movimentação de 200 contêineres.

A preocupação com a produtividade dos portos brasileiros está relacionada, quase sempre, com os custos que representa para os usuários do sistema portuário nacional. Baixa produtividade implicaria em aumento do custo de imobilização do navio para o armador. Segundo dados de Beserra, em 1992, os custos de imobilização dos navios nos portos de Santos e do Rio eram de aproximadamente 2 até 3 vezes maiores do que nos portos europeus de Roterdã e Hamburgo (Beserra, 1992: 37). Para o dono da carga, o serviço de logística tem ganho cada vez maior importância para a competitividade das empresas. “Por exemplo, dados da indústria norte-americana mostram que os custos de logística representam em média 23% do valor adicionado pelas indústrias ou 165% da margem operacional” (Velasco e Lima, março/1998: 9).

Contudo, medir a produtividade e compará-la por si só já é uma questão muito delicada tanto no setor portuário quanto na indústria. Inúmeros são os problemas de mensuração¹³⁷. No caso portuário, o tempo de permanência no porto sofre influência de uma vasta gama de fatores, entre os quais o porte do navio, o tamanho do lote de cargas a ser desembarcado, a existência ou não de equipamentos de movimentação de carga no navio, a taxa de ocupação do mesmo, o número de contêineres estivados sobre as tampas de escotilha e a proporção do uso de contêineres de 20' e 40'. Outros fatores que influenciam diretamente no tempo de porto são os tempos de atracação e desatracação, a condição das marés, as fidas e as condições meteorológicas em geral.

Pereira (1990: 44-45) diz que a variação do tempo de porto em função do porte do navio não admite uma formulação geral, graças às discrepâncias existentes de porto para porto e de carga para carga. Obviamente a questão da carga é irrelevante quando se trata de contêineres. A taxa de movimentação de carga não cresce livremente com a capacidade do navio devido ao número de guindastes empregados nesta movimentação ser função do comprimento do navio, que cresce em proporção bastante inferior ao crescimento da sua capacidade. Segundo Pereira (1990), em inúmeros estudos estatísticos, nenhuma correlação significativa pode ser observada entre o tamanho do navio e a taxa de movimentação de carga, inferindo-se apenas haver importantes deseconomias em relação ao tamanho do navio no porto. Contudo, navios de maior porte despendem menos tempo no porto de Hong-Kong do que os navios menores, sendo a explicação de tal fato baseada nos diferentes métodos empregados para movimentação da carga geral.

Além disso, há grandes diferenças na localização dos portos e este fator às vezes, tem influência na sua estrutura técnica. Há portos situados ao longo de rios e/ou a uma distância considerável do mar que necessitam da construção de comportas, não exigidas em portos litorâneos. Aspectos geofísicos também são cada vez de maior importância quando, como resultado da inovação tecnológica ocorrida no setor ao longo do século XX, os portos requerem espaços cada vez maiores. Esta situação tem gerado problemas de urbanização, pois, na maioria das cidades portuárias, foi a presença do porto que fomentou o crescimento da cidade, de forma que a cidade gradualmente se desenvolveu nas proximidades do porto.

Não somente a comparação de produtividades mas também considerá-las como metas a serem atingidas é fonte de graves problemas técnicos. A publicação do BNDES aponta que "com relação à redução de preço de serviços, é importante apontar que os terminais que estão sendo privatizados apresentam menores possibilidades de ganhos de escala operacional do que os terminais localizados no exterior, em decorrência de dois fatores básicos: tamanho da linha de cais e disponibilidade de áreas de estocagem. O terminal-tipo internacional possui 700 a 1000 m de linha de cais, com 45 a 60 ha de área de estocagem. A capacidade de movimentação de um terminal desse porte supera, em média, 1,3 mi-

¹³⁷ Vide: Griliches (1987)

lhão de contêineres anuais. A existência de elevadas economias de escala operacional na movimentação de contêineres é constatada quando se verifica que a capacidade operacional de terminais menores (50% do tamanho-tipo) é de cerca de 500 mil contêineres anuais (38%), enquanto os maiores (150% do tamanho-tipo) chegam a atingir movimentações da ordem de três milhões de contêineres anuais (230%), em média. Evidentemente, como o maior custo na implantação de um porto é o da infraestrutura (canais de acesso, cais, áreas de estocagem, vias terrestres, etc.), o aproveitamento das economias de escala possibilitaria reduções nos preços dos serviços portuários¹³⁸ (Velasco e Lima, março/1998: 9).

Um dos grandes vilões da baixa produtividade dos portos nacionais e, portanto, do grande tempo de permanência no porto dos navios, foram as paralisações portuárias. De acordo com GEIPOT (1993: 12), um trabalho da PORTOBRÁS de 1989 apontou como motivos mais comuns para a geração de paralisações nas operações portuárias no Brasil, os seguintes aspectos, segundo os agentes responsáveis:

- Responsabilidade do porto: defeitos nos guindastes, nos geradores, nos sugadores, nas empilhadeiras e nas correias transportadoras; aguardando capatazia; falta de local para descarga, entre outros;
- Responsabilidade do armador: defeito no pau-de-carga; abertura/fechamento de porões; manobra de embarcação; aguardando atracação; etc.;
- Responsabilidade da estiva: aguardando estiva;
- Responsabilidade do dono da mercadoria: falta de documentos; etc.;
- Responsabilidade de outros; espera de liberação fiscal; espera de caminhões ou vagões, entre outros.

Nesse estudo do GEIPOT (1993: 12) ainda é apresentado um dado curioso “a maior parcela da responsabilidade pela paralisação da operação no porto, pelo menos no período [e nos portos] considerado[s], coube ao armador.” Nos portos do Rio Grande, Paranaguá, Santos, Rio de Janeiro, Salvador e Recife, no ano de 1992, os armadores aparecem como responsáveis por mais de 50% das paralisações portuárias. Esse dado é curioso porque, no mesmo período, durante o debate do Projeto de Lei nº 08/91, os trabalhadores avulsos e as filas nos portos eram apontados pela imprensa como os principais responsáveis pela ineficiência portuária.

As diferenças com respeito a modos de transporte também variam consideravelmente de porto para porto. A função econômica tradicional de um porto de vanguarda, classifica-se da seguinte forma:

- a função comercial, que crescentemente está desenvolvendo o armazenamento, e a função de distribuição;
- a manipulação de carga ou função de transporte, que pode ser chamada a função básica de um porto;
- a função industrial que influenciou, acima de tudo, os grandes portos continentais, desde a Segunda Guerra Mundial.

¹³⁸ “os terminais brasileiros leiloados apresentam, em média 35% do padrão-tipo internacional, sendo viável somente a

Em certos portos, uma ou outra destas funções dominará ou exercerá uma influência importante no tráfico.

Além disso, também há muitas variações com respeito ao conteúdo atual de cada uma das funções acima mencionadas. Por exemplo, no caso da função de transporte, uma diferença pode ser observada dependendo do tipo de carga que predomina no porto, ou seja, a distinção habitual que é feita entre carga geral, carga a granel seca e óleo mineral.

Outra questão muito importante é saber se a carga que está chegando no porto ou partindo dele rumo em direção à área de influência imediata do porto, ou vem dela, ou se é um caso de tráfico de trânsito indo para países adjacentes ou saindo deles, o que freqüentemente significa que justamente para este tipo de tráfico há competição aguda.

Em suma, como resultado de sua localização geográfica e de seu desenvolvimento histórico, muitos portos diferem grandemente entre si, com respeito a sua estrutura técnica ou à região econômica a que servem, o que demanda precaução por parte de quem pretende comparar produtividades. Um porto que opera para um mercado regional local tem exigências completamente diferentes, com respeito à produtividade, das de um porto mundial, pois uma proporção grande das operações de manipulação de carga envolve tráfico de trânsito internacional. Em um porto industrial e em um porto onde a função comercial é importante, o fluxo de tráfico será naturalmente mais “amarrado” ao próprio porto do que em um porto onde a função de armazenamento predomina (Suykens, 1983: 22-23).

A utilização do tempo de espera para a atracação do navio e diferenças entre a produtividade bruta e a líquida não podem ser utilizadas como critério exclusivo para avaliação da eficiência de um porto.

Agora julga-se pertinente uma rápida consideração a respeito do que aconteceu após o arrendamento. Surgiu o THC que não pode ser considerado como um equivalente à antiga Tabela C. Ele, de fato, se refere aos gastos de movimentação em terra, mas corresponde, principalmente, à diferença entre o valor cobrado pelo operador portuário que arrendou o terminal e o valor da tarifa cobrado pela AP. O THC é um “conceito, adotado em outros países em condições variadas, que passou a ser aplicado quando a CODESP deixou de ser a operadora monopolista do cais em terra. Foi criada uma taxa, pelos armadores, para a operação com contêineres nos contratos sob condições LT. Tem havido discussões acaloradas entre donos da carga, armadores e operadores portuários. No centro do debate está se o THC é apenas um instrumento para ressarcimentos dos custos incorridos, ou se um novo negócio dos armadores” (Bussinger, 1998: 85).

2.2.2 - *Custo da mão-de-obra avulsa*

Antes da Lei nº 8.630/93, o serviço de estiva era realizado sob responsabilidade do comandante do navio e sob controle e responsabilidade da extinta SUNAMAM¹³⁹ (hoje DNTA), à qual competia, a partir de 1965, de acordo com a Lei nº 4.858, de 26/11/1965, fixar as tarifas e os salários dos trabalhadores avulsos e regular a composição dos ternos. O Decreto nº 96.910, de 31/10/1988, transferiu da SUNAMAM para a PORTOBRÁS, a competência em assuntos de estiva, conferência, conserto, vigias portuários e demais avulsos, em particular quanto à fixação da remuneração dos serviços, uma vez que a composição dos ternos seguia a Resolução nº 8.179/84 da SUNAMAM. Na verdade, em alguns portos a contratação de mão-de-obra avulsa ainda se orienta por esta Resolução, como é o caso do Porto do Rio de Janeiro.

Com o advento da Lei dos Portos, toda a legislação que regulamentava a contratação, remuneração e horário de trabalho dos trabalhadores avulsos foi revogada. Por exemplo, passou para competência do CAP homologar o horário de funcionamento do porto (art. 30, §1º, inciso II), em substituição às normas estabelecidas pela Lei nº 4.860/65¹⁴⁰. Os principais pontos de mudança são: a transferência da responsabilidade de gerir o sistema de rodízio dos sindicatos para o OGMO; a remuneração e a composição das fainas, que não mais serão fixadas por ato executivo (resoluções) mas constituirão objeto de acordo entre as entidades representantes dos trabalhadores portuários avulsos e os operadores portuários, isto é, através de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho (art. 22, 28 e 29). A CCT, celebrada no prazo de 90 dias contados da publicação da Lei nº 8.630/93, dispensa a intervenção do OGMO nas relações entre o capital e o trabalho mas, na sua falta, haverá a sua intervenção (art. 18, parágrafo único, art. 47 e 49).

Uma análise do quadro que segue, tendo em mente que o GEMPO foi criado pelo Decreto nº 1.467 de 27/4/1995¹⁴¹, pode causar estranheza uma vez que a Lei de Modernização dos Portos é de 1993 e uma das primeiras CCT assinadas no país foi, como aponta o quadro, a dos estivadores de Santos em 1997. O que acabou acontecendo foi que a Resolução da SUNAMAM foi transformada em Convenção Coletiva de Trabalho Provisória enquanto uma CCT realmente nova era negociada. Isso é mais um exemplo das dificuldades de implementação da Lei nº 8.630/93. Além disso, cabe ao GEMPO elaborar, implementar e monitorar o PIMOP, que tem como orientação básica o aprimoramento da

¹³⁹ Decreto-lei nº 3.100 de 7/3/1941 e Decreto nº 67.992 de 30/12/70.

¹⁴⁰ “Durante mais de um século o Porto de Santos operou durante os dias úteis e sábados e domingos,, em situações específicas e ocasionais. A partir de julho/97, a operação passou a ser possível durante 24 horas por dia, 7 dias por semana. Nesta, os turnos de trabalho passaram a ser de 6 horas, coordenados entre o pessoal de bordo e de terra. Com isso, as interrupções para refeições passaram a ser desnecessárias” (Bussinger, 1998).

¹⁴¹ E que tem por competência, entre outras, adotar providências que estabeleçam o novo ordenamento das relações entre os trabalhadores e os usuários dos serviços portuários, obedecido o disposto na Lei dos Portos; adotar medidas visando o efetivo funcionamento dos OGMO e dos CAP, bem como a racionalização das estruturas e procedimentos das administrações portuárias.

gestão da mão-de-obra e das relações de trabalho portuário, entre outras (Resolução nº 01/Conselho de Governo/Câmara de Políticas de Infra-Estrutura, DOU de 28/4/1995).

Quadro 13 - Trabalhadores Avulsos*

	<i>Porto do Rio de Janeiro</i>		<i>Porto de Santos</i>	
	<i>Estivador</i>	<i>Conferente</i>	<i>Estivador</i>	<i>Conferente</i>
<i>01/12/95</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 25,84%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 25,84%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 25,84%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 25,84%)</i>
<i>01/12/96</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 21%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 21%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 21%)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (reajustes 21%)</i>
<i>01/12/97</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (valor de 01/12/96)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (valor de 01/12/96)</i>	<i>Convenção Coletiva de Trabalho — 20/05/97 (atende a Lei nº 8.630/93)</i>	<i>Resolução 8.179/84 SUNAMAN (valor de 01/12/96)</i>

* Para movimentação de contêiner só consideramos estivador/conferente.

Uma dificuldade que atinge nosso cálculo é a transformação da mão-de-obra de capatazia em mão-de-obra avulsa, portanto, sujeita ao sistema de rodízio gerido pelo OGMO. É importante notar que o art. 21 do Decreto-Lei nº 5, de 5/4/1966, com a redação dada pela Lei nº 5.480/68, dispõe que os trabalhadores de estiva e capatazia constituirão categoria profissional única, denominada operador de carga e descarga, regendo-se pelas regras gerais da CLT. O primeiro parágrafo deste artigo estabelece que a SUNAMAM fixará as tabelas de remuneração por produção, da nova categoria, enquanto o parágrafo segundo declara que o disposto no artigo vigorará a partir da data de sua regulamentação. Ocorre, todavia, que não foi feita a regulamentação referida, continuando a existir pois, as categorias profissionais de portuários e estivadores. A verdade é que essa unificação foi dificultada por variadas razões, de natureza administrativa, técnica, financeira e social.

Além disso, o trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, seria realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício, a prazo indeterminado, e por trabalhadores portuários avulsos (Brasil. Lei nº 8.630/93, art. 26). Um passo para o fim do rodízio.

Várias considerações precisam ser feitas. Em primeiro lugar, em relação ao horário. Em 1995 e 1996, os horários de funcionamento dos portos considerados eram muito parecidos. Mas em 1997, o horário do porto do Rio manteve-se e o de Santos mudou. O dia passou a ser dividido em 4 turnos de 6 horas cada, sendo o 1º turno de 7:00 às 13:00 h, o 2º de 13:00 às 19:00 h, o 3º de 19:00 às 01:00 h e o 4º de 1:00 às 7:00 h. Como pode ser observado na Tabela 7, os pesos também mudaram.

Outro aspecto importante é observado na mudança da forma de cobrança. As cobranças realizadas de acordo com a Resolução da SUNAMAM eram calculadas com base na tonelada movimentada. Já a CCT, assinada pelos estivadores de Santos, tem por base de cálculo o contêiner movimentado. Por isso, utiliza-se o peso médio do contêiner estimado de 17 toneladas, no Porto de Santos, para achar o preço da estiva por tonelada em dezembro/1997 e estabelecer a comparação. Se o objetivo é obter uma tabela de preço da mão-de-obra avulsa por contêiner poder-se-ia multiplicar os valores que tem por base de cálculo a tonelada pelo peso médio do contêiner, mas no Rio essa média seria 15,29 ton. Esse tipo de informação é importante para se observar a relação do valor adicionado/peso das mercadorias transportadas em contêiner.

Outro aspecto que não pode ser esquecido é que o percentual do que se chama impropriamente de encargos sociais¹⁴² utilizado em 1995 é diferente daquele usado para os cálculos em 1996 e 1997. Até 1º/5/1996 o valor era de 64,36%. A partir desta data, o valor é de 58,39%.

Destaque-se que, dependendo da mercadoria transportada, muda o valor da mão-de-obra avulsa por unidade de contêiner ou por tonelada, variando também em função do período que se observa. Aqui foram utilizadas duas fainas; se fosse utilizada uma, o preço também mudaria. Dependeria, ainda, do horário que a operação de (des)carregamento fosse realizada. Tabelas que apresentam médias deveriam levar em conta todas essas variáveis: quantos sábados, domingos e feriados existem em um ano ou mês; qual o horário em que a operação foi realizada, quantos ternos foram utilizados, etc. E isso apenas no que diz respeito à cobrança de mão-de-obra avulsa.

¹⁴² Vide Santos (dezembro/1995).

Tabela 6 - Custo da mão-de-obra avulsa (Faina 6.2) por ton. — Rio de Janeiro (preço constante dez./1997)

Discriminação		período		peso	preço da estiva/ton.			preço conferente/ton.		
					1995	1996	1997	1995	1996	1997
dia	comum	07:00	16:00	1	2,66	2,83	2,64	1,20	1,28	1,19
	refeição	11:00	12:00	2	5,31	5,67	5,27	2,41	2,57	2,39
	prorrogação	16:00	18:00	1,5	3,99	4,25	3,95	1,81	1,93	1,79
	continuação	18:00	19:00	3	7,97	8,50	7,91	3,61	3,85	3,58
noite	comum	19:00	04:00	1,5	3,99	4,25	3,95	1,81	1,93	1,79
	refeição	23:00	0:00	3	7,97	8,50	7,91	3,61	3,85	3,58
	prorrogação	04:00	06:00	2,25	5,98	6,37	5,93	2,71	2,89	2,69
	continuação	06:00	07:00	4,5	11,96	12,75	11,86	5,42	5,78	5,38
Sábado*	dia - manhã	07:00	11:00	1	2,66	2,83	2,64	1,20	1,28	1,19
	refeição	11:00	12:00	3	7,97	8,50	7,91	3,61	3,85	3,58
	dia - tarde	12:00	16:00	1,5	3,99	4,25	3,95	1,81	1,93	1,79
	prorrogação	16:00	18:00	2,25	5,98	6,37	5,93	2,71	2,89	2,69
	continuação	18:00	19:00	4,5	11,96	12,75	11,86	5,42	5,78	5,38
Sábado*	noite	19:00	04:00	2,25	5,98	6,37	5,93	2,71	2,89	2,69
	refeição	23:00	0:00	4,5	11,96	12,75	11,86	5,42	5,78	5,38
	prorrogação	04:00	06:00	3,38	8,98	9,58	8,91	4,07	4,34	4,04
	continuação	06:00	07:00	6,76	17,96	19,15	17,82	8,14	8,68	8,08
Domingo/ Feriado	dia	07:00	16:00	2	5,31	5,67	5,27	2,41	2,57	2,39
	refeição	11:00	12:00	4	10,63	11,33	10,54	4,82	5,14	4,78
	prorrogação	16:00	18:00	3	7,97	8,50	7,91	3,61	3,85	3,58
	continuação	18:00	19:00	6	15,94	17,00	15,82	7,23	7,71	7,17
Domingo/ Feriado	noite	19:00	04:00	3	7,97	8,50	7,91	3,61	3,85	3,58
	refeição	23:00	0:00	6	15,94	17,00	15,82	7,23	7,71	7,17
	prorrogação	04:00	06:00	4,5	11,96	12,75	11,86	5,42	5,78	5,38
	continuação	06:00	07:00	9	23,91	25,50	23,72	10,84	11,56	10,75
MÉDIA (dez.)					7,83	8,27	7,77	3,55	3,75	3,52

* Sábado que é feriado conta como feriado

Tabela 7 - Custo da mão-de-obra avulsa (Faina 6.2) por ton. — Santos (preço constante 1997)

Discriminação		período		peso		preço da estiva/ton.			preço conferente/ton.		
				95/96	97	1995	1996	1997 ¹	1995	1996	1997
dia	comum	7:00	17:00	1	1	2,66	2,83	2,31	1,20	1,28	1,19
	refeição	11:00	13:00	2	1	5,31	5,67	2,31	2,41	2,57	1,19
	prorrogação	17:00	19:00	1,5	1	3,99	4,25	2,31	1,81	1,93	1,19
noite	comum	19:00	4:00	1,5	1,5	3,99	4,25	3,47	1,81	1,93	1,79
	refeição	23:00	0:00	3	1,5	7,97	8,50	3,47	3,61	3,85	1,79
	prorrogação	4:00	6:00	2,25	1,5	5,98	6,37	3,47	2,71	2,89	1,79
	continuação	6:00	7:00	4,5	1,5	11,96	12,75	3,47	5,42	5,78	1,79
Sábado*	dia - manhã	7:00	11:30	1	1	2,66	2,83	2,31	1,20	1,28	1,19
	refeição	11:30	13:00	3	1	7,97	8,50	2,31	3,61	3,85	1,19
	dia - tarde	13:00	17:00	1,5	1	3,99	4,25	2,31	1,81	1,93	1,19
	prorrogação	17:00	19:00	2,25	1	5,98	6,37	2,31	2,71	2,89	1,19
Sábado*	noite	19:00	4:00	2,25	2	5,98	6,37	4,62	2,71	2,89	2,38
	refeição	23:00	0:00	4,5	2	11,96	12,75	4,62	5,42	5,78	2,38
	prorrogação	4:00	6:00	3,38	2	8,98	9,58	4,62	4,07	4,34	2,38
	continuação	6:00	7:00	6,76	2	17,96	19,15	4,62	8,14	8,68	2,38
Domingo/ Feriado	dia	7:00	17:00	2	2	5,31	5,67	4,62	2,41	2,57	2,38
Feriado	refeição	11:00	13:00	4	2	10,63	11,33	4,62	4,82	5,14	2,38
	prorrogação	17:00	19:00	3	2	7,97	8,50	4,62	3,61	3,85	2,38
Domingo/ Feriado	noite	19:00	4:00	3	3	7,97	8,50	6,93	3,61	3,85	3,57
	refeição	23:00	0:00	6	3	15,94	17,00	6,93	7,23	7,71	3,57
	prorrogação	4:00	6:00	4,5	3	11,96	12,75	6,93	5,42	5,78	3,57
	continuação	6:00	7:00	9	3	23,91	25,50	6,93	10,84	11,56	3,57
MÉDIA (dez)						6,59	6,95	3,18	2,99	3,15	1,64

* Sábado que é feriado conta como feriado

¹ Peso médio do contêiner considerado : 18 ton.

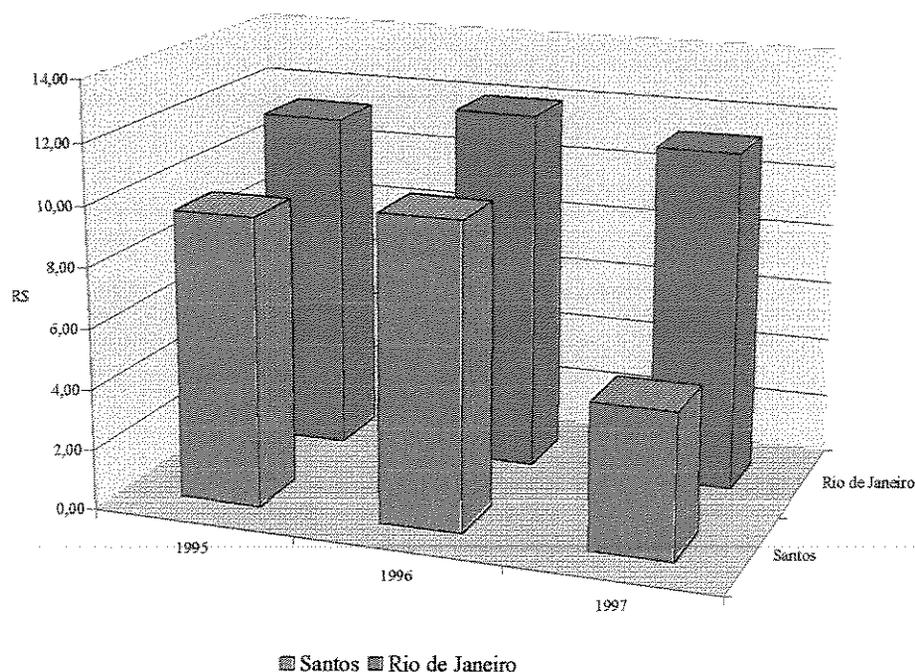


Gráfico 5 - Custo da mão-de-obra avulsa por tonelada

A queda observada em 1997 em Santos deve-se a dois fatores fundamentalmente:

1. Mudança no horário de funcionamento do porto, o que não dependeu de qualquer ação do setor privado;
2. Cobrança por unidade, ou seja, quanto mais pesado mais barata a tonelada. Por isso, técnicas de estufagem de contêiner tornaram-se tão importante, a exemplo do que ocorre com o café.

2.2.3 - Praticagem e rebocadores

Praticagem é o serviço realizado por profissionais (práticos) que operam a entrada e a saída de navios dos portos até a atracação no berço ou sua desatracação, passando pelos canais de acesso e bacias de evolução. O prático assume a responsabilidade da embarcação e se encarrega da navegação em condições de segurança nestas vias aquáticas de acesso. No caso do Brasil, tal serviço era prestado por trabalhadores avulsos. Contudo, os práticos abdicaram a essa condição e se organizaram como cooperativa prestadora de serviços. No Rio de Janeiro, ela foi constituída em 1997 (SINDIPILOTS, Ofício nº 217/96, Rio de Janeiro, 27/12/1996) (COPRARJ. Circular nº 402/96, Rio de Janeiro, 18/12/1996), com um ano de atraso em relação aos práticos de Santos (PRÁTICOS — Serviços de praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista S/C Ltda, Santos, 01/12/1996). Após a criação das cooperativas, os preços cobrados por esse serviço passaram a ser negociados diretamente com as mesmas, mas durante a maior parte da década de 90, as respectivas taxas, para todos os portos brasileiros, eram publicadas pela Associação dos Armadores Brasileiros de Longo Curso. Esses preços são função do TAB dos navios e das

fainas a serem prestadas. Também relacionam-se com as características do berço de atracação e de sua localização.

De acordo com Bussiger, praticagem é “apontada como o mais resistente monopólio/oligopólio nos portos brasileiros. Tais trabalhadores não são vinculados nem ao OGMO nem à AP. Normalmente esses serviços são providos aos armadores por filiados a cooperativas únicas, com acesso e número de integrantes limitados e controlados. As condições por elas definidas e os ganhos elevados dos práticos têm ensejado, no passado recente, grandes discussões: existe um processo em tramitação no CADE, relativo ao Porto de Paranaguá; e foi promulgada, recentemente, lei tornando mais flexíveis as regras da atividade (Lei nº 9.537 de 11/12/1997)” (Bussinger, 1998: 25).

As operações de entrada e atracação, bem como de saída de embarcações, são auxiliadas por rebocadores, a fim de garantir a segurança da navegação. Tal qual os preços da praticagem, o valor a ser cobrado pelo serviço de rebocagem é, atualmente, objeto de negociação, mas durante parte da década de 90 foi fixado e publicado pelo Sindicato das Empresas de Navegação de Tráfego Portuário (SINDIPORTO). Essas taxas são em função do DWT da embarcação, da potência do rebocador e do número deles e por manobra para cada porto. Para o cálculo desta seção, no que se refere a reboque, é necessário, além da norma expedida pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) para o emprego de rebocadores, ter a relação dos rebocadores disponíveis nos portos considerados.

Nossa situação padrão envolve manipulação de 200 contêineres em um terminal público especializado de Santos e do Rio, considerando um contrato *liner* e a carga já desembarçada e estufada. Também vamos considerar representativos os seguintes navios especializados (*full* contêiner), lembrando que o navio de 180 metros de comprimento (o navio 4) está na situação padrão desde o começo do exercício proposto:

Quadro 14 - Navio Padrão

NAVIO	TAB	DWT	<i>bollard pull</i>	nº rebo-cadores	Comp.	Calado máximo	TEU
1	9601	12400	14	1	150 m	8,3 m	1012
2	13315	17500	19	1	160 m	10,1 m	928
3	15778	20219	25	2	166 m	9,6 m	1512
4	20345	28413	28	2	180 m	11,2 m	1346
5	30175	23678	25	2	206 m	10,2 m	1460

A escolha desses cinco tipos de navios teve como referência amostra de aproximadamente 80% do total de entradas e saídas de navios *full*-contêineres no Porto do Rio de Janeiro em 1995 para os terminais especializados, os TECON's.

Tabela 8 - Preço de Praticagem e Rebocadores no Porto do Rio de Janeiro (preço 1997)

NAVIO	<i>praticagem</i>			<i>rebocador</i>		
	1995*	1996*	1997	1995	1996	1997
1	929,84	399,70	510,00	954,28	1775,47	1651,91
2	929,84	809,32	1030,00	1260,44	2312,99	2152,02
3	929,84	809,32	1030,00	3003,94	5543,02	5157,26
4	1598,16	1373,94	1780,00	3003,94	5543,02	5157,26
5	1598,16	1373,94	1780,00	3003,94	5543,02	5157,26

* fainas 1 e 3

As fainas 1 e 3 referem-se à navegação de praticagem, do ponto de embarque até a área de visita ou vice-versa, e à atracação, desatracação ou fundeio, respectivamente.

Tabela 9 - Preço de Praticagem e Rebocadores no Porto de Santos (preço 1997)

NAVIO	<i>praticagem*</i>			<i>rebocador</i>		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
1	1037,76	1375,74	1280,00	954,28	1775,47	1651,91
2	1369,02	1601,45	1490,00	1260,44	2312,99	2152,02
3	1369,02	1601,45	1490,00	3003,94	5543,02	5157,26
4	2697,01	2493,54	2320,00	3003,94	5543,02	5157,26
5	2697,01	2493,54	2320,00	3003,94	5543,02	5157,26

* cobrança até o armazém 29

Os valores de 1995 e 1996, no caso do Porto do Rio, e de 1995, no caso do Porto de Santos, incluem nos valores para praticagem o repouso semanal remunerado e os encargos sociais. Nos outros anos, a praticagem perdeu a condição de trabalho avulso e o serviço, a partir de então, começou a ser prestado por empresas, portanto, o cálculo não inclui os elementos referidos anteriormente.

Praticagem e reboque “são atividades bem mais baratas no Brasil e que diminuem sensivelmente os custos da escala para a navegação” (PORTOBRÁS, 1987: 16). Este texto não detalha tamanhos de navios, informações importantes para avaliação do preço deste serviço, nem das condições técnicas dos portos, como distância do mar. “Os serviços de praticagem são prestados normalmente por associações de profissionais autônomos, oficialmente reconhecidas e com tarifas publicadas. Dependendo da complexidade do acesso, os trabalhos podem ser até divididos entre dois ou três especialistas. Por exemplo, na maioria dos portos do Mar do Norte dois ou três práticos se sucedem até a atracação do navio. Nos Estados Unidos, o prático traz o navio até perto do cais, mas a operação de atracação propriamente dita é efetuada por outro especialista.” (idem: 26)

2.2.4 - Tributos

Nesta seção serão apresentados três impostos que são ou eram cobrados sobre a atividade portuária, a saber: ATP, ISS e AITP.

O ATP tem sua gênese na TMP. De 1975 a 1981, o produto integral da arrecadação da TMP passou a compor receita de PORTOBRÁS. Em 1981, por força do Decreto-Lei nº 1.754 de 21/12/1979, todos os recursos do Tesouro Nacional vinculados a órgão, fundo ou despesa, na proporção de 50% em 1981 e 100% a partir de 1982, passaram a integrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), criado pela Lei nº 6.093 de 23/8/1974. Em 1983, por disposição do Decreto-Lei nº 1.859 de 17/2/1981, o FND foi extinto e todas as suas receitas passaram a constituir Recursos Ordinários do Tesouro Nacional, sem qualquer vínculo a órgão, programa, fundo ou despesa. Dessa forma, a TMP deixou de ter qualquer vínculo com a atividade que a gerava, desaparecendo, portanto, os pressupostos legais que legitimavam sua cobrança. O Sistema Portuário, por sua vez, perdeu sua principal fonte de recursos para investimentos, tornando-se totalmente dependente das dotações ordinárias da União. Buscando corrigir este problema, cria-se o ATP em substituição a TMP por força da Lei nº 7.700 de 21/12/1988. O ATP era fixado em 50% e incidia sobre as operações realizadas com mercadorias importadas ou exportadas, objeto do comércio na navegação de longo curso. Eram, portanto, isentas as mercadorias movimentadas no comércio interno, objeto de transporte fluvial, lacustre e de cabotagem. O produto da arrecadação do ATP era depositado, semanalmente, pelas administrações portuárias no Banco do Brasil, constituindo receita da PORTOBRÁS. Posteriormente, com a edição das Leis nº 8.029 e 8.032, ambas de 12/4/1990, o ATP perdeu novamente a especificidade de destinação de sua receita. A partir de então, sua arrecadação passou a se constituir em receita vinculada à União, aplicada pelo BNDES, de acordo com as normas e instruções baixadas pelos MF e MT. A Lei nº 8.630/93 estabeleceu a redução da sua alíquota, de forma progressiva, e disciplinou a sua partilha, quando a Administração do Porto passou a ter uma fatia dessa arrecadação, conforme especificado no art. 52 e parágrafos. O ATP não tinha incidência sobre as tabelas da Tarifa Portuária que guardavam vinculações com a navegação, quais sejam: a utilização do porto, a atracação, o suprimento d'água, reboques e acessórios. Assim sendo, em nosso caso os valores de referência são os da Tabela C e J. Em 1995, a alíquota do ATP era de 20%. Posteriormente, a Lei nº 9.309 de 2/10/1996 extinguiu o ATP, revogando a Lei nº 7.700 e o art. 52 da Lei nº 8.630/93¹⁴³.

¹⁴³ “Art. 52. A alíquota do ATP é reduzida para :

I – em 1993, 40%; II – em 1994, 30%; III – em 1995, 20%.

§1º A partir do exercício de 1993, os recursos do ATP serão aplicados no porto organizado que lhes deu origem, nos seguintes percentuais;

I – 30% em 1993; II – 40% em 1994; III – 50% em 1995; IV – 60% em 1996; V- 70% a partir do exercício de 1997;

§2º O ATP não incide sobre operações portuárias realizadas com mercadorias movimentadas em instalações localizadas fora da área do porto organizado” (Brasil. Lei nº 8.630/93).

Quadro 15 - ATP cobrado em 1995 a preço de 1997

<i>Rio de Janeiro</i>	<i>R\$ 31,26</i>
<i>São Paulo</i>	<i>R\$ 36,07</i>

O ISS é cobrado em 2% sobre a Tabela A e B, enquanto que sobre a C e a J é em 5% para Santos. Para o Rio, 5% em qualquer tabela. Depois de 1996, as tabelas I e II passam a ser cobradas em 2% e o restante em 5% em Santos. Esse imposto consta da Constituição Federal de 1988 no art. 156, nos seguintes termos:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

(...)

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

• Inciso III com redação dada pela Emenda Constitucional n. 3 de 17/3/1993.

Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre: (...)

II – operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;” (Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Quadro 16 - ISS a preço de 1997

	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>
<i>Rio de Janeiro</i>	<i>10,56</i>	<i>9,25</i>	<i>8,50</i>
<i>São Paulo</i>	<i>10,80</i>	<i>12,51</i>	<i>9,57</i>

O AITP aparece, no processo de tramitação do Projeto de Lei nº 08/91, na subemenda substitutiva do Relator de Plenário, Dep. José Carlos Aleluia (PFL-BA), ao substitutivo ao Projeto de Lei nº 8/91, da Comissão Especial, cujo relator era Dep. José Reinaldo Tavares (PFL-MA). Segundo reportagem da revista Exame, o substitutivo do Dep. Tavares procurava satisfazer a todos. Contudo, o resultado foi que, “em 17 de junho, quando as votações começaram, os portos estavam parados e os empresários em pé de guerra” (Exame, “Como o atraso foi desembarcado”, 22/7/1992: 48). A solução encontrada pelo então líder do PFL, Luiz Eduardo Magalhães, foi a troca do relator. “Saiu Tavares e entrou o baiano José Carlos Aleluia” (idem).

A saída do impasse que se criou entre trabalhadores e empresários foi a inclusão de indenizações aos trabalhadores que pedissem o cancelamento de seu registro profissional. Essas “indenizações seriam custeadas por um adicional, a ser cobrado durante quatro anos sobre a importação e a exportação de mercadorias. Essas regras atendem determinações da OIT, que em sua Portaria nº 147 diz que quando a modernização implica redução da mão-de-obra, esta não pode ser desamparada” (Portos e Navios, “Parto difícil”, julho/92: 9). O substitutivo do Dep. Aleluia foi aprovado em plenário no dia 26/6/92 e o Projeto de Lei foi imediatamente encaminhado ao Senado.

A redação final dos artigos que se referem ao AITP manteve-se praticamente a mesma do substitutivo do Dep. Aleluia aprovado na Câmara dos Deputados e que seguiu para o Senado como Projeto de Lei da Câmara nº 66. De acordo com o art. 63 da Lei dos Portos, o adicional incide nas operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas por navegação de longo curso, à razão de 0,7 (sete décimos) da UFIR por tonelada de granel sólido, 1 (uma) UFIR por tonelada de granel líquido e 0,6 (seis décimos) de UFIR por tonelada de cargas geral, solta ou unitizada.

Quadro 17 - AITP para carga geral

	<i>UFIR * 0,6</i>	<i>AITP (R\$)</i>
<i>Dez./95</i>	<i>0,55664</i>	<i>7,49</i>
<i>Dez./96</i>	<i>0,61929</i>	<i>8,33</i>
<i>Dez./97</i>	<i>0,63756</i>	<i>8,58</i>

Peso médio estimado da carga/contêiner 15,7 ton.

2.3 - O SISTEMA DE PAGAMENTO NO PORTO

A importância dessa seção relaciona-se com a colocação da PORTOBRÁS, já mencionado, de que custo portuário “é o somatório das parcelas cujo recipiente varia de país para país. Se no Brasil, os serviços de estiva são pagos diretamente ao estivador; nos países estudados (Alemanha, França, Antuérpia, E.U.A.), a empresa estivadora (atualmente, de acordo com a Lei dos Portos, seria o operador portuário) é normalmente a recebedora deste valor” (PORTOBRÁS, 1987: 41). Começa-se, então, a apresentação das mudanças nas relações do sistema portuário brasileiro a partir da Lei nº 8.630/93, discutindo o Quadro III – Sistema de Pagamentos no Porto de Santos I elaborado por Oliveira e Matos (1998).

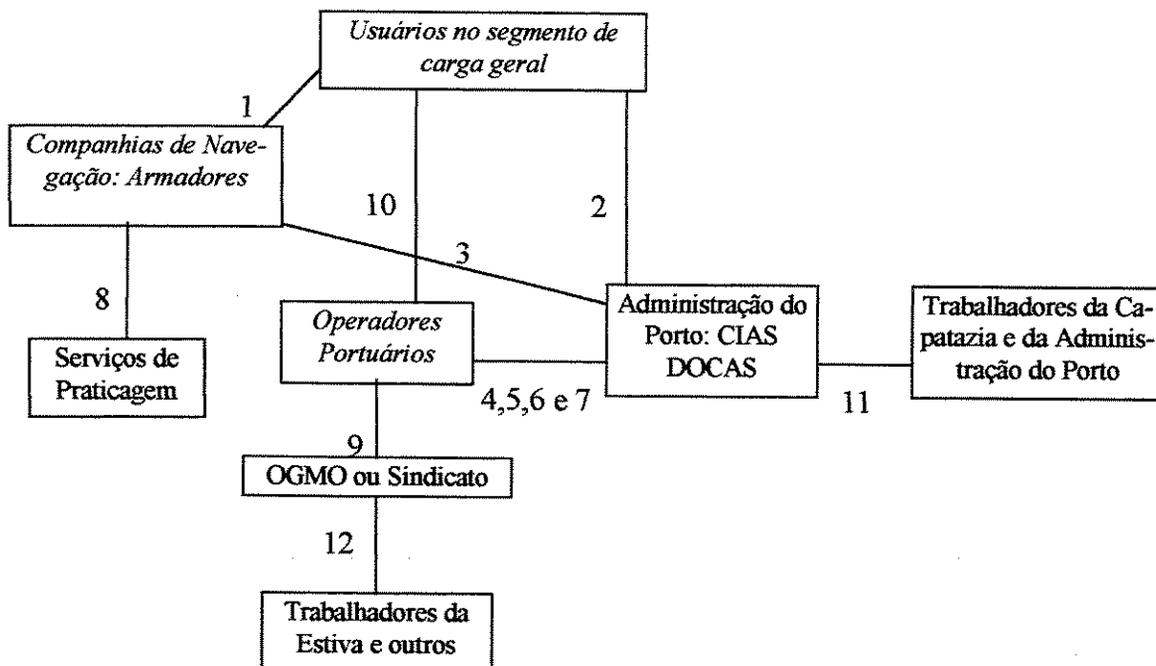


Figura 7 - Sistema de Pagamentos no Porto de Santos I

1. Frete;
2. Taxa de Armazenagem. Inclui recebimento, abertura para conferência aduaneira, arrumação e serviços correlatos, recondicionamento e pesagem. Em alguns casos, a armazenagem é feita em terminais retro-portuários que não são de propriedade das Cias Docas¹⁴⁴;
3. Taxa de Utilização da Infra-estrutura Portuária: Remuneram as obrigações consignadas à administração do porto, a utilização das infra-estruturas de acesso aquaviário, de acostagem e da faixa do cais por ela mantidas;
4. Taxa de Infra-estrutura Operacional;
5. Aluguel de equipamento da administração do porto;
6. Taxa de serviços gerais. Inclui água, energia elétrica e transporte executado pela administração do porto;
7. Pagamento do serviço de capatazia. No longo prazo, esse pagamento deve entrar na relação usuário-operador em 10¹⁴⁵;
8. Taxa do Serviço de Praticagem (Práticos não abrangidos pelo OGMO e nem pelo sindicato de portuários, apresentando organização própria);
9. Remuneração definida em negociação coletiva entre operadores e sindicatos do serviço de estiva (no longo prazo, o espírito da Lei é incluir também a capatazia fora das Cias Docas);
10. Pagamento do serviço de operação portuária;
11. Pagamento aos trabalhadores da capatazia e administração portuária;
12. Pagamento da Estiva e outras categorias;

Fontes: CODESP (1996) e GEMPO. Elaboração Oliveira & Mattos (1998).

¹⁴⁴ Nesse último caso, estudo da CODESP (1996: 97) revela que o custo desses armazéns está entre os mais pesados em Santos, havendo um número insuficiente, sendo sua concessão determinada por fatores políticos criando barreiras à entrada indesejáveis.

¹⁴⁵ No longo prazo, pretende-se unificar capatazia e estiva em um só processo, racionalizando a movimentação de cargas. O PIMOP contempla esse projeto, implantando a multifuncionalidade no trabalho portuário.

Este quadro foi elaborado por Oliveira & Mattos (1998) para avaliar a implicação dessa teia de relações, formada pelo repasse de custos de um agente para outro até chegar ao usuário, para a estratégia adotada para o estímulo da concorrência intra-porto. Sua mensagem principal é que esforços de redução de custo podem ser absorvidos por intermediários. No caso da mão-de-obra, v.g., pode-se notar na Figura 7 que a redução do seu custo pode ser absorvida pelo operador portuário, tanto os trabalhadores de estiva quanto os da capatazia, e não chegar ao usuário, o que tem se verificado na prática. Os autores defendem a concorrência como mecanismo de correção e controle. Para Oliveira & Mattos (1998) o “operador repassará tanto mais para o usuário a redução do custo de mão-de-obra, quanto mais o mesmo operar em um ambiente concorrencial. Pode-se imaginar uma situação limite na qual um operador com elevado poder de mercado no porto pela falta de concorrência, venha absorver todo o ganho da racionalização da contratação da mão-de-obra portuária sem repassar para o usuário”. Esta argumentação também vale no caso de diminuição das taxas de infra-estrutura, serviços gerais e aluguel de equipamentos (4, 5 e 6) que são serviços prestado pelas Cias Docas e que também podem ser absorvidos pelo operador portuário se este estiver fora de um ambiente concorrencial, a exceção da taxa de armazenagem (2). O exemplo da praticagem também é apresentado e, nesse caso, o intermediário é a empresa de navegação.

O quadro apresenta algumas dificuldades. Em primeiro lugar, como os próprios autores apontam, “esse diagrama é simplificado e não cobre todas as possíveis modalidades de relações entre os agentes do porto. Conforme CODESP (1996), os contratos realizados para transporte de cargas marítimas obedecem a padrões definidos no INCOTERMS elaborado pela Câmara de Comércio Internacional. Há vários tipos de contratos usualmente adotados na navegação marítima consistente com o INCOTERMS negociado entre exportadores e importadores.” (Oliveira & Matos, 1998) A modalidade mais fiel ao diagrama acima, incluindo cereais, minério, trigo e granéis líquidos embarcados através de dutos é o FIO, contrato que inclui no frete apenas o transporte marítimo. No caso de contêiner, o contrato mais utilizado é o *liners* ou *berth terms*, termos de linha.

O questionamento é quanto à omissão da agência marítima na Figura 7. Antes da Lei nº 8.630/93 e, portanto, do surgimento da figura do operador portuário, a chegada de um navio no porto era preparada pela agência marítima. A agência marítima é o representante do armador no porto. Ao agente marítimo cabe “atender a um determinado navio, da mesma forma como o armador faria, o que transforma a Agência, mantidas as devidas proporções, no próprio armador, gerenciando toda uma gama de serviços que muitas vezes se inicia semanas antes da embarcação tocar o porto” (Faria, 1994: 4). A Agência precisa de um bom sistema de comunicação para manter contato com o armador, no mínimo um sistema compatível. Precisa acompanhar o desenvolvimento das legislações portuárias e marítimas, capacitando-se para assessorar legalmente o comandante do navio ou até mesmo o armador, uma vez que a “interpretação de uma lei é assunto delicadíssimo e que pode representar a diferença en-

tre o lucro e o prejuízo de um determinada viagem” (idem)¹⁴⁶. O agente marítimo deve ter profundo conhecimento das operações em um terminal especializado e, no caso de portos públicos, o conhecimento dos equipamentos e das condições gerais do porto pois o “conhecimento detalhado do funcionamento de um porto poderá influir decisivamente na eficiência da operação portuária e cabe exclusivamente ao agente marítimo colher, analisar e transmitir essas informações (...) Ao agente também cabe a administração da estadia do navio e portanto é responsável pela eficiência da embarcação” (idem: 4-5). Até mesmo providenciar o reparo de algum equipamento enquanto a embarcação estiver fundeada e, “principalmente, saber se o valor daquele serviço é compatível com sua realização ou se poderá ser adiado até um próximo porto” (idem). Essas observações valem para armadores que não têm escritório na cidade na qual fica o porto.

Também é função da Agência calcular o custo portuário de uma embarcação para que, v.g., um armador (seu cliente) de posse da estimação do valor da estadia de um determinado navio em um determinado porto, tenha condições de fechar um contrato de afretamento sem que o contrato lhe traga prejuízo. Esse valor estimado da estadia de um navio deve ser o mais próximo do real possível. Para tanto cabe a agência “analisar qual será o valor ótimo naquela data (...) O acompanhamento diário da política econômica do governo, da política tarifária das diversas entidades envolvidas e das condições operacionais do porto de carregamento (...) implicam em custos para serem coletados e interpretados (...) Ao agente marítimo compete o gerenciamento do navio” (idem).

Então, quando um navio está para chegar na Baía de Guanabara, v.g., ele deverá entrar em contato com a praticagem, os rebocadores, as Docas, os trabalhadores avulsos, etc. Cabe ao agente marítimo a requisição desses serviços de apoio portuário. O agente coloca em várias “agendas” a chegada daquele navio. Esse navio ainda deve se preparar para receber cargas. Como essas cargas chegam aos navios? A agência marítima também angaria cargas.

Com o advento da Lei nº 8.630/93 surge a figura do Operador Portuário. A maioria das agências se pré-qualificaram. O operador portuário é o elemento de terceirização de serviços no cais. Além disso, enquanto agência marítima, o operador continua angariando cargas e preparando a chegada do navio. Por isso, diferentemente do que aponta o quadro de Oliveira e Matos, a agência marítima/operador portuário é intermediária em quase todas as ações. Em relação aos exportadores, a agência é responsável pelos serviços designados em contrato.

Talvez, para o propósito dos autores revelar essa intermediação não seja realmente importante. Interpreta-se, todavia, que para a avaliação da questão concorrencial intra-porto, o quadro demonstrado acaba por induzir conclusões que subestimam o grau de monopólio nos diversos “nós” desta teia de pagamentos, à medida em que não se avalia o efeito das agências marítimas terem se pré-qualificado para operador portuário¹⁴⁷. Essa questão é tratada superficialmente na nota rodapé nº 18 onde é afirmado

¹⁴⁶ “Agência obtém decisão contra ISS” (Gazeta Mercantil, 18/5/1999: A-9).

¹⁴⁷ “Começa a escolha dos operadores de serviços portuários” (O Globo, 7/10/1993)

que “vários operadores portuários são testas-de-ferro dos armadores” (Oliveira & Mattos, 1998: pé de pág. 18). Além disso, o quadro é apropriado para os terminais públicos, o chamado cais comercial; nesse caso, o operador portuário age como uma entidade estivadora. Se o terminal é arrendado ou privativo, o operador portuário ganha outros contornos. Assim, em relação à Figura 7, o item 3 que é pago diretamente à Administração do Porto passa a ser pago ao operador portuário, arrendatário do terminal.

Para efeito desta dissertação, o sistema de pagamentos considerado será:

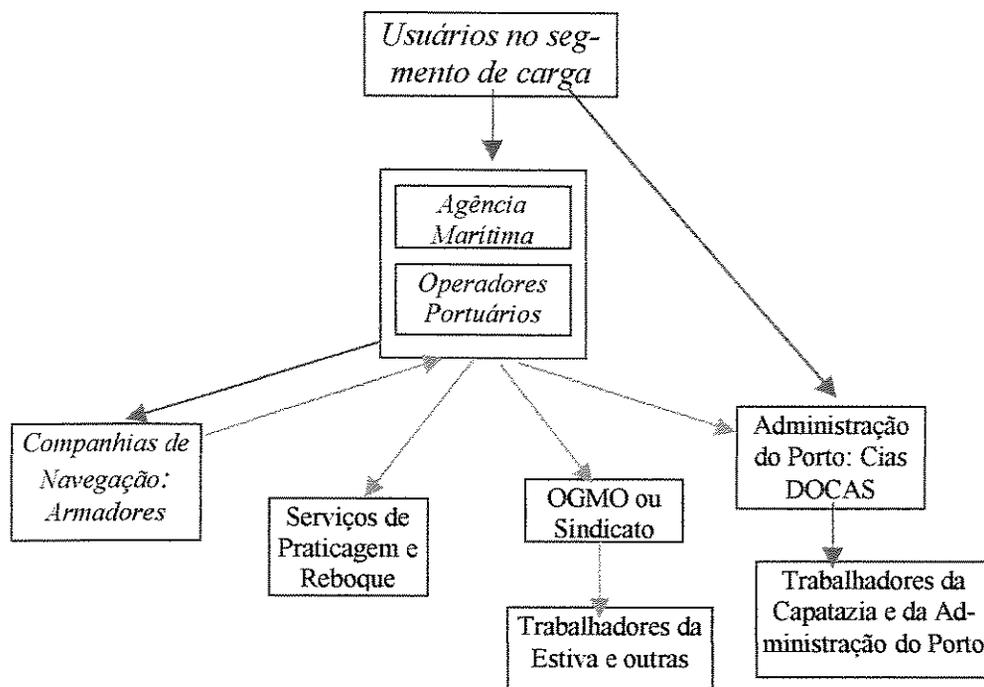


Figura 8 - Sistema de Pagamento no Porto de acordo com o contrato liners

Há, pois, um destaque para o operador portuário. Ele pode operar em um terminal público, pagando à Docas (à AP) pela utilização do cais, pelo aluguel dos guindastes e tudo mais, agindo como entidade estivadora ou pode arrendar um terminal. E, ainda, pode ser contratado para gerenciar um terminal privativo que passou a terminal misto.

As colocações feitas acima apontam para uma “metamorfose” do agente marítimo¹⁴⁸. O que se pode também enfatizar é que o exportador não vai sozinho procurar o armador, operador portuário, Docas, etc. O exportador fecha um contrato com o agente marítimo, que pode ou não ser um operador portuário, e será esse agente que cuidará da carga de acordo com o contrato assinado¹⁴⁹. Além disso, existem outros agentes intervenientes entre o usuário/produtor e as operações portuárias como as *tradings*, que adquirem *commodities* agrícolas no local de produção e se encarregam de toda a logística de

¹⁴⁸ O caso da Libra pode ser esclarecedor. A Libra é armador. Tem a Libramar que é a agência marítima e a Libraport que é o operador portuário, arrendatário do terminal I de contêineres do porto do Rio de Janeiro.

¹⁴⁹ A questão aduaneira é, geralmente, por conta do exportador. Tudo depende do contrato fechado. É o que se chama de carga desembaraçada. *Vide*: “Custo de exportação para empresas ainda é alto” (Gazeta Mercantil, 26/11/98, p.A-8).

exportação, e os *brokers*, que são empresas especializadas em logística, normalmente utilizadas no comércio exterior de pequenas empresas.

Essa pequena e restrita explicação esclarece, em parte, o problema da THC, tão recorrente nos jornais de novembro de 1998 para cá. É um exemplo de como os operadores portuários podem absorver reduções do preço da capatazia sem repassar para o usuário.

Outro reparo a ser feito na Figura 7 é de sua validade para o período em estudo, de 1995 a 1997. Atualmente a mão-de-obra de capatazia passou para o OGMO, não existindo mais nenhuma relação com as Docas. Outra tendência é a passagem do serviço de praticagem e reboque para os operadores portuários, mas no Brasil isso por hora não aconteceu.

2.4 - OS PORTOS DO RIO E DE SANTOS: UMA AVALIAÇÃO PARA 1995, 1996 E 1997

Tabela 10 - Porto de Santos 1995 (preço de 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	558,58	552,37	543,95	536,79
	2	563,72	555,80	548,11	539,07
	3	573,61	564,02	557,41	543,46
	4	582,98	568,43	565,42	547,63
	5	588,05	572,94	567,95	549,89

Tabela 11 - Porto de Santos 1996 (preço 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	534,90	521,19	514,01	503,03
	2	538,74	522,90	517,84	504,74
	3	554,90	530,09	533,99	511,92
	4	559,40	532,10	538,47	513,92
	5	559,46	532,15	538,50	513,95

Tabela 12 - Porto de Santos 1997 (preço 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	426,35	380,97	326,69	308,89
	2	430,87	383,30	330,73	310,90
	3	446,47	390,43	346,05	317,83
	4	451,98	393,33	350,87	320,28
	5	426,04	403,77	422,68	401,53

Tabela 13 - Porto do Rio de Janeiro 1995 (preço 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	474,05	468,42	474,05	466,84
	2	475,82	469,32	475,82	467,62
	3	484,68	473,32	484,68	471,56
	4	488,36	475,10	488,36	473,19
	5	488,98	475,65	488,98	473,47

Tabela 14 - Porto do Rio de Janeiro 1996 (preço 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	428,86	422,40	427,24	420,95
	2	433,60	424,50	431,97	423,06
	3	449,75	431,68	448,12	430,24
	4	452,57	432,94	450,95	431,49
	5	452,57	432,94	450,95	431,49

Tabela 15 - Porto do Rio de Janeiro 1997 (preço 1997)

<i>Contêineres</i>	200	450	200	450	
<i>Unid./h</i>	11	11	19	19	
<i>NAVIO</i>	1	399,46	391,96	396,10	389,72
	2	404,56	394,23	401,20	391,99
	3	419,59	400,91	416,23	398,67
	4	423,34	402,57	419,98	400,33
	5	423,34	402,57	419,98	400,33

Os dados apresentados nas tabelas acima apontam, no caso do Porto do Rio de Janeiro, uma redução real dos custos portuários de 15% a 18%, aproximadamente, de 1995 para 1997, sendo considerado os valores do navio 4. No caso de Santos, as reduções são mais significativas. Para movimentação de 200 contêineres sendo 11 unidades/hora, a redução do custo portuário é da ordem de 29%. Para movimentação de 400 contêineres, considerando a mesma produtividade, a redução é de 44,5%. Para produtividade de 19 contêineres/hora, a diminuição do custo portuário é de, aproximadamente 61% e 71% para o carregamento de 200 e 400 contêineres, respectivamente. Esse resultado confirma a tendência inicial apresentada pelo Porto de Santos de redução de preço de um contêiner quanto maior a quantidade movimentada e quanto maior a produtividade. Também reflete a posição adotada pela empresa de redução tarifária e a redução no custo de mão-de-obra. O Porto do Rio de Janeiro deixa de ser mais barato do que o Porto de Santos em 1997, exceto, para a movimentação de 200 contêineres com produtividade de 11 contêineres/hora. Para o navio 5, a diferença fica em torno de 0,5% a favor do Rio de Janeiro.

O importante é ressaltar que o cálculo desses números foram acompanhados de inúmeras considerações sobre as diferentes formas de cobrança e os problemas de equivalência. Isso porque se trata de dois portos que estão no mesmo país, submetidos ao mesmo arcabouço legal e que possuem desenvolvimento históricos parecidos. Refere-se aos dois principais portos em movimentação de contêineres e possuem a área de influência congruente.

Além disso, esse cálculo representa um recorte das inúmeras atividades desenvolvidas na área portuária, como se pode observar na Figura 4 desta dissertação. Houve, portanto, escolha dos procedimentos relevantes para o conceito de serviço portuário.

Espera-se que essas colocações ajudem o leitor a ter maior compreensão nas leituras feitas em jornais e revistas sobre “custo portuário”. E que tenha melhores condições de avaliar e interpretar sua leitura.

CONCLUSÃO

A presente dissertação teve como orientação inicial compreender os números divulgados amplamente — de forma especial pela mídia impressa — sobre o “custo de operação dos portos brasileiros” que se julgava alto. Obviamente que essa discussão direcionou-se para a avaliação das consequências dos altos custos portuários para a economia nacional ou para empresas instaladas em território nacional. Nesse contexto, os preços divulgados pela mídia quase nunca foram acompanhados por esclarecimentos sobre a metodologia de cálculo, de maneira que a primeira questão, quais eram os custos de operação nos portos brasileiros e se eles eram altos ou baixos, permaneceu subjacente à segunda que tratava dos efeitos econômicos de altos custos portuários. Essa despreocupação por parte dos atores do debate (e da mídia que o divulgou) não desqualificou nem enfraqueceu, contudo, a discussão. A solução defendida com veemência para os problemas de baixa produtividade e altos custos do setor foi a privatização. Como se aponta na introdução desta dissertação, esse discurso está ancorado no debate mais amplo sobre Custo Brasil.

Não há dúvida que a expressão Custo Brasil está intimamente ligada ao programa político de cunho neoliberal, formado por propostas de liberalização do comércio exterior, de privatização e de desregulamentação. Tal agenda, tão debatida por entidades como FIESP e CNI, frutificou no governo Collor frente ao imperativo de contrabalançar os danos causados ao setor produtivo em decorrência do alto grau de abertura da economia nacional. O empenho na divulgação das “mazelas” que comporiam o Custo Brasil também buscou consenso junto à opinião pública em torno dessa agenda que envolveu, e envolve, desconforto político para os governantes, tendo em vista a dimensão crítica alcançada pela crise social no país, como efeito colateral da implementação de tal política econômica.

Em seu passeio pela mídia, a expressão Custo Brasil apresentou um caráter anfótero, ou seja, dependendo do objetivo do texto, a expressão assume significados variados, englobando algumas discussões e desprezando outras, mas sempre ressaltando o enfoque mais conveniente em cada contexto. Apesar da vulgaridade da expressão, ela acabou por povoar o debate acadêmico e, principalmente, documentos governamentais e de entidades de classe como a CNI. Também chegou aos “ouvidos do Banco Mundial”.

Entretanto, o cálculo do Custo Brasil, os diagnósticos e proposições de política derivados apresentam inúmeras incongruências. Há muita controvérsia sobre os critérios para o cálculo, v.g., do componente encargos sociais do Custo Brasil. Enquanto Pastore calculou que eles representam 102% dos salários, o DIEESE, por sua vez, utilizando critérios internacionais, chegou a 25%. A idéia de que a baixa produtividade e os alto custo de um porto representam um imposto implícito às exportações equivalente aproximadamente a 6% de sobrevalorização cambial (Banco Mundial, 1996) também é controverso como aponta Pessoa (1997). Também há dúvidas sobre o impacto dos ganhos reais de produtividade microeconômica internos à firma resultantes das medidas de abertura da economia brasileira sobre o potencial de crescimento econômico. Poder-se-ia dizer que há três posições: a do Franco (1996)

que argumenta que há um ciclo virtuoso entre abertura da economia e crescimento econômico; a de Bielschowsky & Stumpo (1996) que afirmam que os ganhos microeconômicos de produtividade foram em função de inovações organizacionais e que esse potencial está se esgotando, portanto, maiores ganhos só se verificariam se houvesse investimentos em tecnologia; e, a de Pochamann (1998) e a de Feijó & Carvalho (1998) que mostram que há, no mínimo, exageros na interpretação do enorme aumento da produtividade no Brasil na década de 90 pois não considera na análise os aspectos metodológicos das estatísticas. A idéia de que há um ciclo virtuoso entre abertura da economia e crescimento econômico também tem seus limites: a promoção do crescimento por meio de liberalização, segundo Hirst & Thompson (1998) tem se mostrado incapaz de governar os fluxos e as conseqüências do IED. A abertura comercial também parece ser uma receita de crescimento somente válida para os países em desenvolvimento e não para os países desenvolvidos como foi visto na reunião de Seattle. Além disso, há uma miscelânea de conceitos distintos de competitividade, um ponto nebuloso do discurso do Custo Brasil.

No que se refere ao componente portuário do Custo Brasil, a presente dissertação buscou desenvolver uma posição crítica em relação às duas principais faces da expressão, a saber: o processo de privatização no que tange à forma assumida no Brasil e aos seus efeitos; e avaliação da eficiência portuária a partir do que se convencionou chamar de “custo portuário”.

Constata-se que os investimentos federais em portos caíram continuamente entre 83 e 93, acompanhado o movimento de queda apresentada nos outros modais do setor do setor de transportes (Ferreira, 1996) (Rezende & Paula, 1998). Ao mesmo tempo, o movimento total de carga transportada nos portos brasileiros aumentou (Ferreira, 1996) (Villela & Maciel, 1996). Isto apontava para o estrangulamento do setor o que traria conseqüências danosas para o comércio exterior. Villela & Maciel (1996) apontam a falência do modelo de financiamento como a principal causa da diminuição do fluxo de recursos para investimento. Situação reflexa da crise vivida pela economia nacional após a crise da dívida externa que solapou os países da América Latina no começo da década de 80.

Nesse contexto, foi elaborada uma reforma para o setor portuário que teve como palavra de ordem “privatização”. Já no projeto inicial, o Projeto de Lei nº 08/91, a reforma pretendida apresentava equívocos. O principal deles refere-se à natureza distinta do investimento no setor portuário. Segundo Baird (1998), o setor privado sozinho não tem condições de financiar a implantação de infra-estrutura portuária completamente nova devido ao alto risco associado ao longo prazo de maturação do investimento e ao enorme volume de capital necessário para realizá-lo. Além disso, as tarifas cobradas aos usuários do porto podem ser insuficientes para reembolsar integralmente os investimentos. Por isso, embora os investimentos portuários passem a ser compartilhados entre diferentes atores econômicos, o setor público ainda contribui com a maior parte, argumenta Baird (1998). Essa observação contraria a idéia de que a melhora da eficiência portuária dependia da participação privada no setor e que portanto haver-se-ia de se colocar “limites à atuação do Estado”.

Buscando reforçar o argumento da necessidade de abertura do setor portuário ao setor privado, argumentou-se que os terminais privativos existentes eram mais baratos e apresentavam maior produtividade do que os portos públicos (Castro & Lamy, 1992). Portanto, uma maneira de melhorar os serviços portuários no Brasil, quase instantaneamente, seria permitir que os terminais privativos movimentassem mercadorias de terceiros. Contudo, o sistema portuário nacional apresenta especialização: os terminais privativos movimentam, principalmente, graneis; e os portos públicos, carga geral (Lima & Velasco, 1996). O alto grau de especialização dos terminais privativos brasileiros pode, segundo Oliveira & Mattos (1998), eliminar ou, pelo menos, diminuir os efeitos esperados da abertura desses terminais à movimentação de carga de terceiros (Lei nº 8.630/93, art. 4º, §2º, inciso II), considerando que os interesses de um concessionário movimentar carga de um concorrente seu não deve ser grande. Esta colocação põe à mostra os limites da proposta de abertura dos terminais privativos à movimentação de carga de terceiros e ao arrendamento de terminais públicos. Assim, cabe avaliar até que ponto a carga geral, normalmente transportada pelos portos públicos, terá seus custos de movimentação reduzidos quando esta for realizada através dos terminais privativos, normalmente mais especializados.

Além disso, cabe avaliar até que ponto o arrendamento de terminais pode gerar bloqueios ao acesso de eventuais concorrentes dos arrendatários nos mercados de produto ou mesmo de transporte. Isso de fato tende a acontecer porque há determinadas mercadorias para as quais o embarque/desembarque requer equipamentos com tecnologia específica e técnicas de manipulação exclusiva, o que acaba por vincular a operação de (des)embarque da mercadoria a um determinado porto. Se uma dada empresa consegue a concessão de um terminal por meio do qual ela exporta seus produtos, a mesma poderá comportar-se de forma estratégica, ou seja, inviabilizando tanto a exportação dos seus concorrentes instalados em território nacional quanto a concorrência dos importados. Mesmo a concessão de terminais de carga geral pode suscitar problemas, sobretudo quando um reduzido número de concessionários se utiliza de práticas colusivas.

Em suma, a entrada do setor privado não tem necessariamente como consequência aumento de produtividade e de eficiência e queda dos custos no setor portuário nem alivia o fardo financeiro sobre o Estado. Por isso, o processo de privatização dos portos em outros países, em reformas feitas principalmente nas duas últimas décadas, adquiriu inúmeras formas e teve objetivos variados. Verifica-se o aumento do papel do setor privado nos portos no mundo todo, contudo, há relativamente poucos exemplos de portos completamente privatizados como o processo de privatização britânico a partir de 1983. Em outras experiências de privatização, tais como concessão, arrendamento, contrato de gestão e *joint venture* (associação), há diferentes formas de envolvimento entre o setor privado e o público (Baird, 1998).

O modelo de exploração portuária no Brasil estabelecido pela Lei nº 8.630/93 é impreciso e incompleto. Impreciso, como elaborado no primeiro capítulo da presente dissertação, em conceitos chaves como o de “porto organizado”, na definição do papel do OGMO e na própria figura do operador

portuário (como examinado no final do capítulo 2). Os dispositivos que se referem à porto organizado e ao OGMO foram acompanhados de legislação complementar. As áreas de portos organizados no país foram estabelecidas por Portarias, como em Vitória¹⁵⁰. E, a implementação dos OGMO foi regulamentada pela Lei nº 9.719 de 27/11/1998.

A Lei dos Portos é incompleta pois não observa a estrutura de mercado do setor portuário. Nos debates travados sobre competição intra-portos e inter-portos no Brasil, o preço é eleito como principal variável de ajuste e como principal indicador para avaliação da eficiência do setor portuário. Contudo, trata-se de um setor que se caracteriza por diferentes tecnologias e/ou distintos graus de especialização, implicando tamanhos de plantas muito heterogêneos resultantes de desenvolvimentos históricos distintos e diferentes localizações geográficas, pelo longo prazo de maturação do investimento, pelo enorme volume de capital para realizá-lo (Baird, 1998) e pela necessidade de ampliação da capacidade instalada antecipando o crescimento da demanda (Faria, 1995: 25). Em um setor com estas características, a “disputa pelo mercado, quando for o caso, será ditada pelo comportamento do investimento em face do crescimento da demanda, isto é, tanto pela introdução de novos processos que permitam reduzir custos e melhorar a qualidade do produto quanto pela iniciativa de ampliar a capacidade antecipando o crescimento do mercado ou reagindo mais prontamente a este” (Possas, 1987: 171-172). A concorrência por preço somente ocorreria em circunstâncias específicas, quais sejam: áreas de influência congruentes e igual capacidade para atração de cargas. No debate feito sobre reforma portuária pouco se discute sobre a dinâmica do comércio exterior brasileiro e as necessidades de financiamento do setor portuário. A própria Lei dos Portos não se preocupa com os instrumentos de planejamento inerentes a um setor que demanda investimentos com prazos de maturação tão longos. Também não observa o papel do Estado como articulador dos investimentos para a viabilização de logística terrestre de acesso ao porto.

Associar aumento de produtividade e de eficiência do setor portuário a maior inserção dos países nos fluxos de comércio internacional (UNCTAD, 1995) (Baird, 1998) pode ser um pouco exagerado. Segundo Gonçalves (1994), o dinamismo do comércio mundial depende essencialmente do intercâmbio intra-industrial. Assim, de acordo com Chesnais (1996), os fluxos de IED e as estratégias de localização das multinacionais “comandam parte importantíssima dos fluxos transfronteiras de mercadorias e serviços, contribuindo fortemente para modelar a estrutura do sistema de intercâmbio”. Atualmente, o fluxo mundial de mercadorias está concentrado geograficamente nos países desenvolvidos, assim como os fluxos de IED. Participar mais desses fluxos depende mais do tipo de mercadorias que se exporta e da estrutura das empresas que compõem a economia do que do aumento da eficiência do sistema portuário.

A análise do debate sobre altos custos portuários, justificativa para a reforma portuária no Brasil, mostra um “debate de surdos”. Há inúmeras fragilidade em termos de construção de índices, princi-

¹⁵⁰ Portaria nº 88 de 11/3/1996.

palmente, porque existem divergências em relação à metodologia de cálculo. Essa observação é de suma importância para se mostrar a enorme limitação analítica de quadros comparativos de custos como o publicado em 1993 pelo GEIPOT.

Quando se pretende apresentar o custo portuário de diferentes produtos, há de se ter cuidado com os diferentes tipos de contratos celebrados entre importadores e exportadores, nos termos do INCOTERMS, e o tipo de contrato de navegação estabelecido junto ao transportador marítimo, como aponta o Quadro 6 da presente dissertação. Isso é importante em função das diferenças entre o que se denominou sistemas de pagamento no porto como pode ser observado na comparação entre a Figura 7 e a Figura 8. Também é importante saber de que forma a mercadoria será (des)embarcada. O café, v.g., tanto pode ser embarcado em sacos quanto em contêineres. E isso implica em diferentes contratos. Além disso, nas diferentes maneiras de se conceituar custo portuário, alguns autores consideram os impostos, outros não.

Em terceiro, é importante considerar as dimensões do navio pois são variáveis do cálculo de tarifa portuária, da praticagem e do reboque. Aqui uma consideração a mais, comparação entre portos nacionais e no exterior deve ser tomada com atenção por conta dos navios que fazem determinadas rotas.

Quarto lugar, no que se refere à custo de mão-de-obra avulsa, deve ser explícito se é utilizado uma média da remuneração ou se se utiliza o valor em dia comum. Além disso, o número de fainas deve ser informado. Por vezes, para um navio atrasado pede-se um número maior de fainas. Para comparações internacionais, deve ser ressaltado os problemas de mensuração. É necessário também, em quinto lugar, caracterizar a manipulação de carga, que tipo de serviço está sendo comparado.

A produtividade física e o tempo atracado são variáveis fundamentais no cálculo das tarifas portuárias. Mas a comparação da produtividade entre portos é uma questão muito delicada em função principalmente da heterogeneidade tecnológica dos terminais e das diferenças nos procedimentos de embarque e desembarque.

Além disso, percebe-se que não é qualquer tipo de metodologia que torna visível por meio do preço problemas com produtividade. Isto é visível nos trabalhos da PORTOBRÁS (1987) e de Beserra (1992), nos quais os portos nacionais não aparecem mais caros do que portos em outros países. O principal problema de terminais com baixa produtividade e sucateados do ponto de vista tecnológico são os custos indiretos que incorrem os armadores.

É dado um peso muito grande à questão do preço portuário na discussão sobre a eficiência do sistema portuário nacional. Isso levou a inobservância da estrutura de mercado do setor e, consequentemente, a um arcabouço legal impreciso com inúmeros problemas de interpretação. A discussão sobre os mecanismos de regulação no setor também está cometendo este mesmo pecado, como é o caso do texto de Oliveira & Mattos (1998). Nessa discussão, pode estar em jogo, veladamente, a consolidação do poder econômico e político de grupos econômicos estrangeiros em território nacional como chama a atenção Juruá (1999).

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

BIBLIOGRAFIA

ESTUDOS

- ALMEIDA, Eduardo; ELSTRODT, Heinz Peter & MARTINS, Mauro. "O caminho ideal para privatização dos portos brasileiros". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, p. 19-22, dezembro/1996.
- ALMEIDA, Fernando Galvão de. "A vez dos Portos". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro: FGV, novembro/1996, p. 19
- BAIRD, Alfred J. "A Privatização dos Portos na Grã-Bretanha". In: SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe (org.). *Cidades e portos: os espaços globalizados*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 1999, p.171-194.
- BAIRD, Alfred J. "Port Privatization: objectives, process and outcomes". 17º Congresso Nacional de Transportes Marítimos, Construção Naval e Offshore. SOBENA 98, Rio de Janeiro, setembro/1998. (www2.netfly.com.br/sobena)
- BANCO MUNDIAL. *Brazil — The Custo Brasil since 1990-92*. 10/12/1996, report nº 15.663-BR.
- BARAT, Josef. *Serviço de Infra-estrutura em transportes e competitividade*. Campinas: UNICAMP-IE/UFRJ-IEI/FDC/FUNCEX, 1993. (mimeo, 87p.)
- BESERRA, Eliab Ricarte. *Análise Comparativa de Custos Portuários para Navios Porta-Contêineres*. Rio de Janeiro, 1992, 79p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Oceânica) — UFRJ.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo & STUMPO, Giovanni. "A Internacionalização da Indústria Brasileira. Número e Reflexões depois de alguns Anos de Abertura" In: BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996, p. 167-193.
- BNDES. "Privatização dos Portos". *Informe Infra-estrutura*. Rio de Janeiro: BNDES - Geset3/AI, janeiro/1998, nº 18. (<http://www.bndes.gov.br/>, arquivo G73_18.doc).
- BOGOSSIAN, Marcos Paulo. *Modelo de análise para operação portuária de carga geral*. Rio de Janeiro, 1983, 210p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Oceânica) — UFRJ.
- BRASIL — DCN2 (Diário do Congresso Nacional Seção 2). Pronunciamento do Sen. Mansueto de Lavor (PMDB-PE). *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, p.6700-8, 19 de agosto de 1992. Seção II.
- BRUTON, Michael J. *Introdução ao planejamento dos transportes*. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/EDUSP, 1979.
- BURKHALTER, Larry A. "Reforma laboral y equidad social: la privatización de los puertos". *Revista de la CEPAL* 57. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas, nº 57, diciembre 1995, pg. 55-73.

- BUSSINGER, Frederico. “Reformas e Regulação Portuária”. IPEA, abril/1998. (www.portodesantos.com.br)
- CASTRO, Newton & LAMY, Philippe. “A Desregulamentação do Setor: o Caso do Subsetor Portuário”. Rio de Janeiro: IPEA, novembro de 1992. (Texto para Discussão nº 284).
- CATHARINO, José Martins. *O Novo Sistema Portuário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Destaque, 1994. 82p.
- CAVALCANTI, Cecília & COMPANS, Rosemary. “O Porto de Sepetiba: implementação Industrial e perspectivas do trabalho portuário”. Relatório final — parte C1. Projeto Interinstitucional O Porto de Sepetiba: cenários, impactos e perspectivas. Rio de Janeiro: Labtec, CFCH, UFRJ, 1999.
- CEPAL — Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, nº 65, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 1991.
- CEPAL — Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, serie Cuadernos de la CEPAL, nº 77, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 1996.
- CEPAL — Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, serie Cuadernos de la CEPAL, nº 68, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, 1992.
- CHESSAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CNI — Confederação Nacional da Indústria. “Custos portuários no Brasil: ainda bastante acima da média praticada no mercado internacional”. *Comércio Exterior em Perspectiva*. Rio de Janeiro: CNI, v.7, n.8, maio/1998, p. 1-4.
- CNI — Confederação Nacional da Indústria. “Falta Direção no Leme”. *Revista Indústria e Produtividade*. nº 302, p. 11-18, agosto/setembro 1997, ano 30.
- CNI — Confederação Nacional da Indústria. “Reforma Portuária Brasileira: Evolução da Lei dos Portos”. 1997. 7p. *mimeo*.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Custo de Mão de Obra de Trabalhadores Avulsos (Estiva, Conferentes e Consertadores)*. Rio de Janeiro, maio/1996, 214p. *mimeo*.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Tarifas Portuárias nos Principais Portos Brasileiros*. Rio de Janeiro, novembro/1995, 31p. *mimeo*.
- CODESP. *Custo Santos: análise do mercado e das cadeias logísticas*. São Paulo: FIPE, julho/1996. 140p.
- CODESP. *Perfil dos custos logísticos de transporte, armazenagem e operações portuárias associados à movimentação de mercadorias, Exportação e Importação pelo porto de Santos*. São Paulo: FIPE, agosto/1997. 91p.

- COUTINHO, Renata & MOITA, Edmir Simões (coord.) *O Sistema Portuário no Brasil: privatização e modernização*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1994.
- DEDECCA, Cláudio Salvatori. *Racionalização Econômica e Trabalho no Capitalismo Avançado*. Campinas, SP: UNICAMP-IE, 1999. (Coleção Teses).
- Dicionário Comercial Marítimo (Inglês-português). Produzido por Paraná Trade News, Editor Chefe A. C. Martins, Curitiba(PR): ACM Publicações/Executive – Indústria Gráfica e Projetos Ltda, 1983.
- FARIA, Francisco José Buarque de. “A Agência Marítima”. *Curso Básico de Shipping*, março/1994. Rio de Janeiro: FEMAR — Fundação de Estudos do Mar, 1992 (atualizada), vol. I, p. 3-8.
- FARIA, Sérgio Fraga Santos. *Introdução ao Estudo da Atividade Portuária*. Salvador: EDUFBA, 1995.
- FEIJÓ, Carmem A. & CARVALHO, Paulo Gonzaga M. “As estatísticas oficiais e o debate sobre produtividade”. *Textos apresentados no Seminário “Desemprego: Desafios e perspectivas na virada do século”*. Rio de Janeiro: CORECON/RJ, IERJ, SINDECON/RJ, COFECON, IE/UFRJ, ABET, Clube de Engenharia, DIEESE. 8 a 9 de setembro de 1998, p. 27-28.
- FERRAZ, João Carlos, KUPFER, David & HAGUENAUER, Lia. *Made in Brasil: desafios competitivos para a indústria*. Rio de Janeiro: Campus, 1995.
- FERREIRA, Pedro Cavalcanti. “Investimento em infra-estrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, v.26, n. 2. p. 231-252, agosto/1996.
- FIGUEIREDO, Guilherme Guedes. “O Modelo Portuário Brasileiro, a PORTOBRÁS, as subsidiárias regionais, os portos e terminais privados e especializados — análise e sugestões”. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Marinha/ Ministério da Marinha, v. 108, nº 1/3, janeiro/março 1988, p.198-211.
- FIPE — Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas. “Administração dos Portos (CAP e AA) como Agências de Regulamentação”. São Paulo: FIPE/CODESP, novembro/1997.
- FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. “Contrato Coletivo de Trabalho : Utopia ou Realidade”. *Revista LTr*, Editora LTr, vol.57, nº 10, outubro/1993, p. 1191-1196.
- FRANCO, Gustavo. “A inserção externa e o desenvolvimento”. Banco Central do Brasil, 16/6/1996, www.bancenc.gov.br.
- FRANCO, Paulo. *Influência dos custos dos avulsos da orla marítima no preços das principais mercadorias de exportação brasileira*. Federação Nacional dos Conferentes, Consertadores de carga e descarga, Vigias Portuários e Trabalhadores de Bloco, e Federação Nacional dos Estivadores. Rio de Janeiro, 1990. 1v.
- GALDINO, Gabriel de Andrade. *O Desenvolvimento da Containerização no Sistema de Transporte Marítimo dos Estados Unidos da América no Período de 1950 a 1980*. Niterói (RJ), 1997, 64p. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas). — Faculdade Gay-Lussac.

- GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes. *Avaliação dos Preços dos Serviços Portuários*. Brasília, Ministério dos Transportes, 1998. 48p.
- GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes. *O Modelo Portuário Brasileiro e a Realidade Internacional — Avaliação dos Preços dos Serviços Portuários*. Brasília, Ministério dos Transportes, setembro/1993. 50p.
- GEIPOT/MT. *Um novo modelo tarifário para os portos brasileiros*. Brasília: GEIPOT/MT, maio 1994. 53p. (Série Documento)
- GONÇALVES, Reginaldo. *Ô Abre-Alas: a nova inserção do Brasil na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Relume-Dumara, 1994.
- GOSS, R.O. "Economic Policies and Seaports: 1. The economic functions of seaports". *Maritime Policy & Management*. Vol. 17, n° 3, 1990, 207-219.
- GRASSI, Robson Antônio. "Comentários sobre a aplicação empírica do conceito estrutural de competitividade". *Leituras de Economia Política*. Campinas, (4): 3-22, junho/1997.
- GRILIHES, Zvi. "Productivity: measurement problems" in: EATWELL, J.; MILGATE, M. & NEWMAN, P. (eds.). *The New Palgrave*. Londres: Macmillan, 1987, p. 1010-1013.
- HAGUENAUER, Lia. "Competitividade: conceitos e medidas: uma resenha da bibliografia recente com ênfase no caso brasileiro". Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1989. (Texto para Discussão n° 211)
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. 3.ed. São Paulo: Edições Loyola, 1993.
- HEGGIE, Ian G. "Charging for port facilities". *Journal of Transport Economics and Policy*. Vol. VIII, n° 1, janeiro/1974, 3-25.
- HIRST, Paul & THOMPSON, Grahame. *Globalização em Questão*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998 – (Coleção zero à esquerda).
- HOMEM DE MELO, Fernando. "A crise da soja no Brasil Central". *Conjuntura Econômica*. Rio de Janeiro, outubro/1990, 44-46p.
- JURUÁ, Ceci Vieira. "Privatização e dissolução da Rede Ferroviária Nacional". *Jornal dos Economistas*. Rio de Janeiro: CORECON-RJ – SINDECON-RJ – IERJ, p.6-7, dezembro/1999.
- LEAL, Abinael Moraes. *Compêndio de Termos do Comércio Internacional e Transporte Marítimo, inglês/português*. São Paulo: Aduaneiras, 1992a.
- LEAL, Abinael Moraes. *Dicionário de termos náuticos, marítimos e portuários*. São Paulo: Aduaneiras, 1992b.
- LIMA, Erikson Teixeira & VELASCO, Luciano Otávio Marques de. "O Sistema Portuário". *Revista do BNDES*, 3 (6): 115-156, dezembro 1996.
- LIMA, Erikson Teixeira, NASSIF, André Luiz & CARVALHO Jr., Mário Cordeiro. "Infra-estrutura, diversificação das exportações e redução do 'Custo-Brasil': limites e possibilidades". *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v.4, n.7, 83-122, jun/1997.

- MACIEL, José Alberto Couto. “Contrato Coletivo de Trabalho e o Poder Normativo”. *Revista LTr*, Editora LTr, vol.57, nº 10, outubro/1993, p.1185-1190.
- MENDONÇA DE BARROS, José Roberto, MODENESI, Rui & MIRANDA, Evandro Fazendeiro de. “A agricultura e o Custo Brasil”. *Revista de Política Agrícola*, ano VI, n.1, p.3-4, janeiro/fevereiro/março, 1997.
- MF (Ministério da Fazenda) — Secretaria de Política Econômica. “Medidas de Redução do ‘Custo Brasil’”. Brasília, abril de 1997, 23p. *mimeo*. (<http://www.cade.org.br>)
- MOREIRA, Maurício Mesquita & CORREA, Paulo Guilherme. “Abertura Comercial e Indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo”. Rio de Janeiro: BNDES, 1996. (Texto para Discussão, 49).
- MURTA, Roberto de Oliveira. *Incoterms 1990: publicação nº 460 da Câmara de Comércio Internacional — CCI*. 2.ed. São Paulo: Aduaneiras, 1995.
- NAÇÕES UNIDAS — United Nations. *Containers, pallets and other methods for the intermodal movement of freight: application to Developing Countries*. New York: United Nations/Department of Economic and Social Affairs, 1970
- OLIVEIRA Jr., Moacir de M. *Mudanças organizacionais e inovações tecnológicas: impactos sobre os padrões de relações de trabalho no Porto de Santos*. São Paulo, 1994. 194p. Dissertação (Mestrado em Administração) - FEA, USP.
- OLIVEIRA, Gesner & MATTOS, César. *Defesa da Concorrência nos Portos*. Brasília: CADE, janeiro/1998. *Mimeo*.
- OLIVEIRA, Gesner. *Brasil Real: desafios da pós-estabilização na virada do Milênio*. São Paulo: Mandarim, 1996.
- OLIVEIRA, Osmar Luiz Bebello de. “Terminais de Uso Privativo/Instalações Portuárias de uso privativo — Nova face frente à Lei 8.630/93: virtudes/defeitos” in: COUTINHO, Renata & MOITA, Edmir Simões (coord.) *O Sistema Portuário no Brasil: privatização e modernização*. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 1994.
- PEREIRA, Luiz Alberto Vieira. *Uma Análise Econômico-Operacional do Transporte Marítimo de Contêineres*. Rio de Janeiro, 1990, 157p. Tese (Mestrado em Engenharia Oceânica) - UFRJ.
- PÊSSOA, Samuel de Abreu. “Impacto da Redução do Custo Brasil sobre a defasagem cambial”. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV/NPP (Núcleo de Pesquisa e Publicações). Relatório nº 41/1997, 49p. (Série Relatórios de Pesquisa).
- PINHEIRO, Armando Castelar & HORTA, Maria Helena. “A Competitividade das Exportações Brasileiras no período 1980/88”. Rio de Janeiro: IPEA, junho/1993 (Série Seminários, 12/93).
- POCHMANN, Márcio. “Produtividade e emprego no Brasil na década de 1990”. *Textos apresentados no Seminário “Desemprego: Desafios e perspectivas na virada do século”*. Rio de Janeiro:

- CORECON/RJ, IERJ, SINDECON/RJ, COFECON, IE/UFRJ, ABET, Clube de Engenharia, DIEESE. 8 a 9 de setembro de 1998, p. 24-26.
- PORTOBRÁS. *Tarifa Portuária: análise comparativa entre as situações nos portos brasileiros e estrangeiros*. Brasília, GEIPOT, 1987. 136p.
- POSSAS, Maria Sílvia & CARVALHO, Enéas Gonçalves. “Competitividade Internacional: um enfoque teórico”. *Anais ANPEC 1989*. Fortaleza/CE: ANPEC, XVII Encontro Nacional de Economia, 1989. vol. 3, p. 1211-1229.
- POSSAS, Mário Luiz. *Estruturas de Mercado em Oligopólio*. 2.ed. São Paulo: Hucutec, 1987. (Economia e Planejamento, série “Obras Didáticas”).
- POVOLERI, Lérica L.M. *Modernidade à brasileira: Economia e Política no Brasil no Primeiro Governo Vargas (1930-45) — o Porto do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCH — programa de Pós-graduação em História Social, projeto de doutorado, janeiro/1997. mimeo
- RANDS, Maurício. “Contrato Coletivo de Trabalho — alguns Mitos e Falácias”. *Revista LTr*, Editora LTr, vol.58, nº 3, março/1994, p. 357-359.
- REZENDE, Fernando & PAULA, Tomás Bruginiski de (coord.). *Infra-estrutura: perspectivas de reorganização; transporte vol. 2*. Brasília: IPEA, 1998.
- SANTOS, Anselmo Luis dos. “Encargos Sociais do Trabalho no Brasil”. *Cadernos do CESIT*. Campinas: UNICAMP-IE, dezembro/1995. (Texto para Discussão nº 19).
- SARTI, Ingrid. *Porto Vermelho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. (Coleção Estudos Brasileiros; v. 48).
- SILVA, Fernando Teixeira da. *A carga e a culpa (Os operários das Docas de Santos: Direitos e Cultura de Solidariedade – 1937-1968)*. São Paulo – Santos: Hucitec, 1995.
- SILVA, Francisco Morais Carlos de Morais. *Direito Portuário: considerações sobre a lei de modernização dos portos (lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993)*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994. 245 p.
- SILVEIRA, Hélio Siqueira. “Tarifa Portuária no Brasil”. *Portos & Navios*. Rio de Janeiro, abril/1979, p.74-77.
- SOUZA E MELLO, Carlos Theóphilo de. *A Taxa de Melhoramento dos Portos e os Investimentos no Sistema Portuário Brasileiro*. PORTOBRÁS, Ministério dos Transportes, 1985, 49 p.
- SUYKENS, F. “A few observations on productivity in seaports”. *Maritime Policy and Management*, 1983, vol. 10, nº1, p. 17-40.
- THOMAS, B.J. “The privatization of United Kingdom seaports”. *Maritime Policy and Management*, 1994, vol.21, nº2, p.135-148.
- TRINDADE, Washington Luiz. *Compêndio de Direito do Trabalho Marítimo, Portuário e Pesqueiro*. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- VAN DEN BURG, G. *Contêinerisation and other unit transport*. London: Hutchinson Benham, 1975.

- VELASCO E CRUZ, Maria Cecília. “Portos, relações de produção e sindicato: o caso de Rio de Janeiro na Primeira República”. *Ciência Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, Cortez, 1986.
- VELASCO, Luciano Otávio Marques de & LIMA, Erikson Teixeira. “A Privatização dos Portos Brasileiros”. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, nº 7, março/1998. (<http://www.bndes.gov.br>).
- VILLELA, Annibal V. & MACIEL, Cláudio S. *A Infra-estrutura Econômica no Brasil*. Campinas: IPEA/FECAMP/UNICAMP-IE-NEIT, dezembro de 1996. (mimeo, 84p.).
- VILLELA, Annibal V. *Infra-estrutura Econômica e Competitividade Industrial: problemas e necessidades*. Campinas: SCTDE/FECAMP/UNICAMP-IE-NEIT, 1993. (mimeo, 135p.).
- ZINI Jr., Álvaro Antônio. *Taxa de câmbio e Política Cambial no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Edusp, 1995.

ESTATÍSTICA

- CDRJ. Boletim Estatístico / SESTAT. Vários Anos.
- CODERJ. Anuário Estatístico da Cia. Docas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, vários números¹⁵¹.
- CODESP. Mensário Estatístico da Cia. Docas do Estado de São Paulo. Santos, janeiro/1996 a março/1998¹⁵²
- GEIPOT. *Anuário Estatístico dos Transportes*. Vários números¹⁵³.
- LIMA, Erikson Teixeira & VELASCO, Luciano Otávio Marques de. “O Sistema Portuário”. *Revista do BNDES*, 3 (6): 115-156, dezembro 1996.
- MT/DMM. Anuário Estatístico Portuário. Brasília, MT/Departamento de Marinha Mercante¹⁵⁴.
- PORTOBRÁS, Rio de Janeiro — estatística portuária, 1975. “Após a desativação da PORTOBRÁS ocorreu uma descontinuidade na coleta e no tratamento dos dados estatísticos sobre movimentação portuária, o que foi retomado recentemente pelo Departamento de Marinha Mercante (DMM), cujos dados mais recentes abrangem até 1998. Para análise dos fluxos de carga e da especialização de cada porto ou região ver GEIPOT¹⁵⁵.”
- Register of Ship, 1996/97. United Kingdom/London: Lloyd’s Register of Shipping, 1996 (3 vol.)

DOCUMENTOS E LEGISLAÇÃO

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*. 18.ed. (atual. e ampl.) São Paulo: Saraiva, 1998. — (Coleção Saraiva de legislação)

¹⁵¹ CDRJ. Departamento de Estatística.

¹⁵² www.portodesantos.com

¹⁵³ IPEA/RJ — 70 a 72, 74, 76 a 83 — UFF/Economia — 74, 75/76, 77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 86, 88/89, 90/91, 92/93, 94, 95 — UFRJ/Coppe/PET — 81, 86, 88, 89, 90/91, 92/93, 94, 95, 96 — www.geipot.gov.br — 97.

¹⁵⁴ CDRJ (91/92 a 97) — Centronave (93 a 96).

¹⁵⁵ UFF/Economia (79 a 88); CDRJ (79 a 85, 88, 89); IPEA/RJ (75 (TRA502)).

- BRASIL. Decreto nº 24.508 de 29 de junho de 1934. In: PORTOBRÁS. *Tarifa e Legislação Aplicável*. Rio de Janeiro, 1977, p.215-218.
- BRASIL. Despacho da Casa Civil — Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO). “Programa de Modernização Portuária (PIMOP) — 2ª FASE”. Diário Oficial da União nº 220 de 12 11 1996. p. 23.444-23.445.
- BRASIL. Despacho de 24/7/1995. Ministro Chefe da Câmara de Políticas de Infra-estrutura PR. Aprova o Programa Integrado de Modernização Portuária (PIMOP) — 1ª FASE : Implantação da Lei nº 8.630, publicado em estrato. Diário Oficial da União de 25/7/1995. p. 11.093. <http://www.geipot.com.br/informações/coletanea-atos-legais/assunto4.htm>
- BRASIL. Lei nº 7.700 de 21 de dezembro de 1988. Col. Leis Rep. Fed. Brasil, Brasília, p.1073, dezembro 1988
- BRASIL. Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da União nº 38 26/2/1993. p. 2.351-2.356¹⁵⁶.
- BRASIL. Lei nº 9.309 de 2 de outubro de 1996. Diário Oficial da União, p.19.801.
- BRASIL. Projeto de Lei nº 8 de 1991. Diário do Congresso Nacional (seção I), 26/2/1991, p. 657-667.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Custo de Mão de Obra de Trabalhadores Avulsos (Estiva, Conferentes e Consertadores)*. Rio de Janeiro, maio/1996, 214p. mimeo.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Custo de Praticagem*. Rio de Janeiro, novembro/1997.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Simula.xls*. Rio de Janeiro, 1997.
- CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. *Tarifas Portuárias nos Principais Portos Brasileiros*. Rio de Janeiro, novembro/1995, 31p. mimeo.
- CNNT — Rio (Centro Nacional de Navegação Transatlântica), SINDARIO (Sindicato das Agências de Navegação Marítima e Atividades afins do Estado do Rio de Janeiro) & COPRARJ (Cooperativa de Trabalhadores de Práticos dos Portos do Estado do Rio de Janeiro). *Acordo que tem por objetivo fixar os valores a serem pagos pelos usuários para remunerar os serviços prestados pela praticagem dos Portos do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, setembro/1994.
- COPRARJ — Cooperativa de Trabalhadores de Práticos dos Portos do Estado do Rio de Janeiro Ltda.— & CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. Anexo ao segundo termo aditivo ao acordo de número quatro, celebrado entre os prestadores de serviços e usuários dos portos do Estado do Rio de Janeiro, Tabelas para contra prestação dos serviços de praticagem. Circular CNNT nº 062/95. Rio de Janeiro, 16 de outubro, 1995.
- COPRARJ — Cooperativa de Trabalhadores de Práticos dos Portos do Estado do Rio de Janeiro Ltda.— & CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. Acordo para o mês de Fevereiro de 1996.

¹⁵⁶ Col. Leis Rep. Fed. Brasil, Brasília, 185(2): 281-387, fevereiro 1993.

COPRARJ — Cooperativa de Trabalhadores de Práticos dos Portos do Estado do Rio de Janeiro Ltda.— & CNNT — Centro Nacional de Navegação Transatlântica. Circular n° 402/96, Rio de Janeiro, 18/12/1996.

FNE — Federação Nacional dos Estivadores —, FENCCOVIB — Federação Nacional dos conferentes, consertadores de carga e descarga, Vigias Portuários e Trabalhadores de Bloco — & FENAMAR — Federação Nacional das Agências Marítimas. Tabela de Remuneração do Trabalhador Avulso. 1º/6/1994.

PRÁTICOS — Serviços de praticagem do Porto de Santos e Baixada Santista S/C Ltda. Acordo para Prestação de Serviços de Praticagem que fazem os Práticos, o CNNT e o SINDAMAR. Santos, 01/12/1996.

RIO DE JANEIRO. Deliberação 002/97, 18/2/1997¹⁵⁷. Homologar as alterações/inclusões na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação n° 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 006/94, 2/5/1994. Aprovar a nova Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 006/97, 24/4/1997. Homologar as alterações, inclusões e exclusões na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação n° 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 008/97, 6/6/1997. Homologar a alteração na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação n° 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 009/97, 14/7/1997. Homologar a alteração na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação n° 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 010/97, 14/8/1997. Definir na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói a responsabilidade pelo pagamento de cada tabela. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

RIO DE JANEIRO. Deliberação 011/97, 2/10/1997. Homologar a inclusão do item 3.10 nas Normas de Aplicação da Tabela II da Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação n° 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*

¹⁵⁷ Todas as Deliberações do CAP/RJ são publicadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro.

- RIO DE JANEIRO. Deliberação 012/96, 30/9/1996. Altera o item 2 da Deliberação nº 005/94 passando o Adicional de 10% a incidir exclusivamente na importação. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- RIO DE JANEIRO. Deliberação 013/97, 18/12/1997. Homologar o desconto de R\$ 6,00(seis reais) no item 2.2.1 da Tabela I, da Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação nº 006/94 de 02 de maio de 1994, pelo prazo de 90 (noventa) dias, nas operações no Terminal de contêineres e seu prolongamento (berço 672). *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- RIO DE JANEIRO. Deliberação 014/96, 30/12/1996. Homologar as alterações/inclusões na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela deliberação nº 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- RIO DE JANEIRO. Deliberação 015/96, 23/10/1996. Homologar a alteração do sub-item 3.4 da Tab. II na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela Deliberação nº 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- RIO DE JANEIRO. Deliberação 016/96, 23/10/1996. Definir na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, as responsabilidades pelo pagamento das tarifas referentes a cada tabela. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- RIO DE JANEIRO. Deliberação 017/96, 21/11/1996. Homologar a inclusão do sub-item 3.4 da Tab. VI na Estrutura Tarifária dos Portos do Rio de Janeiro, Sepetiba, Forno e Niterói, aprovada pela Deliberação nº 006/94 de 02 de maio de 1994. *CAP dos portos do Rio de Janeiro, de Sepetiba, de Forno e de Niterói.*
- SAC NEWS — Porto de Santos. Boletim de Divulgação do Sistema de Atendimento ao Cliente — SAC. “Tarifa Portuária vigente a partir de 1º/09/96”. Santos, São Paulo, ano IV, série II, 1ª edição, setembro/96, pg. 1-8.
- SAC NEWS — Porto de Santos. Boletim de Divulgação do Sistema de Atendimento ao Cliente — SAC. Santos, São Paulo, ano V, série II, 4ª edição, setembro/97, 9p.
- SINDAMAR (Sindicato Nacional das Empresas de Navegação Marítima) & CNNT — Santos (Centro Nacional de Navegação Transatlântica). Tarifa de Praticagem — Porto de Santos — Navios Estrangeiros. Circular Conjunta CNNT-T-012/95 e SINDARMA-355/95. 20/11/1995.
- SINDIPILOTS — Sindicato dos Práticos dos Municípios do Rio de Janeiro, Niterói, Angra dos Reis, Mangaratiba e Arraial do Cabo. Tabela de Praticagem em vigor a partir de 01 de Janeiro de 1997. Ofício SINDIPILOTS nº 217/96 de 27 de dezembro de 1996.
- SINDIPORTO — Sindicato das Empresas de Navegação de Tráfego Portuário. Tabela de preços para os serviços de navegação de porto. 1º/4/1995.

SINDIPORTO — Sindicato das Empresas de Navegação de Tráfego Portuário. Tabela de preços para os serviços de navegação de porto. 1º/4/1996.

SINDOPERJ — Sindicato dos Operadores Portuários do Estado do Rio de Janeiro. Convenção Coletiva de Trabalho Provisória/1996. Rio de Janeiro, 7 de março de 1996.

SOPESP — Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo. Convenção Coletiva de Trabalho/97 firmada pelo SOPESP com o Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. Depositado na Subdelegacia do Trabalho de Santos, órgão do Ministério do Trabalho e de Previdência Social, nos autos do processo nº 3.915/97 em 20/5/1997.

ANEXOS

ANEXO 1 — GLOSSÁRIO

Área de influência — *hinterland* OU hinterlândia. “O que define, com precisão, a *hinterland* de um porto é a sua região tributária, sob o ponto de vista econômico, região essa que pode aumentar ou diminuir geograficamente de grandeza em face dos fatores econômicos que vierem a concorrer, nas diversas fases do desenvolvimento regional, para o escoamento da produção de uma ou mais zonas, por um determinado porto” (PELTIER, Paulo. “Definição de *Hinterland*”. Informativo do DNPVN, Rio de Janeiro, ano II, n.10, 11/1996. *Apud* ARAUJO FILHO, 1969: 113-114). Com relação a legislação temos a definição dada a *hinterland* pelo decreto nº 24.511 de 29 de junho de 1934 pelo parágrafo único do art. 2º que foi revogado pelo art. 9º do decreto-lei nº 83 de 26 de dezembro de 1966. Em seu lugar temos o art. 1º do mesmo decreto que somente torna o conceito mais amplo. Esse conceito “legal” considera, além das questões econômicas, questões geográficas. Considera-se a *hinterland* a “cidade ou localidade onde se localiza o porto; região do país servida por meio ou vias de transportes terrestres, fluviais ou lacustres para a qual se encaminharam de forma direta as mercadorias desembarcadas no porto ou da qual procedem mercadorias para embarque no mesmo porto; são as faixas litorâneas ou marginais, contíguas às instalações do porto, ou a baía ou a enseada em que elas se encontrem” (Leal, 1992b: 65).

Broker — corretor, agente intermediário.

Bullard Pull — Força de Tração Estática Logintudinal.

Cargo-handling — manuseio de carga

Closed chop — “é um termo genérico que cobre uma variedade de práticas que contém um elemento comum: uma pessoa para conseguir ou manter um emprego deve associar-se a um sindicato, ou, ser associado do sindicato é uma condição para obtenção do emprego” (Oliveira Jr., 1994: 102)

Conferência de frete — é um acordo feito entre companhias de navegação, dividindo a carga disponível em uma rota entre seus navios; o governo só chancela o acordo.

Contêiner — “aportuguesização” de *container* (pal. Anglo-amer.), é uma “volumosa caixa de embalagem para transporte, a longa distância (sobretudo por via marítima), de variadas mercadorias/ Cofre de carga” (Enciclopédia e Dicionário Ilustrado Kogan/Houaiss, Edições Delta, 1998). “Recipiente construído de material resistente, destinado a propiciar o transporte de mercadorias com segurança, inviolabilidade e rapidez, dotado de dispositivo de segurança aduaneira, inclusive atendendo às condições técnicas e de segurança previstas pela legislação nacional e pelas convenções internacionais, ratificadas pelo Brasil” (Leal, 1992b: 40) (Galdino, 1997: 10). Há, de forma geral, 3 tipos de contêiner: contêiner para carga geral (*dry cargo*), para grânéis líquidos (*tank*) e para cargas perecíveis (*refrigerated*). O mais usado é o *dry cargo*. É apresentado principalmente nos tamanhos de 20 pés

(usado para cargas pesadas e/ou para locais onde a infra-estrutura para contêineres maiores não é adequada) e de 40 pés (utilizado para cargas volumosas). As especificações técnicas dos contêineres, assim como as regras para a pronta identificação da empresa proprietária e o país de origem, estão padronizadas desde 1967 em um acordo firmado em Moscou e denominado *International Standards Organization — ISO*. VER: Lei 6.288/75, art. 3º; Dec. 80.145/77, art. 4º, *caput* e §2º. (Ver mais CEPAL, 1991: 97-101) contêiner FCL (house to house); contêiner LCL (house to pier ou pier to house)

Contêiner ship — “navio porta-contêineres, são destinados a rotas de alta densidade de carga e pesos em torno de 10 toneladas (a carga containerizada oferece maiores ganhos que a carga paletizada em função da maior unidade de carga do contêiner)” (Galdino, 1997: 10).

Containerização — técnica de reunião de unidades de carga em contêineres (Galindo, 1997: 5).

Demurrage — sobre estadia, multa paga pelo afretador ou carregador ao armador pela demora no embarque, conforme o contrato de afretamento.

Defensas — peças feitas de sola ou de cabo, pneu, estopa, ou outro material, que são amarradas no cais ou na própria embarcação, nos lugares mais salientes do casco, permanentemente ou apenas na atracação, com a finalidade de protegê-los.

DWT — (*deadweight, dead-weight*) expoente de carga, o peso total que o navio pode carregar em carga, combustível e água até o permitido para sua segurança.

Faina — s.f. qualquer trabalho a bordo de um navio. Pode incluir abertura e fechamento de escotilhas, operação a bordo dos guindastes e paus de carga, serviço de sinaleiro, orientação de mercadoria unificada, (des)engate dos cabos dos aparelhos, manobras a bordo e recheço.

Fator de carga — (*load factors*) “é o número resultante da relação volume total de carga de uma rota em determinado período pelo volume total disponível nos navios que operam naquela rota no mesmo período (nota-se que, durante esse período, os navios poderão percorrer a rota mais de uma vez)” (Galdino, 1997: 12)

Fator de estiva — “Volume em metros cúbicos ocupado por uma tonelada métrica de uma mercadoria, em sua embalagem normal para embarque” (Leal, 1992b). “O quociente da divisão do espaço ocupado pelo peso de uma determinada mercadoria (...) Para mercadorias com fator de estiva superior a 1m³/ton., o frete será cobrado pelo volume; caso contrário, pelo peso” (Franco, 1990: 27).

Fator de quebra de estiva — é a diferença, em percentual, entre o volume útil do contêiner e o volume realmente ocupado pela carga, em função da incompatibilidade das dimensões das embalagens e do interior do contêiner.

FIO (Free In and Out) — frete livre de despesas de embalagem e desembalagem para o armador, cobrindo apenas o transporte oceânico.

Gantry crane — é “guindaste de grande porte, movendo-se sob trilhos ao longo dos cais, usado para carga/descarga de contêineres; guindaste de pórtico, tipo de guindaste rolante muito usado nas operações de embarque ou desembarque de contêineres” (idem: 75-76);

Grab — espécie de aparelho em forma de garra ou caçamba usado para carga ou descarga de produtos a granel.

GRT (Gross registered tonnage) — Em português é a **tonelagem bruta de registro** que é a “tonelagem que consta do certificado de arqueação” (Leal, 1992a: 121). “De acordo com a lei, toda a embarcação, exceto da marinha de guerra, tem de ser inscrita na Capitania dos Portos, e as embarcações com tonelagem bruta acima de vinte toneladas de arqueação têm de ser registradas no Tribunal Marítimo. Um dos documentos necessários para a inscrição é o certificado de arqueação, fornecido pela Capitania dos Portos, no qual constam a tonelagem bruta e a tonelagem líquida. As embarcações estrangeiras têm certificado de arqueação fornecido pelas autoridades dos respectivos países”(idem: 36). Arqueação é uma “medição do volume dos espaços de um navio. A arqueação é a capacidade útil de uma embarcação, representada pelo volume do espaço disponível para transportar pessoas ou mercadorias, consideradas assim, como arqueação bruta, enquanto que a arqueação líquida é a dedução dos espaços destinados à tripulação, acessórios e peças e navegação. A medida da arqueação é expressa, convencionalmente, em unidades de cem pés cúbicos ingleses, ou seja, $2,83\text{m}^3$, equivalente a uma tonelada de arqueação” (idem: 20);

Handling in/handling out — handling é manuseio

Hinterland — ver área de influência.

Lift-on/lift-off — “tipo de navio com convés corrido, borda falsa removível e dotado de poucos, porém poderosos, paus de carga, destinado principalmente ao transporte e manuseio” (Leal, 1992a).

Lighter Aboard Ship (LASH) — “navio que transporta barcaças carregadas de mercadorias. Essas barcaças podem ser abastecidas com carga em pequenos portos se acesso para navios maiores e conduzidas ao porto principal, onde, através de poderosos guindastes do próprio navio, são postas a bordo. Podem transportar cargas containerizadas ou a granel, sendo mais indicados para portos ligados ao interior por sistemas extensivos de vias hidrográficas” (Galdino, 1997: 10).

Line terms — carga e descarga por conta do navio (cláusula do transporte marítimo)

Liner — navio de carreira, navio cargueiro de linha regular, especialmente um navio de carga geral.

Lingada — quantidade de carga preparada para sofrer o processo de transbordo em um único ciclo (Bogossian, 1983).

Operador Portuário — é “a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área de porto organizado”(Brasil. Lei nº 8.630/93, art. 1º, §1º, inciso III). “A pré-qualificação do operador portuário será efetuada junto à Administração do Porto, na forma de norma publicada pelo CAP” (idem: art. 9º, §3º).

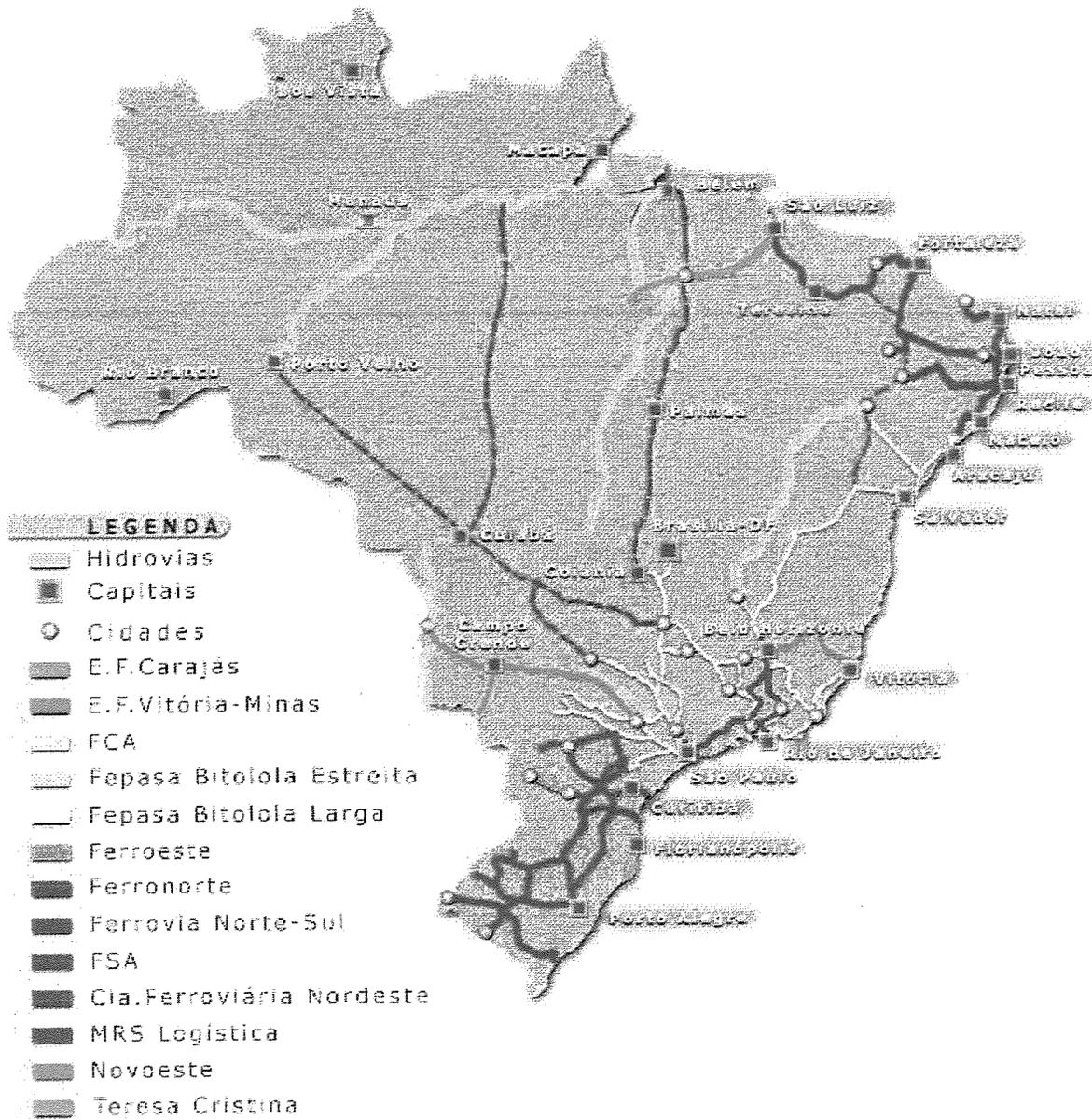
- Outsider** — navio não conferenciado, isto é, oferece taxas de frete fora daquelas estabelecidas pelas Conferências de Frete.
- Pallet** — “espécie de bandeja ou estrado de madeira com orifícios para o encaixe dos garfos das empilhadeiras, sobre o qual a carga é colocada, atada ou presa e transportada até o destino” (Leal, 1992a) (Galdino, 1997: 10).
- Pallet ship** — “navio para transporte de mercadorias paletizadas de 1 a 3 toneladas, navega em rotas de baixa densidade de carga” (Galdino, 1997: 10).
- Pau de carga** — denominação dada a um aparelhamento de bordo, com função semelhante à do guindaste de terra, utilizado geralmente para retirar a carga do porão e colocá-la no convés.
- Portêiner** — guindaste especializado para a movimentação de contêineres entre o cais e o navio. *Portainer* é o “guindaste especial do tipo *gantry crane* para operação de carregar e descarregar os contêineres de bordo” (Leal, 1992b: 122).
- Praticagem** — é o “serviço relacionado com a entrada e saída de navios nos portos até a atracação no berço ou sua desatracação, passando pelos canais de acesso e bacias de evolução e fundeio” (GEIPOT, 1993: 5);
- Rechedo** — serviço de junção dos detritos de carga e granel, de modo a facilitar sua remoção ou arrumação.
- Roll on/Roll off** — “1. Navios com aberturas na popa e/ou costado, permitindo o embarque de veículos diretamente para os porões por meio de prancha. 2. Tio de navio com uma rampa na popa ou na proa, por onde veículos, os quais são por ele transportados, entram ou saem para/de seu porão diretamente do/para o cais. É conhecido também como *Ro-Ro*” (Leal, 1992a).
- Stacker** — empilhar, monte, pilha.
- TAB (Tonelagem de Arqueação Bruta)** — capacidade bruta dos espaços abaixo do convés de arqueação, mais a capacidade cúbica dos espaços entre o convés de arqueação e o convés corrido mais alto, contendo meios permanentes de fechamento contra o tempo, mais a capacidade cúbica das superestruturas, mais o excesso das escotilhas, não sendo computados, no cálculo, os espaços insentos.
- Tailer** — suporte para veículo em navio ro-ro ou suporte para contêiner, fundo do contêiner;
- Tara** — peso correspondente à embalagem de uma mercadoria ou ao peso do veículo que a conduz para o porto.
- TPB (Tonelada de Porte Bruto)** — denomina-se a medida em “tonelagem de arqueação” da capacidade do navio nas superestruturas sob convés; a cubagem total da embarcação.
- Tramp** — navio sem rota, regular, escalando portos indeterminados, isto é, aqueles em que haja boas ofertas de carga.
- Terno** — conjunto de equipamentos e mão-de-obra que compõe uma linha mecanizada para movimentação da mercadoria. Para efeito desta análise, o terno inclui o trabalhador portuário e a estiva (Bogossian, 1983).

TEU (Twenty Equivalent Unit) — é a unidade de contêiner de 20 pés. Os porta-contêineres têm sua capacidade medida pelo número hipotético de contêineres de 20 pés que é capaz de transportar. Os demais navios utilizam como medida a *Tonelada de Porte Bruto (TPB)* (Lima & Velasco, 1996: 121).

Unitização — “é a técnica de reunir pequenos componentes (ou unidades) de uma carga em uma unidade maior” (Galdino, 1997: 8).

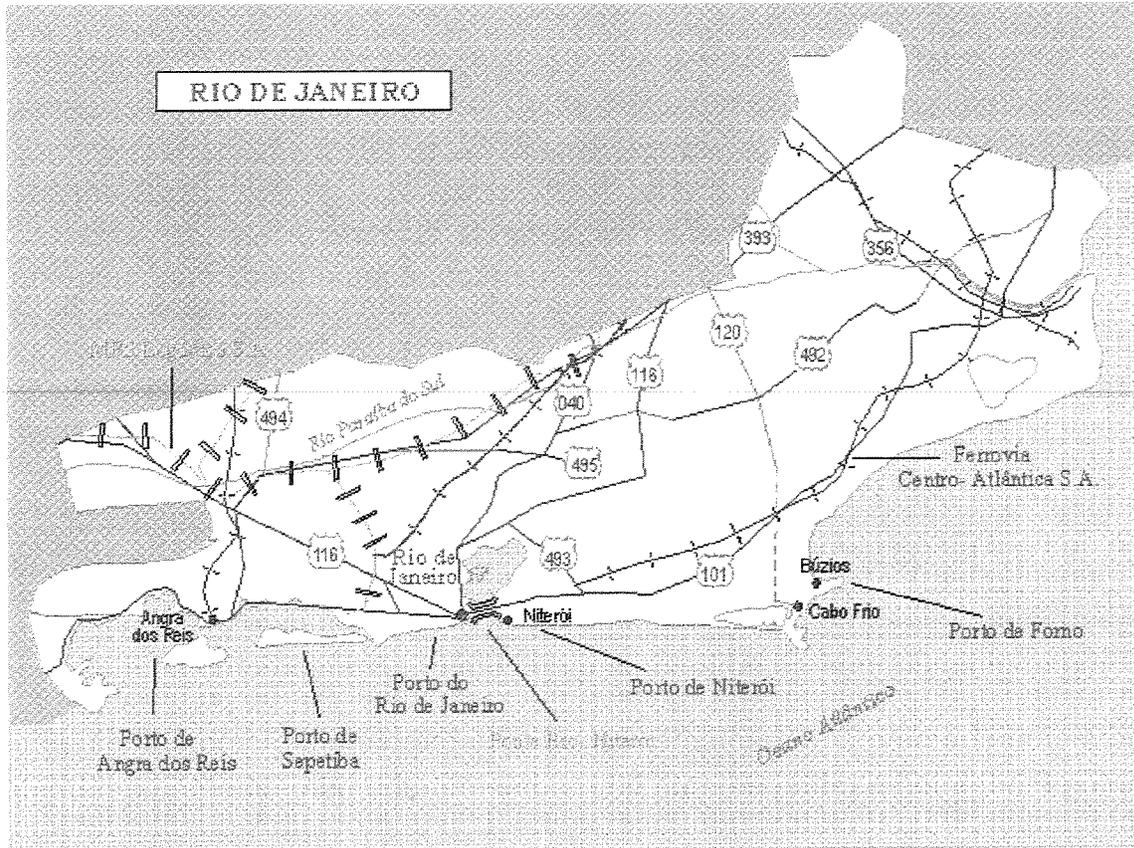
ANEXO 2 — MAPAS

Mapa Ferroviário Brasileiro



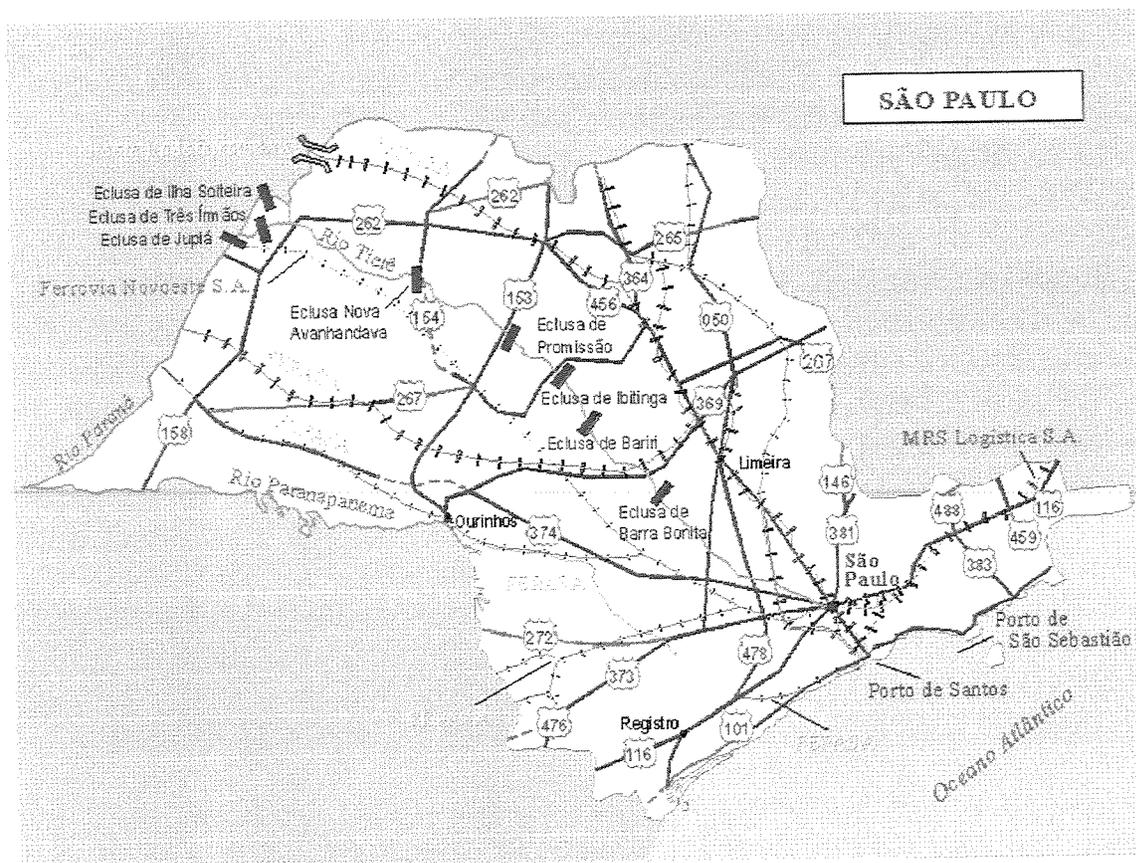
Fonte : Associação Nacional dos Transportes Ferroviários, <http://www.antf.org.br/>

Representação geográfica dos Portos controlados e conexões: CDRJ



Fonte: <http://www.transportes.gov.br/denys/Atest26.htm>

Representação geográfica dos Portos controlados e conexões: CODESP



Fonte: <http://www.transportes.gov.br/denys/Atest26.htm>

UNIVERSIDADE
BIBLIOTECA
SEÇÃO CIRCULANTE

Áreas de Influência



Mapa do porto do Rio de Janeiro

PORT OI RIO DE JANEIRO

GRUPO LIBRA

161 - 162 - 163 - 164 - 165 - Pier Mauá

580 - 581 - Ro-Ro berths

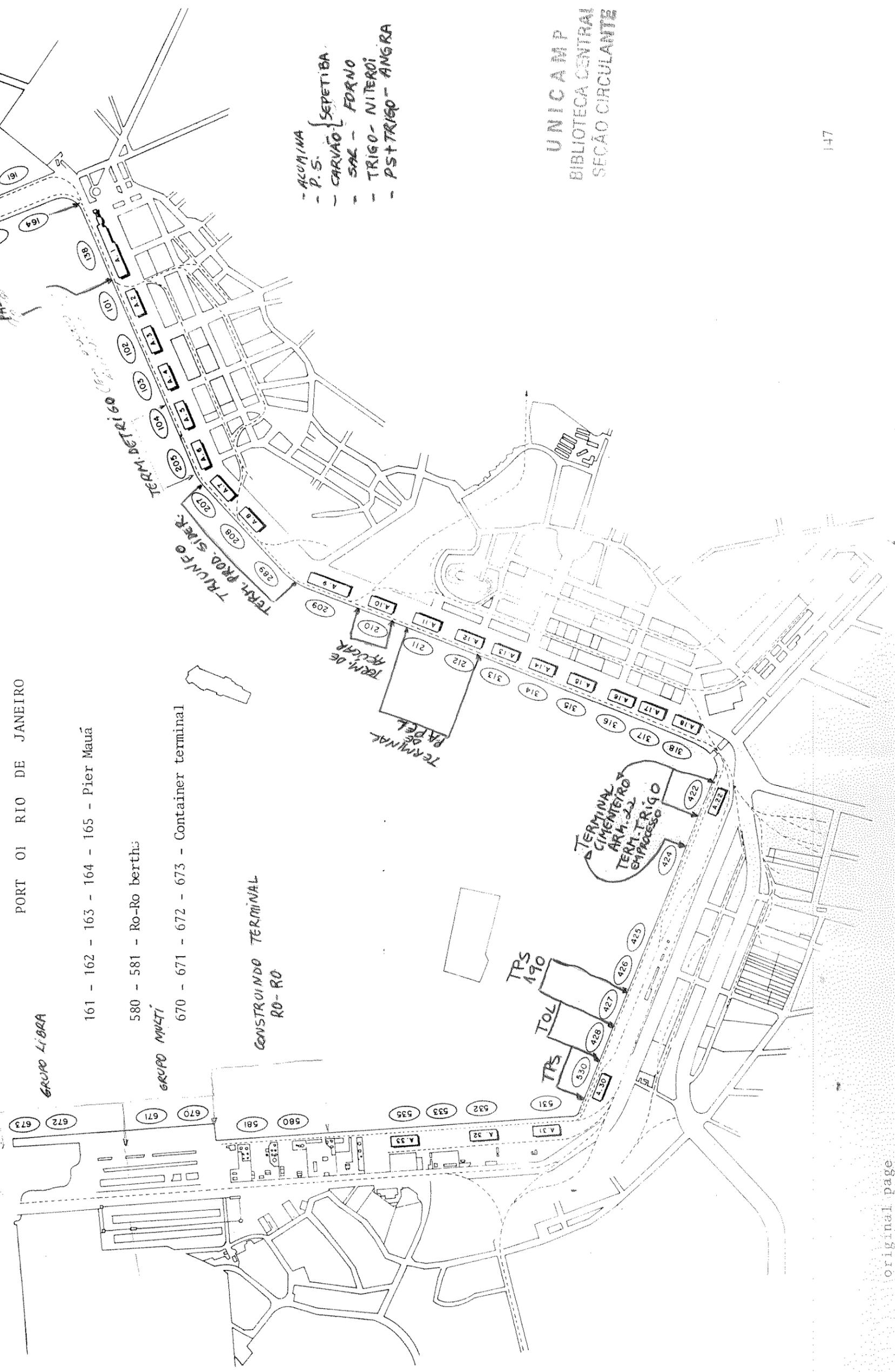
GRUPO MULTI

670 - 671 - 672 - 673 - Container terminal

CONSTRUINDO TERMINAL
RO-RO

- ALUMINA
- P.S. { SEPETIBA
- CARVÃO { FORNO
- SAK - NITEROI
- TRIGO - ANGRA

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SECÃO CIRCULANTE



Mapa do porto de Santos I

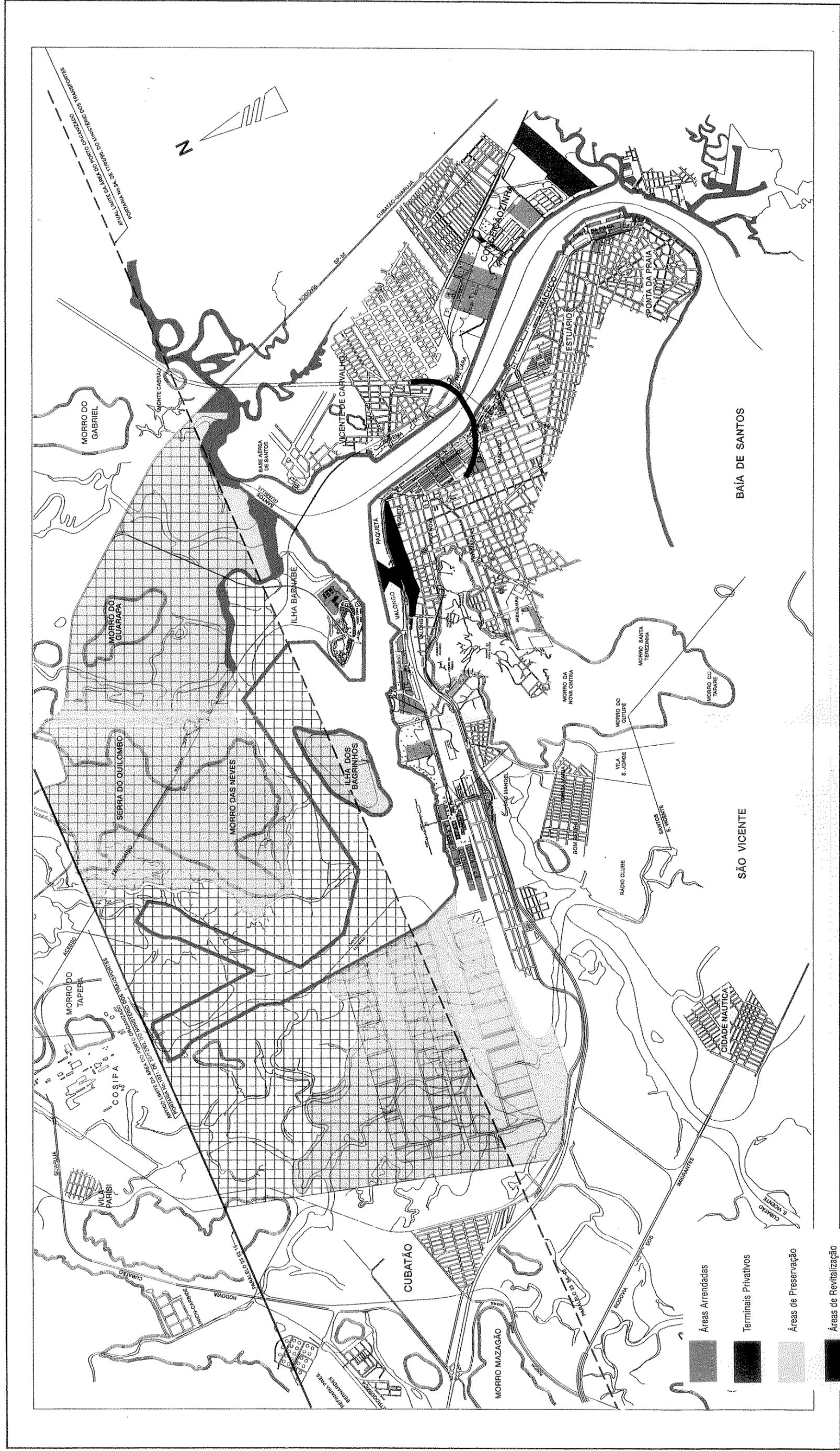


PORT OF SANTOS

- 101 - 102 - 103 - 104 - Alamoas berths
- 111 - 112 - Inflammables terminal
- 210 - 211 - 212 - 214 - Saboó berths
- 319 - 526 - Sucker
- 801 - 802 - Fertilizer terminal
- 811 - 812 - 813 - Container terminal

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANT

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANT



ANEXO 3 — LEGISLAÇÃO

Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993

Dispõe sobre regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências.

CAPÍTULO I DA EXPLORAÇÃO DO PORTO E DAS OPERAÇÕES PORTUÁRIAS

Art. 1º Cabe à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado.

§1º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I - 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 jurisdição de uma autoridade portuária;

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

III - OPERADOR PORTUÁRIO: a pessoa jurídica pré-qualificada para a execução de operação portuária na área do porto organizado;

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

V - 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.

§2º A concessão do porto organizado será sempre precedida de licitação realizada de acordo com a Lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 2º A prestação de serviços por operadores portuários e a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação, melhoramento e exploração de instalações portuárias, dentro dos limites da área do porto organizado, serão realizados nos termos desta lei.

Art. 3º Exercem suas funções no porto organizado, de forma integrada e harmônica, a Administração do porto, denominada autoridade portuária, e as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

CAPÍTULO II DAS INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS

Art. 4º Fica assegurado ao interessado o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar instalação portuária, dependendo:

I - de contrato de arrendamento, celebrado com a União, no caso de exploração direta, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, quando localizada dentro dos limites, da área do porto organizado;

II - de autorização do ministério competente, quando se tratar de terminal de uso privativo, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado.

§1º A celebração do contrato e a autorização a que se referem os incisos I e II deste artigo devem ser precedidos de consulta à autoridade aduaneira e ao poder público municipal e de aprovação do Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente - RIMA.

§2º A exploração da instalação portuária de que trata este artigo far-se-á sob uma das seguintes modalidades:

I - uso público;

II - uso privativo:

a) exclusivo, para movimentação de carga própria;

b) misto, para movimentação de carga própria e de terceiros.

§3º A exploração de instalação portuária de uso público fica restrita à área do porto organizado.

§4º São cláusulas essenciais no contrato a que se refere o inciso I do caput deste artigo, as relativas:

I - ao objeto, à área de prestação do serviço e ao prazo;

II - ao modo, forma e condições da exploração do serviço, com a indicação, quando for o caso, de padrões de qualidade e de metas e prazos para o seu aperfeiçoamento;

III - aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço;

IV - ao valor do contrato, nele compreendida a remuneração pelo uso da infra-estrutura a ser utilizada ou posta à disposição da referida instalação, inclusive a de proteção e acesso aquaviário;

V - à obrigação de execução das obras de construção, reforma, ampliação e melhoramento, com a fixação dos respectivos cronogramas de execução físico e financeiro;

VI - aos direitos e deveres dos usuários, com as obrigações correlatas do contratado e as sanções respectivas;

VII - à reversão de bens aplicados no serviço;

VIII - aos direitos, garantias e obrigações do contratante e do contratado, inclusive, quando for o caso, os relacionados com as previsíveis necessidades de futuras suplementações, alterações e expansões do serviço e conseqüente modernização, aperfeiçoamento e ampliação das instalações;

IX - à forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos e dos métodos e práticas de execução dos serviços;

X - às garantias para adequada execução do contrato;

XI - ao início, término e, se for o caso, às condições de prorrogação do contrato, que poderá ser feita uma única vez, por prazo máximo igual ao originalmente contratado, desde que prevista no edital de licitação e que o prazo total, incluído o da prorrogação, não exceda a cinquenta anos;

XII - à responsabilidade do titular da instalação portuária pela inexecução ou deficiente execução dos serviços;

XIII - às hipóteses de extinção do contrato;

XIV - à obrigatoriedade de prestação de informações de interesse da Administração do Porto e das demais autoridades no porto, inclusive as de interesse específico da Defesa Nacional, para efeitos de mobilização;

XV - à adoção e ao cumprimento das medidas necessárias à fiscalização aduaneira de mercadorias, veículos e pessoas;

XVI - ao acesso, pelas autoridades do porto, às instalações portuárias;

XVII - às penalidades contratuais e sua forma de aplicação;

XVIII - ao foro.

§5º O disposto no inciso VI do parágrafo anterior somente se aplica aos contratos para exploração de instalação portuária de uso público.

§6º Os investimentos realizados pela arrendatária de instalação portuária localizada em terreno da União localizado na área do porto organizado reverterão à União, observado o disposto na Lei que regulamenta o regime de concessão e permissão de serviços públicos.

Art. 5º O interessado na construção e exploração de instalação portuária dentro dos limites da área do porto organizado deve requerer à Administração do Porto a abertura da respectiva licitação.

§1º Indeferido o requerimento a que se refere o caput deste artigo cabe recurso, no prazo de quinze dias, ao Conselho de Autoridade Portuária de que trata a Seção I do Capítulo VI desta Lei.

§2º Mantido o indeferimento cabe recurso, no prazo de quinze dias, ao ministério competente.

§3º Na hipótese de o requerimento ou recurso não ser decidido nos prazos de trinta dias e sessenta dias, respectivamente, fica facultado ao interessado, a qualquer tempo, considerá-lo indeferido, para fins de apresentação do recurso a que aludem os parágrafos anteriores.

Art. 6º Para os fins do disposto no inciso II do art. 4º desta Lei, considera-se autorização a delegação, por ato unilateral, feita pela União a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.

§1º A autorização de que trata este artigo será formalizada mediante contrato de adesão, que conterá as cláusulas a que se refere os incisos I, II, III, V, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIV, XV, XVI, XVII e XVIII do Art. 4º desta Lei.

§2º Os contratos para movimentação de cargas de terceiros reger-se-ão, exclusivamente, pelas normas de direito privado, sem participação ou responsabilidade do poder público.

§3º As instalações de que trata o caput deste artigo ficarão sujeitas a fiscalização das autoridades aduaneira, marítima, sanitária, de saúde e de polícia marítima.

Art. 7º (VETADO)

CAPÍTULO III

Do Operador Portuário

Art. 8º Cabe aos Operadores Portuários a realização das operações portuárias previstas nesta Lei.

§1º É dispensável a intervenção de operadores portuários nas operações portuárias:

I - que, por seus métodos de manipulação, suas características de automação ou mecanização, não requeiram a utilização de mão-de-obra ou possam ser executadas exclusivamente pela própria tripulação das embarcações;

II - de embarcações empregadas:

a) na execução de obras de serviços públicos nas vias aquáticas do País, seja diretamente pelos poderes públicos, seja por intermédio de concessionários ou empreiteiros;

b) no transporte de gêneros de pequena lavoura e da pesca, para abastecer mercados de âmbito municipal;

c) na navegação interior e auxiliar;

d) no transporte de mercadorias líquidas a granel;

e) no transporte de mercadorias sólidas, quando a carga ou descarga for feita por aparelhos mecânicos automáticos, salvo quanto aos serviços de recheio, quando necessários;

III - relativas à movimentação de:

a) cargas em área sobre controle militar, quando realizadas por pessoal militar ou vinculado à organização militar;

b) materiais pelos estaleiros de construção e reparação naval;

c) peças sobressalentes, material de bordo, mantimentos e abastecimentos de embarcações;

IV - relativas ao abastecimento de aguada, combustíveis e lubrificantes à navegação.

§ 2º Caso o interessado entenda necessário a utilização de mão-de-obra complementar para execução das operações referidas no parágrafo anterior deve requisitá-la ao órgão gestor de mão-de-obra.

Art. 9º A pré-qualificação do operador portuário será efetuada junto à Administração do Porto, na forma de norma publicada pelo Conselho de Autoridade Portuária com exigências claras e objetivas.

§1º As normas de pre-qualificação referidas no caput deste artigo devem obedecer aos princípios da legalidade, moralidade e igualdade de oportunidade.

§2º A Administração do Porto terá trinta dias, contados do pedido do interessado, para decidir.

§3º Considera-se pré-qualificada como operador portuário a Administração do Porto.

Art. 10º A atividade de operador portuário obedece às normas do regulamento do porto.

Art. 11º O operador portuário responde perante:

I - a Administração do Porto, pelos danos culposamente causados à infra-estrutura, às instalações e ao equipamento de que a mesma seja titular ou que, sendo de propriedade de terceiro, se encontre a seu serviço ou sob sua guarda;

II - o proprietário ou consignatário da mercadoria, pelas perdas e danos que ocorrem durante as operações que realizar ou em decorrência delas;

III - o armador, pelas avarias provocadas na embarcação ou na mercadoria dada a transporte;

IV - o trabalhador portuário, pela remuneração dos serviços prestados e respectivos encargos;

V - o órgão local de gestão de mão-de-obra do trabalho avulso, pelas contribuições não recolhidas;

VI - os órgãos competentes, pelo recolhimento dos tributos incidentes sobre o trabalho portuário avulso;

Art. 12º O Operador Portuário é responsável, perante a autoridade aduaneira, pelas mercadorias sujeitas a controle ou uso exclusivo de área do porto onde se acham depositadas ou devam transitar.

Art. 13º Quando as mercadorias a que se referem o inciso II do art. 11 e o artigo anterior desta Lei estiverem em área controlada pela Administração do Porto e após o seu recebimento, conforme definido pelo regulamento de exploração do porto, a responsabilidade cabe à Administração do Porto.

Art. 14º O disposto nos artigos anteriores não prejudica a aplicação das demais normas legais referentes ao transportes marítimo, inclusive as decorrentes de convenções internacionais ratificadas, enquanto vincularem internacionalmente a República Federativa do Brasil

Art. 15º O serviço de movimentação de carga a bordo da embarcação deve ser executado de acordo com a instrução de seu comandante ou de seus prepostos, que serão responsáveis pela arrumação ou retirada da carga no que se refere à segurança da embarcação, quer no porto, quer em viagem.

Art. 16º O operador portuário é titular e responsável pela direção e coordenação das operações portuárias que efetuar.

Art. 17º Fica permitido às cooperativas formadas por trabalhadores portuários avulsos, registrados de acordo com esta lei, se estabelecerem como operadores portuários para a exploração de instalações portuárias, dentro ou fora dos limites da área do porto organizado.

CAPÍTULO V

DA GESTÃO DE MÃO-DE-OBRA DO TRABALHO PORTUÁRIO AVULSO

Art. 18º Os operadores portuários devem constituir, em cada porto organizado, um órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário, tendo como finalidade:

I - administrar o fornecimento da mão-de-obra do trabalhador portuário e do trabalhador portuário avulso;

II - manter com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;

III - promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro;

IV - selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;

V - estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso;

VI - expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário;

VII - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários.

Parágrafo único - No caso de vir a ser celebrado contrato, acordo, ou convenção coletiva de trabalho entre trabalhadores de serviços, este precederá o órgão gestor a que se refere o caput deste artigo e dispensará a sua intervenção nas relações entre capital e trabalho no porto.

Art. 19º Compete ao órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso:

I - aplicar, quando couber, normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, inclusive no caso de transgressão disciplinar as seguintes penalidades;

a) repreensão verbal ou por escrito;

b) suspensão do registro pelo período de dez a trinta dias;

c) cancelamento do registro;

II - promover a formação profissional e o treinamento multifuncional do trabalhador portuário, bem assim programas de realocação e de incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria;

III - arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, contribuições destinadas a incentivar o cancelamento do registro e a aposentadoria voluntária;

IV - arrecadar as contribuições destinadas ao custeio do órgão;

V - zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança do trabalho portuário avulso; e

VI - submeter à Administração do Porto e ao respectivo Conselho de Autoridade Portuária propostas que visem à melhoria da operação portuária e à valorização econômica do porto.

§1º O órgão não responde pelos prejuízos causados pelos trabalhadores portuários avulsos aos tomadores dos seus serviços ou a terceiros;

§2º O órgão responde, solidariamente com os operadores portuários, pela remuneração devida ao trabalhador portuário avulso.

§3º O órgão pode exigir dos operadores portuários, para atender a requisição de trabalhadores portuários avulsos, prévia garantia dos respectivos pagamentos.

Art. 20 - O exercício das atribuições previstas nos arts. 18 e 19 deste Lei, pelo órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário avulso, não implica vínculo empregatício com trabalhador portuário avulso.

Art. 21 - O órgão de gestão de mão-de-obra pode ceder trabalhador portuário avulso em caráter permanente, ao operador portuário.

Art. 22 - A gestão da mão-de-obra do trabalho portuário avulso deve observar as normas do contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 23 - Deve ser constituída, no âmbito do órgão de gestão de mão-de-obra, Comissão Paritária para solucionar litígios decorrentes da aplicação das normas a que se referem os arts. 18, 19 e 21 desta Lei.

§1º Em caso de impasse, as partes devem recorrer à arbitragem de ofertas finais.

§2º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência de qualquer das partes.

§3º Os árbitros devem ser escolhidos de comum acordo entre as partes e o laudo arbitral proferido para solução da pendência possui força normativa, independentemente de homologação judicial.

Art. 24 - O órgão de gestão de mão-de-obra terá, obrigatoriamente, um Conselho de Supervisão e uma Diretoria Executiva.

§1º O Conselho de Supervisão será composto por três membros titulares e respectivos suplentes, sendo cada um dos seus membros e respectivos suplentes indicados por cada um dos blocos a que se referem os incisos II a IV do art. 31 desta Lei, e terá por competência:

I - deliberar sobre a matéria contida no inciso V do art. 18 desta Lei;

II - baixar as normas a que se refere o art. 28 desta Lei;

III - fiscalizar a gestão dos diretores, examinar, a qualquer tempo, os livros e papéis do organismo, solicitar informações sobre quaisquer atos praticados pelos diretores ou seus prepostos.

§2º A Diretoria Executiva será composta por um ou mais diretores, designados o destituíveis, a qualquer tempo, pelo bloco dos prestadores de serviços portuários a que se refere o inciso II do art. 31 desta Lei, cujo prazo de gestão não será superior a três anos, permitida a redesignação.

§3º Os membros do Conselho de Supervisão, até o máximo de 1/3 (um terço), poderão ser designados para cargos de diretores.

§4º No silêncio do estatuto ou contrato social, competirá a qualquer diretor a representação do organismo e a prática dos atos necessários ao seu funcionamento regular.

Art. 25 - O Órgão de gestão de mão-de-obra é reputado de utilidade pública e não pode ter fins lucrativos, sendo-lhe vedada a prestação de serviços a terceiros ou o exercício de qualquer atividade não vinculada à gestão de mão-de-obra.

CAPÍTULO IV DO TRABALHO PORTUÁRIO

Art. 26 - O trabalho portuário de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações, nos portos organizados, será realizado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos.

Parágrafo único - A contratação de trabalhadores portuários de estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício a prazo indeterminado será feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados.

Art. 27 - O Órgão de gestão de mão-de-obra:

I - organizará e manterá cadastro de trabalhadores portuários habilitados ao desempenho das atividades referidas no artigo anterior;

II - organizará e manterá o registro dos trabalhadores portuários avulsos.

§1º A inscrição no cadastro do trabalhador portuário dependerá, exclusivamente, de prévia habilitação profissional do trabalhador interessado, mediante treinamento realizado em entidade indicada pelo órgão de gestão de mão-de-obra.

§2º O ingresso no registro do trabalhador portuário avulso depende de prévia seleção e respectiva inscrição no cadastro de que trata o inciso I deste artigo, obedecidas a disponibilidade de vagas e a ordem cronológica de inscrição no cadastro.

§3º A inscrição no cadastro e o registro do trabalhador portuário extingue-se por morte, aposentadoria ou cancelamento.

Art. 28 - A seleção e o registro do trabalhador portuário avulso serão feitos pelo órgão de gestão de mão-de-obra avulsa, de acordo com as normas que forem estabelecidas em contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho.

Art. 29 - A remuneração, a definição das funções, a composição dos ternos e as demais condições do trabalho portuário avulso serão objeto de negociação entre as entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários.

CAPITULO VI
DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

SEÇÃO I
DO CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA - CAP

Art. 30 - Será instituído, em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, um Conselho de Autoridade Portuária.

§1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

- I - baixar o regulamento de exploração;
- II - homologar o horário de funcionamento do porto;
- III - opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
- IV - promover a racionalização E A otimização do uso das instalações portuárias;
- V - fomentar a ação industrial e comercial do porto;
- VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;
- VII - desenvolver mecanismos para atração de cargas;
- VIII - homologar os valores das tarifas portuárias;
- IX - manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária;
- X - aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;
- XI - promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;
- XII - assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;
- XIII - estimular a competitividade;
- XIV - indicar 1 (um) membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o Conselho de Administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal;
- XV - baixar seu regimento interno;
- XVI - pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto.

§2º Compete, ainda ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema roll-on roll-off.

§3º O representante dos trabalhadores a que se refere o inciso XIV do § 1º deste artigo será indicado pelo respectivo sindicato de trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado.

Art. 31 - O Conselho de Autoridade Portuária será constituído pelos seguintes blocos de membros titulares e respectivos suplentes:

I - bloco do poder público, sendo:

- a) um representante do Governo Federal, que será o presidente do Conselho;
- b) um representante do Estado onde se localiza o porto;
- c) um representante dos Municípios onde se localiza o porto ou os portos organizados abrangidos pela concessão;

II - bloco dos operadores portuários, sendo:

- a) um representante da Administração do Porto;
- b) um representante dos armadores;
- c) um representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto;

d) um representante dos demais operadores portuários;

III - bloco da classe dos trabalhadores portuários, sendo:

- a) dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos;
- b) dois representantes dos demais trabalhadores portuários;

IV - bloco dos usuários dos serviços portuários e afins, sendo:

- a) dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias;
- b) dois representantes dos proprietários e consignatários de mercadorias;
- c) um representante dos terminais retroportuários.

§1º Para os efeitos do disposto neste artigo, os membros do Conselho serão indicados:

I - pelo ministério competente, Governadores de Estado e Prefeitos Municipais, no caso do inciso I do caput deste artigo;

II - pelas entidades de classe das respectivas categorias profissionais e econômicas, nos casos dos incisos II e III do caput deste artigo;

III - pela Associação de Comércio Exterior - AEB, no caso do inciso IV, alínea a do caput deste artigo;

IV - pelas associações comerciais locais, no caso do inciso IV, alínea b do caput deste artigo.

§2º Os membros do Conselho serão designados pelo ministério competente para um mandato de dois anos, podendo ser reconduzidos por igual ou iguais períodos.

§3º Os membros do conselho não serão remunerados, considerando-se de relevante interesse público os serviços prestados.

§4º As deliberações do Conselho serão tomadas de acordo com as seguintes regras:

I - cada bloco terá direito a um voto;

II - o presidente do Conselho terá um voto de qualidade.

§5º As deliberações do Conselho serão baixadas em ato do seu presidente.

Art. 32 - Os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) instituirão Centros de Treinamento Profissional destinados à formação e aperfeiçoamento de pessoal para o desempenho de cargos e o exercício de funções e ocupações peculiares às operações portuárias e suas atividades correlatas.

Seção II

DA ADMINISTRAÇÃO DO PORTO ORGANIZADO

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

§1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;

II - assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;

III - pré-qualificar os operadores portuários;

IV - fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;

V - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao OGMO;

VI - fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;

VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VIII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;

IX - organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;

X - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessam o porto;

XI - autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída - inclusive a atracação e desatracação -, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na movimentação considerada prioritária em situações de assistência e salvamento de embarcação;

XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XIII - lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;

XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhe forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária; e

XV - estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público.

§2º O disposto no inciso XI do parágrafo anterior não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§3º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar ou garantir aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§4º Para efeito do disposto no inciso XI deste artigo, as autoridades no porto devem criar mecanismo permanente de coordenação e integração das respectivas funções, com a finalidade de agilizar a fiscalização e a liberação das pessoas, embarcações e mercadorias.

§5º Cabe a Administração do Porto, sob coordenação:

I - Autoridade Marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

c) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade; e

d) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto.

II - da autoridade aduaneira:

a) delimitar a área de alfandegamento do porto;

b) organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas, na área do porto.

Art. 34 - É facultado o arrendamento, pela Administração do Porto, sempre através de licitação, de terrenos e instalações portuárias localizadas dentro da área do porto, para utilização não afeta às operações portuárias, desde que previamente consultada a administração aduaneira.

SEÇÃO III

DA ADMINISTRAÇÃO ADUANEIRA NOS PORTOS ORGANIZADOS

Art. 35 - A administração aduaneira, nos portos organizados, será exercida nos termos da legislação específica.

Parágrafo único - A entrada ou saída de mercadorias procedentes ou destinadas ao exterior, somente poderá efetuar-se em portos ou terminais alfandegados.

Art. 36 - Compete ao Ministério da Fazenda, por intermédio das repartições aduaneiras:

I - cumprir e fazer cumprir a legislação que regula a entrada, a permanência e a saída de quaisquer bens ou mercadorias do país;

II - fiscalizar a entrada, a permanência, a movimentação e a saída de pessoas, veículos, unidade de carga e mercadorias, sem prejuízo das atribuições das outras autoridades no porto;

III - exercer a vigilância aduaneira e promover a repressão ao contrabando, ao descaminho e ao tráfico de drogas, sem prejuízo das atribuições de outros órgãos;

IV - arrecadar os tributos incidentes sobre o comércio exterior;

V - proceder ao despacho aduaneiro na importação e na exportação;

VI - apurar responsabilidades tributárias decorrentes de avaria, quebra ou falta de mercadorias, em volumes sujeitos a controle aduaneiro;

VII - proceder à de mercadoria em situação irregular, nos termos da legislação fiscal aplicável;

VIII - autorizar a remoção de mercadorias da área do porto para outros locais, alfandegados ou não, nos casos e na forma prevista na legislação aduaneira;

IX - administrar a aplicação, às mercadorias importadas ou a exportar, de regimes suspensivos, exonerativos ou devolutivos de tributos;

X - assegurar, no plano aduaneiro, o cumprimento de tratados, acordos ou convenções internacionais; e

XI - zelar pela observância da legislação aduaneira e pela defesa dos interesses fazendários nacionais.

§1º O alfandegamento de portos organizados, pátios, armazéns, terminais e outros locais destinados à movimentação e armazenagem de mercadorias importadas ou destinadas à exportação será efetuado após o cumprimento dos requisitos previstos na legislação específica;

§2º no exercício de suas atribuições, a Autoridade Aduaneira terá livre acesso a quaisquer dependências do porto e às embarcações atracadas ou não, bem como aos locais onde se encontrem mercadorias procedentes do exterior ou a ele destinadas, podendo, quando julgar necessário, requisitar papéis, livros e outros documentos, inclusive, se for preciso, o apoio de força pública federal, estadual ou municipal;

CAPÍTULO VII DAS INFRAÇÕES E PENALIDADES

Art. 37 - Constitui infração toda a ação ou omissão, voluntária ou involuntária, que importe:

I - na realização de operações portuárias com infringência ao disposto nesta Lei ou com inobservância dos regulamentos do porto;

II - na recusa, por parte do órgão de gestão de mão-de-obra, da distribuição de trabalhadores a qualquer operador portuário, de forma não justificada;

III - na utilização de terrenos, área, equipamentos e instalações localizadas na área do porto, com desvio de finalidade ou com desrespeito à lei ou aos regulamentos.

§1º Os regulamentos do porto não poderão definir infração ou cominar penalidade que não esteja autorizada ou prevista em lei.

§2º Responde pela infração, conjunta ou isoladamente, qualquer pessoa física ou jurídica que, intervindo na operação portuária, concorra para a sua prática ou dela se beneficie.

Art. 38 - Os infrações estão sujeitas as seguintes penas, aplicáveis separada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade da falta:

I - advertência;

II - multa, de 100 (cem) até 20.000 (vinte mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIR;

III - proibição de ingresso na área do porto por período de trinta a cento e oitenta dias;

IV - suspensão da atividade de operador portuário, pelo período de trinta a cento e oitenta dias;

V - cancelamento do credenciamento do operador portuário.

Art. 39 - Compete à Administração do Porto:

I - determinar a pena ou as penas aplicáveis ao infrator ou a quem deva responder pela infração, nos termos da lei;

II - fixar a quantidade da pena, respeitados os limites legais.

Art. 40 - Apurando-o, no mesmo processo, a prática de duas ou mais infrações, pela mesma pessoa física ou jurídica, aplicam-se, cumulativamente, as penas a elas cominadas, se as infrações não forem idênticas.

§1º Quando se tratar de infração continuada em relação à qual tenham sido lavrados diversos autos ou representações, serão eles reunidos em um só processo, para imposição da pena.

§2º Considerar-se-ão continuadas as infrações quando se tratar de repetição de falta ainda não apurada ou que seja objeto de processo, de cuja instauração o infrator não tenha conhecimento, por meio de intimação.

Art. 41 - Da decisão da Administração do Porto que aplicar a penalidade caberá recurso voluntário, no prazo de trinta dias contados da intimação, para o Conselho de Autoridade Portuária, independentemente de garantia de instância.

Art. 42 - Na falta de pagamento de multa no prazo de trinta dias a partir da ciência, pelo infrator, da decisão final que impuser a penalidade, terá lugar o processo de execução.

Art. 43 - As importâncias pecuniárias resultantes da aplicação das multas previstas neste Lei reverterão para a Administração do Porto.

Art. 44 - A aplicação das penalidades previstas nesta Lei, e seu cumprimento, não prejudica, em caso algum, a aplicação das penas cominadas para o mesmo fato pela legislação aplicável.

CAPÍTULO VIII **DAS DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 45 - O operador portuário não poderá locar ou tomar mão-de-obra sob o regime de trabalho temporário (Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1.974)

Art. 46 - (VETADO)

CAPÍTULO IX **DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS**

Art. 47 - É fixado o prazo de noventa dias contados da publicação desta Lei para a constituição dos órgãos locais de gestão da mão-de-obra do trabalho portuário avulso.

Parágrafo único - Enquanto não forem constituídos os referidos órgãos, suas competências serão exercidas pela respectiva Administração do Porto.

Art. 48 - Os atuais contratos de exploração de terminais ou embarcadores de uso privativo deverão ser adaptados, no prazo de até cento e oitenta dias, às disposições desta Lei, assegurado aos titulares o direito de opção por qualquer das formas de exploração previstas no inciso II do § 2º do art. 4º desta Lei.

Art. 49 - Na falta de contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho, deverá ser criado o órgão gestor a que se refere o art. 18 desta Lei no nonagésimo dia a contar da publicação desta Lei.

Art. 50 - Fica o Poder Executivo autorizado a desmembrar as atuais concessões para exploração de portos.

Art. 51 - As Administrações dos portos organizados devem adotar estruturas de tarifas adequadas aos respectivos sistemas operacionais, em substituição ao modelo tarifário previsto no Decreto nº 24.508, de 29 de junho de 1934, e suas alterações.

Parágrafo único - As novas estruturas tarifárias deverão ser submetidas à apreciação dos respectivos Conselhos de Autoridade Portuária, dentro do prazo de sessenta dias.

Art. 52 - A alíquota do Adicional de Tarifa Portuária - ATP (Lei nº 7.700, de 21 de dezembro de 11.988), é reduzida para:

I - em 1993, 40% (quarenta por cento);

II - em 1994, 30% (trinta por cento);

III - em 1995, 20% (vinte por cento).

§ 1º A partir do exercício de 1993, os recursos do ATP serão aplicados no porto organizado que lhes deu origem, nos seguintes percentuais:

I - 30% (trinta por cento) em 1993;

II - 40% (quarenta por cento) em 1994;

III - 50% (cinquenta por cento) em 1995;

IV - 60% (sessenta por cento) em 1996;

V - 70% (setenta por cento) a partir do exercício de 1997.

§ 2º O ATP não incide sobre operações portuárias realizadas com mercadorias movimentadas em instalações portuárias localizadas fora da área do porto organizado¹⁵⁸.

Art. 53 - O Poder Executivo promoverá, no prazo de cento e oitenta dias, a adaptação das atuais concessões, permissões e autorizações às disposições dessa lei.

Art. 54 - É assegurada a inscrição no cadastro de que trata o inciso I do art. 27 desta Lei aos atuais integrantes de forças supletivas que, matriculados, credenciados ou registrados, complementam o trabalho dos efetivos.

Art. 55 - É assegurado o registro de que trata o inciso II do art. 27 desta Lei aos atuais trabalhadores portuários avulsos matriculados, até 31 de dezembro de 1990, na forma da lei, junto aos órgãos competentes, desde que estejam comprovadamente exercendo a atividade em caráter efetivo desde aquela data.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não abrange os trabalhadores portuários aposentados.

Art. 56 - É facultado aos titulares de instalações portuárias de uso privativo a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho das respectivas categorias econômicas preponderantes.

Parágrafo único - Para os efeitos do disposto neste artigo, as atuais instalações portuárias de uso privativo devem manter, em caráter permanente, a atual proporção entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos.

Art. 57 - No prazo de cinco anos contados a partir da publicação desta lei, a prestação de serviços por trabalhadores portuários deve buscar, progressivamente, a multifuncionalidade do trabalho, visando adequá-lo aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade.

§ 1º Os contratos, as convenções e os acordos coletivos de trabalho deverão estabelecer os processos de implantação progressiva da multifuncionalidade do trabalho portuário de que trata o caput deste artigo.

¹⁵⁸ O art 52 foi revogado pelo art. 3 da lei nº 9309 de 2 de outubro de 1996.

§ 2º Para os efeitos do disposto neste artigo a multifuncionalidade deve abranger as atividades de capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, vigilância de embarcações e bloco.

§ 3º Considera-se:

I - 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 e entrega, bem como o carregamento e descarga de embarcações, quando efetuados por aparelhamento portuário;

II - 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;

III - 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;

IV - Conserto de Carga: o reparo e restauração das embalagens de mercadorias, nas operações de carregamento e descarga de embarcações, reembalagem, marcação, remarcação, caribagem, etiquetagem, abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição;

V - 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 embarcação;

VI - 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.

Art. 58 - fica facultado aos trabalhadores avulsos, registrados em decorrência do disposto no art. 55 desta lei, requerem ao organismo local de gestão de mão-de-obra, no prazo de até 1(um) ano contado da vigência do adicional a que se refere o art. 61, o cancelamento do respectivo registro profissional.

Parágrafo único - O Poder Executivo poderá antecipar o início do prazo estabelecido neste artigo.

Art. 59 - É assegurada trabalhadores portuários avulsos que requeiram o cancelamento do registro nos termos do artigo anterior:

I - indenização correspondente a Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros), a ser paga de acordo com as disponibilidades do Fundo previsto no art. 64 desta Lei;

II - o saque do saldo de suas contas vinculadas do FGTS, de que dispõe a Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1.990.

§ 1º O valor da indenização de que trata o inciso I, deste artigo será corrigido monetariamente, a partir de julho de 1992, pela variação mensal do Índice de Reajuste do Salário Mínimo - IRSM, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 2º O cancelamento do registro somente surtirá efeito a partir do recebimento, pelo trabalhador portuário avulso, da indenização.

§ 3º A indenização de que trata este artigo é isenta de tributos da competência da União.

Art. 60 - O trabalhador portuários avulso que tenha requerido o cancelamento do registro nos termos do art. 58 desta Lei, para constituir sociedade comercial cujo objeto seja o valor correspondente a Cr\$ 12.000.000,00 (doze milhões de cruzeiros), corrigidos na forma do disposto no § 1º do artigo anterior, mediante prévia comprovação da subscrição de capital mínimo equivalente ao valor total a que faça jus.

Art. 61 - É criado o Adicional de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - AITP destinado a atender aos encargos de indenização pelo cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso, nos termos desta Lei.

Parágrafo único - O AITP terá vigência pelo período de 4 (quatro) anos, contados do início do exercício financeiro seguinte ao da publicação desta lei.

Art. 62 - O AITP é um adicional ao custo das operações de carga e descarga realizadas com mercadorias importadas ou exportadas, objeto do comércio na navegação de longo curso.

Art. 63 - O adicional incide nas operações de embarque e desembarque de mercadorias importadas ou exportadas por navegação de longo curso, à razão de 0,7 (sete décimos) de UFIR por tonelada de granel líquido e 0,6 (seis décimos) de UFIR por tonelada de carga geral, solta ou unitizada.

Parágrafo único - Para os efeitos deste artigo, considera-se transporte fluvial, lacustre e de cabotagem a ligação que tem origem e destino em porto brasileiro.

Art. 65 - O AITP será recolhido pelos operadores portuários responsáveis pela carga ou descarga das mercadorias até dez dias após a entrada da embarcação no porto de carga ou descarga em agência do Banco do Brasil S.A., na praça de localização do porto.

§ 1º Dentro do prazo previsto neste artigo, os operadores portuários deverão apresentar à receita Federal o comprovante do recolhimento do AITP.

§ 2º O atraso no recolhimento do AITP importará na inscrição do débito em Dívida Ativa, para efeito de cobrança executiva, nos termos da legislação em vigor.

§ 3º Na cobrança executiva a dívida fica sujeita à correção monetária, juros de mora de 1% (um por cento) ao mês e multa de 20% (vinte por cento) sobre a importância devida.

§ 4º Os órgãos da Receita Federal não darão seguimento a despachos de mercadorias importadas ou exportadas, sem comprovação do pagamento do AITP.

Art. 66 - O produto da arrecadação do AITP será recolhido ao Fundo de que trata o art. 67 desta lei.

Art. 67 - É criado o Fundo de Indenização do Trabalhador Portuário Avulso - FITP, de natureza contábil, destinado a prover recursos para indenização do cancelamento do registro do trabalhador portuário avulso, de que trata esta Lei.

§ 1º São recursos do Fundo:

I - o produto da arrecadação do AITP;

II - (VETADO)

III - o produto do retorno das suas aplicações financeiras;

IV - a reversão dos saldos anuais não aplicados.

§ 2º Os recursos disponíveis do Fundo poderão ser aplicados em títulos públicos federais ou em outras operações aprovadas pelo Ministro da Fazenda.

§ 3º O Fundo terá como gestor o Banco do Brasil S.A.

Art. 68 - Para os efeitos previstos neste Lei, o órgãos de gestão de mão-de-obra informarão ao gestor do Fundo o nome e a qualificação do beneficiário da indenização, bem assim a data do requerimento a que se refere o art. 58 desta lei.

Art. 69 - As administrações dos portos organizados estabelecerão planos de incentivo financeiro para o desligamento voluntário de seus empregados, visando o ajustamento de seus quadros às medidas previstas em lei.

Art. 70 - É assegurado aos atuais trabalhadores portuários em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado a inscrição no registro a que se refere o inciso II do art. 27 desta lei, em qualquer dos órgãos locais de gestão de mão-de-obra, a sua livre escolha, no caso de demissão sem justa causa.

Art. 71 - O registro de que trata o inciso II do caput do art. 27 desta Lei abrange os atuais trabalhadores integrantes dos sindicatos de operários avulsos em capatazia, bem como a atual categoria de armadores.

Art. 72 - (VETADO)

Art. 73 - O BNDES, por intermédio do FINAME, financiará, com prioridade, os equipamentos portuários.

Art. 74 - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 75 - Ficam revogados no prazo de cento e oitenta dias contados da publicação desta lei, os art. 254 a 292 e o inciso VIII do art. 544 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Art. 76 - Ficam revogados, também os Decretos nº 24.324, de 1º de junho de 1934, 24.447, de 22 de junho de 1934, 24.508, de 29 de junho de 1934, 24.511, de 29 de junho de 1934, e 24.599, de 6 de julho de 1934; os Decretos-leis nºs. 6.460, de 2 de maio de 1994 e 8.439, de 24 de dezembro de 1945; as Leis nºs 1.561, de 21 de fevereiro de 1952, 2.162, de 4 de janeiro de 1954, 2.191, de 5 de março de 1954 e 4.127, de 27 de agosto de 1962; os Decretos-leis nºs. 3, de 27 de janeiro de 1966, 5, de 4 de abril de 1966 e 83, de 26 de dezembro de 1966; a Lei nº 5.480, de 10 de agosto de 1968; os incisos VI e VII do art. 1º do Decreto-lei nº 1.143, de 30 de dezembro de 1970; as Leis nºs. 6.222, de 10 de julho de 1975 e 6.914, de 27 de maio de 1981, bem como as demais disposições em contrário.