

MARCELO ZEPKA BAUMGARTEN

**MUNICIPALIZAÇÃO DE SÍTIOS PORTUÁRIOS: UM
ESTUDO DE CASO NO PORTO DE ITAJAÍ-SC**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Administração.
Universidade Federal de Santa Catarina.
Curso de Pós-Graduação em Administração.

Orientador: João Benjamim da Cruz Júnior, Dr.

**FLORIANÓPOLIS
2009**

MARCELO ZEPKA BAUMGARTEN

**MUNICIPALIZAÇÃO DE SÍTIOS PORTUÁRIOS: UM
ESTUDO DE CASO NO PORTO DE ITAJAÍ-SC**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Políticas Organizações, Sociedade e Desenvolvimento do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, em 04 de dezembro de 2009.

Prof. Dr. Mauricio Roque Serva de Oliveira
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

Prof. Dr. João Benjamim da Cruz Júnior
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Hoyêdo Nunes Lins
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Everton das Neves Gonçalves
Fundação Universidade Federal do Rio Grande

**Dedico este trabalho aos meus pais, que mesmo me desejando perto
me educaram para ir longe.**

**Dedico este trabalho aos meus avós, que meu sucesso lhes traga a
felicidade que sempre desejaram para mim.**

**Dedico este trabalho para minha Camila, para quem o português é
absolutamente incapaz de expressar o quanto eu a amo e o quanto eu sou grato por tudo
que fez até hoje. Amo-te, Mikinha!**

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade Federal de Santa Catarina e ao Curso de Mestrado em Administração da UFSC pela oportunidade que me concederam para provar que sonhos se realizam, não importa o quanto a vida tente provar o contrário.

Agradeço ao meu querido orientador Prof. Dr. João Benjamim da Cruz Júnior, a quem prezo muito e tenho muito respeito e admiração. Saio com a certeza de que se porventura um dia não vá lembrar de mim pelo trabalho ao menos lembrará de como se sentia mais magro ao meu lado. Muito obrigado, Benja! De coração!

Agradeço aos meus professores, que sempre foram solícitos e nunca se furtaram de me auxiliar em momentos de dúvida e dificuldade. Em especial ao professor Maurício Fernandes Pereira, que me fez voltar a acreditar que o fracasso nada mais é do que um degrau a ser pisoteado na longa escada do sucesso.

Agradeço também à Marina, do CPGA, que sempre me atendeu tão bem e sempre foi gentil, mesmo depois do 19º e-mail diário de pedido de informação redundante que eu possa ter enviado.

Agradeço aos meus amigos, que já não tenho certeza se ainda lembram de mim, uma vez que sumi por longos dois anos, mas que certamente irei tentar reconquistar caso não se recordem. Não é todo mundo que tem o privilégio de poder conquistar duas vezes os mesmos grandes amigos afinal de contas...

Agradeço aos amigos da Casa do Estudante Marista – CEM, que me deram um teto, uma mão amiga e um sorriso no rosto. O teto por um preço acessível e o resto de graça mesmo.

Agradeço à minha família, porque só a dedicatória não seria suficiente para que eles soubessem como foram essenciais para que eu pudesse estar aqui hoje.

E, finalmente, agradeço mais uma vez (e o farei todas as vezes que o mundo permitir) à minha Camilinha, que não importa o quão péssimo tenha sido o dia, não importa quão frio esteja o almoço ou quão quente o refrigerante, SEMPRE vai me provocar um sorriso sincero no rosto, um calor gostoso no coração e uma vontade irresistível de fazer o impossível para que eu possa sempre devolver em dobro tudo que ela me faz. Já disse que te amo hoje?

A todos estes, a todos que eu esqueci graças à memória curta e especialmente a todos aqueles que eu não suporto e que me motivam a provar que estão errados o meu muito obrigado.

It is of interest to note that while some dolphins are reported to have learned English -- up to fifty words used in correct context -- no human being has been reported to have learned dolphinese.

Carl Sagan (1934 - 1996)

RESUMO

BAUMGARTEN, Marcelo Z. Municipalização de sítios portuários: um estudo de caso no Porto de Itajaí-SC. 2009. 82 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

O presente estudo sistematizou, em forma de dissertação de mestrado, dados, informações e conclusões de um estudo de caso sobre a gestão portuária de Itajaí, Santa Catarina. Único de gestão municipalizada no Brasil, é o porto nacional que mais se aproxima do modelo de gestão praticado na maior parte dos grandes portos mundiais, distanciando-se razoavelmente da centralizada gestão típica dos outros portos brasileiros. Três foram os âmbitos de gestão portuária descritos e analisados: (i) a realidade da gestão portuária no mundo; (ii) a realidade da gestão portuária no Brasil; (iii) e a realidade da gestão portuária em Itajaí. Também foram abordados neste trabalho os conceitos básicos para a discussão do tema, o histórico da gestão portuária em Itajaí e no Brasil, bem como a relação entre porto e cidade no sítio portuário estudado. A descrição da gestão portuária nos três âmbitos e em especial em Itajaí provoca a reflexão dos pesquisadores, gestores e governo acerca dos rumos da gestão portuária brasileira e convida ao desenvolvimento de novas pesquisas sobre gestão portuária, um tema ainda escasso na academia brasileira.

Palavras-chave: gestão portuária, modernização dos portos, municipalização, autoridade portuária.

ABSTRACT

BAUMGARTEN, Marcelo Z. Municipalização de sítios portuários: um estudo de caso no Porto de Itajaí-SC. 2009. 82 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Centro de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

This study sought to systematize, in the form of a dissertation, data, information and findings of a case study on the management of the port of Itajaí, Santa Catarina. The only municipal management port in Brazil, Itajaí is closest national example of the port management model practiced in most major world ports, very different from the centralized management model of other Brazilian ports. Three were the views which port management models have been described: (i) the reality of port management in the world, (ii) the reality of port management in Brazil, (iii) and the reality of port management at the site of Itajaí. Also in this paper are the concepts involved in the discussion of the topic, the history of the port management in Itajaí and Brazil, and the relationship between port and port city on the site studied. The description of port management in those three views and in Itajaí allows reflection of the researchers, managers and government concerning the direction of Brazilian port management, and facilitates the development of research on port management, a topic still scarce in the Brazilian universities.

Keywords: port management, modernization of ports, municipality, port authority.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura Organizacional do Porto de Hong Kong.....	35
Figura 2 – Estrutura Organizacional do Porto de Cingapura.....	38
Figura 3 – Estrutura Organizacional do Porto de Londres.....	43
Figura 4 – Portos brasileiros.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAPA	<i>American Associated of Ports Authorities</i>
ABP	<i>Associated British Ports</i>
ACII	Associação Comercial e Industrial do Vale do Itajaí
AHDOC	Administradora Hidroviária Docas Catarinenses
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
BPA	<i>Busan Port Authority</i>
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
DNIT	Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes
DOU	Diário Oficial da União
DTM	Delegacia do Trabalho Marítimo
HPA	<i>Hamburg Port Authority</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
OGMO	Órgão Gestor de Mão-de-Obra
PORTOBRÁS	Empresa Brasileira de Portos S/A
PPP	Parceria Público-Privada
RO-RO	Roll On – Roll Off
SCT	<i>Shanghai Container Terminals</i>
SEP	Secretaria Especial dos Portos
SUNAMAN	Superintendência Nacional da Marinha Mercante
TEU	Unidade de Medida de Contêiner (1 TEU = 1 contêiner de 20 Pés)
TPA	Trabalhador Portuário Avulso
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development</i>
ZPMC	<i>Zhenhua Port Machinery Co</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA	14
1.2	OBJETIVOS	15
1.3	JUSTIFICATIVA.....	15
2	OS PORTOS: BREVE HISTÓRICO E CONCEITO	17
3	A GESTÃO PORTUÁRIA: COMPOSIÇÃO E CONCEITOS PERTINENTES	21
3.1	PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA PORTUÁRIA	21
3.2	MARKETING PORTUÁRIO	22
3.3	FINANÇAS.....	22
3.4	GESTÃO DE PESSOAS.....	23
3.5	GESTÃO LOGÍSTICA E DE OPERAÇÕES	23
3.6	GESTÃO AMBIENTAL	24
4	A EVOLUÇÃO DA GESTÃO PORTUÁRIA GLOBAL	25
5	AS CIDADES PORTUÁRIAS E SUA RELAÇÃO COM O GLOBAL	29
6	MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA	34
6.1	MODELO ASIÁTICO.....	34
6.1.1	PORTO DE HONG KONG	34
6.1.2	PORTO DE SHANGAI.....	36
6.1.3	PORTO DE CINGAPURA.....	36
6.1.4	PORTO DE NAGOYA.....	38
6.2	MODELO EUROPEU	39
6.2.1	MODELO INGLÊS.....	39
6.2.1.1	ASSOCIATED BRITISH PORTS.....	40
6.2.1.2	PEEL HOLDINGS.....	41
6.2.1.3	PORTO DE LONDRES	42
6.2.2	MODELO HOLANDÊS	43
6.2.2.1	PORTO DE AMSTERDAM	43
6.2.2.2	PORTO DE ROTTERDAM	44
6.2.3	MODELO ALEMÃO.....	45
6.2.3.1	PORTO DE HAMBURGO	46
6.2.3.2	PORTO DE BREMEN	47
6.2.4	MODELO FRANCÊS.....	47
6.3	MODELO NORTE-AMERICANO	49
6.3.1	PORTO DE LOS ANGELES.....	50
6.3.2	PORTO DE LONG BEACH.....	51
6.3.3	PORTO DE NOVA IORQUE/NOVA JÉRSEI	51
6.3.4	PORTO DE VANCOUVER.....	52
7	METODOLOGIA	54
7.1	TIPOLOGIA DE PESQUISA	54
7.2	POPULAÇÃO E AMOSTRA	54
7.3	TÉCNICA E OPERACIONALIZAÇÃO NA COLETA DOS DADOS.....	54
7.4	LIMITAÇÕES DE PESQUISA	55
8	APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DA PESQUISA	57

8.1	O MODELO BRASILEIRO	57
8.1.1	PANORAMA LEGAL BRASILEIRO PRÉ LEI DE MODERNIZAÇÃO DOS PORTOS	57
8.1.2	A ATUAL GESTÃO PORTUÁRIA BRASILEIRA	58
8.2	O CASO DA GESTÃO PORTUÁRIA NO MUNICÍPIO DE ITAJAI/SC	68
8.2.1	O MUNICÍPIO	68
8.2.2	O MODELO DE GESTÃO PORTUÁRIA DE ITAJAI/SC	70
8.2.3	A ESTRUTURA FÍSICA DO SÍTIO PORTUÁRIO DE ITAJAI/SC	75
8.2.4	A CIDADE E O PORTO DE ITAJAI/SC	77
9	CONSIDERAÇÕES FINAIS	81
9.1	SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS	83
	REFERÊNCIAS	84
	APÊNDICE A - GUIA DE ASPECTOS ABORDADOS NAS ENTREVISTAS	91
	APÊNDICE B - APONTAMENTOS DAS ENTREVISTAS	92
	APÊNDICE C - APONTAMENTOS DAS ENTREVISTAS.....	93
	APÊNDICE D - APONTAMENTOS DAS ENTREVISTAS.....	94

1. Introdução

A origem do comércio remete aos primórdios da civilização. Ele surgiu quando as primeiras aglomerações entre clãs passaram a praticar o escambo, a fim de obter vantagens que não dispunham caso mantivessem seus excedentes de produção em estoque.

Não muito historicamente distante deste momento é o surgimento do comércio marítimo. Povos desprovidos de grandes quantidades de terra para cultivo, mas com posse de privilegiados sítios costeiros, especializaram-se na navegação e, com ela, no transporte de mercadorias através dos antes intransponíveis mares.

Mercadorias estas muitas vezes de outros povos, de outras culturas, mercadorias que sequer conheciam, mas que somente através de seus serviços poderiam ser transladadas entre regiões rapidamente.

Apesar da retração da Idade Média, a partir do advento das Grandes Navegações na Idade Moderna as potências comerciais e militares da Europa recobram o poderio marítimo. Neste período e nos seguintes, acabaram por destacar-se Portugal, Espanha, França, Holanda e Inglaterra, singrando rotas marítimas de comércio e dominando territórios ao longo das costas africana, asiática e nas Américas.

Desde então, os sítios portuários sofreram incremento de tecnologia e investimento, sendo expandidos em progressão geométrica a fim de abrigar as conseqüências da cada vez maior integração humana a qual se convencionou chamar globalização. O Brasil, pela vastidão de sua costa, inevitavelmente integra deste fenômeno, apesar de contar com um grupo de portos nem tão numerosos, nem tão movimentados ou desenvolvidos.

As dimensões continentais do Brasil fazem com que exista uma diversidade única de características entre seus sítios portuários. Desta forma, o *modus operandi* existente em portos do sul do país diferem substancialmente das maneiras tomadas por padrão em portos ao norte ou mesmo de sítios portuários localizados muitas vezes na mesma região.

A aparente obviedade desta constatação não se refletiu na postura do poder público brasileiro frente aos desafios da reestruturação portuária. O Governo adotou, ao longo dos últimos anos, política sem cuidados específicos e sem respeitar as peculiaridades de cada setor, de cada região, enfim, de cada segmento da unidade portuária.

Não obstante, até 1993 a falta de investimentos do setor privado e a falta de incentivo do poder público para parcerias com o poder privado (as PPPs), somados à pouca representatividade dos fluxos internacionais brasileiros até meados da década de 90 conduziram o Brasil a uma situação de atraso.

Eis que contrariando seu comportamento histórico de falta de ação e seguindo o bom momento da economia e do comércio exterior que estavam por se recuperar após a abertura comercial de 1990, o poder público edita uma legislação ousada. Esta nova legislação visou à reestruturação dos terminais portuários, ao progresso logístico, à retirada do poder das mãos dos temperamentais e ineficazes sindicatos de categorias portuárias. Também teve por objetivo a garantia de eficiência do aparato laboral das estruturas aquaviárias para retomar o desenvolvimento das cidades portuárias, a partir da criação de órgãos gestores de mão-de-obra.

O presente trabalho explora as minúcias dos portos e das cidades portuárias no que se refere à gestão dos sítios portuários, dividindo-se da seguinte maneira: inicialmente é feita a conceituação e contextualização dos temas abordados; num segundo momento são discutidos os modelos de gestão portuária presentes ao redor do globo; na seqüência é detalhada a gestão portuária brasileira, sua evolução e situação atual; a seguir é analisada a gestão portuária de Itajaí, inicialmente com enfoque sobre o município, e depois sobre o porto; finalmente há investigação sobre a relação entre cidade e porto no município de Itajaí, a partir do ponto de vista de representantes da população e dos portuários; e encerra-se este trabalho traçando conclusões, explicitando as limitações encontradas e listando as sugestões para pesquisas futuras.

Espera-se, a partir disto, que este trabalho auxilie, a partir da compilação aqui feita sobre gestão dos portos e das análises traçadas, a ampliação da pesquisa nacional sobre o tema, ainda pouco prolífica. E, finalmente, pretende este trabalho que o exemplo aqui estudado, a gestão municipal do porto de Itajaí, seja um ponto de partida para novas análises sobre outros sítios portuários, outras realidades, e para a composição de uma base acadêmica que culmine na ampliação da ciência da gestão portuária, em especial no Brasil, um país com o tamanho de sua costa inversamente proporcional ao profissionalismo de sua gestão de portos.

1.1 Problema de pesquisa

Como se caracteriza o modelo de gestão portuária presente no Porto de Itajaí/SC e quais suas contribuições para a atividade portuária e comunidade local?

1.2 Objetivos

Objetivo Geral:

Conhecer o modelo de gestão portuária presente no Porto de Itajaí/SC e as vantagens que dele surgem para porto e cidade.

Objetivos Específicos:

- Conhecer modelos de gestão portuária praticados ao redor do globo;
- Descrever o perfil geral da gestão portuária brasileira pós Lei de Modernização dos Portos (Lei 9.630/93);
- Explicitar as contribuições da gestão municipal de Itajaí/SC ao modelo brasileiro;
- Retratar a relação entre porto e cidade portuária no município de Itajaí.

1.3 Justificativa

É importante destacar o potencial desenvolvimento que este tipo de pesquisa representa tanto para leitor eventual quanto para autoridades portuárias, a partir da composição de material informativo para que a sociedade vislumbre situações que muitas vezes ignora, além de oferecer ferramentas para uso por parte dos gestores de portos.

Desta forma, surge como fundamental, por ser pesquisa que desmistifica a situação e evolução da gestão portuária ao longo dos últimos 15 anos. Serve assim como fonte de reflexão para entidades controladoras, populações envolvidas e mesmo representações políticas, intuindo sempre o progresso social e organizacional.

É marcante a carência quantitativa e qualitativa de material de pesquisa sobre o assunto, principalmente de origem nacional, justificando ainda mais a investigação

acerca da temática. Pontue-se que esta carência não se deve à falta de profundidade do assunto ora estudado, mas sim de um somatório de fatores que vão desde a postura “fechada” das organizações portuárias até a falta de maturidade do setor no Brasil.

Tal falta de maturidade acaba por gerar administradores com pouco preparo frente às organizações portuárias às quais são designados e/ou ascendem. Conseqüentemente, muitas oportunidades de crescimento são perdidas e é nesse sentido também que a composição desta pesquisa pode contribuir –, com o fornecimento de material informativo e de apoio à gestão.

Por fim, é imperativo o desenvolvimento de conjunto mais concreto de disciplinas acadêmicas a respeito da gestão portuária, sendo esta necessidade um grande motivador da realização deste trabalho. A pesquisa e ensino sobre o tema encontram-se em situação bastante embrionária e a compilação e discussões presentes nesta pesquisa servirão para fomentar a discussão sobre a relevância da penetração deste tema nas salas de aula.

2. Os Portos: breve histórico e conceito

Vivemos o paradigma das dinâmicas globais. Neste ambiente, informações e mercadorias circulam em verdadeiras torrentes logísticas, definindo em seu caminho quais atores estarão aptos a integrar o ciclo de sucesso do mercado globalizado e quem estará à margem do progresso.

Este fenômeno, a globalização, trouxe consigo diversos avanços nos mais variados setores. Porém, também trouxe múltiplas necessidades fundamentais para que um povo e seu país possam ser participantes e não meras testemunhas do grande desenvolvimento mundial.

Acerca das peculiaridades e mesmo das armadilhas deste ciclo globalizante, diz Hobsbawm:

[...] a globalização implica em um acesso mais amplo, mas não equivalente para todos, mesmo na sua etapa, teoricamente mais avançada. Do mesmo modo, os recursos naturais são distribuídos de forma desigual. Por tudo isso, acho que o problema da globalização está em sua aspiração a garantir um acesso tendencialmente igualitário aos produtos e serviços em um mundo naturalmente marcado pela desigualdade e pela diversidade. Há uma tensão entre estes dois conceitos básicos. Tentamos encontrar um denominador comum acessível a todas as pessoas do mundo, a fim de que possam obter as coisas que naturalmente não são acessíveis a todos. O denominador comum é o dinheiro, isto é, outro conceito abstrato (Hobsbawm, 2000, p. 75).

É exatamente a fim de amenizar estas características nocivas que o papel dos gestores ganha maior importância. Ainda que a tecnologia de comunicação tenha poder de propagar os acontecimentos imediatamente, é imprescindível a percepção de que o tráfego aquaviário de mercadorias e serviços, assim como sua gestão, tem influência no *quantum* de dano ou ganho sua região de abrangência irá absorver.

Este modal, base da logística intercambista dos Estados, demanda uma série de estruturas de gestão para seu perfeito funcionamento, sendo esta relação um dos aspectos abordados nesta obra. Neste contexto inserem-se os complexos portuários, verdadeiras portas de entrada nos territórios, pontos de ruptura entre água e terra. Ou, como revela Gilbertoni (2005):

Os portos surgiram e se desenvolveram para serem as interfaces entre os deslocamentos aquaviários e terrestres, de pessoas e produtos. Da mesma forma que eles, também os equipamentos, os processos e as organizações necessários àqueles deslocamentos se desenvolveram, constituindo-se o que se denomina logística. Os portos são, assim, elos de cadeias logísticas; necessariamente no plural, tanto porque eles dividem os segmentos aquaviário e terrestre, como porque os portos desempenham esse papel para múltiplas cadeias logísticas (Gilbertoni, 2005).

Os portos são a base das cadeias logísticas globais. Tal situação se impõe pelas grandes distâncias a serem percorridas pelas cargas e pela necessidade de reduzir custos e aumentar volumes transportados simultaneamente, duas características que estão presentes no transporte marítimo, do qual o porto é integrante insubstituível (Vidigal, 2008, p.171).

Segundo Cherques (1999) caracteriza-se Porto como o lugar abrigado da costa marítima, fluvial ou lacustre, com propriedades específicas para servir de ancoradouro. Em outra visão, consiste Porto no conjunto de instalações requerido para se fazer a carga e descarga de embarcações, instalações estas adequadas para fins de armazenagem. (Antaq, 2008).

Estas instalações podem assumir características sensivelmente diferentes conforme sua destinação, podendo variar da seguinte forma, conforme Moreira (2002):

-aberto: aquele que é abrigado dos ventos e marés; aquele que não é inviabilizado pelo gelo; porto sem restrições legais ao comércio internacional; aquele com boas condições de sanidade;

-autônomo: dirigido por um organismo independente;

-comercial: dotado de armazéns e de rede logística para a hinterlândia;

-armamento: localidade de matrícula, registro das embarcações;

-cabotagem: serve à navegação costeira, uma vez que se caracteriza a cabotagem pelo transporte de mercadorias apenas nas costas continentais, sem transpor o alto mar.;

-de carga: aquele que serve ao carregamento dos navios;

-de entrada: aquele em que as leis alfandegárias permitem às embarcações carregar e descarregar;

-de escala: ponto de passagem durante uma viagem;

-de mar: na cota marítima ou estuarina;

-de pesca: para carga e descarga de pescado;

-franco: aquele em que não existem barreiras fiscais aduaneiras;

-limpo: sem doenças contagiosas ou contaminações de qualquer natureza;

-natural: aquele em que o homem apenas criou instalações de carga e descarga, pois naturalmente já era abrigado das correntes e ventos;

-seco: aquele que se localiza na periferia, coberto ou não, servindo para armazenamento de mercadorias não urgentes para despacho;

-secundário: aquele em que as tábuas de maré são calculadas em decorrência do seu principal;

-fluvial: instalado em um rio;

-artificial: construído por meio de quebra-mar, molhes, etc.

Esta diferenciação entre destinações das instalações portuárias é relevante, pois cada uma das destinações provoca delineamentos de gestão diferenciados e bastante particulares. Um terminal portuário pesqueiro atua e é gerido de maneira distinta e sob regras específicas diferentes de um terminal de carga containerizada, por exemplo, ainda que possam coexistir em um mesmo sítio portuário.

Esta coexistência é mais bem gerida a partir do zoneamento portuário e da determinação legal da área de Porto Organizado. Segundo Moreira (2002), Porto Organizado é a área compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam: ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terranos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infra-estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto. A criação deste conceito se deu no Brasil por meio da portaria nº 94 do Ministério dos Transportes, de 17 de fevereiro de 1995.

No Porto Organizado atuam os Operadores Portuários. Estes se caracterizam por serem as pessoas jurídicas pré-qualificadas para a execução de operação portuária na área do porto organizado. As peculiaridades na determinação do Porto Organizado, gestão dos Operadores Portuários, bem como outras práticas de gestão envolvendo os portos, variam conforme a esfera governamental responsável por cada sítio. Podem ser encontrados hoje no mundo sítios portuários geridos por entes Federais, Estaduais,

Municipais e também pela iniciativa privada, seja em parceria com os entes públicos ou exclusivamente.

Por fim, é interessante o conhecimento de três conceitos fundamentais para a compreensão e gestão dos sítios portuários: *hinterland*, *umland* e *vorland*.

A *hinterland*, segundo a CODESP (2006) consiste na área de influência terrestre do porto e do potencial de geração de cargas desta. A interação entre porto e *hinterland* depende do desenvolvimento da região e da própria gestão do porto. Incluem-se entre as variáveis que afetam a *hinterland* de cada porto os custos portuários e de transporte.

Já a “*umland*”, segundo Vieira (2005), é o próprio ambiente do porto, as instalações, tarifas e o nível de serviço que cada sítio oferece. “*Vorland*”, por outro lado, é a localização do sítio portuário com relação ao tráfego mundial de cargas e às linhas marítimas. Portos distantes do fluxo natural de cargas terão maior dificuldade de atuarem como protagonistas no sistema mundial, devendo sua gestão procurar alternativas para as operações (mudança de foco, queda de tarifas, dentre outras possibilidades).

3. A Gestão Portuária: composição e conceitos pertinentes

A gestão portuária, área academicamente pouco desenvolvida no Brasil, estuda a realidade, os processos e os rumos do que acontece dentro e fora dos portos, com todas as peculiaridades daí derivadas. É imperativo que a gestão portuária seja mais e mais incluída no ensino e pesquisa das escolas de administração brasileiras, posto serem os portos fundamentais para as trocas internacionais e delas precisar o Brasil em seu desejo de desenvolver-se econômica e socialmente.

São temas de interesse da Gestão Portuária: planejamento e estratégia portuária, marketing portuário, finanças, gestão de pessoas, gestão logística e das operações e gestão ambiental. Cada um destes assuntos será discutido brevemente a seguir, indicando o ponto que diferencia o estudo destes temas na gestão portuária dos outros ramos da gestão.

3.1 Planejamento e Estratégia Portuária

Planejar um porto é tão ou mais complexo do que planejar o futuro de uma grande empresa ou mesmo de uma cidade. Há de se manter o foco e o pensamento estratégico sobre um conjunto de peculiaridades que não se materializam em qualquer lugar, tornando escassos os recursos disponíveis e ampliando a necessidade de alta especialização por parte do gestor portuário.

Deve um gestor portuário, ao formular o planejamento e as estratégias do sítio portuário sob sua responsabilidade, atentar-se aos seguintes aspectos:

- Acessibilidade Marítima e Terrestre
- Integração no território envolvente
- Áreas de reserva para expansão
- Questões ambientais
- Especialização de terminais segundo os tipos de tráfego e de navios
- Instalações de apoio

É fundamental que um porto disponha de malha logística que lhe garanta a total acessibilidade, por terra ou mar, de modo que as cargas e serviços não precisem

umentar seus custos para superar dificuldades não vinculadas diretamente à atividade do porto. Pensar o desenvolvimento portuário é, assim, pensar também no seu entorno e nas condições de acesso e mobilidade proporcionadas na região onde se situa a estrutura portuária, bem como nas cargas características ali presentes (e as vantagens de uma possível especialização de terminais) e nas condições ambientais.

Isso inclui a capacidade da região de oferecer (ou não) áreas de expansão futuras, instalações de apoio (retroárea) suficientes para acomodar as necessidades dos clientes presentes e futuras. Em suma, a capacidade de um porto em integrar-se com o território onde se localiza é fundamental para seu crescimento e deve ser algo a considerar por parte do gestor/planejador portuário.

3.2 Marketing Portuário

A peculiaridade do marketing em gestão portuária é a necessidade que os portos tem de superar a dificuldade de localização na maioria das vezes. Localização no sentido de que portos com localizações menos nobres em relação às rotas marítimas mais movimentadas precisam oferecer aos clientes um mix que compense o risco de levar as cargas para um porto em detrimento de outro. Redução de custos, garantias de armazenagem, planos de fidelização, tratamento diferenciado e qualidade extrema dos serviços são alguns dos chamarizes utilizados pelo marketing portuário para atrair, manter e desenvolver sua carta de clientes.

Também atua o marketing portuário na atração de novas rotas marítimas para seus portos. As grandes rotas reduzem os custos do porto e atraem naturalmente novos clientes, sendo também uma das frentes de atuação do marketing portuário a conquista destas rotas. As grandes feiras de produtos e do setor são excelentes vitrines para a exposição do serviço portuário, mas a visita direta ao cliente também é muito utilizada no segmento.

3.3 Finanças

Os custos portuários e mesmo o temeroso Custo-Brasil são elementos bastante singulares da atividade e a diferenciam no âmbito da gestão portuária. A contabilidade especializada em comércio exterior e custos portuários, de navegação e outros correlatos é atualizada constantemente por meio de novas determinações legais e pela dinâmica do

comércio internacional, obrigando os profissionais da área a estarem em constante atenção às novidades de regulamentação (uma forte motivação para a expansão do ensino de gestão portuária na academia brasileira – o mercado precisa de profissionais cientes das dimensões e dinâmicas envolvidas).

3.4 Gestão de Pessoas

A gestão portuária lida com diversas categorias de trabalhadores: os prestadores terceirizados (limpeza, atividades de apoio), os funcionários próprios (geralmente vinculados à atividade administrativa dos terminais) e também com os Trabalhadores Portuários Avulsos – TPAs (que atuam na operação das cargas efetivamente).

O diferencial da gestão de pessoas na gestão portuária encontra-se nesta última categoria, a dos TPAs. Ligados diretamente ao sindicato de sua atividade, seja ela bloco, capatazia, vigilância, contadoria, estivagem ou qualquer outra, não mantém vínculo com os terminais de carga, sendo apenas requisitados junto ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra para, quando necessário, atuarem nas movimentações de carga no sítio portuário.

Tais trabalhadores atuam dentro dos limites dos terminais e assim sendo também é de responsabilidade dos terminais portuários sua segurança e condições de trabalho. A complexidade de se lidar com tal variedade é que torna a gestão de pessoas na gestão portuária algo tão singular e merecedor de estudos específicos.

3.5 Gestão Logística e das Operações

A gestão logística e das operações talvez seja a gestão mais emblemática quando se imagina o sítio portuário. Por lidar com transporte de cargas e ser o entreposto que a viabiliza, o porto deve ser pensado e gerido imerso nos conceitos logísticos e de operação, sob pena de apresentar carências básicas e acabar sendo deixado de lado por grandes rotas marítimas e clientes interessantes.

É objeto de estudo da gestão logística e das operações a estrutura física dos terminais, a unitização de cargas, a malha logística de apoio, a armazenagem e composição dos pátios, os equipamentos necessários para a operação, os tempos e movimentos das cargas e o calado dos canais de acesso, apenas para citar alguns dos assuntos pertinentes.

Por tratar diretamente da atividade principal dos portos e ter forte ligação com alguns ramos da engenharia, logística e operações possivelmente seja o ramo de estudo da gestão portuária mais desenvolvido academicamente e deve servir de motivador para a ampliação dos estudos portuários nas universidades brasileiras.

3.6 Gestão Ambiental

A preocupação da gestão com o meio ambiente e a sustentabilidade não é exclusividade da gestão portuária, mas aqui encontra perigos exclusivos e obstáculos culturais e operacionais, a começar pela idéia bastante difundida de que porto é, necessariamente, um ambiente sujo. Ainda que seja verdade e que a operação, por si mesma, acabe por eliminar resíduos nas águas do porto, a necessidade da implantação da gestão portuária ambiental tende a reduzir o impacto desta poluição típica da atividade em estudo.

Houve evoluções neste aspecto quando da regulamentação dos expurgos, da água de lastro e das fumigações de carga, todas atividades direcionadas à contenção da disseminação de organismos alienígenas trazidos de um lado ao outro do mundo e que podem ser devastadores para fauna e flora se liberados. O caso da proliferação de mexilhões dourados, espécie não nativa de nossos ecossistemas, em diversos portos brasileiros é um exemplo claro da importância que se deve dispensar à gestão ambiental portuária.

4. A evolução da gestão portuária global

A complexidade do meio portuário formou-se a partir dos vários estágios de evolução enfrentados pela gestão portuária global, partindo do simples objetivo de ter um ponto de carga e descarga dos bens e serviços até o estabelecimento de um complexo industrial com infra-estrutura física e capacidade de ser ponto de concentração logística. A evolução ainda continua, estando hoje os portos destinados a serem integradores entre produtores e consumidores, além de fomentadores econômicos para a localidade que os sediam e a sua *hinterland* (Akabane; Gonçalves, 2008).

Ainda que tenham origem próxima da aurora da civilização, as transformações mais marcantes se deram basicamente na última década do século XX. Este período viu a expansão do fluxo internacional de mercadorias e, relacionado a isto e tremendamente significativo, a consolidação da forma padrão de unitização de carga.

Em termos de gestão, as transformações, mais notadamente a partir dos anos 1990, deram-se com o abandono da gestão exclusivamente pública dos sítios portuários. O Estado, de maneira geral, entendeu que era mais interessante economicamente manter funções ligadas às competências fundamentais – programação, coordenação, gestão das relações entre a cidade e o território, sustentação da modernização e manutenção das infra-estruturas gerais – delegando as responsabilidades operacionais (e seus ganhos e custos) para a iniciativa privada (Seassaro, 1999).

De maneira geral, boa parte das mudanças na gestão portuária garantiu às autoridades portuárias, entes públicos, o controle sobre o planejamento estratégico dos sítios e a responsabilidade pela manutenção e promoção da infra-estrutura logística. Aos operadores privados permitiu-se planejamento e gestão dos terminais operacionais, o que representou um avanço nas operações por serem os entes privados mais flexíveis, empreendedores e culturalmente melhor preparados para operar em condições de concorrência.

Podem-se compilar os resultados das transformações na gestão portuária em quatro grandes formatos portuários classificados pelo Banco Mundial: porto de serviço público (*service port*), porto de instrumento (*tool port*), porto de locador (*landlord port*) e porto totalmente privatizado ou porto de serviço privado (*fully privatized port*) (Akabane; Gonçalves, 2008).

A distinção entre tais formatos é feita a partir das diferenças quanto à: provisão de serviço (pública, privada ou mista), orientação e gestão local, regional ou global,

propriedade ou posse da infra-estrutura (obras e serviços), propriedade de superestrutura (conjunto de organismos, públicos e privados, encarregados do ordenamento e da coordenação da atividade) e equipamentos e alocação e gestão da mão-de-obra.

O *service port* apresenta por parte da autoridade portuária a manutenção e operação de cada um dos bens o sítio, sejam móveis ou fixos. O ente público gere a infra-estrutura, a superestrutura e a operação. A mão-de-obra tem vínculo direto com este. Basicamente é a manutenção do porto integralmente público, tendência não mais comum nos grandes sítios.

No formato de *tool port* a autoridade portuária possui, desenvolve e mantém a infra-estrutura de porto bem como a superestrutura, inclusive a movimentação da carga feita por equipamentos como guindastes de cais, caminhões e empilhadeiras. O pessoal da autoridade portuária normalmente faz funcionar todo o equipamento pertencente à autoridade de porto, porém as operações nas embarcações e outras movimentações necessárias são contratadas diretamente pelos entes privados interessados.

O *landlord port*, por sua vez, consiste no arrendamento da infra-estrutura para entes privados, com o pagamento devido à autoridade portuária. As operações são desenvolvidas pelo ente privado a partir de então, resguardando a autoridade portuária a gestão da infra-estrutura fora dos terminais.

No formato de *fully privatized port* a autoridade portuária entrega a gestão de todos os elementos para a iniciativa privada (uma forma bastante rara de gestão, apresentada de maneira mais consistente apenas no Reino Unido e na Nova Zelândia).

Independente do formato de gestão escolhido, o que a experiência tem demonstrado é que a centralização total das decisões acaba esbarrando (ou sendo prejudicada ao menos) pelos interesses e necessidades específicos da localidade que abriga o sítio portuário. Dessa forma, cabe ao gestor portuário o conhecimento e consideração destes elementos no intuito de barrar a alocação ineficiente dos recursos, um problema especialmente presente nos entes públicos.

[...] não há espaço para que o poder da tomada de decisão seja removido da comunidade local. Isto é especialmente verdadeiro para assuntos sensíveis oriundos das questões que envolvem diretamente o desenvolvimento do porto marítimo (Nijkamp; Vleugel, 1993; Winkelmanns, 2002).

O planejamento e gestão locais das estruturas marítimas torna-se mais interessante neste contexto de descentralização. Ao conhecer os pormenores de sua região, suas necessidades e forças, o planejador local tende a não somente impulsionar o progresso do sítio portuário, mas também da localidade em que ele se abriga e a *hinterland* à qual serve – e com um mínimo de erro na aplicação dos recursos por desconhecimento da realidade local.

Colin (1999) defende que uma autoridade portuária municipal, representando os interesses e as peculiaridades locais, facilita o trâmite das negociações envolvidas nessa gestão e torna a resolução de conflitos menos turbulenta. Uma autoridade portuária local tem mais capacidade de ser flexível, já que administra apenas as peculiaridades de seu sítio, o que tende a aproximá-la da parceria com o setor privado a partir de, por exemplo, taxas portuárias baixas. Essa situação foi um dos principais impulsionadores das gestões portuárias municipais na Europa, com forte lobby privado.

A gestão municipal e a aproximação com o setor privado não representam necessariamente a ausência do Estado. O município efetivamente atua como um intermediário entre os interesses locais e federais; não deixa de seguir as diretrizes traçadas pela esfera superior, apenas as adapta às características próprias.

Conforme explica Colin (1999) a gestão municipal continua necessitando do Estado, principalmente em questões de investimentos de grande vulto e estratégias globais de desenvolvimento. Bélgica, Holanda e Alemanha são exemplos onde esse sistema é muito bem sucedido.

A gestão municipal dos sítios portuários também implica na necessidade de uma Autoridade Portuária forte e ativa. Estando sob controle de um ente público menos amplo (o município) a influência do setor privado tende a tornar-se mais atuante nas decisões e cabe à Autoridade Portuária Municipal manter a posição de defesa dos interesses do sítio e da localidade, sendo permeável apenas nas questões que não colocarem em risco o seu objetivo original (Hensher, 1994; Unctad, 1998).

A observação da realidade da gestão portuária nos grandes centros mundiais indica que não há como se imaginar o regresso dos portos à uma estrutura completamente estatizada e centralizada na esfera federal. O porto, hoje, tem responsabilidade sobre seus riscos, seus direitos e obrigações, e é essa autonomia que lhe permite acompanhar, ou ao menos tentar acompanhar, o aumento dos fluxos internacionais de mercadorias e serviços.

Complementa esse pensamento Goss, ao dizer que “[...] está se tornando cada vez mais importante para o órgão público que controla o porto ter auto-suficiência financeira (Goss, 1995)”. No sentido de contornar a falta de recursos, atingir a auto-suficiência e acelerar o passo do progresso das operações surge como alternativa viável a parceria íntima entre as esferas pública municipal e privada.

Concluindo, a colaboração entre os entes, com a atuação conjunta na gestão, tende a facilitar os investimentos privados e onerar menos ao ente público, sem, no entanto, prejudicar a capacidade de operações, possibilitando, talvez, substituições ainda maiores de investimentos no futuro (Nijkamp; Rienstra, 1995; Juhel, 2001). A experiência de gestão alemã, abordada em momento posterior nesse trabalho, indica o potencial sucesso deste modelo.

5. As cidades portuárias e sua relação com o global

As cidades portuárias transcendem o papel de meras hospedeiras dos sítios portuários e estes, o de simples receptores de carga. Em verdade, as cidades e seus portos desenvolvem simbiose com benefício (ou prejuízos, no caso de má integração) para ambos os componentes. Mais do que ponto de intercâmbio de cargas, cidades e portos trocam entre si estrutura, cultura, recursos e pessoas, dentre outros elementos.

É bastante claro que o conceito de cidade portuária transcende a mera relação de “propriedade” do local sobre a estrutura. Não é, ou não deve ser, portuária apenas pelo recurso, mas igualmente pelo comportamento enquanto sociedade. Nas palavras de Baudouin (1999):

A cidade é a necessidade de ultrapassar as divisões funcionais para poder mobilizar, ao mesmo tempo, atividade imaterial e manipulações de mercadorias puramente materiais. Uma praça portuária só poderá se desenvolver quando for capaz de organizar essa relação de serviços que integra produção e comércio. A famosa posição de interface entre o local e o mundial, que organiza os fluxos e os valoriza, tende a esta centralidade urbana da produção (Baudouin, 1999, p. 33).

Estas características especiais, peculiares das cidades portuárias, lhes possibilitam interagir com o exterior e permitem que o mundo conheça e influa sobre as regiões interiores que lhes tem alcance. Em contrapartida, estas *hinterlands* podem, por meio dos portos e das cidades que os comportam, enviar parte de si à apreciação do globo (Barat, 2007, p. 43).

As diferenças e peculiaridades de cada cidade portuária e, em verdade, de cada cidade em geral, têm origem na cultura, formação étnica e outros fatores diversos, assumindo as mais diversas formas, tais como aglomerações de suporte à interiorização da ocupação do território; fronteiras econômicas internas; clusters dinâmicos; áreas estagnadas; novos espaços rurais; novas centralidades; e as chamadas cidades globais (Andrade; Serra, 2001; Resende; Lima, 1999).

Embora desenvolver-se de uma forma ou outra dependa do conjunto de caracteres individuais de cada localidade, a motriz do desenvolvimento geralmente é previsível e conhecida. Sobre isto, Myrdal (1957) explica que as transformações

regionais e aglomeração de atividades têm início pelo proveito das vantagens competitivas apresentadas, ou pelo menos por ter acesso a condições excepcionalmente favoráveis, entrando neste fator a presença de uma costa utilizável para atracação de navios, o que permite a uma cidade tornar-se “cidade portuária” (Benites; Pereira, 2008, p.107).

Em complemento, a teoria da polarização de Perroux (1977) indica que nem todas as unidades territoriais podem crescer e desenvolver-se por igual. Alguns pólos, pelas mais diversas razões, crescem mais do que outros, assumindo o protagonismo regional. Assim, ocorre que um conjunto de unidades, criando efeitos sobre a zona de abrangência e garantindo benefícios variados, define um pólo de crescimento.

Dizem Benites e Pereira (2008) que:

Esse local é representado por um conjunto de relações industriais ou pelo agrupamento em um centro urbano, onde ocorre o processo inovador e multiplicador, elevando a produtividade de sua hinterlândia - região complementar ao centro urbano - bem como de suas atividades secundárias (Benites; Pereira, 2008, p.107).

Tratando-se de uma cidade portuária, o desenvolvimento inicial pode se materializar de maneira distinta dependendo do grau de interação entre estrutura portuária e território. Numa interação baixa, desterritorializada, o sítio portuário é tido como um mero elo em uma grande e global cadeia. Nesta visão, a localidade nada mais é do que um ponto de apoio concentrador logístico e pouco ou nada merece em retorno dos seus usuários, em geral grandes corporações descompromissadas com o local (Silva; Cocco, 1999, p. 18).

Em contrapartida, em interação mais consistente, porto integrado, o sítio portuário é uma parte relevante e influente do território onde se situa e do qual depende sua *hinterland*. Em outras palavras, o porto é elemento essencial para o desenvolvimento regional e deste se serve para também crescer em importância e dimensão. Cidade e porto se complementam e um utiliza as estruturas do outro harmonicamente: o porto se vale das redes de transporte, comerciais, empresariais e demais infra-estruturas, enquanto que a cidade se vale do porto para manter e fortalecer seus laços, sejam quais forem, com o mar (Silva; Cocco, 1999, p. 19-20).

Esta segunda realidade, o porto integrado, é certamente mais interessante para as regiões que desejam se desenvolver aproveitando melhor a dinâmica global, muito embora pareça ser uma realidade distinta daquela encontrada no Brasil. Ouve-se nas cidades portuárias brasileiras o desejo de converterem-se em elos logísticos e, assim, serem estação de transbordo de cargas. Embora isto possa trazer ganhos financeiros para os grandes operadores, já que as movimentações lhes rendem remuneração pelos serviços prestados, pouco ou nada contribui para a cidade e sua *hinterland*, algo que num maior grau de integração “cidade e porto” é garantido.

Para a concretização desta segunda realidade é imprescindível que o planejamento das infra-estruturas portuárias tenha vínculo direto e permanente com as políticas de desenvolvimento locais.

Não se trata de privilegiar um foco (a cidade) com relação a outro (a infra-estrutura portuária), mas de apreender a grande diferença entre os dois: apenas um (a cidade) detém as melhores condições para fixar localmente o valor gerado pelos fluxos e, portanto, para gerar emprego e renda para o território local. (Silva; Cocco, 1999, p. 21)

A atuação estatal em conjunção com a iniciativa privada também é outro ponto relevante no desenvolvimento dos portos e cidades portuárias brasileiras. Dreifuss (1996) faz uma colocação neste sentido ao afirmar que os mercados não mais podem ser compreendidos como atividades espontâneas e anárquicas. É papel atual dos governos permitir a interação e colaboração com os entes privados, lançar mão das tecnologias disponíveis nos pólos desenvolvidos e promover, com essa congregação de forças, o “crescimento endógeno” e a redefinição dos espaços públicos nas regiões abordadas.

Sobre o crescimento endógeno, é importante ressaltar que este é intimamente vinculado às ações dos agentes econômicos (Estado, empresas), mas também diretamente ligado à realidade das infra-estruturas, do conhecimento local, do capital humano e do capital público, fatores que independem simplesmente das ações do ente “mercado”, mas também de uma ação consistente dos governos através de planos concretos. (Eri Izraelewicz, Le Monde, 07.01.93).

Outro aspecto relevante para o completo desenvolvimento, ou pelo menos possibilidade deste, é a integração das atuações e planejamentos de cidade portuária e sítio portuário. Muito embora este seja o comportamento ideal, ele não é regra: cada

ente determina planejamentos individuais, sem ponto de contato ou sequer comunicação entre eles. O resultado são *outputs* abaixo do potencial e chances de ganho desperdiçadas por falhas de comunicação ou, muitas vezes, antagonismos políticos entre prefeitos, governadores e gestores portuários.

Ocorre que, seja por esta falta de convergência de planos e atividades, seja por inclinações ao baixo grau de integração entre cidade e porto, o aumento de volume dos transportes não tem representado ganho correspondente para as cidades portuárias e suas comunidades, seja em emprego, seja em movimentação financeira.

Direta ou indiretamente, as cidades acabam suportando o custo das atividades portuárias sem ter para si ou para sua *hinterland* o retorno dos serviços prestados ao mercado global. Dentre os esforços das cidades destacam-se a alocação de terrenos dedicados à atividade portuária, a renúncia fiscal em benefício dos entes portuários privados ou mesmo o custo das operações em caso de portos municipalizados. Mais grave é a realidade que resta a estas cidades como conseqüência das operações, na forma de poluição, descaracterização das paisagens, aumento de criminalidade, dentre outros aspectos negativos (Seassaro, 1999).

Outro agravante é a grande concorrência entre sítios portuários e suas cidades hospedeiras. Em grande parte por conta da deficiente atuação estatal nos portos, as cidades portuárias se vêem reféns de batalha por atração de cargas e linhas, reduzindo seus ganhos e muitas vezes destruindo suas ligações com as *hinterlands*, cujos clientes e usuários acabam migrando para portos mais distantes muitas vezes atrás de valores subsidiados mais baixos para escoamento de produção.

A concorrência entre os portos se dá sobre outras frentes: primeiramente, na eficácia interna do porto, visto como uma máquina capaz de fazer circular fluxos de mercadorias cada vez maiores em um tempo cada vez menor; em seguida, sobre a eficácia do sistema territorial e a qualidade das relações cidade-porto. (Seassaro, 1999, p. 135)

Apesar dessa situação cada vez mais corriqueira, a conseqüência positiva é a geração de postos de trabalho indiretos, aqueles que não são criados pelo porto em si, mas em atividades secundárias como empresas de limpeza, vigilância e fumigação, armazenagem, alimentação, lazer e educação. Empresas destas atividades acabam formando-se nas cidades portuárias e *hinterlands* para atender ao sítio portuário e seus

integrantes, compensando em parte a falta de investimento e empregos que os municípios deixam de gerar com a atividade principal caso não participem da gestão do porto.

Embora sirva de compensação, não é solução efetiva permanentemente. Uma grande crise na atividade principal tende a debilitar (ou ao menos prejudicar violentamente) toda a cadeia de serviços secundários, que por terem menor dimensão acabam sendo eliminados mais facilmente. A “quebra” dessa cadeia ou seu mero enfraquecimento gera problemas à cidade portuária envolvida.

Mais recentemente, em especial na Europa, grupos de cidades portuárias e *hinterlands* têm buscado a coligação como saída para evitar as crises e compensar muitas vezes a falta individual de competitividade frente a sítios mais vantajosos. No Brasil, entretanto, esta tendência ainda não se mostra presente, atuando (ou deixando de atuar) o próprio Governo Federal de maneira prejudicial a alguns portos em detrimento de outros, fomentando descontentamento e rivalidade.

O caso das concentrações de pedágios em alguns trechos de rodovias é emblemático neste sentido, como ocorre nas rotas que levam ao porto de Rio Grande - RS. Acabam, por culpa da falta de apoio governamental, inviabilizando esta opção para produtores do próprio estado gaúcho, que findam deslocando-se para Santa Catarina ou mesmo ao Uruguai em busca de melhores condições. A própria *hinterland* acaba prejudicada e desagregada, não restando sequer a alternativa do agrupamento de cidades e *hinterland* por total não-equiparação das condições entre elas.

Isto posto, é possível afirmar que a tradicional tipificação dos portos como meras portas de entrada está comprometida. Mais do que porta de entrada é portal de interações e relacionamento material e imaterial da cidade portuária, da *hinterland* e do próprio país com seus semelhantes espalhados globalmente, além de ser plataforma operacional de um sem número de corporações e suas afiliadas.

6. Modelos de Gestão Portuária

6.1 Modelo Asiático

A grandiosidade dos principais portos asiáticos, principalmente após o ingresso chinês no comércio internacional, deve ser ponto de estudo por qualquer outro governo. A eficiência e magnitude destes sítios portuários podem ser creditadas a uma conjunção de fatores que vai desde a rica *hinterland* à que servem, até a administração local praticada em cada porto. A grande participação da iniciativa privada e o aporte financeiro dos governos locais para desenvolvimento portuário são aspectos de igual relevância no modelo asiático de gestão.

De maneira geral, são características bastante comuns aos sítios portuários asiáticos a descentralização da gestão, com predomínio de gestões municipais, a grande presença da iniciativa privada em terminais concedidos e o maciço investimento governamental em estruturas para operação de cargas.

6.1.1 Porto de Hong Kong

Tomemos por exemplo o Porto de Hong Kong. Sexto maior porto chinês em volume total de movimentação (9º mundial) e segundo porto chinês em movimentação de contêineres (3º mundial) tem sua gestão tão peculiar quanto a gestão do próprio território de Hong Kong. A principal razão para tal peculiaridade repousa no próprio tratamento dado à cidade pelo Estado: o sistema de exceção que vive a cidade após sua reintegração à China.

Cidade-estado chinesa sob controle inglês até 1997, Hong Kong goza de anormal liberdade para os padrões daquele País. Além disso, conta com sistema de gestão pública denominado “um país, dois governos”, em alusão à autonomia e liberdade “capitalistas” que a cidade desfruta em comparação com a tradicional e restrita China. Isso, na tentativa de amenizar as transições que precisou passar aquele centro empresarial de vulto mundial quando da troca de regime econômico do capitalismo liberal inglês para o comunismo de mercado chinês.

Seguindo esse perfil singular, o Porto de Hong Kong mantém, também, sistema de gestão sensivelmente diferente da grande maioria dos demais: não há uma autoridade portuária declarada, nos moldes das autoridades portuárias tradicionais, provedoras de

infra-estrutura e controle. Os serviços são oferecidos por empresas privadas com licença de operação no sítio, com mínima interferência governamental.

O órgão que mais se aproxima de uma autoridade portuária é o Departamento de Marinha. Sob controle de um Diretor de Marinha, sua responsabilidade sobre o porto pode ser resumida em:

- Facilitar segurança e agilidade às embarcações e cargas;
- Garantir compatibilidade entre as normas internacionais ambientais e de segurança e aquelas vigentes em Hong Kong;
- Administrar o Registro de Navegação de Hong Kong e manter este registro de acordo com normas internacionais;
- Coordenar operações de resgate e salvamento nas águas de Hong Kong;
- Combater a poluição e reter embarcações que estejam desrespeitando normas internacionais neste sentido;
- Manter racionalmente um número de embarcações governamentais de modo que possa sempre prover suas outras funções.

Basicamente o Departamento de Marinha tem funções padronizadoras e burocráticas, mantendo-se afastado da operação do Porto de Hong Kong. Pode ser assim visualizado o desenho organizacional do Departamento de Marinha de Hong Kong:



Figura 1: Estrutura Organizacional do Porto de Hong Kong

Fonte: adaptado do site oficial do porto de Hong Kong

Ainda há agentes de relacionamento com outras nações vinculados à estrutura do Departamento de Marinha. Um dos mais relevantes é o que se localiza junto ao escritório do Porto de Hong Kong em Londres, realizando contato com toda a Europa e, em consequência, com boa parte dos grandes portos mundiais fora a Ásia. Ressalte-se que a localização em Londres deste posto avançado do Porto de Hong Kong advém da proximidade ainda mantida entre a cidade chinesa e o hoje encerrado controle britânico.

6.1.2 Porto de Shanghai

O perfil amplamente livre de Hong Kong não é seguido, apesar de tudo, em Shanghai, maior dos portos chineses. Localiza-se no centro da costa chinesa e canaliza maciçamente as cargas que passam pela Ásia. Um dos principais obstáculos enfrentados pelo porto é sua dificuldade em ampliar e manter o calado, profundidade viável para navegação no canal de acesso, tornando mais complicados os acessos de navios que operem com mais de 6000 TEUs (unidade equivalente a um contêiner de 20 pés).

Quanto à parte administrativa, Shanghai adota gestão autônoma pública regional, como Rotterdam, Hamburgo e Nova York, com serviços privatizados. Entre as dezenas de terminais existentes, os principais são os da anglo-holandesa P&O Nedlloyd e o da chinesa Hutchison, arrendados por 50 anos, renováveis. A operação com contêineres é gerida pela Shanghai Container Terminals (SCT), uma joint venture estabelecida entre a Autoridade Portuária local e a empresa Hutchison Whampoa Ltd, um ente privado.

Em Shanghai encontram-se três segmentos industriais que oferecem considerável suporte à estratégia na área de portos e navegação. Ali está localizada a Zhenhua Port Machinery Co (ZPMC), maior indústria mundial de guindastes e pontes rolantes. Na periferia, funciona a fábrica de contêineres, líder do setor com produção acima de 1 milhão de unidades/ano. E, ao lado do porto, iniciou sua produção um grande estaleiro (Waigaogiao), que vai auxiliar a China a assumir a liderança na construção de navios, superando a Coreia do Sul e o Japão ao final da primeira década do século XXI.

6.1.3 Porto de Cingapura

Fora do território chinês, outro porto de relevância para o mundo (o maior deles em movimentação de contêineres e o segundo em volume total) é o da cidade-estado de

Cingapura. Possui excelente infra-estrutura portuária e posição estratégica no cruzamento das principais linhas marítimas, o que lhe dá reputação de centro de alcance global. Seu porto é o principal centro de distribuição de mercadorias da Ásia.

Dada sua posição geográfica em concorrido estreito marítimo por onde passa um quarto do comércio mundial, entre o Canal de Suez e as grandes economias orientais do Pacífico, Cingapura representa excelente centro redistribuidor para o Sudeste Asiático, principalmente China e Índia, que não dispõe das facilidades ofertadas por Cingapura: inglês como idioma, porto automatizado, com capacidade de processamento superior a 58.000 TEUS/dia, moeda estável, informatização dos serviços, transparência nos trâmites burocráticos e comerciais e um arcabouço jurídico-comercial voltado para os negócios.

A ilha é frequentemente classificada como número um no ranking “*Doing Business*” do Banco Mundial. Contribuindo com 5% do PIB do país, pode-se afirmar que o porto é o coração de Cingapura e, por conseguinte, fundamental para a economia da nação. Há mais de 400 linhas de transporte marítimo que ligam Cingapura a outros 700 portos em 130 países do mundo.

Em relação à movimentação de cargas a granel, em particular o petróleo e seus derivados, as operações são feitas diretamente nos terminais privativos das grandes empresas mundiais do setor (Shell, Esso, Caltex, British Petroleum e Exxon Mobil) e processadas de forma exclusiva pelos próprios funcionários. Juntas, estas companhias operam uma capacidade de refino superior a 1 milhão de barris/dia, conferindo ao porto a posição de primeiro no mundo em refino de petróleo.

O porto de Cingapura ostenta ainda o terminal de contêineres mais movimentado do mundo, tendo recebido mais de 140 mil embarcações (383/dia) em 2007. As operações são geridas pela empresa PSA, que passou de órgão da administração direta a empresa pública, sendo hoje a principal operadora dos terminais do sítio portuário e contando ainda sob sua gestão com outros 28 portos espalhados por 16 países.

A PSA é, enfim, a base do porto da cidade-estado, sendo responsável pela gestão da força laboral, regulação do porto, planejamento e todas as demais funções clássicas de uma autoridade portuária.

Organização do Porto de Cingapura

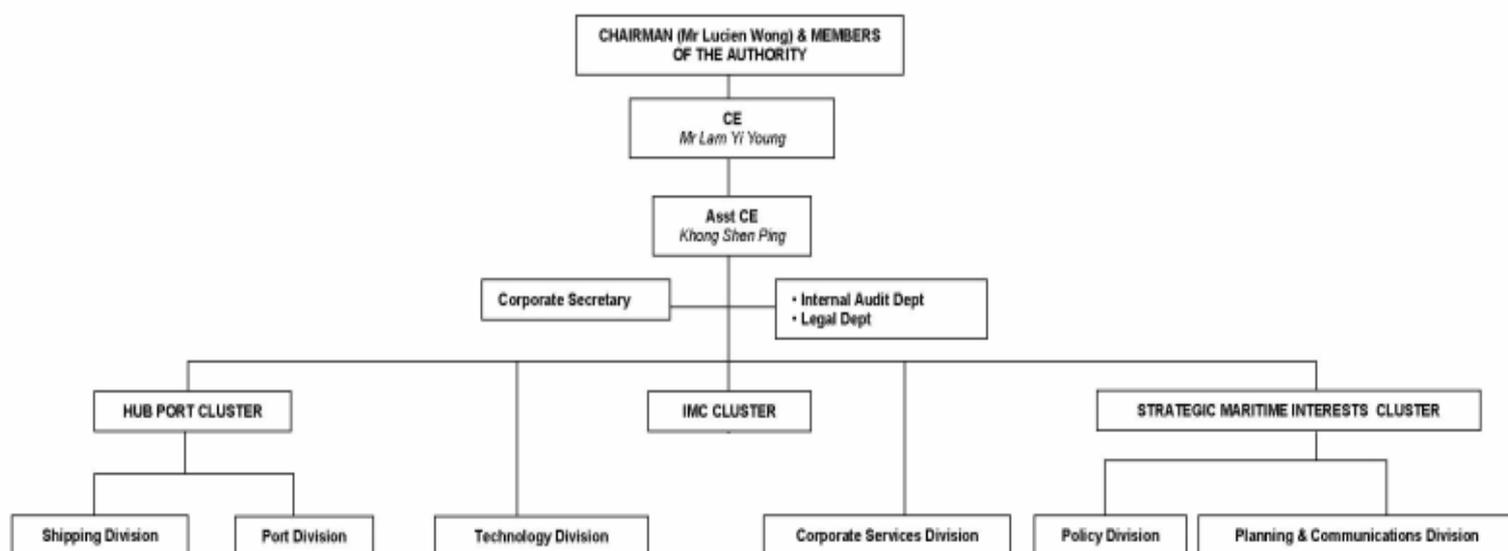


Figura 2: Organização do Porto de Cingapura

Fonte: retirado do site do Porto de Cingapura.

6.1.4 Porto de Nagoya

O porto japonês de Nagoya merece também análise. Situado no centro do arquipélago, Nagoya opera todos os tipos de carga e é o maior porto nacional em tonelagem total e um dos principais em termos de container. O Porto de Nagoya é relevante à economia japonesa, pois serve como ponto de intercâmbio com aproximadamente 150 outros ao redor do globo.

Quanto à gestão, a Autoridade Portuária de Nagoya é um ente especial local, gerido pela municipalidade, mantendo a tradição municipal dos portos asiáticos em geral. Os objetivos principais declarados da administração consistem em: criar e executar o planejamento portuário; manter e gerir as áreas portuárias e suas dependências de modo a garantir excelência nas operações; e conduzir esforços no sentido de manter o porto em perfeitas condições de uso geral. Outras tarefas como preservação da superfície navegável e estrutura de terminais específicos são mantidas por entes privados regulados pela autoridade portuária (e, em decorrência, pelo município).

Finalmente, na Coréia do Sul destaca-se o porto de Busan, o quinto porto de contêineres do mundo com movimentação superior a 13 milhões de TEUs por ano. A

gestão do sítio cabe à Busan Port Authority (BPA), criada em 2004 e responsável pelo desenvolvimento, gestão e operação do sítio portuário e áreas ao redor.

São de sua propriedade os silos, armazéns, tanques de armazenagens de combustível, os terminais de operação de cargas e passageiros. Uma nova onda de crescimento portuário está sendo tentada com a inauguração recente do primeiro terminal privado do sítio, o U-AM, criando um ambiente de cooperação entre as iniciativas públicas e privadas no porto sul-coreano.

6.2 Modelo Europeu

Ainda que se possa estabelecer semelhança entre os grandes portos da Europa, é bastante difícil delinear um modelo de gestão portuária para todo o continente. As diferentes filosofias sobre administração pública entre os povos europeus refletem-se no controle das autoridades portuárias e na gestão dos grandes sítios.

De um lado tem-se o liberalismo inglês, com o Estado praticamente retirando-se da ação e mantendo-se no posto de fiscalizador dos serviços. Em outro extremo aparece o sensível centralismo francês, unificando a atuação portuária nos termos do governo central, com suave descentralização de decisões. Em pontos intermediários estão os portos alemães (parcerias fortes entre entes públicos municipais e a iniciativa privada) e os portos holandeses (grandes portos municipais).

Assim sendo, este trabalho opta por dividir o modelo de gestão portuária europeu em quatro sub-modelos, para fins didáticos: o Modelo Inglês, o Modelo Holandês, o Modelo Alemão e o Modelo Francês. Tais modelos de gestão portuária não são os únicos presentes naquele continente, mas são retratos significativos das diversas práticas que se realizam naquela que é a segunda maior concentração de grandes portos do mundo.

6.2.1 Modelo Inglês

O modelo inglês de gestão portuária tem a singularidade de apresentar a maior parte de seus sítios portuários com gestão exclusivamente privada. Dois grandes grupos de investimento, o Associated British Ports e o Peel Ports, detém hoje praticamente todos os portos de relevância econômica do Reino Unido, à exceção do Porto de

Londres, que foi mantido sob o controle municipal, com vínculo forte com o governo nacional.

A política de privatizações da indústria portuária britânica foi baseada em cinco objetivos principais (Thomas, 1994), a maior parte deles também relevantes na venda de outros bens do estado. Esses objetivos foram: melhorar a administração; aumentar a eficiência; gerar receita para o governo; encorajar a propriedade partilhada; e reduzir o poder dos sindicatos.

[...] o foco da privatização dos portos na Grã-Bretanha está relacionado, de forma significativa, à transferência de propriedade dos portos do setor público para o setor privado. Em vários casos, companhias sucessoras do setor privado também herdaram certos direitos, deveres e obrigações estatutários anteriormente mantidos pelas autoridades portuárias (responsabilidade de fiscalização do tráfego marítimo, navegação e segurança dentro de áreas de jurisdição definidas, além de poder ter sua própria política portuária e ser responsável pelo cumprimento dos regulamentos locais) (Baird, 1999).

A fim de traçar uma análise mais profunda do modelo britânico de gestão portuária, passa este trabalho a analisar os dois grandes controladores dos portos ingleses. Após, faz-se breve descrição da gestão do Porto de Londres, que destoa do modelo local de gestão.

6.2.1.1 Associated British Ports

A Associated British Ports (ABP) é a maior controladora de sítios portuários do Reino Unido, tendo sob sua responsabilidade 21 complexos e aproximadamente $\frac{1}{4}$ de toda a movimentação marítima do país. Mantém sob sua administração os portos de Ayr, Barrow, Barry, Cardiff, Fleetwood, Garston, Goole, Grimsby, Hull, Immingham, Ipswich, King's Lynn, Lowestoft, Newport, Plymouth, Port Talbot, Silloth, Southampton, Swansea, Teignmouth e Troon.

O porto de Southampton é o principal porto britânico da costa sul e o mais representativo dentre aqueles geridos pela ABP. É dotado de dois grandes terminais de

apoio logístico, um terminal de passageiros e carros e um terminal ferroviário. A gestão exclusiva desses dois terminais está a cargo da Red Funnel, uma divisão da ABP.

Além da gestão das operações, a ABP é responsável também pela gestão dos ativos territoriais. Questões relacionadas ao uso dos terrenos portuários ao seu dispor, acordos de cessão e leasing, aconselhamento de uso e decisões sobre novas aquisições ou vendas são tratadas diretamente por uma divisão especial da ABP que também trata do planejamento territorial dos portos que administra.

A controladora é gerida por um Conselho de Diretores (Board of Directors), que tem em sua formação um presidente não-executivo, um CEO, um diretor financeiro, um diretor executivo e nove diretores não-executivos. Todos os integrantes do conselho são escolhidos dentre membros das instituições sócias da ABP.

São proprietárias da ABP: Borealis, GIC, Goldman Sachs Infrastructure Partners e a Infracapital Partners. A Borealis é um fundo de pensão dos funcionários públicos municipais da cidade de Ontário (Canadá). A GIC é uma companhia de Cingapura, criada em 1981 para gerenciar as reservas internacionais daquela cidade-estado. A GS Infrastructure Partners é um fundo de pensão gerido pela The Goldman Sachs Group, Inc. Por fim, a Infracapital Partners LP é um fundo de investimento gerido por M&G Investment Management Limited, uma companhia europeia de gestão de investimentos.

6.2.1.2 Peel Holdings

A outra grande controladora privada dos sítios portuários ingleses é a empresa Peel Ports Group, parte da Peel Holdings. Sua abrangência de gestão em território britânico alcança 10.120 hectares de terra e 9 milhões de metros quadrados de outras propriedades não relacionadas à atividade portuária. A gestão é feita de acordo com a estratégia global da controladora, e conduzida localmente em cada porto por um Diretor Executivo indicado pela própria Peel Holdings.

Estão sob sua gestão exclusiva os portos de Clydeport (porto escocês que serve o coração industrial daquele território), Heysham (entreposto comercial entre Inglaterra e Irlanda), os portos de Liverpool e Manchester (dois dos maiores centros econômicos do Reino Unido e que tem os portos interligados por um mesmo canal), além de manter terminais de operação de contêineres nos portos de Belfast e Dublin.

O porto de Liverpool é o maior ponto inglês de relacionamento e intercâmbio de carga com os EUA e Canadá. O Porto de Clydeport, na Escócia, é o principal porto

intercontinental Escocês, lidando com aproximadamente 7.5 milhões de toneladas de carga oriundas de Hunterston, Glasgow, Greenock e Ardrossan, locais que compõe sua *hinterland*.

6.2.1.3 Porto de Londres

Destoando do modelo geral de gestão portuária inglesa está o Porto de Londres. De gestão pública municipal, é considerado o segundo maior porto inglês tanto em movimentação de contêineres (53º mundial) quanto em volume total de carga (85º mundial) segundo dados da *American Association of Port Authorities* (AAPA, 2007).

O que torna este porto singular é sua localização junto ao Rio Tâmisa, um referencial para a economia e orgulho ingleses. Por isso, entendeu o governo que não seria adequado entregar à iniciativa privada a gestão de tal patrimônio cultural, fundando em 1909 a Autoridade Portuária do Porto de Londres, entidade com vínculo municipal.

A Autoridade do Porto de Londres é hoje uma entidade com financiamento próprio, que direciona e retira seus recursos de um fundo de uso exclusivo criado pelo governo britânico. São consideradas suas principais fontes de recurso as taxas de praticagem, as taxas de locação, licenciamento e manutenção de propriedades ao longo do curso do rio, e também as taxas de operação do porto.

Tem como responsabilidade principal a manutenção da segurança, navegabilidade e sanidade do Rio Tâmisa, incluindo aí a gestão do porto londrino, atuando em parceria com entidades privadas para garantir estes fatores. Desde 1988 também é responsável pela praticagem no canal do porto.

Qualquer ente privado que deseje operar no Rio Tâmisa e no Porto de Londres precisa requisitar uma licença diretamente à Autoridade Portuária. Também a destinação dos terrenos portuários (e concessão de atividades) é gerenciada por essa organização, com decisões tomadas pelo Conselho de Diretores, composto por um mínimo de sete e um máximo de doze membros escolhidos pela pelo próprio Conselho. O Conselho é presidido por um executivo eleito dentre seus membros. Abaixo do Conselho está um Diretor Executivo que encabeça toda a estrutura administrativa do Porto de Londres, conforme o quadro abaixo.

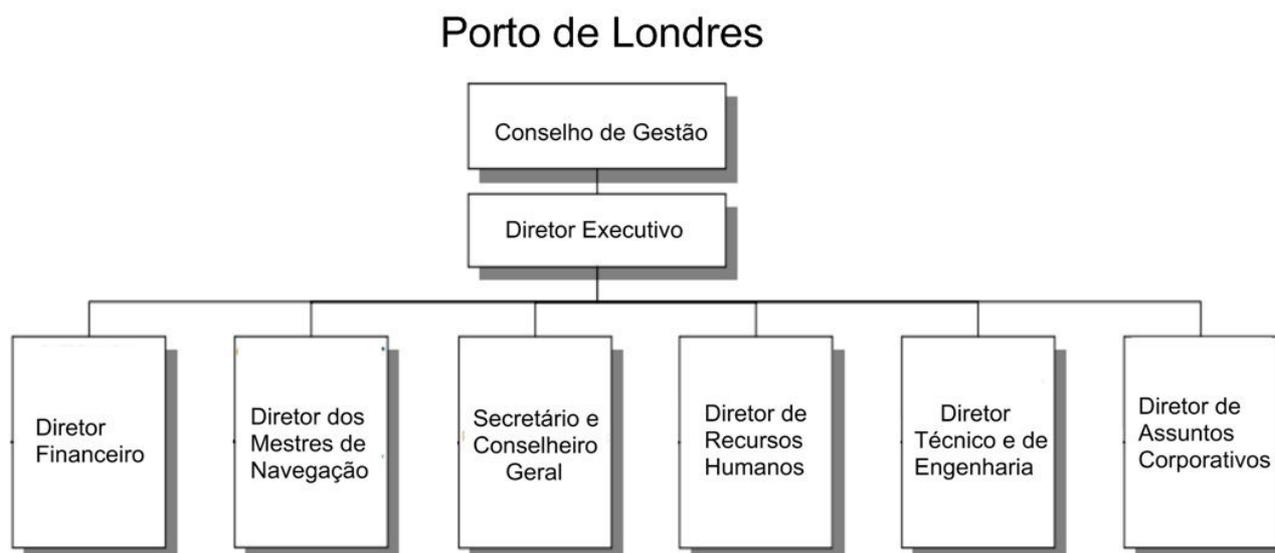


Figura 3: Estrutura Organizacional do Porto de Londres

Fonte: adaptado do site oficial do porto de Londres

6.2.2 Modelo Holandês

A Holanda figura como um dos principais atores no meio portuário mundial. Rotterdam, seu maior porto, é também o maior movimentador de cargas não localizado na Ásia, tanto em tonelagem total quanto em movimentação de contêineres. Amsterdam, capital do país, também ostenta destaque no contexto portuário europeu, sendo o 48º porto mundial em tonelagem total (dados da AAPA, 2007).

Caracteriza-se o modelo holandês de gestão portuária por uma forte ligação dos portos com os municípios que os abrigam. Os dois maiores portos, Rotterdam e Amsterdam, têm pelo menos parte da gestão executada diretamente pela administração municipal. Amsterdam ainda é um porto primariamente municipal, enquanto Rotterdam abriu parte da gestão recentemente ao Estado, mantendo o município como co-gestor.

6.2.2.1 Porto de Amsterdam

O Porto de Amsterdam é de propriedade e gestão da Cidade de Amsterdam. A gestão foi concedida ao município em 1342, embora já houvesse atividade portuária básica antes na região e a economia já se desenvolvesse em torno das atividades de troca via modal aquaviário.

A municipalidade tem a responsabilidade de gerenciar, operar e promover ações para o desenvolvimento, crescimento e empregos para sua *hinterland*. Está sob sua guarda o complexo industrial e logístico às margens do Canal do Mar do Norte, juntamente com outros operadores portuários parceiros.

Sendo o segundo maior porto da Holanda, um país que por suas pequenas dimensões tem no mar uma importante fonte de renda, o desafio da gestão do sítio de Amsterdam é manter sua política ágil, segura e ecologicamente correta que auxilie no bom fluxo de cargas e navios no porto, e conecte estas cargas rapidamente com as redes rodoviárias, aquaviárias e ferroviárias do continente.

A integração com a *hinterland* se acentua por meio das parcerias com outros portos menores e zonas de produção próximas. A fim de permitir tal integração foi composta uma organização, a Amsterdam Ports Association, da qual fazem parte as autoridades regionais e todas as companhias ativas na economia da região envolvendo os portos de Amsterdam, Beverwijk, Velsen (IJmuiden) e Zaanstad.

A área abrangida pela associação é uma região industrial e portuária com movimentação anual de aproximadamente 88 milhões de toneladas de carga, o que faz dela a quinta maior da Europa. A razão de ser da Amsterdam Ports Association (AmPorts) é promover integradamente as atividades de seus membros.

A associação não tem ingerência direta no Porto de Amsterdam, mas sim na determinação dos rumos e da estratégia da região. Uma vez que o município de Amsterdam integra a direção da associação a cooperação entre ambos está assegurada.

6.2.2.2 Porto de Rotterdam

Maior porto da Europa, o Porto de Rotterdam tinha até 2004 sua gestão completamente concentrada nas mãos da Cidade de Rotterdam. Com a alta exigência de recursos para investimento no crescimento das instalações por aumento do volume de cargas, o governo holandês decidiu retirar a exclusividade do município sobre a gestão do porto, compartilhando-a consigo.

Desta forma, em 1º de janeiro de 2004, a Autoridade Portuária de Rotterdam se tornou uma empresa estatal, com participação minoritária do município. A transformação criou as condições de investimento necessárias para a composição de estrutura direcionada aos negócios e com grande suporte financeiro e governamental.

Apesar disso, busca a Autoridade Portuária não se desvincular totalmente da municipalidade, sendo esta a razão de sua permanência na gestão da companhia, ainda que minoritariamente, garantindo a manutenção da participação da Cidade de Rotterdam nas decisões acerca de sua costa. A interação do porto com o município é considerada muito relevante para ser rompida em prol do crescimento econômico, embora tenha havido uma redução da autonomia da municipalidade sobre a estrutura após a transformação.

São obrigações da Autoridade Portuária de Rotterdam: promover a eficiência, segurança e eficácia do trabalho no Porto de Rotterdam e imediações; e desenvolver, ampliar, gerir e operar a estrutura portuária local. Para tanto, conta com um grupo de trabalho de 1200 empregados, distribuídos entre as áreas comercial, náutica e de infraestrutura.

A Autoridade Portuária de Rotterdam conta ainda com um Conselho Supervisor, que trata de seus assuntos comerciais e de relacionamento governamental. O Conselho é composto por indivíduos com experiência nas atividades portuárias, industriais, financeiras, políticas e logísticas, atendendo então aos seguintes requisitos:

- Possuir vivência empresarial, preferencialmente em logística ou indústria;
- Ter afinidade com os processos marítimos;
- Conhecer as responsabilidades das finanças corporativas;
- Ter compromisso com o município, o país e com a União Européia;
- Ter compromisso com planos de governo como o planejamento espacial, ambiental e de emprego;
- Manter atenção com a responsabilidade social da Autoridade Portuária;

6.2.3 Modelo Alemão

A singularidade do modelo alemão reside no fato de possuir ao menos um caso de bem sucedida experiência de parceria público-privada na gestão dos sítios portuários. Não se trata de gestão municipal com participação acessória da iniciativa privada, nem tampouco de mera privatização com supervisão estatal.

6.2.3.1 Porto de Hamburgo

Estrutura fundada em 1189, o Porto de Hamburgo é o maior dos portos alemães tanto em volume total de carga (23º mundial) quanto em cargas containerizadas (10º mundial) segundo dados da AAPA (2007). O total de carga movimentadas chega hoje a 140 milhões de toneladas.

O que torna Hamburgo tão singular é a gestão compartilhada entre as esferas pública e privada, num regime de Parcerias Público-Privadas (PPP) com excelentes resultados. Nessa forma de gestão, implantada desde 1970, o setor público fica responsável pela promoção e manutenção da infra-estrutura do porto: vias de acesso e saída, segurança, energia, água, manutenção do canal e calado, dentre outros. O setor privado (composto de aproximadamente 200 empresas), por sua vez, encarrega-se da promoção e manutenção dos prédios e equipamentos envolvidos diretamente nas operações.

A relação entre as empresas envolvidas na gestão do porto pode ser vista de duas maneiras distintas. Coletivamente, elas oferecem total suporte logístico para transações de exportação e importação aos clientes do sítio; individualmente, cada uma compete diretamente com as outras, garantindo vantagens aos consumidores. A regulamentação e organização inicial da atuação privada são de responsabilidade da gestão municipal.

A competição permite que os usuários desfrutem de melhor oferta de preços por serviço e de maior busca por inovação e eficiência por parte dos prestadores, conseqüências naturais da livre-concorrência. Ainda que em disputa pelos mesmos clientes, há certa complementaridade nos serviços das empresas ali presentes, assegurando cobertura total às operações.

Quanto à iniciativa pública, a gestão é coordenada pela Autoridade Portuária de Hamburgo (HPA), criada em 2005 a partir da fusão de várias outras autoridades portuárias menores que atuavam no sítio. Além das obrigações com a estrutura portuária, também trabalha a iniciativa pública com a melhoria da cidade de Hamburgo, a partir do projeto HafenCity. Engloba o projeto a construção de um terminal marítimo de passageiros, bem como a construção de escritórios comerciais, moradias e geração de 20.000 novos empregos até o término de 2010.

6.2.3.2 Porto de Bremen

O Porto de Bremen assemelha-se em gestão ao de Amsterdam, por conta de sua natureza municipal, embora com alguma interferência da esfera Federal. Para fins de gestão, criou-se uma companhia de nome Bremenports, que controla a atividade portuária na cidade desde 2002. A implantação dessa companhia representou um avanço na gestão do sítio portuário, pois permitiu a implementação de conceitos de gestão privada dentro do setor público, fazendo valer vantagens dos dois âmbitos (poder de investimento e flexibilidade nos negócios, em particular).

A companhia conta com dois órgãos essenciais, o Conselho Supervisor e o Conselho Consultivo. Ao primeiro cabe o acompanhamento das decisões tomadas e seus reflexos; ao segundo compete o aconselhamento em casos específicos que demandem conhecimento mais amplo.

É composto o Conselho Supervisor por 10 representantes, sendo quatro indicados pelo Senado Federal, três pelo parlamento municipal e mais o presidente da Câmara de Comércio local, o prefeito da cidade e o presidente do Conselho Consultivo. Já o Conselho Consultivo é formado por especialistas das companhias atuantes no Porto de Bremen, além de dois especialistas da região da Baixa Saxônia. Todos são apontados pelo Diretor Administrativo da Bremenports. O presidente do Conselho Consultivo compõe o Conselho Supervisor.

6.2.4 Modelo Francês

Ainda que não se constitua numa das principais potências portuárias europeias, a França detém pelo menos dois grandes portos, Le Havre e Marseille, ambos entre os 100 maiores do mundo tanto em movimentação de volume total quanto em cargas containerizadas. Para base de comparação, isso é superior ao desempenho brasileiro no que tange aos containeres (só Santos figura entre os 100 maiores), devendo-se considerar que o território francês é significativamente menor que o brasileiro.

A gestão dos portos franceses passou por uma grande reforma em 2008, nos mesmos moldes daquela ocorrida no Brasil durante a década de 1990. A nova legislação promoveu a transformação das antigas Autoridades Portuárias Locais em instituições denominadas “Grand Port Maritimes”, cada uma centrada em um grande porto nacional, mas com controle Estatal.

A grande reforma deu-se para:

- realinhar a missão das autoridades portuárias francesas para prioritariamente controlar a segurança de navegação, de operação e de guarda de bens;
- simplificar as complexas estruturas organizacionais existentes para lidar com processamento de carga;
- modernizar o sistema governamental de gestão portuária;
- tornar mais uniformes as políticas de comércio do país e facilitar a melhor gestão dos investimentos nas estruturas portuárias;
- buscar a integração do desenvolvimento sustentável nas metas das autoridades portuárias.

De gestão Estatal, como já indicado, as Grand Port Maritimes são encabeçadas por um Conselho Administrativo, sob fiscalização de um Conselho Supervisor. A participação local fica por conta de um Conselho de Desenvolvimento, composto por integrantes dos trabalhadores portuários, de grupos sociais e da comunidade local.

O Conselho Administrativo toma as decisões e formula as estratégias para o desenvolvimento portuário; o Conselho de Desenvolvimento traz a visão da região e sugestões e pleitos locais para a pauta; o Conselho Supervisor fiscaliza a gestão do sítio e atesta sua eficiência e eficácia.

A busca pelo desenvolvimento sustentável determinou, legalmente, que os Grand Port Maritimes franceses desempenhem obrigatoriamente os seguintes procedimentos:

- manutenção das condições de navegabilidade dos canais de Acesso aos portos;
- manutenção da segurança das cargas, das pessoas e das estruturas dentro de seus limites;
- atenção e cuidado com as propriedades que são de sua responsabilidade e com o uso que lhes é atribuído;
- gestão das áreas de preservação natural sob sua guarda;
- construção e manutenção da infra-estrutura portuária, em especial docas e áreas de apoio às operações, bem como estradas, ferrovias e canais aquaviários;
- promoção das alternativas de logística via ferrovia e canais aquaviários, em conjunto com os respectivos operadores, se houver;

- desenvolvimento e gestão das zonas industriais e logísticas do porto;
- desenvolvimento de qualquer ação que promova a utilização do porto.

É interessante perceber que o novo modelo francês acaba por assemelhar-se, na prática, ao promovido em um número significativo de terminais brasileiros: controle e supervisão centrados no Estado (no caso do Brasil, por vezes, em estados-membros da federação por tratar-se de um país de dimensões continentais), com pequena participação local.

6.3 Modelo norte-americano

Portas de intercâmbio comercial para as economias de todo o mundo, os portos do continente norte-americano figuram no terceiro posto em movimentação mundial de mercadorias, atrás dos grandes portos asiáticos e europeus. Estes sítios, em especial os canadenses e estadunidenses, mantêm grandes semelhanças em seus modelos de gestão, permanecendo a característica da gestão regionalizada, porém com uma independência ainda maior em relação ao governo federal.

Os grandes sítios norte-americanos mantêm órgãos gestores atrelados aos governos municipais e aos agentes econômicos privados atuantes na sua região de abrangência. Embora essa característica apareça também nos outros modelos estudados, é no modelo norte-americano que ela atinge seu ápice (no modelo britânico a esfera privada é mais atuante, mas existe desvinculação da esfera estatal).

Esta relativa independência em relação ao governo federal nasce do próprio modelo federativo estadunidense, com estados dotados de políticas próprias em boa parte das áreas de atuação sócio-econômica. Tal natureza explica a precocidade com que as administrações locais dos sítios portuários estadunidenses surgiram, na primeira metade do século XX.

O Canadá, por sua vez, seguiu o modelo do país vizinho em alguns aspectos, incluindo a gestão local, mas teve sua legislação a esse respeito atualizada em 1998. Para uma análise mais precisa é interessante que se descreva individualmente alguns dos sítios portuários mais importantes deste modelo, o que se faz a seguir.

6.3.1 Porto de Los Angeles

O Porto de Los Angeles está localizado na Baía de São Pedro, a apenas 20 milhas do centro de Los Angeles, sul da Califórnia (o mais rico dos estados estadunidenses). É o maior sítio portuário das Américas em termos de movimentação de mercadorias containerizadas, ocupando a 14^a posição mundial segundo dados da AAPA (2007).

Dentre seus diferenciais estão a localização privilegiada junto ao principal centro de tecnologia de todo o continente (o Vale do Silício), excelente eficiência nas movimentações de carga e, também, a preocupação com o meio-ambiente, segurança no trabalho e bem-estar dos seus trabalhadores. Neste aspecto, mantém as autoridades do Porto de Los Angeles centros de educação e recreação para que os trabalhadores e suas famílias possam gozar destas atividades.

Em termos de gestão, o Porto de Los Angeles é um departamento da cidade de Los Angeles, sob a denominação de Departamento Portuário da Cidade de Los Angeles. A gestão local é garantida legalmente via State Tidelands Trust, um regulamento que permite aos municípios gerenciar seus portos desde que tenham destinação para pesca, navegação e comércio.

Encabeça a administração portuária um comitê denominado Board of Harbor Commissioners (Comitê de Comissários Portuários), composto por cinco responsáveis apontados pelo prefeito de Los Angeles e posteriormente confirmados pelo Legislativo Municipal. A função deste comitê é apontar as direções a serem seguidas pelo Porto (a estratégia de atuação) e formular as políticas de operação do sítio portuário.

Os recursos para o funcionamento do porto são oriundos de sua própria operação, não recebendo aportes financeiros do governo. São fontes de recurso as taxas de serviço portuário como os royalties, estivagem, locação de espaços, taxa de uso do cais, praticagem, dentre outras. Sendo o dono dos espaços portuários, o Porto de Los Angeles detém o direito de alugá-los e conceder oportunidade de operação a quem julgar capaz, seguindo as regulamentações cabíveis.

No que tange à organização física e estrutural, o Porto de Los Angeles abrange 3035 hectares, com 43 milhas de cais e possui 27 terminais de carga, incluindo terminais de graneis secos e líquidos, containeres, terminal automobilístico e de carga geral. O Porto de Los Angeles também possui o mais seguro terminal de passageiros dos Estados Unidos, o World Cruise Center.

Somando esta capacidade, o Porto de Los Angeles consegue movimentar aproximadamente 190 milhões de toneladas de carga por ano, e atingiu a marca de 8.5 milhões de TEUS no ano de 2008.

6.3.2 Porto de Long Beach

O Porto de Long Beach, nos Estados Unidos, é um porto municipalizado desde 1911. O Município de Long Beach tem o direito de gerenciar e desenvolver o distrito portuário, desde que este seja destinado ao comércio, navegação, pesca e recreação. As terras são de propriedade da cidade (em nome dos cidadãos do Estado da Califórnia) e não podem ser vendidas para iniciativas privadas.

Long Beach figura como o segundo maior porto estadunidense em movimentação de mercadorias containerizadas (16º mundial) e o quarto em volume total (55ª mundial), segundo dados da AAPA (2007). É um dos grandes portos californianos, ao lado de Los Angeles, já descrito neste trabalho.

A Autoridade Portuária de Long Beach, agência pública operada pelo Município de Long Beach, é encabeçada por um Conselho de Comissários Portuários (Board of Harbor Commissioners), com cinco membros. Estes são indicados pelo prefeito da cidade e confirmados pelo legislativo municipal. A função do Conselho é criar políticas operacionais e apontar o Diretor Executivo – autoridade máxima da estrutura.

Dentre as atribuições do órgão gestor está a conservação e regulação da navegação, bem como a manutenção dos canais de acesso, luzes, marcações e bóias. Outras responsabilidades incluem a inspeção e licenciamento das embarcações comerciais e de serviço que utilizam o canal, a praticagem do canal e a operação de rebocadores.

6.3.3 Porto de Nova Iorque – Nova Jérsei

Este sítio portuário localiza-se na divisa dos estados de Nova Iorque e Nova Jérsei. É o terceiro maior porto norte-americano tanto em total de volume transportado quanto em carga containerizada, ocupando respectivamente as posições 21 (volume total) e 20 (containers) no mundo, segundo dados da AAPA (2007).

Conta com uma das autoridades portuárias mais antigas dentre os grandes portos do continente, datando seu estabelecimento de 1921. Tal qual o órgão gestor do Porto

de Los Angeles, também a Autoridade Portuária de Nova Iorque – Nova Jérsei financia suas operações somente com a renda das atividades portuárias, não contando com qualquer auxílio de esferas do governo, impostos ou taxas externas.

Embora de atuação relativamente independente, a Autoridade Portuária tem vínculo com o governo estadual dos dois estados, uma vez que cada governador aponta seis membros para a composição do Conselho de Comissários (Board of Commissioners). As indicações são chanceladas pelos legislativos estaduais antes de serem efetivadas. Este vínculo com os governos, entretanto, não tira da Autoridade a autonomia de decisões, salvo nos casos em que os governadores julgarem que dada decisão prejudique seu estado em particular e fizerem uso do direito a veto.

Quanto aos membros do Conselho de Comissários, é sua função principal agir como oficiais públicos não-remunerados por um período de seis anos, planejando e zelando pela atuação do Porto. Os encontros do Conselho são abertos ao público, e são presididos por um Diretor Executivo, apontado em votação pelos próprios membros do Conselho para capitanear as políticas do Porto e gerenciar diretamente as operações diárias.

6.3.4 Porto de Vancouver

O primeiro dos portos canadenses aqui descritos é o Porto de Vancouver. Sua organização atual data de 2008, ano em que se concretizou a unificação dos três órgãos gestores pré-existentes: a Fraser River Port Authority, a North Fraser Port Authority e a Vancouver Port Authority. Não se tratou de uma união forçada, mas sim de um estudo conjunto iniciado em 2006 que culminou com a constatação de que a fusão das três entidades poderia trazer vantagens de operação ao sítio portuário canadense.

A Autoridade Portuária de Vancouver Fraser, órgão gerado pela fusão, é responsável pelo gerenciamento, operação e desenvolvimento de todo o sítio de Vancouver. Constitui-se numa organização financeiramente auto-suficiente, assim como os portos americanos já descritos, estabelecida pelo governo canadense em janeiro de 2008, data da fusão. É embasada nos princípios do Ato Marítimo Canadense (Canada Marine Act) e tem vínculo administrativo com o Ministério dos Transportes, embora seja autônoma em suas decisões.

As decisões gerenciais são tomadas com base nos interesses locais, e predominantemente por indivíduos com conhecimento do sítio e suas características. O

Conselho de Diretores (Board of Directors) do Porto de Vancouver é composto por representantes do governo e indústria, e está encarregado de tomar decisões rápidas e compor planos de negócio compatíveis com o capital e atuação do sítio, bem como desenvolver seu crescimento e ampliar os benefícios gerados pelas operações.

O Conselho de Diretores é integrado por 11 membros, sendo um indicado pelo governo federal; um pelo governo provincial da Columbia Britânica; um pelas províncias de Alberta, Saskatchewan e Manitoba (abrangidas pelo porto); um pelo governo municipal de Vancouver; e sete por um representante dos usuários do porto. Suas responsabilidades englobam também fiscalizar as atividades do porto e agir em prol dos interesses da autoridade portuária.

Muito da gestão deste porto – assim como dos outros em solo canadense – é determinado pelo Ato Marítimo Canadense (Canada Marine Act). Estabelecido em 1998 para regular o futuro da atividade marítima do país frente à nova realidade mundial, o Ato Marítimo Canadense busca trazer competitividade aos portos canadenses, tornando-os eficientes e comercialmente orientados. O sistema de escolha e organização do Conselho de Diretores também é regido por esta legislação.

O perfil da gestão portuária no continente norte-americano é bastante uniforme, ainda que exista ligeira variação quanto à vinculação governamental de autoridades portuárias. O perfil é de organismos com visão e ação local, autônomos e sem qualquer responsabilidade por outros sítios portuários que não os da sua região. Também se destaca a sustentabilidade financeira das gestões e sua não-dependência de verbas federais ou oneração dos contribuintes para manutenção dos serviços.

7. METODOLOGIA

O presente capítulo tem como objetivo abordar a forma como será realizada a pesquisa de campo: especificar o problema e as perguntas básicas de pesquisa, definir e justificar como a pesquisa será guiada, bem como identificar o tipo de abordagem metodológica que mais se adapta às necessidades do problema de pesquisa.

7.1 Tipologia de Pesquisa

Considerando os objetivos desta dissertação, a pesquisa foi delineada como um estudo de caso, pois de acordo com Yin (2001), “os estudos de caso representam a estratégia preferida quando se colocam questões do tipo ‘como?’ e ‘por quê?’, quando o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida social” (Yin, 2001, p.18).

De acordo com a abordagem metodológica utilizada, o estudo se caracterizou como exploratório por estudar um tema ainda passível de conhecimento sistematizado (Vergara, 1997), e predominantemente qualitativo, tendo em vista o caráter do tema escolhido e os procedimentos utilizados na coleta das informações e na análise dos resultados. Segundo Richardson (1999), a abordagem qualitativa auxilia no entendimento da natureza de um fenômeno sobre o qual não se pretende numerar ou medir unidades e categorias homogêneas, mas compreender suas características ou especificidades.

7.2 População e Amostra

A população de pesquisa compreendeu os entes responsáveis pela gestão portuária de Itajaí/SC, bem como entidades representativas da sociedade civil da cidade. Considerando os aspectos metodológicos, foram selecionados pelo critério de relevância e disponibilidade dois entes representativos do meio portuário (Superintendência do Porto e OGMO) e dois entes representativos da sociedade civil local (Associação Comercial e Industrial de Itajaí – ACII e Observatório Social do Vale do Itajaí).

7.3 Técnica e Operacionalização da Coleta de Dados

O nível de análise utilizado neste estudo é o organizacional, e a unidade de análise é o Porto de Itajaí. A opção por utilizar este porto para o estudo foi feita em função da natureza única da gestão ali existente: é o único porto marítimo municipalizado do Brasil, uma realidade que é a tendência mundial.

A pesquisa é exploratória e qualitativa, e transcorreu no período de novembro/2008 à setembro/2009, com intervalos neste ínterim por conta dos problemas naturais enfrentados na localidade estudada.

Foi utilizada a entrevista semi-estruturada para a coleta de informações (Apêndice A). Buscou-se entrevistar o diretor de mais alto posto em cada uma das organizações. Isto foi possível no Observatório Social do Vale do Itajaí e no OGMIO. Na ACII o diretor entrevistado foi o segundo no comando, já que o de maior posto encontrava-se inacessível. Quanto à Superintendência do Porto as informações tiveram de ser tomadas junto ao setor de atendimento ao público e por meio de materiais fornecidos pela organização, que continham visões oficiais do órgão.

Não tendo sido permitida a gravação ou anotação na íntegra das entrevistas, registrou o pesquisador apontamentos mais relevantes sobre cada entrevista, estando estes anexados nesta dissertação (Apêndices B, C e D).

Houve também a consulta bibliográfica e documental, abrangendo literatura estrangeira, nacional, legislação portuária, apresentações nacionais e internacionais e informações informais passadas por atores portuários. Foi realizada também a visita técnica do objeto de estudo, permitindo conclusões observacionais.

7.4 Limitações da pesquisa

A limitação mais evidente nesta pesquisa é a existência no Brasil de apenas um porto marítimo de grande porte com gestão municipal, o que limita a capacidade de avaliar o modelo. A existência de mais portos municipais poderia conduzir a uma visão mais aprimorada do que deriva do modelo em si e o que deriva das condições peculiares da cidade única estudada e seu porto (no caso Itajaí).

Outra limitação existente foi a relativa escassez de literatura nacional a respeito do tema. A gestão portuária brasileira é ainda muito mais política do que técnica, e quando levada ao patamar técnico continua sendo praticada muito mais por engenheiros do que por administradores (ainda que a atividade envolva características que são mais

apropriadas ao segundo do que ao primeiro). O progresso da pesquisa sobre o tema no Brasil tende a suavizar esta limitação para pesquisas futuras, em concomitância com a modernização de nossa gestão e a formação de administradores portuários propriamente ditos.

Por fim, o desastre natural ocorrido em 2008 (portanto logo no começo da pesquisa) eliminou a possibilidade de dados mais atuais sobre o porto e a cidade, que passaram a operar e existir num regime de exceção. Embora seja algo imprevisível e incontornável, certamente prejudicou as análises mais pontuais sobre a realidade atual (a pesquisa teve de valer-se de histórico e da colaboração de entes que estavam bastante comprometidos com a reconstrução, o que lhes restringiu na maior parte das vezes a possibilidade de colaboração com a pesquisa).

8. Apresentação e discussão dos resultados da pesquisa

8.1 O Modelo Brasileiro

8.1.1 Panorama legal brasileiro pré Lei de Modernização dos Portos

Os portos brasileiros, desde o início da colonização do território nacional, sofreram com o descaso e a falta de prioridade por parte da Coroa Portuguesa. Apenas em 1808, com a abertura dos portos para as nações amigas, é que as estruturas portuárias brasileiras passaram a receber a atenção governamental devida, posto que foram mecanismos imprescindíveis para o abastecimento do território nacional em franco crescimento.

Após a intervenção imperial nos portos no século XIX, somente no ano de 1933 o Brasil teve uma intervenção estatal nas estruturas portuárias. Nesta data criaram-se as chamadas Delegacias de Trabalho Marítimo (DTM), objetivando disciplinar e prestar serviços neste setor.

O advento da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), por outro lado, trouxe maior cobertura ao ramo portuário, dedicando duas seções inteiramente ao seu regramento quanto à mão-de-obra, sem, porém, abordar diretamente estruturas e outras faixas que as compõe.

Apenas nas décadas de 60 e 70, com a tomada pelo poder pelo regime militar, é que abordagem mais intervencionista foi adotada em relação ao litoral brasileiro, posto ser zona de conflito potencial, assim o sendo, conseqüentemente, os portos.

Desta forma, reforçou-se o poder das DTM na orla, dando-lhes poder de polícia realmente, podendo inclusive afastar trabalhadores arbitrariamente, se assim julgasse correto, em defesa da “segurança nacional e do regime”.

Apesar disso, também os trabalhadores portuários receberam alguns direitos antes exclusivos das demais categorias laborais, como as férias remuneradas, 13º salário, repouso semanal remunerado, regulamentação da atividade de bloco, novas regulamentações para a vigilância, dentre outros direitos.

O Decreto-Lei 5, de 1969, tentou concretizar a unificação das atividades de estiva e capatazia, sendo embrião da multi-funcionalidade até hoje não implantada realmente.

Ainda em 1969 criou-se a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam), substituindo então o Conselho de Marinha Mercante. Esta entidade editou, já em 1984, a Resolução 8179, que rege a remuneração e composição das equipes de trabalho, já denominadas “ternos”, sendo este regulamento aplicado até hoje de maneira prática.

Em 1975 o governo criou a PORTOBRÁS (Empresa Brasileira de Portos S/A), na tentativa de gerenciar de maneira mais eficiente os serviços portuários nacionais, atitude relacionada com as políticas de eficiência e descentralização presentes no Decreto-Lei 200/67, que dispunha sobre a organização da administração federal, diretrizes para reforma administrativa e outras providências.

Em 1985, o Decreto 90.927 deu às DTM o controle do rodízio e assiduidade dos Trabalhadores Portuários Avulsos (TPAs), com condições de permanência nos quadros (número de faltas, rendimento...). Cabe aqui explicitar o que torna estes trabalhadores distintos de outras categorias: o regime de trabalho dos TPAs lhes concedia a exclusividade na contratação para as operações portuárias. São requisitados sempre em conjuntos de até oito trabalhadores denominados “ternos” e sua escala é feita por um sistema de rodízio administrado hoje pelos OGMOS. Antes esse sistema era gerido pelos próprios sindicatos de cada categoria de TPAs.

A Constituição Federal de 1988 mudou esta organização social e laboral do meio portuário, ao tornar os sindicatos desvinculados do Estado, além de permitir aos TPAs uma série de novos direitos comuns aos demais trabalhadores. Estas alterações culminaram com a extinção das DTM no ano de 1989. Tal atitude acabou prejudicando o setor, pois a lacuna de fiscalização criou caos e poder excessivo dos sindicatos.

Finalmente, em 1993, no intento de solucionar os problemas criados pelas regulamentações anteriores, o governo editou a Lei 8.630, chamada Lei de Modernização dos Portos, iniciando assim nova fase do comércio exterior brasileiro.

8.1.2 A atual gestão portuária brasileira

O sistema portuário brasileiro era gerido inteiramente, até 1990, pela PORTOBRÁS. As reformas promovidas pelo presidente Fernando Collor de Mello na política de comércio exterior brasileiro demandaram também uma reforma da gestão dos portos, uma vez que por estes é que passaria a maior parte do resultado da nova política.

Com o fim da Portobrás a gestão do sistema portuário nacional ficou a cargo do Ministério dos Transportes, que delegava este poder para as Companhias das Docas. (Calazans, 2000). Porém, a efetiva transformação da gestão portuária brasileira aconteceu somente com a promulgação pelo presidente Itamar Franco da Lei 8.630/93, conhecida como Lei de Modernização dos Portos. (Benitez e Pereira, 2008)

Conforme Manteli (2001) a modernização teve como primeiro impacto positivo na gestão portuária a conscientização dos gestores de que seus portos não eram apenas ponto de transferência de mercadorias, constituindo-se como o mais importante elo de cadeia logística internacional, além de acumular as já discutidas atribuições de ponto de contato entre diferentes culturas, pessoas e suas respectivas *hinterlands*.

A principal transformação que a Lei de Modernização dos Portos promoveu foi a permissão para o ingresso do setor privado na gestão dos terminais portuários, a partir do regime de concessão. A efetiva aplicação deste novo dispositivo se deu em 1995, com o lançamento pelo Governo Federal do chamado Programa de Privatização nos Portos.

Tal programa permitiu que as autoridades portuárias se isentassem de gerir as operações, ficando ao seu cargo apenas a infra-estrutura e o planejamento mais amplo do sítio portuário. Segundo explica Maia (1999), sob a responsabilidade das autoridades portuárias mantiveram-se apenas a promoção, fiscalização, preservação do meio ambiente e gestão comercial.

O impacto transformador da nova legislação ainda retirou da autoridade portuária o papel de gestão de mão-de-obra, criando novo organismo responsável, o Órgão Gestor de Mão-de-obra (OGMO). Este organismo, implantado em cada um dos sítios, com jurisdição localizada e formado pelos solicitantes da mão-de-obra portuária, serviu para qualificar os prestadores de serviço, organizar as escalas de trabalho, moralizar a mão-de-obra e sua relação com os contratantes e também para combater o grande poder dos sindicatos portuários, que até então causavam constantemente tumulto e dano às operações.

Também a administração do porto (ou autoridade portuária, outra denominação utilizada) deixou de ser uma voz única e intocada na gestão dos sítios portuários a partir do movimento de modernização do setor. Há uma estrutura administrativa responsável por cada sítio portuário ou conjunto destes, executora e fiscalizadora das operações (no caso de Itajaí, por exemplo, tem-se a Superintendência do Porto de Itajaí). A Administração do Porto divide responsabilidades com um Conselho de Autoridade

Portuária (CAP), órgão de planejamento e regulamentação único para cada sítio, contando com a participação e poder de expressão do próprio Poder Público, trabalhadores, usuários e donos de cargas portuárias ou prepostos.

A Lei de Modernização dos Portos define a responsabilidade de atuação de cada um destes órgãos. Pode-se perceber na divisão que os CAP são as figuras responsáveis pela determinação de rumos e realidades dentro dos portos, enquanto a Administração Portuária fica com a responsabilidade de por em prática e fiscalizar os planos traçados pelos CAP. Legalmente a responsabilidade e poder de cada uma destas estruturas são assim definidos:

- Conselho de Autoridade Portuária - CAP:

- baixar o regulamento de exploração comercial do porto;
- homologar o horário de funcionamento do porto;
- opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
- promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;
- fomentar ação industrial e comercial no porto;
- zelar pelo cumprimento das normas de defesa da livre-concorrência;
- desenvolver mecanismos para atração de cargas;
- homologar os valores das tarifas portuárias;
- manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária;
- aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;
- promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;
- assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;
- estimular a competitividade;

- indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal;
- baixar seu regimento interno;
- pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto;
- estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema “roll-on–roll-off”.

- Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

- cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão¹;
- assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;
- pré-qualificar os operadores portuários;
- fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;
- prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária - CAPE ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra - OGMO;
- fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;
- fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;
- adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;
- organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;

¹ Regime surgido com o movimento de modernização portuária brasileira que permite que o Estado entregue para a iniciativa privada, por tempo determinado, terminais portuários para que sejam operados e explorados economicamente, desde que correspondam às condições estabelecidas em contrato (geralmente as condições envolvem obrigações de investimento e manutenção dos terminais e facilidade de acesso aos usuários).

- promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessem o porto;
- autorizar, previamente ouvida as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na movimentação considerada prioritária em situação de assistência e salvamento de embarcação;
- suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;
- lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;
- desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária - CAP;
- estabelecer o horário de funcionamento do porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público;
- estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;
- delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;
- estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;
- estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto;
- delimitar a área de alfandegamento do porto;

- organizar e sinalizar os fluxos de mercadorias, veículos, unidades de cargas e de pessoas, na área do porto.

A nova legislação, a partir do programa de privatizações, abriu também a possibilidade da criação de terminais de uso privativo (mistos ou de carga própria) e de terminais de uso público. Os primeiros constituem-se em terminais particulares para que empresas que dependam das estruturas portuárias possam instalar e manter suas próprias estruturas e eventualmente sublocar as mesmas. Os terminais públicos, por sua vez, têm gestão pública de estrutura e superestrutura, embora, no Brasil, tenham movimentação bastante inferior aos terminais da iniciativa privada.

Além de todas estas mudanças, alguns fatores relevantes para a modernização portuária finalmente foram desenvolvidos após o processo de reestruturação iniciado com a Lei de Modernização dos Portos:

- condições dos cais;
- disponibilidade de áreas de estocagem;
- capacidade dos equipamentos para receber grandes embarcações;
- rede de suporte logístico disponível no sitio portuário;
- proximidade com centros produtivos e/ou consumidores de bens e serviços;
- rede de suporte aos recursos humanos e tripulação em geral;
- manutenção e ampliação dos calados dos canais de acesso;
- ampliação dos berços de atracação;
- aprimoramento dos serviços de apoio, como a praticagem.

Grande reflexo positivo da nova realidade foi que a movimentação ferroviária no interior dos portos, quando presente, começa a ser fomentada cada vez mais pelo terminal, racionalizando custos logísticos e gerando ganhos para todos os envolvidos. Este avanço está sendo possível por parcerias entre o agente controlador do terminal e o controlador das linhas férreas, com efeitos bastante satisfatórios aonde a experiência vem sendo aplicada.

Exemplo prático disto é a integração do terminal marítimo e da malha ferroviária no Porto de Rio Grande – RS, a partir de uma parceria entre o ente privado detentor da

concessão do terminal Marítimo – Tecon Rio Grande S/A – e o ente privado detentor da concessão da malha ferroviária da região sul do Brasil – América Latina Logística. A integração permite que a carga containerizada seja levada mais rapidamente e com menor custo para seu destino final, sem a necessidade de movimentações adicionais via modal rodoviário.

Para cumprir com o papel de formador de políticas para o setor, o Ministério dos Transportes, em parceria com o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – Conit, providenciou a criação de um novo ente para permitir a implementação das políticas setoriais criadas no âmbito do ministério. Assim, em 2001, foi criada a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, com os seguintes objetivos:

- regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário;
- regular, supervisionar e fiscalizar as atividades de exploração da infra-estrutura portuária e aquaviária exercidas por terceiros;
- garantir a movimentação de pessoas e bens dentro dos padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas. (Benitez e Pereira, 2008).

Finalmente, em 2007, já no mandato do presidente Luis Inácio Lula da Silva, houve a criação de secretaria especializada, com *status* de ministério, para lidar especificamente com as atribuições deste com relação ao setor. A Secretaria Especial dos Portos – SEP foca ações do governo brasileiro no desenvolvimento portuário e já em 2009 mostra resultados, com um acréscimo nos investimentos anuais no setor bastante acentuado, além de trazer a tona o debate sobre os gargalos logísticos do território nacional (Álvares, 2008).

Ainda que o maior ganho com a transformação na gestão portuária brasileira tenha sido a permissão de concessão de portos para a iniciativa privada, mesmo os portos mantidos públicos tiveram ganho de produtividade. Logo após o princípio do processo de transformação, entre a extinção da Portobrás em 1990 e o ano de 1995, com o efetivo começo das concessões, a movimentação nos portos públicos apresentou um crescimento de 38% (Maia, 1999).

Esta peculiaridade pode ser compreendida pela ampliação da movimentação de carga geral neste mesmo período, uma carga que é quase que exclusiva dos terminais

públicos. A reorganização e redesenho da gestão portuária nacional, mesmo em seu início, já geravam ganhos para o antes obsoleto e moroso porto público (Maia, 1999).

Os reflexos desta modernização podem ser sentidos no crescimento do setor, com 95% das mercadorias que entraram e saíram do país em 2008 passando pelos portos, movimentando mais de 735 milhões de toneladas de carga.

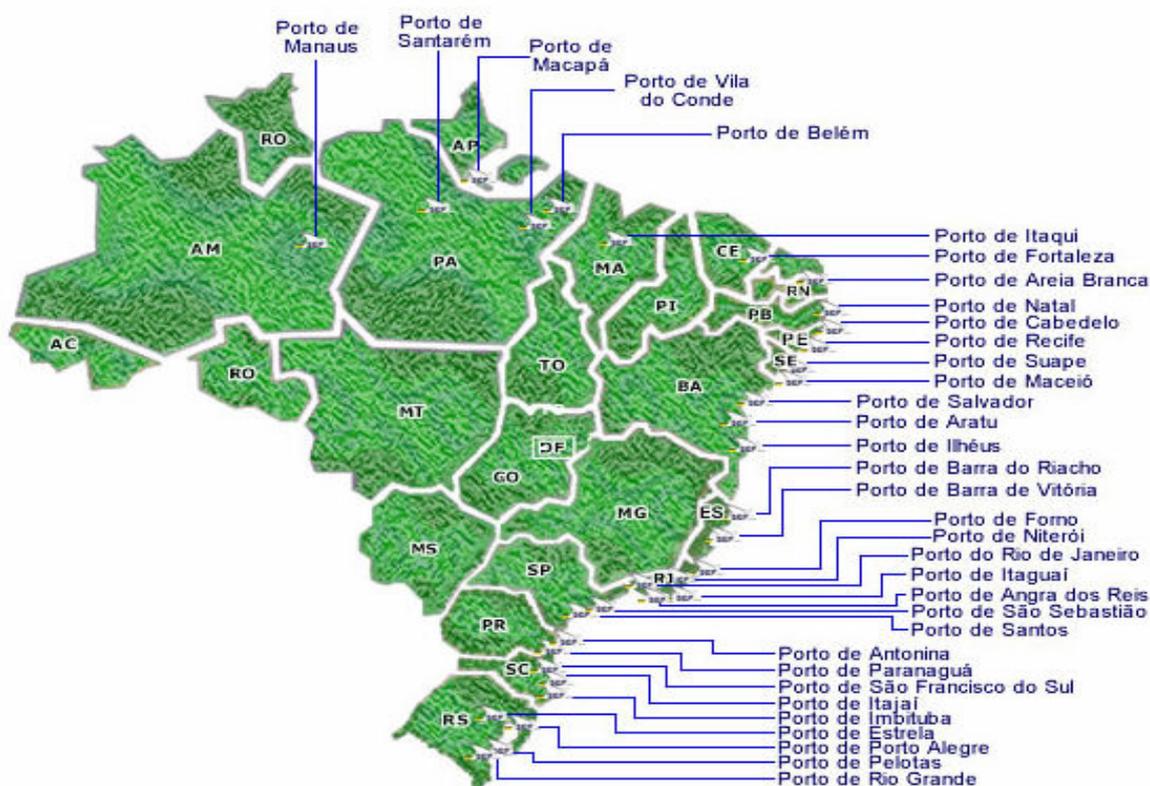


Figura 4: Portos brasileiros

Fonte: Secretaria Especial de Portos (SEP), 2009

É relevante perceber que se dá esse sucesso apesar das práticas brasileiras pós-modernização não estarem completamente em uníssono com o costume mundial – principalmente a questão da gestão local dos sítios (o país apresenta apenas um sítio portuário municipal).

De maneira geral, pode-se detalhar assim a nova estrutura de gestão dos portos brasileiros: de um lado está o Ministério dos Transportes, atuando através do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT). O DNIT, uma autarquia criada em 2002, tem como atribuição executar a política brasileira de transportes. Tem atuação estendida também pelos outros modais de transporte, mas no que tange ao modal aquaviário teve seu poder restrito basicamente às vias fluviais e

lacustres com a criação da Secretaria Especial dos Portos (SEP) em 2007, para gerir os sítios portuários brasileiros.

Manteve, apesar disso, poder de manifestação e fiscalização sobre as vias marítimas, especialmente no que tange à encomenda de pesquisas técnicas. O comando do órgão fica a cargo de um Conselho Administrativo e de sete diretores nomeados pelo Presidente da República. Os recursos para sua manutenção são oriundos do Governo Federal.

A Secretaria Especial de Portos (SEP), por sua vez, não têm vínculo com o Ministério dos Transportes, estando ligada diretamente à Presidência da República e contando com *status* equivalente ao de ministério. Nasceu a partir da determinação do governo federal de recolocar o sistema portuário marítimo brasileiro em prioridade para a estratégia de crescimento do país, e dispõe em sua estrutura de duas subsecretarias e de um órgão de pesquisas técnicas, o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias. Ainda que alocado à estrutura da SEP, tal instituto mantém vínculo com o DNIT e o Ministério dos Transportes, podendo ser requisitado por estes para prestação de consultoria.

Quando de sua criação, herdou a SEP as competências referentes a portos marítimos e a portos outorgados às antigas Companhias Docas (estruturas administrativas que geriam alguns portos nacionais), que antes estavam entregues ao Ministério dos Transportes e ao DNIT. Atualmente a Secretaria Especial dos Portos atua no sentido de:

- formular políticas e diretrizes desenvolvimentistas para os portos sob sua responsabilidade;
- promover tudo que estiver a seu alcance para apoiar o desenvolvimento da infra-estrutura portuária marítima e dos portos outorgados;
- participar ativamente do planejamento estratégico do setor portuário e dos planos de outorga;
- estabelecer aos portos marítimos a prioridade de dragagem e seus pormenores (profundidade, necessidade de ampliação, dentre outros detalhes);
- trabalhar na elaboração do Plano Nacional Estratégico dos Portos – PNE/PORTOS, já em desenvolvimento.

Ainda existe no âmbito nacional a Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, criada em 2001. A ANTAQ a princípio não possui foco nos sítios portuários, tendo a maior parte de suas responsabilidades ligadas aos prestadores de serviços de transporte aquaviário (regulação, fiscalização, pesquisa, autorizações de operação).

Ocorre que lhe foram conferidos também poderes que de fato incidem sobre os sítios e suas infra-estruturas, e mesmo sobre as Autoridades Portuárias locais. Dentre estes poderes destacam-se:

- a elaboração e edição de normas e regulamentos relativos à prestação de serviços de transporte e à exploração da infra-estrutura aquaviária e portuária;
- a aprovação das propostas de revisão e de reajuste de tarifas encaminhadas pelas Administrações Portuárias, após prévia comunicação ao Ministério da Fazenda;
- o estabelecimento de certas normas que devem ser observadas pelas autoridades portuárias, quase que na totalidade sobre prestação de serviços;
- a autorização de construção e a exploração de terminais portuários de uso privativo.

Esta é a estrutura federal. No âmbito estadual têm-se ao menos três órgãos principais que interferem em maior ou menor grau na gestão portuária: as Administrações dos Portos (também denominadas Autoridades Portuárias), os Conselhos de Autoridade Portuária e os OGMOs.

Apesar dos problemas ainda existentes e da aparente complexidade organizacional surgida com a divisão da gestão, a nova legislação, além de gerar choque de progresso, incentivou a proatividade de agentes antes inertes. Desta forma, as operações de carga e descarga dos navios, a movimentação da carga dentro dos terminais, a armazenagem e o recebimento e despacho estão sendo completamente transferidos para os novos operadores privados. Torna-se fundamental que o processo de reforma do papel estatal nos portos seja concluído, de modo a não permitir que o

Brasil acabe fora das rotas comerciais mundiais por problemas de gestão e morosidade governamental.

8.2 O Caso da gestão portuária no município de Itajaí

8.2.1 O Município

O município de Itajaí localiza-se no litoral norte do estado de Santa Catarina, na região sul do Brasil, e possui cerca de 169.927 habitantes (IBGE, 2008). Parte integrante das terras que cabiam aos portugueses na época do Tratado de Tordesilhas (1494), foi ocupado pelos colonizadores somente a partir de 1658, por iniciativa de João Dias de Arzão, que conseguiu com a Coroa Portuguesa o direito de manter na região dos rios Itajaí-Açu/Itajaí-Mirim um lote colonial, em regime de sesmaria (modalidade legal do império português que permitia a distribuição de terras para particulares desde que destinadas à produção).

Após a concessão do lote, estabeleceu na localidade moradia de modo a basear suas operações de exploração mineral, sem, no entanto, desejar criar um povoado ao redor. A busca de minerais por parte do pioneiro restou infrutífera, o que momentaneamente desincentivou novas explorações naquela área.

Embora José Dias de Arzão tenha sido o primeiro homem-branco a tentar fincar raízes ali, diversos povoados indígenas já estavam estabelecidos naquelas terras, tendo gradualmente perdido esses domínios à medida em que colonizadores brasileiros e portugueses interessaram-se pela região. Os índios em questão eram os Caigangues, antigo grupo Tapuia, hoje conhecido por Xokleng, e os Carijós, residentes à beira-mar, mas que já se encontravam em decadência à época da chegada dos brancos.

A influência dessas comunidades indígenas pode ser percebida no próprio nome do município de Itajaí (derivado da palavra tupi “Tajahy” - "Rio dos Taiás" - uma planta comestível da família das aráceas) e na denominação dos rios Itajaí-Açu e Itajaí-Mirim (Grande e Pequeno, respectivamente).

Nos anos que se seguiram à tentativa de José Dias Arzão, a colonização da região se deu em busca da extração de madeira, muito abundante e de cultivo fácil no local. Esta atividade foi exercida sem qualquer controle no seu princípio, tendo o potencial dano ao recurso sido alvo de ação da Coroa Portuguesa no final do século XVIII, restringindo os cortes mais nobres apenas para a própria Coroa.

Para o extrativismo madeireiro eram utilizados em larga escala os escravos, porém houve também a fixação na região dos primeiros açorianos. Com o desenvolvimento dos cortes de madeira deu-se uma grande corrida econômica na região, gerando uma ocupação quase total da Foz do Itajaí no começo do século XIX.

Com o progresso da atividade madeireira, foi feita em 1820 a primeira tentativa de criar-se uma colônia formalmente estabelecida na região. Tal tarefa foi entregue ao carioca Antônio Menezes Vasconcelos de Drummond, um madeireiro que atuava na região a serviço da coroa. A autorização imperial para implantação de uma colônia em duas sesmarias junto ao Itajaí-Mirim acabou não sendo levada além dos estudos preliminares, pois, à época, a corte portuguesa acabou retornando à Europa, dificultando o apoio ao empreendimento e inviabilizando a continuidade do mesmo.

Apesar de não constituírem uma colônia formalmente estabelecida os já numerosos moradores da região mantinham intenso comércio - entre si e com outros povoados litorâneos - no princípio do século XIX. Um dos viajantes que executavam este comércio, o português Agostinho Alves Ramos, viu na localidade potencial para crescimento e em 1824 deu início ao bem sucedido processo de criação de um povoado a partir da fundação do Curato do Santíssimo Sacramento, ao redor do qual diversas habitações começaram a ser criadas.

Agostinho Alves Ramos faleceu em 1853, não tendo presenciado a emancipação do povoado que criou. O processo de emancipação teve início por iniciativa de um grupo de moradores e foi aprovado pela Assembléia Provincial de Santa Catarina com a Resolução nº 464, de 04 de abril de 1859. O Município foi oficialmente instalado em 15 de junho de 1860.

Ao longo da história cinco grandes enchentes marcaram a comunidade, em 1880, 1911, 1983, 1984 e a mais recente em 2008. A mais recente atingiu 85% do município e danificou bastante a atividade econômica da região, tendo prejudicado inclusive a operação portuária – houve a destruição de parte da estrutura de atracação e operação de navios. A cidade ainda recupera-se deste desastre.

Com o término do ciclo madeireiro Itajaí passou a buscar alternativas econômicas, tendo logrado êxito em atuar no segmento portuário (principal porto de contêineres de Santa Catarina e maior exportador de frios do Brasil), comércio, prestação de serviços, turismo e indústria.

Hoje atuam no município, ligadas ao porto, empresas como Petrobrás, Ford, Perdigão, Sadia, Proimport, Brasfrigo, Braskarne, Seara, Arfrio, Arteplas, Refribras,

Fischer, Detroit, Assolan, Bunge, Sundown, Votoran, Gomes da Costa, MultiLog S.A, Weg, Cargill, Klabin, Cugnier, Italages Termo-Vidros, Standard, Sideraço, Embrediesel Embreagens do Brasil, dentre outras.

8.2.2 O Modelo de Gestão Portuária de Itajaí

Embora existam registros históricos de atividade portuária em Itajaí desde 1816, as primeiras obras de implantação de estrutura operacional no sítio tiveram início em 1906, culminando com a inauguração, em 1914, de 700 metros de Molhe Sul – obra que melhorou a navegação no canal de acesso.

Com a melhoria das condições estruturais do canal começaram a ser feitas obras de estrutura de operação das embarcações. No ano de 1938 registrou-se a inauguração do primeiro berço de atracação, de concreto armado, com 233 metros de comprimento. Ergueu-se também, em anexo, um armazém para os produtos a serem operados neste berço, o que viabilizou o começo oficial das atividades do Porto de Itajaí. O segundo berço data do começo da década de 1950, tendo o terceiro dos berços sido inaugurado em 1956 junto com um frigorífico pesqueiro, começando a vocação para a exportação de aves congeladas do porto, uma de suas principais atividades hoje.

Apesar de já operacional na década de 50, Itajaí só teve regulamentada sua área de Porto Organizado em 1966, com a instalação da Junta Administrativa do Porto de Itajaí, subordinada ao Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (Decreto Federal 58.780/66). Antes dessa ação a administração era feita pela Inspetoria Fiscal dos Portos de São Francisco do Sul e Itajaí, antiga 17ª Inspetoria Fiscal dos Portos (Santos, 2001).

A responsabilidade pela gestão do porto foi novamente transferida em 1976, quando se deu a criação da Portobrás e a reformulação administrativa dos portos brasileiros. A contínua mudança na gestão dos portos indicava o despreparo e amadorismo na gestão das estruturas, o que refletia negativamente na economia nacional.

A curta existência da Portobrás chegou ao final no começo da década de 1990, quando ocorreu uma nova reorganização da gestão portuária brasileira. Houve a vinculação do setor ao Ministério de Infra-Estrutura, a partir do surgimento do Departamento Nacional de Transportes Aquaviários. Também se deu o ressurgimento

do Ministério dos Transportes, que futuramente iria assimilar a responsabilidade do Ministério da Infra-Estrutura com relação à gestão portuária.

A mais marcante e positiva mudança dessa época para todos os portos, em especial para Itajaí, foi o advento da já discutida Lei 8.630/93 (popularmente chamada de Lei de Modernização dos Portos). Essa legislação permitiu que os portos nacionais pudessem ter seus terminais concedidos à iniciativa privada, aliviando a máquina pública e, simultaneamente, injetando novas práticas e recursos no até então precário sistema portuário nacional.

A entrada efetiva do Brasil no comércio internacional acabou desvelando a carência que seus portos apresentavam, tanto em estrutura quanto em gestão. Embora o problema já fosse conhecido por um grupo restrito de pesquisadores, a grande sociedade só tomou ciência da necessidade de modernização pela imprensa, que passou a ressaltar a urgência de mudanças.

Outro dos elementos benéficos e transformadores do movimento de modernização dos portos brasileiros, que se refletiu diretamente em Itajaí, foi o processo de descentralização de gestão dos sítios. O repasse da responsabilidade de gestão para estados e municípios possibilitaria maior agilidade e especificidade nas decisões e planejamentos, ações de grande relevância dada a precariedade do sistema e os recursos que seriam investidos na melhoria.

A promessa de transferência de gestão para estados e municípios fez com que provisoriamente o porto de Itajaí ficasse sob responsabilidade da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp, também administradora do maior porto brasileiro, Santos), até que se criassem condições para que o estado de Santa Catarina assumisse a gestão.

A transição se estendeu mais do que o previsto inicialmente e as dificuldades enfrentadas pelo Porto de Santos tomavam toda a atenção e recursos da Codesp, deixando Itajaí num papel secundário na concepção da gestora. Frente a este panorama em 1995 a comunidade portuária de Itajaí, em conjunto com a prefeitura municipal e com apoio do governo do estado de Santa Catarina, deu início a um movimento de desvinculação da Codesp, com a finalidade de permitir ao porto um crescimento à altura de seu potencial.

A troca de governo no estado de Santa Catarina, em 1995, acabou colocando a reorganização do porto de Itajaí em segundo plano para o ente estadual. Dada a emergência da situação e o temor de se perder a oportunidade de assumir a gestão do

sítio a comunidade de Itajaí e outros órgãos apoiadores mobilizaram-se em torno da idéia do próprio município assumir o porto no lugar do estado de Santa Catarina, possibilidade que a legislação do movimento de modernização dos portos contemplava.

A pressão deu resultado e ainda em 1995 o Ministério dos Transportes deu sinal verde à idéia da comunidade local de assumir a gestão do porto. Criou-se, então, a Administradora Hidroviária Docas Catarinenses (Ahdoc) a partir de um convênio entre Ministério dos Transportes com o Município de Itajaí, no intuito de começar a descentralização das atividades de administração do porto.

Finalmente, no ano de 1997, o município assumiu a totalidade da gestão do sítio portuário, inicialmente por um período de 25 anos, com possibilidade de renovação por outros 25 anos. A estrutura criada pela municipalidade para a gestão do porto foi a Superintendência do Porto de Itajaí, uma autarquia municipal. O grande crescimento que se seguiu comprovou os benefícios da municipalização.

A primeira das ações de transformação implantadas pela gestão municipal do porto foi a priorização das movimentações de carga RO-RO (Roll on - Roll off – veículos) e de operação de carga totalmente containerizadas. Essa preferência de operações se deu pela maior agilidade nesses processos e possibilidade de uma maior rotatividade no uso dos berços de atracação, com conseqüente ganho maior de recursos.

Houve também o pedido para que a Receita Federal realizasse o alfandegamento da área retroportuária de Itajaí (estrutura de apoio e armazenagem), o que permitiu maior agilidade nos processos pós-descarga, gerando ganhos tanto para o porto quanto para os usuários.

O processo de concessão de um dos terminais de contêineres para a iniciativa privada também viabilizou o desenvolvimento rápido das operações portuárias. O grupo vencedor da concorrência pública pelo terminal constituiu o TECONVI, com a promessa registrada em contrato de investir ao menos US\$ 40 milhões no terminal portuário em equipamentos, área retro portuária, reforma de instalações e obras complementares, com vistas a elevar a produtividade e modernizar as operações. Com a intermediação do município foi firmado também acordo de remuneração fixa por contêiner com os sindicatos locais.

As transformações foram bem sucedidas e o porto de Itajaí foi, até 2008, o segundo maior porto brasileiro em movimentações de mercadoria containerizada (Cargo Systems, 2008), posição que poderá ser perdida devido a grande quebra gerada no

desastre natural de 2008, que destruiu dois berços de atracação, danificou outro e prejudicou um grande número de equipamentos.

O perfil atual do Porto de Itajaí é de um porto exportador (67% das cargas, segundo dados da própria Superintendência), com os 33% restantes representando importação. Isso condiz com a realidade da *hinterland* a qual o porto serve: Santa Catarina é um estado de vocação exportadora, tanto no segmento avícola quanto moveleiro e outras vocações. A gestão do porto gerou ganhos também ao próprio município, segundo estudo de Benitez e Pereira (2008), que indicou forte correlação entre as receitas da prefeitura municipal e a movimentação portuária de longo curso e de contêineres.

De maneira geral pode-se compreender a estrutura da gestão municipal do sítio de Itajaí da seguinte maneira: os vínculos com as estruturas federais de gestão - ANTAQ, SEP e DNIT - mantêm-se intactos. Também o OGMO local foi pouco influenciado pelo processo de municipalização, uma vez que é uma composição que transcende as esferas públicas, sendo por elas apenas fiscalizado e regulado.

As diferenças são marcantes no CAP e na Administração Portuária. No caso da Administração Portuária, é a Superintendência do Porto de Itajaí, uma autarquia municipal, a detentora dos poderes conferidos pela Lei de Modernização dos Portos. Isso implica no município ter controle da atividade portuária, bem como permitir a arrecadação de boa parte dos valores gerados pela atividade e a maior facilidade do reinvestimento destes valores, em especial no terminal público.

É relevante perceber que com a gestão municipal do Porto de Itajaí, os gestores são basicamente de origem local ou, ao menos, de escolha local. Isso permite que os gestores do sítio (e, por conseguinte, do terminal portuário público sob sua responsabilidade) sejam escolhidos dentre cidadãos conhecedores da localidade, dotados de uma visão mais próxima das necessidades e das forças ali presentes, o que implica num menor desperdício de esforços e na possibilidade de encurtar os debates sobre as carências e potenciais do sítio.

Ainda é peculiar em Itajaí a existência de terminal outorgado à iniciativa privada, um regime distinto da concessão, menos exigente. Trata-se do Terminal Portonave, o primeiro do Brasil, em 2007, localizado no município de Navegantes, mas que também se encontra sob responsabilidade da Superintendência do Porto de Itajaí por dividir o canal de acesso e estar literalmente em frente ao porto de Itajaí. Este terminal também deve contribuição à Superintendência, embora tenha ganhado isenção

fiscal nos primeiros anos, isenção suspensa por irregularidades e descumprimento de cláusulas recentemente.

A gestão municipal do Porto de Itajaí também torna peculiar o CAP local. Como parte de seus membros é oriunda direta ou indiretamente da Autoridade Portuária, e sendo esta municipal, conseqüentemente uma parcela maior do CAP acaba por estar ligada mais intimamente ao município, às suas necessidades e potenciais.

Um CAP com mais cidadãos locais tende a pensar o desenvolvimento portuário, suas estratégias e seus rumos, mais localmente, com menos perda de atenção às reais necessidades e potencialidades ali presentes.

Há ainda uma Câmara do Porto, um foro de discussões e arranjos em defesa do porto municipal e do terminal concedido, criada numa parceria da Associação Comercial e Industrial de Itajaí – ACII com as lideranças políticas locais. Não possui este plenário qualquer poder de mando na estrutura portuária, mas por se tratar de foro de debates e composições políticas e de negócios sua existência foi relatada pela Superintendência e pela ACII como imprescindível para Itajaí.

O aspecto negativo da gestão municipal no sítio de Itajaí fica por conta da dificuldade de diálogo entre esferas públicas e, ainda, da dificuldade mais acentuada para se obter verbas federais para investimentos em estruturas. Ainda que em teoria o Governo Federal tenha por obrigação investir nos portos, mesmo nos municipais, e haja de fato previsão de investimentos em Itajaí no Plano de Aceleração do Crescimento e nos programas da SEP, a realidade que se apresenta é diferente: não houve ainda a recuperação dos estragos causados pelas enchentes de 2008.

Ocorre que um porto de gestão municipal tende a tirar da própria atividade o sustento da manutenção e promoção da infra-estrutura básica. Com o prejuízo causado pelo desastre às operações do porto (dos 4 berços de atracação 2 foram inutilizados e 1 outro bastante danificado) os recursos do município escassearam e houve necessidade clara de investimento federal na recuperação das estruturas, o que não vem sendo feito.

Some-se a isto uma série de divergências políticas e a massacrante burocracia brasileira. O que resulta é o retardo acentuado na liberação dos valores necessários para o restabelecimento total das atividades. Uma vez que parte considerável da arrecadação municipal origina-se das operações portuárias, e estando estas em grave situação, é fácil a percepção de que a falta de poder de investimento do ente local é um grave empecilho à gestão portuária municipalizada, razão inclusive alegada pelo governo holandês para a reestatização de parte da gestão do porto de Rotterdam.

8.2.3 A estrutura física do sítio portuário de Itajaí

Uma vez estudada a gestão do sítio portuário de Itajaí, interessante se faz a descrição da estrutura física do porto. O sítio portuário de Itajaí dispõe de mais de 15.000 m² de área coberta para estocagem de produtos e 38.000 m² de área descoberta para armazenagem de contêineres e com 31.500 m² para armazenagem coberta e pátios de armazenagem de contêineres com mais de 120.000 m².

Dispõe também de uma Estação Aduaneira de Interior (porto seco), cuja alfândega está em sincronia com o sistema do porto. Foi o porto latino-americano pioneiro no uso da Internet para as operações, tendo sido o primeiro a criar uma página própria.

O canal de acesso tem extensão total de 3,2 quilômetros e largura de 100 metros, com calado de 10 metros. A largura amplia-se para 330 metros na bacia de evolução (área de manobra das embarcações), onde a extensão fica em 1,5 quilômetros. Há proteção do canal de acesso por dois molhes, o Norte e o Sul, com aproximadamente 800 metros cada. Todo o canal conta com sinalização de bóias iluminadas e de um farol em ponto estratégico com 58 metros de altura e alcance de 14 quilômetros de sua sinalização.

No que tange ao cais, o Porto de Itajaí tem 740 metros acostáveis, ao longo de quatro berços de atracação assim distribuídos:

- Berço 01 – Arrendado ao TECONVI S/A;
- Berço 02 – Utilizado para atracação de navios de carga geral/*reefer* (refrigerados);
- Berço 03 – Utilizado preferencialmente para atracação de navios com carga geral de armadores com serviço regular (*liners*).
- Berço 04 - Prioritário para navios contêineres operando com o TECONVI S/A ou navios ROLL ON / ROLL OFF ou dotados de ponte rolante.

A movimentação de contêineres ao longo desses berços é dividida entre o porto público (15%) e o TECONVI (85%). Uma limitação do TECONVI, cabe ressaltar, é sua

pequena área do terminal, o que impossibilita aos clientes a armazenagem de suas cargas por tempos mais longos. (RIOS, 2005)

Ainda existe um Píer Turístico, construído e gerido pela Superintendência do Porto e a Prefeitura Municipal. O píer possui alfandegamento, *dolphins* (estruturas) de atracação e de amarração, terminal de passageiros, plataformas de embarque e desembarque, instalações para a administração, salas para a Receita Federal e Polícia Federal e acessos. É o pioneiro no Brasil na exclusividade de passageiros de transatlânticos.

A vocação turística da *hinterland* contribui para o uso deste terminal turístico. Há proximidade com o parque temático Beto Carreiro World, com o Complexo Turístico Quatro Ilhas e Porto Belo, com o parque Unipraias, com os municípios turísticos de Brusque, Blumenau e Joinville, além de todo o litoral catarinense, conhecido por suas belezas.

Outro uso deste píer turístico é a atracação de embarcações de pesquisa e também da Marinha do Brasil, mas somente em momentos de ociosidade do píer. Também há o uso para reparos de navios que deles necessitam e para embarcações de apoio portuário, como as dragas e os rebocadores do sítio.

Quanto aos rebocadores, o Porto de Itajaí possui serviço próprio, com o rebocador “Anápolis”, de 1.680 HP, de propriedade da Superintendência do Porto, além do serviço terceirizado do rebocador “Sulis”, de 4.000 HP, do rebocador “Lancelote”, de 3.000 HP, ambos da empresa Metalnave, e do rebocador “Caburaí”, de 1.800 HP, de propriedade da empresa Sulnorte.

Há ainda a prestação de serviços por parte do porto e de parceiros de suprimento de água (dispõe de 12 hidrantes, com 1 reservatório com capacidade para 200.000 litros), suprimento de energia elétrica (628 tomadas para *reefers* e 12 para caminhões frigoríficos) e suprimento de óleo.

Quanto à área do porto organizado em Itajaí, esta é definida de acordo com a Portaria-MT nº 1.007, de 10 de dezembro de 1993 (D.O.U. de 17 de dezembro de 1993), estando disposta da seguinte forma:

a) pelas instalações portuárias terrestres existentes na margem direita do rio Itajaí-Açu, desde a raiz do molhe sul até a extremidade noroeste do cais comercial, junto ao espigão de proteção existente a montante do porto, abrangendo todos os cais, docas, pontes, píeres de atracação e de acostagem, armazéns, pátios, edificações em geral, vias

internas de circulação rodoviária e ferroviária e, ainda, os terrenos ao longo dessas faixas marginais e em suas adjacências, pertencentes à União, incorporados ou não ao patrimônio do porto de Itajaí ou sob a sua guarda e responsabilidade;

b) pela infra-estrutura de proteção e acessos aquaviários, compreendendo áreas de fundeio, bacias de evolução, canal de acesso e áreas adjacentes a esse, até as margens das instalações terrestres do porto organizado, conforme definido no item "a" acima, existentes ou que venham a ser construídas e mantidas pela Administração do Porto ou por outro órgão do poder público.

No que tange às cargas principais operadas, algumas peculiaridades se apresentam, como, por exemplo, o grande aumento na movimentação de carga geral. Em 1990 o porto operava 732 mil toneladas, passando para 1 milhão de toneladas em 1992 e atingindo em 2005 movimentação de 6.135.558 toneladas.

Sobre a *hinterland*, além das considerações já expostas neste trabalho, cabe ainda a definição de sua extensão total. Além do estado de Santa Catarina pode-se considerar *hinterland* de Itajaí algumas regiões produtoras do Paraná, Mato Grosso do Sul, Goiás, São Paulo e do Rio Grande do Sul. Quanto aos maiores mercados que utilizam os serviços do sítio estão a Europa, América do Norte, Oriente Médio e Extremo Oriente.

As mercadorias mais movimentadas no porto são madeira e derivados, frango congelado (maior porto exportador do produto no Brasil), cerâmicos, papel, máquinas e acessórios, tabaco, veículos, têxteis, açúcar e carne congelada. Como ilustração da importância de Itajaí e sua atividade portuária para a região, basta indicar que em 2001 63% de todas as exportações catarinenses saíam pelo porto de Itajaí. Ainda há a geração de emprego de mais de 5.000 postos diretos e indiretos, com reflexos diretos na cidade portuária, reflexos que serão discutidos no tópico que segue.

8.2.4 A cidade e o porto de Itajaí

É indissolúvel, ao menos do ponto de vista físico, a proximidade entre o município e o porto de Itajaí. Terminais de cargas e as ruas da cidade são separados apenas por um muro, e ainda que este seja um obstáculo que separe o livre trânsito do

cidadão comum na zona portuária (exigência das modernas operações), cidade e porto enxergam-se e dividem experiências e história.

No que tange às dinâmicas econômicas, também há uma grande interação entre o ambiente portuário e a comunidade local, tendo a atividade logística gerado, direta e indiretamente, aproximadamente 70% da arrecadação municipal em 2008 (Revista Portuária Economia & Negócios ed. 115, pág. 17). Outrora uma comunidade madeireira e pesqueira, Itajaí vê nessas atividades pouca representatividade econômica na atualidade, tendo estas um valor muito mais histórico e cultural do que propriamente de sustento ao município.

Mesmo a atividade comercial é alimentada pela atividade portuária, posto que os salários gerados pelo porto tendem a ser gastos na localidade, o que gera aquecimento da economia para Itajaí, com o benefício de manter maior estabilidade nos pagamentos do que a atividade pesqueira, por exemplo, que sofre com sazonalidade e imprevisibilidade. O prejuízo causado pela enchente de 2008, tanto para a atividade portuária quanto para a economia municipal, é a prova irrefutável desta relação econômica indissolúvel.

Assim sendo, abre-se aqui uma reflexão sobre o relacionamento do porto de Itajaí com a cidade de Itajaí, investigando-se indícios da existência (ou não) de uma verdadeira cidade portuária – e não apenas de uma cidade que serve de sede a um porto. Para tanto, foram consultados quatro entes representativos dos dois componentes da relação: 2 relacionados com o porto – Superintendência do Porto e OGMO; e 2 relacionados com a cidade – Observatório Social do Vale do Itajaí e Associação Comercial e Industrial de Itajaí. O que segue é uma interpretação das informações coletadas a partir das entrevistas com estes quatro órgãos.

O primeiro ponto pesquisado foi a visão que a cidade tem de seu porto (e, em contrapartida, a visão que o porto tem da importância para ele da cidade de Itajaí). As opiniões são bastante convergentes: porto e cidade mantêm relação próxima e inseparável – a economia de Itajaí é completamente atrelada à atividade portuária e mostra-se feliz de assim o ser. O porto, por sua vez, sente que progrediu com a gestão executada pelo município, e que estaria em pior situação caso a gestão continuasse vinculada a CODESP ou mesmo ao governo federal. Há aparente satisfação de ambos com a relação entre porto e cidade.

A única contestação veio do OGMO, que apesar de reconhecer a importância do município indica que ainda há resquícios de discriminação para com o trabalhador

portuário. Geralmente um indivíduo mais simples, por vezes de modos rudes, o trabalhador portuário era visto com diferença em tempos anteriores e, embora a situação tenha mudado para melhor, o OGMO ainda percebe a presença de preconceito por parte da população. Os outros entrevistados não mencionaram tal fenômeno.

Num segundo momento, houve o questionamento sobre contribuições práticas e objetivas da gestão municipal ao porto e à cidade de Itajaí. Como resposta novamente se teve uma visão positiva da relação entre ambos. O município vê grande parte de sua renda e empregos vindos direta e indiretamente da atividade portuária, e contribuem com isso a partir de um grande senso de comunidade na defesa dessa atividade. Há por parte dos empresários e lideranças políticas locais, no âmbito da ACII, a composição de uma Câmara do Porto, um foro de discussões e arranjos em defesa do porto municipal e do terminal concedido.

Não possui este plenário qualquer poder de mando na estrutura portuária, mas por se tratar de foro de debates e composições políticas e de negócios sua existência foi relatada pela Superintendência e pela ACII como imprescindível para Itajaí. Foi reportado numa das entrevistas que estes arranjos políticos foram indispensáveis para a reativação do processo de reconstrução do porto.

O porto, por sua vez, acaba beneficiando-se do senso de comunidade e colaboração presentes na cidade. Além de servir-se de mão-de-obra já acostumada com os afazeres portuários, consegue uma representação política em defesa de seus interesses, tanto através da Câmara do Porto quanto da própria Prefeitura Municipal. Além disso, a municipalização da gestão teve reconhecidos os seus ganhos teóricos relatados anteriormente neste trabalho – há reconhecimento de que a representação do município da gestão do porto lhe traz mais agilidade e eficiência nas operações e obras.

Em verdade, a única reclamação de um dos entrevistados (novamente o OGMO) foi com o tratamento desigual que o governo federal dispensa ao terminal outorgado do município de Navegantes, também sob gestão da Superintendência do Porto de Itajaí. Na visão do OGMO, há relativa tolerância da gestão municipal para com os alegados absurdos e desníveis que são praticados no outro lado do canal (na Portonave) e que esse comportamento do governo federal – e a tolerância local – acabam fortalecendo um terminal concorrente, e não complementar, aos terminais do município de Itajaí.

Na prática, o que se pode averiguar foi a cobrança por parte do município com relação ao referido terminal outorgado de acordos descumpridos. Percebeu-se isto a partir de ações como a suspensão de benefícios fiscais por descumprimentos contratuais

do terminal outorgado e por tentativa de composição amigável de renegociação de dívidas oriundas destas isenções canceladas, após processo judicial de cobrança do porto contra o terminal outorgado – processo este suspenso para tentativa de acordo.

Apesar disso, por parte da ACII foi admitida parcial tolerância da comunidade para com as práticas da Portonave, que se não contribui financeiramente ao menos está sendo imprescindível para a manutenção da operação normal do sítio portuário pós-desastre de 2008 – o temor da concorrência após a recuperação não foi admitido, mas é de fato algo a ser considerado em breve e que pode prejudicar tanto o terminal municipal quanto o TECONVI (que segue as regras mais rígidas do regime de concessão).

Também foram questionados os representantes de cidade e do porto quanto ao impacto do desastre na economia e atividade portuária. Foi unânime a opinião pela urgência da reconstrução, inclusive com a informação de que os empresários locais, através da ACII e da Câmara do Porto, estejam trabalhando na composição de arranjos políticos que agilizem a obra. É ponto pacífico que a economia de Itajaí foi muito prejudicada pelos problemas decorrentes da enchente e que sua reativação na totalidade é fundamental para o município.

Por fim, houve o questionamento aos entes se, na opinião destes, havia sido benéfica ou nociva à municipalização do porto local. Três dos entes, Superintendência do Porto, ACII e Observatório Social, foram firmes ao confirmar os benefícios e a importância da municipalização tanto para o porto quanto para a cidade. Na opinião destes foi uma medida acertada e que permitiu ao município desenvolver-se e continuar neste caminho.

Apenas o representante do OGMO demonstrou dúvida e impossibilitado de afirmar com certeza que houve progressos a partir da municipalização da gestão portuária. Na opinião do OGMO a falta de poder de investimento, ainda mais num momento de crise e em meio aos reflexos da enchente, bem como num turbilhão político, macula por demais a gestão municipal. É visão relevante e válida, porém foi percebido durante a entrevista alguma oposição e talvez mágoa do dirigente do órgão com a comunidade local e seus dirigentes, o que pode ter contaminado sua opinião neste aspecto.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa economia globalizada, o país que deseje participar dos fluxos internacionais precisa ter os meios de troca plenamente aptos a suprir suas necessidades de interação. O Brasil, enquanto país interessado neste contexto, despertou, ainda que tardiamente, para a necessidade de reformular seu sistema portuário. Uma reforma não apenas de estrutura física, mas também em termos de modernização de gestão, motivada pela crescente demanda internacional pelos serviços logísticos de nossos portos, até então insuficientemente estruturados..

Marcado pelo estatismo exacerbado e pelo burocratismo e sucateamento estrutural e pessoal, o sistema portuário brasileiro foi reavivado pelo movimento de modernização portuária da década de 1990. O choque de gestão que não só viabilizou a reformulação das práticas comerciais e portuárias, mas também transformou a gestão da mão-de-obra e viabilizou a participação da iniciativa privada (com seus recursos financeiros e sua vivacidade operacional) na operação de parte dos sítios.

Quase duas décadas após o começo das transformações no setor o Brasil vive um momento de franco crescimento comercial, mas ainda um momento de transição no que diz respeito à gestão. A participação privada nos portos amplia-se em ritmo frenético (com algumas atitudes aparentemente precipitadas e duvidosas, a bem da verdade) e com ela cresce a efetividade dos terminais, isto é perceptível.

Por outro lado, mantém-se no país resquícios do estatismo exacerbado de outros tempos, com a manutenção de terminais sob domínio público (não se trata aqui em especial do terminal público de Itajaí, não foi essa avaliação objeto deste trabalho) e uma indesculpável complexidade de gestão, em especial na esfera federal.

Pode argumentar o Governo Federal que a decomposição da gestão do sistema portuário em pelo menos três entes diferentes (ANTAQ, DNIT e SEP) constitui tentativa de descentralização do poder. Ocorre que a necessidade de interação destes órgãos uns com os outros para a conclusão de muitas das tarefas e o tradicional (e triste) histórico brasileiro de inchaço da máquina pública para benefícios particulares faz desconfiar das boas intenções do Estado. Até porque, de maneira geral, um órgão único com as funções unificadas dos três talvez tivesse condições de agir mais consistentemente no planejamento do futuro portuário brasileiro.

Outro avanço que parece bater às portas do Brasil e que por hora só foi atingido no sítio de Itajaí é a referida gestão municipal dos sítios portuários. O País tem quase

que a totalidade dos seus sítios sob gestão federal ou estadual (Itajaí é o único porto marítimo municipalizado) e isso vai contra a realidade e tendência dos grandes portos europeus, asiáticos e norte-americanos. Os resultados apresentados por Itajaí, considerados satisfatórios por sua comunidade e representativos perante o sistema portuário brasileiro, encorajam a transformação também nos outros sítios, mas o aparente apego federal aos seus portos retarda essa conversão por longo período ainda.

Ao manter gestões não localizadas, perde o governo a chance de garantir administradores com consciência das realidades de cada sítio e familiarizados com as potencialidades, fraquezas, forças e necessidades de cada estrutura. Esse conhecimento é fonte potencial de economia tanto de tempo quanto de recursos financeiros na tomada de decisões, cada vez mais numerosas e com necessidade crescente de agilidade no contexto mundial de concorrência entre sítios e entre países. Ao manter gestões não localizadas, em realidade, o Brasil distancia-se das grandes nações portuárias mundiais e “rema contra a maré”, que a cada dia ganha mais força em sua corrente.

Ainda que temporariamente atingido por um desastre natural de raras proporções, o histórico de sucesso e o exemplo gerencial que Itajaí dá com sua gestão municipal devem ser elementos motivadores para uma segunda modernização portuária brasileira. Mesmo tendo começado como remédio emergencial para uma transição ao estado que acabou inviabilizada de súbito, a gestão de Itajaí dá indícios de que uma localidade pode ter força para decidir os rumos de seu porto, e assim beneficiar a si própria, a sua região e ao próprio país.

É necessário por fim considerar que o espírito de comunidade que se cria no município e a boa relação com o porto são apenas somatórios que devem fazer o Brasil abrir os olhos para as tendências mundiais – ou alinhar-se com países africanos na tentadora estatização e centralização portuária. A escolha parece simples, os argumentos são numerosos, mas os atores envolvidos são instáveis e, por vezes, surdos, cegos e questionáveis quanto à atenção que despendem ao que ocorre fora de seus domínios ou mesmo aos bons exemplos que ocorrem dentro destes.

Quanto às conclusões com base no estudo do caso de Itajaí, porto municipal, é bastante intensa a opinião por parte da maioria dos entrevistados de que a localização da gestão portuária trouxe ganhos significativos para ambos os lados, porto e cidade, apesar da tragédia que momentaneamente reflete na atividade. Esta indicação contempla o objetivo deste trabalho – avaliar as peculiaridades e os benefícios que a gestão municipalizada pode trazer a um sítio portuário nacional.

Ao desfecho desta dissertação, é possível afirmar que a gestão municipal cria fraquezas, mas também forças: se por um lado enfraquece o poder próprio de investimento na recuperação, por outro fortalece os laços da comunidade em busca de um ideal comum, ideal que uma vez atingido tende a beneficiar-se com os firmes elos criados pela união em momento de dificuldade. Uma união que seria mais difícil de ocorrer caso a gestão fosse federal ou mesmo estadual – o que tenderia a gerar passividade e conformismo à espera de auxílio externo. Assim sendo, mesmo que não perfeita, a relação entre porto e cidade, somada a gestão municipalizada do sítio, dá indícios de que ali existe – ou ao menos está se compondo – a cidade portuária, integrada tanto física quanto socialmente.

9.1 Sugestões para pesquisas futuras

Ao término desta pesquisa algumas sugestões para novos trabalhos se apresentam. Num primeiro momento, fica a recomendação de que seja feito estudo semelhante a este descrevendo em detalhes como se dá a gestão portuária em sítios de administração estadual e federal, ou mesmo terminais portuários privados. A partir desta compreensão será possível fazer comparação mais concreta entre os modelos na realidade brasileira (uma vez que a realidade internacional demonstra o claro predomínio e preferência pela gestão municipal, arrazoadamente).

Outra sugestão diz respeito aos terminais outorgados x terminais concedidos. A investigação quanto às motivações do governo na diferenciação entre ambos – sendo os dois da iniciativa privada, mas com condições diferentes de tratamento – parece ser interessante, uma vez que durante este trabalho surgiram alegações por parte dos entrevistados de que o sistema de outorgas seria inclusive uma brecha para que o poder público pudesse recompensar os seus financiadores de campanhas políticas ou de benesses irregulares.

Referências Bibliográficas

AAPA – American Association of Port Authorities. Disponível em <www.aapa-ports.org>. Acesso em: 19.07.2009.

AKABANE, Getulio K.; GONÇALVES, Marilson Alves. *A importância do modelo de Autoridade Portuária como opção no planejamento logístico*. Revista Brasileira de Estratégia, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 19-28, jan./abr. 2008

ALVARES, Patrícia. *Portos Brasileiros: modernizar para competir*. IN: *Revista Brasileira de Administração n° 63*. Brasília, 2008.

ANDRADE, T. A.; SERRA, S. V. (Org.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001.

ANTAQ, Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Disponível em <<http://www.antaq.gov.br>> Acesso em: 09/04/2009

BARAT, Josef. *Globalização, logística e transportes*. IN: BARAT, Josef et al (ORGS.). *Logística e transporte no processo de globalização*. São Paulo: Unesp, 2007.

BAUDOIN, Thierry. *A cidade portuária na mundialização*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

BENITEZ, Rogério Marins; PEREIRA, Ana Paula Menezes. *O porto de Itajaí como indústria motriz do desenvolvimento regional de Itajaí: uma análise empírica*. IN: VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; SANTOS (ORG), Carlos Honorato Schuch (ORG). *Logística e gestão portuária*. Caxias do Sul: EducS, 2008.

BICCA, Luiz Carlos Vieira. *Modernização Portuária: enfoque jurídico e sócio-econômico*. Rio Grande: Furg, 2003.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil – 1988*. São Paulo: Riddel, 2002.

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. Brasília, DF, 1993.

BUSSINGER. *10 anos de Lei dos Portos: balanço e caminhos futuros*. Disponível em: <www.idelt.com.br>. Acesso em: 10.03.2006

CALAZANS, F. *Análise Setorial Terminais Portuários*. Vol.1, Gazeta Mercantil, São Paulo, set. 2000.

CARGO SYSTEMS. Top 100 Container Ports 2008. Disponível em <www.cargosystems.net>. Acesso em: 19.07.2009.

CARVALHO, Francisco Edivar. *TPAs e OGMO: aspectos trabalhistas e previdenciários*. Disponível em: <www.fiscosoft.com.br>. Acesso em: 14.04.2006.

CHERQUES, Sérgio. *Dicionário do Mar*. São Paulo: Globo, 1999.

CODESP, Companhia Docas do Estado de São Paulo. Disponível em <<http://www.portodesantos.com>> Acesso em: 01/04/2009.

COLIN, Michele. *A evolução do estatuto dos portos na Europa*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

COMITRE, Carla A. A. *Transporte e Seguro*. Rio de Janeiro, 1999.

DEECKE, Helmut; LÄPPLE, Dieter. *Os portos marítimos alemães no período da reestruturação*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

DREIFUSS, R. A. *A época das perplexidades*. Petrópolis: Vozes, 1996.

ENCARNAÇÃO, Fátima Luvielmo. *Guia para apresentação de trabalhos científicos para os acadêmicos do curso de Direito*. Rio Grande: Furg, 2002.

GEIPOT, Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes. *Unitização de Cargas no Brasil - Estudos Básicos*.. Brasília: 2001.

GILBERTONI, Carla Adriana C. *A Lei de Modernização dos Portos*. Disponível em <<http://www.ambito-juridico.com.br>>. Acesso em 02 nov. 2005.

GOSS, R. O. *Port structures in Europe and existing funding mechanisms*. Financing European seaport development conference papers. London: The Langham Hilton, 1995.

HARVEY, D. *Espaços de esperança*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HENSHER, D. A. *Transport planning, markets and government: challenges for the future*. International Journal of Transport Economics, v. 21, p. 247-256, 1994.

HOBSBAWM, Eric J. *O novo século: entrevista a António Polító*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000.

JUHEL, M. *Globalization, privatizations and restructuring of ports*. International Journal of Maritime Economics, v. 3, n. 2, p. 139-174, 2001.

KAPPEL, Raimundo F. *Portos brasileiros: novos desafios para a sociedade*. Disponível em <<http://www.reacao.com.br>>. Acesso em 03 nov. 2005.

KREUKELS, Anton. *Rotterdam: as relações entre porto e cidade sob as perspectivas nacional e internacional*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

LLOVERA, Joan Alemany. *Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

MAIA, Marcos. *Desenho institucional e modelos de gestão portuária: O caso brasileiro*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

MANTELI, W. *Portos brasileiros: Muito a fazer, apesar dos avanços*. *Revista Tecnológica*, Agosto 2001, pp. 28-30.

MOREIRA, João Antônio Monson. *O Trabalho portuário após a lei 8.630/93*. Rio Grande: Furg, 2002.

MYRDAL, G. *Economic theory and under-developed regions*. London: Gerald Duckworth, 1957.

NETO, Mario de Souza Nogueira; ALMEIDA, João Carlos de Freitas; SACOMANO, José Benedito; LIMA, José Luis Alves de; FUSCO, José Paulo Alves. *Transporte Marítimo: o porto de Santos e o comércio internacional brasileiro*. Congresso Internacional de Administração: Ponta Grossa, 2009.

NIJKAMP, P.; VLEUGEL, J. *Success factors for high speed rail networks in Europe*. *International Journal of Transport Economics*, n. 20, p. 255-270, 1993.

NIJKAMP, P.; RIENSTRA, S. A. *Private sector involvement in financing and operating transport infrastructure*. *The Annals of Regional Science*, v. 29, n. 2, p. 221-235, 1995.

OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-obra do Porto de Itajaí/SC. Disponível em <www.ogmo-itj.com.br>. Acesso em: 19.07.2009.

PERROUX, F. *O conceito do pólo de desenvolvimento*. IN: SCHWARTZMANN, J. *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte, 1977.

PORTO DE ITAJAÍ. Disponível em <www.portoitajai.com.br>. Acesso em: 19.07.2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAJAÍ – SC. *História do município*. Disponível em <www.itajai.sc.gov.br>. Acesso em 19.07.2009.

RENNER, Cecília Ornellas. *As transformações nas relações de trabalho: o caso do porto de Santos*. VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 2004.

REVISTA PORTUÁRIA ECONOMIA E NEGÓCIOS. *Incerteza com relação aos destinos do Porto de Itajaí*. Edição 115. Editora BT Bittencourt. Itajaí, 2009.

RIOS, Leonardo. *Medindo a eficiência relativa das operações dos terminais de contêineres do MERCOSUL*. Dissertação de Mestrado. UFRGS, 2005.

ROESCH, Sylvia Maria Azevedo. *Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração*. 2005, p. 140

SEASSARO, Loredana. *O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

SIZE, Pierre. *Dicionário da globalização: a economia de "A" a "Z"*. Tradução de Serge Goulart. Florianópolis: Obra Jurídica, 1997.

STARR, John T.; SLACK, Brian. *Porto como porta de entrada: discutindo a concepção tradicional*. IN: SILVA, Geraldo (ORG); COCCO, Giuseppe (ORG). *Cidades e portos*. DP&A Ed., 1999.

STORPER, M. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: The Guilford Press, 1997.

UNCTAD. *Guidelines for port authorities and governments on the privatization of port facilities*. Geneva: United Nations, 1998.

VIANNA, Luis Alfredo Castro. *O setor marítimo-portuário na esfera internacional - situação, normatização, operacionalidade e perspectivas*. Rio Grande: Furg, 2005.

VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges. *Transporte Internacional de Cargas*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; PASA, Giovana Savitri. *O nível de serviço do TECON Rio Grande a partir da ótica dos usuários*. IN: VIEIRA, Guilherme Bergmann Borges; SANTOS (ORG), Carlos Honorato Schuch (ORG). *Logística e gestão portuária*. Caxias do Sul: EducS, 2008.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. *O transporte aquaviário*. IN: BARAT, Josef et all (ORGS.). *Logística e transporte no processo de globalização*. São Paulo: Unesp, 2007.

XAVIER, Marcelo Elias. *A modernização dos portos*. Disponível em: <www.univap.br>. Acesso em: 15.05.2006.

YIN, R. K. (2002). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Artmed, tradução do original de 1994, Case study research: design and method, Sage Publications.

YUN, W. Y.; CHOI, Y. S. *A simulation model for container-terminal operation analysis using an object-oriented approach*. International Journal of Production Economics, p. 221-230, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel M. *The essential Wallerstein*. New York Press, 2000.

WINKELMANS, W. *Strategic seaport planning*. Ports and Harbours, v. 47, n. 3, p. 17-21, 2002.

ANEXO A

Aspectos a serem abordados nas entrevistas:

1 - Como a cidade de Itajaí enxerga o porto? (receptividade, tratamento aos trabalhadores portuários, consciência da importância econômica ou não, etc...)

2 - Há conhecimento por parte dos cidadãos de Itajaí de que seu porto é municipal? Há percepção de que isso tenha feito diferença até hoje para o município?

3 - Qual a importância para a economia local do porto? Existem benefícios para ambos os lados (porto e cidade) dessa relação? Houve ganho com a municipalização?

4 - Como a cidade está reagindo depois do desastre que danificou o porto e as operações? Há reflexos sociais?

ANEXO B

Entrevista Observatório Social do Vale do Itajaí

1 - Como a cidade de Itajaí enxerga o porto? (receptividade, tratamento aos trabalhadores portuários, consciência da importância econômica ou não, etc...)

O Porto de Itajaí é um lugar bastante misterioso para a maioria da população de Itajaí, um lugar fechado e inacessível. Ao mesmo tempo todos têm a certeza de que é por ali que entra grande parte do dinheiro que compõe a arrecadação de cerca de quinhentos milhões do Município. Apesar de longínquo, o Porto é sempre muito admirado. Quem trabalha no Porto é sempre muito bem remunerado, especialmente a mão de obra avulsa, num esquema já antigo, que paga salários acima de vinte mil reais. A destruição dos dois berços do porto pôs a nu essa situação, pois quem ganhava tanto dinheiro passou a ganhar quase nada, ou mesmo depender de cestas básicas. Como o Porto de Navegantes (que é particular) paga muito menos, está havendo uma grande crise nesse setor, ficando claro para todos que a viabilidade do Porto de Itajaí depende, em grande parte, de um reequilíbrio nos salários, caso contrário, não terá condições de competitividade.

2 - Há conhecimento por parte dos cidadãos de Itajaí de que seu porto é municipal? Há percepção de que isso tenha feito diferença até hoje para o município?

Eu acredito que as pessoas que têm algum interesse pelo Porto, ou algum conhecimento a respeito, sabem que o porto é público. Há, inclusive, muita discussão sobre o Porto na imprensa local, apontando para o caso, por exemplo, do TECONVI, um berço particular dentro do Porto de Itajaí, que por este motivo gera algumas dúvidas na população. (A APM Terminals adquiriu 100% das ações do TECONVI - Terminal de Contêineres do Vale de Itajaí - em 2007). O fato de ser um porto público faz a diferença para o Município de Itajaí, pois boa parte da arrecadação municipal provém dele.

3 - Qual a importância para a economia local do porto? Existem benefícios para ambos os lados (porto e cidade) dessa relação?

Segundo o prefeito Jandir Bellini, a atividade portuária responde por cerca de 70% da arrecadação do município. Com as restrições no cais, o Porto opera, hoje, a média de 15 mil contêineres por mês, contra 45 mil contêineres/mês operados até novembro do ano passado. Isso faz com que cerca de R\$ 40 milhões deixe de circular por mês em Itajaí, valor que seria revertido em impostos, no comércio e, principalmente, em trabalho. É evidente a importância do Porto para Itajaí e, especialmente, o fato de ser público. Há benefícios mútuos bem claros, tanto para o Município, quanto para o próprio Porto.

4 - Como a cidade está reagindo depois do desastre que danificou o porto e as operações? Há reflexos sociais?

As restrições do Porto impuseram sérias restrições também à cidade de Itajaí. Aliada à queda de arrecadação, há um certo desânimo na população, como se um parte da vida de todos houvesse sido afetada. O comércio se ressentiu fortemente, pois diminuiu muito o dinheiro circulante no Município. Há um claro sentimento de impotência diante dos fatos e da burocracia governamental que mais emperra que ajuda, um jogo político e de interesses que não são os interesses do povo de Itajaí. Segundo se lê na imprensa, pela primeira vez em nove anos, Itajaí demite mais do que gera empregos com carteira assinada. De dezembro do ano passado a junho de 2009, foram 765 demissões a mais do que no mesmo período de 2008. No comércio, a inadimplência cresceu cerca de 27% neste primeiro semestre de 2009. A arrecadação de Itajaí com os serviços portuários operacionais, no primeiro semestre deste ano, caiu cerca de 60% em relação ao mesmo período do ano passado. A geração de riqueza com a atividade caiu de R\$ 119 milhões para R\$ 47 milhões, no mesmo período, segundo os responsáveis pelo Porto. Há um cadastro de cerca de 400 motoristas, que trabalhavam para o Porto e hoje estão parados. Outros 600 transportadores se revezam nas viagens com destino principalmente ao porto de Navegantes, onde a movimentação já quase normalizou. Robert Grantham, que é o chefe da parte comercial do Porto de Itajaí diz que, até fevereiro de 2008 operavam com o TECONVI/Porto Público 19 armadores. Ao longo do ano passado, antes da enchente, deixaram de operar em Itajaí os armadores Costa, Hanjin, Hyundai, NYK, Yang Ming, APL e Zim e, após as enchentes, deixaram de operar na cidade as empresas Aliança/Hamburg Sud, CMA CGM, China Shipping, Maruba, Hapag Lloyd e Evergreen. Que o Porto de Itajaí se recupere rapidamente é o que todos nós esperamos.

ANEXO C

Apontamentos da entrevista na Superintendência do Porto de Itajaí:

- Houve muito desenvolvimento do porto e da cidade com a municipalização.
- A dificuldade depois das enchentes do ano passado confirmam isso, e a cidade está precisando se recuperar junto com o porto.
- A população conhece o porto e sabe da importância que ele tem. É grata.
- O porto tem consciência que existe um mutirão em Itajaí para ajudá-lo.
- Os empregos gerados ficam na cidade, e isso ajuda muito a economia.
- A dificuldade de diálogo com o governo federal está retardando nosso retorno e isso é terrível para a economia e o povo.
- Há unidade na relação de cidade e porto em Itajaí.

Demais posições da Superintendência foram retiradas de revistas emprestadas pela Superintendência que continham declarações oficiais dos gestores.

ANEXO D

Apontamentos da entrevista com a ACII

- Porto é a base da economia local, apesar da pesca ainda estar ativa.
- Município melhorou muito depois da municipalização da gestão portuária
- Município administra melhor pois sabe bem das suas necessidades e forças
- Boa relação do município com o terminal arrendado facilita o investimento e

crescimento

- Sociedade está integrada com a atividade portuária, luta por ela e vice-versa
- Integração com governo estadual, Univali, Entidades de Classes na luta pelo

porto

- ACII integra “Câmara do Porto” e o CAP
- Atenção aos empresários menores ajuda o porto a crescer junto com a cidade