UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – UFBA
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA 05

JOSÉ VIEIRA DE SANTANA NETO

A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL:
UM ESTUDO DOS IMPACTOS DA PRIVATIZAÇÃO DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA NO PORTO DE SALVADOR

Salvador
2005

JOSÉ VIEIRA DE SANTANA NETO

A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL:
UM ESTUDO DOS IMPACTOS DA PRIVATIZAÇÃO DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA NO PORTO DE SALVADOR

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Alban Suarez

Salvador
2005

Escola de Administração - UFBA

S232
Santana Neto, José Vieira de
A lei 8.630/93 e a modernização portuária no Brasil: um estudo dos impactos da privatização da operação portuária na movimentação da carga conteinerizada no Porto Público Organizado de Salvador / José Vieira de Santana Neto. - 2005.

141 f. : il.
Orientador: Profº. Dr. Marcus Alban Suarez.
Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2005.

1. Portos – Salvador (BA) - Administração. 2. Brasil. Lei n. 8630, de 25 de fevereiro de 2003. 3. Concorrência I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Suarez, Marcus Alban. III. Título.

387.1098142
CDD 20 ed.

TERMO DE APROVAÇÃO

JOSÉ VIEIRA DE SANTANA NETO

A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL: UM ESTUDO DOS IMPACTOS DA PRIVATIZAÇÃO DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA NO PORTO PÚBLICO ORGANIZADO DE SALVADOR

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração, Universidade Federal da Bahia (UFBA), pela seguinte banca examinadora:

Marcus Alban Suarez – Orientador _____

Doutor em Economia, Universidade de São Paulo, USP, Brasil

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Rogério Hermida Quintella _____

Doutor em Gerenciamento Estratégico, University Of Brighton, U.B., Inglaterra

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Sergio Fraga Santos Faria - Convidado _____

Mestre em Engenharia de Produção, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, PUC-RJ, Brasil

Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Salvador _____ de _____de 2005.

Aos meus pais, Lygia e Zitelmann, que me deram o norte da vida.

A Adenil, esposa e companheira ímpar na caminhada da vida.

Aos meus filhos Daniela, Gabriela e Claudio, José Zitelmann e Gabrielli, e João Paulo a certeza da continuidade.

A meu neto Mateus, a certeza de que a vida vale a pena ser vivida.

AGRADECIMENTOS

Aos Membros do Conselho de Autoridade Portuária de Salvador e Aratu pela confiança e cuidado com suas contribuições que foram decisivas para a realização desta pesquisa.

Ao Professor Dr. Marcus Alban Suarez, mestre, orientador e amigo, que sempre me incentivou a concluir esta jornada e, com objetividade, soube me conduzir na realização deste trabalho.

À Faculdade de Tecnologia Empresarial (FTE), que colaborou, financeiramente, com a realização deste mestrado e aos seus professores e alunos, mestres-aprendizes, com cuja vivência tenho me enriquecido dia após dia.

Aos meus colegas Professores Ernani Coelho Neto, e Landulfo Alves de Almeida e, de modo especial, ao Professor Angelo Oliva, pelo incentivo, paciência e compreensão na etapa final desta dissertação.

Por fim, agradeço à minha esposa Adenil, companheira, parceira e incentivadora, que, soube me apoiar, encorajar e, acima de tudo, aceitou dividir nossos momentos com a realização desta dissertação.

“ O estrangulamento dos portos brasileiros exige ações mais profundas. E isso é viável.

Os portos de Salvador e Aratu provaram que o problema tem solução. Mediante uma saudável conjugação de esforços entre usuários, operadores portuários e Justiça do Trabalho, a competência da administração da mão-de-obra foi definitivamente transferida para o Órgão Gestor, nos termos da Lei dos Portos.”

Antonio Ermírio de Moraes (1998).

“A logística, o transporte e o processo de globalização podem ser divididos, com toda a certeza em dois tempos, um pré-contêiner e um pós-contêiner.”

Samir Keedi (2004).

“Não é o mais forte da espécie que sobrevive, nem o mais inteligente; é o que melhor se adapta à mudança.”

Charles Darwin, Teoria da Evolução das Espécies.

R E SU M O

Esta dissertação tem por objetivo analisar os impactos causados no Porto de Salvador, no segmento da carga conteineirizada, a partir das mudanças institucionais ocorridas nos portos brasileiros com a promulgação da Lei 8.630, também conhecida como Lei de Modernização dos Portos Brasileiros. Trata-se de um estudo de caso a respeito dos resultados alcançados e dos problemas surgidos após a promulgação da lei, no porto de Salvador, a partir da visão dos representantes do Conselho de Autoridade Portuária. Utilizando como instrumento de coleta de dados entrevistas com representantes de cada bloco que compõe este Conselho, concluiu-se que, a partir da promulgação da Lei 8.630, houve aumento da produtividade e uma redução de custos na movimentação da carga conteineirizada, fruto dos investimentos que foram realizados no porto de Salvador pela iniciativa privada. No entanto, esses avanços, segundo os entrevistados, não se distribuíram uniformemente entre os diversos elos da cadeia logística que utilizam o modal marítimo. Sendo esse um estudo exploratório, não se pretende esgotar a análise das deficiências e desvios identificados como resultado do fim do monopólio estatal na operação da carga conteineirizada, mas contribuir para o avanço do conhecimento sobre a importância de portos eficazes como um dos pólos catalisadores do desenvolvimento econômico regional e local.

Palavras – chave: Modernização dos Portos; Privatização da Operação Portuária; Investimentos; Competitividade; Defesa da Concorrência.

A B S T R A C T

This dissertation is aimed at analyzing the impacts caused on the *Porto Publico Organizado de Salvador* (Organized Public Port of Salvador), in the segment of containerized cargo, as of the institutional changes that occurred in the Brazilian ports with the enactment of Law n. 8. 630, also known as Law of Modernization of Brazilian Ports. It is a case study related to the results achieved and the problems that appeared after the enactment of the law, in the port of Salvador, from the view of the representatives of the Council of Port Authority. Using interviews with representatives of such Council as an instrument for data gathering, the conclusion is that, as of the enactment of Law n. 8.630, there was an increase of productivity and a reduction of costs in the movement of containerized cargo, a result of the investments that were made in the port of Salvador by the private sector. However, such advances, according to the interviewees, were not distributed uniformly among the various links of the logistic chain that use the maritime mode. Since this is an exploratory study, it is not intended to wear out the analysis of the deficiencies and deviations identified as a result of the end of state monopoly in the operation of containerized cargo, but to contribute to the advance of knowledge on the importance of efficient ports in the logistic matrix of foreign trade.

Key words: Modernization of the Ports; Privatization of Port Operation; Investments; Competitiveness; Defense of Competition.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Empilhamento de contêineres mediante a utilização de *reach stacker* 40

Figura 2 – Utilização da *reach stacker* para colocação de *contêiner* no caminhão 40

Figura 3 – Operação conjunta de *reach stackers* para movimentação de cilindro mestre para usina cimenteira (70 tons) 41

Figura 4 – Vista aérea da ponta sul do Porto de Salvador com *Porteiner* em operação 42

Figura 5 – *Porteine*r em operação noturna 43

Figura 6 - Movimentação de carga no porto de Salvador no período de 1999 a 2004 76

Figura 7 - Movimentação de *contêiner* em TEU no porto de Salvador no período de 1999 a 2004 77

Figura 8 – Mapa Geral do Estudo 86

Figura 9 - Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 90

Figura 10 - Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 92

Figura 11 - Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 95

Figura 12 - Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado 99

Figura 13 - Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de *Contêineres* no Porto de Salvador 102

Figura 14 - Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado 105

Figura 15 - Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador 108

Figura 16 - Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo 111

Figura 17 - O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário? 114

Figura 18 - Análise do Papel do CAP 117

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Resumo das Categorias de Análise 89

Quadro 2 - Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 91

Quadro 3 - Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 93

Quadro 4 - Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 95

Quadro 5 - Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado 100

Quadro 6 - Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de Contêineres no Porto de Salvador 103

Quadro 7 - Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado 106

Quadro 8 - Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador 108

9 - Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo 112

Quadro 10 - O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário 114

Quadro 11 - Análise do Papel do CAP 117

Quadro 12 - Outros Comentários Sobre o Tema 120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Principais Portos Brasileiros em Movimentação de *Contêineres* – 1990/1996 55

Tabela 2 - Principais Portos Brasileiros em Movimentação de *Contêineres* – 1997/2003 56

Tabela 3 - Disponibilidade de Portêineres por País/Região - 1996 61

Tabela 4 - Estatísticas anuais de movimentações de cargas – Porto de Salvador 69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

20´- 20 pés ou 1 TEU (*twenty equivalent unit)* unidade de medida equivalente à um contêiner de 20 pés

40´ - 40 pés, 1 FEU ou 2 TEU *(forty equivalent unit)*

ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas

ABTP – Associação Brasileira de Terminais Portuários

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários

AP – Autoridade Portuária

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAP – Conselho de Autoridade Portuária

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

CND - Conselho Nacional de Desestatização

CODEBA – Companhia Docas do Bahia

CMM – Comissão da Marinha Mercante

CNI – Confederação Nacional da Indústria

CRTM - Conselho Regional do Trabalho Marítimo

CSTM - Conselho Superior do Trabalho Marítimo

DNPN – Departamento Nacional de Portos e Navegação

DNTA - Departamento Nacional de Transporte Aquaviário

DTM - Delegacia do Trabalho Marítimo

FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia

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

GEMPO – Grupo Executivo para a Modernização dos Portos

INMETRO – Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Indústria

ISO – *International Organization for Standarzation.*

OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-Obra

OGMOSA – Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso dos Portos de Salvador e Aratu

OTM – Operador de Transporte Multimodal

PICE – Política Industrial e de Comércio Exterior

PNDE – Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico

PORTOBRÁS - Empresa de Portos do Brasil S/A

PROAP - Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias

PSI – Processo de Substituição das Importações

SCM – *Supply Chain Management* – Cadeia logística de suprimento

SINDOPSA – Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu

SUNAMAM – Superintendência da Marinha Mercante

TECON – Terminal especializado de contêineres

THC - *Terminal Handling Charger*

TPA - Trabalhadores Portuários Avulsos

UFBA – Universidade Federal da Bahia

USUPORT – Associação de Usuários dos Terminais Portuários de Salvador

S U M Á R I O

APRESENTAÇÃO 18

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO 20

1.1 A IMPORTÂNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO NOS TRANSPORTES E NA ECONOMIA 20

1.2 EVOLUÇÃO E OBSOLESCÊNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO NO BRASIL 21

1.3 A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO 23

1.4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS 25

CAPÍTULO 2 A EVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES E O SUBSETOR PORTUÁRIO NO MUNDO 29

2.1 BREVE HISTÓRICO DO SUBSETOR NO MUNDO 29

2.2 OS SISTEMAS MULTIMODAIS E A REVOLUÇÃO DOS CONTÊINERES 31

2.2.1 A Intermodalidade, a Multimodalidade e o Transbordo: Diferentes Formas de uma Eficiente Logística 32

2.2.1.1 O Transporte Intermodal 32

2.2.1.2 O Transporte Multimodal 33

2.2.1.3 As Operações de Transbordo 35

2.2.2 A Revolução dos *Contêineres* 36

2.2.2.1 Padronização e características gerais 38

2.2.2.2 Elementos fundamentais da movimentação de contêineres 39

2.2.3 Vantagens da Conteinerização da Carga Geral 41

2.3 OS IMPACTOS TECNOLÓGICOS E EMPRESARIAIS NO SUBSETOR PORTUÁRIO 43

CAPÍTULO 3 A EVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES E O SUBSETOR PORTUÁRIO NO BRASIL 46

3.1 O PAPEL DOS PORTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL 46

3.2 A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA OS PORTOS 47

3.3 A GESTÃO PORTUÁRIA E A QUESTÃO SINDICAL 48

3.4 A CRISE FISCAL DO ESTADO E A OBSOLESCÊNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO 50

CAPÍTULO 4 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE MODERNIZAÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO 53

4.1 INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E AS NOVAS EXIGÊNCIAS PARA O SETOR PORTUÁRIO 53

4.2 A LEI 8.630 E SEUS OBJETIVOS 57

4.3 A FILOSOFIA DA LEI 8.630 58

4.4 A PASSAGEM DA OPERAÇÃO DIRETA PARA O SETOR PRIVADO 60

4.5 O REORDENAMENTO DA QUESTÃO SINDICAL 62

CAPÍTULO 5 A LEI 8.630 E A EVOLUÇÃO DO PORTO DE SALVADOR 65

5.1 O PORTO DE SALVADOR: SUAS CARACTERÍSTICAS E O CENÁRIO PRÉ-LEI 8.630 65

5.1.1 Área do Porto Organizado 67

5.1.2 Localização 68

5.1.3 O Cenário Pré-lei 8.630 69

5.2 AS TRANSFORMAÇÕES EMPREENDIDAS A PARTIR DA NOVA LEI 70

5.3 O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SINDICAL 72

5.4 A REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL E OPERACIONAL 74

5.5 OS IMPACTOS EM TERMOS DE DESEMPENHO NA MOVIMENTAÇÃO DE CARGA 75

5.6 OS PROBLEMAS DO MARCO REGULATÓRIO – A QUESTÃO DO THC2 77

5.7 O PORTO DE SALVADOR E A REVITALIZAÇÃO DO COMÉRCIO 80

CAPÍTULO 6 PESQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO 82

6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 82

6.2 ASPECTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO 84

6.3 A ANÁLISE DE CONTEÚDO APLICADA À AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA LEI 8.630 NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA 85

6.3.1 Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 90

6.3.2 Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 92

6.3.3 Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador 95

6.3.4 Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado 99
6.3.4.1 Classificação Positiva 100
6.3.4.2 Classificação Negativa 101
6.3.5 Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de Contêineres no Porto de Salvador 102
6.3.6 Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado 105
6.3.7 Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador 108
6.3.8 Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo 111
6.3.9 O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário? 114
6.3.10 Análise do Papel do CAP 117
6.3.11 Outros Comentários Sobre o Tema 120

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 122

REFERÊNCIAS 126

GLOSSÁRIO 131

APÊNDICE A - Estatísticas Anuais de Movimentações – Porto de Salvador – 1996/2003 135
APÊNDICE B - Questionário 136
APÊNDICE C - Identificação dos Respondentes 139
ANEXO A – Artigo "A Bahia saiu na frente" 140

APRESENTAÇÃO

A presente dissertação de Mestrado, requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), tem como escopo analisar os impactos ocorridos na movimentação da carga conteineirizada no Porto público Organizado de Salvador, com a implementação da Lei 8.630/93 ("Lei de Modernização dos Portos"), decorridos treze anos da sua promulgação.

A oportunidade, e porque não dizer a importância, da discussão do tema desta dissertação são resultantes não apenas do papel que portos eficazes desempenham na logística de comércio exterior, como também porque o conhecimento nessa área ainda permanece uma "caixa preta".

Segundo Faria (1995, p.13),

> o domínio do conhecimento no campo da atividade portuária parece ser uma prerrogativa quase que exclusiva daqueles que atuam diretamente no ramo. Há, portanto, forte influência da vivência prática, enquanto que pouco se observa em termos de teoria sobre o assunto.

Para a grande maioria das pessoas o conceito de porto restringe-se apenas à sua estrutura física. Na realidade, a atividade portuária é algo bem mais abrangente, pois além da estrutura física, caracterizada como o "*hardware*" - compreendendo a infra-estrutura aquaviária disponível, as instalações de terra e os equipamentos utilizados para manuseio, carga e descarga das mercadorias – necessita ainda de organizações, equipamentos e sistemas que possibilitem o melhor caminho (rapidez, segurança e custo) para os deslocamentos das mercadorias e pessoas constituindo hoje o que se chama de Logística (BUSSINGER, 1998).

O estudo dos impactos causados pela Lei 8.630/93 na movimentação da carga conteineirizada no porto de Salvador, foco deste estudo, se insere em um contexto de mudança da atividade estatal na economia, com a passagem de Estado empresário para o Estado regulador (MATTOS; COUTINHO, 1999). Ressalta-se, na literatura revista, que essa mudança de modelo, chamada de reforma regulatória, deve se fazer acompanhar de um arcabouço jurídico correspondente, que permita ao

Estado se desincumbir eficientemente de suas novas tarefas em benefício da sociedade[1].

São, portanto, inúmeras as razões que nos levam a enfrentar este tema tão complexo e instigante, apesar dos desafios impostos pela sua especificidade e pela sutileza de seus mecanismos.

[1] "Afigurando-se inescapável a presença do Estado no campo da Economia, cumpre pelo menos, desenvolver todo um aparato institucional apto a exercer o devido controle, evitando que a iniciativa dualista cujo escopo é conjugar as virtudes dos sistemas descentralizados e centralizados, não lhe acabe por somar malefícios." (NUSDEO, p.29, 1978).

CAPÍTULO 1 INTRODUÇÃO

1.1 A IMPORTÂNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO NOS TRANSPORTES E NA ECONOMIA

Desde a antiguidade o homem utiliza a navegação marítima, fluvial e lacustre para seus deslocamentos e de suas mercadorias. Os portos sempre tiveram forte participação no desenvolvimento da humanidade atuando como elo de ligação entre os deslocamentos aquaviários e terrestres, tanto de pessoas quanto de produtos.

Os egípcios – primeiro povo a utilizar o mar com fins comerciais - há cerca de 3000 A.C. construíram os primeiros navios com o objetivo de trocar papiros e trigo pelas madeiras do Líbano. Os fenícios, que aprenderam a arte náutica com os egípcios, dominaram durante mais de 2000 anos o Mediterrâneo com seu comércio. Os gregos, após derrotarem os persas, entenderam a importância do controle do mar, estabelecendo ampla hegemonia marítima na região ao eliminarem o poder fenício, até serem dominados pelos romanos. Os romanos estenderam seus domínios até o Mar do Norte, fundaram Londres, construíram faróis em Ostia, Bologna e Dover e melhoraram portos (RODRIGUES, 2003).

A hegemonia chinesa no Oriente também se deu pelo domínio dos mares, quando embarcações especializadas – juncos e sampanas – atuando como entrepostos comerciais eram apoiadas por navios de guerra que eliminavam a eventual concorrência comercial de outros países.

A conquista do Oeste e a integração do território norte-americano se deram em grande parte pela utilização intensiva do sistema fluvial Mississipi/Missouri (eixo norte-sul) e pela expansão ferroviária na segunda metade do século XIX (CASTRO, 1995).

Com o desenvolvimento da civilização, instalações portuárias foram se desenvolvendo no entorno das baías, margens de rios ou lagos visando estabelecer

interfaces com outros “modos de transportes”, até atingir hoje sofisticadas edificações, equipamentos e sistemas.

Rodrigues (2003) e Castro (1995), baseados na experiência histórica, demonstram os efeitos multiplicadores nos demais segmentos da economia gerados pelo setor de transportes, vindo este a se constituir, portanto, em um elemento, básico para o desenvolvimento, sobretudo para os países dotados de grande extensão territorial. E mais, destacam ainda que essa função dos meios de transportes - como impulsionadores do desenvolvimento econômico através da redução dos custos do comércio, sobretudo do internacional, - está longe de ter-se esgotado. Exemplos recentes são a construção do Eurotúnel, com custos estimados em US$ 15 bilhões e as pontes ligando a península escandinava à Dinamarca e à Alemanha, orçadas em cerca de US$ 6 bilhões.

Uma infra-estrutura adequada de transportes potencializa ganhos de eficiência para o sistema produtivo aumentando a remuneração dos fatores e, em conseqüência, estimulando o investimento e o emprego.

Vale destacar, ainda, que um nível adequado de infra-estrutura à medida que oferece atrativo a novos investimentos privados possibilita o surgimento do que os economistas chamam de efeito *“crowding in”*. (CAIXETA FILHO; MARTINS, 2001).

1.2 EVOLUÇÃO E OBSOLESCÊNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

A atividade portuária sempre esteve ligada à história econômica do Brasil. Assim, logo após o descobrimento, instalações portuárias rudimentares foram implantadas de modo a permitir o desenvolvimento do modelo de colonização baseado na exploração das riquezas naturais adotado pela Coroa portuguesa.

No início do século XIX, D. João VI, tão logo concluído o processo de fixação da Corte portuguesa no Rio de Janeiro, decretou a “abertura dos portos às nações amigas” quebrando a exclusividade até então existente de comércio com a Coroa. Em 1888, foi outorgada a primeira concessão para exploração dos “portos organizados” a investidores privados pelo prazo de 90 anos (porto de Santos) (CASTRO, 2000). Foi constituída naquela ocasião a Companhias Docas de Santos. No último quartil do século XX, em pleno governo militar, tivemos a implantação de

modernos terminais especializados como instrumento da prioridade exportadora dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs).

Os eventos supracitados, indicadores da relevância da atividade portuária nas diversas fases da história econômica brasileira, revelavam ainda a forte presença do Estado, em todos os momentos (BUSSINGER, 1998).

A primeira regulamentação abrangente da atividade portuária brasileira moderna apontada por Castro (2000) foi o Decreto 24.599/34, que definiu a área, as instalações, os tipos de serviços portuários prestados e regulava a utilização das instalações portuárias.

Em 1966, o Decreto-Lei 5 estabeleceu o conceito de “terminal privativo”, permitindo a “embarcadores ou terceiros... construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança, e a exploração se faça para uso próprio.” (CASTRO, 2000).

Os portos públicos até 1975 foram administrados pelos estados ou por empresas estatais ou privadas sob a autoridade regulamentar do Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN).

A Lei 6.222, de 10 de julho de 1975, criou a Empresa Brasileira de Portos S.A. (PORTOBRÁS), vinculada ao Ministério dos Transportes, com a finalidade de realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e de vias navegáveis interiores, bem como exercer a supervisão, orientação, controle e a fiscalização sobre tais atividades. À ela, competia definir os programas orçamentários, as políticas tarifárias e de pessoal, e as decisões sobre novos investimentos. Esta concentração demasiada de poder nas mãos do Estado, aliada à não ingerência da comunidade de usuários – exportadores, importadores e armadores – quer na discussão da matriz dos custos portuários, quer no que diz respeito à baixa produtividade da operação portuária determinaram a modelagem do sistema portuário nacional.

Erigida como monopólio estatal durante o século XX, dominada por uma combinação de interesses que uniu a tecnoburocracia estatal aos sindicatos das diversas categorias de trabalhadores avulsos que atuavam – e ainda atuam – na zona portuária (MAGALHÃES, 1994), aquela modelagem atendia ao modelo econômico em vigor (programa de substituição das importações); funcionava então

como uma barreira natural às importações, indicando que a produtividade e a redução de custos não eram questionamentos prioritários.

O esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista, em função da deterioração da situação fiscal do Estado brasileiro (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JR, 2002), abrangeu os 15 anos da existência da PORTOBRÁS deteriorando a atividade portuária no país que não acompanhou o ritmo das mudanças das práticas mercantis relacionadas ao comércio internacional causadas pelo movimento de globalização. A inserção do país nesse novo contexto internacional com competitividade exigia a reestruturação dos portos e a realização de reformas na normativa nacional, que alavancassem essas mudanças.

1.3 A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO

A modernização do Subsetor Portuário teve seu início no bojo da Reforma Administrativa, realizada no governo Collor, com a extinção da PORTOBRÁS, e a determinação que os portos passassem a ser administrados pelo Ministério dos Transportes via companhias docas.

Ainda no governo Collor foi elaborado a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE) como estratégia de superação da crise econômica, social e política fruto do esgotamento do modelo do Estado empresário desenvolvido durante o regime militar.

Segundo Guimarães (1995), a PICE contemplava, entre outras estratégias, a melhoria de qualidade e preço no mercado interno, o aumento de competição em setores oligopolizados e a exposição da indústria à competição internacional, tendo em vista maior inserção no mercado externo.

A reestruturação do Sistema Portuário Nacional se inseria nesse macro cenário através do Projeto de Lei n. 08/91, encaminhado à apreciação do Congresso Nacional em fevereiro de 1991. O conjunto de propostas para o setor portuário apresentado nesse projeto visava à privatização e à desregulação do sistema portuário nacional. Representava alterações profundas no aparato institucional dos portos brasileiros até então vigente.

Buscava-se reduzir a participação do Estado nos diversos segmentos do setor portuário: na gestão das companhias docas com a criação dos Conselhos de Autoridades Portuárias; na administração e exploração dos terminais via contratos de arrendamentos e, sobretudo, com o fim do monopólio estatal na operação portuária.

Os debates ao longo do processo legislativo de exame do Projeto 08/91 foram dando forma definitiva ao mesmo, culminando com a promulgação da Lei n. 8.630 em 25 de fevereiro de 1993. Determinava-se assim, de forma irreversível, o início do processo de modernização da estrutura portuária e sua inserção num debate maior, que emergia do seio do empresariado nacional, a respeito do que passou a ser conhecido como Custo Brasil.

A redução do Custo Brasil dependeria, no entanto, de ações governamentais e muito pouco do esforço a ser empreendido pelos agentes econômicos privados buscando inovar, ganhar escala e competitividade (VELASCO; LIMA, 1998b). Melhorar a infra-estrutura era fundamental para o Brasil ter competitividade. Uma parcela significativa dos investimentos deveria ser alocada à recuperação e expansão da infra-estrutura, de sorte a permitir a expansão das exportações (PINHEIRO, 2004).

Decorridos 13 anos da promulgação da Lei n. 8.630/93, quais os impactos - sucessos e insucessos - desta legislação criada para modernizar o sistema portuário brasileiro, face os pontos básicos da nova legislação listados a seguir:

a) extinção do monopólio estatal na movimentação das cargas pelas companhias docas e sua transformação em administradoras da infra-estrutura portuária (instalações de uso comum);

b) transferência da operação de movimentação para operadores portuários privados possibilitando o comando único da operação (terra e bordo conjugados).

c) criação de Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs) instituídos em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança;

d) eliminação do monopólio dos sindicatos para fornecimento da mão de obra avulsa, possibilitando a implantação da multifuncionalidade na organização do trabalho portuário;

e) fomento da concorrência intraporto (entre terminais localizados no mesmo porto) através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados.

Avançar na discussão dessa questão é o objetivo do presente estudo: ***Um estudo dos impactos da privatização portuária na movimentação da carga conteineirizada a partir do caso do Porto de Salvador.***

1.4 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

Para atender ao objetivo mencionado, foi adotado como método de pesquisa a investigação exploratória, com um estudo de caso do Porto de Salvador, fundamentada na interpretação de dados de desempenho operacional da movimentação da carga e nas entrevistas realizadas com membros do Conselho de Autoridade Portuária de Salvador e Aratu, buscando esclarecer, ***os impactos*** da política adotada, o motivo pelo qual foi tomada, como foi sua implementação e quais os resultados alcançados.

> Em geral, os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo “como” e “por que”, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real. (YIN, 2001, p.19).

Por esta razão, o estudo de caso, em sendo uma das formas de se fazer pesquisa em ciências sociais, é bastante utilizado em disciplinas acadêmicas, áreas profissionais como administração bem como dissertações e teses nas ciências sociais.

Na visão de Yin (2001) o estudo de caso como esforço de pesquisa, contribui para a compreensão dos fenômenos organizacionais, sociais e políticos. A utilização do estudo de caso como método de pesquisa pode se nortear em diversas fontes de evidências, podendo ser qualitativa e/ou quantitativa podendo ser documentação, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2001, p.105). Exatamente os campos abrangidos pelo objeto deste estudo.

Como esforço de pesquisa, o estudo de caso é uma estratégia válida para o exame de acontecimentos recentes e o seu poder diferenciador reside na sua capacidade de lidar com uma variedade ampla de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional. Em algumas situações, como na observação participante, pode ocorrer manipulação informal (YIN, 2001, p.27).

Assim, o autor consciente de que, pelas posições que ocupou, teve facilitado o acesso a informações, procurou cercar-se de cuidados para que a observação participante não o conduzisse à uma percepção distorcida do objeto de estudo.

As fontes escolhidas para obtenção dos dados foram:

a) Revisão da literatura sobre o setor de transportes e o subsetor portuário;

b) Relatórios de diretoria da Companhia Docas da Bahia (CODEBA);

c) Documentos corporativos da Intermarítima Terminais Ltda tais como: relatórios econômicos e de desempenho operacional, estudos de mercado;

d) Processos de investigação de práticas anti concorrenciais nos portos de Salvador e Santos;

e) Arcabouço jurídico vigente: Lei dos Portos – Lei n. 8.630/93; Leis de Licitações – leis n. 8666/93 e 8883/94; Lei de Defesa da Concorrência – lei n. 8884/94; Leis de Concessão – leis n. 8987/95 e 9074/95; Lei de Delegação – lei n. 9277/96 e a Lei de Desestatização – lei n. 9491/97 e MP n. 1594/97;

f) Recortes de jornais e artigos publicados na mídia;

g) Atas de reuniões do Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Salvador e Aratu;

h) Entrevistas abertas com representantes de todos segmentos que compõem o CAP dos Portos de Salvador e Aratu;

i) Entrevistas com Eng. Roberto de Oliva diretor presidente da Intermarítima Terminais, Eng. Sergio Santos Faria diretor executivo do Terminal Portuário de Cotegipe (TPC) operador portuário qualificado a operar no porto de Salvador, Antonio Brito diretor executivo, do Órgão Gestor de Mão de Obra de Salvador e Renato Neves da Rocha Filho coordenador de gestão portuária da CODEBA;

j) Observação Participante: durante a realização de parte desta pesquisa o autor exercia a função de Diretor da Intermarítima Terminais Ltda e de Membro do Bloco II do CAP dos Portos de Salvador e Aratu.

Os dados levantados e resultados encontrados corresponderam em grande extensão ao que se esperava. Os informantes ressaltaram que foi alcançado um expressivo nível de investimentos superando o "*gap*" tecnológico existente, houve racionalização das equipes de trabalho (ternos), e estabelecido o regime de operações 24 horas gerando, conseqüentemente, expressivos ganhos de produtividade, aumento do volume de carga movimentada e aumento da oferta de escalas.

Em relação ao aumento da competição entre os operadores portuários, o efeito encontrado - substituição do monopólio estatal pelo privado - foi o oposto ao que se esperava de uma legislação que, entre outros aspectos, visava aumentar a concorrência na movimentação da carga conteineirizada. Não se estendeu a análise desta situação, pois dadas as diversas variáveis que teriam de ser exploradas como a existência de barreiras à entrada de novos concorrentes**,** mecanismos de defesa da concorrência, regulação e competitividade entre outros – haveria que se redimensionar a pesquisa.

A presente dissertação está estruturada em sete capítulos. O primeiro, intitulado introdução, procura dar uma visão global do estudo.

O segundo capítulo, A Evolução dos Transportes e o Subsetor Portuário no Mundo, apresenta um breve histórico do setor no mundo; os sistemas multimodais e a revolução dos contêineres, concluindo com os impactos tecnológicos e empresariais no subsetor portuário.

O terceiro capítulo, A Evolução dos Transportes e o Setor Portuário no Brasil, apresenta a industrialização no país e a política governamental para os portos; o papel dos portos no desenvolvimento regional e local; a gestão portuária e a questão sindical; a crise fiscal do Estado e a obsolescência do setor.

O quarto capítulo, A Estratégia Brasileira de Modernização do Setor Portuário, trata da Lei 8. 630/93, como uma das faces da estratégia de integração competitiva, visando a reinserção da economia brasileira no contexto das trocas internacionais.

O quinto capítulo, A Lei 8.630 e a Evolução do porto de Salvador, apresenta o estudo de caso do porto de Salvador a partir do cenário existente pré-lei 8.630, a evolução do processo de transformação a partir da promulgação da lei e os problemas enfrentados com a sua implementação, concluindo o estudo com a

análise dos efeitos e conseqüências que advieram para os usuários do porto de Salvador de carga conteineirizada.

O sexto capítulo, Pesquisa – Análise e Discussão - sintetiza os resultados encontrados, a partir da pesquisa de campo realizada, confrontando-os com os objetivos da estratégia apresentados no Capítulo IV, como resultado da inter-relação das circunstâncias de todos os fatos que envolveram o estudo de caso, ressaltando os pontos positivos e negativos encontrados.

No sétimo e último capítulo, encontram-se as considerações finais e as recomendações formuladas a partir deste trabalho de investigação.

CAPÍTULO 2 A EVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES E O SUBSETOR PORTUÁRIO NO MUNDO

2.1 BREVE HISTÓRICO DO SUBSETOR NO MUNDO

Neste capítulo é feito um breve histórico do setor no mundo; da evolução dos sistemas multimodais e da revolução causada com a introdução do *contêiner* na movimentação de cargas, concluindo com os impactos tecnológicos e empresariais no subsetor portuário.

Etimologicamente a palavra “transporte” tem sua origem no latim e significa mudança de lugar. Transporte é o deslocamento de pessoas ou cargas de um lugar para outro. O deslocamento, desde os primórdios, foi essencial já que o ser humano jamais encontrou em um único lugar a satisfação de suas necessidades.

No mundo primitivo, o homem transportava as mercadorias de acordo com sua capacidade física que era limitada. O fim do nomadismo, com a fixação das tribos em uma região marcou o início das trocas comerciais e o intercâmbio entre os povos geograficamente afastados. A partir do início da permuta das mercadorias (escambo), o homem domesticou animais que foram utilizados para ampliar a capacidade de condução pela técnica do transporte de arrasto (FARIA, 1998).

Com o início da produção agrícola, as mercadorias a serem trocadas se diversificavam cada vez mais e, movido pela necessidade, o homem inventou a roda, dando início à construção de veículos que, movidos pela tração animal, multiplicavam a capacidade de carga transportada de uma só vez (RODRIGUES, 2003).

Enquanto evoluía em terra o transporte, o homem iniciava a exploração do potencial do modal aquaviário, utilizando troncos de árvore, que com tempo, foram amarrados a outros para formar o que hoje se chama de jangada (FARIA, 2001).

Os transportes terrestres e aquaviários, durante milênios, pouco evoluíram. Aliás, antes do final do século XVIII, os avanços técnicos ocorriam esporadicamente, e seus benefícios não impactavam a sociedade como um todo, restringindo-se à minoria dominante.

É com a Revolução Industrial - baseada nos avanços técnicos da indústria têxtil, da fundição de ferro, com a invenção da máquina a vapor - que a perspectiva de estagnação permanente perde sua aparente inevitabilidade, alterando radical e definitivamente as estruturas sociais vigentes.

Em 1854, a Inglaterra exportava mais de 20% de seu produto nacional bruto. As exportações também eram destaques na sustentação da demanda nos países que iniciaram sua industrialização em meados do século XIX – Bélgica, França e Estados Unidos (WILLIANSON, 1988).

Tal panorama provocou alterações profundas na matriz de transportes vigente no mundo de então, pois viabilizou a construção de embarcações cada vez maiores no caso do modal marítimo, e de trens no modal terrestre. Estas inovações contribuíram decisivamente para o barateamento dos custos do transporte e, em conseqüência, para a expansão do comércio internacional no século XIX.

A conjugação da utilização de meios energéticos como o carvão, o petróleo e a energia nuclear por um lado e o motor a explosão de outro, determinaram impulso extraordinário aos meios de transporte, permitindo hoje alcançar qualquer parte do globo terrestre.

No início, quando começou o comércio marítimo entre os povos geograficamente distantes, a movimentação das mercadorias – embarques e desembarques - era demorada, pois as cargas eram movimentadas individualmente e assim permaneceram durante séculos.

O avanço no embarque das cargas só veio a ocorrer com a criação do conceito de carga unitizada. Inicialmente, de modo rudimentar, através de amarrados, tambores ou em redes; numa etapa posterior, através da utilização de *pallets*, pré-lingadas e, por fim, pela criação do *contêiner* – o grande marco da unitização e do transporte de carga. No presente estudo vamos abordar com maior destaque o transporte de cargas via modal marítimo.

As guerras mundiais ocorridas na primeira metade do século XX tiveram papel importante no desenvolvimento do conceito de *contêiner*, pois a logística dos transportes tem sua origem na ciência militar. Os progressos no campo da engenharia naval foram também relevantes neste avanço. Hoje, há uma grande variedade de tipos de navios cargueiros, para atendimento específico das cargas a serem transportadas[2].

2.2 OS SISTEMAS MULTIMODAIS E A REVOLUÇÃO DOS CONTÊINERES

O transporte marítimo é considerado por Faria (1995), Keedi e Mendonça (2000) e Keedi (2004) como o modal de maior versatilidade, ao permitir o transporte de qualquer tipo de carga, para qualquer porto com baixo consumo de energia por tonelagem transportada. É o meio de transporte que possibilita a remessa de milhares de toneladas ou de metros cúbicos de qualquer produto, de uma só vez, em dia certo e com regularidade. Apontam ainda o transporte marítimo como um dos pontos nevrálgicos nas relações de trocas internacionais, sobretudo com o advento do fenômeno econômico da globalização.

Hoje, é cada vez maior o número de empresas que vislumbram na função transporte, uma forma de obter diferencial competitivo. Entre as iniciativas para aprimorar as atividades de transporte, destacam-se os investimentos em tecnologia de informação, os quais possibilitam não só um melhor planejamento e controle da operação, como também a busca de soluções intermodais proporcionando uma redução significativa nos custos (NAZÁRIO, 2000).

Um alto grau de competitividade é o preço que as empresas têm que pagar para participarem do comércio internacional. Um jogo, cada vez mais disputado, e que levou a logística dos transportes a se tornar uma variável fundamental, no contexto que estamos a viver em um mundo integrado e praticamente sem barreiras ao comércio exterior (KEEDI, 2004). Idêntico entendimento tem Faria (1998) ao afirmar que o fenômeno da globalização provocou nas classes produtoras uma mudança de comportamento, passando a valorizar a atividade de transporte, até então relegada a um segundo plano e realizada empiricamente como a etapa final do processo produtivo e, com um grande potencial, portanto para redução de custos.

---

[2] Podemos classificar os navios cargueiros como graneleiros, tanques, minero-petroleiros, convencionais de carga geral, carga frigorífica, *rool-on roll-off* entre outros.

2.2.1 A Intermodalidade, a Multimodalidade e o Transbordo: Diferentes Formas de uma Eficiente Logística

A intermodalidade, a multimodalidade e o transbordo são diferentes formas de realização da logística de transporte e a perfeita compreensão das características de cada uma permitirá a identificação da melhor opção para o transporte da carga.

Mesmo em países que não dispõem de fronteiras marítimas, ou em regiões que não contam com rodovias, ferrovias ou hidrovias na origem ou no destino da carga movimentada, nem sempre é possível utilizar o transporte unimodal. Desta realidade emerge a necessidade de uma complicada operação de movimentação de cargas desde sua origem até a chegada em um modal e sua saída para o próximo. Vários são os problemas que podem ocorrer em conseqüência dessa intricada operação:

a) O atraso em um dos modais pode significar a perda do transporte reservado nos demais modais gerando inclusive a ocorrência de frete morto.

b) As avarias ocorridas no transporte são de difícil solução, face à dificuldade de imputação de responsabilidade pelo envolvimento de diferentes transportadores que tem diferentes apólices, cuja conseqüência mais danosa reside nos obstáculos para o recebimento da devida indenização.

c) Em virtude das situações mencionadas anteriormente, as cobranças por lucro cessantes, perda de mercado, flutuações de preços são praticamente impossíveis de ocorrer nada restando a fazer pelo usuário, a não ser confiar que tudo dará certo.

2.2.1.1 O Transporte Intermodal

No transporte intermodal a carga movimentada utiliza mais de um modal de transporte de sua origem até o seu destino, seja devido à impossibilidade da carga ser transportada por todo o trajeto em apenas um modal, seja pelo propósito de otimizar a operação de transporte reduzindo custos. Ele pode ser realizado dentro de um país, ou entre países diferentes, passando, neste caso, a ser um transporte internacional.

O transporte intermodal, também chamado de segmentado, tem como característica principal a total independência entre os modais de transporte, bem como dos documentos de transporte que representam a carga. Assim, para cada tipo

de transporte utilizado durante o trajeto da origem até o destino, é emitido um diferente documento de embarque. A responsabilidade de cada uma das partes envolvidas inicia-se no momento em que pega a carga para o transporte e cessa no ponto final de destino na sua entrega.

No transporte intermodal, o dono da carga é o embarcador em cada modal envolvido, independentemente da quantidade de transportadores envolvidos, recebendo de cada um deles, um documento específico de transporte correspondente ao trajeto contratado. Na intermodalidade, portanto, qualquer disputa em que se envolvam o embarcador e o transportador, estará a mesma restrita ao transportador e modal que estiver com a carga naquele instante e cujo documento de transporte esteja em vigor, não se envolvendo na contenda o transportador anterior ou o seguinte.

2.2.1.2 O Transporte Multimodal

O transporte multimodal também é realizado pela utilização de mais de um modal transporte não havendo limitação quanto a sua quantidade. Guardando semelhança com a intermodalidade, o transporte multimodal pode ser realizado dentro de um país, ou entre países diferentes, sendo nesse caso também um transporte internacional, encerrando-se aqui as semelhanças entre os dois.

No transporte multimodal existe a emissão de apenas um documento de transporte cobrindo o trajeto total da carga, do seu ponto de inicial ao seu ponto de destino final. O documento de transporte é emitido por um Operador de Transporte Multimodal (OTM) que é o responsável único perante o embarcador[3] (dono carga sobre a qual o OTM está com a responsabilidade de transportar ou obter transporte para ela).

A adoção da multimodalidade oferece maior segurança ao dono da carga, pois o mesmo terá apenas um único interlocutor/responsável pelo transporte da mercadoria. Possibilita ainda obter reduções expressivas de custo em relação ao transporte intermodal, visto que neste a responsabilidade é dividida entre os transportadores envolvidos no processo e tantos contratos quanto sejam os transportadores.

---

[3] Lei n. 9. 611, de 19 de fevereiro de 1998, publicada no Diário Oficial da União (D.O.U.) de 20 de fevereiro de1998, p. 9-11.

Em caso de disputa em que se envolvam o embarcador e o transportador, ela estará restrita àquele que tenha emitido o documento de transporte e que esteja em vigor. O embarcador deverá recorrer apenas contra o OTM ou ao segurador no caso em que o OTM tenha tido o cuidado de contratar o competente seguro.

O OTM é o responsável pelo ressarcimento ao embarcador na hipótese de ocorrência de danos à mercadoria, deixando o embarcador tranqüilo com relação ao recebimento da carga em boas condições.

A multimodalidade implica em desenvolvimento paralelo da intermodalidade. Assim, enquanto o dono da carga está realizando uma operação multimodal, recebendo um documento único de transporte, o OTM está no seu lado, envolvido numa operação intermodal, pois terá que contratar os modais de transportes necessários para levar a carga de seu ponto de embarque até a entrega no destino final.

O OTM receberá de cada transportador que contratou um documento de transporte independente, figurando como embarcador em cada um deles. Nesse caso, cada transportador é o responsável pelo seu trecho em relação ao OTM, e qualquer disputa ficará restrita a eles, não envolvendo o dono da carga. Este, por estar realizando uma operação multimodal, é detentor de um documento emitido pelo OTM que lhe dá o direito de receber a mercadoria no destino final contratado.

O conceito de multimodalidade, por conseguinte, está lastreado na integração absoluta dos modais. Gargalos nos pontos de transferência da carga por gerarem ociosidade dos veículos, equipamentos e instalações envolvidos na operação acabam por gerar congestionamentos nos portos e ferrovias, atrasos na entrega, além de aumento nos custos.

No Brasil, a aplicação do conceito da multimodalidade é recente, embora no cenário internacional já fosse bastante utilizado, e foi introduzido com a promulgação da Lei 9.611/98 de 19 de fevereiro de 1998, regulamentada pelo decreto nº 3.411 de 12 de abril de 2000, que consagrou o transporte multimodal, através da instituição de um único responsável durante todo o percurso (contrato único com o embarcador), permitindo:

a) aos usuários, comparar a qualidade e preço dos serviços a serem prestados pelos transportadores (OTMs);

b) às seguradoras, uma análise mais acurada dos riscos envolvidos; e,

c) aos tribunais, uma interpretação mais clara das responsabilidades.

Rodrigues (2003) identifica as exigências para que um transporte seja considerado multimodal:

a) que estejam envolvidos, no mínimo, dois modos de transporte;

b) haver um único responsável perante o dono da carga;

c) haver um único contrato de transporte entre o transportador e o dono da mercadoria;

d) existir um conhecimento único de embarque (*Multimodal Bill of Lading*), válido para todo o percurso;

e) uso de cargas unitizadas indivisíveis;

f) inspeções fiscais apenas na origem e no destino.

2.2.1.3 As Operações de Transbordo

O transbordo de carga, ao contrário da multimodalidade e da intermodalidade, significa a utilização de um único modal de transporte por mais de uma vez entre o ponto de embarque original e o destino mencionado no documento de transporte, para fazer a carga chegar ao seu destino. Para haver transbordo, são condições básicas:

a) mudança do veículo sem que haja mudança da modalidade de transporte;

b) a existência de tão somente um único documento de transporte cobrindo todo o trajeto.

Uma boa logística de transporte deve utilizar todos os instrumentos a seu alcance e escolha do melhor modal ou dos melhores modais para o sucesso do processo logístico. O uso de mais ou menos modais é irrelevante, devendo-se constituir ponto focal a medida certa e a forma correta e eficaz para se obter o melhor resultado da operação[4].

[4] Antes do surgimento da logística, o processo de escolha modal era baseado em minimizar o custo das operações. Entretanto, variáveis como agilidade, flexibilidade e nível do serviço são consideradas, atualmente, como variáveis relevantes na tomada de decisão para o transporte de carga. A decisão é feita, portanto, com base na logística da informação, considerando, além do custo, o desempenho da operação, que é avaliado em termos dos prazos e confiabilidade das entregas e pela qualidade e disponibilidade de informações sobre a movimentação da carga (MONTEIRO; MARTINS; MORAES, 2001).

2.2.2 A Revolução dos *Contêineres*

A movimentação das mercadorias ao longo do desenvolvimento da humanidade pouca evolução apresentou. A estivagem de mercadorias separadamente, item a item ou caixa por caixa, era lenta e, portanto, onerosa em face da possibilidade de ocorrência de variáveis aleatórias – chuva, acidentes resultantes do manuseio impróprio da mercadoria - que dificultavam o planejamento mais cuidadoso da operação a ser realizada.

O agrupamento de mercadorias em uma unidade de transporte – inicialmente tambores – para facilitar o seu manuseio, transporte e armazenagem, além de oferecer maior segurança à carga, foi praticamente a única e significativa modificação na manipulação da carga e que reduziu custos incorridos no processo até meados do século XX.

Historicamente, poderíamos situar a idéia de unificar cargas em *contêineres* como tendo seu primeiro registro público no ano de 1911, pela revista *National Geografic Magazine*, quando foi publicada uma foto do içamento de um *contêiner* para bordo de uma embarcação (NOVAES, 1976).

Já Keedi e Mendonça (2000) remontam a origem do contêiner à I Guerra Mundial quando o exército americano projetou uma caixa de aço que, apesar das dimensões menores que o contêiner atual, bem poderia ser considerado o precursor dos atuais equipamentos e era utilizado em trens e caminhões.

Faria (2000) aponta que o exercito americano utilizou largamente o contêiner, ainda que de forma experimental, durante a II Guerra Mundial para o transporte de armas, medicamentos e suprimentos para abastecimento das tropas aliadas no campo de batalha.

No entanto, tanto Faria (2001) quanto Keedi e Mendonça (2000) registram que somente a partir dos anos 50 é que se iniciou a utilização dos contêineres para fins comerciais, primeiramente no convés dos navios existentes e, posteriormente, em navios especialmente projetados para esse tipo de equipamento.

Coube a uma empresa de navegação americana – a Sealand – ser a pioneira na utilização de *contêineres* para fins comerciais, embarcando, no ano de 1956, cinqüenta e oito (58) unidades num navio tanque – o Ideal X – especialmente adaptado para o transporte desse novo equipamento, saindo de *New York* com destino a *Houston*.

O sucesso dos *contêineres* foi tão grande que já no ano seguinte era lançado ao mar o primeiro navio porta-*contêiner,* o *Gateway City*, com capacidade para transportar 226 *contêineres*. Em 1966 o porta-*conteineires "SS Fairland*" realizava a primeira viagem internacional com 226 *contêineres* a bordo fazendo a rota *New York/Bremen.*

Com a utilização do *contêiner*, os projetos de navios foram alterados, redesenhados e adequados visando obter o maior proveito desses equipamentos. Um tipo especial de navio – o porta *contêiner* – ganhou espaço cada vez maior no cenário marítimo, exatamente pela capacidade de poder transportar praticamente qualquer tipo de mercadoria, desde que acondicionada previamente em *contêiner*.

O *contêiner* permitiu aumentar substancialmente os espaços disponíveis para cargas nos navios, através da racionalização da sua construção e utilização dos espaços disponíveis para a carga, sem que para isso se necessitasse aumentar de tamanho das embarcações.

Um navio convencional de carga geral com 200 metros de comprimento e capacidade de carga de 600 000 pés cúbicos[5] poderia transportar 8 000 toneladas de um produto de um produto cujo fator de estiva fosse de 75 pés, ou seja, uma tonelada ocupando esse espaço. Um navio porta *contêiner* (*full container*) de idêntico tamanho transporta 2 500/3 000 *Twenty Feet or Equivalent Unit* (TEUs) - (unidade de vinte pés ou equivalente) equivalentes a 3 000 000 de pés cúbicos, correspondendo a cinco navios convencionais, graças à racionalização de espaço pela inexistência de divisões em porões e pela possibilidade de armazenar *contêineres* no convés até uma altura de 15/18 metros (KEEDI, 2004).

O comércio internacional, a partir dos anos 90, apresentou taxas de crescimento elevadas, com a eliminação de barreiras protecionista, a formação de blocos comerciais e à introdução de um novo equipamento para o transporte de cargas, o *contêiner* marítimo. Bastante resistente, é provido de portas, escotilhas ou aberturas que permitem sua utilização[6] com facilidade.

Cumpre sua finalidade em virtude da comodidade e segurança oferecidas ao processo de movimentação de cargas qualquer que seja o modal utilizado, fatores

[5] Um m3 representa 35,51 pés cúbicos.
[6] "A colocação e retirada da carga do contêiner tem as seguintes denominações: esfufar/ovar é o ato de encher o *contêiner* com mercadorias, podendo ser estas a granel, embaladas ou paletizadas. Desovar é o ato de retirar mercadorias do contêiner." (KEEDI; MENDONÇA, 2000, p.55).

decisivos para sua rápida aceitação e provocando uma autêntica revolução no setor de logística.

Responsável pelo extraordinário aumento do volume de trocas mercantis internacionais, este equipamento adquiriu importância ímpar no comércio internacional – hoje estimado em cerca de U$ 13 bilhões de dólares – e contribuiu decisivamente para o reposicionamento da logística dos transportes no campo da Administração da Produção (KEEDI, 2004).

O total de unidades de *contêineres* movimentados tem crescido em termos percentuais mais que o comércio internacional, indicando uma tendência mundial em transferir-se cargas embarcadas e transportadas como *"brealbulk"* para carga conteineirizada. Em 2004 o movimento de contêineres situou-se torno de 200 (duzentos) milhões de TEUs.

Em 1993, à época da promulgação da lei 8.630, estavam sendo construídos os primeiros porta *contêineres* com capacidade para 6 000 TEUs; nos anos seguintes, graças à expansão da economia mundial e o conseqüente impacto no comércio internacional, a indústria naval foi instada a construir navios cada vez maiores chamados de "*mega carriers*" com capacidade de 8 000 TEUs (2003) e, atualmente, já existem encomendas para navios de 9 600 TEUs.

2.2.2.1 Padronização e características gerais

O sucesso imediato dos *contêineres,* em conseqüência do aumento do comércio internacional, tornava imperativo a normalização, sobretudo de suas dimensões e características de resistência. Assim, é possível viabilizar sua utilização em qualquer navio, e também em outros modais, cumprindo assim o objetivo para o qual havia sido criado.

A padronização dos *contêineres* foi então adotada a partir das especificações e dimensões propostas pela *International Organization for Standarzation (ISO)*. Com o tempo, a maioria dos paises também passou a utilizar aquelas especificações como padrão, facilitando sobremaneira sua expansão como equipamento de acondicionamento de cargas, e facilitando não só a fabricação de navios, vagões, caminhões e pranchas para seu transporte, como também guindastes e equipamentos de terra para seu embarque, desembarque e movimentação.

No Brasil, as normas da ISO foram adotadas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) desde 1971. Coube ao Instituto de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO) a responsabilidade pelas adaptações das normas da ISO e a emissão dos Certificados de Qualidade do *Contêiner.*

Esses equipamentos ostentam em suas faces externas números que definem o espaço e peso que podem suportar, o proprietário, o país de origem, e ainda informações sobre o conteúdo, facilitando sobremaneira sua identificação, assegurando-lhes vantagens como inviolabilidade, maior controle e segurança e contribuindo face tais características para redução de custos no transporte[7].

2.2.2.2 Elementos fundamentais da movimentação de contêineres

A movimentação dos contêineres provocou profundas modificações na operação portuária envolvendo:

a) as especificações de equipamentos como guindastes e empilhadeiras;
b) a composição e alocação da mão de obra envolvida;
c) as dimensões dos terminais e das áreas de estocagem e de movimentação (carga/descarga) das mercadorias em trânsito.

Alban (2002) destaca que a utilização dos contêineres para a movimentação de mercadorias no transporte marítimo provocou, à semelhança do que acontecera na indústria naval, uma outra revolução, dessa vez em terra com forte ênfase em tecnologia, com o desenvolvimento de equipamentos de grande porte e alto grau de sofisticação, para movimentação das mercadorias nas áreas portuárias permitindo ganhos de escala e escopo.

Entre os impactos provocados por essa revolução tecnológica destacamos:

a) Maximização da utilização das áreas dos terminais de contêineres com a utilização de equipamentos especializados de grande porte permitindo a armazenagem de contêineres com até 6 de alto (ver Figura 1);
b) Racionalização do uso da frota de caminhões resultado da maior agilidade e segurança na movimentação dos contêineres nos terminais (ver Figura 2);

[7] O sistema de numeração codificado dos contêineres identifica ainda a tipo do mesmo, a saber: fechado; fechado, ventilado; isolante e térmico; refrigerado; refrigerado com equipamento removível; com teto aberto; plataforma; tanque e de granel e de gado.

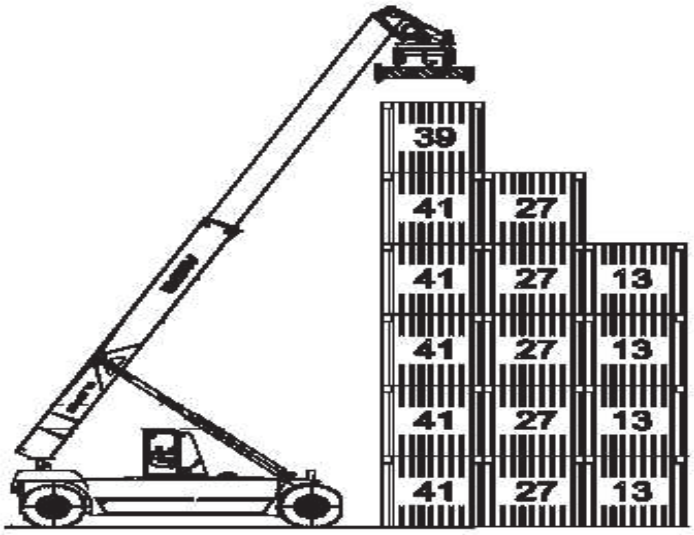

Figura 1 – Empilhamento de *contêineres* mediante a utilização de *reach stacker*
Fonte: TECON Salvador.

Figura 2 – Utilização da *reach stacker* para colocação de *contêiner* no caminhão
Fonte: TECON Salvador.

c) Agilização nas operações de estiva/desestiva dos navios porta contêineres, reduzindo para horas, operações que no regime de carga solta levavam dias e até semanas para serem concluídas, com a introdução na beira do cais de *reach stackers* e *gantries cranes* (*portainares*) capazes de operar 24 horas (ver figuras 3,4 e 5).

Figura 3 – Operação conjunta de *reach stackers* para movimentação de cilindro mestre para usina cimenteira (70 tons)
Fonte: Intermarítima Terminais.

2.2.3 Vantagens da Conteinerização da Carga Geral

A utilização dos contêineres causou uma revolução no transporte de carga pela utilização da sistemática de unitizar as cargas, permitindo não apenas uma redução de custos, como também facilitar seu manuseio e contribuindo para agilizar o transporte com segurança e padronização nunca obtidos anteriormente.

Figura 4 – Vista aérea da ponta sul do Porto de Salvador com *Porteiner* em operação
Fonte: CODEBA.

As vantagens resultantes da universalização do contêiner mediante a utilização da carga unitizada com relação ao transporte de carga geral feito anteriormente em sacos, caixas de madeira e outros meios, são inúmeras:

a) evita roubos, avarias ou extravios das cargas movimentadas;

b) proporciona economia de escala com a movimentação de maiores quantidades em menor espaço de tempo;

c) evita contaminação entre cargas incompatíveis armazenadas próximas e/ou transportadas no mesmo porão de um navio;

d) permite a redução da quantidade de pessoas envolvidas na operação; e,

e) facilita a movimentação e os transbordos, viabilizando a logística do transporte multimodal (RODRIGUES, 2003).

Rodrigues (2003) destaca que a acelerada evolução de novos conceitos de navios e equipamentos para movimentar *contêineres*, com o advento da transferência eletrônica de dados (EDI) e a universalização da Internet, contribuíram decisivamente para que o processo de conteinerização se transformasse em uma das atividades que mais cresce no mundo consolidando definitivamente o transporte multimodal de cargas.

Faria (2000), Nazário (2000), Alban (2002) e Larrañaga (2003), destacam o papel que uma infra-estrutura adequada de transporte assume na literatura sobre desenvolvimento econômico, porque ela é o instrumento através do qual bens e produtos chegam aos locais que os necessitam.

2.3 OS IMPACTOS TECNOLÓGICOS E EMPRESARIAIS NO SUBSETOR PORTUÁRIO

A logística das empresas, até os anos 50, estava voltada apenas para as atividades de transporte e armazenagem. O fim da Guerra Fria aliado ao desenvolvimento tecnológico das comunicações e à globalização da economia marcaram o início de uma nova era nas relações internacionais[8].

Figura 5 – Porteiner em operação noturna

A intensificação de cargas no mercado mundial trouxe possibilidades para a implementação da intermodalidade, bem como tornou clara a necessidade de alterações profundas no setor de transportes e, determinando ainda uma verdadeira revolução na atividade portuária.

[8] “No fim do segundo milênio da Era Cristã, vários acontecimentos de importância histórica transformaram o cenário social da vida humana. Uma revolução tecnológica concentrada nas tecnologias da informação começou a remodelar a base material da sociedade em ritmo acelerado. Economias por todo o mundo passaram a manter interdependência global, apresentando uma nova forma de relação entre a economia, o Estado e a sociedade.” (CASTELLS, 1999, p. 39).

Neste contexto, as empresas passam a competir em nível mundial, atuando em mercados cada vez mais disputados, que demandam realinhamento de suas estratégias de produção com a nova realidade. As empresas estão sendo forçadas a alterarem moldes multinacionais de operações para moldes mundiais de operação, caem as fronteiras nacionais e as chamadas empresas multinacionais passam a funcionar dentro de uma nova lógica as Corporações Transnacionais (ROCHA, 2001).

A qualidade e o custo final dos produtos tornaram-se variáveis fundamentais do êxito no comércio internacional, sofrendo influência direta dos custos de transportes por duas razões:

a) Os custos de transportes são alocados como insumos ao custo de produção influenciando o preço do bem final.

b) Os custos de transportes determinam quais mercados cada região é capaz de atender e assim concorrer com mercadorias produzidas por outras regiões ou países.

Fica claro, portanto, que um sistema de transporte ineficiente acarreta elevação de custos na matriz de produção de bens e conseqüentemente reduzindo as possibilidades de ganhos pelo comércio. Exportadores de produtos primários são os mais afetados pelo alto custo e má qualidade dos transportes, pois podem ocasionar perda de mercados tradicionais de exportação e excluí-los de mercados potenciais.

A logística surge, portanto, como parte essencial do processo de reestruturação anteriormente referido, por permitir a integração de diferentes atividades da cadeia produtiva da empresa e, assim, seu espectro de atuação impacta os custos finais de produtos e serviços. Para que isso ocorra, no entanto, faz-se necessária a integração de toda a cadeia produtiva da empresa. Quando essa situação é atingida, a logística contribui para aumentar a acessibilidade do produto, no tempo exigido pelo consumidor, afetando positivamente a lucratividade da empresa. Para Goebel (2002) são aspectos relevantes para que as vantagens comparativas da produção doméstica não sejam desperdiçadas na entrega do produto na fronteira nacional, a existência de uma infra-estrutura física logística e um arcabouço institucional.

Na moderna economia global o grande desafio que se coloca para as nações é identificar alternativas e caminhos a serem trilhados para alcançar a prosperidade econômica e a competitividade internacional. Nesta nova realidade, os países devem organizar suas políticas, leis e instituições com base na produtividade, requerendo investimentos em infra-estrutura especializada que permita a eficiência do comércio e estabeleça práticas educacionais que capacitem seus cidadãos atualizando suas habilidades (PORTER, 2001).

A existência de uma infra-estrutura eficiente e eficaz é, portanto, um requisito imperativo para o crescimento sustentável, potencializando ganhos de eficiência ao sistema produtivo; aumentando a remuneração dos fatores e, em conseqüência, estimulando o investimento e o emprego, oferecendo ainda atrativo a novos investimentos privados (efeito *crowding in*) (CAIXETA-FILHO; MARTINS, 2001).

A atividade de transporte, até então relegada ao plano secundário, passou a ser encarada como condição essencial para a disputa pelo consumo num mercado aberto e competitivo, crescendo a valorização do emprego de recursos da logística na administração dos materiais e dos produtos da origem até os centros de consumo final (FARIA, 1998).

O modelo de competição internacional que vigora hoje, ao reduzir os custos dos transportes, eliminou a necessidade de localizar unidades produtivas próximas às fontes de suprimento ou aos grandes mercados, podendo conseqüentemente optar por uma localização em uma região que lhe proporcione maior produtividade e dinamismo.

A adoção de políticas inadequadas ou investimentos insuficientes em áreas fundamentais, como em infra-estrutura, pode impossibilitar o aumento da produtividade, provocando a marginalização de nações e até mesmo regiões.

Alban (2002) identifica a conteineirização como o marco inicial da revolução tecnológico-empresarial que veio a originar a moderna logística multimodal, elemento fundamental da competitividade não só no âmbito das nações com também entre nações e regiões. No capítulo seguinte iremos abordar essa questão no âmbito Brasil.

CAPÍTULO 3 A EVOLUÇÃO DOS TRANSPORTES E O SUBSETOR PORTUÁRIO NO BRASIL

3.1 O PAPEL DOS PORTOS NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL E LOCAL

No seu novo papel, o Estado deve desenvolver esforços para melhorar o ambiente empresarial estimulando a competição, estabelecendo novas estruturas institucionais e organizacionais, bem como marcos regulatórios bem definidos.

Rodrigues (2003) e Castro (1995), baseados na experiência histórica, demonstraram os efeitos multiplicadores gerados pelo setor de transportes nos demais segmentos da economia, vindo a se constituir, portanto, em elemento básico para o desenvolvimento, sobretudo para os países dotados de grande extensão territorial. E mais, destacam ainda que a função deste setor, como impulsionador do desenvolvimento econômico através da redução dos custos do comércio, sobretudo do internacional, está longe de ter-se esgotado. Citam a construção de Eurotúnel, com custos estimados em US$ 15 bilhões e as pontes ligando a península escandinava à Dinamarca e à Alemanha, orçadas em cerca de US$ 6 bilhões, como exemplos recentes da importância dos transportes.

Os portos são, praticamente, a porta quase exclusiva, de entrada e saída das mercadorias resultantes do fluxo gerado pelo comércio internacional, assumindo uma complexidade nunca vista anteriormente (CASTRO, 2000), confirmando a afirmativa de que “o porto é o termômetro da economia de um país.” (GILBERTONI, 1999, p.15).

Fica evidente, por conseguinte, porque neste contexto globalizado, a atividade portuária adquiriu relevância como um dos pólos catalisadores do desenvolvimento econômico regional e local, assumindo papel fundamental para o estabelecimento de vantagens competitivas entre nações.

3.2 A INDUSTRIALIZAÇÃO BRASILEIRA E A POLÍTICA GOVERNAMENTAL PARA OS PORTOS

Abordaremos a seguir como ocorreu o processo de industrialização no Brasil, sua inserção na economia internacional, os reflexos dos episódios que marcaram a economia mundial no século passado e como os modelos de desenvolvimento condicionam o posicionamento de países e empresas frente às exigências e demandas dessa economia.

A crise da economia mundial iniciada com o "*crash*" da Bolsa de Nova York gerou impacto negativo no Brasil: apesar da menor intensidade e duração que nos países centrais, foi decisiva para consolidar o entendimento sobre a impossibilidade de se manter a economia brasileira dependente das exportações de um único produto, face à elevada vulnerabilidade de uma economia agroexportadora (GREMAUD; VASCONCELOS; TONETO JR, 2002).

Segundo Furtado (1977) o processo de industrialização adotado pelo estado brasileiro a partir de 1930, e chamado de Processo de Substituição das Importações (PSI), foi beneficiado pela crise mundial que possibilitou a aquisição a preços baixos no exterior, de equipamentos provenientes de fábricas que não haviam conseguido sobreviver à crise então instalada e durante quase três décadas apresentou forte avanço porque:

a) estava voltada para o abastecimento o mercado interno, não tendo nenhuma pretensão naquele momento de produzir para exportar;

b) dependia em boa parte de medidas governamentais que restringissem a concorrência externa.

Na realidade o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil produziu um sistema econômico ímpar, diferente do tipo de mercado industrial ocidental no qual se baseia expressiva parcela da teoria econômica contemporânea, pelo "ampliado papel do Estado na economia." (BAER, 2002, p. 23).

Segundo Baer (2002), a presença marcante do Estado na economia brasileira, a partir do final da década de 1940, até o início de 1990, foi vista não apenas como necessária para se atingir um rápido desenvolvimento econômico, por meio da industrialização, mas também envolvia o desejo de controlar as atividades do capital estrangeiro, especialmente no setor de serviços púbicos. Nesse período a presença

das empresas estatais foi quase hegemônica nos serviços públicos, indústria pesada e exportação de recursos naturais.

A história portuária brasileira, e não poderia ser de outra forma, também foi caracterizada por um estreito relacionamento com o poder público. A primeira regulamentação abrangente da atividade portuária brasileira foi o Decreto 24.599/34. A exploração dos portos públicos ficava, a partir de então, a cargo da administração estatal.

Em julho de 1975, em plena vigência do II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico (Governo Geisel), que visava alterar a estrutura produtiva brasileira de modo que, numa perspectiva de longo prazo, fosse fortalecida a capacidade de exportar de nossa economia, o subsetor portuário passou por uma forte centralização com a criação da PORTOBRÁS (GREMAUD; VASCONCELOS, TONETO JR, 2002).

A PORTOBRÁS foi, até sua extinção em 1990, responsável pela gestão dos portos públicos brasileiros. À ela competia ainda, definir os programas orçamentários, as políticas tarifárias e de pessoal, e as decisões sobre novos investimentos. A concentração demasiada de poder nas mãos do Estado aliada a não participação da comunidade de usuários - exportadores e importadores - na gestão portuária permitiram uma combinação de interesses que uniu a tecnoburocracia estatal aos sindicatos das diversas categorias de trabalhadores avulsos que atuavam – e ainda atuam – na zona portuária, mantendo o subsetor portuário intocável e fortemente dominado por interesses corporativistas (MAGALHÃES, 1994).

3.3 A GESTÃO PORTUÁRIA E A QUESTÃO SINDICAL

Faria (1998) e Alban (2002) destacam que, do ponto de vista da modernização, o modelo estatal vigente ao final dos anos 1980, cristalizou privilégios e favorecimentos inadmissíveis ao novo modelo econômico que rapidamente espalhava-se pelos continentes, colocou os portos brasileiros entre os mais caros e ineficientes do mundo.

As principais características do sistema portuário antes da promulgação da lei 8.630 eram:

a) o controle centralizado das tarifas portuárias inibia a concorrência entre os portos;

b) o monopólio dos sindicatos laborais que atuavam na orla portuária para o fornecimento da mão de obra avulsa para movimentação de mercadorias, especialmente para operação dentro dos navios, encarecia sobremaneira o custo da operação pelo excesso de contingente dos ternos.

c) a proibição para os terminais privativos movimentarem carga de terceiros (em 1988 eles movimentaram 76% das mercadorias transitadas pelos portos brasileiros) (CASTRO; LAMY, 1992).

A legislação portuária vigente nos portos brasileiros, pelas razões acima apontadas, garantia direitos baseados numa concepção antiga de formação de equipes de trabalhadores. Dimensionadas para operações convencionais, não levando em conta os recursos tecnológicos introduzidos com a evolução da logística e da operação portuária, abrigavam uma elevada quantidade de trabalhadores onerando os custos da movimentação das cargas por causa da baixa produtividade apresentada representando um imposto implícito aos usuários dos serviços portuários.

A evolução tecnológica ocorrida na operação portuária, sobretudo com o advento da unitização das cargas e a utilização dos contêineres, possibilitou uma considerável redução do contingente de mão de obra empregado.

Alban (2002) atribui ainda a não modernização dos portos brasileiros à falta de investimentos e competição, pois sendo o Estado o gestor da operação não havia preocupação com produtividade, qualidade e custos.

A atividade portuária, portanto, desenvolveu-se no Brasil ao longo de quase todo o século XX, a exemplo do ocorrido no Programa de Substituição das Importações, sem qualquer preocupação com a questão da competitividade, que veio a se tornar um tema dominante nos anos 1990 e teve em Porter (1991) um dos seus maiores formuladores.

Na realidade, um sistema portuário caro e ineficiente estabelecia uma barreira não tarifária de grandes proporções e não chegava a se constituir em problema para o parque industrial nacional estabelecido, pois o mesmo havia se desenvolvido

voltado para o mercado interno, sem qualquer preocupação em conquistar mercados além mar.

3.4 A CRISE FISCAL DO ESTADO E A OBSOLESCÊNCIA DO SUBSETOR PORTUÁRIO

Nos anos 70, com o primeiro choque do petróleo, as economias dos países centrais sofreram forte abalo gerando um “desequilíbrio global” e uma grande vulnerabilidade das economias nacionais. A paridade do dólar foi rompida, o preço da energia disparou gerando a mais profunda recessão depois dos anos 1930 (FIRI, 1997).

No Brasil o reflexo da crise do petróleo atingiu frontalmente o envolvimento do Estado na economia, que se tornou cada vez mais negativo pela falta de recursos. No final dos anos 1970, as profundas transformações no cenário internacional trouxeram à tona a vulnerabilidade da economia brasileira aos condicionantes externos.

Em 1979, o segundo choque do petróleo e a elevação vigorosa da taxa de juros internacionais, resultaram em uma maior dificuldade para os paises em desenvolvimento obterem os recursos necessários para rolagem dos passivos acumulados.

A economia internacional viu-se novamente frente à uma nova crise de liquidez aguda, levando à insolvência a Polônia, a Argentina e à moratória mexicana que provocou uma interrupção sem precedentes do fluxo voluntário de recursos para os países em desenvolvimento. Este período ficou conhecido como “setembro negro” (1982).

Este cenário internacional adverso resultou numa década caracterizada pelo baixo crescimento e investimento no Brasil, que ficou conhecida como “a década perdida”. Tal situação serviu como catalisador do consenso progressivo que se estabelecia rapidamente: a saída para a crise econômica seria a privatização de grande parte da economia com solução diante da falência do Estado brasileiro.

Com a dissolução da PORTOBRÁS a atividade portuária começava a ser reestruturada numa perspectiva de descentralização, visando superar o momento de

forte crise e indefinição que atravessava em virtude da impossibilidade do Estado em realizar os investimentos que se faziam necessários.

As competências de regulação, concessão, permissão, autorização fiscalização, coordenação, controle, estudos econômicos e planejamento foram transferidos para o Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNTA) conforme Decreto no. 99.244 de 10 de maio de 1990.

As atividades executivas de operação e administração dos portos, hidrovias e eclusas, pesquisa, ensino portuário, dragagem e outras correlatas foram transferidas aos estados e às Companhias Docas, sociedades de economia mista ex-subsidiárias da extinta PORTOBRÁS nos termos do Decreto 99.475 de 24 de agosto de 1990.

A tarifação portuária e seus reajustes continuavam centralizados pela União. Competia ao DNTA divulgar as novas tabelas com os percentuais de reajustes autorizados pela União.

O regime de trabalho dos portuários não sofreu alteração com a extinção da Portobrás e dos atos administrativos que normatizaram os eventos posteriores. O regime de trabalho dos estivadores também não foi afetado. A mão-de-obra estivadora continuava com exclusividade para os serviços de movimentação de mercadorias a bordo, sua retirada ou colocação enquanto no navio, nos portos públicos ou privados, sendo proibido o recurso a empresa especializada ou a trabalhadores com vínculo empregatício. O horário de funcionamento dos portos era estipulado por cada companhia docas inexistindo o regime de 24 horas, o mais adequado para operação portuária, pois diminui muito a possibilidade de ocorrência de ”demurrage”.

A escalação dos trabalhadores avulsos para o serviço de cada navio continuava sendo feita pelos respectivos sindicatos, dentro do sistema de rodízio, a partir das solicitações feitas pelos armadores ou por seu agente local (entidade estivadora).

Os trabalhadores escalados recebiam seus salários conforme tabela divulgada pelo DNTA, diretamente das entidades estivadoras que requisitavam seus serviços. Competia ainda ao DNTA fixar, após negociação com os sindicatos de avulsos, o número de trabalhadores especializados necessários para realizar cada tarefa padrão, ou seja o efetivo dos ternos conforme tipo de carga.

Os armadores pagavam às administrações portuárias as taxas pela utilização das infra-estruturas aquaviária e terrestre de acordo com as tabelas tarifárias. Os donos das mercadorias pagavam às administrações portuárias taxas pela utilização de toda infra-estrutura terrestre conforme tabelas públicas que abrangiam os serviços de capatazia – mão de obra e equipamento do porto; armazenagem (interna, externa, silos, tanques); transporte entre dois pontos do porto; serviços acessórios (pesagem, ova/desova de contêineres) fornecimento de equipamento portuário (empilhadeiras, guindastes, caminhões, vagões).

Esse processo marginalizava das decisões mais importantes da operação portuária – aquelas ligadas aos investimentos a serem feitos e à fixação dos custos a serem cobrados pelos serviços prestados - os usuários (armadores e donos das cargas) razão da existência dos portos.

No presente capítulo analisou-se o papel dos portos para o desenvolvimento, descreveu-se a evolução do processo de industrialização brasileira para em seguida analisar e justificar o porquê da crise fiscal do Estado e a obsolescência do subsetor portuário no Brasil.

O avanço do Brasil no cenário de integração competitiva exigiria uma reformulação total do sistema portuário para reduzir a defasagem tecnológica existente em relação aos principais portos do mundo provocada pela revolução do *contêiner*.

No próximo capitulo analisaremos a estratégia brasileira de modernização do setor portuário à luz da modelagem da integração competitiva adotada pelos planejadores econômicos brasileiros, abordando os avanços do novo marco regulatório estabelecido e analisando as principais alterações realizadas no ambiente portuário à luz da Lei 8.630.

CAPÍTULO 4 A ESTRATÉGIA BRASILEIRA DE MODERNIZAÇÃO DO SUBSETOR PORTUÁRIO

4.1 INTEGRAÇÃO COMPETITIVA E AS NOVAS EXIGÊNCIAS PARA O SETOR PORTUÁRIO

No presente capítulo vamos fazer um exame da Lei 8.630/93, como uma das faces da estratégia de integração competitiva, visando a reinserção da economia brasileira no contexto das trocas internacionais.

A busca de alternativas a saída para a crise econômica em que o Brasil se encontrava pendia para um modelo que visava inserir o Brasil na nova ordem econômica de globalização dos mercados - chamado de Estratégia de Integração Competitiva - caracterizado pelo fim das restrições ao intercâmbio comercial internacional.

A partir da ênfase na competitividade, firmava-se o consenso sobre a importância do setor de transportes. A retomada e a sustentação das taxas de crescimento da economia no médio prazo necessitaria de maciços investimentos em infra-estrutura e que, aliados à eficiência na prestação desses serviços, seria o pilar da competitividade da economia num cenário de liberalização comercial.

A implementação desta estratégia iria exigir a superação dos entraves que impediam o desenvolvimento do subsetor portuário brasileiro em decorrência da obsolescência dos equipamentos, da baixa produtividade, da falta de investimentos nas infra e superestruturas, do elevado tempo de espera para atracação e permanência das embarcações no porto, dos monopólios de exploração e de escalação da mão de obra que oneravam substancialmente a competitividade brasileira no mercado internacional (BNDES, 2001).

O avanço no cenário de integração competitiva conforme destacado por Ballou (1993), Castro (1995), Nazário (2000) Porter (2001), dependia de investimentos constantes na infra-estrutura de transportes. No entanto, no caso

brasileiro, a infra-estrutura de transportes estava bastante deteriorada. Por essa razão, uma das providencias mais urgentes seria redesenhar o sistema portuário brasileiro aproximando-o dos indicadores de desempenho internacionais, reduzindo a defasagem tecnológica existente em relação aos principais portos do mundo[9].

Mas não bastaria apenas o aporte de recursos para realização dos investimentos visando adequar os equipamentos à nova realidade. Aliás, vale registrar que pouco avanço foi obtido no sentido de se estabelecer um ambiente propício à realização dos investimentos maciços em infra-estrutura terrestre no subsetor portuário. Conforme bem destacaram Rezende e Paula (1998) seria necessária também, uma reorganização das estruturas de prestação dos serviços, das formas de concorrência e das relações entre mercado e poder público.

Esse novo modelo iria ainda exigir uma forte componente regulatória para garantir a defesa da concorrência na atividade portuária a partir da nova realidade, na qual haveria uma substancial ampliação do papel a ser desempenhado pela iniciativa privada, descentralização das decisões de investimento e redução do grau de verticalização da operação portuária.

O advento e a posterior popularização do *contêiner*, a partir a unitização da carga geral, causou uma verdadeira revolução na operação portuária, impactando a indústria de fornecimento de equipamentos de movimentação de carga, de construção naval, como o lançamento dos super conteineiros, e gerando em conseqüência expressivas economias de escala.

Segundo dados das Nações Unidas (1992) apresentados em Rezende e Paula (1998) a evolução do tráfego mundial de *contêineres* no período de 1970 a 1995 foi de 1 452%, passando de 2,1 milhões de TEUs para 32,6 milhões de TEUs. O mesmo estudo previa para o período de 1995 a 2000 um crescimento de 19% para o tráfego mundial de *contêineres*.

Os portos ganhavam, assim, uma nova dimensão, não sendo mais vistos como locais em que ocorriam a movimentação, o armazenamento e o transbordo de cargas, mas como um modal de importância capital na reestruturação da matriz de transporte brasileira, visando elevar a competitividade das empresas, via aumento do

[9] "A premência da modernização da infra-estrutura portuária é dada pelo processo de abertura comercial e pela retomada dos investimentos na economia, que têm implicado, em que pesem todas as limitações existentes, um contínuo aumento da movimentação de cargas, especialmente cargas conteinerizadas, ao longo dos últimos anos." (REZENDE; PAULA, 1998, p. 23).

comércio internacional, bem como através do soerguimento da navegação de cabotagem (MINISTRO..., 2000, p.3).

A Tabela 1 ao apresentar os dados da movimentação de *contêineres* nos principais portos no período 1990/1996 revela que o Brasil não ficou à margem daquele movimento. Em 1990 foram movimentados 900 737 TEUs e em 1995 1 607 800 TEUs. Vale destacar que esse período ainda não se pode considerar sob influência da lei 8.630/93, pois decorreram quase três anos entre sua promulgação e o início de fato do processo de privatização. Esse atraso se justificaria pelo intenso debate travado na ocasião, face à reação apresentada pelos trabalhadores (CND...; PORTOS...; PRIVATIZAÇÃO..., 1996).

Tabela 1 - Principais Portos Brasileiros em Movimentação de Contêineres – 1990/1996

Porto/Ano	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Santos	597.683	589.762	494.682	539.893	614.168	817.848	772.313
Rio de Janeiro	39.904	77.494	71.214	86.476	106.764	163.209	172.863
Rio Grande (RS)	89.217	94.692	107.654	99.716	136.540	124.124	170.267
Paranaguá (Pr)	40.015	47.486	60.600	67.045	113.037	134.345	115.291
S.F.Sul (SC)	26.839	30.936	38.045	38.344	50.147	78.454	96.908
Manaus	18.904	13.993	14.908	27.068	53.024	77.447	90.360
Itajaí	26.263	32.488	54.561	69.343	72.946	69.721	86.617
Vitória	23.210	31.211	29.860	39.704	43.195	55.396	67.036
Salvador	21.979	21.028	31.025	34.572	42.810	48.126	57.548
Belém	16.726	29.507	26.943	26.193	32.281	39.130	40.207

Fonte: Anuários Estatísticos Portuários 1989, 1990, 1991, 1992, 1993,1994 e 1995.
Nota: Os dados relativos a 1996 são do Departamento de Portos do Ministério dos Transportes/Secretaria de Produção/Departamento de Portos e Hidrovias.

A promulgação da Lei 8.630/93 ao regulamentar as atividades portuárias, dentro do escopo da nova ordem econômica globalizada e, a despeito das indefinições em termos de fixação de diretrizes estratégicas para o setor de transportes, marcou o início da mudança das regras e das estruturas institucionais que regem o aparato logístico do setor no país.

Nesse contexto, um novo papel se exigia do Estado: de regulamentador e árbitro passivo para participante ativo, facilitador mediador e animador do processo

de reformas. Essa nova visão determinava a reinvenção da configuração institucional do segmento portuário e do papel do governo. O poder de monopólio eventualmente usufruído pela operação portuária em certos segmentos preconiza o conhecimento e acompanhamento dos determinantes dos custos e das concorrências intra e intermodal (CASTRO, 1995).

Essas questões revelavam a necessidade premente de se proceder à uma profunda reformulação do aparato institucional e organizacional vigente nos portos brasileiros, que contemplasse a racionalização do uso da mão de obra; modernizasse a rígida e superada estrutura tarifaria vigente; quebrasse o monopólio estatal da operação portuária; estabelecesse regras claras que incentivasse a iniciativa privada realizar os vultosos investimentos em equipamentos especializados buscando eliminar a defasagem tecnológica existente; estabelecer marcos regulatórios rígidos em defesa da concorrência entre operadores portuários e entre os portos.

A despeito do processo de privatização só ter se iniciado a partir da segunda metade de 1996, os reflexos em termos de aumento da movimentação da carga conteineirizada foram bastante expressivos como observado na Tabela 2 apresentada a seguir:

Tabela 2 - Principais Portos Brasileiros em Movimentação de *Contêineres* – 1997/2003

Porto/Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Santos	829.486	799.476	774.959	800.898	829.802	1.068.606	1.385.421
Rio Grande (RS)	194.963	224.577	261.929	316.972	346.321	438.196	522.980
Itajaí	118.822	129.563	136.062	176.815	243.554	334.726	441.867
R. de Janeiro	202.763	198.197	204.289	217.333	252.071	271.589	325.222
Paranaguá (Pr)	139.486	161.569	194.939	252.879	281.891	269.882	309.924
S.F.Sul (SC)	95.394	116.707	151.111	168.334	176.222	258.826	281.057
Salvador	52.496	51.375	79.116	95.307	106.761	1134.664	169.092
Manaus	60.783	44.076	48.553	88.807	102.448	128.688	109.230
Vitória	62.472	76.196	86.810	91.738	93.203	128.451	143.564
Belém	26.983	29.843	4.283	49.108	48.420	52.527	46.369
						3.086.425	3.734726

Fonte: Anuário Estatístico Portuário – ANTAQ: Agencia Nacional de Transportes Aquaviários de 2000, 2001 e 2003.

Os maiores portos brasileiros apresentaram no período de 1997/2002 um aumento de 85% na movimentação de *contêineres*. O crescimento da carga

conteineirizada não foi uniforme nesses portos. Os portos do Rio Grande e Itajaí apresentaram os maiores incrementos. No extremo oposto, os portos da região norte tiveram crescimento significativamente inferior à média nacional, sendo que Belém apresentou uma queda de mais de 25% no período.

Este comportamento da expansão da movimentação da carga conteineirizada repete no subsetor portuário a mesma lógica do processo de industrialização brasileiro, ou seja, a dramaticidade da desigualdade regional. Assim, como a lei 8.630/93 transferiu a responsabilidade dos investimentos para a iniciativa privada, a modernização da infra-estrutura se concentrou basicamente nas regiões Sul e Sudeste como conseqüência natural da maior capacidade financeira dos empresários destas regiões se comparada com a dos empresários do Norte-Nordeste.

4.2 A LEI 8.630 E SEUS OBJETIVOS

O Poder Executivo com o Projeto de Lei n. 08/91 encaminhou a apreciação do Legislativo o programa de reestruturação do Sistema Portuário Nacional, como solução para a crise que o setor passava, e constituía uma das bandeiras da política econômica de cunho liberal com a qual o governo Collor pretendia superar a grave crise econômica, política e social que o Brasil atravessava (OLIVEIRA, 2001).

O Projeto de Lei 08/91 que aprovado transformou-se na Lei 8.630 representou uma forte mudança no papel do Estado no subsetor portuário. As alterações promulgadas compreenderam vários níveis da administração portuária, de exploração dos terminais e das relações de trabalho ao fixar limites à atuação do Estado e remover entraves ao pleno exercício do trabalho e da livre iniciativa.

Objetivava-se destarte, modernizar a estrutura portuária brasileira, corroída pela falta de investimentos e pela prática de preços desproporcionalmente superiores aos de seus similares internacionais. Desonerar e conseqüentemente viabilizar a colocação do produto nacional nos mercados externos. Produtos e insumos seriam também afetados por repercussão igual na importação e na cabotagem (BRASIL, 1993), constituindo assim ponto de desestrangulamento para a economia do país.

Resumindo, o modelo preconizado determinava a redução da intervenção do Estado, o incentivo à iniciativa privada e à concorrência como pilares para assegurar

a queda do custo da operação portuária pelo aumento da produtividade. Este entendimento foi ardorosamente defendido pelo empresariado nacional como registrado em artigos e entrevistas de revistas e jornais no período de discussão do projeto 08/91 e, sobretudo pós-promulgação da Lei 8.630/93 e a regulamentação do processo de privatização pelo Conselho Nacional de Desestatização (CND) ocorrida em 1996 (APROVADO..., 1992; A VERDADE..., 1993; O PESSOAL..., 1993; PORTOS..., 1996; PRIVATIZAÇÃO..., 1996; OS PORTOS, 1996).

Os empresários responsabilizavam o controle centralizado das tarifas portuárias; o monopólio dos sindicatos dos trabalhadores avulsos sobre o fornecimento para movimentação de mercadorias e a proibição para os terminais privativos de movimentarem mercadorias de terceiros como fatores que afetavam fortemente os custos da operação portuária, inviabilizando a participação de empresa com capacidade técnica e competitividade na disputa de mercados internacionais, face à “rede de ineficiências” que se tornou conhecida como Custo-Brasil - denominação utilizada para designar todos os custos extra fábrica incidentes sobre o produto, que reduzem, e até eliminam, sua competitividade frente a concorrentes estrangeiros, quer no mercado internacional, quer no próprio mercado brasileiro (VELASCO; LIMA, 1998b).

4.3 A FILOSOFIA DA LEI 8.630

O aspecto mais facilmente percebido da nova legislação na literatura revista está relacionado com a abertura da administração, permitindo uma maior participação da comunidade portuária no processo de decisão.

O modelo vigente até então, contribuía para o isolamento/fechamento dos portos públicos com suas administrações dissociadas da comunidade, que em muitos casos, ainda hoje, desconhece o verdadeiro significado do porto para a economia local como instrumento vital na cadeia logística.

Entre os avanços mais expressivos com a implementação da Lei 8.630 merecem destaque:

a) Criação de Conselhos de Autoridade Portuária, instituídos em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança, participando em parceria com as Autoridades Portuárias, da

regulamentação de algumas atividades portuárias, exercendo, em alguns casos, o papel de última instância deliberatória. A composição do Conselho foi concebida visando estimular a participação de todos os agentes econômicos envolvidos a saber: **o poder público** – federal, estadual e municipal compõe o **bloco I**; **os operadores portuários**, os **armadores** e os **terminais privativos** formam o **bloco II**; os diversos **sindicatos dos trabalhadores** que atuam na zona portuária indicam os representantes do **bloco III**; e, **os usuários** – exportadores, importadores – **o bloco IV**. Cada bloco tem direito a um voto, cabendo ao Presidente (o representante do governo federal) o voto de Minerva. A nomeação dos representantes de cada bloco e seus respectivos suplentes é feita por ato do Ministro dos Transportes, a partir de indicação/solicitação das entidades representativas de cada grupo da comunidade portuária.

b) Extinção do monopólio das Administrações Portuárias nos serviços de movimentação de cargas nos cais públicos com a transferência da operação portuária para operadores privados pré-qualificados na Autoridade Portuária.

c) Criação da figura do operador portuário, pessoa jurídica pré-qualificada junto à Autoridade Portuária que pode explorar integralmente um porto através de concessão, ou parcialmente, através de arrendamento de terminais, de áreas ou de serviços (Capitulo III da lei 8.630).

d) Quebra do monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos no fornecimento e escalação da mão-de-obra para as operações portuárias.

e) Criação no âmbito de cada porto um Órgão Gestor de Mão-de-Obra Portuária Avulsa (OGMO), com a finalidade de cadastrar, registrar e treinar a mão-de-obra dos trabalhadores portuários; atender às requisições de mão-de-obra efetuadas pelos operadores para operação dos navios; arrecadar junto aos operadores a remuneração e respectivos encargos relativos à mão de obra solicitada/fornecida. A constituição dos OGMOs extinguiu o monopólio de fornecimento de mão-de-obra pelos sindicatos conforme legislação até então vigente, e foi motivo de forte reação dos trabalhadores avulsos, especialmente em Salvador e Santos. Por tratar de assunto tão delicado, sobretudo, por envolver alterações em leis trabalhistas anteriores e em usos e costumes estabelecidos sua implantação se deu em ritmo lento e face às reações

encontradas o Governo Federal criou em abril de 1995 o Grupo Executivo para a Modernização dos Portos (GEMPO), com o objetivo de acelerar a implantação da lei e mudar os procedimentos de gestão da mão-de-obra;

f) Fomento da concorrência intraporto (entre terminais localizados no mesmo porto) através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados.

g) Diversificação das tarifas e estímulo à concorrência intra e interportos.

No que tange à Administração do Porto, o aspecto mais inovador foi a criação do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), que traduzia a intenção de delegar à comunidade local tanto a supervisão da atuação da Administração do Porto, quanto a atribuição do planejamento e das decisões sobre o desenvolvimento de cada porto organizado.

Assim, o artigo 30 a lei de *"Modernização dos Portos"* instituiu em cada porto o Conselho de Autoridade Portuária, transferindo ao mesmo, atribuições que tradicionalmente vinham sendo exercidas de forma centralizada em Brasília, tais como:

a) baixar o regulamento de exploração do porto;

b) homologar horário de funcionamento;

c) opinar sobre orçamento, promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;

d) aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto e manifestar-se sobre programas de obras, aquisições e melhoramento;

e) fomentar a ação industrial e comercial do porto;

f) estimular a competitividade zelando pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência. Atrair cargas.

4.4 A PASSAGEM DA OPERAÇÃO DIRETA PARA O SETOR PRIVADO

A quebra do monopólio estatal da operação portuária estabelecido pela Lei 8.630 é considerada como a primeira das iniciativas adotadas, a partir da

conscientização da necessidade de se modernizar o sistema de infra-estrutura no Brasil, em direção à uma efetiva redução dos custos logísticos.

O entendimento de que ganhos de produtividade nos serviços de infra-estrutura impactavam positivamente o comércio se consolidava na classe empresarial. O mercado de carga geral, até meados dos anos 80, operava com barreiras à entrada, via conferencia de fretes (acordos fechados entre empresas visando a operação conjunta de duas ou mais empresas) sob supervisão dos governos. A partir da segunda metade dos anos 80, com a revolução causada pela conteinerização, iniciou-se a desregulamentação do transporte marítimo de longo curso, com os países centrais incentivando a quebra dos monopólios das conferencias.

A defasagem tecnológica então existente nos portos brasileiros pode ser melhor visualizada na Tabela 3 que apresenta a quantidade de *porteineres* em operação no Brasil vis a vis com a disponibilidade destes equipamentos nos diversos continentes no ano de 1996.

Tabela 3 - Disponibilidade de Portêineres por País/Região - 1996

País/região	Quantidade
Brasil	9
Américas do Sul e Central	67
América do Norte	385
Leste e Norte da Ásia	397
Europa	535
Total do Mundo	**1.747**

Fonte: Velasco e Lima (1998a).

A conteinerização da carga geral implicou em profundas alterações na forma de operar nos portos mundiais. Maior agilidade operacional com o desenvolvimento e a padronização de novos equipamentos (*porteineres e reach-stackers*) para manuseio dos contêineres terra/bordo, permitiram reduzir a permanência das embarcações nos portos e a racionalização da quantidade de homens por equipe gerando redução nos fretes. Maior transparência nas relações comerciais com introdução do "*box rate*" em substituição ao frete "*ad valorem*". Aumento das operações intermodais com a criação de redes de logística globais e ainda, o surgimento de portos concentradores onde se realizam operações de transbordo e,

acessoriamente, a disseminação das tecnologias de informação, permitindo às empresas (clientes e transportadores) o gerenciamento em tempo real da movimentação de suas cargas.

Como já vimos, o processo de implementação da Lei 8.630 não foi imediato. A saída das companhias docas da operação portuária, foi efetuada sem maiores dificuldades. A criação da figura do Operador Portuário foi decisiva para neste processo. Todavia, as primeiras privatizações de terminais de *contêineres* só ocorreram quatro anos após a promulgação do novo marco regulatório. Em 1997, foram realizadas as primeiras privatizações de terminais de *contêineres* nos portos de Rio Grande (Tecon), Santos (Tecon e áreas vizinhas ao T-37) e Rio e Janeiro (Tecon 1 e 2).

4.5 O REORDENAMENTO DA QUESTÃO SINDICAL

A atividade de estiva/desestiva nas embarcações mercantes é uma das mais antigas formas de trabalho, vez que o modal marítimo foi o primeiro a ser utilizado comercialmente pela humanidade.

No caso brasileiro, remonta a 1933 a intervenção nas relações de trabalho do Estado, com a criação das Delegacias do Trabalho Marítimo (DTM) com o objetivo de disciplinar as relações trabalhistas, anterior, portanto à promulgação da Consolidação da Legislação Trabalhista (CLT) compreendendo: organizar a matrícula dos trabalhadores portuários avulsos; fiscalizar o trabalho portuário e a escala rodiziária nas entidades estivadoras e sindicatos; quantificar o número de Trabalhadores Portuários Avulsos (TPA) necessários; efetuar mediação nos conflitos tendo, inclusive, poder normatizador.

Tais funções eram desempenhadas pelos Conselhos das DTMs que contavam com representantes do Ministério do Trabalho, Ministério dos Transportes, Ministério da Agricultura, Ministério da Fazenda, entidades estivadoras e trabalhadores. Apesar de integrarem a estrutura do Ministério do Trabalho os Conselhos das DTMs eram presididos pelos Capitães dos Portos (Ministério da Marinha), revelando a falta de visão do equipamento portuário como instrumento de apoio e competitividade para o comércio internacional e muito mais uma visão para o aspecto da segurança e soberania nacionais.

A promulgação da CLT em 1943 consolida o processo de intervenção/normatização estatal das relações de trabalho nos portos. Os Conselhos passaram a ser denominados Conselhos Regionais do Trabalho Marítimo (CRTM), sendo na ocasião criado o Conselho Superior do Trabalho Marítimo (CSTM) como órgão de ultima instância das decisões dos Conselhos Regionais. A ingerência da Marinha nas relações portuárias era de tal ordem que as matrículas dos marítimos e portuários eram mantidas pelas Capitanias dos Portos, e a composição das equipes (ternos), das taxas e salários eram feitas pela Comissão de Marinha Mercante (CMM) criada em 1941, cabendo ao CSTM homologar.

Na década de 1960, com o golpe militar de 1964, os portos organizados foram considerados equipamentos de segurança nacional e a regulamentação estatal intensificada, coincidindo também com o período de maior poder das DTMs que podiam inclusive solicitar apoio da Capitania dos Portos para garantir o exercício de suas funções. Data dessa época ainda a designação de interventores para os sindicatos laborais.

Em 1969, foi criada a Superintendência Nacional de Marinha Mercante (SUNAMAM), que incorporou as funções da extinta CMN. Em 1984, a SUNAMAM editou a Resolução nº 8.179 que regulamentou a composição e a remuneração das equipes de trabalho. Esse dispositivo veio a se constituir posteriormente, com a promulgação da Lei 8. 630 em um dos principais pontos de discórdia entre trabalhadores e os operadores portuários. Com a promulgação da nova Constituição Federal de 1988, o Estado afastou-se definitivamente dos sindicatos, os principais mecanismos de regulação estatal do trabalho portuário foram desativados, ocasionando descontrole desta importante atividade para a economia do País (BRASIL, 2001).

Esse cenário foi fortemente modificado com a Lei 8.630 que provocou o reordenamento da questão sindical, um dos aspectos mais inovadores da nova legislação portuária, pondo fim a caos que começava a se instaurar cujos aspectos mais visíveis eram o incremento desmesurado da massa obreira nos portos (pela escalação de trabalhadores sem matrícula na DTM, mas integrantes do quadro social dos sindicatos) e a perda do poder disciplinar.

O Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO) assumiu o controle da matrícula dos portuários, quantificou o número de trabalhadores necessários, e passou a

aplicar penalidades aos TPAs em caso de imperícia ou indisciplina. O OGMO assumiu também a administração da mão-de-obra avulsa, atendendo às solicitações dos operadores portuários, controlou o rodízio e passou a efetuar o pagamento e recolhimento dos encargos devidos após cobrança dos valores devidos dos requisitantes.

CAPÍTULO 5 A LEI 8.630 E A EVOLUÇÃO DO PORTO DE SALVADOR

5.1 O PORTO DE SALVADOR: SUAS CARACTERÍSTICAS E O CENÁRIO PRÉ-LEI 8.630

A finalidade deste capítulo é apresentar o estudo de caso do porto de Salvador a partir do início de sua história, sua evolução até chegar à formatação de porto moderno no início do século XX e a evolução do processo de adequação à Lei 8.630 com os problemas enfrentados com sua implementação, concluindo com a análise dos efeitos e conseqüências que advieram para os usuários do porto de Salvador que movimentam a carga conteineirizada.

> Ao se cotejar a baía de Todos os Santos com os demais sítios portuários da costa brasileira, se constata que nenhum outro lugar possui melhores condições para instalação de portos ou terminais que este, com o fim de atender a expansão do comércio exterior. As condições são traduzidas pela excelente acessibilidade, profundidade, visibilidade, abrigo, suporte urbano, volumes de cargas nos dois sentidos, entre outras. Os investimentos em novos portos ou terminais são de baixo custo, quando comparado aos outros sítios. (VILLA, 2003).

A história e a evolução do porto de Salvador confundem-se com a da cidade de Salvador. A existência na terra recém descoberta de uma reentrância de águas profundas e abrigada deu à cidade de Salvador uma característica única de ser o melhor abrigo natural, onde os navios que faziam a rota para o Atlântico Sul e Pacífico, obrigatoriamente paravam e se abasteciam, integrando os mercados.

Um porto nestas condições era e é um equipamento importantíssimo para uma cidade. Um privilégio que poucas alcançam e foi muito cobiçada por franceses e holandeses, por sua posição estratégica à época do Brasil Colônia. Aquela época, Salvador ficou conhecida como Porto do Brasil, também chamada de Cidade Porto, e ainda de Cidade Armazém voltada para o mar e importante porto exportador/importador sendo, até a primeira metade dos anos oitocentos, o maior do hemisfério sul e importante entreposto comercial (VILLA, 2003).

No seu entorno se desenvolveu uma próspera economia dos engenhos de açúcar, madeiras e alimentos, cuja maior facilidade era o transporte aquático. Desde meados do século XVI, o ancoradouro funcionou como porto importador de mercadorias procedentes de Portugal e da África e como exportador de produtos tropicais para o Reino.

A pauta de produtos exportados pela Bahia, entre os séculos XVI e XVII, para Portugal e as possessões ultramarinas, já era bastante diversificada. Artigos como o açúcar, o pau-brasil, o algodão, o fumo, o couro e a aguardente para lá se destinavam a partir do Porto de Salvador.

Mesmo com a transferência da capital da Colônia para o Rio de Janeiro, em 1763, motivada, sobretudo, pela crescente exploração de ouro em Minas Gerais, a importância do Porto de Salvador, não decresceu. A entrada média anual, na segunda metade do século XVIII, foi de pelo menos 90 a 100 navios (VILLA, 2004).

Sua importância só foi relativamente diminuída a partir da segunda metade do século XIX, com o advento da navegação a vapor que ressaltou as deficiências do porto, com o crescimento da capital da monarquia, o Rio de Janeiro, e com abertura do Canal do Panamá encurtando a rota do Pacífico (VILLA, 2004).

O porto de Salvador funcionou, pois, como porto natural durante quase quatro séculos, e sua zona portuária caracterizava-se por vários ancoradouros que, com os trapiches formavam verdadeiras docas de atracação. Inexistia uma unidade na área portuária encontrando-se em sua maior parte em mãos de particulares. No trecho entre a Gamboa e o forte da Jequitaia concentrava-se a maior parte das atividades comerciais e portuárias, nele estavam localizados dentre outros, o porto da Gamboa, a Alfândega Provincial, o caís do Pedroso, o de Santa Bárbara, o do Ouro e o de São João. Este trecho, que hoje corresponde à área do porto Organizado, estavam os instalados o Trapiche Novo, o do Querino e o do Unhão, que chegaram a ser considerados pelos visitantes da Bahia oitocentista, entre os maiores do mundo (ROSADO, 2000).

Buscando contornar as limitações surgidas que dificultavam o atendimento das necessidades da navegação a vapor, autoridades e empresários, a partir do ultimo quartil do século XIX, passaram a buscar uma solução para: a atracação dos navios e o trânsito de mercadorias e de passageiros. No entanto, o porto de Salvador só veio a se tornar um porto organizado, em moldes modernos, a partir do início do

século XX, depois de longo período de reivindicações destinadas ao melhoramento de suas condições físicas. Assim, em 1906, tem início as obras de modernização e, em 1913 foi concluído o primeiro trecho de caís do porto de Salvador, pela Companhia Cessionária das Docas do Porto de Salvador, após obtenção de empréstimo junto ao Banco *Etienne Muller e Cia*, originário da França (FARIA, 1995).

Em 13 de maio de 1913, inaugurou-se o primeiro trecho do Cais da Alfândega, em solenidade presidida pelo governador Joaquim Seabra, e imediatamente iniciada sua exploração comercial. O paquete "Ilhéus", da Companhia de Navegação Baiana, foi a primeira embarcação a atracar no novo cais. Ao final de 1914, o Porto já dispunha de novos trechos implantados e sete armazéns concluídos, com seis em plena operação. Entre os equipamentos, destacavam-se oito guindastes móveis sobre trilhos e três linhas férreas. Abria-se também uma avenida de 20 metros de largura ao longo dos armazéns, numa extensão de 1 000 metros, a conhecida Avenida da França. À época, o movimento anual do porto era da ordem de 400 mil toneladas (VILLA, 2004).

Em 1963, em comemoração aos 50 anos da Companhia foi inaugurada a Estação Marítima Visconde de Caibo, sede da empresa abrigando também o terminal de passageiros, projetada pelo arquiteto Diógenes Rebouças e localizada na Avenida da França. No ano de 1968, importantes obras foram realizadas, com destaque para o quebra-mar norte, complementando os enrocamentos e aterros de Águas de Meninos e da enseada de São Joaquim. A companhia, no entanto, enfrentava sérias dificuldades financeiras, vindo a ser posta sob intervenção federal em 1970.

De 1971 a 1977 o porto de Salvador operou em regime de intervenção pelo Governo Federal e finalmente em 17 de fevereiro deste ano foi criada a Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA) que passou a administrar o Porto de Salvador, subordinada à PORTOBRÁS, estatal recém constituída, com a finalidade de gerir o sistema portuário nacional.

5.1.1 Área do Porto Organizado

A portaria do Ministério dos Transportes nº 239, de 27 de junho de 1996, publicada no Diário Oficial da União de 28 de junho de 1996, estabelece como área do porto organizado de Salvador as instalações portuárias terrestres existentes à margem da Baía de Todos os Santos, desde a extremidade sul do cais comercial até

a sua extremidade norte, Feira de São Joaquim, abrangendo todos os cais, pontes, píeres de atracação e de acostagem, armazéns, pátios edificações em geral, vias de circulação internas e os terrenos ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do Porto de Salvador, sob sua guarda e responsabilidade.

A infra-estrutura de proteção e os acessos aquaviários, compreendendo áreas de fundeio, bacias de evolução, canais de acesso e áreas adjacentes a esses até as margens das instalações terrestres do porto organizado, conforme foi definido, anteriormente, existentes ou que venham a ser construídos e mantidos pela Administração do Porto ou por outro órgão do poder público, também constituem a área do porto organizado (ROSADO, 2000).

5.1.2 Localização

O porto de Salvador está localizado na Baia de Todos os Santos, no centro da cidade de Salvador, Estado da Bahia, entre a ponta do Monte Serrat, ao norte, e a ponta de Santo Antonio, ao sul, defronte à ilha de Itaparica. Suas coordenadas geográficas são:

a) Latitude: 13º 00’ 37” S.

b) Longitude: 38º 35’ 00” W.

A baía de Todos os Santos apresenta características naturais que lhe permite ser uma notável plataforma logística, pois além do porto de Salvador, possui ainda o porto de Aratu, o Terminal de Madre Deus da Petrobrás, o Terminal privativo da Gerdau, o Terminal da *Dow*, a base naval de Aratu e, recentemente, mais dois terminais iniciaram suas operações, o de Cotegipe – do grupo moageiro Dias Branco - e o da Ford na ponta da Lage, formando um respeitável conjunto portuário associado aos complexos industriais.

A dragagem uma atividade quase rotineira na maioria dos portos, assume na baia de Todos os Santos um caráter eventual. O custo da praticagem também é inferior ao de seus congêneres pela rapidez da atracação, bem como os custos dos rebocadores apresentam valores mais competitivos, pois trabalham menos já que suas manobras são mais fáceis. Essa conjugação de fatores positivos possibilita aos portos e terminais localizados nela, serem mais baratos e competitivos em relação aos demais portos brasileiros e, quiçá, do mundo (VILLA, 2003).

5.1.3 O Cenário Pré-lei 8.630

Em 1990, o porto de Salvador movimentou um total de 1.438.874 tons. de cargas, das quais apenas 16% em *contêineres*, correspondendo a 21.979 TEUs (ver Tabela 4). No mesmo ano, atracou no porto de Salvador um total de 843 embarcações sendo 32 delas de navios de passageiros (CODEBA, 2005).

Tabela 4 - Estatísticas anuais de movimentações de cargas – Porto de Salvador

ITENS	ANO					
	1990	1991	1992	1993	1994	1995
TOTAL DO PORTO	1.438.874	1.339.489	1.757.480	1.666.224	1.701.477	1.603.446
POR TIPO DE NAVEGAÇÃO						
LONGO CURSO	1.312.284	1.299.909	1.733.203	1.649.958	1.680.221	1.593.200
CABOTAGEM	126.590	39.580	24.277	16.266	21.256	10.246
POR SENTIDO DE OPERAÇÃO						
EXPORTACÃO	959.717	920.198	1.348.716	1.248.195	1.250.207	1.083.790
IMPORTAÇÃO	479.157	419.291	408.764	418.029	451.270	519.656
GRANEIS SÓLIDOS	580.228	492.753	475.632	464.416	506.566	434.598
EXPORTAÇÃO	286.740	195.959	214.554	172.009	216.444	130.632
IMPORTAÇÃO	293.488	296.794	261.078	292.407	290.122	303.966
CARGA GERAL SOLTA	628.171	631.762	937.655	849.397	757.567	653.840
EXPORTAÇÃO	528.696	584.058	899.235	817.240	720.416	608.758
IMPORTAÇÃO	99.475	47.704	38.420	32.157	37.151	45.082
CARGA EM CONTÊINER	230.475	214.974	344.193	352.411	437.344	515.008
EXPORTAÇÃO	144.281	140.181	234.927	258.946	313.347	344.400
IMPORTAÇÃO	86.194	74.793	109.266	93.465	123.997	170.608
CONTÊINER EM UNIDADES	20.723	19.243	29.003	31.229	36.220	39.435
EXPORTAÇÃO	10.344	10.004	14.131	15.769	18.186	19.816
IMPORTAÇÃO	10.379	9.239	14.872	15.460	18.034	19.619
CONTÊINER EM TEU	21.979	21.027	21.023	37.507	42.810	48.126
NAVIOS DE PASSAGEIROS	32	36	42	26	23	26
NÚMERO DE EMBARCAÇÕES	843	805	984	961	897	868

Fonte: Codeba (2005).

Nesta época, residia no aparelho do Estado o controle total sobre as relações dos trabalhadores e empresários, não permitindo que o processo de modernização das atividades portuárias se desenvolvesse com maior eficiência. Esta afirmação se comprova, com facilidade, a partir da análise das informações apresentadas na Tabela 4. Assim, verifica-se que no período 1990 – 1995, imediatamente anterior à efetiva entrada em vigor das intervenções previstas pelo novo marco legal, a

movimentação de cargas no porto de Salvador apresentou uma evolução ano a ano irregular, com variações positivas e negativas, e culminando com um aumento de 12% no qüinqüênio.

5.2 AS TRANSFORMAÇÕES EMPREENDIDAS A PARTIR DA NOVA LEI

O novo marco trouxe uma profunda reformulação nos conceitos postos em prática na vida portuária brasileira, notadamente no que diz respeito:

a) à prestação dos serviços portuários;

b) às relações capital-trabalho na operação portuária;

c) à participação do Estado na atividade portuária;

Atentos ao novo marco regulatório, os empresários baianos assumiram a liderança da sua implantação no porto de Salvador. Assim, decorridos 17 meses da promulgação da lei 8.630/93 foi fundada a Associação dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu em 10 de junho de 1994, e, logo a seguir, transformada, através de Assembléia Geral realizada em 1º de julho em Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu com a "presença de dois terços dos [operadores] que obtiveram o respectivo registro na CODEBA"[10] a saber: Internacional Serviços Marítimos Ltda., Pedreiras Valéria S.A., Marítima de Agenciamentos e Representações Ltda., Modal Serviços Retroportuários Ltda., Tequimar Terminal Químico de Aratu S.A., Caboto Comercial e Marítima Ltda., *Lachmann* Agencias Marítimas S.A., Saveiros Camuyrano Serviços Marítimos S.A., Agencia Marítima Brandão Filhos Ltda., Brasterminais Armazens Gerais S.A. e Transchem Agência Marítima Ltda, ocasião em que foi eleita a sua primeira diretoria.

A nova entidade, "constituída para fins de estudo, coordenação, proteção e representação da categoria econômica dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu, nos limites dos Portos organizados"[11] , veio a ter destacado papel no processo de implantação do novo marco legal.

Uma das primeiras manifestações, senão a primeira, reveladora do firme posicionamento que a classe empresarial adotaria em defesa de novo desenho para

[10] Ata da Assembléia Geral de Constituição do Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu.
[11] Estatuto dos Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu – art. 1º.

esta importante questão foi a “Nota Pública” divulgada pelo Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu (SINDOPSA), publicada no jornal A Tarde de 9 de junho de 1997[12], face à paralisação realizada pelos trabalhadores portuários naquele ano.

As estatísticas anuais relativas aos indicadores de desempenho operacional do porto de Salvador somente estão disponibilizadas partir de 1995. Naquele ano o tempo médio de dias atracados/navio das 843 embarcações que acostaram no porto de Salvador foi de 3,1 dias, com uma taxa de ocupação de 45%.

Em 2003, aportaram 1 113 navios e o tempo médio de dias atracados/navio foi de 1,22 dias, com uma taxa de ocupação de 32%. No período de oito anos houve um aumento da ordem de 35% na quantidade de embarcações que atracaram em

[12] Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu.

NOTA PÚBLICA

“O Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu (SINDOPSA), em face das ocorrencias de invasões de navios no Porto de Aratu e de continuidade da öperação tartaruga” no Porto de Salvador por trabalhadores portuários avulsos, chancelada pelos respectivos sindicatos profissionais, bem assim do recente pronunciamento da Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA) a respeito, vem a público informar o seguinte:

1. – À semelhança do quanto ocorrido em setembro do ano findo, quando os trabalhadores encetaram greve abusiva contra a instituição do Órgão de Gestão de Mão-de Obra, criado pela Lei no. 8.630/93, hoje em pleno funcionamento inclusive com a participação daqueles trabalhadores, as referidas obstruções às atividades portuárias têm origem na defesa de vícios e de privilégios seculares baseadas no desprezo à lei e aos novos influxos econômicos, importando prejuízos incalculáveis a toda uma comunidade e ao País em geral.

2. – Exemplos disso são as exigências dos sindicatos profissionais dos trabalhadores, quando da discussão das normas coletivas para o presente ano, de inclusão de matérias que afrontam a lei, que vêm merecendo a repulsa deste Sindicato, a saber:

a) pagamento em dinheiro, diretamente aos sindicatos, de 13º. salário e de férias, quando a lei determina que o pagamento deverá ser feito para os próprios trabalhadores;

b) pagamento em dinheiro, diretamente aos sindicatos, de EPI, apesar de a lei detrminar o fornecimento desses equipamentos diretamente aos trabalhadores, até hoje sem a mínima proteção, já que os sindicatos vinham recebendo tal verba mas não fornecendo os equipamentos; e

c) instituição de um trabalhador “fantasma”a cada terno, cuja remuneração se destinaria à direção dos sindicatos, situação que afronta os princípios éticos das relações com os usuários.

3. – As atitudes abusivas desses sindicatos têm causado enormes entraves para a devida implementação da Lei de Modernização dos Portos no País, em dessintronia com todo o esforço de redução dos custos portuários, destinado a promover as exportações e dinamizar a produção, para inscrever-se no cenário econômico e político mundial com maior destaque, cujos benefícios abrangerão os próprios trabalhadores.

4. – No cenário local, inclusive, a participação da atividade portuária será fundamental para a consolidação dos investimentos que o Governo da Bahia, num esforço ímpar, empreendeu com sucesso na instalação de montadoras de veículos, que trarão positivos efeitos econômicos ao Estado e ao País, constituindo nova força produtiva que ensejará grandes melhorias em nosso desenvolvimento

5. – Assim, este Sindicato vem lamentar que atitudes retrógradas e descompassadas da atualidade venham a proporcionar tão deprimente exemplo de descompromisso com a Nação, bem assim declarar que estão sendo promovidas as medidas competentes para a reversão desse quadro e o devido ressarcimento dos prejuízos causados

Salvador, 09 de junho de 1997.

Roberto Zitelmann de Oliva
Diretor - Presidente

Salvador e uma redução de 66% no tempo de permanência das mesmas, revelando um expressivo ganho de produtividade (CODEBA, 2005).

5.3 O ENFRENTAMENTO DA QUESTÃO SINDICAL

A análise de periódicos da época (1997-1998) revela o corporativismo das Companhias Docas, a forte reação apresentada pelos sindicatos dos trabalhadores avulsos ao desenho instituído para a atividade portuária, a partir do novo marco regulatório, que teve no porto de Salvador um dos seus baluartes[13], e o posicionamento das classes empresariais em defesa do fim do monopólio estatal na operação portuária chegando a assumir o ônus pela transferência das operações de embarque e desembarque programadas para os portos de Salvador e Aratu para Ilhéus, Aracaju, Recife, Rio de Janeiro e Santos para não deixar de honrar os contratos internacionais firmados (CODEBA..., 1997; CRISE..., 1997; IMPASSE..., 1997; IMPASSE..., 1998; JUIZA..., 1998; OPERAÇÃO..., 1997; PORTO..., 1998; PORTUÁRIOS..., 1998).

---

[13] Em 13 de junho de 1997, em razão das fortes pressões exercidas pelas partes envolvidas a CODEBA divulgou a seguinte nota:

NOTA PÚBLICA

Diante do impasse nas negociações entre os Trabalhadores e o Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu (SINDOPSA), a CODEBA sente-se obrigada a prestar os seguintes esclarecimentos:

1) A CODEBA avança, com determinação e firmeza, para consolidar a implantação da lei 8.630/93 (Lei de Modernização dos Portos). Dentre inúmeras ações relevantes já adotadas pela Companhia, destaca-se a concretização do seu desligamento das operações diretas nos portos organizados de Salvador e Aratu, tarefas estas que, hoje, estão a cargo dos Operadores Portuários Privados.
2) No exercício das atribuições que lhe cabem como Autoridade Portuária, a CODEBA, diante do atual impasse nas negociações entre Trabalhadores e o SINDOPSA, tem se empenhado, com sucesso, em garantir a ordem e salvaguardar o respeito à legislação vigente, tanto assim que, no Terminal de Granéis Sólidos do Porto de Aratu, onde as operações são mecanizadas, promoveu sob sua exclusiva responsabilidade, a desocupação do navio "AGIODEKTINI", contando com o necessário apoio das polícias Federal e Militar.
3) Quanto ao Porto de Salvador, as operações convencionais demandam requisição de mão-de-obra junto ao Órgão Gestor de (OGMOSA), ficando a CODEBA impossibilitada de qualquer outra ação, salvo se, por absurdo, viesse a agir em desrespeito aos preceitos legais. Vale ressaltar que as operações mecanizadas no Porto de Salvador estão se processando normalmente e a Companhia direcionou todo o seu atendimento da demanda.
4) A Diretoria Executiva manifesta, ainda, sua disponibilidade em analisar junto aos usuários prejudicados a transferência de operações para o Porto de Ilhéus, avaliando, inclusive, a possibilidade de concessão temporária de incentivos tarifários.
5) Por último, a CODEBA ressalta que tem pautado suas ações de forma a não patrocinar os interesses das partes envolvidas e estará sempre atenta, evitando a desordem e coibindo quaisquer tentativas de burla à Lei.

Afrísio Vieira Lima
Diretor Presidente

Este panorama não era exclusivo do porto de Salvador. Estudo do Ministério dos Transportes elaborado pela GEIPOT - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes sob o título "*A reforma portuária brasileira*" (2001) apontava como dificuldades encontradas:

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

b) deficiência de pessoal com experiência e falta de órgão apropriado no governo federal para assumir o exercício das funções de normatização e fiscalização das concessões. A Agencia Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) só foi criada oito anos após o início do novo marco legal;

c) resistência inicial ao estabelecimento da plena atividade e operação dos Órgãos Gestores da Mão-de-Obra Avulsa, tanto por parte dos empresários como dos trabalhadores portuários avulsos;

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

e) dificuldades nos acordos entre empresários e trabalhadores do subsetor pelo interesse dos primeiros em reduzir o custo portuário da mão-de-obra e dos segundos em manter os quantitativos e a remuneração da força de trabalho por terno[14].

Sob o título "*A Bahia saiu na frente*" o líder empresarial e diretor presidente do grupo Votorantin Antonio Ermírio de Morais em 28 de março de 1998, publicou artigo no jornal Folha de São Paulo[15] no qual, após analisar os obstáculos para se atingir em 2002 a ambiciosa meta de exportar US$ 100 bilhões, concluía:

> O estrangulamento dos portos brasileiros exige ações mais profundas. E isso é viável. Os portos de Salvador e Aratu provaram que o problema tem solução. Mediante uma saudável conjugação de esforços entre usuários, operadores portuários e Justiça do Trabalho, a competência da administração da mão-de-obra foi definitivamente transferida para o Órgão Gestor, nos termos da Lei dos Portos.
> Tratou-se de um prova de deliberação e boa vontade que, certamente, trará muitos benefícios nos campos da competitividade e do emprego. Está na hora de generalizar o exemplo da Bahia para os portos de todo o Brasil.

[14] Vide "*A Reforma Portuária Brasileira*" (GEIPOT, 2001) para uma visão mais abrangente das questões institucionais relativas ao comportamento do subsetor portuário brasileiro frente às reformas introduzidas a partir da promulgação da nova lei dos portos.
[15] Cópia do artigo é apresentado no ANEXO A.

Na visão de Antonio Brito, diretor executivo do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso dos Portos de Salvador e Aratu (OGMOSA), classificou a decisão prolatada pela Justiça do Trabalho em 13 de maio de 1998, como fundamental para ter-se obtido a quebra do "poder corporativo dos sindicatos laborais" (informação verbal)[16] e a instituição da multifuncionalidade preconizada no art. 57 da lei 8 630. Este posicionamento firme do Tribunal Regional do Trabalho contribuiu para que a Bahia assumisse uma posição de liderança e pioneirismo em relação aos demais portos brasileiros.

5.4 A REESTRUTURAÇÃO EMPRESARIAL E OPERACIONAL

No período imediatamente anterior à lei 8.630 (1990-1993) o porto de Salvador movimentou uma média de 1.550 mil toneladas/ano de cargas, sendo que os granéis sólidos – média de 500 mil tons./ano – e a carga geral solta – média de 760 mil tons./ano – representaram cerca de 80% desta movimentação. A movimentação da carga em contêineres no mesmo período representou menos de 20% do total alcançando 285.000 toneladas. Esse quadro expressava a situação de abandono e falta de investimento na atividade portuária.

A passagem da operação direta – a cargo da Companhia Docas - para o setor privado começava a apresentar resultados. Os produtores de fruta do São Francisco voltavam a utilizar o porto de Salvador. As indústrias do pólo petroquímico iniciaram um movimento que redundou no incremento da navegação de cabotagem. As classes empresariais destacavam a redução de custo na movimentação de contêineres conseguida a partir da implantação do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra como era informado no noticiário econômico diário dos jornais (POLITENO...; PORTO...,1999a; PREÇO..., 1999).

Em 1999, a Federação das Indústrias do Estado da Bahia (FIEB), com o apoio da Confederação Nacional da Indústria (CNI), promoveu o seminário internacional *"O futuro dos portos no Brasil*". Naquele evento, no painel intitulado "*A competitividade dos portos brasileiros*", o Coordenador do Comitê de Modernização dos Portos da FIEB, Juvenil Britto Oliveira Júnior em sua exposição destacava os ganhos obtidos na operação dos *contêineres* a partir do novo marco. A movimentação de um

[16] Informação fornecida por Antonio Brito, diretor executivo do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso dos Portos de Salvador e Aratu (OGMOSA) em entrevista concedida em 25 de outubro de 2005.

contêiner de 20 TEUs que custava 313 dólares caiu para 130 dólares (OLIVEIRA JÚNIOR, 1999).

5.5 OS IMPACTOS EM TERMOS DE DESEMPENHO NA MOVIMENTAÇÃO DE CARGA

Neste cenário, com 2.092 metros de caís acostável e 9 armazéns de carga, que somam uma capacidade estática de armazenagem de 81.704 m3 (FARIA, 1995), o porto de Salvador administrado pela CODEBA alcançou forte incremento na operação portuária. Em 1999, movimentou um total de 1.789.021 tons. sendo 1.704.796 tons. de produtos exportados e 287.450 de importação e sua área de influência extrapolava o estado da Bahia, englobando o sudoeste e o sul dos estados de Pernambuco, de Sergipe e norte de Minas Gerais. O volume de carga movimentada em contêineres atingiu 852.655 tons representando, pela primeira vez, cerca de 50% do volume total.

Essa movimentação tornava-se mais expressiva se considerarmos que o cais acostável com 2.092 metros de extensão está dividido em três trechos sendo o maior deles, denominado cais comercial com uma extensão de 1.470 metros (70%) possui uma retro-área limitada e onde só atracam navios de pequeno e médio portes ou de turismo face às limitações de profundidade, em torno de 8 metros. A dragagem simples na área destes berços aumentará substancialmente a capacidade operacional do porto. O caís de ligação (240 m) e o chamado caís de dez metros (375 m) possuem profundidade de 10 a 12 metros que é o mínimo necessário para atracação dos navios porta-*contêineres* que operam nos portos brasileiros (ALBAN, 2005).

Na Figura 6 podemos ter uma visualização da forte expansão da movimentação da carga no porto de Salvador, após superação dos obstáculos iniciais à implementação da lei 8.630. No período de 1999 a 2004, este aumento foi crescente, à exceção do ano de 2001, e representou um aumento de 828 mil tons quando analisado os volumes de 1999 e 2003, significando um aumento de 46,28%.

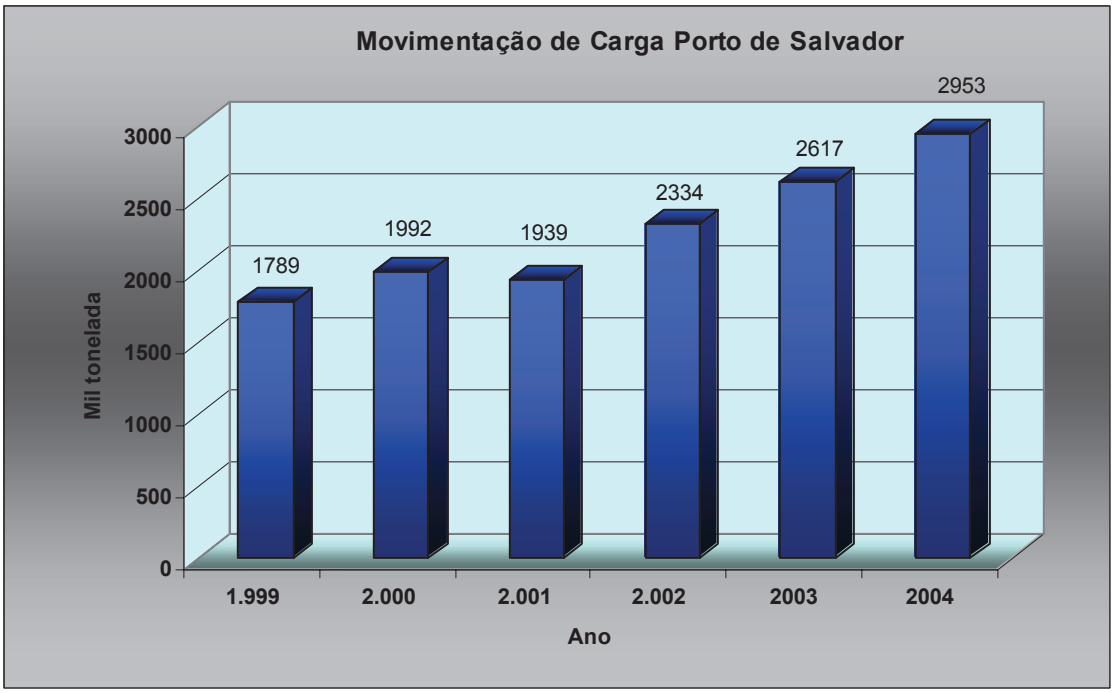

Figura 6 - Movimentação de carga no porto de Salvador no período de 1999 a 2004
Fonte: CODEBA (2005).

Hoje o porto de Salvador apresenta uma nítida preponderância da carga conteineirizada sobre a carga solta e os granéis sólidos, graças às alterações operacionais introduzidas com o novo marco regulatório, que permitiu a formação de equipes (ternos) adequadas aos equipamentos utilizados na movimentação da carga conteineirizada e à realização dos investimentos em infra-estrutura terrestre. Iniciava-se assim, o alinhamento dos portos brasileiros à tendência mundial apresentada no Capítulo 3 do presente estudo.

O volume da carga conteineirizada em 2004, alcançou 1.662.210 tons, representou 56,50% do total das cargas operado no Porto público de Salvador[17] e 5,8 vezes o volume médio movimentado no período 1990-1993, resultado dos investimentos realizados pelos operadores portuários.

A Figura 7 permite visualizar a expansão da movimentação da carga conteineirizada no porto de Salvador no mesmo período. Esta evoluiu 124% de 1999 a 2004, enquanto na movimentação da carga geral solta essa evolução foi de 28%.

[17] Os dados apresentados estão disponíveis para consulta no Relatório de Estatística Portuária e Desempenho Operacional para o ano de 2003 elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento de Negócios da Companhia das Docas do Estado da Bahia.

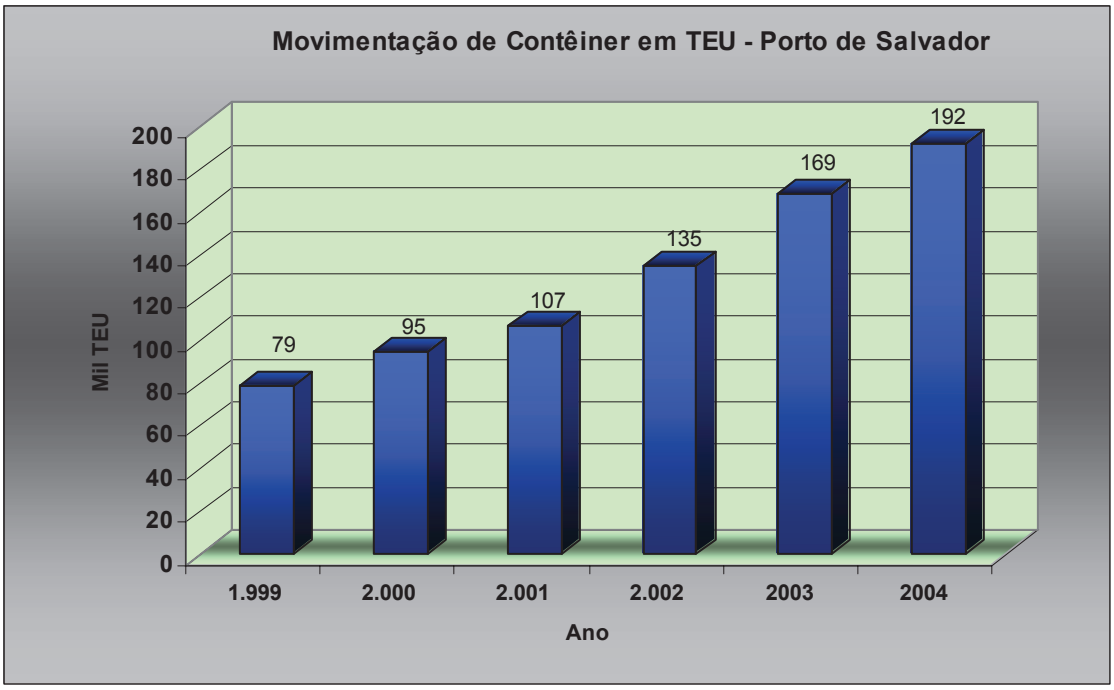

Figura 7 - Movimentação de contêiner em TEU no porto de Salvador no período de 1999 a 2004
Fonte: CODEBA (2005).

Em 2004 a movimentação da carga conteineirizada alcançou 191.796 TEUS correspondendo a 1.662.256 tons. e um incremento de 10% em TEUs sobre 2003. No mesmo ano a movimentação da carga geral solta reduziu-se em 6,7% alcançando um volume 593.906 tons. Os graneis sólidos apresentaram maior evolução no período com um aumento de 51,5% atingindo o volume de 697.146 tons [18].

Uma Tabela analítica apresentando os dados relativos à movimentação de cargas no porto de Salvador está disponível no Apêndice A e permite uma ampla visualização sobre o avanço da carga conteineirizada sobre a carga solta no porto de Salvador e, permitindo que se assuma ser esta a sua principal vocação.

5.6 OS PROBLEMAS DO MARCO REGULATÓRIO – A QUESTÃO DO THC2

O artigo 4º. da Lei no. 8.630 ao permitir o arrendamento de áreas e instalações portuárias localizadas dentro dos limites da área do porto organizado,

[18] Os dados apresentados estão disponíveis para consulta no Relatório de Estatística Portuária e Desempenho Operacional para o ano de 2003 elaborado pela Coordenação de Desenvolvimento de Negócios da Companhia das Docas do Estado da Bahia.

possibilitou a saída do governo da atividade portuária. Assim, foi lançado em outubro de 1995 o Programa de Desestatização dos Portos Brasileiros, tendo como executante o Ministério dos Transportes, sob a coordenação do Conselho Nacional de Desestatização.

Em agosto de 1999, decorridos seis anos da promulgação do novo marco legal, a CODEBA anunciou o início do processo de privatização do terminal de *contêineres* e cargas pesadas e unitizadas, sendo realizada em 27 do mesmo mês a audiência pública para discussão com os empresários locais e nacionais de todo o projeto de arrendamento. O modelo adotado pela CODEBA foi contestado, desde o início, pelos usuários, pois:

> a) levaria fatalmente à transferência do monopólio do setor público para a iniciativa privada face às barreiras à entrada de concorrentes na operação da carga conteineirizada;
>
> b) os critérios estabelecidos para determinação da proposta vencedora priorizaria o maior preço (maior retorno para a União) em vez de levar em conta, também, menores tarifas, melhores metas de atualização tecnológica e as melhores condições de investir nas concessões a serem oferecidas (CODEBA..., 1999a, 1999b; MINISTÉRIO...1999; TERMINAL...,1999).

A insistência da Presidência da CODEBA em não atender as sugestões que adequariam melhor a modelagem proposta à realidade do porto de Salvador levou a uma mobilização da comunidade portuária nunca vista anteriormente, unindo operadores, usuários, agentes marítimos e trabalhadores na luta pela modificação das condições fixadas para licitação (PORTO..., 1999b; CÂMARA..., 1999).

Iniciou-se uma intensa disputa jurídica. O leilão, previsto inicialmente para o dia 23 de novembro de 1999, foi adiado por conta de liminares. Finalmente, em 21 de dezembro do mesmo ano, a empresa *Wilport* apresentou-se como única licitante, ofertando lance pelo valor mínimo estipulado pela CODEBA, de R$ 37, 64 milhões (CONSELHO...; JUÍZA...; PORTUÁRIOS...; TERMINAL...,1999).

Após um curto período de transição foi assinado em 14 de março de 2000, o instrumento particular de contrato de arrendamento 012/2000 para exploração do terminal para *contêineres* e cargas pesadas do porto de Salvador.

A licitante vencedora *Wilport* Operadores Portuários, do grupo Wilson Sons, constituiu uma sociedade de propósito específico – a Tecon Salvador - para explorar uma área total de 73.443 m2 e dois berços de atracação com extensão de 240m e 214m respectivamente e 12m de profundidade. Assim, a partir da zero hora de 15 de março de 2000, toda a movimentação no terminal de contêineres do porto de Salvador passou a ser realizada pelo Tecon Salvador.

Por ocasião da assinatura do contrato de arrendamento, três terminais de armazenagem alfandegada já atuavam na área de influência do porto de Salvador: a Intermarítima Terminais localizada em zona primária do porto de Salvador, a EADI-Empório localizada no bairro de Itapagipe e a EADI-Salvador, situada no Centro Industrial de Aratu. A entrada de um novo ator deveria representar um aumento da concorrência fruto da desconcentração e deveria gerar maiores ganhos de eficiência para toda a cadeia logística envolvida com a operação e armazenagem da carga alfandegada.

Todavia isto não ocorreu. A CODEBA sob o argumento de evitar novos custos licitatórios modelou o arrendamento de tal forma que o arrematante vencedor exploraria conjuntamente a operação portuária e a armazenagem alfandegada. Ao assim proceder, a CODEBA avalizou um modelo que iria, em futuro muito próximo , contribuir para o monopólio privado na movimentação da carga conteineirizada e ainda afetar a livre concorrência na disputa pela armazenagem alfandegada da carga, conforme veio ser demonstrado pela evolução dos fatos.

Decorrido pouco mais de seis meses do início das operações, e em desrespeito à cláusula 24 do contrato de arrendamento celebrado com a CODEBA o TECON Salvador passou a cobrar uma taxa sobre os *contêineres* de importação cujos donos da carga optassem por armazená-los em qualquer uma das estações aduaneiras existentes. Essa taxa de “segregação de *contêineres*” ficou conhecida como THC2, para se diferenciar daquela paga pelos armadores aos operadores para disponibilizarem, sem outros encargos, a carga aos seus proprietários ou legítimos representantes.

Alban (2005) analisa esse contencioso, que permanece sob litígio até o momento, apesar das manifestações formais em contrário do CAP Salvador, da ANTAQ e do CADE, revelando com intensidade a fragilidade jurídica do marco

regulatório e que tem onerado desnecessariamente os importadores baianos com a complacência da Autoridade Portuária.

5.7 O PORTO DE SALVADOR E A REVITALIZAÇÃO DO COMÉRCIO

A despeito da posição pioneira adotada pelos empresários baianos na implantação dos avanços contidos no novo marco regulatório e baixa ou quase inexistente a interação porto com a cidade de Salvador.

A análise do noticiário de periódico local (1998 – 2005) revela esta pouca interação. As informações relativas ao processo de revitalização do Comércio de Salvador não se referem nunca à importância econômica que o porto tem não só para o nosso Estado como para os estados limítrofes. As questões abordadas dizem respeito aos aspectos ligados ao turismo e lazer (ÁREA..., 2000; CORRIDA..., 2005; PARTICIPAÇÃO..., 2000; TRAPICHE..., 2005; TURISMO..., 2000). Idêntico comportamento é encontrado nos órgãos de planejamento econômico da cidade e do próprio Estado.

Na visão de Renato Neves da Rocha Filho, coordenador de gestão portuária da CODEBA é muito comum utilizar-se como exemplo de modelo de revitalização para a região do Comércio o ocorrido na região de “Puerto Madeira” na Argentina ou ainda o no porto de Belém. Taís comparações no seu entendimento não são corretas, pois em ambas situações esses espaços urbanos há muito não eram utilizados como atracadouro (informação verbal)[19]. Não há, por conseguinte, qualquer comparação possível com a situação do porto de Salvador que em 2004, movimentou cerca de três milhões de toneladas como apresentado, pouco menos do dobro movimentado (1,7 milhão ton.) em 1994 conforme apresentado na Tabela 4.

Ressalta ainda Neves da Rocha que ao se falar em revitalização do Comércio e conseqüentemente da área portuária deveria se buscar os exemplos de portos na Europa como Amsterdã, Roterdã, Barcelona ou Hamburgo ou dos portos asiáticos como Cingapura, Hong-kong, Xangai, Kobe ou Kelung que permaneceram e cresceram harmoniosamente, no centro das grandes cidades, sendo incentivados pelas comunidades locais.

---

[19] Informação fornecida por Renato Neves da Rocha Filho, coordenador de gestão portuária da CODEBA em entrevista concedida em 10 de maio de 2005.

Esta questão também na comunidade universitária não tem encontrado o tratamento próprio, sobretudo quando ligado às áreas de planejamento e desenvolvimento urbano[20]. Tal dicotomia é prejudicial à economia baiana que não tem disponível outro local nas condições realçadas nas seções anteriores deste capítulo para atendimento dos usuários do Porto.

[20] Na dissertação *Revitalização do bairro do Comércio*: estratégias e alternativas para Salvador de Lídia Rocha Aguiar Bastos (2003) afirma-se que "a integração da área ao cais do porto de Salvador através dos seus armazéns desativados possui relevante importância no processo de revitalização. É da maior importância a reabilitação dessa área, tendo em vista o seu significado para a identidade cultural da população e valores de grande importância material para a economia urbana da cidade e da região onde se insere."

CAPÍTULO 6 PESQUISA: ANÁLISE E DISCUSSÃO

A finalidade deste capítulo é apresentar os resultados da pesquisa exploratória de campo, visando analisar, a partir dos dados empíricos colhidos em entrevistas, o impacto da Lei 8.630 na movimentação da carga conteineirizada, no porto de Salvador.

Com o objetivo de identificar as mudanças ocorridas a partir da supramencionada lei, desenhou-se um modelo de pesquisa quanti-qualitativa de campo detalhada a seguir.

6.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

- INSTRUMENTO: Questionário (APÊNDICE B) contendo nove perguntas abertas, nas quais os entrevistados podiam expressar livremente suas percepções com relação à questão, possibilitando a análise de uma diversidade de enfoques e visões sobre o objeto desta dissertação, ou seja, o impacto da Lei 8.630 no Porto de Salvador. Utilizou-se como estratégia para verificar a coerência e a consistência das respostas a repetição de algumas questões em diferentes perguntas e formas de abordagem.
- MÉTODO: A pesquisa utilizou a técnica da Análise de Conteúdo como metodologia de análise dos dados colhidos nas entrevistas. Optou-se pela análise quanti-qualitativa das informações obtidas, por ser consensual que informações quantitativas combinadas com avaliações qualitativas expressam com mais acuidade a realidade pesquisada. Tal preceito é defendido por diversos autores como Demo (1991), Santos Filho e Gamboa (1995), todos indicando que a articulação e complementaridade dos dados qualitativos e quantitativos contribuem para uma compreensão mais aprofundada dos objetos estudados.

- SUJEITOS DO ESTUDO: Constituiu-se uma amostra não probabilística intencional (BERQUÓ, 1981) composta por segmentos representativos do universo pesquisado, por ser mais adequada ao tipo de trabalho proposto. A amostra não probabilística intencional caracteriza-se como um tipo especial de amostra que pode ser retirada de um universo mediante processo seletivo deliberado, ou seja, as unidades que comporão o corpo da amostra são escolhidas intencionalmente pelo pesquisador, de forma a atender seus objetivos e metas de trabalho. Tal escolha justifica-se porque, ao estudar um tema específico como o impacto da Lei 8.630 no Porto de Salvador no segmento da carga conteineirizada, seria improdutivo trabalhar-se com uma amostra aleatória ou probabilística.

Todos os entrevistados (13) pertencem à comunidade portuária de Salvador. Foram entrevistados nove representantes dos quatro segmentos que compõem o CAP de Salvador e Aratu, dois operadores portuários que atuam naquele porto, o Gerente Geral de Fiscalização e Outorgas da Superintendência de Portos da ANTAQ e atual presidente do CAP de Santos, e um consultor logístico com atuação nos portos de Salvador, Santos, Paranaguá, Itajaí e São Francisco do Sul.

Os representantes dos segmentos que compõem o CAP e que foram entrevistados são relacionados a seguir:

I. Bloco do poder público: representante do Governo Federal, representantes do Estado e do Município onde se localiza o porto[21];
II. Bloco dos operadores portuários: representante da Administração do Porto – presidente da CODEBA, representante dos titulares de instalações portuárias privadas localizadas dentro dos limites da área do porto, indicado pela Associação Brasileira dos Terminais Portuários (ABTP), representante dos demais operadores portuários e o representante dos armadores. Este último não devolveu o questionário encaminhado, apesar das sucessivas solicitações;

[21] O representante do Município onde se localiza o porto abrangido pela concessão não devolveu o questionário que lhe foi encaminhado, apesar das sucessivas solicitações.

III. Bloco da classe dos trabalhadores: dois representantes dos trabalhadores portuários avulsos e dois representantes dos demais trabalhadores portuários[22];

IV. Bloco dos usuários dos serviços portuários e afins composto por: dois representantes dos exportadores e importadores de mercadorias que sintetizaram sua compreensão sobre o tema em uma única resposta; dois representantes dos proprietários e consignatórios de mercadorias que adotaram procedimento idêntico ao descrito acima; e, finalmente, por um representante dos terminais retroportuários[23].

O instrumento de coleta de informações – a entrevista aberta -, os depoimentos obtidos através desse instrumento, e a Análise de Conteúdo realizada mostraram-se adequados às necessidades e objetivos propostos pela pesquisa. Consideramos como limitações do estudo a dimensão restrita da amostra, razão pela qual não se realizou a pré-testagem ou validação do instrumento, prática usual para amostras maiores.

A seguir, apresentam-se aspectos conceituais da técnica da Análise de Conteúdo, utilizada para avaliar, compreender e sistematizar os dados obtidos nas entrevistas.

6.2 ASPECTOS TEÓRICOS DA ANÁLISE DE CONTEÚDO

A Análise de Conteúdo é um método de análise do discurso através do qual é possível compreender a realidade, a partir de sua interpretação, possibilitando extrair tanto o explícito, como o latente do conteúdo analisado. Olabuenaga e Ispizua (1989) afirmam que a Análise de Conteúdo é uma técnica para ler e interpretar o

[22] Embora o foco desse estudo fosse avaliar o impacto na movimentação da carga conteineirizada na perspectiva do setor empresarial, no desenvolvimento da pesquisa de campo observamos que seria interessante também abordar o tema na ótica dos trabalhadores. Assim, foram endereçados questionários aos representantes dos trabalhadores portuários avulsos e aos representantes dos demais trabalhadores portuários. Recebemos apenas a resposta do representante dos demais trabalhadores portuários.

[23] Foram enviados ainda questionários para os únicos atores que atuam na armazenagem e movimentação da carga conteineirizada no porto público de Salvador, não se obtendo resposta, todavia, do arrendatário do pátio de *contêineres*. Pela expertise e vivência da problemática pesquisada foram entrevistados o Gerente Geral de Fiscalização e Outorgas da Superintendência de Portos da ANTAQ, Celso Damião Gonçalves Quintanilha, o ex-presidente do CAP de Salvador e Aratu, o consultor de empresas Mario Valentim que atua nos portos de Salvador, Santos, Paranaguá, Itajaí e São Francisco e o Mestre em Engenharia da Produção, professor da Escola de Politécnica da UFBa e Diretor do TPC Operador Logístico Ltda. Sergio Fraga Santos Faria.

conteúdo de documentos. Esta metodologia de análise de dados qualitativos vem sendo empregada desde a segunda metade do século passado. Em Bardin (1977) pode-se encontrar um histórico até os anos 60. Moraes (1994) faz um breve resumo até os anos 90 e apresenta uma definição mais atualizada do método:

> A Analise de Conteúdo constitui-se de um conjunto de técnicas empregadas na fase da análise e interpretação de dados de uma pesquisa, aplicando-se de um modo especial ao exame de documentos escritos, discursos, dados de comunicação e semelhantes, com a finalidade de uma leitura crítica e aprofundada, levando à descrição e interpretação dos materiais, assim como inferências sobre suas condições de produção e recepção. (MORAES, 1994, p.104).

A Análise de Conteúdo em geral orienta-se pelos seguintes procedimentos: análise do material através da identificação de unidades de significado, categorização dessas unidades, interpretação e quantificação das categoriais descritas.

As categorias constituem-se como “rubricas significativas” que permitem a classificação dos elementos de significação de um dado discurso. “É, portanto, um método taxionômico bem concebido para [...] introduzir uma ordem, segundo certos critérios, na desordem aparente.” (BARDIN, 1977, p.37). Cada categoria é composta por vários indicadores, que representam unidades de registro a serem pesquisadas no discurso.

6.3 A ANÁLISE DE CONTEÚDO APLICADA À AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA LEI 8.630 NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA

Para a análise, partiu-se de categorias mais GERAIS, tomando-se como base para o estabelecimento dessas categoriais as questões levantadas nas entrevistas. As entrevistas foram todas lidas e as questões devidamente analisadas, interpretadas e agrupados nas seguintes unidades de significado:

a) Impacto resultante da implementação da Lei 8.630 no porto de Salvador.

b) Pontos positivos da implementação da Lei 8.630 no porto de Salvador.

c) Pontos negativos da implementação da Lei 8.630 no porto de Salvador.

d) Classificação da passagem da operação portuária do setor público para o setor privado.

e) Avaliação sobre a modelagem adotada para a privatização do pátio de contêineres no porto de Salvador.

f) Substituição do monopólio estatal na movimentação da carga conteineirizada pelo monopólio privado.

g) A competitividade do porto de Salvador.

h) Alterações para a legislação em vigor visando tornar o porto de Salvador mais competitivo.

i) Comentários sobre: “O THC2 constitui uma violação ao contrato de arrendamento celebrado entre a Codeba e o Arrendatário.”

j) Análise do papel do Conselho de Autoridade Portuária.

k) Outros comentários sobre o tema.

Essas unidades podem ser melhor visualizadas na Figura 8:

MAPA GERAL DO ESTUDO

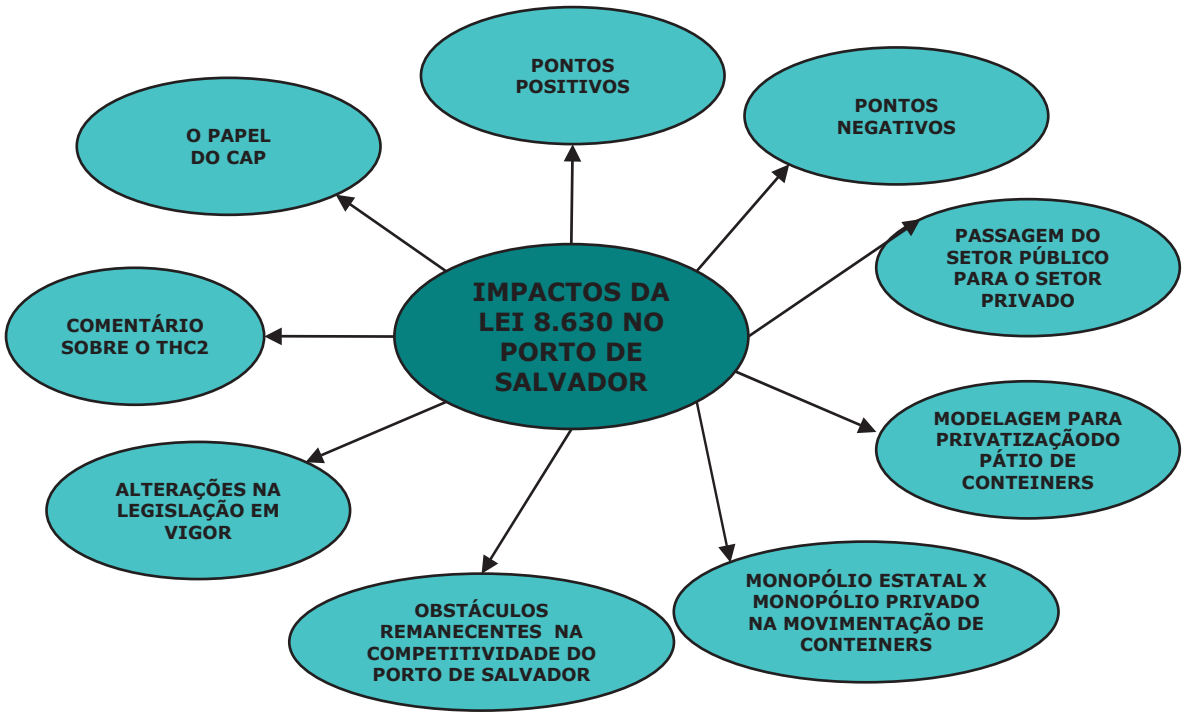

Figura 8 – Mapa Geral do Estudo

Após esta categorização inicial, elaborou-se um texto síntese das percepções dos entrevistados sobre cada uma das questões pesquisadas, abordadas a partir de subcategorias identificadas. Nas páginas seguintes são apresentados os mapas cognitivos, as análises qualitativas dos resultados obtidos para cada uma das

unidades de análise e finalmente o quadro resumo das categorias, expressas quantitativamente em freqüência de respostas e percentual:

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
1ª. IMPACTOS RESULTANTES DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• **Inovações significativas: surgimentos operadores portuários, implantação OGMOSA, arrendamento áreas operação portuária.**	**E1, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Realização de investimentos, privatização, eficiência nas operações, maior produtividade.**	**E2,E3,E4, E6, E8, E9, E10, E11,E13**	**9/13**	**69**
	• **Criação do CAP.**	**E1,E5,E11, E13**	**4/13**	**31**
2ª. PONTOS POSITIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• **Investimentos na superestrutura portuária gerou aumento de eficiência e melhoria da qualidade dos serviços.**	**E1, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E12, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Criação do OGMOSA gerou flexibilização/modernização nas relações trabalhistas.**	**E1, E4, E8, E9, E11, E12, E13.**	**7/13**	**54**
	• **Criação do CAP.**	**E2, E4, E8,E11, E13.**	**5/13**	**38**
PONTOS NEGATIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• **CODEBA não assumiu papel de autoridade portuária (árbitro e mediador de conflitos).**	**E3, E4, E5, E6, E8, E9, E10, E11, E12, E13.**	**10/13**	**77**
	• **A modelagem do arrendamento.**	**E2,E4,E7,E10, E11,E13**	**6/13**	**46**
	• **Conflito entre AP e CAP.**	**E2,E5,E10,E11, E12**	**5/13**	**38**
	• **Não previsão de "janela de atracação".**	**E1,E6,E8,E13**	**4/13**	**31**
3ª. CLASSIFICAÇÃO DA PASSAGEM DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA DO SETOR PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO.	• **Positiva, possibilitou investimentos pela iniciativa privada e competição intraportos.**	**E1,E4,E6,E7, E8,E9,E11,E13.**	**8/13**	**62**
	• **Modelagem adotada para o arrendamento do pátio de contêineres.**	**E2, E4, E7,E10, E11, E13.**	**6/13**	**46**
	• **Conflito entre CAP e Autoridade Portuária.**	**E4, E5, E6, E8, E11.**	**5/13**	**38**
	• **Traumática e questionável, CODEBA não preparada para as inovações: tem atuado de forma danosa à livre concorrência.**	**E2, E3, E5, E10, E12.**	**5/13**	**38**
	• **Não previsão de janelas de atracação:**	**E2,E4, E8, E13.**	**4/13**	**31**

4ª. AVALIAÇÃO SOBRE A MODELAGEM ADOTADA PARA A PRIVATIZAÇÃO DO PÁTIO DE CONTÊINERES NO PORTO DE SALVADOR.	• **Negativa: não levou em consideração aspectos de defesa da concorrência e infração da ordem econômica.**	**E2, E3, E5, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13.**	**10/13**	**77**
	• **Positiva: preservou a figura do Porto público, aumentou a eficiência, seguiu os ditames da lei.**	**E1, E4, E6.**	**3/13**	**23**
5ª. SUBSTITUIÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA PELO MONOPÓLIO PRIVADO.	• **Já está ocorrendo, fruto da modelagem, perigo concreto.**	**E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13.**	**13/13**	**100**
6ª. OBSTÁCULOS REMANESCENTES À COMPETITIVIDADE DO PORTO DE SALVADOR.	• **Falta de investimentos do Governo em infra-estrutura de sua responsabilidade.**	**E1, E2, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Omissão da CODEBA na fiscalização do contrato de arrendamento.**	**E4, E5, E6, E9, E10, E11, E13.**	**7/13**	**54**
7ª. ALTERAÇÕES PARA A LEGISLAÇÃO EM VIGOR VISANDO TORNAR O PORTO DE SALVADOR MAIS COMPETITIVO.	• **Nenhuma, basta cumprir a legislação vigente.**	**E1, E4, E5, E8, E9, E11, E13.**	**7/13**	**54**
	• **Sim, revisão das questões trabalhistas, redefinição das atribuições da atuação da ANTAQ, CODEBA e CAP, modificações na legislação tributária e fiscal para incentivar investimentos privados.**	**E2, E3, E6, E7, E10, E12.**	**6/13**	**46**
8ª. COMENTÁRIOS SOBRE: *"O THC2 constitui uma violação ao contrato de arrendamento celebrado entre a CODEBA e o arrendatário".*	• **Sim, violação da cláusula Vigésima Quarta, item XIV, do Contrato de Arrendamento no. 012/2000 e das decisões do CAP, da ANTAQ, do CADE e do TCU.**	**E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E13.**	**12/13**	**92**
	• **Omissão da Autoridade Portuária gerou conflito.**	**E12.**	**1/13**	**8**

9ª. ANÁLISE DO PAPEL DO CAP SALVADOR.	• **Destaque e referencial em todo o Brasil pela atuação firme em defesa da livre concorrência e da modernização portuária.**	**E1, E2, E3, E4, E8, E9, E11, E13.**	**8/13**	**62**
	• **Visão crítica quanto a postura de seus componentes.**	**E3, E5, E6, E7, E8.**	**5/13**	**38**
	• **Conflito de Autoridade CODEBA x CAP**	**E5, E8, E10, E11.**	**4/13**	**31**
	• **Relevante, falta objetividade no enfrentamento das questões portuárias.**	**E12.**	**1/13**	**8**
OUTROS COMENTÁRIOS SOBRE O TEMA.	• **Não responderam.**	**E1, E4, E5, E6, E7, E9, E11, E12, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Agilidade na análise e decisões das questões concorrenciais pelos órgãos regulatórios.**	**E3, E8, E10.**	**3/10**	**23**
	• **Preocupação com retorno à excessiva interferência pelo Governo Federal.**	**E3.**	**1/13**	**8**
	• **Avançar nas relações capital x trabalho para reduzir ainda mais o custo.**	**E2.**	**1/13**	**8**

Quadro 1 - Resumo das Categorias de Análise

A Tabela de identificação dos entrevistados é apresentada no Apêndice C.

6.3.1 Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

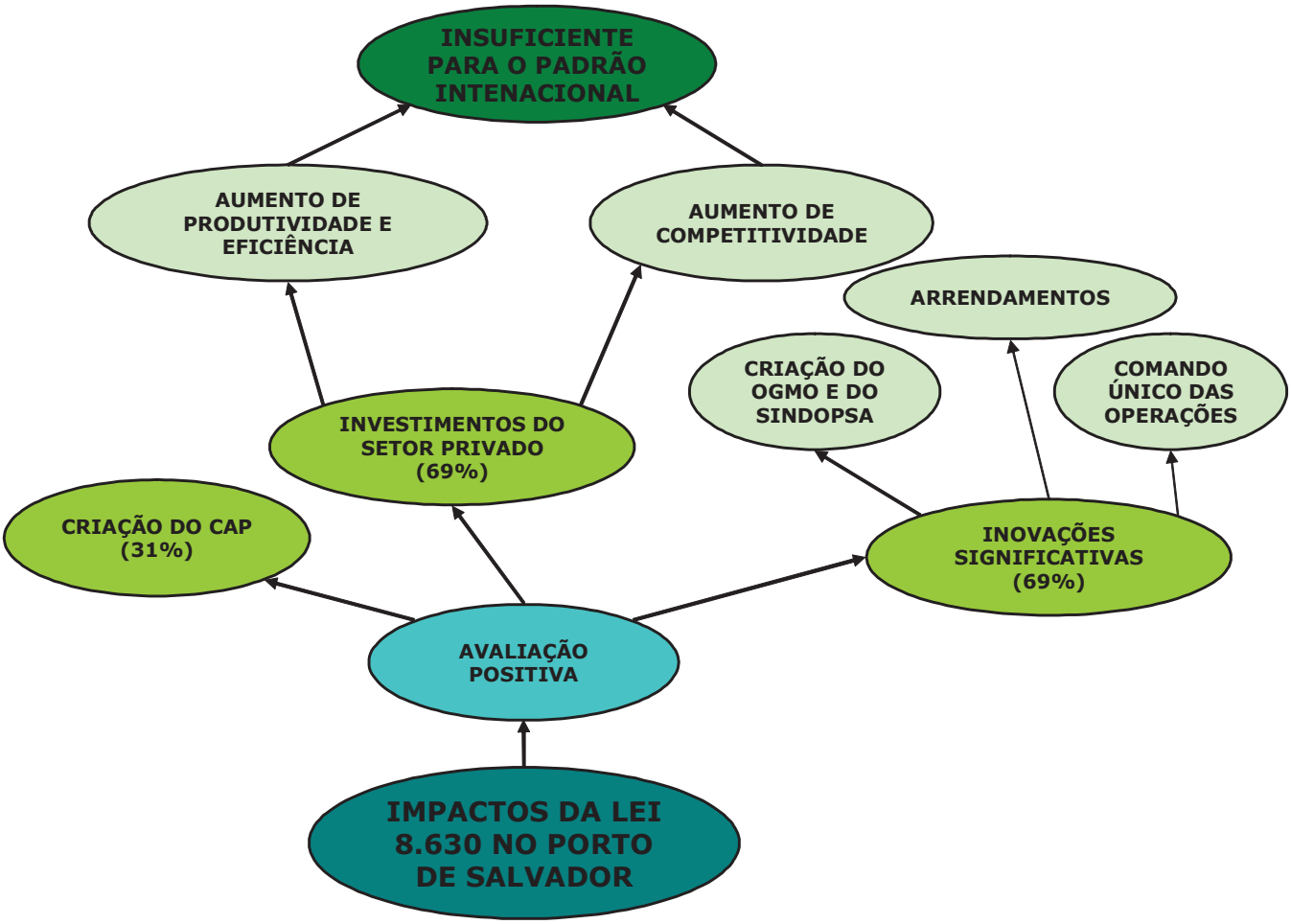

Figura 9 - Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
IMPACTOS RESULTANTE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• **Inovações significativas: surgimentos operadores portuários, implantação OGMOSA, arrendamento áreas operação portuária, comando único da operação.**	**E1, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Realização de investimentos, privatização, eficiência nas operações, maior produtividade.**	**E2,E3,E4, E6, E8, E9, E10, E11,E13.**	**9/13**	**69**
	• **Criação do CAP.**	**E1, E5,E11, E13.**	**4/13**	**31**

Quadro 2 - Impacto Resultante da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

Na percepção da maioria dos entrevistados (69%), os principais impactos da Lei 8.630, no porto de Salvador corroboram os dados da literatura revista e estão relacionados às inovações resultantes da sua implementação, tais como:

a) surgimento da categoria dos operadores portuários privados com o fim do monopólio estatal na operação portuária;

b) comando único da operação;

c) a implantação do OGMOSA; e,

d) os arrendamentos de áreas para operações portuárias;

e) e também à maior participação do setor privado (69%) cujos investimentos foram decisivos para o aumento de produtividade e eficiência, especialmente nas operações da carga conteineirizada. Cerca de 31% dos entrevistados entenderam ainda ser a criação do CAP um importante impacto.

> Há de se observar que o Porto de Salvador foi pioneiro na racionalização da quantificação das equipes de trabalhadores portuários avulsos e na remuneração dos mesmos, o que embora pessoalmente não tenha vivenciado, não ocorreu dentro de um processo traumático significativo, como nos demais portos. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

> O impacto foi criar um ambiente propício às mudanças. Rompeu a inércia existente do antigo sistema centralizado e de pouca eficiência. (Diretor Superintendente da Politeno).

> O principal impacto foi a maior participação do setor privado nas operações portuárias e nos investimentos nos portos baianos, trazendo com isso maior produtividade nas operações e a prestação de serviços com maior qualidade e produtividade. (Superintendente de Transportes - BA).

> Saída da Cia Docas das operações portuárias; surgimento de operadores Portuários; comando único da operação portuária, nascimento do OGMOSA; arrendamento de áreas para operação Portuária. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

Os operadores portuários privados deram uma dinâmica mais adequada à movimentação de mercadorias, a partir do comando único das operações sem segmentação do trabalho portuário entre navio e pátio público, com ganhos em velocidade e eficiência. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

O funcionamento do CAP correspondeu a uma democratização das informações relativas à atividade do Porto de Salvador para os segmentos que estão nele representados e, em razão do processo decisório desse Conselho, ele se assemelha a uma espécie de controle da sociedade sobre o funcionamento do porto, notadamente quando se leva em conta que no referido fórum se delibera sobre horário de funcionamento, orçamento, tarifa portuária, obras e investimentos. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

[...] criação do ÓGMOSA; comando único das operações portuárias; criação do CAP; formação do SINDOPSA; privatização dos serviços portuários com a quebra do monopólio público (Codeba) na movimentação de cargas; novo papel institucional da AP. (Presidente da CODEBA).

O grande impacto veio junto com sua força revogadora da lei que apagou do ordenamento jurídico todos os textos legais que estabelecia o regramento dos portos. Em conseqüência, ocorreram os seguintes fatos: - transferência do controle da mão-de-obra, que até então era prerrogativa dos sindicatos laborais, para os operadores portuários no âmbito do OGMOSA; - saída da Companhia Docas das operações portuárias em terra (capatazia); - implantação do comando único nas operações; - implantação do Programa de Arrendamento de Áreas e Instalações Portuárias (PROAP). (Membro do CAP).

6.3.2 Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

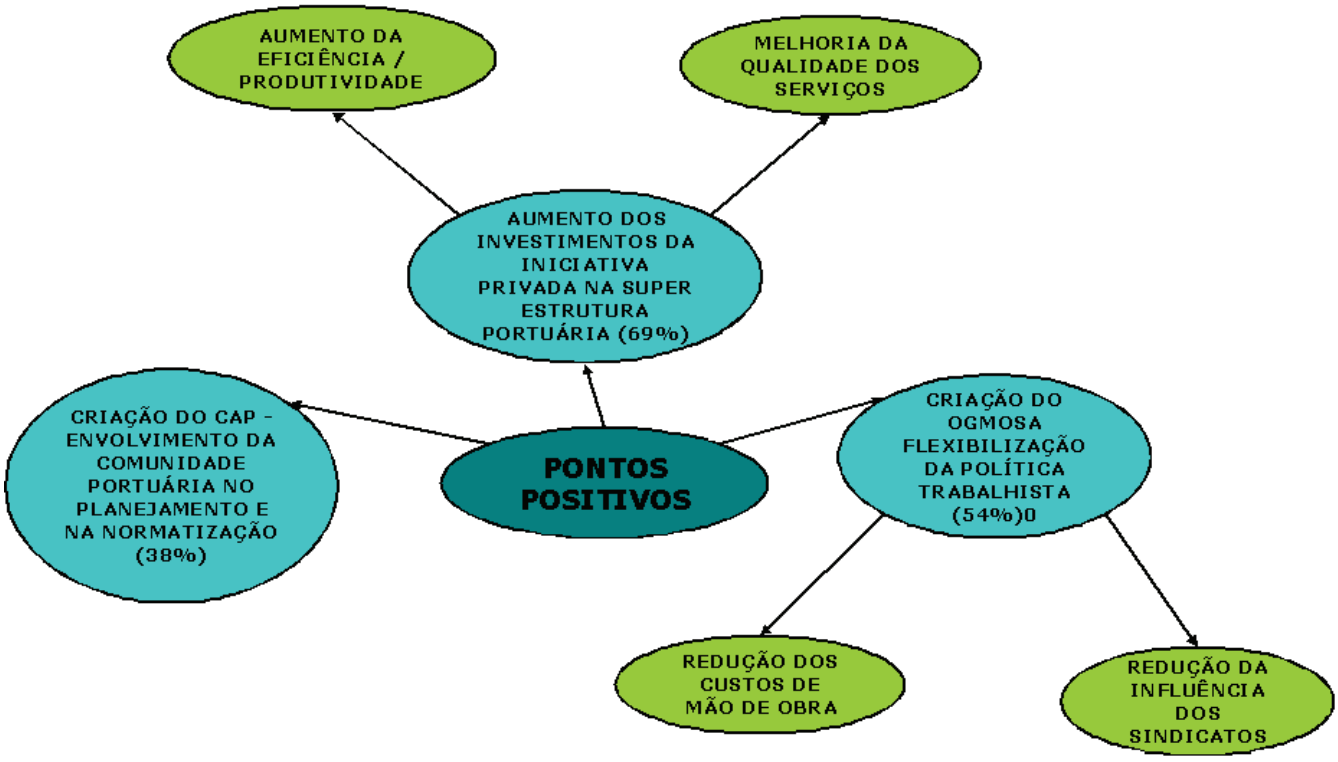

Figura 10 - Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
2 A. PONTOS POSITIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• **Investimentos na superestrutura portuária gerou aumento de eficiência e melhoria da qualidade dos serviços.**	**E1, E2, E4, E5, E6, E7, E8, E12, E13.**	**9/13**	**69**
	• **Criação do OGMOSA gerou flexibilização/modernização nas relações trabalhistas.**	**E1, E4, E8, E9, E11, E12, E13.**	**7/13**	**54**
	• **Criação do CAP.**	**E2, E4, E8,E11, E13.**	**5/13**	**38**

Quadro 3 - Pontos Positivos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

Ao enumerarem os pontos positivos da implementação da Lei 8.630/93 no Porto de Salvador, a maioria dos entrevistados (69%) enfatizou que os investimentos na superestrutura portuária realizados pela iniciativa privada geraram aumento da eficiência e a melhoria da qualidade dos serviços prestados. 54% dos informantes reafirmaram que a criação do OGMOSA, já destacada na questão anterior, foi um dos resultados positivos por ter contribuído para a flexibilização e modernização nas relações trabalhistas, melhoria na qualidade dos serviços prestados, redução de custos e da influência dos sindicatos no processo da escala do trabalho.

> [...] flexibilidade na política trabalhista; políticas de preços mais dinâmicos; permissão de que os Usuários desenvolvam instalações apropriadas às suas atividades; permissão de acesso a financiamentos adicionais de equipamentos portuários (Exemplo: *Portainers*/Tecon), adaptação mais rápida aos reclames dos vetores de crescimento da economia (Exemplo: Ford). (Presidente da CODEBA).

> [...] investimentos significativos feitos pela iniciativa privada, principalmente em equipamentos e que permitiram atender a demanda crescente de cargas movimentadas no porto nos últimos anos, com destaque para as cargas conteinerizadas; aumento da produtividade. (Membro do CAP).

> Grande competição na movimentação de contêineres. Crescimento da navegação de cabotagem. Positivismo nas relações capital/trabalho provocou redução dos custos com mão-de-obra; redução da influência dos sindicatos trabalhistas, sobretudo no que se refere ao processo de escala de pessoal; maior conscientização por parte dos trabalhadores, ainda que o ambiente esteja muito longe do ideal. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> Os pontos positivos foram os investimentos da iniciativa privada que proporcionaram a modernização da superestrutura portuária, a melhoria do gerenciamento nos terminais arrendados, a melhoria geral na eficiência das operações portuárias [...] (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

> Com a plena implementação da Lei, vários são os pontos positivos, a implementação do OGMOSA, também um órgão colegiado onde operadores, trabalhadores e usuários têm assento, modernizou e adequou a relação capital trabalho; e a privatização das operações portuárias. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> [...] a livre escalação dos TPA's e maior produtividade alcançada, em caráter pioneiro no Brasil, em 1998. (Diretor Superintendente da Politeno).

> [...] o aumento significativo dos níveis de produtividade das operações no porto, verificado a partir do envolvimento dos operadores portuários privados em substituição ao ofício, de até então, da Administração Portuária. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

Foi mencionado ainda como impacto positivo da modernização do Porto de Salvador por 38% dos informantes, o maior envolvimento da comunidade portuária no planejamento e na normatização dos serviços portuários e, segundo o Presidente do CAP de Santos: *"[...] a mudança da esfera de decisão sobre a atividade passando para o nível local",* com a criação da Autoridade Portuária e do Conselho de Autoridade Portuária.

> Melhoria na qualidade dos serviços prestados, tendo a iniciativa privada assumido a liderança do processo de operação e movimentação de cargas nos portos públicos; maior envolvimento da comunidade portuária no planejamento dos portos e na normatização dos serviços portuários. (Superintendente de Transportes BA).

> Os pontos positivos foram os investimentos da iniciativa privada que proporcionaram a modernização da superestrutura portuária, a melhoria do gerenciamento nos terminais arrendados, a melhoria geral na eficiência das operações portuárias, a mudança da esfera de decisão sobre a atividade passando para o nível local. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

> Melhoria das performances operacionais; aquisição, ainda que aquém das necessidades, pela iniciativa privada, de novos equipamentos; aumento do nível de conscientização da sociedade com relação ao problema portuário, sobretudo a partir da discussão mais aberta que se estabeleceu com a criação do Conselho de Autoridade Portuária. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

6.3.3 Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

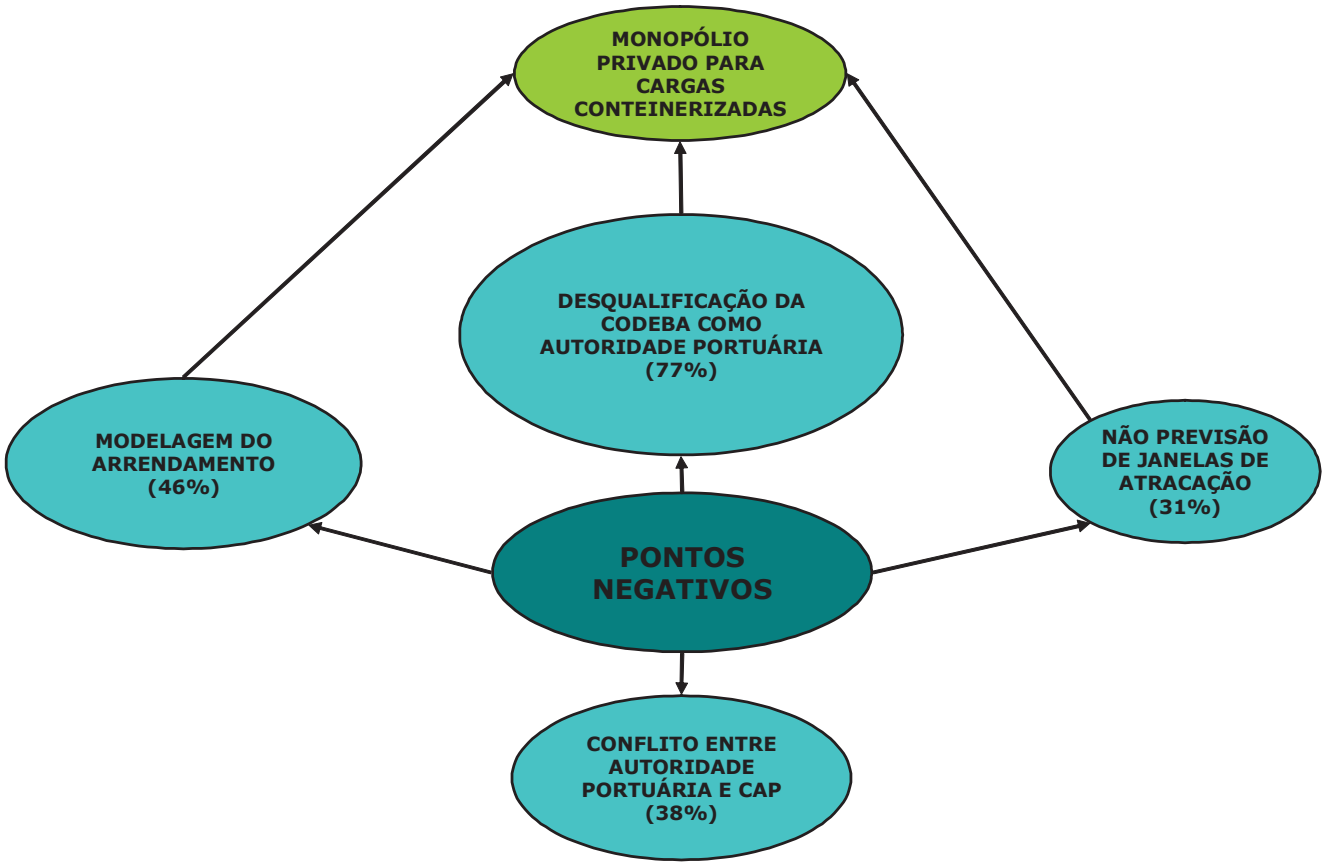

Figura 11 - Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
2B PONTOS NEGATIVOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR.	• Desqualificação da CODEBA como autoridade portuária (árbitro e mediador).	E3, E4, E5, E6, E8, E9, E10, E11, E12, E13.	10/13	77
	• Modelagem adotada para o arrendamento.	E2, E4, E7, E10 E11, E13.	6/13	46
	• Conflito entre Autoridade Portuária e CAP.	E2, E5,E10,E11, E12	5/13	38
	• Não previsão de janelas de atracação.	E1, E6, E8, E13.	4/13	31

Quadro 4 - Pontos Negativos da Implementação da Lei 8.630 no Porto de Salvador

A CODEBA não ter assumido o seu papel de autoridade portuária foi o aspecto negativo mais enfatizado pelos entrevistados (77%) na implementação da Lei 8.630 no porto de Salvador. Segundo estes informantes, tal situação contribuiu para o surgimento do monopólio privado pela passividade da Autoridade Portuária em defesa da livre concorrência no porto de Salvador, e afastamento da função precípua de árbitro e mediador das questões envolvendo o Arrendatário do pátio de contêineres, surgidas pelo não cumprimento do contrato. Este posicionamento foi atribuído, dentre outros fatores, à "desqualificação do corpo técnico da CODEBA para desempenhar o papel de Autoridade Portuária, com ênfase na regulação e fiscalização dos serviços privatizados" (Superintendente de Transportes BA), proporcionando "um esmagamento da competição realizada por empresas de menor porte", segundo o Vice-Presidente do SINDOPSA.

A modelagem imposta pela então diretoria da CODEBA foi também citada por 46% dos informantes como um dos aspectos negativos da implantação da Lei 8.630 no porto de Salvador, pois, ao tornar exclusiva a utilização da ponta Sul e do cais de ligação pelo arrendatário, acelerou o processo de monopolização da operação da carga conteineirizada.

Foi ainda mencionado por 38% dos entrevistados, como aspecto negativo, o conflito de autoridade estabelecido entre o Conselho de Autoridade Portuária e a Administração do Porto, que não tem exercido suas atribuições de forma a contribuir com o aperfeiçoamento da atividade portuária. Há ainda referências à ausência de marcos regulatórios na Lei 8.630 para nortear esse processo de privatização, que possuam a finalidade de inibir práticas lesivas ao usuário.

Para 31% dos informantes outro aspecto negativo, e que contribuiu para eliminação da concorrência, foi a não previsão de "janelas de atracação" instrumento bastante utilizado em portos que operam contêineres, em todo o mundo, visando disciplinar as atracações de navios conteineiros que possuem serviço regular no porto de Salvador.

> [...] o monopólio privado gerado pela modelagem estabelecida no arrendamento do pátio de contêineres. O arrendatário já movimenta 100%das cargas conteinerizadas. (Membro do CAP).

> Desmantelamento consciente da CODEBA, tornando mais fácil a implantação do monopólio privado; esmagamento da competição realizada por empresas de menor porte; a não implantação de "janelas" de atracação

que regularia a atracação de navios conteineiros. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

A CODEBA não assumiu efetivamente o papel que lhe foi atribuído pela Lei 8.639, necessitando uma melhor qualificação do seu corpo técnico para desempenhar o papel de Autoridade Portuária, com ênfase na regulação e fiscalização dos serviços privatizados bem como numa postura mais pró-ativa na atração de cargas e venda de serviços nos portos. (Superintendente de Transportes BA).

Como ponto questionável pode-se mencionar a atuação aquém da Autoridade Portuária frente ao que estabelece a Lei nº 8.630/93. Hoje o maior inimigo do avanço no processo de modernização, por mais incrível que possa parecer, é o próprio gestor, a quem, em tese, deveria caber a condução do assunto. (Gerente de Regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

Gestão excessivamente política da Companhia das Docas; passividade da Autoridade Portuária e afastamento da sua função precípua de árbitro e mediador; má condução e interrupção do processo de arrendamento de áreas; ausência de uma política do setor. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

[...] o não estabelecimento do critério das janelas de atracação, instrumento utilizado em portos que operam *contêineres* não só no Brasil, mas em todos os países da América e do resto do mundo, visando disciplinar as atracações dos navios conteineiros que possuem serviço regular no Porsal. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

Totalmente equivocada e danosa para todos, pois a modelagem não deveria permitir a exclusividade de utilização de 66% dos berços de maior calado pelo arrendatário do pátio de *contêineres*. Pessoalmente fui autor de uma Ação Popular contra o então Presidente da CODEBA buscando evitar o modelo proposto e posteriormente adotado, sem, no entanto obter êxito nesta questão. (Membro do CAP).

[...] a resistência às mudanças, a continuidade do modelo de gestão (antigo e político), os investimentos tímidos, a falta de planejamento e do exercício de controle pela Autoridade Portuária. (Diretor Superintendente da Politeno).

[...] no caso específico do PORSAL, as administrações da CODEBA, anteriores a atual, mais das vezes, ignorou solenemente o CAP na medida em que nunca submeteu, previamente, seu orçamento à apreciação desse colegiado, nunca prestou contas das suas decisões. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

Um fato negativo que é nítido, se refere ao conflito de autoridade entre a Administração do Porto e o CAP, onde a primeira quer reconhecer as competências do Conselho como uma ameaça ao seu “poder” e não como um órgão de deliberação e aconselhamento para contribuir com o aperfeiçoamento da atividade portuária. O CAP por sua vez, persegue uma linha de sistematicamente condenar a maioria das iniciativas da administração do porto, o que piora as relações. [...] a ausência de marcos regulatórios na Lei nº 8.630/93 para nortear o cenário de privatização de serviços, de forma a inibir práticas lesivas aos usuários. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

Todo Porto público reclama decisões que, inevitavelmente, produzirão desgastes e, como a condução deste processo está nas mãos de gestores com visão política partidária – que me parece um enorme equívoco – os conflitos entre a Autoridade Portuária – de sobrevida curta e incerta – e o Conselho de Autoridade Portuária com maioria absoluta de representantes da comunidade portuária acabam por se tornarem freqüentes. (Gerente de Regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

Como negativo, sem sombra de duvida, o “monopólio” instalado a partir do arrendamento do Terminal de *Contêineres*, vez que a empresa arrendatária, a seu talante, impõe aos usuários do PORSAL taxas abusivas, cumprindo, apenas, as cláusulas que lhes favorecem, tudo isso – até então – com o beneplácito da CODEBA espantosamente omissa na sua condição de “autoridade portuária” e FISCAL do contrato de arrendamento. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

6.3.4 Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado

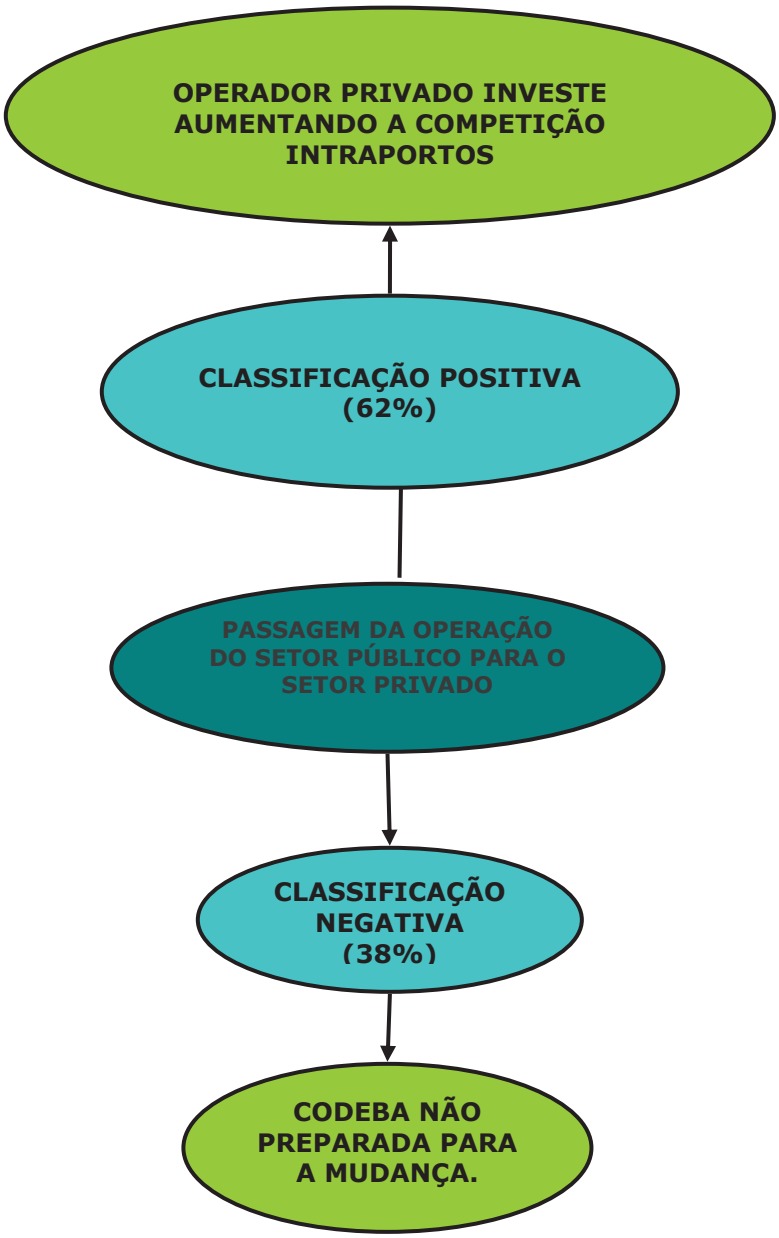

Figura 12 - Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
3. CLASSIFICAÇÃO DA PASSAGEM DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA DO SETOR PÚBLICO PARA O SETOR PRIVADO.	• **Positiva, possibilitou investimentos pela iniciativa privada e competição intraportos.**	**E1,E4,E6,E7, E8,E9,E11,E13.**	**8/13**	**62**
	• **Modelagem adotada para o arrendamento do pátio de contêineres.**	**E2, E4, E7,E10, E11, E13.**	**6/13**	**46**
	• **Conflito entre CAP e Autoridade Portuária.**	**E4, E5, E6, E8, E11.**	**5/13**	**38**
	• **Traumática e questionável, CODEBA não preparada para as inovações: tem atuado de forma danosa à livre concorrência.**	**E2, E3, E5, E10, E12.**	**5/13**	**38**
	• **Não previsão de janelas de atracação.**	**E2,E4, E8, E13.**	**4/13**	**31**

Quadro 5 - Classificação da Passagem da Operação Portuária do Setor Público para o Setor Privado

6.3.4.1 Classificação Positiva

Segundo 62% dos entrevistados, a passagem da operação portuária do setor público para o privado foi positiva, pois viabilizou investimentos em equipamentos e máquinas pela iniciativa privada e a competição intraportos. Para o Presidente da CODEBA, essa passagem foi positiva, levando-se em conta que o operador privado tem mais liberdade para operar e, conseqüentemente, possibilidade de administrar melhor que um operador público.

> A maioria dos que integram a comunidade portuária sempre admitiram que os métodos de administração e as formas de controle que as instituições portuárias aplicavam, não ofereciam muitas esperanças de alcançar os objetivos anteriormente citados. Isto se deveu, principalmente, ao fato de que foram fundamentados no controle governamental e em procedimentos da administração pública, sem flexibilidade para definir métodos, mudanças e arranjos físicos para atender as imperiosas necessidades da logística.
> Tais peculiaridades, para serem atendidas, as empresas privadas estão mais afeitas. Os operadores privados têm maior liberdade para contratar pessoal qualificado, para pagar-lhes um salário mais competitivo e estão menos sujeitas as pressões externas. Tudo isto sugere que, em geral, um operador privado tem maiores possibilidades de administrar melhor que um operador público. (Presidente da CODEBA).

> Fundamental, pois era notória a ineficiência das operações portuárias realizadas pela Administração Portuária, caracterizadas pela falta de comando único e escassez de investimento em aparelhamento portuário. (Gerente de Regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

> Possibilitou os investimentos da iniciativa privada, principalmente em equipamentos, aumentou a produtividade na movimentação das cargas e estabeleceu-se a competitividade entre os operadores portuários. (Membro do CAP).

> Excelente iniciativa, pois modernizou, agilizou e trouxe competitividade intra e inter portos. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> Altamente benéfica para o País e para a Bahia, pois a privatização possibilitou a realização de um volume expressivo de investimentos pela iniciativa privativa na superestrutura portuária contribuindo para diminuir a defasagem tecnológica existente. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

6.3.4.2 Classificação Negativa

A passagem da operação portuária do setor publico para o privado foi considerada “traumática e questionável“ por 38% dos informantes. Cerca de 23% destes entrevistados atribuíram a passagem traumática ao fato que a CODEBA não estava preparada para a mudança, enquanto 15% dos entrevistados avaliaram essa transição como negativa, argüindo a existência de um vazio regulatório causado pela inexistência da Agência Reguladora e a condução do processo de arrendamento por gestores com visão político-partidária como fatores danosos à livre concorrência.

> Como a CODEBA não assumiu integralmente o novo papel de Autoridade Portuária, e em face de inexistência da Agência Reguladora até recentemente, houve um vazio regulatório que implicou em problemas graves referentes aos contratos de arrendamento e de prestação de serviços de movimentação de cargas realizados por empresas privadas, que muitas vezes ignoram as normas e os contratos existentes. (Superintendente de Transportes BA).

> Classifico como um pouco traumática porque as administrações portuárias não estavam preparadas para a mudança e por outro lado não foi pensada a necessidade de se estabelecer salvaguardas para preservar os usuários que tomam os serviços. (ANTAQ -Presidente do CAP de Santos).

> Lenta e insegura. A condução do processo nas mãos de gestores com visão política partidária me parece um enorme equívoco. [...] Hoje o maior inimigo do avanço no processo de modernização, por incrível que possa parecer, é o próprio gestor do porto, a quem, em tese, deveria caber a condução do assunto. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

> A idéia que norteou essa “passagem” – pelo menos é o que todos os usuários bem intencionados imaginavam – era a de melhorar o sistema portuário tornando-o mais ágil, até porque o setor público nunca primou pela produtividade. Todavia, no caso específico do PORSAL, essa “passagem” não resultou tão positiva como se imaginava, pelo fato do operador privado atuar, concorrentemente, com os recintos alfandegados na armazenagem. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

6.3.5 Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de Contêineres no Porto de Salvador

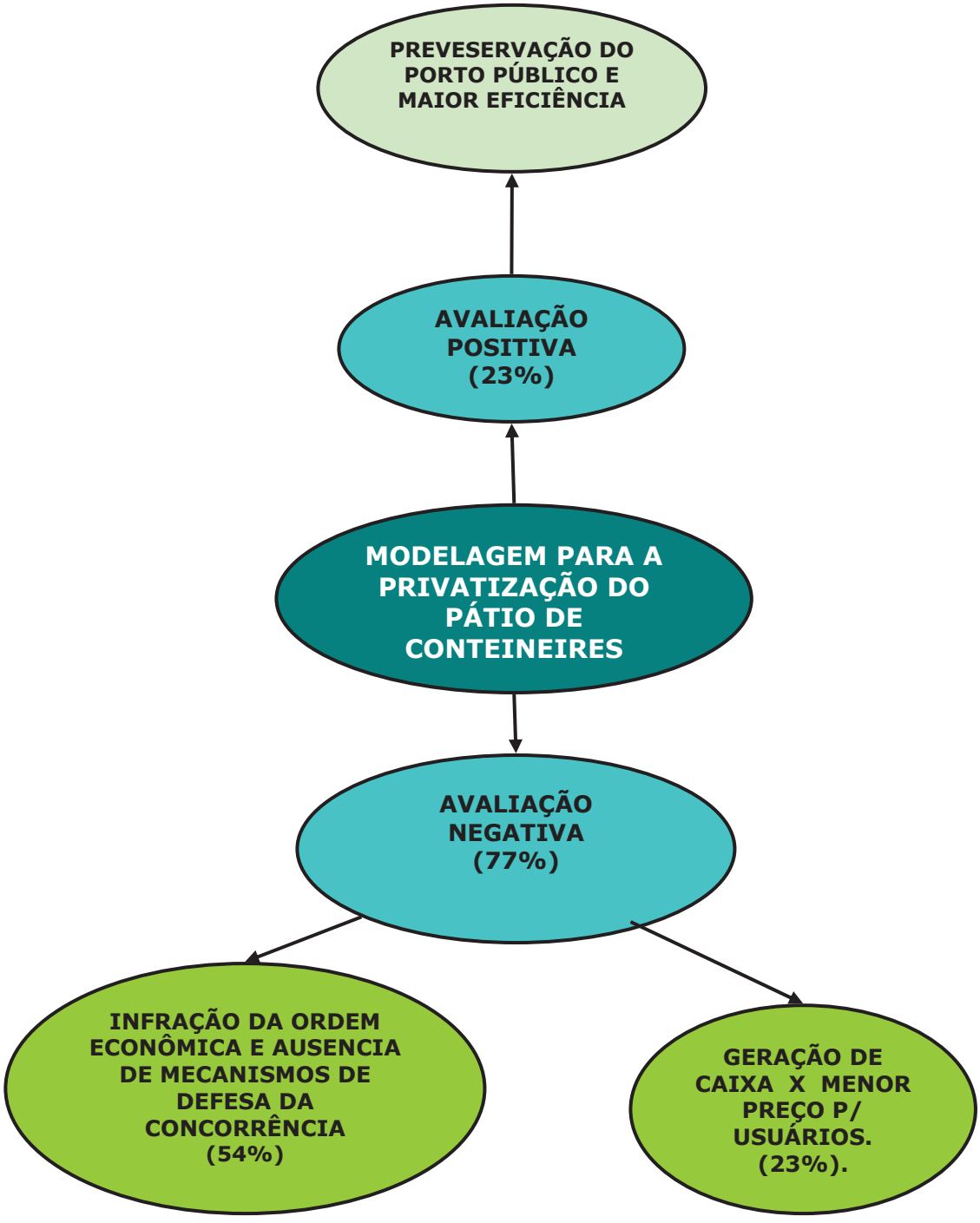

Figura 13 - Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de Contêineres no Porto de Salvador

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
4. AVALIAÇÃO SOBRE A MODELAGEM ADOTADA PARA A PRIVATIZAÇÃO DO PÁTIO DE CONTÊINERES NO PORTO DE SALVADOR.	• **Negativa: não levou em consideração aspectos de defesa da concorrência e infração da ordem econômica.**	**E2, E3, E5, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13.**	**10/13**	**77**
	• **Positiva: preservou a figura do Porto público, aumentou a eficiência, seguiu os ditames da lei.**	**E1, E4, E6.**	**3/13**	**23**

Quadro 6 - Avaliação Sobre a Modelagem Adotada para a Privatização do Pátio de Contêineres no Porto de Salvador

Para maioria dos entrevistados (77%) a modelagem adotada na privatização do pátio de *contêineres* no Porto de Salvador foi avaliada como negativa e equivocada. Deste total, 54% consideraram que não foram levados em consideração aspectos de defesa da concorrência e da ordem econômica. Essa avaliação foi justificada pelo surgimento do monopólio privado, causado também, segundo os entrevistados, pela fiscalização insuficiente do contrato de arrendamento do pátio de contêineres por parte da CODEBA, compactuando com o desrespeito às cláusulas contratuais. Para os demais 23% de informantes que também avaliaram negativamente, a modelagem adotada priorizou a geração de recursos para CODEBA, privilegiando o interesse imediato em detrimento do menor preço para o usuário que beneficiaria a economia regional.

> A modelagem foi errada desde o início. Não faltou quem chamasse à atenção para os problemas que iriam acontecer. A Autoridade Portuária não estava preparada para a gestão dos contratos de arrendamentos. (Diretor Superintendente da Politeno).

> Totalmente equivocada e danosa para todos, inclusive, fui autor de uma Ação Popular contra o então presidente da CODEBA buscando evitar o modelo adotado, porém, não obtive êxito. (Membro do CAP).

> Acredito que houve deficiências, principalmente, na estipulação dos investimentos mínimos bem como no aspecto referente ao monopólio privado sobre os berços de atracação. Faltou maior clareza sobre a questão de criação de taxas pelo concessionário, bem como na fiscalização do contrato pela CODEBA. (Superintendente de Transportes BA).

> Na minha avaliação, há alguns erros essenciais no processo. Em primeiro lugar, verifica-se um equívoco de engenharia, pois a área objeto do arrendamento foi mal distribuída, dividindo o Porto público em duas partes estanques: ao norte do Tecon, onde ficou a Ponta Norte e foi concentrada praticamente toda a movimentação do porto público, e ao sul do Tecon, no trecho histórico, com maiores restrições do ponto de vista de infra-estrutura, denominado Cais de Carvão e Cais Comercial. Esta descontinuidade do porto público – algo absolutamente desnecessário – resultou muito negativa.

> Outro aspecto é um erro na modelagem econômica, eis que o padrão adotado deu prioridade à geração instantânea de recursos para CODEBA, privilegiando o interesse imediato em detrimento da situação de longo prazo. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

> A modelagem adotada, não obstante os protestos – entre outros da Federação das Indústrias da Bahia – resultou danosa para a livre concorrência, sobretudo pela formação de monopólio e, conseqüentemente, pelo encarecimento das tarifas, para não falarmos do abusivo desrespeito às cláusulas contratuais do arrendamento. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

> Não foram levados em consideração os aspectos de defesa da concorrência e infração da ordem econômica. Também por ter sido um processo pioneiro no âmbito do Ministério dos Transportes, a modelagem adotada privilegiou a arrecadação de recursos mediante o pagamento de lance em leilão público, combinado com a exigência de investimentos modernizadores, sem haver uma preocupação com a oferta de menor preço ao usuário do porto. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

Os participantes da amostra que avaliaram positivamente a modelagem adotada para a privatização do pátio de contêineres (23%), justificaram sua percepção alegando que a preservação do porto público é um mecanismo de proteção quanto ao oligopólio e posterior monopólio privado e que houve aumento de eficiência na movimentação das cargas conteinerizadas.

> Boa. Era notória a ineficiência das operações portuárias realizadas pela Administração Portuária, caracterizadas pela falta de comando único e escassez de investimentos em aparelhamento portuário. Registre-se, apenas, que a redução de custos aos usuários não acompanhou, na mesma proporção, os ganhos operacionais auferidos pelos operadores portuários privados. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

> Boa. Preservou a figura do Porto Publico – ponta Norte e o cais comercial - e também foi positiva, pois os contratos estabelecem os preços máximos a serem cobradas, metas, etc [...] (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> [...] Nesse caso, em virtude das ponderações feitas anteriormente, a modelagem adotada para a privatização do Pátio de *Contêineres* seguiu os ditames da Lei, da qual a Autoridade Portuária não poderia insurgir. (Presidente da CODEBA).

6.3.6 Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado

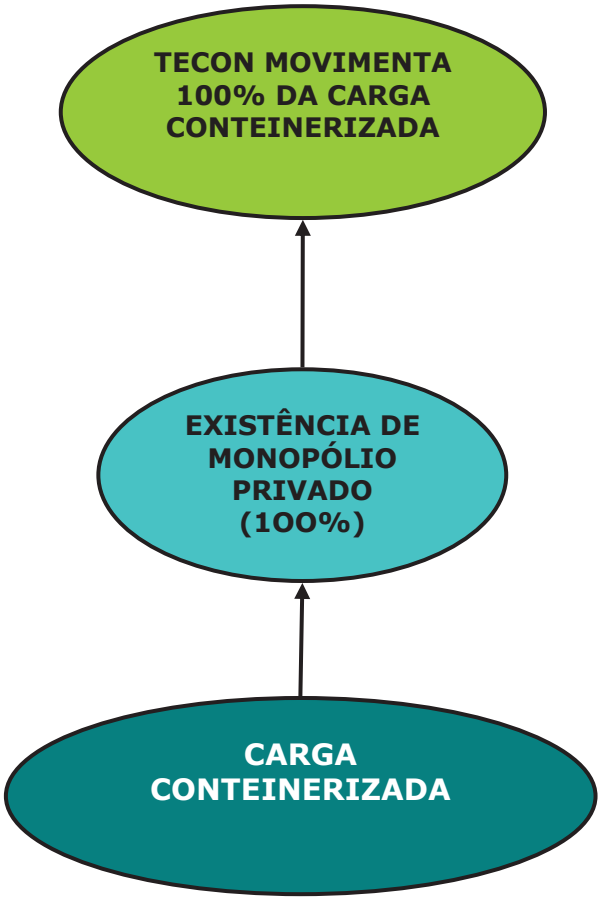

Figura 14 - Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
5. SUBSTITUIÇÃO DO MONOPÓLIO ESTATAL NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA PELO MONOPÓLIO PRIVADO.	• **Já está ocorrendo, fruto da modelagem, perigo concreto.**	**E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E12, E13.**	**13/13**	**100**

Quadro 7 - Substituição do Monopólio Estatal na Movimentação da Carga Conteinerizada pelo Monopólio Privado

Neste aspecto, houve uma convergência total nas percepções dos entrevistados: todos, sem exceção, admitiram a existência, ou quase isto, de um monopólio privado instalado no pátio de movimentação de *contêineres*, como resultado da modelagem adotada e da omissão da Autoridade Portuária. De acordo com o Diretor-Presidente da Intermarítima tal situação deve-se ao fato de que *"[...] A permissão dada ao TECON para operar fora dos limites da área arrendada, utilizando ao seu bel prazer a ponta Norte e o cais comercial, oferece uma vantagem competitiva e comparativa que impossibilita qualquer outro operador de atuar "[...]*. Levantou-se ainda, a possibilidade de eliminar o monopólio privado, com a construção de outra instalação para movimentação de contêineres no Porto de Salvador dotada de caís de acostagem, propiciando condições operacionais para quebra do atual monopólio.

> A possibilidade passou a ser fato concreto a partir de 2005, com o TECON realizando 100% das operações portuárias de contêineres e armazenando mais de 50% das cargas de importação. [...] A permissão dada ao TECON para operar fora dos limites da área arrendada utilizando ao seu bel prazer a ponta Norte e o cais comercial, oferece uma vantagem competitiva e comparativa que impossibilita qualquer outro operador de atuar por mais competente e eficiente que seja. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> O monopólio privado já é fato consumado. O arrendatário já movimenta 100% da carga conteineirizada. (Membro do CAP).

> É um perigo concreto, haja vista, a necessidade de recursos em larga escala (capital intensivo) vis-à-vis o prazo longo de maturação dos investimentos, formando uma barreira à entrada de novos concorrentes. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> Efetivamente já estamos vivenciando um "quase" monopólio privado. Faz-se necessário uma revisão da regulação por parte da CODEBA e maior celeridade nas deliberações dos órgãos federais responsáveis pela regulação e controle do abuso de poder econômico. (ANTAQ, DADE e SDE). (Superintendente de Transportes BA).

Existe a chance da substituição do monopólio, na medida em que na modelagem do arrendamento não houve a preocupação com a defesa da concorrência. [...] cabe ressaltar que no PDZ do Porto de Salvador, está prevista a construção de outra instalação para movimentação de contêineres dotada de cais de acostagem, o que por si eliminaria a possibilidade de um monopólio do TECON. [...] talvez até seja viável economicamente para o Porto de Salvador a existência de apenas um terminal, porém necessariamente deve ser um monopólio regulado, notadamente quanto aos preços praticados. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

A movimentação de carga em *contêineres* não é monopólio estatal, eis que a operação desse tipo de carga é exercida por empresas privadas. Também ainda não se configurou o monopólio do Tecon, embora a concorrência seja feita de forma bastante desigual. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

A modelagem adotada pela CODEBA, com a utilização em regime de exclusividade dos berços da ponta Sul e cais de ligação pelo arrendatário vencedor do pátio de contêineres permitiu que TECON hoje movimentasse 100% da carga conteineirizada, havendo, portanto surgimento do monopólio privado. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

6.3.7 Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador

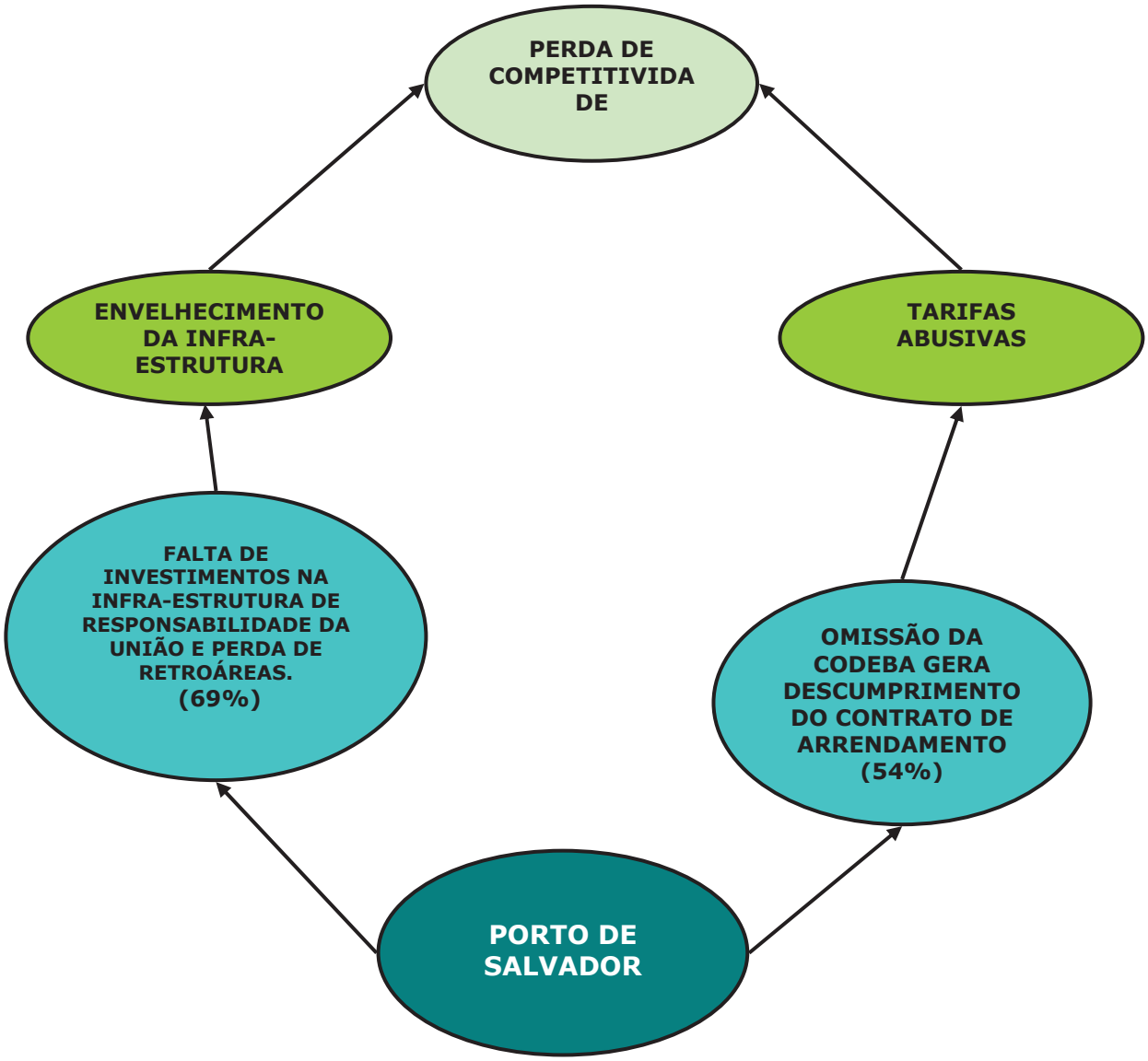

Figura 15 - Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
7. OBSTÁCULOS REMANESCENTES À COMPETITIVIDADE DO PORTO DE SALVADOR.	• Falta de investimentos do Governo em infra-estrutura de sua responsabilidade e perda de retro áreas.	E1, E2, E3, E4, E6, E7, E8, E9, E10, E13.	9/13	69
	• Omissão da CODEBA na fiscalização do contrato de arrendamento.	E4, E5, E6, E9, E10, E11, E13.	7/13	54

Quadro 8 - Obstáculos à Competitividade do Porto de Salvador

Em relação à competitividade do porto de Salvador observa-se também uma convergência de opiniões, pois todos concordam que o porto vem perdendo competitividade, e atribuem tal situação, dentre outras, à falta de investimentos da União no porto público, provocando um envelhecimento da infra-estrutura de sua responsabilidade, tornando-a a cada dia mais inadequada aos navios modernos (69%). Segundo o Superintendente de Transportes do Estado da Bahia: *"[...] a questão do acesso terrestre ao porto é um ponto bastante crítico",* e esse aspecto tem contribuído também para sua perda de competitividade.

Outros atribuem a perda de competitividade do Porto de Salvador ao descumprimento do contrato de arrendamento do terminal de *contêiner,* com cobrança de tarifas abusivas, o que vem tornando o Porto de Salvador um dos mais caros do país (54%).

> O Porto de Salvador vem perdendo competitividade pelos seguintes motivos: um estrutural, que é a infra-estrutura "envelhecendo", ficando, a cada dia, mais inadequada aos modernos navios; dos três berços profundos, apenas um é público e os outros dois estão no terminal de *contêiner* já saturado; neste ponto a carga geral é sensível; outro motivo é vinculado à carga conteineirizada - o Porto de Salvador ter se tornado um dos mais caros do país, em decorrência do não cumprimento do contrato de arrendamento do terminal de *contêiner*; e o terminal de *contêiner* saturou sua capacidade com apenas quatro anos de arrendado; isso veio a confirmar o equívoco praticado na sua licitação, em 1999. (Diretor Superintendente da Politeno).

> Não existe berço público disponível dotado de infra – estrutura e equipamentos próprios para movimentação de *contêineres*. Na modelagem adotada para o arrendamento do pátio de *contêineres* os berços não deveriam ter sido privatizados. Este erro não deverá ser cometido novamente em possíveis futuros arrendamentos. (Membro do CAP).

> Regulamento de exploração do Porto de Salvador, carecendo de uma profunda e atualizada reavaliação para impedir abusos. Falta de investimentos no Porto público. A omissão da CODEBA quanto à fiscalização do contrato de arrendamento permitiu práticas que resultou no monopólio privado na 'movimentação da carga conteineirizada. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> A questão do acesso terrestre ao porto é um ponto bastante crítico. Deve-se restabelecer o acesso ferroviário, inicialmente com estabelecimento de horário noturno para entrada de composições ferroviárias e concluir-se o acesso rodoviário "Via Portuária", ampliando a ligação projetada até a BR 324 [...] (Superintendente de Transportes BA).

No caso de mantida a situação atual do porto, para minimização dos efeitos da concentração de mercado exercido pelo arrendatário do TECON, cabe a adoção de medidas como o aprofundamento de berços públicos e respectivos aparelhamentos com equipamento de transbordo apropriado, que, para facilitação de sua consecução, pode envolver a parceria com operadores portuários credenciados no porto. Diante de tal cenário, também, se fazem necessárias tanto à regulação como a fiscalização das atividades. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

O porto de Salvador apesar de ser o maior na movimentação de *contêineres* ao norte do Rio de Janeiro com grande importância para a economia de nosso Estado permanece ignorado pelos órgãos de planejamento da cidade do Salvador e do Estado, sendo muitas vezes caracterizado como um estorvo para a cidade. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

Na verdade entendo que não existem propriamente obstáculos remanescentes quanto à competitividade, pois mesmo levando em conta o que falei antes sobre ausência de preocupação com defesa da concorrência, o que precisa é se ter uma consciência da Autoridade Portuária e também do CAP no planejamento em relação a novos arrendamentos para se manter o equilíbrio nas relações entre tomadores e prestadores de serviços e, principalmente o exercício da fiscalização dos serviços prestados por parte da CODEBA. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

Preocupa-me o enfoque dado pelas autoridades municipais e estaduais quando da abordagem da questão da revitalização do Comércio priorizarem o turismo e o lazer, desconhecendo a importância do porto para as atividades econômicas do Estado. (Representante da ABTP no CAP Salvador).

Em primeiro plano, a omissão da CODEBA na sua condição de Fiscal do contrato de arrendamento do Terminal de *Contêineres*, notadamente face aos prejuízos causados pelo descumprimento, por parte da empresa arrendatária, de cláusulas importantes, a exemplo do horário de funcionamento, da atracação na entrega das cargas destinadas aos outros recintos, no encarecimento das tarifas e na imposição de “taxas” indevidas. É de ressaltar também, entre outras, a lentidão no projeto de ampliação dos cais, sentido da área de “Água de Meninos” de modo a possibilitar que os demais operadores portuários possam agilizar suas operações, a falta de integração da área portuária com as malhas rodoviárias e ferroviárias do Estado. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

Merece ressaltar o desconhecimento da maioria da população da importância econômica de um equipamento como o porto de Salvador para a economia do Estado e porque não dizer da região. Tenho observado que todas as declarações que envolvem os aspectos ligados à revitalização do Comércio não fazem referencia alguma às cargas movimentadas, que em 2004 atingiram a marca de três milhões de toneladas. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

6.3.8 Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo

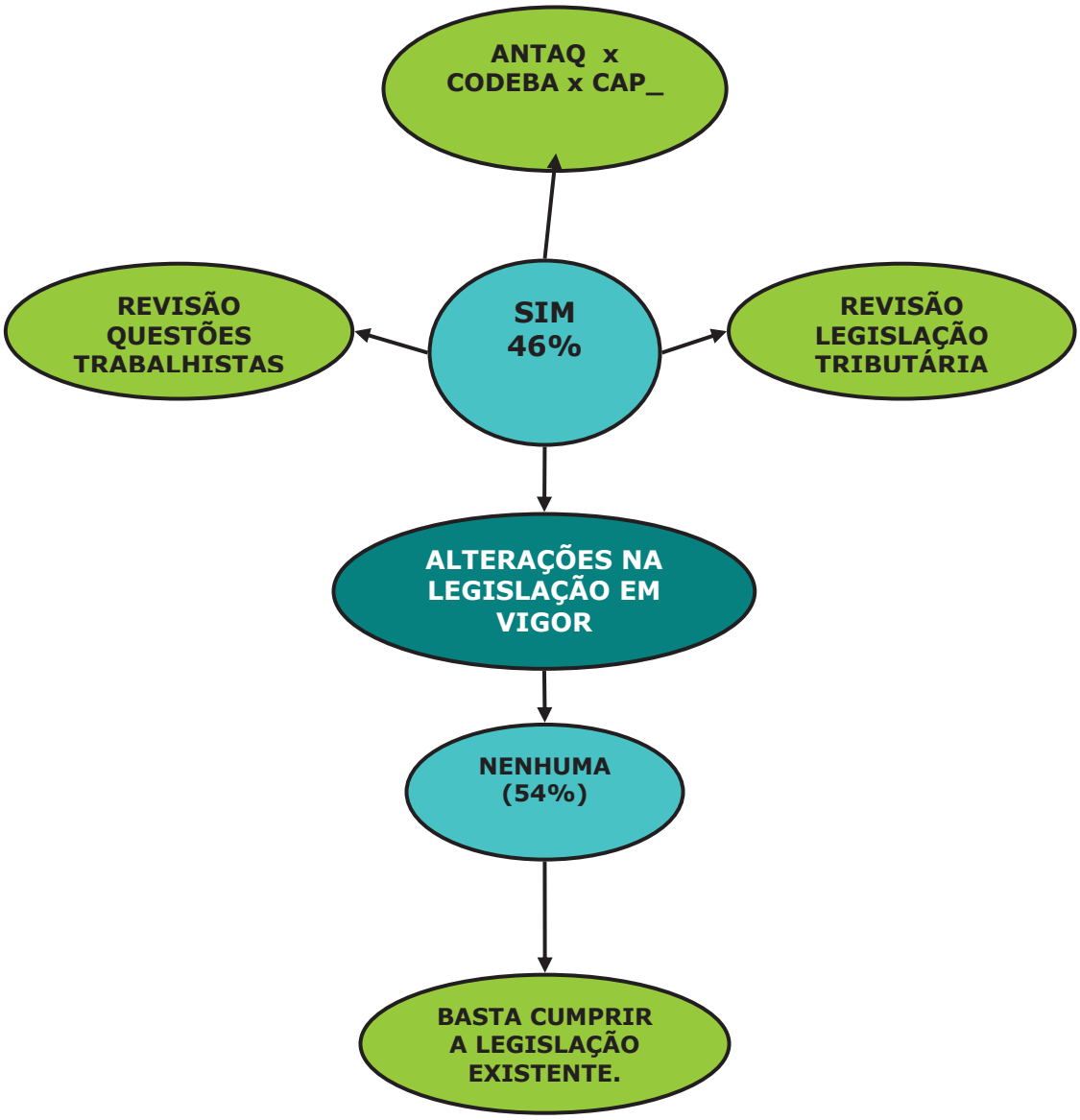

Figura 16 - Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
7. ALTERAÇÕES NA LEGISLAÇÃO EM VIGOR VISANDO TORNAR O PORTO DE SALVADOR MAIS COMPETITIVO.	• **Nenhuma, basta cumprir a legislação vigente.**	**E1, E4, E5, E8, E9, E11, E13.**	**7/13**	**54**
	• **Sim, revisão das questões trabalhistas, redefinição das atribuições da atuação da ANTAQ, CODEBA e CAP, modificações na legislação tributária e fiscal para incentivar investimentos privados.**	**E2, E3, E6, E7, E10, E12.**	**6/13**	**46**

Quadro 9 - Alterações na Legislação em Vigor Visando Tornar o Porto de Salvador mais Competitivo

Ao considerarem a necessidade de alterações na legislação portuária com o intuito de tornar o Porto de Salvador mais competitivo, muitos entrevistados se colocaram contrários, alegando ser necessário apenas o cumprimento da legislação vigente, tornando-a eficaz (54%).

Mantendo também opinião semelhante, o presidente do CAP de Santos acrescenta: *"[...] sinto a ausência de algum dispositivo legal mais claro e firme que desse suporte a ANTAQ para ela poder intervir diretamente num conflito e pelo menos cessar eventual prática de infração da ordem econômica."*

> Não precisamos de mais legislação! Precisamos sim, é colocar em prática toda a legislação vigente. A lei 8.630 foi um enorme avanço e conquista. Precisamos é torná-la eficaz em todos os seus aspectos, com os CAPs, OGMOs e a Autoridade Portuária exercendo na plenitude suas atribuições legais e constitucionais. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> Para tornar mais competitivo o Porto, não é preciso alterar a legislação e sim melhorar a gestão. Não obstante a legislação portuária possa ser aperfeiçoada. O planejamento e cumprimento de leis e contratos são mais importantes. (Diretor Superintendente da Politeno).

> As Leis existem. O que está faltando é o cumprimento das Leis e conseqüente monitoração de contratos em vigor. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> Não vejo necessidade de alteração da legislação para melhorar a competitividade do Porto de Salvador, entretanto, sinto a ausência de algum dispositivo legal mais claro e firme que desse suporte a ANTAQ para ela poder intervir diretamente num conflito e pelo menos cessar eventual prática de infração da ordem econômica, ainda que provisoriamente, enquanto não houver uma decisão do CADE. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

> Não sugeriria no momento qualquer alteração na legislação para tornar o porto de Salvador mais competitivo. O problema que aflige o nosso Porto é a falta de cumprimento das leis. No Porto de Salvador temos algo mais grave que é o descumprimento de um contrato assinado e supervisionado pela Codeba mesmo depois de denuncias de irregularidades. (ABTP – Membro do CAP).

Outros entrevistados (46%), entretanto, mantêm posições favoráveis a alterações na legislação portuária em vigor, com vistas a incrementar a competitividade do Porto de Salvador. Dentre as sugestões destacam-se: modificações na legislação tributária e fiscal para incentivar os investimentos dos operadores portuários, estabelecimento de regras de forma clara e precisa para a contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado para o trabalho portuário, e *"Alteração da legislação que criou a ANTAQ"* para evitar superposição de atribuições entre a ANTAQ e o CAP / CODEBA e assim fortalecer os órgãos regulatórios locais.

> Estabelecer de forma clara e precisa a proibição de privatização de berços de cais. Estabelecer regras de forma clara e precisa para a contratação de trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado para o trabalho portuário, visto que se trata de categoria diferenciada. (Membro do CAP).

> Alteração da legislação que criou a ANTAQ. Evitar superposição de atribuições entre a ANTAQ e o CAP / CODEBA. Fortalecimento dos órgãos regulatórios locais. (Superintendente de Transportes BA).

> [...] profissionalização dos agentes da Autoridade Portuária; celebração de contratos de gestão pelo Poder Público com a Autoridade Portuária, e desta com os operadores portuários de instalações arrendadas e de uso comum do porto, com o estabelecimento de metas e obrigações a cumprir entre as partes; modificações na legislação tributária e fiscal para incentivar os investimentos dos operadores portuários e facilitar a atratividade de cargas pelos portos organizados. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

> Sim. Na composição do CAP, na definição do verdadeiro papel da Autoridade Portuária e na flexibilização do acesso a trabalhadores não cadastrados e/ou registrados para atuação dentro do porto organizado. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

6.3.9 O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário?

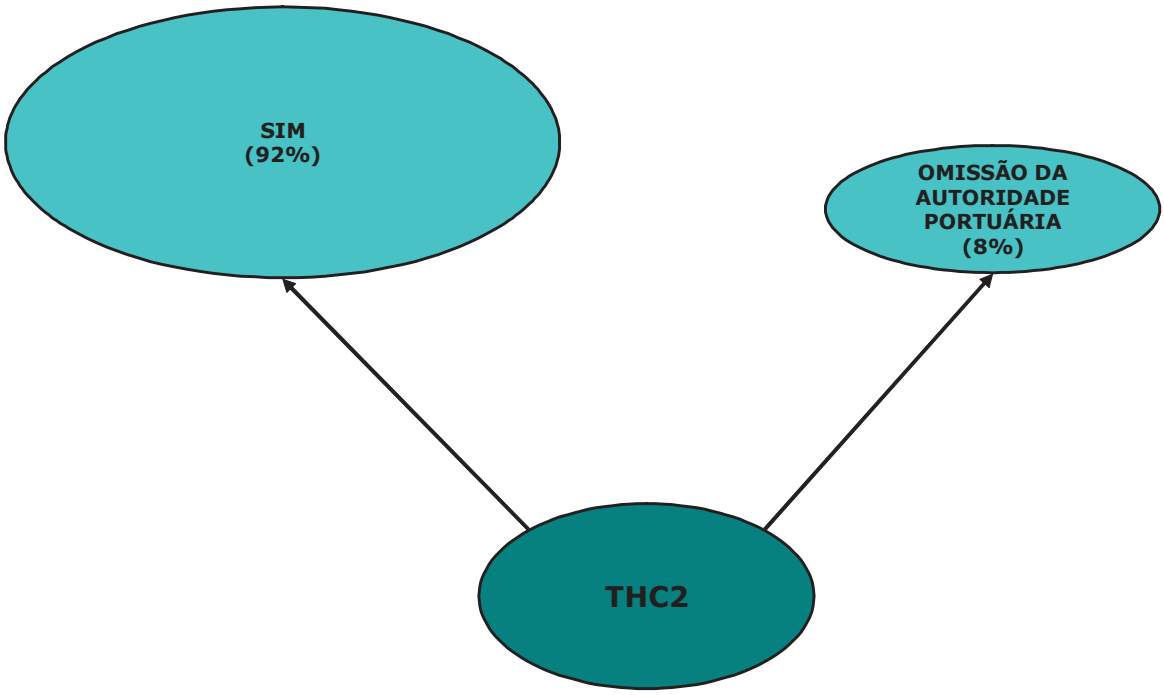

Figura 17 - O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
9. COMENTÁRIOS SOBRE: *"O THC2 constitui uma violação ao contrato de arrendamento celebrado entre a CODEBA e o arrendatário."*	• **Sim, violação da cláusula Vigésima Quarta, item XIV, do Contrato de Arrendamento no. 012/2000 e das decisões do CAP, da ANTAQ, do CADE e do TCU.**	**E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7, E8, E9, E10, E11, E13.**	**12/13**	92
	• **Omissão da Autoridade Portuária gerou conflito.**	**E12.**	**1/13**	8

Quadro 10 - O THC2 Constitui uma Violação ao Contrato de Arrendamento Celebrado entre a CODEBA e o Arrendatário

A maioria dos entrevistados (92%) considerou que o THC2 constitui uma violação ao Contrato de Arrendamento. Nas palavras de um dos entrevistados: *"trata-se de uma matéria polêmica."* Todos os entrevistados são contrários à cobrança da taxa e a rotulam de *"um abuso" e "infração grave*", alegando que o arrendatário já recebe por este serviço, pois esse consta do bojo do "*"box rate" contratado pelo armador ou transportador marítimo com o operador do terminal portuário."* (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

A empresa Tecon Salvador S/A é amplamente questionada pelos Usuários de abuso na cobrança das taxas acima dos valores estabelecidos no contrato de arrendamento e nos procedimentos operacionais. Outro assunto em discussão é relativa à taxa de "segregação" dos *contêineres* cheios importados. A Codeba reconhece tratar-se de uma atividade adicional, e, por conseqüência, geradora, também, de custos adicionais. Este assunto está sendo adredemente debatido nas diversas esferas do setor portuário a nível nacional, pois essa cobrança e o uso desse artifício ocorrem praticamente em todos os portos com áreas arrendadas. (Presidente da CODEBA).

Infração grave, pois o arrendatário já recebe por este serviço. Locupleta-se cobrando duas vezes pelo mesmo serviço. Perniciosa e prejudicial aos usuários, pois encarece toda a cadeia produtiva da Região. Inviabiliza a saudável oferta em regime de igualdade de concorrência aos outros recintos, pois estes já contam com este pesado handicap inicial. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

[...] O contrato vem sendo violado e não há o que discutir. A Autoridade Portuária deve cumprir os acórdãos da Antaq. (Diretor Superintendente da Politeno).

A THC2 – segregação de *contêineres* destinados/provenientes de outros recintos alfandegados. A nossa opinião sempre foi de que a cobrança da referida taxa é indevida, pois, a cláusula do contrato do arrendamento em questão, específica para o serviço de recebimento – embarque – desembarque – entrega do *contêiner* já inclui sua segregação, independente do seu destino ser para o pátio do arrendatário ou para outro recinto alfandegado. (Membro do CAP).

Matéria polêmica e altamente sensível. Talvez seja o caso de estabelecer um valor máximo a ser cobrado, no bojo de uma discussão aprofundada com os diversos players. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

Acredito que o parecer do CADE sobre o assunto é bastante claro. Cabe à CODEBA aplicar as sanções estipuladas em contrato. (Superintendente de Transportes BA).

Entende-se como uma tarifa indevida, uma vez que se refere à prestação de serviços de segregação ou separação e entrega de cargas ao importador ou ao recinto alfandegado por ele escolhido, serviços esses constantes do bojo do "*box rate*" contratado pelo armador ou transportador marítimo com o operador do terminal portuário. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).

É uma violação na medida em que está infringindo o disposto na Cláusula Vigésima Quarta, item XIV, do Contrato de Arrendamento nº 012/2000, celebrado entre a CODEBA e a TECON Salvador, entendimento esse manifestado pelo CAP ao emitir a Deliberação nº 01/2002, de 20 de janeiro de 2002. Além disso, as manifestações técnicas da ANTAQ também caminham nessa direção, após abordar toda a rotina da movimentação de contêineres destinados aos recintos alfandegados que não dispõem de cais. Não obstante a isso, o TECON tem obtido êxito na justiça para continuar a cobrança. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).

> O nosso entendimento do THC2 é o mesmo da decisão da diretoria da Antaq que o terminal de *containeres* privatizado em Salvador insiste em não cumprir, ou seja; existe o serviço, contudo o terminal de *containeres* não pode cobrá-lo porque já cobra de seus clientes todas as taxas permitidas pelo contrato de arrendamento. Somente é permitido cobrar outra qualquer taxa de comum acordo com o usuário segundo também o contrato. [...] O CADE nos últimos dias tomou uma decisão por unanimidade contra os terminais de Santos proibindo-os de cobrar e, através de um dos relatores do voto, sugerindo a proibição através lei ou definição de um valor máximo a fim de evitar o uso indevido desta taxa para prejudicar a concorrência e a própria economia. (ABTP – Membro do CAP).

> Um ABUSO que vem se perpetuando – inexplicavelmente – não obstante as decisões em contrário do CAP, da ANTAQ, do CADE e do TCU, notadamente no PORSAL, face ao que dispõe a cláusula 24º do contrato de arrendamento do Terminal de *Contêineres*. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

Um dos entrevistados fez ainda uma reflexão sobre a origem dessa problemática, fazendo alusão a uma divergência de interpretação do princípio básico de direito, existentes entre os setores público e privado:

> Na origem de toda a polêmica, aflora o problema da ausência da Autoridade Portuária, que se distanciou e não assumiu tempestivamente uma posição clara, gerando a discussão. Tudo deriva do equívoco de se ter iniciado o processo sem uma estrutura firme de regulação. Na área privada, diferentemente do setor público, prevalece o princípio básico do direito no sentido de que tudo o que não é explicitamente proibido é lícito de ser praticado. Eis a discussão. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).

6.3.10 Análise do Papel do CAP

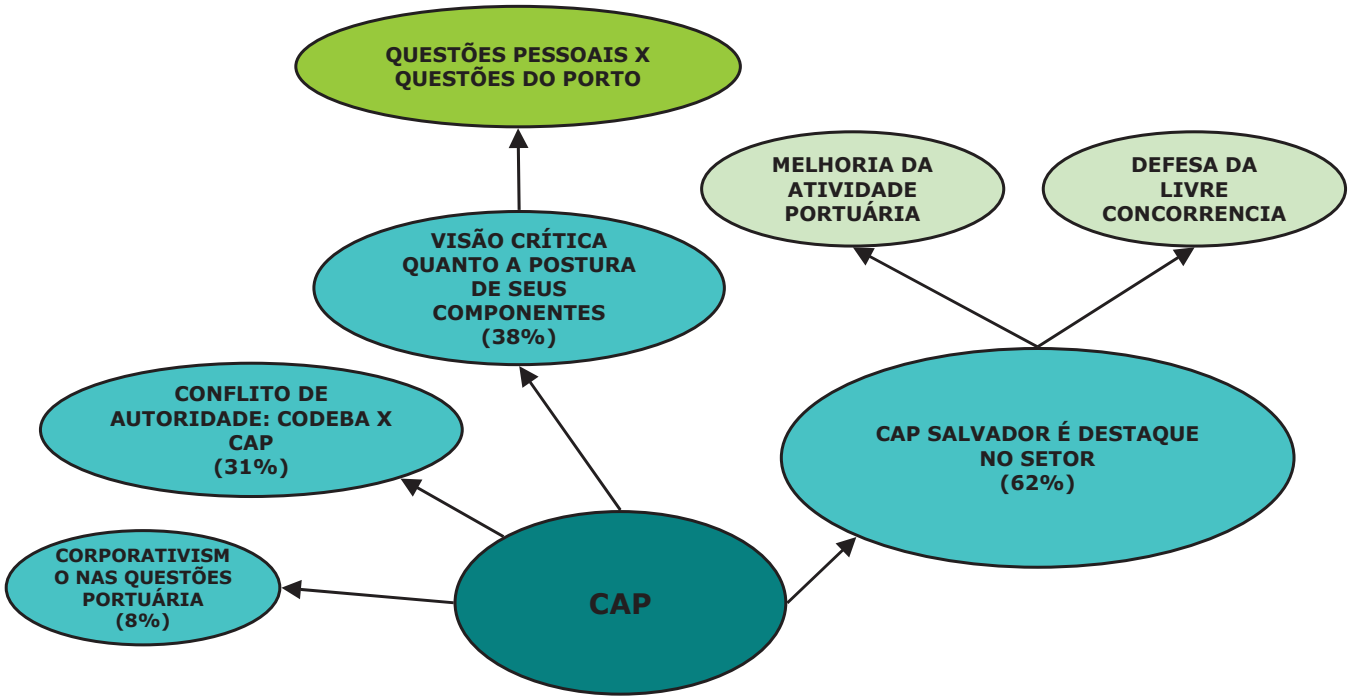

Figura 18 - Análise do Papel do CAP

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
ANÁLISE DO PAPEL DO CAP SALVADOR	• Destaque e referencial em todo o Brasil pela atuação firme em defesa da livre concorrência e da modernização portuária.	E1, E2, E3, E4, E8, E9, E11, E13.	8/13	62
	• Visão crítica quanto a postura de seus componentes.	E3, E5, E6, E7, E8.	5/13	38
	• Conflito de Autoridade CODEBA x CAP	E5, E8, E10, E11.	4/13	31
	• Relevante, falta objetividade no enfrentamento das questões portuárias.	E12.	1/13	8

Quadro 11 - Análise do Papel do CAP

Para 62% entrevistados o CAP Salvador/Aratu tem uma atuação distinguida em relação aos seus congêneres dos demais portos brasileiros, pela atitude pioneira e firme em nas questões relevantes ligadas à modernização portuária e em defesa da livre concorrência nos portos brasileiros. Foi destacado que o CAP Salvador/Aratu tem ampliado suas atribuições, estabelecidas pela Lei 8.630, ao se *"constituir em foro de estudos, debates e proposições de alterações dos atuais regulamentos, permitindo o aprimoramento necessário".* (Presidente da CODEBA).

> O Conselho de Autoridade Portuária tem se pautado por uma atuação decisiva nas questões ligadas à modernização, atração de novas cargas, defesa da livre concorrência. Deveria ser uma instância máxima, porém não está preparado para isso, nem possui estrutura. O Conselho de Salvador e Aratu é muito atuante, entretanto ainda disperso. (Diretor Executivo da Usoport).

> A atuação do CAP de Salvador/Aratu é destaque e referencial em todo o Brasil. Foi no CAP que se levantou a bandeira da defesa contra o monopólio privado. (Vice-Presidente do SINDOPSA).

> O CAP tem e sempre terá um papel relevante na política portuária, como guardião e responsável pela lei 8.630. Esta atuação será mais efetiva na medida em que os órgãos, que indicam seus membros, passem a se preocupar e estarem atentos na sua assiduidade e capacitação de seus representantes. Como órgão colegiado, onde todos os segmentos envolvidos na atividade portuária têm assento, é um fórum categorizado e com toda a representatividade para elaborar e discutir os destinos dos portos sob sua jurisdição. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> O papel do conselho é essencial, porque é a própria comunidade decidindo. (Diretor Superintendente da Politeno).

> Na Bahia é bastante ativo e participativo. A CODEBA deve estruturar-se para prestar apoio administrativo ao CAP conforme estabelece a Lei 8.630. Acredito que os membros do CAP devem ter uma visão da importância dos portos para a comunidade e a economia regional e deixar os interesses de suas empresas em segundo plano. (Superintendente de Transportes BA).

> A atuação do CAP de Salvador é reconhecida em todo o Brasil como sendo a melhor [...] Hoje o CAP defende bandeiras de grande importância para a economia baiana, como o cumprimento integral do contrato de arrendamento, programa de investimentos para desenvolver os portos públicos de Salvador e Aratu, convênios entre o governo e a iniciativa privada para equipar o porto público. (Representante ABTP membro do CAP).

O comportamento de alguns membros dos blocos foi alvo de críticas à sua postura conforme destacado pelo Superintendente de Transportes da Bahia: *"os membros do CAP devem ter uma visão da importância dos portos para a comunidade e a economia regional e deixar os interesses de suas empresas em segundo plano."* Esse entendimento também foi manifestado pelo o Diretor-Presidente da Intermarítima ao enfatizar que *"o bom funcionamento do Conselho também depende dos órgãos que indicam seus membros, pois esses devem se preocupar e estarem atentos na sua assiduidade e capacitação de seus representantes."*

> A atuação do CAP dos Portos de Salvador e Aratu, que tenho a honra de presidi-lo, observa, rigorosamente, as atribuições a ele conferidas pela Lei nº 8.630/93, opinando e recomendando ações para o desenvolvimento das atividades portuárias. Ressalte-se que, pelo referido diploma legal, a

> Autoridade Portuária não se subordina, hierarquicamente, ao Conselho de Autoridade Portuária, cabendo a ambos uma postura harmônica e pró-ativa a favor do interesse comum da comunidade portuária. Nesse aspecto, à semelhança do constatado em outros CAP's, alguns dos Conselheiros têm uma atuação parcial voltada ao atendimento de interesses particulares, não adotando uma ação, de caráter geral, em prol do segmento que representam no Conselho. (Gerente de regulação da ANTAQ e Presidente do CAP Salvador e Aratu).
> Não poderia deixar de registrar um aspecto negativo que se verifica na atuação do CAP que é o fato de os seus representantes, na grande maioria, defender interesses particularizados em detrimento da noção de conjunto que deveria permear as discussões no âmbito do plenário, visando à busca da melhoria geral do porto, a partir do exercício integral e imparcial das competências do Conselho.
>
> Por fim, ratifico a importância do CAP como uma inovação que pode e deve contribuir significativamente com o objetivo antes mencionado, tendo como ponto de partida as experiências dos seus representantes ao transmitir seus conhecimentos em auxílio e orientação dos caminhos a serem perseguidos pela Administração do Porto na gestão portuária. (ANTAQ - Presidente do CAP de Santos).
>
> O CAP é positivo e tem permitido à sociedade amadurecer sua visão sobre o tema portuário. Não obstante, falta ao CAP objetividade no enfrentamento dos assuntos e sou de opinião de que poderiam ser introduzidos alguns ajustes na sua composição e no seu regulamento, de forma a ganhar mais agilidade. (Diretor Executivo TPC Operador Logístico Ltda).
>
> No nosso entendimento a instância máxima para as questões portuárias é a Administração Portuária - Autoridade Portuária, pois, carrega consigo a responsabilidade pela gestão exercida dentro dos limites da área do porto organizado. O CAP tem como sua competência de conselho da autoridade, aquelas estabelecidas no Art. 30 da lei 8.630/93. (Membro do CAP).

Ao responderem a esta questão, alguns entrevistados (31%) discordaram da premissa de que o CAP é a instância máxima para as questões portuárias, atribuindo esta função a Autoridade Portuária, que deve compartilhá-las com os representantes da sociedade, membros do CAP. Neste caso os informantes se referiram à existência de conflitos entre a Autoridade Portuária e o CAP como um fator que prejudicou a harmonia da comunidade portuária no porto de Salvador, afetou o desempenho da operação portuária e comprometeu a economia regional. Segundo o Diretor-Superintendente da Politeno esse desentendimento seria decorrente do fato de que *"a lei não explicita o Conselho como instância máxima [...] esse é um ponto que a legislação pode ser aperfeiçoada."*

> Com relação ao que chamo de "conflito de autoridades" entre a Administração do Porto e o CAP, entendo que na ausência de uma definição na Lei dos Portos sobre a hierarquia dos dois entes, só vislumbro o caminho da harmonização nas relações para se alcançar o êxito no desenvolvimento portuário, onde cada um respeite e reconheça a instância de autoridade do

> outro em torno do objetivo maior de se ter um porto eficiente e com preços competitivos. (Presidente do CAP de Santos).

> [...] no caso específico do PORSAL, as administrações da CODEBA, anteriores a atual, mais das vezes, ignorou solenemente o CAP na medida em que nunca submeteu, previamente, seu orçamento à apreciação desse colegiado, nunca prestou contas das suas decisões – muitas delas equivocadas – nem, tampouco, adotou providências deliberadas, a exemplo das "Deliberações" nºs 001/2002 e 002/2004, ambas a propósito da cobrança indevida da malfadada "taxa de segregação" (THC2) imposta pela empresa arrendatária do Terminal de *Contêineres*. Tal atitude afeta o desempenho do Porsal prejudicando não só a economia de nosso Estado, mas também a regional. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

6.3.11 Outros Comentários Sobre o Tema

QUESTÕES	CATEGORIAS	IDENTIFICAÇÃO	FREQUÊNCIA	%
OUTROS COMENTÁRIOS SOBRE O TEMA.	• **Não responderam.**	**E1, E4, E5, E6, E7, E9, E11, E12, E13.**	**9/13**	69
	• **Agilidade na análise e decisões das questões concorrenciais pelos órgãos regulatórios.**	**E3, E8, E10.**	**3/10**	23
	• **Preocupação com retorno à excessiva interferência pelo Governo Federal.**	**E3.**	**1/13**	8
	• **Avançar nas relações capital x trabalho para reduzir ainda mais o custo.**	**E2.**	**1/13**	8

Quadro 12 - Outros Comentários Sobre o Tema

Ao finalizarem as entrevistas, 39% dos respondentes acharam necessário complementar seus comentários sobre a avaliação do cenário estabelecido no porto de Salvador, como o fortalecimento do porto público e o fortalecimento da Antaq para estimular a competição e evitar o monopólio privado.

Uma das preocupações levantadas é de que esse fortalecimento da Antaq mantenha o foco no estímulo da competitividade entre os portos, com eficiência regulatória e pouca burocracia, evitando a centralização das questões portuárias na esfera do Governo Federal.

> Para se ter competição e evitar monopólio da atividade, é fundamental a preservação e fortalecimento do porto público, e a Autoridade Portuária exercer o seu papel. A Antaq, importante e indispensável marco regulatório

> do setor, que passe efetivamente a exercer seu papel e não virar mais um cabide de emprego e corporativismo. (Diretor-Presidente da Intermarítima).

> Acredito que a Lei 8.630 trouxe importantes avanços para a modernização dos portos brasileiros. É preocupante a tentativa do Governo Federal de centralizar novamente as questões referentes aos portos públicos. As Agências ainda não compreenderam a importância da competitividade e da necessidade de facilitar a atuação do segmento privado nos portos. Maior eficiência regulatória e menos burocracia é o que se espera. (Superintendente de Transportes BA).

> A Lei 8.630 contribuiu para modernização da operação, pois com os arrendamentos realizados o empresariado privado realizou investimentos necessários ao aumento da capacidade de movimentação de carga, diminuindo a defasagem tecnológica existente entre os portos brasileiros e os grandes portos mundiais. A ANTAQ precisa ser mais ágil na análise das questões concorrenciais. (Superintendente EADI-EMPÓRIO e membro do CAP Salvador e Aratu).

Entende-se ter sido fundamental, para as conclusões constantes desta dissertação, a pesquisa de campo e a Análise de Conteúdo do material colhido com as entrevistas realizadas junto aos membros do CAP de Salvador e Aratu, permitindo através dos posicionamentos, opiniões e percepções dos entrevistados construir conhecimento focado no estudo de caso do porto de Salvador, e apresentar uma avaliação mais consistente das mudanças ocorridas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação teve como objetivo analisar os impactos da Lei 8.630 ocorridos no porto de Salvador, no segmento da carga conteinerizada. Este processo foi liderado em boa parte de sua fase inicial pelo empresariado baiano, conforme analisado no Quinto Capítulo deste estudo.

Os impactos favoráveis obtidos, com a implantação da Lei 8.630 no porto de Salvador, foram objeto de expressivo reconhecimento por parte dos atores envolvidos, sendo destacado pelas lideranças empresariais nacionais o papel decisivo do CAP de Salvador para a consolidação das inovações previstas no novo marco regulatório.

A luta travada pelo reconhecimento da legitimidade do OGMOSA e a sua confirmação por sentença judicial da Justiça do Trabalho, em 1998, marcaram o rompimento do nó górdio que impedia o prosseguimento dos objetivos previstos, contribuindo também para que a normalidade finalmente se instalasse no porto de Salvador no âmbito da comunidade portuária soteropolitana.

Os achados deste estudo identificaram quatro variáveis que exigem a máxima atenção por parte do empresariado, para que os resultados alcançados até o momento, apresentem uma evolução maior nos próximos anos. São elas:

1) potencialidades;
2) oportunidades (pontos positivos);
3) fragilidades (aspectos negativos);
4) ameaças.

A Análise de Conteúdo das falas dos informantes permitiu que se identificassem os mais importantes pontos positivos e negativos resultantes da implantação do novo marco legal no porto de Salvador, destacando-se:

Entre as potencialidades:

a) a tradição e experiência dos agentes econômicos baianos no comércio internacional;

b) as condições operacionais quanto à navegabilidade da baia de Todos os Santos;

c) a localização geográfica estratégica do porto eqüidistantes dos grandes mercados;

d) a possibilidade de ampliação imediata da área de acostagem, com nível de investimento significativamente menor que os praticados em Suape (Pe) e Pescém (Ce);

e) a possibilidade de aumento da calagem de berços do cais comercial que carecem de dragagem simples aumentando a oferta de áreas de atracação para navios conteineiros.

Entre as oportunidades oferecidas:

a) a postura pró-ativa dos envolvidos (operadores-OGMOSA-TPAs) na movimentação da carga conteineirizada contribuindo para o clima harmonioso nas relações trabalhistas;

b) a consolidação do papel do OGMOSA;

c) o ambiente fortemente concorrencial existente na disputa da carga alfandegada;

d) a agressiva política de preços praticada para atração de cargas de outros portos;

e) a moderna infra-estrutura terrestre portuária fruto dos investimentos realizados pela iniciativa privada;

f) o envolvimento crescente da comunidade portuária no planejamento e normatização dos serviços portuários;

g) a melhoria do gerenciamento dos terminais arrendados.

Entre as fragilidades existentes:

a) a Autoridade Portuária não ter assumido o papel de árbitro e mediador de conflitos surgidos;

b) a carência de uma maior qualificação de seu corpo técnico para atuar com ênfase na regulação e fiscalização dos serviços privatizados;

c) a indicação com base em critérios de política partidária, em detrimento da capacitação técnica, para os cargos de direção e da alta administração;

d) o conflito de autoridade entre a CODEBA e o CAP em face da gestão excessivamente política da CODEBA;

e) baixa interatividade com os órgãos de planejamento da cidade de Salvador e do Estado sobre a importância econômica do porto;

f) a ausência de uma postura pró-ativa na atração de cargas e venda de serviços no porto;

g) uma infra-estrutura de acesso deficiente para o volume de carga movimentado.

Como ameaças ao prosseguimento de novos avanços para aumentar a competitividade do porto foram identificadas:

a) a distribuição não eqüitativa dos ganhos obtidos com a redução de custos e aumento da produtividade por todos os elos da cadeia logística que opera no modal marítimo via porto de Salvador;

b) a ausência de marcos regulatórios perfeitamente definidos na Lei 8.630 para nortear o cenário da privatização dos serviços, coibindo em conseqüência a prática de atos lesivos aos usuários;

c) a lenta e constante perda de retro-áreas extremamente importantes e que podem inviabilizar a expansão das atividades;

d) o enfoque dado ao projeto de revitalização do comércio baseado no turismo e lazer desconhecendo a importância econômica do porto de Salvador;

e) a substituição do monopólio estatal pelo monopólio privado e os danos decorrentes de práticas lesivas aos usuários pela permissão dada ao TECON de operar fora dos limites da área arrendada.

A partir dos achados deste estudo aponta-se como fundamental que se restabeleça a concorrência na movimentação da carga conteineirizada, corrigindo as distorções apontadas na pesquisa quanto a modelagem imposta pela diretoria da CODEBA à época, que pela inobservância da estrutura de mercado do setor contribuiu para os inúmeros problemas de interpretação dos direitos e deveres das partes envolvidas.

A ampliação da ponta norte em direção ao terminal de *ferry boat* seria uma solução de custo razoável e que permitiria o retorno ao clima de sadia disputa concorrencial que reinou no porto de Salvador até a imposição do modelo praticado na licitação do pátio de *contêineres*, conforme apontado pelos entrevistados. Esta medida, aliada à instalação do *portainer* adquirido há cerca de duas décadas pela CODEBA e até hoje não colocado em uso, trariam inequívocos benefícios não só para a economia baiana, como para a economia regional, segundo os informantes.

Por fim, ao sistematizar e construir conhecimento sobre este fascinante campo da atividade econômica que é o setor portuário e sua influência no funcionamento da vida econômica do país espera-se que este trabalho sirva de estímulo a novos estudos, avançando nos aspectos ora apresentados ou abordando perspectivas não contempladas no âmbito do presente trabalho.

REFERÊNCIAS

ALBAN, M. **Transportes e logística**: os modais e os desafios da multi-modalidade. Salvador: FLEM, 2002.

_____. **Os avanços e as limitações da nova regulação portuária:** uma análise a partir do Contencioso TECON-EADIs no Porto de Salvador. Salvador [s.n.], 2005. Mimeo.

ANDREZO, A. F.; LIMA, I. S. **Mercado financeiro**: aspectos históricos e conceituais. São Paulo: Pioneira Thompson Learnig, 2001.

APROVADO projeto para portos. **Jornal do Brasil**, p.17, 27 jun.1992.

ÁREA do Porto contará com empreendimentos hoteleiros dentro do projeto de revitalização. **Correio da Bahia**, 19 nov. 2000.

BAER, W. **A economia brasileira**. Tradução Edite Sciulli. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Nobel, 2002.

BALLOU, R. H. **Logística empresarial:** transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas1993.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BASTOS, L. R. A. **Revitalização do bairro do Comércio**: estratégias e alternativas para Salvador. Dissertação (Mestrado em Análise regional e Urbano)-Universidade Salvador - UNIFACS, Salvador, 2003.

BAUMANN, R. Uma visão econômica da globalização. In: _____ (Org.). **O Brasil e a economia globalizada**. Rio de Janeiro: Campus: SOBEET, 1996.

BERQUÓ, E. S. **Bioestatística**. São Paulo: EPU, 1981.

BNDES – CADERNOS DE INFRA-ESTRUTURA: ARRENDAMENTOS PORTUÁRIOS. Rio de Janeiro: BNDES, 2001.

BRASIL. MTE – Ministério do Trabalho e do Emprego. **Manual do trabalho portuário e ementário**. Brasília: Secretaria de Inspeção do Trabalho, 2001.

BRASIL. Lei 8.630/93. Dispõe sobre o Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados e das Instalações Portuárias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasilia, DF, 1993.

BUSSINGER, F. **Reformas e regulação portuária**. Rio de Janeiro: IPEA, 1998.

CAIXETA-FILHO, J. V.; MARTINS, R. S. (Org.). **Gestão logística do transporte**. São Paulo: Atlas, 2001.

CÂMARA discute privatização do Terminal de Contêineres do Porto de Salvador. **Correio da Bahia**, 22 set.1999.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTRO, N. de. **Intermodalidade, intramodalidade e o transporte de longa distância no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão, 367).

_____. Privatização do setor de transportes no Brasil in: BNDES. **A privatização no Brasil**: o caso dos serviços de utilidade pública. Rio de Janeiro: BNDES, 2000.

_____. Comércio interno e custos de transportes. In: CAIXETA-FILHO, J. V.; MARTINS, R. S. (Org.). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2001.

CASTRO, N. R.; LAMY, P. **A desregulamentação do setor de transportes**: o caso do subsetor portuário. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. (Texto para Discussão, 284).

CND decide hoje venda de portos. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, p.3, 24 set.1996.

CODEBA reduz tarifa para facilitar embarque. **A Tarde**, 13 jun.1997.

CODEBA vai privatizar terminal de contêineres e cargas pesadas. **Correio da Bahia**, 13 ago.1999a.

CODEBA vai privatizar terminais em novembro. **Correio da Bahia**, 28 ago.1999b.

CODEBA - Companhia das Docas do Estado da Bahia. **Estatística portuária e desempenho operacional da CODEBA**. Disponível em: <http//:www.codeba.com.br>. Acesso em: 22 jul. 2005.

CORRIDA desacelera Comércio. **A Tarde**, 22 nov. 2005.

CONSELHO quer suspender leilão de terminal do Porto de Salvador. **Correio da Bahia**, 17 nov.1999.

CRISE nos portos: empresas reagem à operação tartaruga. **A Tarde**, 12 jun.1997.

DEMO, P. **Avaliação qualitativa**. 3. ed. São Paulo: Cortez; 1991.

FARIA, S. F. dos S. **Introdução ao estudo da atividade portuária.** Salvador: EDUFBA, 1995.

_____. **Transporte aquaviário e a modernização dos portos**. São Paulo: Aduaneiras, 1998.

_____. **Fragmentos da história dos transportes**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

FIORI, J. L. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FLEURY, P. F. Conceito de logística integrada e supply chain management. In: FLEURY, P. F.; WANKE, P.; FIGUEIREDO, K. F. (Org.) **Logística empresarial**: a perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 2000.

FRANCO, G. **A inserção externa e o desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 1996. Disponível em: <http//:www.bancen.gov.br>. Acesso em: 23 out.2005.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 15. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1977.

GILBERTONI, C. A.C. A Lei de Modernização dos Portos. **Âmbito Jurídico**, n. 3, p.15-17, mar.1999.

GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. **A reforma portuária brasileira**. Brasília, 2001.

GOEBEL, D. **A competitividade externa e a logística doméstica**. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A.; TONETO JR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, E. A. **A experiência recente na política industrial no Brasil:** uma avaliação. Rio de Janeiro: Instituto de Economia Industrial, Universidade Federal do Rio de Janeiro, mar. 1995. (Texto para discussão, 326).

IMPASSE nas negociações de portuários. **A Tarde**, 11 jun.1997.

IMPASSE em negociações pode paralisar o Porto de Salvador. **A Tarde**, 3 mar.1998.

JUÍZA determina o desembarque automatizado de trigo de navio. **A Tarde,** 6 mar.1998.

JUÍZA nega liminares contra leilão da Codeba. **A Tarde,** 21 dez. 1999.

KEEDI, S. **Logística de transporte internacional**: veículo prático de competitividade. São Paulo: Aduaneiras, 2004.

_____; MENDONÇA, P. C. C. **Transportes e seguros no Comércio Exterior**. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2000.

LARRAÑAGA, F. A. **A gestão logística global**. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

MAGALHÃES, O. C. **Portos & competitividade**: a questão portuária na Bahia. 1994.117f. Dissertação (Mestrado Profissional), Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1994.

MATTOS, P. T. L.; COUTINHO, D. R . Os Desafios da Reforma Regulatória Brasileira. **Revista da Pós Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 1, p. 71-85, 1999.

MONTEIRO, A. B. F. de C.; MARTINS, W. C.; MORAES, R. Análise de conteúdo: limites e possibilidades. In: ENGERS, M. E. A. (Org.). **Paradigmas e metodologias de pesquisa em Educação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

MINISTÉRIO promete agilidade na privatização dos portos. **A Tarde** 13 ago. 1999.

MINISTRO afirma que custos dos portos inviabilizam a cabotagem. **A Tarde**, p. 3. set. 2000.

MONTEIRO, A. B. F. de C.; MARTINS, W. C.; RODRIGUES, F. H. O processo de decisão do modal no transporte de carga. In: CAIXETA-FILHO, J. V.; MARTINS, R. S. (Org.). **Gestão logística do transporte de cargas**. São Paulo: Atlas, 2001.

MORAES, R. Análise de conteúdo: limites e possibilidades. In: ENGERS, M. E. A. (org.). **Paradigmas e metodologias de pesquisa em educação**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1994.

MORAES, A. E.de. A Bahia saiu na frente, **Folha de São Paulo,** 23 mar. 1998.

NAZÁRIO, P. Papel do transporte na estratégia logística. In: FLEURY, P. F.; WANKE, P.; FIGUEIREDO, K. F. (Org.). **Logística empresarial**: a perspectiva brasileira. São Paulo: Atlas, 2000.

NOVAES, A. G. **Economia e tecnologia do transporte marítimo**. Rio de Janeiro: Almeida Neves Editores Ltda., 1976.

NUSDEO, F. O Direito Econômico e os grupos de pressão. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, n. 31, v. 27, p.29, 1978.

OLABUENAGA, J. I. R.; ISPIZUA, M. A. **La decodificacion de la vida cotidiana**: métodos de investigação cualitativa. Bilbao: Universidad de Deusto, 1989.

OLIVEIRA, C. do C. **O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90**. 2001. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2001.

OLIVEIRA JÚNIOR, J. B. A competitividade dos portos brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL O FUTURO DOS PORTOS NO BRASIL, 1999. **Anais...** Salvador: Fieb; Brasília: CNI, 1999.

OPERAÇÃO tartaruga é suspensa no porto. **A Tarde**, 14 jun.1997.

O PESSOAL quer produzir. **O Globo**, p.19, 17 jun. 1993.

PARTICIPAÇÃO popular ajuda a revigorar centros históricos. **Correio da Bahia**, 25 maio 2000.

PÊGO FILHO, B.; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O.; PEREIRA, F. Investimento e financiamento da infra-estrutura no Brasil: 1990/2002. Rio de Janeiro: IPEA, 1999 (Texto para discussão, 680).

PINHEIRO, A. C. Por que o Brasil cresce pouco? In: GIAMBIAGI, F. et al. **Reformas no Brasil**: balanço e agenda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2004.

POLITENO embarca polietileno no porto de Salvador. **Correio da Bahia**, 19 maio1999.

PORTER, M. E. **A vantagem competitiva das nações.** 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

PORTO: polícia garante desembarque de trigo. **A Tarde,** 7 mar.1998.

PORTO de Salvador tem menores custos do país. **Correio da Bahia**, 4 jun.1999a.

PORTO: forma de privatização de terminais do porto de Salvador é repudiada. **Correio da Bahia**, 4 set.1999b.

PORTOS começam a ser privatizados. **Gazeta do Povo**, p.17, 25 set.1996.

PORTOS e hidrelétricas à venda. **Jornal do Brasil**, p.17, 28 jun.1996.

OS PORTOS buscam “eficiência”. **Gazeta Mercantil**, p.3, 23 dez. 1996.

PORTUÁRIOS cumprem sentença e terminam um impasse de 75 dias. **A Tarde,** 15 maio 1998.

PORTUÁRIOS querem anular leilão no Porto de Salvador. **Correio da Bahia**, 21 dez.1999.

PREÇO baixo no porto de Salvador atrai produtores. **Correio da Bahia**, 15 maio1999.

PRIVATIZAÇÃO abrirá os portos. **O Estado de São Paulo**, p.3, 25 set. 1996.

REZENDE, F.; PAULA, T. B. (Coord.). **Infra-estrutura:** perspectivas de reorganização – transportes. Brasília: IPEA, 1998. v.2.

ROCHA, P. C. A. **Logística e aduana**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

RODRIGUES, P. R. A. **Introdução aos sistemas de transportes no Brasil e à logística internacional.** 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Aduaneiras, 2003.

ROSADO, R. de C. S. de C. **Cronologia portos da Bahia**. 2. ed. atual. Salvador: [s.n.] 2000.

SANTOS FILHO, J. C.; GAMBOA S. S. **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. São Paulo: Cortez; 1995.

TERMINAL tem preço mínimo fixado em R$ 37,6 milhões. **A Tarde**, 28 GO. 1999.

TERMINAL de contêineres é arrematado por R$ 37,64 milhões. **Correio da Bahia**, 22 dez.1999.

TRAPICHE Residence recebe R$50 milhões. **Correio da Bahia**, 21 nov. 2005.

TURISMO e lazer são valorizados. **Correio da Bahia**, 20 nov. 2000.

VELASCO, L. O. M. de; LIMA, E. T. **A privatização dos portos brasileiros**. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 7, mar. 1998a. Disponível em: <http: // www. bndes.gov.br>. Acesso em: 2 jun. 2005.

_____. **As novas empresas mundiais de navegação determinam a evolução dos portos**. Rio de Janeiro: BNDES, 1998b.

A VERDADE sobre os portos. **A Tarde**, p.9, 3 fev. 1993.

VILLA, P. **O porto do Brasil.** 2003. Disponível em: <http:///www.usuport.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2005.

_____. **A cidade de Salvador e o seu porto**. 2004. Disponível em: <http:///www.usuport.org.br>. Acesso em: 17 jul. 2005.

WILLIANSON, J. **A economia aberta e a economia mundial**. 9. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

YIN, R. K. **Estudo de caso:** planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

GLOSSÁRIO

ARMADORES - são as empresas que operam os navios, não necessariamente seus os seus proprietários, normalmente possuindo representantes em cada porto, chamados de agentes, que se incumbem da ligação com as administrações portuárias, a Capitania dos Portos, a estiva, os donos de mercadorias ou os seus representantes.

BOX RATE - Frete único para *contêineres*.

BREAK-BULK CARGO – Sistema de operação convencional (arrumada volume a volume) de carga geral a bordo.

CARGA UNITIZADA - lote formado por diversos pequenos volumes de carga fracionada, acondicionados em uma única unidade de carga**.**

CARRIER – Transportador ou companhia transportadora. Navio ou veículo destinado ao transporte.

CONFERÊNCIA DE FRETE – Acordo feito entre companhias de navegação, dividindo a carga disponível em uma rota entre seus navios; o governo só chancela o acordo.

CONTÊINEIR – Aportuguesamento de *container* (pal. Anglo-amer.). Estrutura modular em forma de caixa de aço ou outro material resistente, destinado a acondicionar mercadorias para transporte com segurança, inviolabilidade e rapidez, atendendo igualmente a todas as condições previstas pela legislação nacional e Convenções Internacionais ratificada no Brasil. São mais utilizados os cofres de 20’ x 8’ x 8’, cujas dimensões são utilizadas como padrão, de uso internacional e conhecido como *Twenty Equivalent Unit (TEU)*, ou Unidade Equivalente de 20 pés. Os cofres de 40’ são denominados FEU – *Forty Equivalent Unit (FEU)*. O *contêiner* se caracteriza pela resistência e facilidade de transporte de cargas qualquer que seja o modal utilizado. É provido de portas, escotilhas e aberturas que permitem sua utilização com facilidade, cumprindo assim sua finalidade. Numa visão generalista podemos dizer que existe três tipos de contêineres: contêiner para carga geral (*dry cargo)*, para granéis líquidos *(tank)* e para cargas perecíveis *(refrigerated).* O tipo mais comum e mais usado é o *dry cargo*. O *contêiner* de 20’ é mais usado para cargas pesadas e o de 40’ para cargas mais volumosas e de peso mais leve.

CONTEINERIZAÇÃO – Técnica de reunião de unidades de carga em *contêineres*.

CUSTO BRASIL – Rede de ineficiências compreendendo custos extra fábrica que, ao incidirem sobre o produto, diminuíam e até eliminavam sua competitividade frente aos concorrentes estrangeiros.

DEFENSAS – Peças feitas de sola, pneu ou outro material que são amarradas no caís ou na própria embarcação, nos lugares salientes do casco, usados permanentemente ou apenas na atracação, com a finalidade de protegê-los.

DEMURRAGE – multa paga pelo afretador ou dono da carga ao armador pela demora no embarque/desembarque da carga, conforme contrato de afretamento.

ESTIVADORES – denominação utilizada para designar os trabalhadores que exercem atividades de carga e descarga nos navios, em regime de exclusividade na faixa portuária, sem vínculo empregatício, considerados trabalhadores da Marinha Mercante e registrados na Capitania dos Portos ou em suas agencias ou delegacias. Os trabalhadores da estiva são divididos conforme especialização: estivadores, conferentes, consertadores, vigias portuários, cada um com seu respectivo sindicato de classe.

FOB *(free on board)* – cláusula de contrato de seguro marítimo significando a colocação da carga posta a bordo livre de despesas.

FRETE MORTO - Denominação utilizada para designar a situação em que a parte é obrigada a pagar apenas por ter reservado praça, mesmo sem ter realizado o transporte.

FULL CONTAINERES – denominação aplicada aos navios destinados a transportar exclusivamente carga conteineirizada, também chamados conteineiros, utilizados nas rotas de grande densidade de carga.

GANTRY CRANER ou PORTAINER – Guindaste de grande porte, movendo-se sobre trilhos ao longo do caís, utilizado para operações de carga/descarga de contêineres.

GLOBALIZAÇÃO - Globalização significa, entre outras coisas, comprar e vender em diversos locais ao redor do mundo. As implicações desse fenômeno para a Logística são várias e importantes. Aumentam o número de clientes e os pontos de vendas, crescem o número de fornecedores e os locais de fornecimento, aumentam as distancias a serem percorridas e a complexidade operacional, envolvendo legislação, cultura e modais de transporte. Tudo isso se reflete em maiores custos e aumento da complexidade logística.

LINGADA – Quantidade de carga preparada para sofrer o processo de transbordo em um único ciclo.

OPERADOR PORTUÁRIO - Pessoa jurídica pré-qualificada junto à AP que pode explorar integralmente um porto através de concessão, ou parcialmente, através de arrendamento de terminais, de áreas ou de serviços (Capitulo III da lei 8.630). A pré-qualificação do operador portuário será efetuada junto à Administração do Porto, na forma da norma publicada pelo CAP (idem: art.9^{o}).

PALLET – Plataforma de madeira sobre a qual se põe a carga empilhada a fim de ser transportada em grandes blocos.

PÉ (‘) - Medida inglesa correspondente no sistema métrico a 30,48 cm, subdividido em 12 polegadas cada uma correspondendo no sistema métrico a 2,54 cm.

PORTEINER – Aportuguesamento de *portainer*, guindaste especializado para a movimentação de contêineres entre o cais e o navio.

PORTUÁRIOS - denominação utilizada para designar os trabalhadores que atuavam na orla portuária responsáveis pelas atividades na infra-estrutura terrestre como capatazia, operação dos equipamentos de terra, vigilância, alem dos serviços administrativos, e que mantinham vínculo empregatício com as companhias docas sob regime da CLT.

***REACH STACKER* -** Empilhadeiras de grande porte e alta versatilidade dotadas de comandos eletrônicos capazes de armazenar contêineres em pilhas de 8 e cargas de até 45 toneladas.

TERNO – Denominação das equipes de trabalhadores portuários avulsos e equipamentos que operam em sistema de rodízio as embarcações para movimentação da mercadoria.

TEU - Unidade-padrão de medição relativa representada pelo contêiner de 20 ‘ (vinte pés). Os navios contêineiros têm sua capacidade medida pela quantidade hipotética de contêineres de 20 pés que são capazes de transportar.

TPA – Trabalhador Portuário Avulso denominação genérica para designar o trabalhador que atua na zona portuária.

UNITIZAR A CARGA - Unitizar uma carga significa agrupar vários volumes pequenos ou grandes em um maior, ou mesmo único volume, com o objetivo de facilitar o manuseio, movimentação, armazenagem e transporte da carga, fazendo com que a sua transferência, do ponto de origem até o seu destino final, possa ser

realizada tratando o total de volumes envolvidos em cada unitização como apenas um volume.

APÊNDICE A - Estatísticas Anuais de Movimentações – Porto de Salvador – 1996/2003

Tabela 1 - Estatísticas Anuais de Movimentações – Porto de Salvador – 1996/2003

ITENS	Período							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
TOTAL PORTO	1.634.512	1.572.509	1.402.027	1.789.021	1.992.246	1.939.383	2.334.992	2.617.111
TIPO								
L. CURSO	1.623.731	1.525.917	1.340.585	1.610.646	1.704.796	1.532.730	1.827.352	2.148.604
CBTAGEM	10.781	46.592	61.442	178.375	287.450	406.653	507.640	468.507
OP.								
EXP.	1.087.469	981.732	762.332	1.031.097	1.081.870	1.051.486	1.435.132	1.701.851
IMP.	547.043	590.777	639.695	757.924	910.376	887.897	899.860	915.260
GRS. SÓLIDOS	477.747	416.887	419.373	473.236	495.613	396.527	404.751	460.502
EXP.	145.173	118.762	41.262	27.508	37.979	29.007	52.060	33.896
IMP.	332.574	298.125	378.111	445.728	457.634	367.520	352.691	426.606
C. G. SOLTA	522.310	501.358	386.064	463.130	489.083	447.380	537.745	635.825
EXP.	502.256	471.999	358.023	444.761	423.224	372.263	444.726	583.552
IMP.	20.054	29.359	28.041	18.369	65.859	75.117	93.019	52.273
C. CNTR	634.455	654.264	596.590	852.655	1.007.550	1.095.476	1.392.496	1.520.784
EXP.	440.040	390.971	360.189	558.828	620.667	650.216	938.346	1.084.403
IMP.	194.415	263.293	236.401	293.827	386.883	445.260	454.150	436.381
CNTR - UM.	48.386	44.414	39.120	54.518	62.935	68.002	87.454	107.762
EXP.	24.042	22.177	19.542	26.851	31.062	33.507	43.921	53.474
IMP.	24.344	22.237	19.578	27.667	31.873	34.495	43.533	54.288
TEUS	57.548	52.496	51.373	79.150	95.287	106.756	134.664	169.092
NV.PSG.	37	37	45	61	57	61	66	60
No.NV	779	651	603	673	736	828	944	1113

Fonte: CODEBA (2005)

APÊNDICE B - Questionário

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
MESTRADO PROFISSIONAL

TEMA: A LEI 8.630/93 E A MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL.
Um estudo dos impactos da privatização portuária na movimentação da carga conteinerizada no Porto público Organizado de Salvador.

PRESSUPOSTO:
É objeto desta dissertação analisar e avaliar os impactos causados no segmento de carga conteinerizada com a implementação da lei 8.630/93 no porto de Salvador.
SUGESTÃO DE REFLEXÃO SOBRE O PRESSUPOSTO: A crise fiscal enfrentada pelo Estado brasileiro nos anos 1980 determinou profundas reformas institucionais, com o objetivo de substituir o controle direto estatal sobre setores de infra-estrutura que possuíam características econômicas que os tornavam monopólios naturais, pela iniciativa privada.
Apesar da reestruturação do sistema estatal de infra-estrutura no Brasil ter sido bastante elaborada, em vários setores – os portos foram um deles – a privatização ocorreu antes do estabelecimento das agencias reguladoras e até mesmo dos marcos regulatórios.
Essa situação nos remete para necessidade avaliar os benefícios gerados para os usuários do porto de Salvador a partir da Lei de Modernização dos Portos (Lei no. 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.

Entrevistado:

Empresa:

Cargo ou função:

1ª. Pergunta.

NA SUA VISÃO QUAL O IMPACTO RESULTANTE DA IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR? POR QUE?

2ª. Pergunta.

QUAIS OS PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS VOCÊ DESTACARIA COM A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI 8.630 NO PORTO DE SALVADOR ?

3ª. Pergunta.

COMO VOCÊ CLASSIFICA A PASSAGEM DA OPERAÇÃO PORTUÁRIA DO SETOR PÚBLICO PARA O PRIVADO ? POR QUE ?

4ª. Pergunta.

QUAL A SUA AVALIAÇÃO SOBRE A MODELAGEM ADOTADA PARA A PRIVATIZAÇÃO DO PÁTIO DE CONTÊINERES NO PORTO DE SALVADOR?

5ª. Pergunta.

EXISTE A CHANCE FACE AO MODELO ADOTADO, DE SE SUBSTITUIR O MONOPÓLIO ESTATAL NA MOVIMENTAÇÃO DA CARGA CONTEINERIZADA PELO MONOPÓLIO PRIVADO? POR QUE?

6ª. Pergunta

EM RELAÇÃO À COMPETITIVIDADE DO PORTO DE SALVADOR, EXISTEM ÓBSTÁCULOS REMANESCENTES? QUAIS SÃO? AFETAM A COMPETITIVIDADE? DE QUE FORMA?

7ª. Pergunta.

VOCÊ SUGERIRIA ALTERAÇÕES PARA A LEGISLAÇÃO EM VIGOR VISANDO TORNAR O PORTO DE SALVADOR MAIS COMPETITIVO?

8ª. Pergunta

COMENTE A AFIRMAÇÃO: “O THC2 constitui uma violação ao contrato de arrendamento celebrado entre a CODEBA e o arrendatário.” JUSTIFIQUE.

9ª. Pergunta.

A LEI 8.630 CRIOU O CAP COMO INSTÂNCIA MÁXIMA PARA AS QUESTÕES PORTUÁRIAS. COMO VOCÊ ANALISARIA O PAPEL DO CAP?

POR FIM, VOCÊ GOSTARIA DE FAZER ALGUM COMENTÁRIO SOBRE O TEMA QUE FOI CONVERSADO?

Muito obrigado.

APÊNDICE C - Identificação dos Respondentes

	NOME	EMPRESA	CARGO OU FUNÇÃO
ENTREVISTA 1	Geraldo Simões	CODEBA	Presidente
ENTREVISTA 2	Mario Valentim	Grupo Rocha	Assessor para assuntos logísticos
ENTREVISTA 3	Osvaldo Campos Magalhães	Secretaria de Infra-Estrutura – Governo do Estado da Bahia	Superintendente de Transportes
ENTREVISTA 4	Alberto Schmidt Filho	Sindicato dos Operadores Portuários de Salvador e Aratu	Vice – Presidente
ENTREVISTA 5	Celso Damião Gonçalves Quintanilha	ANTAQ	Presidente do CAP de Santos
ENTREVISTA 6	Fernando José de Pádua Costa Fonseca	ANTAQ	Gerente de Regulação e Presidente do Conselho de Autoridade Portuária dos Portos de Salvador e Aratu
ENTREVISTA 7	Marcelo Fernandes Pereira	Sindicato Portuários	Membro do CAP
ENTREVISTA 8	Roberto Zitelmann de Oliva	Intermarítima Terminais Ltda	Diretor Presidente
ENTREVISTA 9	Jaime Paulo Antônio Sartori	POLITENO	Diretor Superintendente
ENTREVISTA 10	Joaquim L. de Souza	EADI-EMPÓRIO	Superintendente
ENTREVISTA 11	Paulo Roberto Batista Villa	Associação de Usuários dos Terminais Portuários de Salvador Usuport	Diretor Executivo
ENTREVISTA 12	Sérgio Fraga Santos Faria	TPC Operador Logístico Ltda	Diretor Executivo
ENTREVISTA 13	Lucio Felix Souza Filho	ABTP - Associação Brasileira de Terminais Portuários	Membro CAP

ANEXO A – Artigo “A Bahia saiu na frente”

Antonio Ermírio de Moraes*

Numa hora em que o Brasil fixa a ambiciosa meta de exportar US$ 100 bilhões até o ano 2002 e em que a Nação se debate para gerar empregos, é triste verificar que muitos produtos brasileiros estão perdendo competitividade frente às exportações provenientes da Ásia e América Central.

Vejam este exemplo: a Malásia, no início dos anos 90, estava atrás do Brasil no “ranking’’ dos maiores exportadores para os Estados Unidos”. De lá para cá, a sua agressividade no mercado internacional foi crescente. Em 1997, a Malásia ultrapassou o Brasil. Atentem para os números.

Enquanto as exportações do Brasil para os Estados Unidos alcançaram a marca dos US$ 9,6 bilhões, naquele ano, as da Malásia superaram a casa dos US$ 18 bilhões. Filipinas, México, China e outros países asiáticos e centro-americanos estão na mesma trajetória.

Alguns podem argumentar que o Brasil diversificou suas vendas para outras regiões, fazendo a participação das exportações para os Estados Unidos caírem de 24%, em 1990, para 17%, em 1997. Ocorre que nossos concorrentes também fizeram isso, mas, por cima, aumentaram sua fatia no mercado americano.

Exportar é fundamental para a geração de empregos. Para chegar aos US$ 100 bilhões no ano 2002, teremos de fazer crescer as nossas exportações à base de 13% ao ano - e, ainda assim, atingiremos apenas 1,2% das exportações mundiais.

A lista dos constrangimentos a superar é infindável, tendo destaque impostos desnecessários, encargos sociais exagerados, juros escorchantes e portos caríssimos.

No caso dos portos, depois da promulgação da lei 8.630/93 (Lei dos Portos), houve pequenos avanços na direção da eficiência e redução de custos, que, quando comparados à situação de nossos concorrentes, ainda são muito tímidos.

Dados elaborados pelo Conselho de Infra-estrutura da CNI mostram que o custo de movimentação de contêineres nos portos brasileiros continua por volta de US$ 350 a unidade, enquanto em Buenos Aires isso não passa de US$ 130.

As equipes de trabalho continuam superdimensionadas. Os três principais portos do Brasil (Santos, Rio de Janeiro e Paranaguá) contam com mais de 22 mil funcionários, operando, na maioria dos casos, com baixa eficiência. Vale lembrar que o porto de Bremen, na Alemanha, movimenta uma quantidade de contêineres superior a todos os portos brasileiros juntos, com apenas 3.100 trabalhadores!

O estrangulamento dos portos brasileiros exige ações mais profundas. E isso é viável. Os portos de Salvador e Aratu provaram que o problema tem solução. Mediante uma saudável conjugação de esforços entre usuários, operadores portuários e Justiça do Trabalho, a

---

* Antonio Ermírio de Moraes, empresário/SP, escreve aos domingos nesta coluna.

competência da administração da mão-de-obra foi definitivamente transferida para o órgão gestor, nos termos da Lei dos Portos. Os resultados foram altamente positivos.

Tratou-se de uma prova de deliberação e boa vontade que, certamente, trará muitos benefícios nos campos da competitividade e do emprego. Está na hora de generalizar o exemplo da Bahia para os portos de todo o Brasil.

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, 28 de março de 1998.