

# O que Falta nos Portos? Coragem? Convicção? Vontade Política?

*Juan Clinton Llerena*  
Consultor da "Comissão de Portos"

## **I. Uma Visão Inicial da Reforma Portuária e de seus Problemas Principais**

O título dessa palestra representa um evidente e veemente protesto ao atraso das autoridades governamentais em adotar as providências indispensáveis necessárias à plena implementação da Reforma Portuária propiciada pela aprovação da Lei de Modernização Portuária, em 25 de fevereiro de 1993.

Demonstra, também, a pouca ou nenhuma atenção da sociedade e do Governo às críticas e às insistentes recomendações de técnicos e entidades voltadas para as questões de logística, portos e comércio exterior quanto à imperiosa necessidade de melhoria da eficiência de nosso sistema portuário e logístico, principalmente para o pleno atendimento da competitividade da produção nacional.

O fato do empresariado brasileiro ter suas recomendações e suas observações ignoradas por completo me parece extremamente sério, pois quem paga pela ineficiência portuária é o empresário. Porém, o mais grave, e não é só no porto, é a falta de reação organizada das associações de classe ao permitirem, sem uma pressão de representações da sociedade e do empresariado, que a burocracia governamental decida, ao seu livre arbítrio, como proceder nas soluções dos problemas.

O funcionário público é um servidor do público; cabe-lhe seguir as leis e, nas matérias não reguladas por lei, auscultar a sociedade para receber a orientação sobre os rumos a tomar. E para isso existem caminhos adequados como audiências públicas e consultas a segmentos específicos da sociedade abrangidos pelo problema ou solução estudado pela máquina burocrática do Estado, do Serviço Público.

A inação e complacência das representações da sociedade organizada não pode ser admitida nesse processo, mas no entanto é isso que temos assistido no caso dos portos e de outras matérias de grande interesse.

NOTA DO PALESTRANTE – *A palestra proferida em Agosto de 2005 “Os desafios do Século XXI para os Portos Brasileiros” deve ser relida pois, embora passados quase dois anos ainda é o retrato atual de Março 2007.*

Podemos afirmar que foi graças à privatização da operação portuária viabilizada pela promulgação da Lei nº 8.630, em 1993 que foi possível ao setor portuário apresentar, um crescimento anual constante em torno de 5%, praticamente o dobro do PIB no mesmo

período. E esse resultado só não pode ser maior devido ao fraco crescimento da atividade econômica no País, cujo crescimento do Produto Interno Bruto se manteve na faixa de 2% ao ano ao longo dos últimos dez anos.

Mais ainda, a movimentação de contêineres, principal veículo para a exportação de manufaturados, vem crescendo nos últimos seis anos à incrível taxa de 16,5% ao ano, sendo que os terminais de Santos têm apresentado uma taxa da ordem de 20% de crescimento anual. Os atuais níveis de produtividade e a redução dos custos obtida se devem exclusivamente à transferência da operação portuária para a iniciativa privada, retirando-se dessa atividade as administrações portuárias, todas estatais.

Mas, até agora, nossos portos continuavam relegados a um segundo plano nas prioridades do Governo e da sociedade. Os investimentos em infra-estrutura logística – seja na malha ferroviária, seja na malha rodoviária, seja na infra-estrutura aquaviária – foram postergados ou receberam alocação de recursos insuficiente. Mais grave, sua execução continuou sendo entregue a apaniguados políticos, e, desse modo, a escolha dos administradores dos portos não provém de critérios técnicos, mas de conjunturas e parcerias políticas na partilha de verbas e cargos.

Realmente, é uma lástima que falte tão pouco para concluir a plena implementação da Lei de Modernização dos Portos. Mas esse pouco que falta constitui, justamente, a diferença que pode tornar nosso comércio exterior vigoroso e moderno, deixando para trás aquele País que insistia em manter um sistema portuário de segunda classe.

Aliás, já faz alguns anos que algumas autoridades do Governo Federal reconhecem que o nosso modelo de Administração Portuária, cuja concepção data do tempo do Império, está totalmente exaurido. Mas até hoje, embora tenham se passado mais de 14 anos da promulgação da Lei de Modernização dos Portos, seu Artigo 53, determinando que as concessões portuárias teriam 180 dias para se adaptar à nova legislação, não foi obedecido.

Tenho a convicção de que se esse artigo tivesse sido obedecido integralmente pelas administrações portuárias e pelo Ministério dos Transportes, mais da metade dos nossos atuais problemas administrativos não teria ocorrido. Como resultado disso, hoje, a situação das administrações é de tal deficiência, despreparo, incapacidade e omissão que as autoridades federais não mais conseguem ocultar essa realidade.

A mim, me é doloroso constatar que nos encontramos no limiar de um apagão logístico que poderá ter conseqüências funestas para o tão declamado desenvolvimento sustentável do País. E tudo isso apenas por que estamos retardando a adoção de medidas administrativas importantes, mas simples, ao mesmo tempo em que a ausência de uma estabilidade jurídica e normativa desestimula investidores potenciais na medida em que cerceiam o desenvolvimento dos terminais existentes ao procurar engessar essa atividade.

Ao Governo caberia gerar um clima de estímulo e confiança através de regras claras estáveis, que produzam o mínimo de interferência estatal numa atividade delegada à iniciativa privada.

Podemos afirmar que desde a promulgação da Lei de Moderniza-

ção dos Portos o Governo Federal ainda não apresentou, ou propôs, à sociedade uma Política Portuária Nacional. Esta política de governo deveria estar inserida numa Política Nacional de Transportes e Logística, também ainda inexistente, o que pode explicar a ausência de continuidade e critério na gestão do Ministério dos Transportes. Chega-se à inegável conclusão que falta ao Governo e à sociedade o interesse em determinar a imediata adoção de providências que são essenciais para a competitividade do nosso comércio exterior, além de poderem beneficiar sobremaneira a logística do comércio interno.

Parece que agora, finalmente, mas apenas no início do segundo mandato do Governo Lula, as autoridades acordaram para a gravidade do estado das coisas portuárias, e para a precariedade de nossa logística de transporte. Parece que os dois assuntos se tornaram pontos focais de atenção. Tanto é que 12% do PAC (Programa de Aceleração de Crescimento) ou cerca de 60 bilhões estão destinados para esses dois temas. E deverão ser investidos até 2010. A dotação de 60 Bilhões demonstra que as deficiências portuárias estão agora plena e publicamente reconhecidas pelo Governo.

Sociedade e Governo precisam demonstrar que existe “**Convicção**” sobre o que tem que ser mudado, bem como “**Coragem**” para implementar o que precisa ser mudado. No entanto, somente quando ambos exercerem sua “**Vontade Política**” é que a solução correta e que atende aos reclamos do setor empresarial será correta e adequadamente adotada. E essa vontade política somente será efetivada e manifestada se houver, por parte do meio empresarial brasileiro, consenso, organização e pressão.

Para que possamos obter isso o empresariado precisa atuar de forma coesa e permanente, focado nas questões centrais. Precisamos de ações que dêem um BASTA a este estado de apatia. É mais fácil culpar nossa herança cultural do que buscar corrigir a organização da sociedade e do empresariado em torno de um ideário que tire esse País do atraso, desenvolva, eduque, crie empregos e tecnologia.

É fundamental que acordemos como sociedade e cidadãos! Que façamos o que Jorge Gerdau fez com a “Ação Empresarial” para obter do Congresso a Lei de Modernização Portuária, ou, ainda num ótimo exemplo desta nossa casa, que tenhamos a mesma união demonstrada pelos Conselheiros da CNC quando da tramitação no Congresso Nacional de Projeto de Lei que reformulava as diretrizes da educação universitária.

Queiramos, ou não temos de exercer, verdadeiramente, a nossa cidadania republicana. Foi a omissão no exercício da cidadania que nos trouxe todos esses problemas.

## 2. Os Pontos Fundamentais que Deram Origem à Lei dos Portos

Foi a movimentação empresarial e a pressão maciça exercida na conscientização dos legisladores que os fez reconhecer os problemas gerados para o País pelos obstáculos à modernização da atividade portuária. E, hoje, apesar de todos os avanços conquistados, e da gravidade da situação, que me parece ser a mesma, estamos apáticos, amorfos, discutindo questões periféricas, cujo mérito não irá influir nas opções de crescimento necessárias ao futuro do País.

Por isso considero oportuno e pertinente reproduzir alguns trechos da minha palestra de 2005, principalmente algumas importantes justificativas consideradas na aprovação e promulgação dessa Lei. Mostram os excessos, o centralismo e a intervenção exagerada das autoridades governamentais na vida portuária de então. Lamentável dizer que muitos dos obstáculos apontados permanecem e, mais grave ainda, outros foram acrescentados. Como resultado, hoje, no todo, o nível de intervenção estatal na atividade portuária aumentou em relação ao que vigorava em 1993.

Vejamos algumas dessas justificativas:

- Quanto à necessidade da Lei:

“Este projeto .... reflete a significativa preocupação do meu Governo em **fixar limites à atuação do Estado bem como remover obstáculos ao pleno exercício no trabalho e à livre iniciativa.**”

- Quanto à necessidade social do sistema portuário proposto:

“Tal modelo, concebido e implementado pelo Estado Novo, **está completamente esgotado** tanto no que se refere à sua estruturação institucional quanto no que diz respeito à organização do trabalho. **E esgotou-se sobretudo porque o intervencionismo não pode conduzir a um sistema permanente de organização de sociedade.**”

- Quanto aos objetivos buscados com a Lei:

“Assegurar o aumento da produtividade do setor portuário, mediante a racionalização de atividade econômica e **a integração dos**

diversos agentes envolvidos, através da diminuição da intervenção do Estado.”

- Quanto à atração de novos investimentos com a Lei:

“Estimular a participação do setor privado na construção e exploração, arrendamento ou locação de instalações portuárias, sempre através de licitação, **de maneira adotar o País, a médio prazo, de uma infra-estrutura portuária moderna e compatível com as necessidades do comércio exterior.**”

- Quanto ao excesso de centralização do sistema:

“**Descentralização** para cada uma das concessionárias, permissivas ou autorizadas dos respectivos serviços portuários **das decisões sobre a administração dos portos.**”

Muito embora tivéssemos esse posicionamento do Congresso e do Governo a favor da nova Lei, é inegável que sua promulgação feriu muitos interesses. Feriu, especialmente, os daqueles que ganhavam com a ineficiência e os altos custos portuários, interesses que não se restringiam à área do porto em si, mas que abrangiam quadros do Governo e do empresariado, pois o novo regime operacional dos portos prejudicou principalmente os que detinham monopólios.

Não me refiro tão-somente ao monopólio da mão-de-obra, mas também a empresários e à burocracia governamental que “imperava” sobre a vida portuária, com uma visão centralizadora, detalhista, burocrática, corporativista.

Burocracia esta constituída, na sua maior parte, por funcionários

do Ministério dos Transportes e das extintas PORTOBRAS e GEIPOT. Esses órfãos do sistema anterior, inclusive os integrantes das administrações portuárias, não apenas se sentiram extremamente prejudicados, mas ofereceram – e continuam oferecendo – contínua resistência ao novo modelo portuário e, até hoje buscam o retorno às velhas e ultrapassadas práticas do modelo anterior. O maior exemplo dessa resistência é caracterizado pela adoção de novas nomenclaturas para velhas normas e hábitos, na contínua tentativa de reconquistar o espaço e poder que a Lei lhes tirou.

Mas é preciso destacar um dos maiores problemas da gestão portuária para o qual não se vê, por parte do Governo, qualquer sinal de sua solução: diz respeito aos cargos de direção das administrações portuárias. Estes cargos continuam fazendo parte do botim político do Governo. São rateados entre partidos políticos através da indicação de pessoas que não estão profissionalmente aptas para enfrentar os desafios da gestão portuária moderna.

Dentro desse verdadeiro leilão de cargos, vaidades e poder, os indicados para dirigir as administrações portuárias entendem os Conselhos de Autoridade Portuária, CAPs, não como órgãos que lhes são hierarquicamente superiores, mas como entidades meramente consultivas e subalternas, sem reconhecer o poder e competência que lhes foi outorgado pela Lei.

Tantas foram as dificuldades e obstáculos criados, pela corporação e pelas administrações, ao funcionamento efetivo dos CAPs que a solução adotada pelo Governo foi designar à Marinha de Guerra que os Capitães dos Portos, ao invés dos funcionários do Ministério dos Transportes, assumissem a presidência dos CAPs dos cinco prin-

cipais portos, tal era o nível de obstrução que as corporações burocráticas e sindicais estavam interpondo à implementação da Lei.

Lamentavelmente, a partir de dezembro de 2002, a Marinha retirou-se do processo e a presidência desses CAPs passou para o pessoal da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAq.

Vale destacar que essa preocupação manifestada na justificativa para a adoção de uma nova legislação mestra para os portos, na qual é ressaltada “a necessidade de fixar limites à atuação do Estado e remover obstáculos ao pleno exercício no trabalho e à livre iniciativa”, foi desacompanhada, nos governos seguintes, de um entendimento amplo quanto à preservação a médio e longo prazos dos objetivos fundamentais dessa Lei. Como resultado, e por estarmos num País afeito a modismos – modismos em todos os setores da sociedade e da atividade humana – o Governo e o Congresso em má hora para os portos decidiram embarcar no modismo das agências reguladoras, e, desnecessária e contraproducentemente, impuseram uma ao setor portuário.

Ao fazer isso ignoram que os CAPs já constituíam uma descentralização e efetiva regionalização da regulação da atividade portuária, e que o espírito da Reforma Portuária era a descentralização e a redução da carga regulatória de modo a permitir o máximo de competição.

Não atentaram, também, para o fato do modelo de concepção do CAP representar o estado da arte quanto ao aspecto da governança corporativa na qual as três esferas do Governo – Federal, Estadual e Municipal – já se encontram representadas e deliberando, assim

como usuários, prestadores de serviço e trabalhadores do setor regulado.

Este modelo reúne as condições de legitimidade, conhecimento técnico e operacional, e requisitos de mercado para atender aos requisitos de regulação do setor, ao contrário do modelo atual onde a corporação burocrática impõe à sociedade decisões de seu arbítrio sem ouvi-la, consultá-la.

### 3. A Vigência das Leis no Brasil

Gostaria de citar um outro ponto de minha palestra em 2005, quando falei sobre a vigência das leis em nosso País, abordando a famosa questão “das leis que pegam e das leis que não pegam, ou não são cumpridas”.

Isto é realmente uma característica cultural nossa. Quantas vezes já vimos leis reformadoras serem sancionadas preservando seus aspectos conceituais, mas que morrem no caminho e ninguém as obedece? Quantas vezes já ouvimos “é uma lei que não pegou”?

Não nos damos conta da verdadeira causa que se esconde por trás disso, mas a verdade é que na maioria das vezes sua implementação e a própria regulamentação, **foram delegadas às próprias estruturas burocráticas ou administrativas que elas pretendiam transformar ou abolir.** Como tive oportunidade de dizer antes, **as forças apegadas ao passado acabam por sabotar o futuro.**

**É, exatamente, o que vinha acontecendo com a Lei 8.630/93.** Toda sua implementação foi entregue aos setores que seriam dire-

tamente afetados por ela, e que perderiam poder com o novo modelo que foi por ela criado. Volto a insistir que isto tem muito a ver com o exercício da cidadania no Brasil. Precisamos, realmente, nos preocupar com a questão da implementação das leis e agirmos no sentido de fazer com que exista um nível de atuação e representação empresarial capaz de pressionar o Governo e o Congresso Nacional nesse sentido.

Com os exemplos dos escândalos políticos recentes e a presença de uma estrutura político-partidária frágil, permeável, que se transformou num verdadeiro aluguel de legendas, e na qual os políticos mudam de partido como quem troca de camisa, dificilmente conseguiremos os resultados necessários à solução das questões portuárias ou de outras relevantes para o destino do País.

O resultado desse modelo institucional político-partidário é uma ação desconexa e, quase, predatória do Congresso através de uma contínua edição de leis, em sua maioria desnecessárias, casuísticas e de resultado duvidoso para a nação, deixando de ter tempo, ou disposição, para discussões mais sérias como as de um exame detalhado e crítico do Orçamento Geral da União e de sua execução pelo Governo.

Estas últimas, sim, constituem uma das missões fundamentais do Parlamento, e foi razão histórica para a sua criação em todas as sociedades. O que está ocorrendo é uma nítida separação entre o povo, o Governo e o Parlamento, quando o funcionamento da sociedade exige um sistema que funcione integrado, harmônico.

Acredito que, nesse sentido, nossa Casa, assim como as demais

confederações empresariais, deveria buscar identificar as questões fundamentais para a sociedade brasileira e para o desenvolvimento do País e, congregando o setor empresarial em suas demais representações, partir para a definição de um programa de ação e pressão junto ao Governo e ao Congresso.

Finalmente, gostaria de reafirmar a este egrégio Conselho minha firme convicção de que o caminho para o desenvolvimento do Brasil – para que consigamos viabilizar o seu futuro como uma sociedade mais rica, mais justa e mais solidária – passa inexoravelmente pelo florescimento da atividade portuária no País, pelo apoio ao seu fortalecimento e desenvolvimento, e, também, pelo exercício responsável e constante de nossos deveres de participação e empenho como seus cidadãos.

#### **4. O Que Falta Fazer nos Portos**

Agora, que autoridades do Governo reconhecem que o atual modelo de Administração Portuária está exaurido e precisa ser substituído, considero que estamos no limiar do momento em que o Presidente Lula pode entrar para a história do Brasil como o governante que colocou os portos brasileiros no mesmo nível de competitividade do primeiro mundo.

E o instrumento-chave para solucionar os problemas portuários que nos atrasam é a decisão de substituir o modelo de Administração Portuária, adequando-o ao que determina a Lei 8.630/93, após mais de 14 anos de postergação pelo Ministério dos Transportes. Porém, o problema que enfrentamos, Governo e sociedade, é decidir qual tipo de modelo deverá ser instituído.

Acredito ter abordado todos os principais aspectos dessa substituição em minha palestra de dois anos atrás, e seria maçante repetilas. O aspecto mais importante é que, finalmente, as autoridades irão instituir essa mudança sem maiores delongas. Mas e o empresariado? Qual a sua proposta? Vai deixar a decisão tão somente nas mãos do Governo e contentar-se com o resultado, qualquer que seja ele? Não haverá audiências públicas?

A Comissão Portos, movimento empresarial que representa 48 entidades, inclusive a nossa Confederação, elaborou em 2001 uma proposta de Política Portuária Nacional, tendo sido entregue ao Governo FHC e ao Governo Lula em 2003 abordando, entre outros pontos, alguns dos aspectos principais a serem atendidos na reformulação do modelo de Administração Portuária, e que dizem respeito especialmente a:

- Reafirmar a primazia do CAP na hierarquia do porto, a importância de seu papel no planejamento e na condução da administração do porto.
- Ser indispensável dispor de uma estrutura organizacional descentralizada.
- Os administradores terão que ser profissionais (não mais escolhidos por indicações político-partidárias, mas independentes e comprometidos com o papel econômico do porto) e homologados pelo CAP.
- Fomentar a livre competição no setor, a atração de investidores e o desenvolvimento tecnológico dos portos.

(Anexo cópia da proposta do Setor Empresarial, 48 entidades)

Em relação à solução das questões portuárias, grande parte do empresariado recomenda a retirada do Estado da administração dos portos. Afinal a Lei 8.630/93 descentralizou e regionalizou a administração dos portos ao instituir o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e colocá-lo acima da entidade encarregada da administração executiva do porto, sua autoridade portuária.

O CAP, além de incluir representantes de todos os setores que atuam no porto (usuários, operadores portuários, armadores, arrendatários, trabalhadores avulsos e do porto, operadores retroportuários, exportadores e importadores) **já conta com a efetiva participação dos Governos Federal, Estadual e Municipal.**

Os empresários estão fartos da atual ineficiência da gestão portuária. Não mais aceitam que as indicações para o preenchimento de cargos na administração portuária, que exigem conhecimento profissional e técnico, resultem de apadrinhamentos político-partidários. São os péssimos resultados dessa prática que explicam a falta de dragagem e os problemas de infra-estrutura existentes em nossos portos.

Os empresários então cansados de não lhe ser permitido utilizar navios mais modernos, maiores e mais econômicos por que as dragagens de manutenção não são realizadas pelos administradores dos portos, enquanto continuam cobrando tarifas, mas gerando *demurrages* pelos tempos de espera dos navios. Não é por falta de fundos que não há dragagem, mas sim por total anarquia administrativa. Em Santos, por exemplo, 70% da receita mensal é consumida por



passivos e acordos trabalhistas com funcionários do porto (advogados inclusive); os principais portos, até hoje, não implementaram o ISPS Code, norma de segurança internacional da IMO, também por falta de boa gestão. Realmente, não dá para continuar com esse modelo do século XIX.

Alguns setores empresariais acreditam que a gestão deva ser estadualizada, baseados no fato que tal modelo funciona bem na Europa. No fundo, aplicar esse modelo de estadualização no Brasil não deixa de ter seus méritos se for para afastar a burocracia centralizadora de Brasília, mas é um pouco ingênuo acreditar que, embora em menor escala, a interferência político-partidária e a burocracia estadual não será a mesma que ocorre hoje.

A Associação do Comércio Exterior do Brasil (AEB) rechaça a continuação do Estado na administração portuária, e juntamente com a Confederação Nacional da Indústria, defendem a privatização total da atividade portuária, mas esse firme propósito não vem tendo o apoio enfático e manifesto por parte da maioria das Associações de Classe, muito embora a Comissão Portos, que representa coletivamente 48 entidades sempre tenha manifestado também essa posição. Parece que, lamentavelmente, ainda há empresários que acreditam que tal solução seja como colocar “a raposa no galinheiro”. O mesmo argumento usado contra a privatização da telefonia, e o mesmo a concessão das rodovias.

Meus senhores, não é de hoje que os Estados e os Municípios de cidades portuárias procuram trazer para si a Administração Portuária. Os portos de Paranaguá e do Rio Grande do Sul estão sob o controle administrativo estadual e nem um nem outro pode ser con-

siderado como modelo a ser copiado, pois demonstram a mesma ineficiência e despreparo dos demais.

Vários governadores, entre eles os de São Paulo e do Rio de Janeiro, aproveitando o momento de suas alianças e aproximações com o Presidente Lula, já se manifestaram publicamente solicitando o controle sobre os portos de seu Estado. Não tenho dúvida que outros estados ou municípios estejam seguindo a mesma linha de ação.

Digamos que o Governo não tenha a CORAGEM, a CONVICÇÃO ou a VONTADE POLÍTICA necessárias para modernizar o modelo de gestão de nossos portos, bem como ainda não tenha se definido quanto ao modelo a ser adotado para a Administração Portuária. Neste caso, me parece fundamental que o empresariado se una e passe a exigir ao menos duas condições básicas:

**1. QUE OS ADMINISTRADORES NÃO SEJAM MAIS INDICADOS PELO ATUAL SISTEMA POLÍTICO PARTIDÁRIO, MAS UNICAMENTE POR SUA COMPETÊNCIA E MÉRITO PROFISSIONAL.**

**2. QUE NAS NOMEAÇÕES, OS CONTRATADOS OU INDICADOS TENHAM, OBRIGATORIAMENTE, SEUS NOMES APROVADOS PELO CONSELHO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA DE CADA PORTO.**

Senhores Conselheiros, os gargalos portuários continuam prejudicando o desenvolvimento do País, notadamente a geração de empregos; é porque o setor privado não está agindo com firmeza e ousadia para a implementação das mudanças que se fazem necessárias.

Conclamo a todos os senhores Conselheiros que a nossa Egrégia Confederação continue seus esforços até a vitória final. Quero dizer, a plena modernização dos portos brasileiros.

Muito Obrigado. Agradeço sua paciência.

*Palestra pronunciada em 13 de março de 2007*