



**Nota Técnica**  
Número 119– fevereiro 2013

# **Programa de Investimento em Logística: Portos**

# Programa de Investimento em Logística: Portos

## Introdução

Passados quase três meses do lançamento da MP 595 que trata do marco regulatório, da estrutura institucional do setor portuário brasileiro e que estabelece novas regras para investimento, operação e trabalho nos portos e após, muita polêmica, disputa entre grandes grupos empresariais que atuam no setor e pressão dos trabalhadores, o Governo se reuniu, no dia 22 de fevereiro, com as centrais sindicais e entidades representativas dos portuários. Nessa reunião foi criada a Mesa de Diálogo da MP 595, através de um Termo de Compromisso, que tem como tarefa realizar ajustes e mudanças. A Mesa terá como prazo até 15 de março de 2013 para a conclusão dos trabalhos.

Dessa forma, ficou acordado que durante esse período: i) não serão adotadas medidas pelo governo para abreviar o prazo de apreciação da MP 595 no Congresso Nacional; ii) não será encaminhada, pela Secretaria dos Portos à Presidenta da República, proposta de Decreto para regulamentar a MP; iii) não serão licitados pela União novos arrendamentos de terminais portuários ou concessões portuárias; iv) o Governo Federal não requererá eventuais multas em decorrência de liminar concedida pelo Tribunal Superior do Trabalho relativa à ilegalidade da greve de 21 de fevereiro de 2013, e não adotará medidas para o ajuizamento de ação principal; v) os representantes dos trabalhadores comprometem-se a não realizar greves ou paralisações envolvendo os portos e instalações portuárias.

Em razão desse novo cenário, a presente Nota Técnica não fará uma abordagem aprofundada sobre os detalhes das mudanças trabalhistas entre o que propõe a MP e a legislação anterior, uma vez que podem ocorrer muitas alterações no texto final. Sendo assim, esta nota descreve brevemente as principais questões em jogo, apontando alguns dos possíveis impactos da MP para o trabalho e trabalhadores do setor, conforme sua redação original. Apresenta também uma breve caracterização sobre o sistema portuário brasileiro.

Após a conclusão dos trabalhos da Mesa de Diálogo e a nova redação da MP, o DIEESE lançará uma segunda Nota Técnica analisando as mudanças efetivas na estrutura portuária brasileira e, principalmente, os impactos concretos sobre os trabalhadores do setor.

## Novo marco regulatório

Em consonância com o “Plano Nacional de Logística: Rodovias e Ferrovias” anunciado em agosto de 2012, o governo federal divulgou, em 6 de dezembro, um programa que altera o funcionamento do setor portuário brasileiro. Além de anunciar investimentos, reformulou o marco regulatório e reorganizou a estrutura institucional dos portos. As mudanças apresentadas constam da Medida Provisória (MP) N° 595 e dos decretos N° 7.860 e N° 7.861 de 6 de dezembro de 2012.

## O setor portuário brasileiro

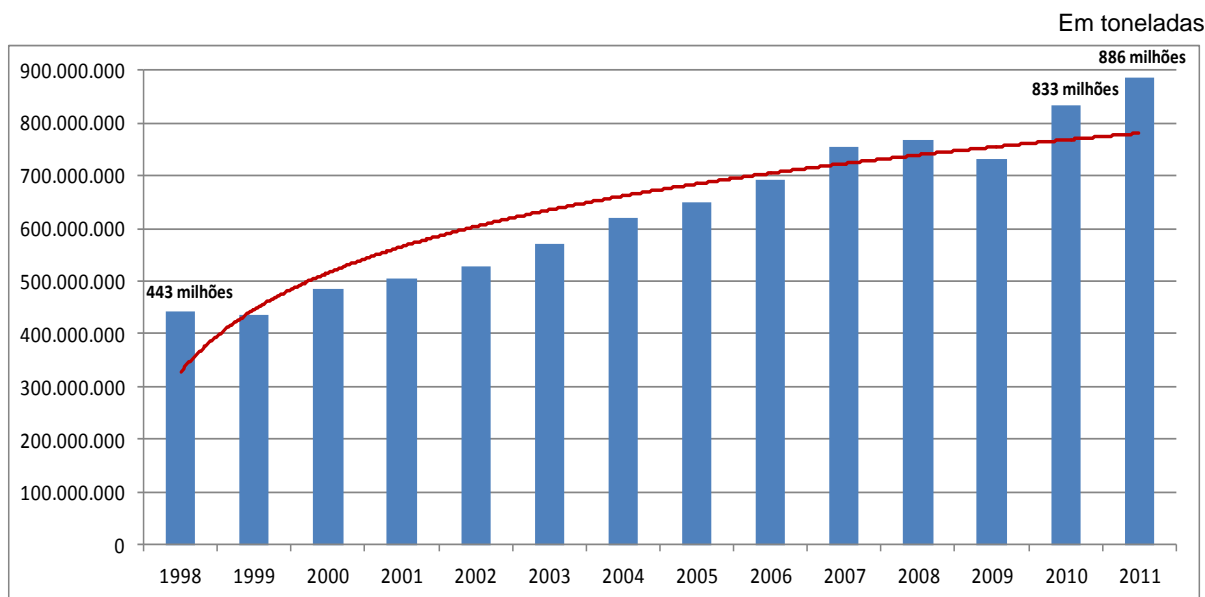
O Brasil tem 34 portos públicos, 16 têm sua operação concedida à administração de governos estaduais e municipais e 18 são administrados por sete Companhias Docas Federais, sociedades de economia mista, cujo acionista majoritário é o Governo Federal<sup>1</sup>, ligadas diretamente à Secretaria de Portos (SEP). Além desses, estão em operação atualmente 102 Terminais de Uso Privativo (TUP).

O setor portuário é uma peça-chave para a competitividade e inserção do país no comércio internacional. Os portos são fundamentais na cadeia logística brasileira e esta, por sua vez, é estratégica para o desenvolvimento econômico. Serviços logísticos adequados impactam na produtividade e são essenciais para a diminuição do custo relativo da produção e da competitividade nacional.

Até junho de 2012, aproximadamente US\$ 178 bilhões em exportações e importações foram movimentados nos portos brasileiros, o que equivale a afirmar que 78% do valor total gerado pela corrente do comércio exterior passaram pelos portos brasileiros no primeiro semestre do ano<sup>2</sup>. Ao se considerar a movimentação por peso (em toneladas), estimativas indicam que pelos portos brasileiros passam 95% do total de cargas ligadas ao comércio exterior.

**GRÁFICO 1**

### Evolução da movimentação de carga geral nos portos e terminais brasileiros



Elaboração: Subseção DIEESE na FNP  
Fonte: Antaq. Sistema de Informações Gerenciais

<sup>1</sup> Na Companhia Docas do Pará (CDP), a União detém 100% das ações. Nas Companhias Docas do Ceará (CDC), do Rio Grande do Norte (Codern), do Espírito Santo (Codesa), do Rio de Janeiro (CDRJ) e do Estado de São Paulo (Codesp), a União tem mais de 99,5% do controle acionário. Na Bahia, a União tem 97,97% das ações e o Governo do Estado, 2,03%.

<sup>2</sup> Esse valor, expresso em termos do PIB, representou aproximadamente 17% do Produto Interno Bruto gerado no mesmo período. O dinamismo do setor se mantém em alta a despeito da crise econômica. Enquanto o crescimento do PIB foi 0,4% no segundo trimestre de 2012, a movimentação nos portos brasileiros cresceu 12,45% em relação ao primeiro trimestre.

A evolução crescente do setor vem batendo recordes nos últimos 15 anos. Entre 1998 e 2011 a movimentação geral de cargas nos portos e terminais brasileiros dobrou. Em 2011, esta movimentação foi 6,25% superior à de 2010. Pode-se dizer que o setor portuário, em 2011, teve elevação superior a duas vezes a taxa de crescimento do PIB nesse ano (2,7%).

O setor portuário conta com isenções importantes, tais como o Reporto, Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária, que suspende o Imposto de Importação, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS e COFINS para investimentos em portos e ferrovias (sem similar nacional)<sup>3</sup>. O governo estima deixar de arrecadar R\$ 432 milhões entre 2012 e 2013 com tais estímulos. Além disso, as atividades de apoio marítimo e portuário também contarão com a desoneração da folha de pagamentos a partir de 2013.

## As medidas do plano e possíveis impactos da MP 595

A MP 595 revoga a lei de modernização portuária (Lei N° 8.630, de 1993) que dispunha sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. A seguir são pontuadas algumas mudanças no marco regulatório que merecem destaque.

### 1. Mudança nas Competências da Administração do Porto Organizado (Autoridade Portuária)

No sistema portuário brasileiro, os portos públicos passaram a ser operados pela iniciativa privada a partir da Lei N° 8.630. A carga, descarga, armazenagem e todas as operações relacionadas à movimentação da mercadoria (ou de passageiros) desde o transporte marítimo até o terrestre, e vice-versa, são realizadas por agentes privados, chamados de operadores portuários. No entanto, as administradoras dos portos (companhias docas ou governos estaduais e municipais) eram as responsáveis pela administração, planejamento estratégico, controle e a segurança da área portuária, elaboração e execução do programa de arrendamento, fiscalização dos operadores portuários na execução dos contratos, submissão à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq)<sup>4</sup> de processos licitatórios, promoção da integração porto-cidade, proteção ao meio-ambiente e à saúde e segurança do trabalhador e manutenção, melhoramento e execução da infraestrutura de acesso marítimo e terrestre, que diz a respeito à necessidade de manter estruturas propensas para a adequada navegação, atracação e acesso (marítimo e terrestre).

Como os portos brasileiros são um bem público e pertencem à União é necessária a realização de licitação para adquirir o direito de explorá-los. Dentro da área do porto organizado

---

<sup>3</sup> Prorrogado até dezembro de 2015, os benefícios do Reporto foram ampliados para incluir obras ligadas à armazenagem, máquinas com melhor eficiência energética, implantação de sistemas de segurança e monitoramento. Seus beneficiários são empresas de dragagem, recintos alfandegados de zona secundária, centros de treinamento profissional (instituídos pelos CAPs), operadores portuários, concessionários de portos organizados, arrendatários de instalações portuárias de uso público, empresas autorizadas a explorar instalação portuária de uso privativo misto ou exclusivo. Segundo dados da Abratec (Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público), em 1998 havia 45 guindastes/empilhadeiras nos 14 terminais de contêineres de uso público filiados a ela. Em 2007, esse número passou para 299, quase sete vezes mais. Estima-se que em 2015 serão 558. Segundo essa fonte, o Reporto significa uma economia entre 25% e 30% no custo dos investimentos.

<sup>4</sup> Ente que regula as atividades relacionadas ao transporte aquaviário e à exploração da infraestrutura portuária e aquaviária.

(complexo portuário público) a Autoridade Portuária (AP) é a responsável pela administração e gestão. A MP 595 remaneja uma série de suas competências:

- ▶ Prestação de informações por parte dos concessionários ou arrendatários: antes deviam ser repassadas à AP, pela nova redação deverão ser repassadas à Antaq<sup>5</sup>.
- ▶ Fixação de tarifas: a AP, após análise sobre o equilíbrio econômico-financeiro e avaliação de necessidade de atualização de tarifas públicas, submetia à Antaq o reajuste tarifário. Pela nova redação, a fixação das tarifas passa a ser prerrogativa só da Agência.
- ▶ Autuação de infrações e instauração de processos administrativos: antes eram atribuições da AP, agora só deverão ser reportadas à Antaq.
- ▶ Destino das importâncias pecuniárias resultantes de multas: antes eram revertidas para a Administração do Porto, agora serão revertidas à Antaq.
- ▶ Definição das normas de regulamento para os operadores portuários: antes elaboradas pela AP, pela MP estarão sujeitas às normas estabelecidas pela Antaq.
- ▶ Competência de fiscalização: pela Lei 8.630 a Antaq fiscalizava a AP e esta fiscalizava os arrendatários. Pela MP 595 caberá à Antaq a fiscalização não só das administrações portuárias, mas também dos operadores, concessionários, arrendatários e autorizatários.
- ▶ A participação das Administradoras Portuárias na elaboração das licitações dos contratos de concessão e arrendamento não está mais prevista na nova legislação. A Antaq elaborará os editais e realizará todos os procedimentos licitatórios.
- ▶ A elaboração do planejamento setorial, a definição das diretrizes para a realização dos procedimentos licitatórios, a celebração dos contratos de concessão e arrendamento e o estabelecimento de normas para a pré-qualificação de operadores portuários, que antes eram competências da AP, passarão a ser competências do Poder Concedente. No entanto, a MP não define se atuando como Poder Concedente estarão as administrações portuárias, a União ou a SEP.
- ▶ A organização e regulamentação da Guarda Portuária, para prover vigilância e segurança no porto, mesmo sendo atividade fim das empresas de administração portuária, não consta mais como sua competência. O novo marco regulatório não define qual será o órgão responsável pela segurança na área do porto<sup>6</sup>.

## 2. Possibilidade de alcance das concessões

A MP 595 prevê que o contrato de concessão possa abranger: **Art. 4º. Parágrafo único.** “(...) no todo ou em parte, a exploração do porto organizado e sua administração”.

Suscita, dessa forma, a possibilidade de conceder a gestão dos portos, atualmente exercida pelas Autoridades Portuárias à iniciativa privada. Além da importante discussão sobre a

<sup>5</sup> A nova legislação ainda indica ‘ou ao poder concedente’.

<sup>6</sup> Atividades de fundamental importância, como a execução do ISPS- Code, código internacional elaborado pela Organização Marítima Internacional (IMO), pertencente à ONU e aprovado pelo Governo Brasileiro em forma de lei, que garante patamares internacionais para a segurança na área do porto e dos navios são de responsabilidade da Guarda Portuária. Recentemente o Ministério dos Transportes alterou a redação do artigo 3º da Portaria nº 180, de 23 de maio de 2011, que regulamenta os serviços de Guarda Portuária nos portos brasileiros. A nova redação elimina a possibilidade de conceder a segurança nos portos, atividade que, segundo o entendimento de diversos tribunais, dentre eles o TCU (TC 027.911/2010-1), o TST (Acórdão 99300-77.2007.5.12.0050 publicado em 28/10/2010) vinha sendo terceirizada de forma irregular.

descaracterização do serviço portuário como público e de sua implicação estratégica para o país. Isto porque, se o porto organizado tiver sua administração concedida, as Empresas de Administração Portuária não terão mais que exercer uma série de funções ligadas à gestão.

### **3. Conselho de Autoridade Portuária e representação dos trabalhadores no Conselho de Administração**

A nova regulamentação suprimiu a figura o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) como órgão deliberativo na Administração do Porto Organizado. Revoga toda a seção que tratava deste Conselho e deixa para um futuro regulamento a definição de suas atribuições.

A Lei no 8.630/1993 havia instituído o CAP em cada porto organizado ou em cada concessão. Este conselho era um órgão deliberativo e consultivo, composto por representantes dos agentes envolvidos diretamente na atividade portuária, organizados em quatro blocos, com pelo menos dois representantes de cada setor: (1) poder público (Governo Federal, do Estado, do Município); (2) operadores portuários (administração portuária, operadores portuários, terminais portuários primários, terminais portuários secundários/retroportuários); (3) trabalhadores (avulsos e demais trabalhadores portuários); (4) clientes dos serviços portuários e afins (exportadores, importadores, armadores).

Entre suas competências encontravam-se: baixar o regulamento de exploração, homologar o horário de funcionamento do porto, homologar as tarifas, aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, estabelecer normas para o aumento da produtividade e a redução dos custos operacionais, entre outros.

Pela nova legislação, o CAP será apenas um órgão consultivo e suas atribuições deverão ser definidas em regulamento a ser elaborado. No entanto, não há na MP uma previsão de prazo para tal regulamentação, bem como a indicação do órgão encarregado de fazê-lo. Os trabalhadores, que tinham direito a intervir nas decisões no porto através de um dos blocos do CAP, não terão mais esse espaço de representação e decisão ativa.

No Conselho de Administração das empresas estatais de administração portuária (Consad), a MP 595 prevê que continua garantida a participação de um representante da classe trabalhadora. Porém, essa participação passará a ser regida pela Lei 12.353, de 28 de dezembro de 2010. Uma das consequências da substituição do marco legal será a vedação, aos representantes dos trabalhadores, da participação em discussões e deliberações sobre assuntos atinentes a relações sindicais, remuneração, benefícios e vantagens, inclusive matérias de previdência complementar e assistenciais, vedação esta que não existia anteriormente.

### **4. Formas de Exploração: Liberação da movimentação de carga de terceiros e o regime de trabalho**

No marco institucional anterior, existia a diferenciação entre instalações portuárias de uso público e uso privativo exclusivo ou misto. Na nova legislação essa distinção não existe mais.

Os terminais de uso privativo (TUPs) tinham sido concebidos para atender situações em que o escoamento da produção era parte constitutiva da cadeia produtiva da empresa, ou seja, quando a movimentação dessas cargas era parte da extensão da corporação pela natureza de sua atuação. É o



caso, por exemplo, da Transpetro, operadora da Petrobras, que possui terminais próprios. A Vale, Bunge, Cargill também estavam nessa modalidade. Existiam, dessa forma, os TUPs de uso exclusivo, quando a autorização era concedida para movimentar especificamente carga própria, e os TUPs de uso misto, em que era permitida a movimentação de carga de terceiros como forma de aproveitar a capacidade ociosa das instalações portuárias ou driblar problemas de sazonalidade. No entanto, os TUPs mistos tinham que movimentar principalmente carga própria e eventualmente, carga de terceiros, sem concorrer diretamente com os operadores de terminais do porto público por terem regras de funcionamento e estarem submetidos a estruturas de custos diferentes. Assim, os TUPs não podiam prestar o serviço público propriamente dito.

Enquanto os arrendatários dentro da área do porto organizado tinham que pagar um valor para fazer uso de um bem público, os TUPs não tinham essa incidência onerosa. Além de se submeterem a modelos tarifários (em função da utilização da infraestrutura pública: dragagem, canais, sinalização etc.) e a uma política de integração portuária nacional, os operadores do porto público têm a obrigação de manter os órgãos de gestão de mão de obra (OGMOs) para administrar o fornecimento de trabalhadores, treinar o pessoal a ser contratado etc., e requerer trabalhadores portuários avulsos dos OGMOs para a movimentação de carga.

A nova legislação eliminou a exigência de carga própria para que os TUPs movimentem cargas de terceiros. Assim, os TUPs passarão a concorrer pelas cargas com os terminais localizados dentro da área do porto organizado (público). Para tal, a MP 595 prevê que não será mais necessário o pagamento de outorga, valor pago pelo direito de exploração de bem ou serviço público, não tendo mais que incluir nas tarifas dos operadores o peso dessa amortização. Passará a ser considerado o critério da maior movimentação com a menor tarifa possível<sup>7</sup>. Dessa forma, a legislação tenta eliminar uma das disparidades em termos de custos de concorrência entre os dois modelos.

No entanto, outras assimetrias permanecem. Enquanto os portos públicos têm a obrigação de seguir o princípio da universalidade em relação à prestação dos serviços portuários, os terminais de uso privado têm a possibilidade de selecionar seus usuários e cargas. As instalações dentro do porto organizado podem assinar contratos por 25 anos renováveis por igual período, enquanto os contratos das instalações fora da área do porto organizado podem ter prazos de 25 anos prorrogáveis por períodos sucessivos ilimitados, diferença que incide em períodos distintos para amortização e retorno dos investimentos. Os contratos de concessão e arrendamento dentro do porto público deverão prever a reversão de bens e equipamentos à União; já os contratos de adesão, que autorizarão instalações de uso privado, não preveem esse compromisso. Os terminais de uso privado, que agora movimentarão cargas de terceiros, passando a prestar serviços públicos, poderão contratar seus funcionários livremente no mercado de trabalho, sem requisitar mão de obra avulsa no OGMO. Esse quadro, além de ser diferente da operação dentro do porto público, pode entrar em conflito com a Convenção N<sup>o</sup> 137 da OIT, da qual o governo brasileiro é signatário, e que trata das

<sup>7</sup>As concessões são contratos em que o Estado cede à iniciativa privada a exploração de um bem ou serviço público, e devem, portanto ser precedidas de licitação. No setor portuário, as concessões levavam em consideração o maior valor de outorga, ou seja, o ganhador da licitação era quem ofertava o maior 'sobrepço' ao valor mínimo estabelecido pelo poder público. Os argumentos que defendem licitações pela menor tarifa sugerem que, para pagar esse sobrepreço, o concessionário repassava-o às tarifas cobradas ao usuário final, encarecendo-as. Assim, as licitações pela maior movimentação possível e menor tarifa possível devem reduzir as tarifas cobradas ao usuário final (exportadores e importadores).

repercussões sociais dos novos métodos de processamento de cargas (automação e mecanização) nos portos.

## 5. Enquadramento dos trabalhadores pela categoria econômica preponderante

Os trabalhadores que vierem a ser contratados pelos terminais privados podem não ser enquadrados como portuários. O artigo 40º da MP 595 determina que:

*“É facultado aos titulares de instalações portuárias sujeitas a regime de autorização a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado, observado o disposto no contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho das respectivas categorias econômicas preponderantes”.*

Se pela legislação anterior entendia-se que os TUPs eram uma extensão da atividade de certas empresas em que o escoamento da carga era parte de sua atividade, com a liberação da movimentação de carga de terceiros não faz mais sentido que trabalhadores movimentando tais cargas sejam enquadrados na categoria econômica preponderante da empresa que é autorizatória do TUP (uma empresa de siderurgia, por exemplo). As condições de trabalho, também no que diz respeito à saúde e segurança, poderiam ser negociadas sem considerar patamares laborais ou normas e regulamentos específicos do setor, como a NR 29 que trata da saúde e segurança do trabalhador portuário. Não considerar esses trabalhadores como portuários pode resultar na precarização das condições do trabalho e na inadequada representação sindical da categoria.

O Parecer 058/2011 da Consultoria Jurídica/ Advocacia-Geral da União/ MTE afirma que os trabalhadores portuários com vínculo empregatício integram as categorias profissionais diferenciadas: *“Um traço distintivo da categoria profissional diferenciada é a irrelevância da atividade econômica preponderante do empregador na caracterização da categoria profissional.”* O parecer também avalia: *“Seja qual for a atividade econômica preponderante do empregador, havendo uma categoria profissional formada a partir de uma profissão, portanto, diferenciada, não haverá hipótese de dissociação”.* A MP 595 não evidencia a unidade profissional entre o trabalhador com e sem vínculo nas atividades portuárias, quer seja contratado diretamente ou requisitado entre os trabalhadores avulsos. O Parecer de 2011 da AGU afirma que **tal “(...) obreiro será sempre um profissional portuário”** (AGU, Parecer CONJUR/MTE/Nº.058/2011, pág.04) [grifo nosso].

## 6. Proibição da contratação temporária no porto

Na Lei 8.630, o art. 45 determinava que o operador portuário não pudesse tomar mão de obra sob regime de contratação temporária. Embora a MP 595 mantenha a determinação de requisitar mão de obra ao OGMO em caso de necessidade adicional como forma de complementação à execução das operações normais, não manteve a redação do art. 45 que impede expressamente ao operador portuário tomar ou locar mão de obra sob o regime de trabalho temporário.



## 7. Outros aspectos da relação capital - trabalho

A MP 595 não prevê que as condições para o exercício da multifuncionalidade do trabalho portuário avulso sejam negociadas nas convenções ou acordos coletivos de trabalho, como previa a Lei 8.630 no parágrafo 1º do Artigo 57. Os sindicatos e entidades representativas dos trabalhadores negociavam os patamares para o cumprimento da multifuncionalidade. A MP não deixa claro se a instauração, arranjo e aparelhagem dos processos para o trabalho multifuncional avulso passarão a ser prerrogativa dos operadores portuários.

Não foi mantido o art.70 da Lei 8.630 que assegurava a inscrição no registro em qualquer OGMO aos trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício, em caso de demissão sem justa causa. Nem o art.71 que dispunha sobre o registro dos trabalhadores avulsos em capatazia e arrumadores integrantes dos sindicatos. Também não são abordadas as cláusulas sobre a condição dos trabalhadores empregados nas empresas portuárias públicas que forem delegados a estados ou municípios.

## 8. Gestão nas Companhias Docas

A MP 595 permite que empresas estatais e administradoras dos portos organizados, contratem serviços e adquiram bens através de regulamento simplificado, mudança que pode trazer agilidade na alocação de investimentos das empresas.

Também é determinado que as Companhias Docas assinem compromissos de metas e desempenho empresarial com a Secretaria de Portos. Tais contratos deverão conter objetivos e resultados a serem atingidos, com prazos para sua consecução, além de indicadores e critérios para avaliação de desempenho. O contrato prevê uma retribuição adicional em virtude do cumprimento estipulado.

No entanto, a legislação não define se as metas serão unicamente operacionais, ou se incluirão indicadores de qualidade, de gestão, de proteção ao meio ambiente etc. Também não contempla programas de treinamento e qualificação, planos de cargos e salários baseados em gestão por competências, ou a negociação de Plano de Lucros e Resultados (PLR), tal como definido na Portaria N° 214, de 11 de setembro de 2008 da Secretaria de Portos.

## 9. Outros aspectos da MP 595

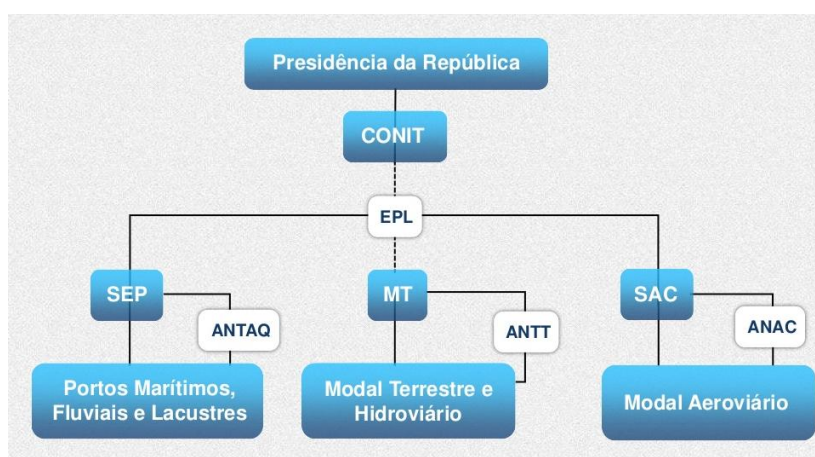
### Rearranjo institucional e criação do Conaportos

Antes da MP 595, a Secretaria de Portos (SEP) era responsável, com status de ministério, pela formulação de políticas e execução de programas para o desenvolvimento dos portos marítimos, enquanto o Ministério dos Transportes tinha responsabilidade sobre a gestão dos portos fluviais e lacustres (à exceção dos outorgados às companhias docas). A nova legislação transfere para a SEP os portos fluviais e lacustres. Com essa centralização num único ministério, espera-se retomar a capacidade de planejar o sistema de maneira estratégica e integrada.

Ainda, a Antaq deixou de ser vinculada ao Ministério dos Transportes e passou a ser vinculada à SEP. Caberá ao Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte (Conit) e à

Empresa de Planejamento Logístico (EPL)<sup>8</sup>, a integração das políticas de planejamento portuário (marítimo e hidroviário), terrestre e aéreo, assim como a definição dos elementos de logística de transporte multimodal. A expectativa é de que se consolide uma interface mais próxima entre o Ministério dos Transportes (MT) e a SEP, a partir, por exemplo, da fusão do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP) com o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT).

**FIGURA 1**  
**Programa de investimentos em portos, reorganização institucional**



Fonte: Governo Federal (Programa de Investimento em Logística: Portos)

Na tentativa de diminuir o tempo de espera dos navios, evitar a repetição de procedimentos e dar mais agilidade ao sistema portuário, o Decreto N° 7.861 de 6 de dezembro de 2012 instituiu a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (Conaportos), órgão integrador das atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicos nos portos e instalações portuárias. Deverá, entre outras competências, estabelecer e monitorar parâmetros de desempenho das autoridades públicas atuantes no porto, propor e promover medidas para padronizar suas ações. O Decreto prevê também a criação de comissões locais, mas só instituiu, desde já, Comissões Locais no Porto do Rio de Janeiro, de Vitória e de Santos, deixando para um momento seguinte a criação, por parte da Conaportos, de outras comissões locais em outros portos organizados.

#### **Plano Nacional de Dragagem II e Regulação dos Custos da Praticagem**

A MP 595 também criou o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II<sup>9</sup>, que será implantado pela SEP e as licitações terão início a partir de abril de 2013. Este novo Programa apresenta inovações em relação ao Plano de Dragagem anterior. Os contratos passarão a ter um período de 10 anos e as licitações serão feitas em blocos, para que a empresa faça a manutenção de uma área geográfica com ganhos de escala, e passe a ter a obrigação de manter a profundidade constante.

Outra inovação é a criação da Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem, instituída pelo Decreto N° 7.860, de 06 de dezembro de 2012. O objetivo é a regulação dos preços da

<sup>8</sup> Criada em 15 de agosto de 2012 através de Medida Provisória.

<sup>9</sup> A dragagem é o serviço de engenharia que consiste na limpeza, desobstrução, remoção, derrocamento ou escavação de material no fundo de rios, lagos, mares, baías e canais, de tal forma que os portos estejam aptos a receber navios com calados de acordo com seu nível de aprofundamento.

praticagem<sup>10</sup>, a partir da proposição de preços e abrangência das zonas de praticagem. A ideia é estimar quanto vale a manobra no Brasil.

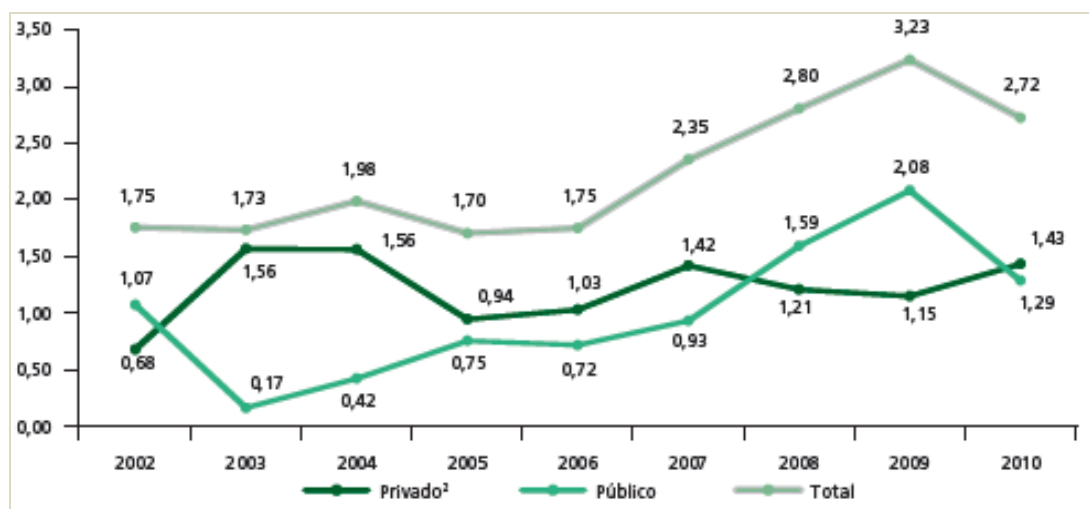
## Investimentos previstos

O Plano prevê investimentos em concessões, arrendamentos e TUPs na ordem de R\$ 54,2 bilhões, dos quais R\$ 31,0 bi serão investidos entre 2014 e 2015, e R\$ 23,2 bi entre 2016 e 2017. Este valor não é constituído apenas de recursos públicos, e inclui uma prospecção dos investimentos que virão a ser consolidados pela iniciativa privada.

Dados de 2011 da Secretaria de Portos (SEP) previam investimentos de R\$ 6,3 bilhões em obras relacionadas ao PAC2 a serem concluídas até 2014. O valor anunciado no Plano é cinco vezes superior a este. Ao comparar o investimento previsto no Plano com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<sup>11</sup> que apontam uma média anual de R\$ 2,18 bi em investimentos totais (públicos e privados) nos portos brasileiros entre 2002 e 2010, pode-se dizer que o investimento previsto no plano é sete vezes superior à média nesses anos.

**GRÁFICO 2**  
**Investimentos em portos no Brasil**  
**2002-2010**

Em R\$ Bilhões constantes de 2010



Fonte: Ipea (2002)

Ao todo são 31 portos que se beneficiarão destes recursos:

- Região Sudoeste: Vitória (ES), Itaguaí (RJ), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), São Sebastião (SP);
- Região Nordeste: Itaqui (MA), Aratu (BA), Salvador (BA), Porto Sul (BA), Ilhéus (BA), Recife (PE), Suape (PE), Pecém (CE), Cabedelo (PB), Maceió (AL);

<sup>10</sup> A praticagem é uma atividade auxiliar a navegação, em geral para navios de grande porte. Consiste em atividades de assessoria ao Comandante na movimentação do navio, seja por peculiaridades locais ou dificuldade de acesso e segurança. No Brasil, é regulamentada pela Diretoria de Portos e Costas (DPC) e fiscalizada pela Marinha do Brasil.

<sup>11</sup> IPEA (2012). Financiamento da infraestrutura de Transportes no Brasil *in* Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 1 (p. 103- 132).

- Região Sul: Paranaguá – Antonina (PR), Imbituba (SC), Itajaí (SC), São Francisco do Sul (SC), Porto Alegre (RS), Rio Grande (RS);
- Região Norte: Belém (PA), Miramar (PA), Outeiro (PA), Santarém (PA), Vila do Conde (PA) Itacoatiara (AM), Manaus (AM), Macapá (AP), Porto Velho (RO).

O Plano também prevê uma linha de financiamento para investimentos portuários. A taxa de juros será a Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP)<sup>12</sup>, atualmente em 5%, acrescida de até 2,5%, com prazo de carência de até três anos<sup>13</sup> e prazo de amortização de até 20 anos<sup>14</sup>. As condições são mais atrativas do que o financiamento oferecido pela linha do Banco Nacional de Desenvolvimento Social, BNDES Finem (Financiamento a empreendimentos em logística)<sup>15</sup>, conforme se pode observar na Tabela 1:

**TABELA 1**  
**Taxas de juros no Programa de Investimento em Logística e na linha Finem do BNDES**

<b>Programa de Investimento em Logística: PORTOS</b>	<b>Linha FINEM do BNDES: Infraestrutura Logística e de Transportes</b>
TJLP (hoje 5%) + até 2,5%	TJLP (hoje 5%) + 0,9% a.a + taxa risco até 4,18% a.a
<b>7,63%</b>	<b>10,37%</b>

Fonte: Governo Federal (Programa de Investimento em Logística: Portos) e BNDES

Elaboração: DIEESE

Obs.: Foi considerada a taxa de juros para operações feitas diretamente com o BNDES (apoio direto). Não foram consideradas as operações feitas por meio de instituições credenciadas, para as quais há mais taxas a serem cobradas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A retomada do planejamento portuário e sua centralização na Secretaria de Portos são importantes indícios da decisão do governo por ser o indutor das políticas para o desenvolvimento do setor. A busca pela integração de todos os modais de transporte através da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) aponta no mesmo sentido.

As mudanças no setor portuário e o plano apresentado têm por objetivo a redução de tarifas. Procuram, portanto, incidir principalmente na redução do custo logístico brasileiro e trazer mais competitividade sistêmica, refletindo no custo do produto final da agroindústria, da atividade mineradora, da indústria nacional. No mesmo sentido, incidem a regulamentação dos custos da praticagem e as alterações no Plano Nacional de Dragagem II. Estas mudanças ocorrem num momento em que o governo brasileiro está buscando estimular a economia, diante do cenário de desaceleração do país e de crise mundial em 2012.

<sup>12</sup> TJLP - Taxa de Juros de Longo Prazo é calculada com base em dois parâmetros: uma meta de inflação calculada (proporcional do dia da instalação/alteração no serviço contratado até o início de seu período de cobrança) para os 12 meses seguintes ao primeiro mês de vigência da taxa, inclusive, baseada nas metas anuais fixadas pelo Conselho Monetário Nacional; e um prêmio de risco.

<sup>13</sup> O prazo de carência nas operações do BNDES Finame varia entre três e seis meses.

<sup>14</sup> As condições são similares às linhas de crédito abertas para o programa de ferrovias e rodovias. No entanto, a taxa acrescida à TJLP foi menor nesses casos: até 1,0% para ferrovias e até 1,5% para rodovias.

<sup>15</sup> Foi considerada a linha “Logística - Demais Investimentos” que financia terminais portuários, integração intermodal, centros de armazenagem e movimentação de carga, entre outros.

No entanto, o programa não deixa claro se a Antaq passará a fiscalizar, sistematicamente, as tarifas oferecidas pelos operadores portuários ou se será estudada a possibilidade de tarifas-teto. Outra questão se refere à publicidade permanente dos preços praticados. Atualmente é possível acessar, *via internet*, a tarifa portuária pública, porém, a tarifa praticada pelos operadores não é amplamente divulgada. Nesse sentido, para facilitar a avaliação sobre a consecução do objetivo do programa e efetivamente ponderar se a retirada da outorga nas concessões está se traduzindo em menores preços, seria interessante o registro público das tarifas cobradas em todas as instalações portuárias, do valor anterior às mudanças, dos valores mínimos, médios e máximos.

As prospecções de investimentos privados e públicos e as novas linhas de financiamento do BNDES indicam que o setor portuário continuará crescendo, com expansões importantes na infraestrutura instalada. As linhas de financiamento, a permissão para que os portos totalmente privados passem a competir com os portos públicos e a possibilidade de concessão da administração portuária à iniciativa privada assinalam que o Programa de Investimento em Logística para Portos é fortemente centrado no incentivo à iniciativa privada.

Porém, e se bem é certo que os investimentos públicos em infraestrutura de transportes se mantiveram ausentes nos anos 90, a partir de 2003 houve uma retomada e um *aumento paulatino e acentuado* na participação do governo nos investimentos em transportes. Em 2010, o investimento público em infraestrutura logística (R\$ 15,4 bilhões) foi praticamente duas vezes maior do que o investimento privado (R\$ 8 bilhões)<sup>16</sup>.

O plano para portos, mais do que um programa para investimentos, traz reformulações importantes no marco regulatório e institucional do setor, mudanças que deverão alterar sua forma de funcionamento. Estudos técnicos mais detalhados precisam ser elaborados no sentido de estudar possíveis assimetrias concorrenciais entre os terminais de uso privado e as instalações dentro da área do porto público.

Se algumas empresas de administração portuária passaram por dificuldades para se reestruturarem administrativamente após a transferência da operação portuária à iniciativa privada, agora, quase 20 anos após a Lei dos Portos, com a reformulação das competências através da MP 595, precisarão redefinir seu objeto-fim, sua missão organizacional, e assim se redefinirem também funcionalmente, readequando, provavelmente, a composição de suas tabelas de lotação. E se, por um lado o fim da outorga nas concessões deve se refletir em tarifas menores para os usuários, por outro, as empresas de administração portuária passarão a não contar mais com esses recursos<sup>17</sup>. As medidas não deixam claro se a Secretaria de Portos (SEP) será um dos orientadores do processo de reorganização administrativa dos portos públicos brasileiros e se esta será feita de maneira integrada e orientada institucionalmente. De qualquer forma, a transferência de atribuições da administração portuária a outras instâncias governamentais parecem indicar o esvaziamento de algumas de suas

<sup>16</sup> Para maior detalhe, IPEA (2012). Investimentos na Infraestrutura econômica: avaliação do desempenho recente. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior N°18 (ps. 9 -20). Gráfico disponível para visualização em Anexo.

<sup>17</sup> Ao observar os resultados financeiros relativos ao ano de 2011, disponíveis nos Relatórios de Gestão das Companhias Docas, a Codeba (BA), Codern (RN) e Codesa (ES) têm 10%, 13% e 18% de suas receitas totais, respectivamente, relacionadas ao pagamento de arrendamento de áreas e aluguéis. No caso da Codesp (SP), este valor alcança 40%. Principalmente neste último caso, a empresa deverá rever a alocação de seus recursos. As mudanças apresentadas na MP, certamente significarão desafios administrativos para as empresas de administração portuária e para os trabalhadores e sindicatos, e poderão significar desafios para a negociação coletiva.

competências. E traz ainda a possibilidade de conceder a gestão portuária pública à iniciativa privada.

Aspectos importantes na relação capital-trabalho, como contrapartidas exigidas ao setor privado na geração de postos de trabalho e na qualidade dos empregos não foram incluídas no plano. Também não foi colocada em pauta a necessidade de investimentos em treinamento e em aperfeiçoamento profissional da mão de obra. Em algumas instâncias de representação, os trabalhadores precisarão redefinir seu espaço de atuação, principalmente no que se refere ao CAP e ao Consad.

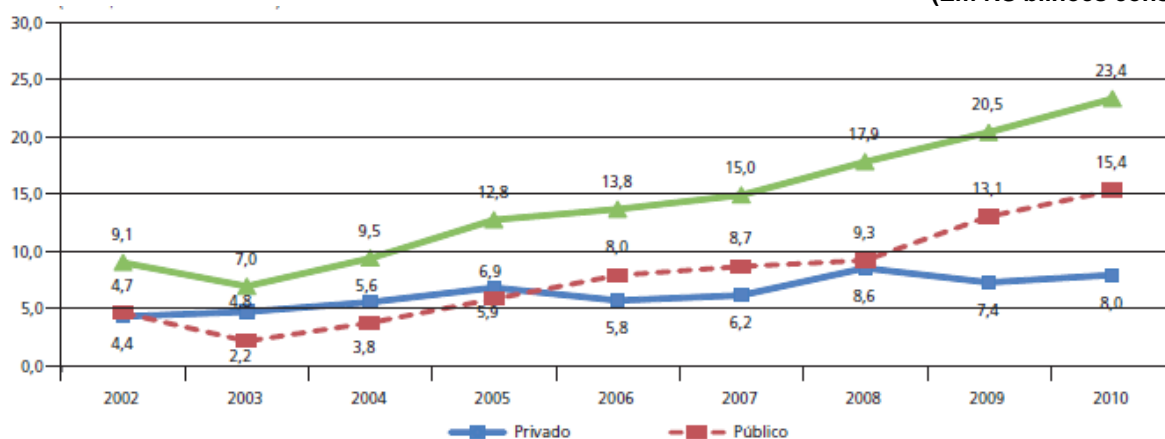
Trabalhadores portuários avulsos poderão não ser requisitados nos OGMOs pelos terminais privados, mesmo que estes passem a prestar serviços públicos, tal como é o serviço portuário e a movimentação de carga de terceiros. Ainda, a MP apresenta mudanças em aspectos importantes da esfera laboral, tais como o enquadramento pela categoria econômica preponderante, a segurança na área do porto público exercida pelos Guardas Portuários nas Empresas de Administração, a contratação temporária, a negociação coletiva da multifuncionalidade, a condição dos trabalhadores empregados nas empresas que forem delegadas a estados ou municípios e o registro aos trabalhadores em capatazia.



## Anexo

**GRÁFICO 3**  
Investimentos públicos e privados  
Total dos quatro modais

(Em RS bilhões constantes)



Fonte: Investimentos públicos – Orçamento Fiscal Federal Siafi, Siga Brasil, Contas Abertas e orçamento das estaduais; Investimentos privados – estimativas a partir dos desembolsos do BNDES, ABCR e ANTE.

## Bibliografia

ANTAQ. **Sistema de Informações Gerenciais: (SIG)**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br>.

BRASIL. Governo Federal. **Programa de Investimentos em Logística**. Brasília, dez. 2012. ANTAQ. **Sistema de Informações Gerenciais: (SIG)**. Disponível em: <http://www.antaq.gov.br>.

BRITO, Pedro. **Muito a navegar: uma análise logística dos portos brasileiros**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2010.

DIEESE. **Parceria público-privada (PPP): o debate em pauta**. São Paulo, ago. 2004.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Logística: rodovias e ferrovias**. São Paulo, out. 2012. (Nota Técnica, 113).

IBGE. **Contas nacionais trimestrais: 1º trimestre de 2012**. Rio de Janeiro, 01 de junho de 2012.

IPEA. Financiamento da infraestrutura de Transportes no Brasil. In: IPEA. **Brasil em desenvolvimento 2011: Estado, planejamento e políticas Públicas**. Brasília, v. 1, 2013. p.103-132.

\_\_\_\_\_. Investimentos na infraestrutura econômica: avaliação do desempenho recente. Radar: Tecnologia, Produção e Comércio Exterior N<sup>o</sup>18 (ps. 9 -20).

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. **Estatísticas de comércio exterior: Sistema Alice Web**. Disponível em: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>. Acesso em: maio de 2012.

Presidência da República: **Secretária de Portos (SEP). Investimentos portuários PAC**. Brasília: julho de 2011.

Rua Aurora, 957 – 1º andar  
CEP 05001-900 São Paulo, SP  
Telefone (11) 3874-5366 / fax (11) 3874-5394  
E-mail: en@dieese.org.br  
www.dieese.org.br

**Presidente: Antônio de Sousa**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

**Secretária Executiva: Zenaide Honório**

APEOESP Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo - SP

**Vice Presidente: Alberto Soares da Silva**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de Campinas - SP

**Diretor Executivo: Edson Antônio dos Anjos**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

**Diretor Executivo: Josinaldo José de Barros**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

**Diretor Executivo: José Carlos Souza**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Luis Carlos de Oliveira**

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

**Diretora Executiva: Mara Luzia Feltes**

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

**Diretora Executiva: Maria das Graças de Oliveira**

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

**Diretora Executiva: Marta Soares dos Santos**

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

**Diretor Executivo: Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa**

Sindicato dos Eletricistas da Bahia - BA

**Diretor Executivo: Roberto Alves da Silva**

Federação dos Trabalhadores em Serviços de Asseio e Conservação Ambiental Urbana e Áreas Verdes do Estado de São Paulo - SP

**Diretor Executivo: Ângelo Máximo de Oliveira Pinho**

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

**Direção técnica**

Clemente Ganz Lúcio – diretor técnico

Ademir Figueiredo – coordenador de estudos e desenvolvimento

José Silvestre Prado de Oliveira – coordenador de relações sindicais

Nelson Karam – coordenador de educação

Rosana de Freitas – coordenadora administrativa e financeira

**Equipe técnica**

Fiorella Macchiavello

Clóvis Scherer (revisão técnica)

José Silvestre Prado de Oliveira (revisão técnica)

Iara Heger (revisão de texto)