

CARLA MARIA VILLABOIM PONTES

**EVOLUÇÃO POLÍTICA, ORGANIZACIONAL E SINDICAL DO SISTEMA  
PORTUÁRIO NACIONAL : UMA APLICAÇÃO AO  
PORTO DE SANTOS**

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do título  
de Mestre em Engenharia.

São Paulo

2.001

CARLA MARIA VILLABOIM PONTES

**EVOLUÇÃO POLÍTICA, ORGANIZACIONAL E SINDICAL DO SISTEMA  
PORTUÁRIO NACIONAL : UMA APLICAÇÃO AO  
PORTO DE SANTOS**

Dissertação apresentada à Escola Politécnica da  
Universidade de São Paulo para a obtenção do título  
de Mestre em Engenharia.

Área de Concentração: Engenharia Naval e Oceânica

Orientador: **Prof. Dr. Rui Carlos Botter**

São Paulo

Abril, 2.001

A todos aqueles, personagens anônimos ou não, que desenvolvem suas atividades junto ao meio portuário. Em um ambiente no qual dia e noite se fundem, culturas interagem e esforços são compartilhados, esses elementos têm grande responsabilidade pela construção de uma sociedade mais próspera e justa para o país, confirmando, sim, que o Brasil pode dar certo.

## **Agradeço**

À minha família, sobretudo às vozes que já partiram, responsáveis pela formação humana e cultural que ostento, sempre acreditando em mim e impulsionando-me.

Ao meu parceiro de vida, companheiro de todas as horas que antecederam a conclusão deste trabalho e arauto de valiosas informações, pelo seu incentivo constante.

Aos amigos que compreenderam meu isolamento produtivo.

A todos os colegas do MBA de Gestão Portuária da CODESP, colaboradores do OGMO, sindicatos portuários, agências de navegação, SOPESP, CEPAL, entre tantos outros que, direta ou indiretamente, forneceram dados e emitiram opiniões imprescindíveis para a elaboração do texto.

Aos funcionários da Biblioteca e Secretaria, bem como aos colegas do Programa de Pós-Graduação deste Departamento, especialmente à amiga Giuliana Dario, sem os quais este trabalho não se materializaria.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Rui Carlos Botter, por ter acolhido minha proposta e propiciado os meios para a sua consecução e, finalmente, ao Prof. Dr. Marco Brinatti, pelo aconselhamento sempre tão pertinente.



## SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO .....	1
1.1 - Evolução e Organização Portuária Nacional .....	2
1.2 - Motivação para Pesquisa .....	8
1.3 - Objetivo .....	9
1.4 - Delineamento .....	10
2 – EVOLUÇÃO DO PORTO DE SANTOS .....	12
2.1 - Era de Formação: Origem até 1888 .....	13
2.1.1 - Origem .....	13
2.1.2 - Crescimento .....	14
2.1.3 - Aspectos Físicos .....	17
2.1.4 - Aspectos Políticos .....	18
2.1.5 - Relações de Trabalho .....	27
2.1.6 - Aspectos Organizacionais .....	28
2.2 - Era CDS - Primeira Fase (Construção): 1888 / 1892 .....	31
2.2.1 - Criação da CDS .....	31
2.2.2 - Aspectos Físicos .....	32
2.2.3 - Aspectos Políticos .....	33
2.2.4 - Relações de Trabalho .....	35
2.2.5 - Aspectos Organizacionais .....	38
2.3 - Era CDS - Segunda Fase (Exploração): 1892 / 1980 ....	39
2.3.1 - Aspectos Físicos .....	39
2.3.2 - Aspectos Políticos .....	41
2.3.3 - Relações de Trabalho .....	50
2.3.3.1 - Formação da Estiva .....	54
2.3.3.2 - Formação da Capatazia .....	63
2.3.3.3 - Formação das Demais Categorias .....	72
2.3.4 - Aspectos Organizacionais .....	73
2.3.5 - Aspectos Tarifários .....	80
2.4 - Era CODESP : 1980 até o Presente .....	83
2.4.1 - Aspectos Físicos .....	83
2.4.2 - Aspectos Políticos .....	87
2.4.3 - Relações de Trabalho .....	93
2.4.4 - Aspectos Organizacionais .....	96
2.4.5 - Aspectos Tarifários .....	101
3 - MODELO ATUAL DO PORTO DE SANTOS .....	104
3.1 - Entidades Atualmente Envolvidas .....	108
3.2 - O Papel Governamental .....	120
3.3 - Relações Trabalhistas .....	126
3.4 - Relações Administrativas .....	141
3.5 - Custos e Tarifas .....	147
3.5.1 - Custos .....	149
3.5.1.1 - Despesas do Transportador .....	150
3.5.1.2 - Despesas com a Carga .....	154
3.5.2 - Tarifas .....	160
3.6 - Terminal Marítimo de Cubatão (Terminal da COSIPA) ..	164

4 - ANÁLISE CRÍTICA E NOVAS PROPOSTAS PARA O PORTO DE SANTOS .....	174
4.1 - Visão Sindical Atual.....	175
4.1.1 - Questionário Junto aos Sindicatos .....	177
4.1.2 - Análise das Respostas ao Questionário .....	204
4.2 - Indicadores Positivos da Modernização Portuária.....	209
4.3 - Dificuldades e Discussão de Propostas no Processo de Modernização Portuária .....	217
5 - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	238
5.1 - Conclusões .....	238
5.2 - Recomendações .....	240
6 - BIBLIOGRAFIA .....	242
6.1 - Referências Bibliográficas .....	242
6.2 - Bibliografia Recomendada .....	244

## Lista de Figuras

- Figura 2.1** - Esquema do Modelo Portuário "Desorganizado" Santista
- Figura 2.2** - Modelo Portuário Santista após a Criação da CDS
- Figura 2.3** - Modelo Portuário Santista após a Consolidação do SES
- Figura 2.4** - Elementos Determinantes no Preço Pago pelos Serviços Portuários em Ambiente Caracterizado por Monopólio Sindical de Fornecimento de Mão-de-Obra e Estatal (CODESP) nas Operações
- Figura 3.1** - Esquematização do Relacionamento entre as Instituições no Ambiente Portuário em Santos
- Figura 3.2** - Evolução do Efetivo da CODESP
- Figura 3.3** - Comparativo dos Custos com Mão-de-Obra Própria e Avulsa para a Movimentação de Produtos Afins no Terminal Marítimo de Cubatão
- Figura 4.1** - Movimentação Física Anual do Porto de Santos
- Figura 4.2** - Evolução da Entrada Anual no Porto de Santos de Navios com Tempo de Espera Inferior a 24 Horas (95 / 00)
- Figura 4.3** - Percentuais de Participação dos Grupos Formadores dos Preços dos Serviços Portuários (1999)
- Figura 4.4** - Evolução do Contingente Trabalhador no OGMO – Santos
- Figura 4.5** - Esquematização do Atual Modelo Portuário em Santos
- Figura 4.6** - Movimentação Anual de TEUs em Santos e em Portos do Sul e Sudeste (97/00)

## Lista de Tabelas

- Tabela 2.1** - Quadro Resumo da Legislação Portuária entre 1934 e 1980
- Tabela 2.2** - Salários Mensais Médios dos Operários nas Indústrias de Transformação no Brasil e dos Estivadores Santistas entre 1956 e 1963
- Tabela 2.3** - Taxas Percentuais Aplicadas sobre o Horário Ordinário da CDS
- Tabela 2.4** - Características do Cais Convencional Público do Porto de Santos (1998)
- Tabela 2.5** - Características do Cais Especializado Público do Porto de Santos (1998)
- Tabela 2.6** - Quadro Resumo da Legislação Portuária entre 1980 e a Promulgação da Lei nº 8.630 / 93
- Tabela 3.1** - Quadro Institucional dos Principais Portos Brasileiros
- Tabela 3.2** - Composição do Quadro de Trabalhadores do OGMO Santista (Jan / 01)
- Tabela 3.3** - Percentuais de Participação de Componentes dos Preços de Movimentação de Cargas Diversas em Santos (1997)
- Tabela 3.4** - Principais Agentes Formadores dos Preços dos Serviços Portuários
- Tabela 3.5** - Principais Reduções Tarifárias Praticadas pela CODESP
- Tabela 3.6** - Quadro Comparativo de Custos, Tonelagem e Equipe de Trabalhadores no Terminal Marítimo de Cubatão antes e após Acordo Celebrado com os Avulsos
- Tabela 3.7** - Quadro Comparativo de Custos Médios Unitários (R\$/tonelada) entre a Mão-de-Obra Própria e Avulsa no Terminal Marítimo de Cubatão

**Tabela 4.1** - Produtividade Operacional no Porto de Santos (96 / 99)

**Tabela 4.2** - Evolução da Produtividade / Eficiência para Contêineres no Porto de Santos

**Tabela 4.3** - Quadro Indicativo dos Navios Atracados com Espera Atribuída a Causas Relacionadas ao Porto de Santos (95/00)

**Tabela 4.4** - Resultado Econômico-Financeiro da CODESP (1999/2000)

**Tabela 4.5** - Participação Percentual dos Grupos Formadores de Preços dos Serviços Portuários em Santos

**Tabela 4.6** - Evolução dos Preços Médios dos Serviços Portuários por Contêiner (97/99)

## Lista de Abreviaturas ou Siglas

**ABTP** - Associação Brasileira de Terminais Privativos  
**ANTAq** - Agência Nacional dos Transportes Aquaviários  
**AP** - Autoridade Portuária  
**ATP** - Adicional de Tarifa Portuária  
**BNDES** - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
**CAP** - Conselho de Autoridade Portuária  
**CDS** - Companhia Docas de Santos  
**CETESB** - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental  
**CEU** - Conselho Especial de Usuários  
**CGT** - Confederação Geral dos Trabalhadores  
**CLT** - Consolidação das Leis Trabalhistas  
**CODESP** - Companhia Docas do Estado de São Paulo  
**CONFAC** - Comissão Nacional de Facilitação do Comércio Exterior  
**COSIPA** - Companhia Siderúrgica Paulista  
**CPI** - Comissão Parlamentar de Inquérito  
**DPNVN** - Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis  
**DOU** - Diário Oficial da União  
**DTM** - Delegacia do Trabalho Marítimo  
**ETA** - *Estimated Time of Arrival*  
**FAT** - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
**FEPASA** - Ferrovia Paulista S/A.  
**FND** - Fundo Nacional de Desenvolvimento  
**FNE** - Federação Nacional dos Estivadores  
**FNP** - Federação Nacional dos Portuários  
**FOLS** - Federação Operária Local de Santos  
**FSD** - Fórum Sindical de Debates  
**GEIPOT** - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes  
**GEMPO** - Grupo Executivo para Modernização dos Portos  
**IPUP** - Instalação Portuária de Uso Privativo  
**JK** - Juscelino Kubitschek  
**MMC** - Movimentação Mínima Contratual  
**MMO** - Montante de Mão-de-Obra  
**MT** - Ministério dos Transportes  
**MUT** - Movimento Unificado de Trabalhadores  
**NORMAM** - Normas de Autoridade Marítima  
**OGMO** - Órgão Gestor de Mão-de-Obra  
**OIT** - Organização Internacional do Trabalho  
**OP** - Operador Portuário  
**PCB** - Partido Comunista Brasileiro  
**PDV** - Plano de Desligamento Voluntário  
**PDZ** - Plano de Desenvolvimento e Zoneamento  
**PND** - Planos Nacionais de Desenvolvimento  
**PORTOBRÁS** - Empresa de Portos do Brasil S/A.

- PROAPS** - Programa de Arrendamentos e Parcerias  
**PTB** - Partido Trabalhista Brasileiro  
**PUA** - Pacto de Unidade e Ação  
**RFFSA** - Rede Ferroviária Federal S/A.  
**RIMA** - Relatório de Impacto ao Meio Ambiente  
**RTM** - Regulamento do Tráfego Marítimo  
**SDE** - Secretaria de Direito Econômico  
**SEASPS** - Sindicato dos Empregados de Administração dos Serviços Portuários de Santos  
**SES** - Sindicato dos Estivadores de Santos  
**SINDAMAR** - Sindicato dos Agentes de Navegação Marítima do Estado de São Paulo  
**SINDAPORT** - Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo  
**SINDOGEESP** - Sindicato dos Operadores em Aparelhos Guindastescos, Empilhadeiras, Máquinas e Equipamentos Transportadores de Carga dos Portos e Terminais Marítimos e Fluviais do Estado de São Paulo  
**SINTRAPORT** - Sindicato dos Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos e Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo  
**SOPESP** - Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo  
**SOSPS** - Sindicato dos Operários dos Serviços Portuários de Santos  
**SUNAMAM** - Superintendência Nacional da Marinha Mercante  
**TECON** - Terminal de Contêineres  
**TEU** - *Twenty-feet Equivalent Unit*  
**TEFER** - Terminal de Fertilizantes  
**TMP** - Taxa de Melhoramentos Portuários  
**TPA** - Trabalhador Portuário Avulso  
**TUF** - Terminal Marítimo da Ultrafértil  
**UDN** - União Democrática Nacional  
**UGSTS** - União Geral dos Sindicatos de Trabalhadores de Santos  
**USIMINAS** - Usina Siderúrgica de Minas Gerais S/A.

## RESUMO

Este trabalho contém uma visão panorâmica do sistema portuário nacional, aplicada ao Porto de Santos, considerado um dos maiores da América Latina. O estudo reconstitui aspectos políticos, organizacionais e sindicais da história portuária brasileira desde o passado colonial até o presente.

Especificamente em Santos, distante dos grandes centros agrícolas e extrativistas do Período Colonial, seu porto rudimentar manteve-se estagnado por diversos séculos, não suportando a crescente movimentação de café, iniciada no Período Imperial, que viria a impulsionar a economia nacional. A partir de então, foram criadas as bases legais para a organização da atividade portuária local que levariam ao monopólio de sua exploração, inicialmente privado e depois estatal, por aproximadamente um século.

A organização da atividade portuária local, conduzida pelo Estado, atraiu mão-de-obra predominantemente imigrante que se constituiu sindicalmente. Esta organização sindical que, mediante o período político era agraciada ou perseguida pelo governo, conquistou direitos, muitos dos quais permanecem incólumes até hoje.

A partir de 1980, face à uma nova ordem mundial de competição e mercado, a iniciativa privada começou a reivindicar mudanças no setor portuário, que enfrentariam forte resistência dos sindicatos.

Em 1993, uma nova legislação de modernização portuária foi promulgada, visando abolir os monopólios estatal e sindical na exploração portuária e atrair investimentos para o setor, favorecendo a livre concorrência entre portos e seus diversos terminais.

O estudo ainda acompanha as dificuldades para a implementação dos novos preceitos legais, bem como comenta suas lacunas e conflitos existentes. O momento atual, na interface das reformas legalmente instituídas e dos ajustes necessários ao novo modelo, é especialmente focalizado, analisando os avanços conquistados, tais como a redução de tarifas e melhoria dos níveis de serviço, e os obstáculos a serem superados. Verifica-se que a simples presença do capital privado não garante, por si própria, a drástica redução dos preços cobrados pelos serviços portuários e a atração de cargas. Finalmente, são elencadas sugestões que podem potencializar uma maior competitividade local e um melhor aproveitamento das instalações portuárias santistas.



## ABSTRACT

This survey features a vast analysis of the Brazilian port system. It is focused on the port of Santos, which is one of the largest in Latin America. The dissertation covers political, organizational and aspects related to trade unions along the port history, from colonial times to the present days.

Activity in the port of Santos remained stagnant for centuries as it was distant from the main agricultural centers. It was only during the Imperial period and the coffee boom that the port actually began to be structured on a monopoly basis, whether it be private at first, or later public.

It is during that period, which lasted for about a century, that a workforce (of predominantly European origins) organized itself. Trade unions conquered what they regard as acquired rights up until today.

It was only in the 1980s that private companies started to pressure for change, as a result of a wider competitive environment in the rest of the world. Nevertheless, trade unions opposed a strong resistance.

In 1993, a port modernization act was passed. It was aiming at abolishing monopolies in order to lure investment and foster competition among ports and their respective terminals.

This study points at various issues related to the implementation of the new legislation, as well as its pitfalls and the conflicts it generated. It emphasizes the current situation and concludes that the mere presence of the private sector is not enough to ensure the drastic price cut that would be needed to boost productivity. Finally, a few suggestions are presented in order to improve the situation.

## 1 - INTRODUÇÃO

O presente trabalho fornece uma reconstituição da história portuária nacional, através da análise específica do Porto de Santos, complexo este que exemplifica satisfatoriamente as diferentes etapas do referido processo. Este estudo ainda pretende registrar o desenvolvimento do modelo portuário santista, interligando seus aspectos organizacionais, administrativos, políticos e sindicais, que sempre concorreram para a formação de seus custos operacionais e das tarifas praticadas, constituindo uma ferramenta útil àqueles que desejam melhor conhecer sua realidade. A evolução portuária brasileira será comentada, fundamentando-se sempre nos diversos setores analisados, com referências ao caso santista.

Com este trabalho, além de uma descrição detalhada da formação e evolução do sistema portuário em Santos, busca-se expor elementos que possibilitem um maior entendimento de seus problemas atuais, sobretudo aqueles relacionados aos custos, tarifas e produtividade, além de estabelecer paralelos entre o passado e presente que favoreçam a apresentação de modelos futuros, baseados em tendências e bem-sucedidos exemplos mundiais, ao mesmo tempo que compatíveis com a condição nacional. O estudo que se apresenta revela ainda a recorrência de episódios ligados à área portuária brasileira, em épocas distintas de sua história e sob diferentes circunstâncias, objetivando, também, fornecer subsídios que fomentem uma melhor gestão do setor.

## 1.1 - Evolução e Organização Portuária Nacional

Desde os tempos do descobrimento até 1808, com a vinda da Corte Portuguesa para o Brasil e conseqüente abertura dos portos às nações amigas, evento este que constituiu um marco divisor na história do comércio exterior nacional, os portos coloniais eram primitivos, visando apenas escoar para a Metrópole, de forma desorganizada, os produtos agrícolas e minerais explorados pela mão-de-obra predominantemente escrava. Cabe ressaltar que, neste período, Portugal interessava-se apenas pela produção de matérias primas (subtenda-se, principalmente, minerais) na colônia brasileira, culminando esta política com a Carta Régia de 30 de julho de 1776 na qual era proibido o ofício de ourives e com a edição do "Alvará de D. Maria" , em 15 de janeiro de 1785, que ordenava a extinção de todas as fábricas e manufaturas para não dispersar as atividades agrícolas e extrativistas.

Logo após o descobrimento oficial das terras brasileiras, a Coroa Portuguesa assumiu para si a exploração e o comércio de todo o pau-brasil (madeira corante com alto valor econômico na Europa, àquela época, que constituía a maior riqueza encontrada na Ilha de Vera Cruz pelas primeiras expedições), já nomeando Cristóvão Jaques concessionário de sua comercialização em 1516.

O estabelecimento da Corte no Rio de Janeiro (1808) consolidou esta cidade como praça comercial de importação e exportação, aumentando consideravelmente sua importância econômica e convertendo ricos fazendeiros em empresários capitalistas, ansiosos por diversificar seus investimentos.

Até meados do Século XIX, os portos brasileiros, mesmo autorizados a trocar mercadorias com outros países além de Portugal e incrementados com as exportações de açúcar, não aumentaram significativamente sua importância econômica. O Governo Regencial editou decretos que estimulavam a navegação de cabotagem (1833) e o Regulamento da Alfândega (1836), visando aumentar o controle aduaneiro. Apenas na segunda metade desse século, com o crescimento vertiginoso das exportações de café, inserindo definitivamente o Brasil no comércio internacional, percebeu-se o posicionamento estratégico dos portos na economia nacional para o escoamento mais rápido de seus produtos, gerando, portanto, mais divisas.

Em 1867, foram iniciadas as operações da *São Paulo Railway*, ligando Santos ao interior paulista, construída pelos ingleses mediante concessão do Governo Imperial para um melhor escoamento do café, bem como para uma maior ocupação e urbanização das áreas interioranas. O avanço da movimentação do café por trens rapidamente revelou o estrangulamento das operações no porto santista, já ineficiente, fazendo com que urgissem medidas para a modernização de suas instalações. Àquela época, Santos colonial possuía apenas trapiches e pontes em madeira, implantados sobre o lodo fétido e insalubre, para operar navios, geralmente à vela, que permaneciam ao largo.

O Governo Imperial, percebendo a situação caótica dos rudimentares portos nacionais e vislumbrando aumentos de arrecadação (a carga tributária nacional assentava-se sobretudo em impostos de importação e exportação), inovou ao editar uma legislação portuária em 1869 que permitia a concessão dos portos (Lei nº 1.746 / 69), após a criação de uma instância

jurídica que transformou o litoral brasileiro em propriedade do Estado (terras de marinha) e que concentrava todo o poder decisório no Executivo Central.

Cabe esclarecer que as terras litorâneas coloniais submetiam-se ao monopólio régio da exploração e as marinhas de sal eram consideradas reservas do Estado por motivos estratégicos (daí a origem do termo "terras de marinha"), já que o monarquismo absolutista permitia ao rei dispor sobre bens e pessoas. Em 1832, foram oficialmente regulamentadas as faixas de marinha e uma série de medidas legais posteriores atribuíram ao Estado a propriedade de terras públicas, culminando com a possibilidade de o Governo Central concedê-las à exploração privada. No Primeiro Reinado já estava instituída a entidade da Capitania dos Portos que, entre suas atribuições, encarregava-se da ocupação de terrenos litorâneos. No entanto, questões relacionadas à exploração de terrenos de marinha submetiam-se ao Ministério da Fazenda.

O Governo Imperial, deficitário em função da Guerra do Paraguai e desprovido de recursos para as obras necessárias no Porto de Santos, ofereceu duas concessões relativas a sua ampliação, em 1870 e 1882, respectivamente, ao Conde Estrela em conjunto com Francisco Pertence e ao Governo Estadual, que fracassaram. Somente em 1888, uma nova concessão, ganha através de concorrência por Eduardo Guinle, Cândido Gaffrée e associados, assinada pela Princesa Isabel, resultou no início das obras de construção e exploração do Porto de Santos, originando a Companhia Docas de Santos (CDS).

Inadvertidamente, talvez, o recém-instituído Governo Republicano, à revelia de quaisquer dispositivos sobre o monopólio das atividades portuárias eventualmente previstos no contrato de concessão,

delegava poderes à Companhia Docas de Santos para destruir os antigos trapiches, construir instalações adicionais, ao mesmo tempo que prorrogava seus prazos concessórios. Assim, a Companhia Docas de Santos, inicialmente criada para construir e explorar o porto homônimo, expandia, gradativamente, suas atividades, terminando por monopolizar completamente o serviço portuário. A Constituição de 1891 não dispunha de quaisquer artigos sobre a exploração portuária.

Ao longo do período de concessão, a Companhia Docas de Santos recebeu o apoio do Governo Federal na consecução de seus objetivos.

Durante o regime populista de Getúlio Vargas (1930-1945), criou-se uma legislação extremamente protecionista para determinadas categorias portuárias, principalmente estivadores, como forma de mantê-las sob controle. Nessa época, as questões portuárias submetiam-se ao antigo Ministério da Viação, Indústrias e Obras Públicas. A Carta Magna de 1934 introduziu os conceitos de "porto organizado" e "serviço de utilidade pública" ao setor, além de estabelecer que os estados teriam preferência nas concessões de serviços portuários.

Com o término da Segunda Grande Guerra, houve um incremento do comércio internacional, também sentido no Brasil, resultando na industrialização do país e conseqüente melhoria de suas instalações portuárias.

Em 1963, surgiu o Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), substituindo o antigo Departamento de Rios e Canais, que também se submetia ao Ministério dos Transportes na regulamentação das questões portuárias.

Durante o regime militar, propagandista da necessidade exportadora nacional mediante os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), os portos brasileiros receberam novo fôlego, sobretudo na implantação de terminais mecanizados ou específicos que agilizavam o escoamento de produtos nativos. Neste contexto, em 1975, foi criada a Empresa de Portos do Brasil S/A (PORTOBRÁS), empreendimento público que se traduzia por constituir o braço executivo da União na exploração dos portos. A PORTOBRÁS representava uma *holding* estatal do sistema portuário nacional que aglutinava todas as Companhias Docas locais.

Extintas as antigas concessões, no fim dos anos 70, os portos nacionais passaram a ser estatizados no Brasil. Especificamente, no caso santista, em 1980 terminou o prazo legal de exploração de seu porto pela antiga Companhia Docas de Santos (CDS), sendo sua administração substituída pela Companhia Docas de São Paulo - CODESP, empresa de economia mista na qual o Governo Federal desempenharia a função de sócio majoritário.

A Constituição de 1988 foi promulgada, estipulando que à União competia explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão os portos marítimos, fluviais ou lacustres.

Em 1990, em pleno Governo Collor, primeiro idealizador de um processo de reformas e modernização portuárias segundo paradigmas internacionais, a PORTOBRÁS foi extinta e seu poder repartido entre as Companhias Docas locais. Entre a extinção da PORTOBRÁS (1990) e a promulgação da Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93), criou-se um hiato administrativo, antes de o Governo Federal repassar à iniciativa privada a

exploração dos portos. Cabe ressaltar que, nesta época, alguns Estados da Federação, como Rio Grande do Sul e Paraná já exploravam seus portos mediante concessão obtida junto à União havia muitas décadas (baseada em legislação criada a partir de 1930).

A Lei nº 8.630 / 93 estabeleceu um novo ciclo de concessões na história portuária nacional, permitindo a instauração de um clima de livre concorrência entre portos e seus diversos terminais. Esta lei, acrescida à legislação complementar específica, teoricamente, procura compatibilizar modelos mundialmente recomendáveis de gerenciamento portuário a peculiaridades locais e ao arcabouço jurídico vigente. Enfrentando muitas resistências à aplicação integral da nova legislação, o sistema portuário nacional encontra-se em fase de transição, na interface das reformas legalmente instituídas, muitas ainda em fase de implantação, e dos ajustes sempre necessários para calibrar o modelo.

Em abril de 2001, o Governo Fernando Henrique Cardoso criou a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (ANTAq), órgão federal que se encarregará, entre outros, da concessão e delegação de portos públicos e terminais privados. No contexto vislumbrado, permanecerá o Ministério dos Transportes responsável pela supervisão e fiscalização das Companhias Docas, que continuarão a administrar os portos sob sua responsabilidade.



## 1.2 - Motivação para Pesquisa

O acompanhamento das modificações sofridas ao longo dos últimos 10 anos pelo Porto de Santos, considerado um dos maiores da América Latina, é uma amostra considerável da dinâmica portuária nacional. Atualmente, as inovações tecnológicas e a introdução de novos conceitos acontecem em ritmo frenético, ao mesmo tempo em que a troca de informações é imediata, fenômenos estes que se reproduzem em todas as atividades comerciais, inclusive na esfera portuária. Os portos brasileiros, principalmente Santos, não podem permanecer à margem da evolução do setor, devendo adequar-se a padrões de eficiência, custos e tarifas internacionais, além de antecipar-se às necessidades dos usuários, a fim de garantir sua participação no mercado. Neste sentido, faz-se importante conhecer, detalhadamente, a evolução portuária nacional, aplicada ao caso santista, para melhor compreender seu momento atual e buscar alternativas viáveis que insiram o setor em padrões internacionais de eficiência e modernidade.

A escolha do Porto de Santos para este estudo recai sobre sua importância nacional, longevidade e história bastante elucidativa (rica em exemplos e acontecimentos). Da mesma forma que um minucioso estudo do porto santista revelou nuances de vanguarda nacional, constatou-se também a manutenção de uma arraigada cultura de resistência à reformulação de conceitos, auferindo maior complexidade à análise de sua evolução.

### 1.3 - Objetivo

O objetivo do presente trabalho é o registro e análise da evolução portuária em Santos, abrangendo, com maior ênfase, uma visão sistêmica de seu cenário atual onde são focalizados aspectos concernentes aos custos operacionais, tarifas e produtividade. O texto ainda aborda, ao longo da história, o estudo do desenvolvimento de modelos que exemplificam as interferências das atividades administrativas, sindicais e políticas em suas operações portuárias.

Para a consecução do objetivo proposto, pretende-se unir episódios dispersos no tempo, como peças de um quebra-cabeça, relacionando-os uns aos outros, através de vínculos sucessivos, que, quando analisados em conjunto, fornecem uma visão mais ampla dos acontecimentos que pontuam a história dos portos nacionais. A exposição de fatos ocorridos durante a evolução portuária santista permite um melhor entendimento de questões atuais e a detecção da origem de algumas práticas, aparentemente arcaicas, ainda vigentes. Esta compreensão possibilita a apresentação de modelos portuários calcados em condições passadas e o fornecimento de subsídios que favoreçam a elaboração de modelos futuros mais eficientes.

Ainda, os elementos obtidos em pesquisa e apresentados neste trabalho induzem reflexões acerca da realidade portuária local e seu destino.

#### 1.4 - Delineamento

O presente capítulo comenta a evolução e organização portuária nacional, mesclando aspectos próprios da história do Porto de Santos.

Do capítulo seguinte, consta a história da evolução setorial do porto santista, periodizada até o advento da Lei de Modernização dos Portos (1993) e baseada na síntese e análise dos elementos pesquisados. Nesse capítulo, são apreciados os pontos principais de publicações consultadas durante a etapa de pesquisa, que continham dados segmentados relativos à matéria estudada.

No terceiro capítulo, o atual modelo portuário em Santos é exposto e discutido, compreendendo a sutil presença governamental no gerenciamento do porto, suas relações trabalhistas e administrativas, seus custos e tarifas, além de breves considerações sobre um terminal privativo de uso misto – o Terminal Marítimo de Cubatão (antigo Terminal Marítimo da COSIPA). Saliencia-se que a situação portuária atual, em Santos, carece de bibliografia específica, havendo sido consultadas matérias jornalísticas, revistas especializadas, *web sites*, entre outros.

O quarto capítulo contém uma análise crítica da condição atual do porto santista face às práticas correntes locais, incluindo um testemunho da visão sindical. A partir do estudo e análise da questão, a autora ainda sugere novas propostas para o Porto de Santos, no intuito de promover mudanças ou ajustes que venham a torná-lo mais eficaz e eficiente.

Finalmente, o quinto capítulo encerra o trabalho com a apresentação da conclusão e de recomendações. Desta forma, espera-se poder colaborar com elementos significativos para a proposição de um modelo futuro mais competitivo e vantajoso, ao mesmo tempo que compatível com o maior porto paulista.

## 2 - EVOLUÇÃO DO PORTO DE SANTOS

Neste capítulo, será abordada a história do Porto de Santos, abrangendo sua origem e evolução até o período de promulgação e implantação da Lei nº 8.630 / 93, também conhecida por Lei de Modernização dos Portos, que constituiu um divisor de águas no desenvolvimento portuário brasileiro. O porto santista será cronologicamente dividido em fases distintas de sua existência e analisado por várias facetas que incluem aspectos políticos, sindicais e organizacionais, sempre inseridos no contexto nacional. Uma análise crítica da autora segue ao final dos aspectos mais relevantes do presente capítulo.

O Porto de Santos, impulsionado pelas maciças exportações cafeeiras na virada do Século XX, imperou por muito tempo como o maior e mais importante porto brasileiro e da América Latina. Atualmente, ele não é mais o recordista de tonelagem no Brasil, mas responde, sozinho, por mais de um terço dos contêineres movimentados em território nacional e por aproximadamente 26% das exportações brasileiras. Das mercadorias movimentadas em seu cais, cerca de 30% correspondem a carga geral, enobrecendo-o ao demandar operações diferenciadas em virtude da falta de padronização. Todas estas particularidades reforçam a escolha do exemplo santista para o estudo da evolução portuária nacional.

## **2.1 - Era de Formação: Origem até 1888**

As instalações que originaram o Porto de Santos foram estabelecidas nas primeiras décadas que sucederam o Descobrimento do Brasil, desempenhando um papel praticamente inexpressivo no cenário nacional até a metade do Século XIX. A partir de então, sua importância econômica cresceu, concorrendo para o início das obras que organizariam a atividade portuária local em 1888.

### **2.1.1 - Origem**

A concepção de um atracadouro no local que atualmente corresponde ao Porto de Santos é atribuída a Brás Cubas, integrante da expedição de Martim Afonso de Souza à colônia brasileira, entre 1531 e 1533, que culminou com a fundação de São Vicente (1532) como a primeira cidade portuguesa no Brasil. Segundo SCHIAVON et al. (1986), Brás Cubas constatou que a Ilha de São Vicente, homônima à cidade recém-fundada, era dotada de um amplo estuário que propiciaria proteção às embarcações da Coroa. Assim, o porto desta cidade foi transferido de sua baía para o interior do estuário onde as águas, além de tranqüilas, protegiam-no contra o ataque de piratas e saqueadores. O sítio escolhido denominava-se Enguaguaçú, localizado no acesso ao Canal de Bertioga e, entre 1543 e 1545, em suas imediações foram construídos um hospital e capela, além do simples atracadouro. A partir deste núcleo, desenvolveu-se uma estrutura de apoio,

logo originando um povoado, que em 1546 foi elevado à condição de Vila do Porto de Santos (nome este em razão da invocação da proteção de “*Todos os Santos*” por seu fundador). Em seguida, foi instituída a Alfândega de Santos (1550).

Inicialmente, na Vila do Porto de Santos, existia uma rua sinuosa, em terreno lamacento, às margens do estuário, que começou a ser ocupada por armazéns e trapiches em madeira. Nesta época, o comércio santista dava-se principalmente com a Vila de Santo André da Borda do Campo e com a recém-criada Vila de São Paulo de Piratininga (atual capital do Estado).

LANNA (1996) cita que, em 1789, o Governo de Bernardo José de Lorena vislumbrou transformar o Porto de Santos em monopolizador da exportação paulista, construindo, para tanto, uma trilha junto à Serra do Mar, conhecida por Calçada do Lorena.

A análise dos fatos revela que a implantação de um atracadouro em Santos, mesmo sem importância econômica, resultou na imediata criação da Alfândega local, consolidando a presença real e promovendo uma maior arrecadação de impostos à Coroa.

### **2.1.2 - Crescimento**

No Período Colonial, o Brasil representava, inicialmente, um território propício para o extrativismo de madeiras (pau-brasil) e de riquezas minerais, além da produção agrícola (principalmente cana-de-açúcar). Assim, Santos, distante dos distritos de mineração e desprovida de terras próprias

para o cultivo da cana, manteve seu porto colonial sem grande expressão até meados do Século XIX.

Segundo GITAHY (1992), em 1823, Santos colonial, sem vocação agrícola, possuía 4.700 habitantes dos quais cerca de 60% eram livres e 70 % eram negros. Em 1839, a Vila de Santos foi elevada à categoria de cidade, mas seu porto ainda mantinha-se lodoso e insalubre, à mercê de oscilações das marés. No entanto, próxima do ponto que melhor oferecia condições de escalada à Serra do Mar, a localização privilegiada de Santos, sempre vinculada ao planalto, viria a propiciar o desenvolvimento de seu porto.

A partir de 1850, a cafeicultura começou a avançar no interior paulista, ao mesmo tempo que a navegação a vapor era mundialmente difundida pelos ingleses, impulsionando o movimento portuário de Santos face à sua proximidade e facilidade de acesso ao planalto. Em 1859, concebeu-se o projeto de uma ferrovia entre Santos e Jundiaí, efetivamente implantada em 1867 (*São Paulo Railway*) e que, devido à rapidez do transporte, resultou no escoamento de quase toda produção paulista de café (exceto aquela proveniente do vale do Paraíba) pelo porto santista. GITAHY (1992) acredita que, nestas circunstâncias, criou-se o binômio Santos - São Paulo, no qual a cidade portuária monopolizava todo o tráfego com o planalto, consolidando a crise nos demais portos paulistas.

Com o incremento do comércio exterior, iniciado a partir de uma tímida movimentação de açúcar e reforçado por uma crescente exportação de café, o Porto de Santos passou a receber constantemente navios internacionais e desenvolveu uma classe de trabalhadores ligados às atividades especificamente portuárias. Mas, suas reduzidas instalações



coloniais constituíam um entrave ao livre escoamento do café, acelerado pelo advento da ferrovia. Cafeicultores, imprensa e comerciantes, sobretudo companhias de exportação e importação representadas pela Associação Comercial, pressionavam autoridades por obras para a ampliação e modernização no Porto de Santos, permitindo que a nova riqueza nacional pudesse ser exportada em maior escala. Assim, após a criação de uma legislação específica, em 1870, o Governo Imperial concedeu ao Conde Estrela e Francisco Pertence o privilégio das obras no porto santista, direito este que caducou sem que os serviços fossem iniciados. Em 1882, em outra tentativa de modernizar o porto santista, o Imperador ofereceu uma nova concessão para o Governo da Província de São Paulo, que havia se arvorado detentor do direito de reformá-lo e explorá-lo, também resultando infrutífera. Desta forma, o Governo Imperial promoveu uma concorrência pública, no sentido de atrair investidores privados interessados nas obras de melhoramentos do Porto de Santos, ganha pelo consórcio integrado, entre outros, por Cândido Gaffrée e Eduardo Palassim Guinle.

Em 1888, o grupo vitorioso criou a comandita "*Gaffrée, Guinle & Cia.*" para executar a recém-adquirida concessão e iniciou efetivamente as obras do porto santista. Nesta ocasião, as más condições sanitárias da cidade ameaçavam o porto, propiciando a proliferação de doenças e epidemias.

Observa-se que o desenvolvimento de um porto relaciona-se diretamente à sua participação na economia nacional. Assim, o Porto de Santos, pouco evoluiu até o Segundo Reinado. Apenas quando passou a desempenhar um papel vital na economia cafeeira, suas péssimas condições,

que inclusive resultaram na sua inclusão em regime de exceção, começaram a receber atenção governamental.

### **2.1.3 - Aspectos Físicos**

Até as obras de melhoramentos e ampliação do Porto de Santos, realizadas nos termos do derradeiro contrato de concessão (1888), a área portuária, anteriormente compreendida entre o entorno do Outeiro de Santa Catarina (atual Rua da Constituição) e cercanias da Igreja de Santo Antônio do Valongo (atual Rua São Bento), mantinha características primitivas. Segundo HONORATO (1996), àquela ocasião, o porto santista era um conjunto desarticulado, dotado de trapiches e pontes de madeira onde apenas embarcações menores encostavam para abastecer os navios que permaneciam fundeados ao largo. A construção dos trapiches efetuava-se mediante o fincamento sucessivo de troncos no solo para o posterior assentamento de tábuas (neste sistema, os trapiches avançavam cerca de 30 metros dentro d'água e eram nivelados acima das marés mais altas).

O ambiente desorganizado e as características coloniais que reinavam no Porto de Santos dificultavam o controle alfandegário e a livre movimentação das mercadorias. Com a inauguração da Estrada de Ferro Santos – Jundiáí, através da qual escoava quase todo o café paulista, o porto mostrou-se despreparado para uma movimentação crescente, constituindo um gargalo em sua cadeia de exportação. A estagnação do sistema portuário em Santos, aliada à deflagração de epidemias, favorecia a superlotação de

armazéns e o surgimento de novos trapiches (10 em 1880; 14 em 1883 e 23 em 1889), culminando com o fundeio de navios por meses.

Ainda como consequência da mentalidade colonial, o Porto de Santos crescia sem planejamento, em local desprovido de intervenções higienistas. Esta situação, que restringia as crescentes vendas de café para o exterior, concorreu para a perda de divisas. O estudo dos fatos indica que a vontade política para impulsionar as obras de modernização do porto santista àquela época não resultou de um planejamento estratégico, mas de divisas perdidas pelo Governo Central, que se ressentia de maiores arrecadações de impostos alfandegários, além da pressão dos exportadores nacionais que desejavam maximizar seus lucros, favorecidos pelo bom momento da economia nacional.

#### **2.1.4 - Aspectos Políticos**

O pequeno atracadouro, que viria a transformar-se no Porto de Santos, teve sua implantação sucedida pela instituição de uma Alfândega local, oficializando a presença real de Portugal. Como não desempenhava um papel importante na economia colonial, distante de centros extrativistas, o porto santista não sofreu medidas de impacto editadas pela Coroa Portuguesa ao longo dos três séculos subsequentes à sua criação, a exemplo de muitos outros portos brasileiros. Conforme anteriormente mencionado no Item 1.1 deste trabalho, àquela época, o Colonizador vislumbrava apenas a exploração de produtos agrícolas e minerais na Brasil.

Segundo HONORATO (1996), desde o início da colonização brasileira, as terras litorâneas passíveis de exploração econômica submetiam-se ao estanco (monopólio régio de exploração). Com as Ordenações Filipinas e o Alvará de 10 de maio de 1672, as chamadas "marinhas de sal" ou "salinas" passaram, estrategicamente, a constituir reservas reais. Àquela época, apenas as riquezas provenientes do litoral, excluída a terra propriamente dita, foram estancadas pela Coroa Portuguesa. O referido autor ainda afirma que o usufruto das terras brasileiras era concedido por deliberações reais, caracterizando o absolutismo monárquico, também presente nas colônias ultramarinas. Outra Ordem Régia, datada de 21 de outubro de 1710, determinava que as sesmarias relativas a marinhas passariam a pertencer ao Estado e que as mesmas deveriam manter-se desimpedidas para o uso exclusivo da Coroa (monopólio comercial e defesa militar).

CALDEIRA et al. (1997) indicam que, no período em o Marquês de Pombal esteve à frente da política econômica do reino português, foram substancialmente elevados os impostos alfandegários e as taxas de atracação de navios, encarecendo as importações e diminuindo a competitividade das exportações brasileiras, em favor do governo metropolitano.

A vinda da Corte Portuguesa para o Brasil e a posterior abertura dos portos brasileiros às nações amigas impulsionaram a mudança do panorama portuário nacional. A nova condição de economia importadora e exportadora (troca de produtos coloniais por artigos estrangeiros que não mais passavam por Portugal) vivenciada pelo Brasil favorecia o desenvolvimento de novas atividades comerciais, ligadas aos ramos bancário, securitário, manufatureiro e de transportes, principalmente na capital. Nestas

circunstâncias, nascia uma burguesia mercantilista que deslocava suas riquezas para outros setores, em meio à uma produção agroexportadora crescente e ao aparecimento de agentes intermediários (casas comissárias e bancárias, empresas de comércio exterior, etc.), e que se conscientizava da importância dos portos para a expansão da economia nacional. Esta nova classe reivindicava a construção de um porto apropriado para navios de longo curso no Rio de Janeiro, sendo atendida com a demarcação de áreas para a construção de trapiches e armazéns na Gamboa e Saco dos Alferes. Segundo HONORATO (1996), a maior articulação entre a economia brasileira e as nações capitalistas ampliou o acúmulo de capitais em circulação e a participação de representantes comerciais na vida política nacional.

Em 13 de julho de 1820, um Decreto Real estipulava que a concessão de qualquer porção de praia competia à Repartição de Marinha, órgão recém-criado para mediar os constantes conflitos entre súditos que, quando residentes ou comerciantes nas faixas litorâneas, alegavam usucapião de suas áreas.

Com a Independência do Brasil, foi editada a primeira Carta Magna Imperial, em 1824, documento este que não regulamentava o uso de terrenos litorâneos. Em 1827, o Imperador D. Pedro I assinou tratados livre-cambistas com a Inglaterra, incrementando o comércio exterior brasileiro. Ainda D. Pedro I sancionou, em 29 de agosto de 1828, uma lei que facultava ao empresariado nacional (ou associado a estrangeiros) as obras necessárias à promoção da navegabilidade de rios, abertura de canais, construção de estradas, pontes, entre outros, objetivando o desenvolvimento da navegação de cabotagem e uma maior integração regional.

HONORATO (1996) afirma que, entre 1831 e 1832, a legislação vigente considerava os terrenos de marinha como logradouros públicos à disposição das Câmaras Municipais locais. Em 14 de novembro de 1832, durante o Período Regencial, mediante proposição do Senador Vergueiro, foram oficialmente instituídos os terrenos de marinha, constituídos por uma faixa de terra firme com 33 metros de largura a partir da linha de preamar registrada em 1831. Em sua análise da instância jurídica relacionada à questão portuária ou marítima criada no Império, HONORATO (1996) acredita que toda esta legislação atribuía ao Estado a propriedade de terras públicas que, em princípio, pertenciam a toda nação. Esta estatização do público, aliada à possibilidade de sua exploração por empresários nacionais (sozinhos ou associados a estrangeiros), culminou com a possibilidade de privatização dos bens públicos, devidamente autorizada pelo Estado. Ainda, a polêmica Lei 66, de 12 de outubro de 1833, estipulava a perpetuidade das concessões ora outorgadas. Em 1835, uma Circular do Ministério da Fazenda regulamentava a cobrança de foros das terras de marinha, bem como de fazendas e sítios que atingissem o litoral. Adicionalmente, uma outra lei autorizava a concessão de privilégios para a construção de ferrovias, dentro do espírito governamental de integração do Império. Nesse período, a antiga Repartição da Marinha já havia sido substituída pela Capitania dos Portos, responsável pela administração das áreas litorâneas, apesar de o Ministério da Fazenda ser o responsável pela regulamentação de matérias concernentes ao assunto.

O Governo Regencial, em 1836, já preocupado com o déficit público, editou o Regulamento da Alfândega, aumentando o controle alfandegário sobre importações, exportações e cabotagem. Em 1842, sob

protestos da Inglaterra, que perdia os privilégios da baixa tributação sobre seus produtos, foi instaurada a Tarifa Alves Branco, de caráter protecionista à indústria nacional, com a elevação das tarifas de importação. Durante o Período Regencial, mesmo sob um pequeno crescimento da cafeicultura fluminense, a questão portuária ainda não constituía objeto de reivindicações pelos exportadores.

Somente na metade do Século XIX, sob a égide do Segundo Reinado (Estado oligárquico escravista), medidas mais concretas começavam a regular e delinear o setor portuário nacional. Esta fase da história brasileira pode ser caracterizada como a transição da economia brasileira do escravismo exportador para um sistema capitalista de produção, concomitantemente ao desenvolvimento comercial, bancário e industrial. Nesta conjuntura, intensificou-se a produção cafeeira, ainda baseada na mão-de-obra escrava, e a presença de uma classe empresarial que diversificava seus ganhos obtidos com a lavoura em outras atividades. Para regular todas as modificações econômicas desse período, foram criados o Código Comercial, Lei de Terras, Legislação Portuária, Bancária e Ferroviária, entre diversas outras formulações jurídicas que perduraram quase incólumes até a Primeira República. Cabe salientar que a criação do Código Comercial permitia a constituição de sociedades anônimas, possibilitando a reunião de capitais disponíveis para viabilizar um determinado empreendimento.

Em 1862, uma Portaria do Governo Imperial estabelecia que aterros sobre o mar (terrenos artificiais) só seriam autorizados após anuência da Câmara Municipal local e da Capitania dos Portos. O Decreto Imperial 4.105, de 1868, novamente regulamentava a questão dos terrenos de marinha



ao estipular que toda concessão deveria ser submetida à Capitania dos Portos e ao Ministério da Fazenda e que quaisquer aforamentos não deveriam criar obstáculos à navegação, nem ao bom estado dos portos e estabelecimentos navais. Desta forma, por razões econômicas e militares, a União recuperou o domínio sobre áreas litorâneas. Em 1887, D. Pedro II ampliaria o direito de aforar os terrenos de marinha a todas as Câmaras Municipais, bem como de apropriar-se das rendas resultantes desses procedimentos.

Entre 1865 e 1871, o Brasil envolveu-se na Guerra do Paraguai, favorecendo o processo de industrialização (armas, vestuário, etc.) e provocando o aumento do déficit público. O período em questão foi inflacionário, com a diminuição da oferta de capitais no mercado e a elevação dos juros. Este endividamento reduziu drasticamente o ritmo dos investimentos públicos e dificultou a realização de grandes obras com capital nacional. No período em foco, os portos brasileiros, quase saturados, ainda mantinham o aspecto colonial, dificultando o controle alfandegário de mercadorias relacionadas ao comércio exterior, ao mesmo tempo que o capital estrangeiro proliferava no Brasil sob a forma de ferrovias, bancos e atividades comerciais. O Governo Imperial, ansioso por aumentar sua arrecadação aduaneira, investia no melhoramento dos postos alfandegários e, no fim da década de 60, começou a preocupar-se em reformar os portos brasileiros, sobrecarregados e primitivos, sob constantes pressões da sociedade por seus melhoramentos.

Em 10 de julho de 1869, o Visconde de Itaboraí abriu o debate, em sessão da Câmara dos Deputados, sobre a falta de recursos imperiais para a realização de obras portuárias e defendeu a entrada de capital privado no setor, a exemplo dos resultados satisfatórios observados nas concessões ora



destinadas à construção de ferrovias. Neste ínterim, empresários agroexportadores clamavam por melhorias portuárias, especialmente em Santos, a fim de agilizar o escoamento de seus produtos. Assim, em 13 de outubro de 1869 foi assinado o Decreto 1.746, a Lei Imperial de Modernização dos Portos, que autorizava o Governo a contratar, mesmo entre empresários estrangeiros, a construção de docas e armazéns para mercadorias provenientes do comércio exterior.

No entanto, a simples promulgação desse decreto não atraiu investidores privados, já que o Governo não garantiria os mesmos juros previstos para as ferrovias. Estudos sobre diferentes portos foram elaborados e algumas concessões outorgadas, que terminariam por caducar sem quaisquer resultados concretos. Neste contexto, o Conde Estrela e Francisco Andrade Pertence apresentaram ao Imperador uma proposta de modernização dos atracadouros santistas, já saturados pelo movimento crescente do café paulista transportado por trens, em troca da cobrança de taxas de (des)embarque de mercadorias, obtendo a concessão pretendida através do Decreto 4.584, de 31 de agosto de 1870. Estes empresários tentaram atrair parceiros ingleses em sua empreitada e até prorrogaram o prazo de conclusão das obras, mas não lograram êxito ao reunir o vultoso capital necessário ao projeto e terminaram por perder a concessão.

No decênio entre 1870 e 1880, o movimento portuário santista cresceu cerca de 65%, sobrecarregando suas instalações rústicas face ao fracasso da concessão ora auferida ao Conde Estrela e Francisco Pertence. A caótica movimentação de mercadorias em Santos conduziu, em 1881, o Governo da Província de São Paulo a intitular-se detentor do direito de

melhorar e explorar suas instalações portuárias. Em 16 de dezembro de 1882, D. Pedro II ratificou a predisposição do governo paulista, na forma de uma nova concessão por 40 anos para a execução das obras, sob a fiscalização do Governo Imperial. No entanto, dificuldades técnicas e financeiras impediram a efetivação dos serviços, levando o Imperador a anular a referida concessão em 27 de março de 1886 (Decreto 9.753). Simultaneamente, Santos ainda foi assolada por epidemias, resultando em maiores prejuízos ao comércio exterior.

Agravando-se cada vez mais a condição de saturação do porto santista, em 19 de outubro de 1886, o Governo Imperial abriu a concorrência para a construção de "... *um cais e aterro entre o extremo da ponte velha da estrada de ferro e a rua Braz Cubas...*". No edital, o Imperador ainda garantia preferência ao concessionário para outras ampliações ou obras correlatas. Após um debate caloroso em torno dos seis grupos pretendentes à concessão, o Decreto 9.979, de 12 de julho de 1888, assinalava a vitória de José Pinto de Oliveira e outros (grupo ao qual pertenciam os bem-sucedidos empresários gaúchos, Cândido Gaffrée e Eduardo Palassin Guinle, que detinham a maioria do capital). É importante citar que a proposta vencedora estipulava que o Governo não deveria permitir que outras empresas realizassem os serviços de carga e descarga de mercadorias, atracação de navios ou armazenagem no porto santista, independentemente da cobrança de taxas. Em 26 de julho de 1888, era criada a comandita "*Gaffrée, Guinle & Cia.*" para executar as obras do Porto de Santos, com base em contrato firmado, seis dias antes, com o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas, pasta esta que então regulava o setor portuário. Mesmo a crise política e econômica presenciada no Brasil entre o fim do Império e a instauração da República não retardaria o

início das obras do Porto de Santos, conforme o prazo previsto no contrato originalmente assinado com o Governo Imperial.

Ante todo o exposto, observa-se que durante o Período Colonial, todas as terras brasileiras pertenciam à Coroa e que, no Brasil Império, foi consolidada a legislação relativa a terras de marinha, estatizando os bens públicos. A partir de então, desenvolveu-se uma tradição de que a deliberação sobre as concessões portuárias competia ao Executivo Central através de Decretos, Avisos e Circulares e de que a exploração destes serviços caberia aos investidores capitalistas (até então, únicos com possibilidade de bancar os investimentos necessários). Assim, este ambiente centralizador e privatista propiciou as condições para o surgimento de um Direito Concessional Portuário e de uma burguesia partícipe em certos processos decisórios do Estado.

Verifica-se que o Brasil independente desejava inserir-se nos marcos internacionais do capitalismo, através de relações econômicas e da incorporação de valores europeus, enxergando no crescimento do comércio exterior uma boa oportunidade para tal finalidade. Ao mesmo tempo que a política vigente estimulava a expansão dos cafezais, o Governo Imperial esboçava uma preocupação logística, inicialmente ao planejar a construção de uma malha ferroviária e depois ao modernizar o porto santista, de forma a escoar rapidamente a riqueza produzida no interior do país.

### 2.1.5 - Relações de Trabalho

No Brasil colonial, as esparsas corporações de ofício ora existentes eram pouco representativas, com atuação restrita a questões religiosas. A política colonial e escravocrata, contrária ao desenvolvimento fabril e manufatureiro, também não propiciou a organização de uma classe operária. Apenas com o estabelecimento da Corte Portuguesa no Brasil (1808), foi instituída a liberdade comercial e industrial, mas, mesmo assim, não se registraram quaisquer organizações de classe.

Segundo CATHARINO (1994), a primeira Constituição Imperial ainda abolia expressamente "as corporações de ofício, seus juizes, escrivães e mestres".

À época colonial, o Porto de Santos servia-se de muitos escravos alugados para trabalhos relacionados à estiva, armazenagem e carregamento de mercadorias, que transitavam por seus trapiches e pontões. Em 1822, a população santista era predominantemente formada por negros do sexo masculino, composta por 43,6% de escravos. No entanto, o caráter abolicionista local induziu os patrões a libertarem muitos negros, que passaram a receber a quantia ora paga a título de aluguel como salário. Em 27 de fevereiro de 1886, antes da Lei Áurea, um decreto municipal aboliu a prática da escravatura nos domínios santistas, atraindo muitos escravos fugitivos para a cidade.

Com o incremento da exportação cafeeira, o Porto de Santos passou a contar com mão-de-obra predominantemente estrangeira,

representada pelos imigrantes que chegavam ao Brasil (principalmente portugueses e espanhóis que, à margem da consolidação do capitalismo europeu, vinham procurar novas oportunidades).

GITAHY (1992) aponta que a primeira greve no Porto de Santos, ainda de aspecto colonial, foi em 1877, quando os carregadores de café paralisaram suas atividades por maiores salários.

À época colonial, o Brasil era local privilegiado para a produção e exportação de produtos agrícolas, a partir de grandes propriedades e da mão-de-obra escrava. Como a maioria do trabalho portuário colonial também se relacionava ao regime escravocrata, não se verificou o desenvolvimento de uma cultura de mobilização ou negociação entre a categoria. Apenas no fim do período em estudo, houve um incremento da atividade portuária em Santos, demandando um maior número de trabalhadores livres, que viria a favorecer sua organização.

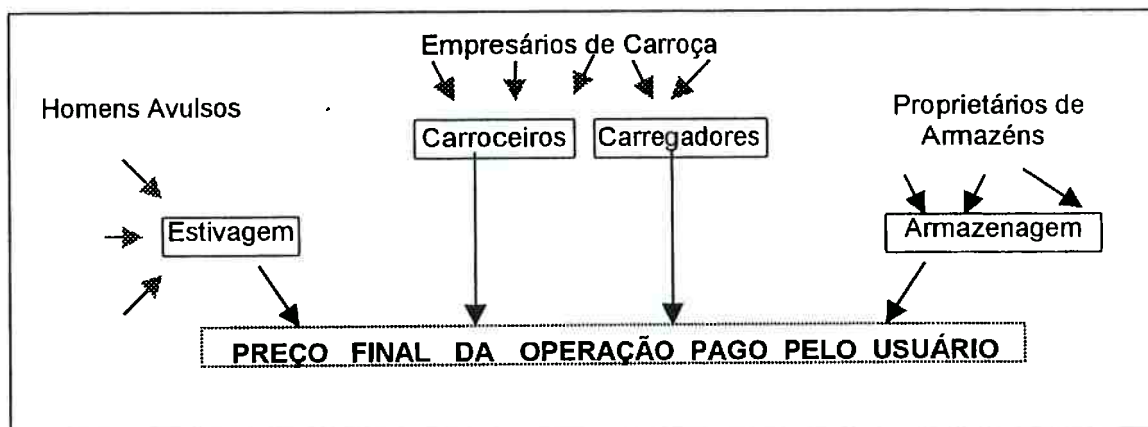
### **2.1.6 - Aspectos Organizacionais**

Entre o Período Colonial e o Segundo Reinado, os portos brasileiros nada mais eram do que um emaranhado de trapiches e pontes em madeira, pertencentes a particulares, destituídos de quaisquer estruturas organizacionais. Na prática, cada proprietário de trapiche possuía seus próprios escravos que transportavam as mercadorias entre o armazém e o pontal, onde embarcações menores ("lanchas") eram abastecidas para carregar os navios atracados ao largo.

Na metade do Século XIX, a movimentação de cargas relacionava-se a um conjunto de atividades, já conhecida por estiva, que compreendia seu transporte entre os armazéns e navios. Cada uma das fases destas operações (armazenagem, transporte por carroças, estivagem, entre outras) era explorada por uma entidade diferente cujos serviços, muitas vezes, não eram integrados entre si. A precariedade desta situação, que favorecia as práticas de contrabando e roubo, resultando em um menor recolhimento de taxas alfandegárias, também se aplicava ao porto "desorganizado" de Santos, gerando preocupações governamentais acerca da questão portuária. Certamente, esse antigo modelo resultava na morosidade do processo e perdas de mercadorias, mas favorecia a livre concorrência. Nessa época, havia em Santos cerca de 23 pontes e trapiches, devidamente autorizados pela Câmara Municipal, e as queixas dos usuários do porto limitavam-se a padrões de eficiência (relacionada ao aumento da produtividade, que importaria em uma maior movimentação de carga por dia), sem sequer mencionar problemas relativos aos preços pagos pelas operações.

HONORATO (1996) aponta que seria necessário *"integrar racionalmente à lógica do capital o sistema de transportes, embarque e desembarque de mercadorias"*, visando um aumento da produtividade portuária.

A Figura 2.1 ilustra o modelo portuário "desorganizado" santista que antecedeu o estabelecimento da CDS, mostrando os principais elementos que concorriam para a formação do preço final das operações portuárias (exceto impostos alfandegários) pago pelos usuários.



**Figura 2.1 - Esquema do Modelo Portuário "Desorganizado" Santista**

Ao longo da bibliografia consultada, não se verificaram quaisquer menções, mesmo entre os exportadores, relativas ao preço pago pelas operações portuárias. A partir deste fato, depreende-se que o mercado local, no qual imperava a livre concorrência e a liberdade de negociação direta entre as entidades que exploravam o setor, mantinha os valores dos serviços em patamares aceitáveis.

## **2.2 - Era CDS - Primeira Fase (Construção): 1888 / 1892**

As obras do Porto de Santos, iniciadas em 1888, prosseguiram em meio a um período de transição política, social e econômica no país decorrente, principalmente, da Abolição da Escravatura (1888) e da Proclamação da República (1889). No entanto, a turbulência da época e as diversas dificuldades (epidemias, falta de mão-de-obra qualificada, problemas técnicos) não impediram a inauguração do primeiro trecho de cais em 1892, alterando completamente a fisionomia local.

### **2.2.1 - Criação da CDS**

Imediatamente após a assinatura do contrato de concessão para a construção e exploração do Porto de Santos, em 20 de julho de 1888, o grupo vencedor criou a empresa "*Gaffrée, Guinle e Cia.*", sociedade de capital fechado cujo controle acionário e administrativo pertencia aos empresários gaúchos, sediada no Rio de Janeiro, para empreender as obras do Porto de Santos. Posteriormente, a referida organização transformou-se na Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos, sendo ainda substituída, em 1892, pela Companhia Docas de Santos (CDS).



### 2.2.2 - Aspectos Físicos

Em 1888, a “Gaffrée, Guinle e Cia.” iniciou as obras do porto santista, compreendendo a construção de um cais e armazéns, colocação de aterro e implantação de uma linha férrea, nos termos do contrato de concessão que, em contrapartida, previa, originalmente, a exploração das novas instalações por 39 anos.

Inicialmente, o contrato firmado entre a Princesa Isabel, representando o Governo Imperial, e os concessionários, em 20 de julho de 1888, estabelecia a construção de um pequeno trecho de cais contínuo (murada e aterro) entre a ainda existente Rua Brás Cubas e a ponte velha da Estrada de Ferro no Valongo (*São Paulo Railway*), telheiros e galpões, entre outros. Segundo SCHIAVON et al. (1986), em julho de 1889, o Governo Imperial alterou o contrato original de concessão ao permitir que o cais fosse prolongado até a ponte nova da Estrada de Ferro (Decreto nº 10.277). Em novembro de 1890, após o início das obras portuárias, o Decreto nº 966, editado pelo Governo Republicano, estipulou a construção do cais até o local conhecido por Paquetá, que aumentaria sua extensão em cerca de 884 metros, mediante solicitações da Câmara Municipal de Santos.

Em 02 de fevereiro de 1892, a Companhia Docas de Santos entregou ao tráfego um primeiro trecho de 260 metros de cais, com a atracação do navio britânico *Nasmith* à altura do Armazém 4 (próximo da atual Praça Barão do Rio Branco). Neste ato, iniciaram-se formalmente as operações de Santos como porto organizado. A inauguração do referido trecho de cais gerou

um aumento significativo de arrecadação na Alfândega e menores despesas com fretes marítimos (anteriormente majorados para compensar o prolongado tempo de espera dos navios em Santos). SCHIAVON et al. (1986) citam que, em julho desse mesmo ano, uma terceira ampliação foi concedida pelo Decreto nº 1.942, autorizando a concessionária a prolongar o cais de Paquetá até o sítio identificado por Outeirinhos e resultando em uma nova extensão de 4.720 metros.

### **2.2.3 - Aspectos Políticos**

Ao longo dos primeiros anos republicanos, marcados por crescentes movimentos portuários em Santos, a Companhia Docas de Santos (CDS), empresa que substituiu a pioneira “*Gaffrée, Guinle & Cia.*”, tinha no Governo Federal um forte aliado ao qual recorria em todas suas reivindicações (quase sempre atendidas) e disputas. A proximidade física (a sede da CDS situava-se na capital federal, Rio de Janeiro) e o afinamento de idéias com o Governo Central levaram os concessionários a ampliar seus domínios, prorrogar prazos anteriormente contratados, explorar serviços não conexos à atividade portuária (produção e distribuição de energia, carris, exploração de pedreiras, entre outros), reprimir movimentos grevistas com o auxílio de tropas federais ou provinciais, bem como a eliminar antigos trapiches e pontes. Através do Decreto Republicano nº 966, datado de 1890, além da autorização para mais uma ampliação do cais, foi estabelecido um novo prazo de 90 anos para a concessão. Durante o Governo Republicano, as questões relacionadas ao Porto de Santos eram submetidas ao Ministério da Fazenda (inicialmente

ocupado por Rui Barbosa) e ao Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Sucessivos decretos republicanos editados no começo do Século XX autorizavam isenção fiscal para os materiais utilizados na construção de novos armazéns e vantagens na desapropriação dos terrenos que a CDS julgasse necessários a seu processo de expansão. Embora não constasse qualquer disposição acerca do monopólio das operações portuárias no contrato original de concessão e suas diversas alterações, a CDS conseguiu eliminar todas as antigas pontes e trapiches, terminando por monopolizar a movimentação integral de mercadorias no cais santista.

Segundo HONORATO (1996), as vitoriosas articulações da CDS com o Governo Republicano não eram bem vistas pelos Governos Estadual e Municipal. O forte poder de influência da CDS junto ao Governo Federal garantiu a redução de atribuições da Alfândega instalada na Capital, obtenção da vantagem de não pagar tributos municipais por estar implantada sobre território federal e a eliminação de antigos trapicheiros locais sem indenização.

No âmbito municipal, ocorriam freqüentes tensões entre a CDS e Câmara local, ora pela concessionária extrapolar suas funções na construção do porto e explorar outras atividades (pedreiras, bondes, energia elétrica, e etc.), ora por sua disposição em destruir trapiches e pontes anteriormente autorizados pela Municipalidade.

A título de complementação, SCHIAVON et al. (1986) salientam que a determinação para a inauguração provisória do primeiro trecho de cais partiu do Ministro da Fazenda, Rodrigues Alves, face às perdas de receita e do comércio.

A Companhia Docas de Santos (CDS) ambicionava crescer em todas as direções, com a criação de um complexo portuário capitalista, visando monopolizar as operações portuárias no cais santista. Por outro lado, a organização da atividade portuária local ratificava o aumento da arrecadação de impostos, satisfazendo o apetite governamental. Desta forma, consolidava-se uma simbiose entre os interesses do Governo e da CDS, que sempre negociavam novas expansões e prazos.

#### **2.2.4 - Relações de Trabalho**

GITAHY (1992) credita a formação da classe operária em países do chamado Terceiro Mundo à concentração laboral em canteiros da construção civil e do setor de transportes. No Brasil, ao término do século passado, surgia um mercado de trabalho livre, fruto da Abolição da Escravatura (1888), associado a um contingente de imigrantes europeus recém-chegados (política de imigração fomentada pelos Governos Imperial e Republicano a fim de substituir a mão-de-obra escrava nas lavouras, ocupar terras longínquas e embranquecer o povo brasileiro). Assim, no contexto nacional, consideram-se a construção de ferrovias e de portos como os primeiros empreendimentos a reunir grandes quantidades de trabalhadores livres.

Com o fim da escravidão, as cidades paulistas eram formadas, na maioria, por negros libertos ou imigrantes recém-chegados. Segundo LANNA (1996), a valorização do trabalho livre resultava na desqualificação social do trabalhador nacional, que congregava muitos ex-escravos, em detrimento do imigrante, visto como agente civilizador.

O início das obras do Porto de Santos, em 1888, resultou em uma concentração expressiva de operários ligados à sua construção. Na esfera local, não havia mão-de-obra especializada para o vultoso empreendimento, levando a concessionária a congregar um grande número de imigrantes (com maior experiência e qualificação profissional) e procurar trabalhadores até mesmo em outros estados. A maioria dos imigrantes que chegavam e permaneciam em Santos era composta por portugueses, seguidos pelos espanhóis (os italianos desembarcavam no porto santista e seguiam diretamente para o interior), atuando em diversos setores econômicos e fundando suas próprias associações. Cabe ressaltar que, no início do Século XX, a colônia estrangeira representaria cerca de 40% da população em Santos. Assim, formou-se a célula do movimento operário santista, uma comunidade multirracial e multicultural arregimentada para a construção de um porto, sob o controle de uma única empresa, a Companhia Docas de Santos (CDS).

Em 1888 e 1889, houve, respectivamente, greves dos trabalhadores da construção civil e do porto santista por aumento de salários. No entanto, estes movimentos não eram liderados por uma entidade de classe organizada, constituindo apenas um prenúncio das associações que viriam a existir. Cabe salientar que a greve de 1889, iniciada pelos carregadores do porto foi vitoriosa por haver sido deflagrada em um momento no qual epidemias afastavam trabalhadores, obras portuárias não podiam ser interrompidas e uma substancial quantidade de café aguardava o embarque.

A Constituição Republicana (1891) outorgava aos cidadãos o direito de livre associação e reunião, desde que mantida a ordem pública.

GITAHY (1992) registra que a primeira greve geral em Santos aconteceu em 1891, com a paralisação das obras do cais, estiva, linhas férreas, Alfândega, bancos e armazéns, resultando na mobilização da marinha de guerra, forças públicas e "fura-greves" destacados pela CDS para encerrar o movimento. Nesta época, a organização operária era desfavorecida pelo excedente de força de trabalho no mercado santista (sobretudo ex-escravos), que mantinha os níveis salariais baixos e facilitava a substituição da mão-de-obra grevista ("fura-greves").

Em Santos, cidade com grande concentração de imigrantes politizados, a publicação de jornais operários data da década de 1880 e do primeiro jornal socialista do Brasil, criado por membros da intelectualidade local, de 1892. Em 1890, após o início das obras portuárias, foi criada a União Operária pelos trabalhadores da construção civil. Ainda que esta associação originalmente apresentasse propósitos beneficentes e mutualistas, a propagação de idéias socialistas ganhou espaço em seus domínios. Neste contexto, Santos, já conhecida por Barcelona Brasileira, seria a primeira cidade brasileira a comemorar o Dia Primeiro de Maio (1894). Em 1896, a União Operária viria a fundir-se ao Centro Socialista e ao Partido Operário.

No período em voga, um grande contingente de trabalhadores submetidos ao mesmo patrão (CDS) crescia em Santos, criando um espírito de solidariedade entre as diversas categorias profissionais. À cada greve portuária de maiores proporções, Santos sofria forte repressão para proteger os interesses da CDS, propiciando a simpatia da população local pelos movimentos operários.

### 2.2.5 - Aspectos Organizacionais

*“O processo de construção de um porto é o processo de construção de um espaço geográfico a partir da lógica das relações sociais de produção existentes num determinado momento histórico. É assim, um produto histórico que sofreu e sofre um processo de acumulação técnica cultural representando a cada momento as características e determinações da sociedade que o produz.”* A citação de HONORATO (1996) traduz claramente como a organização de uma estrutura portuária espelha-se no meio produtivo e comercial, bem como nas relações sociais, trabalhistas e administrativas vigentes à mesma época.

Durante as obras para modernização e ampliação do Porto de Santos, cuja exploração ainda não havia sido iniciada pela CDS, as operações portuárias nos antigos trapiches, pontões e armazéns ainda se realizavam nos mesmos moldes apontados no item 2.1.6 deste trabalho. Um novo modelo portuário só viria a ser implantado a partir de 1892, com a efetiva exploração dos serviços portuários pela CDS.

### **2.3 - Era CDS - Segunda Fase (Exploração): 1892 / 1980**

A exploração da atividade portuária santista pela Companhia Docas de Santos (CDS) iniciou, efetivamente, em 1892 (ano da inauguração do cais), encerrando-se em 1980 (ano do término da concessão).

#### **2.3.1 - Aspectos Físicos**

O cais inicialmente inaugurado pela CDS nas proximidades do Armazém 4 (atual Praça Barão do Rio Branco), contava com 260 metros .

Em 1896, cerca de 1.000 metros cais, 5 armazéns e novos guindastes hidráulicos já estavam em operações. Em 1900, o novo cais computava aproximadamente 2.000 metros de extensão entre o Valongo e o Armazém 13. Finalmente, em 1909, a Companhia Docas de Santos entregava 4.720 metros de cais construído entre o Valongo e Outeirinhos (extremidade do atual Armazém 27, no local conhecido por Mortona, próximo à sede da CODESP).

Entre 1910 e 1929, período este estigmatizado pela ocorrência da Primeira Guerra Mundial (1914 - 1918), que afetou o comércio exterior brasileiro, não houve ampliação do cais no Porto de Santos. No entanto, neste intervalo, armazéns adicionais foram construídos, novos guindastes instalados, um frigorífico inaugurado, entre diversas outras estruturas de apoio implantadas.



O intervalo compreendido entre 1929 e 1948 foi marcado por graves acontecimentos na esfera nacional e mundial, que abalaram as exportações e importações em Santos como a Crise da Bolsa de New York (1929), a Revolução Constitucionalista (1932) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Cabe ressaltar que, em 1938, Santos movimentou mais de 4 milhões de toneladas, elevando-se à categoria de porto de primeira classe. Neste período, a extensão do cais foi ampliada para 5.021 metros, com a inauguração do cais para inflamáveis na Ilha Barnabé (1930), além de equipamentos e benfeitorias acessórias que entraram em serviço (armazéns, sugadores de trigo, silos, novo edifício da Alfândega, empilhadeiras, etc.).

Entre 1949 e 1957, a extensão do cais santista crescia, paulatinamente, até atingir 6.200 metros, mediante o início das atividades portuárias no Saboó.

Com a conclusão de mais de 1.000 metros de cais no Macuco, a extensão acostável de Santos ultrapassou 7.000 metros em 1958, valor este que se manteve até 1964, quando já operavam cerca de 8.200 metros de cais.

Em 1969, foram inaugurados os terminais marítimos privativos da antiga COSIPA e Ultrafértil, com acesso pelo Canal de Piaçaguera (braço do estuário santista). Em 1971, a margem esquerda do estuário foi ocupada com a implantação de 567 metros de cais no Terminal de Fertilizantes (TEFER), em Conceiçãozinha, e de 253 metros de cais no terminal marítimo particular da Dow Química, ambos em Guarujá.

Foram ultrapassados 10.800 metros de cais em 1973, com a ampliação do Terminal de Granéis Líquidos (120 metros) e a inauguração de

um terminal de inflamáveis para navios em Alemoa (630 metros), ligados à Refinaria Presidente Bernardes (Cubatão) por meio de dutos. Ainda em 1973, foi posta em serviço a primeira fase do Corredor de Exportação.

Nos últimos anos da concessão outorgada a CDS, foram iniciadas as obras do Terminal de Contêineres (TECON), à margem esquerda do estuário, que viria a ser inaugurado na gestão posterior da CODESP.

### **2.3.2 - Aspectos Políticos**

HONORATO (1996) cita que o processo da modernização de portos no Brasil ocorrido na República Velha (1889 - 1930), concomitantemente ao desenvolvimento agrícola e industrial, iniciou-se no Segundo Reinado sob a criação de um Direito Concessionário. Assim, a organização dos portos brasileiros, como Santos, deu-se em ambiente privatista e politicamente centralizado no Executivo Federal, como herança do Período Imperial, confundindo os interesses particulares dos concessionários com os estatais. Todos estes fatores contribuíram para a monopolização dos serviços portuários em Santos.

Getúlio Vargas tomou o poder e assumiu a Presidência da República em 1930, com uma política basicamente voltada para os trabalhadores urbanos, antecipando suas reivindicações como artifício de controle. Desta forma, em seu primeiro governo, foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, bem como promulgadas muitas leis trabalhistas (algumas das quais reforçavam o caráter corporativo do sindicato estivador). Àquela época, a economia nacional encontrava-se abalada por quedas nas

exportações devido a fatores internacionais e o presidente assumiu o controle total do câmbio, monopolizado pelo Banco do Brasil, tornando-se o Estado senhor absoluto das atividades de comércio exterior.

Em 1932, durante a Revolução Constitucionalista, a Marinha de Guerra bloqueou o porto santista e o pagamento de impostos federais da CDS ao governo paulista. Por três meses, todas as atividades portuárias em Santos foram paralisadas e, mais tarde, houve a intervenção federal na empresa concessionária para o controle dos serviços. O Decreto nº 21.929, datado de 10 de outubro de 1932 e assinado por Getúlio Vargas, reabriu o Porto de Santos.

Segundo CATHARINO (1994), em 1934, o termo "porto organizado" apareceu legalmente pela primeira vez através do Decreto nº 24.508, que relacionava e definia os serviços portuários, especificando-os como aqueles sujeitos à administração própria. No mesmo ano, ainda foi editado o Decreto nº 24.511 para regular a utilização das instalações portuárias.

Durante o Estado Novo, inicialmente marcado pelo aumento da movimentação de carga, foi deflagrada a Segunda Guerra Mundial que perdurou praticamente até fim do Governo Vargas, conduzindo então o porto à uma grande recessão. O Presidente Vargas era visto por muitos dos trabalhadores como o "pai dos pobres", aquele que desafiava poderosos, eliminava abusos e cancelava privilégios. Nessa época, foi assinado o Acordo de 1937 que determinava a remuneração dos extraordinários mais altos do país. Em 1941, o recente Ministério dos Transportes criou uma autarquia denominada SUNAMAM (Superintendência Nacional da Marinha Mercante)

para " estudar, organizar e alterar, tendo em vista as peculiaridades regionais, a remuneração dos serviços da estiva e salários dos respectivos trabalhadores". Segundo SILVA (1995), a partir de 1942, observou-se o empenho governamental para a sindicalização em massa dos trabalhadores, inclusive portuários. Em 1943, foi criada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) que definia os conceitos legais de estiva e capatazia, a regulamentação da previdência social para portuários e marítimos, entre outras formulações jurídicas que agregavam ao Estado um caráter protetor dos trabalhadores.

Finda a Segunda Grande Guerra , o porto santista reassumiu sua posição de primeira classe. Entre 1945 e 1954, com expressivo apoio governamental, a CDS executou importantes obras de ampliação e reaparelhamento do cais. O Governo Dutra, que sucedeu a Getúlio Vargas, anunciava-se liberal, mas mantinha a mesma estrutura centralizadora do Estado Novo e, assim, segundo CALDEIRA et al. (1997), permaneceram intocados os elementos fundamentais do domínio estatal sobre as atividades econômicas. Nesta fase, líderes sindicais, amparados por diversos benefícios trabalhistas obtidos no regime anterior, aliaram-se ao Governo Dutra e seus dirigentes, sob a bandeira de caça aos comunistas. Em contrapartida, a estiva foi beneficiada com aumentos salariais (em uma época que a maioria dos trabalhadores vivia sob arrocho), regulamentações de descanso semanal, construção de um hospital, entre outras vantagens.

Com o retorno de Vargas à Presidência e João Goulart frente ao Ministério do Trabalho, no início dos anos 50, os trabalhadores voltariam a ter no Governo um aliado para suas reivindicações, persistindo o modelo no qual o Estado era responsável pelo desenvolvimento nacional, com a criação de

empresas estatais em diversos setores (petróleo, eletricidade e siderurgia). Nesse período, verificou-se o auge do sindicalismo trabalhista (no qual os dirigentes da classe portuária estavam muito próximos do Partido Trabalhista Brasileiro - PTB, que estava no Governo), com a pasta do Trabalho atendendo a praticamente todas reivindicações da categoria. A política de aproximação trabalhista com sindicalistas portuários conflitou com metas do antigo Ministério da Viação, regulador das tarifas praticadas pela CDS. SILVA (1995), porém, aponta que, via de regra, a cada vantagem salarial concedida aos portuários, a CDS obtinha a permissão para aumentar suas tarifas (ônus este que certamente era repassado aos usuários do Porto de Santos ).

No decênio entre 1950 e 1960, era constante o congestionamento de navios no porto santista, gerando altos custos para seus usuários. Essas crises eram atribuídas por empresários, armadores e imprensa à baixa produtividade operacional e à cobrança de elevadas horas extras dos trabalhadores portuários, sempre sob conivência do Governo. Neste contexto, seria interessante a instalação de uma maior mecanização nas instalações portuárias, a fim de agilizar suas operações, mas, segundo SILVA (1995), a CDS, por falta explícita de concorrência, preferia explorar intensamente a mão-de-obra a aplicar grandes recursos em equipamentos.

A vitória de Juscelino Kubitschek (JK) nas eleições presidenciais de 1955 confirmou a nova política desenvolvimentista governamental e o porto santista voltou a crescer com novos recordes de movimentação. O setor de transportes fazia parte do Plano de Metas que direcionava os objetivos econômicos do Governo JK, mas a falta de financiamento obrigava o Brasil a contrair empréstimos no exterior e, conseqüentemente, endividar-se. No fim da

década de 50, os trabalhadores da estiva iniciaram uma atuação reivindicatória mais agressiva, a exemplo do processo político que ocorria em todo o território.

Durante o curto Governo Jânio Quadros, que logo sobretaxou as importações e priorizou o pagamento de parte das dívidas nacionais em detrimento do crescimento econômico, os trabalhadores portuários tinham suas greves reprimidas pela Marinha de Guerra. Com a renúncia do presidente, o movimento operário dividiu-se entre os que desejavam o retorno de Jânio e aqueles que apoiavam a posse de seu vice-presidente, João Goulart (também conhecido por Jango). Cada vez mais imbuídos na luta por reivindicações, próprias ou de terceiros, os portuários santistas, cientes de seu poder de mobilização e da importância estratégica de seus postos de trabalho, deflagraram diversas greves entre 1960 e 1964. As sucessivas crises portuárias, ocasionadas por congestionamentos e greves frequentes, baixa produtividade, elevados salários, entre outros, foram objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), que teve como relator o então deputado Mário Covas, concluindo ser *"inadmissível que um porto congestionado não opere durante todo o tempo possível"*.

Em 1963, foi criado o DNPVN, Departamento Nacional dos Portos e Vias Navegáveis, órgão do Ministério dos Transportes responsável pela regulamentação do setor portuário (inclusive aplicação do fundo portuário nacional, oportunamente comentado), reorganizando o antigo Departamento de Portos, Rios e Canais.

Com a eclosão do Golpe Militar de 1964, foram eliminados muitos benefícios ora conquistados pelos portuários, mas o novo regime manteve o monopólio sindical do trabalho estivador. O Governo Militar, ansioso por inserir

a sociedade brasileira em padrões internacionais de desenvolvimento, também vinculou a modernização portuária unicamente à ação direta do Estado.

Nos primeiros anos do regime militar, o governo objetivava reconstruir economicamente a nação, investindo vultosos recursos que o consolidaria como empresário (entre 1964 e 1969, foram criadas 46 estatais, principalmente nos setores de energia, siderurgia e telecomunicações). O crescimento das exportações agrícolas (principalmente soja) e industriais eram divulgados pelo governo como o "milagre brasileiro" e projetos grandiosos (Transamazônica, Usinas Nucleares, entre outros) agraciados com verbas nacionais e empréstimos estrangeiros. Durante o Governo Militar, conforme as metas exportadoras dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), foram construídos novos terminais em Santos que minimizaram os constantes congestionamentos verificados a partir de 1960 e agilizaram o escoamento das exportações. SILVA (1995) sugere que a implantação de nova tecnologia no Porto de Santos também objetivava prover sua área de instalações que pudessem substituir a mão-de-obra indócil e hostil a modificações, além de reorganizar o trabalho portuário.

O Decreto Lei nº 5 / 66, publicado em pleno regime militar, ratificava que qualquer pessoa ou empresa poderia possuir terminais portuários privativos, desde que para a operação de cargas próprias. Cabe recordar que a figura dos terminais privativos data de 1944, quando o Decreto Lei nº 6.640 permitia empresas particulares a construir e operar " *instalações portuárias rudimentares*". Somente a partir de 1966, começaram a surgir no país os terminais privativos específicos (Petrobrás, COSIPA, Ultrafértil, Companhia



Vale do Rio Doce, Cargill, Dow Química, Cutrale, entre outros) nos quais só poderiam ser movimentados seus produtos afins

Em 10 de julho de 1975, mediante a Lei nº 6.222, o Governo Federal instituiu a PORTOBRÁS, empresa pública vinculada ao Ministério dos Transportes que congregava todas as Companhias Docas locais e encarregava-se das atividades relacionadas à construção, administração e exploração dos portos nacionais.

Segundo CALDEIRA et al. (1997), os Governos Militares controlavam a maior parte do dinheiro destinado a investimentos no país. Assim, com o dinheiro público financiando as prioridades governamentais, o autor estabelece que o Estado passou a dominar a economia brasileira em larga escala. No auge da crise do petróleo (1973), enquanto muitos outros países ajustavam suas atividades econômicas à nova ordem mundial, o Brasil continuava a investir em projetos grandiosos e a contrair empréstimos no exterior que, prossegue o autor, anos após seriam convertidos em dívida. CALDEIRA et al. (1997) ainda concluem que, neste período, o governo militar insistia em uma política de autonomia para o Brasil, enquanto a globalização econômica começava a tornar-se realidade.

Em 8 de novembro de 1980, encerrou-se a concessão ganha pela CDS, que seria substituída pela recém-criada Companhia Docas de São Paulo – CODESP na administração, operação e exploração do complexo portuário santista, conforme previsto no Decreto nº 85.309.

A Tabela 2.1 contém, resumidamente, dados sobre parte expressiva da legislação relacionada à questão portuária publicada no Diário Oficial da União (DOU) entre 1934 e 1980 .



Tabela 2.1 - Quadro Resumo da Legislação Portuária entre 1934 e 1980

LEGISLAÇÃO	DATA DE PUBLICAÇÃO	PRINCIPAIS DISPOSIÇÕES
Decreto nº 24.508	22 / 06 / 34	Definição dos serviços prestados pelas administrações dos portos organizados e uniformização das taxas portuárias (espécie, incidência e denominação), entre outros.
Decreto nº 1.371	26 / 06 / 39	Regulação do serviço da estiva e de sua fiscalização nos portos nacionais. Este documento estipulava, por exemplo, que estivadores, mestres e contramestres só poderiam ser escolhidos pelas entidades estivadoras entre os matriculados nas Capitânicas dos Portos e o pagamento parcial aos trabalhadores quando da ocorrência de chuvas.
Decreto-Lei nº 2.032	28 / 02 / 40	Revisão da legislação anterior (Decreto nº 1.371 / 39) sobre os serviços da estiva e sua fiscalização, reforçando que o mesmo realizava-se nas embarcações principais e auxiliares, além de compreender a direção de guindastes de bordo, bem como a abertura e fechamento de escotilhas.
Decreto-Lei nº 3.844	20 / 11 / 41	Remuneração da mão-de-obra em operações de cabotagem.
Decreto-Lei nº 8.439	24 / 12 / 45	Regulação de serviços de armazenagem em porto organizados
Lei nº 1.561	21 / 02 / 52	Disposições sobre a profissão de conferentes nos portos organizados
Decreto nº 34.453	07 / 11 / 53	Regulamentação do exercício da profissão de conferente e oficialização da preferência por profissionais sindicalizados.
Lei nº 2.180	08 / 02 / 54	Disposições sobre o Tribunal Marítimo e a constituição da Marinha Mercante, responsável por questões relativas aos trabalhadores da estiva e capatazia, pessoal de administração nos portos organizados, práticos, armadores e etc.
Lei nº 2.191	05 / 03 / 54	Regulamentação da atividade de conserto de carga (e descarga) e preferência por profissionais matriculados nas Delegacias do Trabalho Marítimo.
Decreto nº 50.876	29 / 06 / 61	Estabelecimento de normas e responsabilidades quanto a avarias ou faltas em cargas nos portos organizados.
Lei nº 4.213	21 / 02 / 63	Reorganização do antigo Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais, que passaria a denominar-se Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN). Ao novo órgão, competiria a supervisão, controle, orientação e fiscalização dos portos nacionais e de concessionários, representando a Administração Federal no setor portuário, entre muitas outras atribuições.

Decreto nº 54.295	24 / 09 / 64	Estabelecimento da fixação das tarifas portuárias pelo DNPVN, mediante aprovação do Conselho Nacional de Portos e Vais Navegáveis e homologação do Ministério da Viação e Obras Públicas, a serem obrigatoriamente revistas a cada cinco anos, prazo este que poderia ser reduzido, caso necessário.
Decreto nº 56.367	31 / 05 / 65	Normas referentes ao exercício da profissão de conferente de carga a serem observadas pela Delegacia de Trabalho Marítimo e manutenção da preferência por profissionais sindicalizados.
Decreto nº 56.414	08 / 06 / 65	Normas referentes ao exercício da profissão de consertador de carga a serem observadas pela Delegacia de Trabalho Marítimo e manutenção da preferência por profissionais sindicalizados.
Lei nº 4.860	26 / 11 / 65	Disposições sobre o regime de trabalho em portos organizados e estabelecimento da autoridade da Administração do Porto na parte terrestre e marítima, contínua e descontínua, das instalações portuárias definidas no Decreto nº 24.447 / 34.
Decreto-Lei nº 126	01 / 02 / 67	Especificação das atribuições e relações dos Portos Organizados e Repartições Aduaneiras.
Decreto-Lei nº 127	31 / 01 / 67	Disposições sobre operações de carga e descarga de mercadorias em Portos Organizados.
Decreto nº 83.611	25 / 06 / 79	Normatização da execução do serviço de vigilância portuária em navios, assegurando a preferência, em portos organizados, para profissionais matriculados na Delegacia do Trabalho Marítimo e sindicalizados.

Constata-se que a convergência de interesses entre a CDS e o Governo da República Velha, ambos ansiosos por aumentar suas receitas, levou a concessionária a, paulatinamente, expandir sua área de atuação e, finalmente, monopolizar a operações portuária em Santos. No entanto, ao longo de todo o período estudado, sob a administração da CDS, a figura centralizadora do Governo Federal constituía o foro para a solução de conflitos e a organização da atividade portuária.

Somente a partir de 1930, com a crescente conscientização do movimento operário, em um governo trabalhista, foram criadas as legislações relacionadas à atividade portuária, propriamente dita.

Genericamente, pode-se dizer que, nesse período, apesar dos avanços tecnológicos, a política portuária nacional pouco foi alterada, quando apenas instruções e portarias ministeriais pouco abrangentes eram editadas para regular setores específicos do sistema responsável pela maior parte do comércio exterior brasileiro.

### **2.3.3 - Relações de Trabalho**

A Constituição de 1891 facultava a livre associação e reunião de cidadãos, desde que mantida a ordem pública. Em 1934, a nova Carta Magna garantia, sob o título "Ordem Econômica e Social", a liberdade de associação para fins lícitos a ser dissolvida apenas por sentenças judiciais, bem como previa a "pluridade sindical". Com a decretação do Estado Novo (1937), a "Polaca", constituição deste regime, atribuía ao trabalho uma conotação de dever social, com "direito à proteção e solicitude especiais do Estado", e declarava greves e *lock-out* ilegais, além de condicionar o exercício de qualquer profissão à sindicalização. A Constituição de 1946 também assegurava a liberdade de associação para fins lícitos. Durante o Governo Militar (1964-1985), a atividade sindical portuária seria praticamente inexpressiva.

No fim do Século XIX, Santos, anteriormente conhecida por Terra da Liberdade, devido a seu caráter notoriamente abolicionista, já possuía

jornais operários e um Centro Socialista fundado por membro da intelectualidade local. GITAHY (1992) afirma ser difícil precisar as relações deste centro com as lutas operárias, mas está certa de que houve intercâmbio de idéias. Além dos estrangeiros, a cidade atraía muitos migrantes socialmente "desqualificados", já que o fim da escravidão e a Proclamação República em nada melhoraram as condições de classes populares, especialmente de negros, sempre em desvantagem frente aos imigrantes europeus. Assim, a incipiente cidade santista passava por transformações sociais que resultaram em experiências ainda hoje perceptíveis nos problemas relacionados à qualificação técnica da mão-de-obra.

Em 1897, houve uma greve de portuários por maiores salários, menores jornadas de trabalho e pagamento de adicional noturno, violenta e fortemente reprimida pela CDS que atribuía a origem do movimento aos sonegadores de impostos alfandegários, bem como aos antigos donos de trapiches e armazéns. Neste movimento, contido por tropas da Marinha e Exército, ocorreu a invasão de Santos por navios de guerra para evitar piquetes, assegurar aos não-grevistas o acesso ao trabalho e proteger as instalações da CDS:

Data de abril de 1904 a organização do primeiro sindicato santista, a Sociedade Primeiro de Maio, também criada por trabalhadores ligados à construção civil com direito a estatuto, biblioteca e aulas para seus membros. Este sindicato chegou a reivindicar à Câmara Municipal uma legislação sobre acidentes de trabalho. Em agosto do mesmo ano, trabalhadores vinculados ao café fundaram a Sociedade Internacional União dos Operários, buscando congregar trabalhadores de todos os setores (CDS,

Estada de Ferro, Armazéns, Avulsos, entre outros), sem distinção de nacionalidade ou ofício, e liderar diversas lutas e greves. Entre as bandeiras encampadas pelo movimento operário santista, figuravam a luta por 8 horas de trabalho e a campanha popular contra a carestia de vida.

Em 1905, a Sociedade Internacional União dos Operários liderou uma greve deflagrada pelos estivadores, culminando com a invasão de sua sede, prisão de muitos trabalhadores estrangeiros e envio de um couraçado a Santos. Mesmo que a greve estivesse relacionada ao trabalho estivador, não submetido à poderosa CDS, esta empresa não admitia paralisar as atividades de um navio atracado em seu cais.

No Rio de Janeiro ocorreu o Primeiro Congresso Operário do Brasil (1906) que recomendava a luta pelas 8 horas diárias de trabalho. Ao mesmo tempo, sindicalistas santistas denunciavam à imprensa arbitrariedades patronais praticadas pelas grandes companhias (CDS, *São Paulo Railway, City, Light and Power*).

Em 1907, a união dos sindicatos de pedreiros, carpinteiros, carregadores de café, militantes da Sociedade Primeiro de Maio, entre outros, originou a Federação Operária Local de Santos (FOLS). No ano seguinte (1908), trabalhadores santistas de diversas categorias, inclusive portuários, iniciaram uma greve pela redução da jornada diária (oito horas), resultando em mortes, prisões, deportações e na atracação de quatro navios de guerra - vão esforço ! Esta greve, com duração de 27 dias e adesão de 7.000 trabalhadores não conquistou o direito das oito horas diárias. Em 1909, a Sociedade Internacional União dos Operários encerrou suas atividades.

Salienta-se que, até 1908, os carroceiros eram empregados de companhias de transportes contratadas pela CDS, quando a concessionária comunicou sua decisão de controlar todo o serviço de capatazia do café com seu próprio corpo de carregadores e instalações. Nessa época, a estivagem dos navios ainda constituía a única operação portuária não controlada pela CDS. Desta forma, os estivadores eram mais ativos que os doqueiros nos movimentos grevistas, já que não se submetiam à poderosa concessionária.

O período entre 1909 e 1912 foi de crise econômica e conseqüente desemprego no setor portuário. Nesta fase, o setor da construção civil santista deflagrou uma campanha pelo reconhecimento dos sindicatos (*closed shop*), fazendo com que fiscais do FOLS passassem a exigir recibo de todos os trabalhadores em obras e que as empresas só empregassem operários sindicalizados.

Em 1912, a economia brasileira e o movimento portuário santista recuperaram-se, voltando a ocorrer greves dos estivadores contra exportadores ou armadores e dos portuários por maiores salários junto à CDS, sob a liderança da FOLS. No final desse ano, o Congresso Nacional discutiu uma rígida lei de expulsão, visando a deportação de sindicalistas estrangeiros e provocando uma forte reação operária até a declaração de sua inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal. Em 1913, realizou-se o Segundo Congresso Operário no Rio de Janeiro.

Segundo GITAHY (1992), nos movimentos grevistas verificados entre 1889 e 1914, a poderosa CDS, sempre apoiada pelo Governo Federal que enviava tropas e navios de guerra, enfrentou o comércio santista (trapicheiros, empresários de carroça, etc.) e os estivadores, estes últimos

apoiados pela imprensa e população local. A análise do resultado destas greves permite concluir que os empregados de casas exportadoras (trabalhadores de armazéns e ensacadores de café) e transportadoras (carroceiros), bem como os estivadores colhiam mais vitórias em suas reivindicações, ao contrário dos doqueiros que se submetiam à intransigente CDS.

Entre 1914 e 1919, explodiu a Primeira Guerra Mundial, refletindo em nova crise para o porto e, conseqüentemente, para o movimento operário santista.

A estiva e a capatazia sempre representaram as principais categorias portuárias em Santos, caracterizadas por uma permanente proximidade física entre si e relação de interdependência. Se a estiva iniciasse uma greve, a capatazia imediatamente paralisava suas atividades porque, legalmente, uma categoria não poderia substituir outra na área portuária. A seguir, o texto discorrerá um pouco sobre a história sindical de cada uma destas categorias.

### **2.3.3.1 - Formação da Estiva**

No início do Século XX, a estivagem do café ficava, geralmente, a cargo das casas exportadoras e consignatárias santistas (interessadas na chegada rápida e segura do produto ao seu destino), já que os armadores não apresentavam condições de ocupar-se do referido serviço. Inicialmente, a CDS não se interessava pelo carregamento do café a bordo, mas, aos poucos,



passou a perceber que o preço cobrado pela estivagem da saca de café era vantajoso, articulando, posteriormente, também o controle desta operação.

Historicamente, os estivadores (categoria que atua exclusivamente na colocação e retirada de mercadorias no interior de navios) sempre apresentaram maiores salários e qualificação do que os doqueiros (trabalhadores de cais), culminando no desenvolvimento de núcleos sindicais mais fortes. Em 1919, foi fundada a Sociedade dos Estivadores de Santos que viria a ser fechada pela polícia em 1926. Àquela época, os estivadores santistas já percebiam as conseqüências da natureza ocasional de seu trabalho, que importava na manutenção de um contingente reserva e no crônico desemprego portuário.

Segundo GITAHY (1992), mundialmente, os sindicatos portuários lidam com o fator sazonal do serviço através do controle do mercado de trabalho, tradição esta que não tardou a ser adotada no Brasil. Assim, a flexibilidade na contratação de estivadores, também identificada por *"free call"* (Inglaterra) ou *"shape up"* (Estados Unidos), constitui a chamada *"parede"* no Brasil, onde os interessados em trabalho aglomeram-se nos portões do cais para obter uma escalação. Ainda agravando a característica ocasional do trabalho, verificou-se a especialização de estivadores em determinadas tarefas internas ao navio, não sendo aproveitados em outras atividades, e a estratégia de empregadores em manter sempre um número de trabalhadores superior à demanda para garantir períodos de pico.

Em Santos, a distribuição de carga (trabalho) para a estiva ocorria em "pontos de engajamento" onde membros sindicalizados dividiam entre si as cargas "nobres", sobrando para os demais trabalhadores as cargas menos



lucrativas, fenômeno este que originou o termo "bagrinho" para aqueles que se alimentavam dos restos de "tubarões".

Especificamente na fase inicial do porto organizado de Santos, havia uma forte competição entre estivadores brasileiros e imigrantes por escalações nos porões de navios, ocasionando uma política de formação de ternos (equipes de trabalho em porão ou armazém compostas por 6 a 12 homens) a fim de separá-los por nacionalidade.

Quanto ao trabalho estivador, à CDS não agradava a manutenção do sistema ocasional vigente no início do século e nem a combatividade da categoria durante as greves, preferindo criar um próprio corpo operário regular, disciplinado e, sobretudo, sob seu controle direto. Desta forma, a CDS constituiu um contingente permanente de estivadores para as tarefas a bordo e começou a disputar os serviços da estiva, chegando a representar 2/3 desta categoria em 1930, quando sucessivos conflitos relativos ao grau de participação nas atividades portuárias, entre os estivadores independentes e aqueles pertencentes à CDS, originaram um acordo intermediado pelo Governo. Por esta nova convenção, a estiva continuaria livre e a CDS perderia o direito de manter seu corpo estivador. Com a vitória da estiva livre, seu poder de influência expandiu-se, obtendo aumento superior a 150% na cobrança de taxas de movimentação e a proibição da descarga mecânica de carvão. Assim, a CDS limitou-se a gerir, com um efetivo de 6.000 funcionários em 1930, os serviços portuários de terra (docas): movimentação de mercadorias na faixa do cais, pátios e armazéns através de vagões, caminhões, guindastes, empilhadeiras, entre outros. Neste contexto, ainda em 1930, os estivadores santistas fundaram o Centro dos Estivadores de Santos, aglutinando toda a

categoria, mais tarde convertido no poderoso Sindicato dos Estivadores de Santos (SES). O SES viria a constituir o primeiro sindicato independente de empresa empregadora (CDS) que se propunha a agenciar mão-de-obra.

Inicialmente formado por cerca de 500 homens, o Centro Estivador de Santos, aberto com apoio da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, pioneiramente experimentava o trabalho exclusivo da estiva nos navios, à semelhança de outros países. A eclosão do Movimento Constitucionalista (1932) resultou em seu fechamento, mas suas portas seriam reabertas mediante a intervenção federal em sua administração para erradicar a propagação de idéias de esquerda (socialistas).

Sob o Estado Novo, a diretoria do então Sindicato dos Estivadores de Santos (SES) foi deposta, ao mesmo tempo que a situação econômica dos estivadores agravava-se durante a Segunda Guerra Mundial (diminuição do comércio exterior), culminando com a penhora de sua sede em 1942. O Governo de Getúlio Vargas esboçou um Projeto de Nacionalização da Estiva que ratificava a figura protetora do Estado e buscava racionalizar a atividade estivadora em benefício recíproco dos trabalhadores e dos interesses estratégicos do comércio exterior. Este projeto ainda previa o pagamento da estiva por produção e sua nacionalização (obrigando a naturalização de imigrantes que trabalhavam há mais de 10 anos), demonstrando claramente sua disposição em eliminar a liderança de militantes estrangeiros, mais politizados, dos quadros do SES. Observa-se que o comportamento sindical desse período limitava-se às atividades administrativas e subordinava-se à política populista de Vargas.

Em 1941, foi criada a SUNAMAM (Superintendência Nacional da Marinha Mercante), autarquia do Ministério dos Transportes, destinada, entre outras atribuições, a calcular a remuneração da estiva. Ainda, implantou-se a figura da "entidade estivadora", intermediária dos armadores junto à mão-de-obra avulsa para administrar os serviços da estiva, havendo sido delegada sua função exclusivamente aos armadores ou seus representantes (Decreto nº 2.042/39). Nesta época, competia a um conselho, órgão fiscalizador do Ministério do Trabalho presidido por representante da Marinha, a solução de conflitos da estiva, determinação do número de estivadores e da composição de cada terno, bem como a revisão e o cancelamento de matrículas.

A publicação da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), em 1943, definia o conceito legal de *"estiva de embarcações"* como *"o serviço de movimentação de mercadorias a bordo, como o carregamento ou descarga, ou outro de conveniência do responsável pelas embarcações, compreendendo esse serviço a arrumação e a retirada dessas mercadorias no convés ou nos porões"* e exigia a concessão de matrícula na Capitania dos Portos para o exercício da profissão. A referida legislação, em seu artigo 257, dava preferência ao trabalhador sindicalizado, discriminando, no caso santista, o estivador não pertencente aos quadros do SES (posteriormente, o Decreto-Lei nº 3 / 66 ratificaria a preferência pelo estivador sindicalizado) . Ainda, o artigo 260 do mesmo documento fazia crer que a estiva comum seria *"cativa, monopólio dos sindicatos"* ao prever casos excepcionais nos quais as tripulações de navios poderiam desempenhar a atividade em questão.

Segundo SARTI (1981), o processo de matrículas foi regulamentado em 1946, a partir de disputas entre a Capitania dos Portos, que

desejava ampliar o quadro de estivadores em Santos, e o SES que sempre limitava o número de sócios (estivadores sindicalizados) em quantidade inferior às matrículas expedidas pela Delegacia do Trabalho Marítimo (DTM), criada no Governo Vargas. As condições para a matrícula de um estivador correspondiam à disponibilidade de vagas no mercado, idade entre 18 e 35 anos, atestado de vacinação e robustez física. O critério para o dimensionamento do contingente estivador baseava-se em um levantamento das horas trabalhadas pelos estivadores a cada seis meses, elaborado pela DTM, de modo a manter uma média superior a 1.000 horas de atividade para cada operário. Muita polêmica ocorreu em torno deste critério, ao não ser estipulado por lei se as 1.000 horas seriam mensais (condição absurda, posto que um mês encerra 720 horas) ou semestrais, concorrendo para a subjetividade do Capitão dos Portos na interpretação da matéria. Face à esta imprecisão, o critério legal de admissão à estiva praticamente não foi aplicado.

Findo o Estado Novo e iniciada a redemocratização nacional, o SES passou a ser dirigido por pelegos, conforme o comportamento sindical da época, condicionando o atendimento de reivindicações à troca de favores (concessão de vantagens econômicas ao sindicato em troca da desarticulação sindical e espionagem ideológica, entre outros). O Governo Dutra, concomitantemente ao início da Guerra Fria, reprimiu movimentações sindicais e perseguiu militantes comunistas. Em 1946, foi publicado o "Regulamento do Exercício da Profissão de Estiva e Desestiva do Porto de Santos", condicionando a admissão exclusiva de trabalhadores brasileiros ou naturalizados e autorizando a revisão das matrículas para estrangeiros. O Regulamento também estipulou em 2.000 o número de estivadores locais,

efetivo este posteriormente elevado para 2.500 pelo Conselho da Delegacia do Trabalho Marítimo.

A partir de 1954, coincidindo com a ocupação da pasta trabalhista por João Goulart, terminou a era do peleguismo e uma nova política foi instaurada no SES. Em 1957, adotou-se legalmente o critério das "horas trabalhadas" e um novo contingente estivador foi estipulado em cerca de 2.700 homens, número este fechado pelo SES.

O "fechamento" do sindicato era também qualitativo, pois além de limitar o número de sócios, a admissão de novos membros privilegiava parentes de sindicalizados, favorecendo a perpetuação de famílias estivadoras. Ainda, uma medida do Presidente Getúlio Vargas previa um acréscimo de 10% do quadro do SES para ex-combatentes e a manutenção de 50% para filhos de sindicalizados.

A nova fase do SES, vivenciada entre 1955 e 1961, caracterizou-se pela mobilização e democratização, estimulando a participação de toda a categoria no poder decisório, eliminando o esquema de corrupção e efetivando a implantação do rodízio geral (distribuição equitativa de trabalho) entre os estivadores. GITAHY (1992) estabelece que, historicamente, o controle dos trabalhadores no processo de escalação conduz à democratização da distribuição do serviço estivador. Acompanhando o avanço sindical nacional, o SES passava a atuar através da Federação Nacional dos Estivadores (FNE), ainda aliando-se ao Fórum Sindical de Debates (FSD) e ao Pacto de Unidade e Ação (PUA) que, posteriormente, concorreria para a formação da CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores). Consciente de sua importância estratégica para a economia nacional, a estiva iniciou sua luta não apenas por

reivindicações próprias, mas também por questões nacionais. Neste período, substanciais melhorias salariais foram obtidas, provavelmente em função do poder de pressão da liderança estivadora santista. A Tabela 2.2 compara os salários médios mensais pagos aos estivadores santistas com aqueles dos operários das indústrias entre 1956 e 1963, revelando que os portuários auferiam ganhos substancialmente maiores que os industriários.

**Tabela 2.2 - Salários Médios Mensais dos Operários nas Indústrias de Transformação no Brasil e dos Estivadores Santistas entre 1956 e 1963**

ANO	SALÁRIO MENSAL MÉDIO	
	OPERÁRIOS DA INDÚSTRIA	ESTIVADORES SANTISTAS
1956	3,15	8,90
1957	3,90	9,90
1958	4,50	15,00
1959	5,60	24,00
1960	-	28,30
1961	9,60	41,00
1962	16,65	69,00
1963	33,60	113,40

Fonte : Sarti, Ingrid : *"Porto Vermelho"*, Editora Paz e Terra, p. 65.

Em 1962, a Portaria nº 279 do Ministério do Trabalho estipulava a condição preferencial de sindicalização para aqueles que trabalhavam há mais tempo em caráter eventual e para os mais sobrecarregados por encargos familiares. Esta Portaria ainda substituía o impreciso critério das "mil horas" contido na CLT para o dimensionamento da mão-de-obra estivadora pela nova base de 260 horas mensais.

SARTI (1981) expõe que, mesmo sendo a estiva livre e desprovida de vínculos empregatícios diretos, o Estado interferia em suas relações de trabalho através de uma complexa rede de órgãos burocráticos, filiados aos Ministérios da Marinha, Transportes e Trabalho, que decidiam

sobre a remuneração e matrícula dos estivadores, bem como pela fiscalização de suas atividades.

Entre 1962 e 1964, a estiva santista foi assunto nacional ao interferir em diversas questões político-trabalhista, entre as quais a "Crise dos Bagrinhos". Bagrinho era o termo usado para denominar o indivíduo que, matriculado na estiva, não conseguia vaga no sindicato. Recorda-se que a origem do termo bagrinho reporta-se ao peixe homônimo que se alimenta dos restos deixados pelos tubarões e, em Santos, esta designação referia-se à força de trabalho, excedente e tecnicamente desqualificada, que recorria ao porto na tentativa de conseguir escalação para as tarefas desprezadas pela estiva sindicalizada. Neste contexto, a União Democrática Nacional (UDN), partido de oposição ao Governo, promoveu uma "campanha de proteção ao bagrinho", apoiada pelo Poder Judiciário. Em 1963, após diversos trâmites ministeriais, uma Ordem Judicial determinou a sindicalização imediata dos bagrinhos pelo SES, não tendo sido acatada pelos dirigentes estivadores locais que ainda ameaçavam uma greve geral de protesto. Tropas policiais interditaram a sede do SES e alguns matriculados foram forçosamente admitidos, mas recursos judiciais cassaram as liminares que impunham a admissão de outros bagrinhos com sentença do Tribunal Federal de Recursos que previa a *"garantia de remuneração condigna aos avulsos, sem o aviltamento da mão-de-obra"*. O SES era acusado de ser um "sindicato fechado", que impedia o ingresso de mão-de-obra adicional em seu quadro e garantia a manutenção de privilégios, caracterizando-se como uma entidade extremamente corporativista.



O SES foi certamente contemplado por uma legislação protetora, criada por um Estado que antecipava as reivindicações dos trabalhadores como forma de controlá-los e favorecia seu processo de "fechamento" ao valorizar o estivador sindicalizado e permitir o monopólio de sua mão-de-obra.

Com o Golpe Militar, os estivadores acumularam muitas perdas e o SES sofreu intervenção federal, retornando um antigo pelego à sua direção. No entanto, permaneceu garantido o monopólio sindical de seus serviços. A partir de 1964, dentre todas as perdas, os estivadores recuperariam apenas o direito às férias, décimo terceiro salário e salário-família. SARTI (1981) indica que, até 1980, o caráter assistencialista passou a dominar a atuação sindical independente da estiva santista, então restrita aos limites portuários e ameaçada apenas pelo fantasma da automação portuária.

### **2.3.3.2 - Formação da Capatazia**

Após a construção e diversas ampliações do Porto de Santos, a CDS começou a explorá-lo comercialmente, conforme previsão do contrato de concessão. Desta forma, organizou uma disciplinada força de trabalho para atuar em suas docas, originando a denominação genérica de doqueiro para seus funcionários. Os doqueiros, além de submetidos à CDS, uma poderosa empresa privada, ainda eram controlados pela Administração Federal.

Inicialmente, os trabalhadores de capatazia contratados pela CDS eram divididos em grupos de acordo com sua etnia, estratégia esta adotada para dificultar a organização operária. Estes grupos eram coordenados e disciplinados pelos feitores, figuras autoritárias previstas até a Convenção



Coletiva de Trabalho de 1960. Nessa época, os doqueiros desenvolviam suas atividades com reduzido equipamento mecânico, sendo comuns as imagens de trabalhadores carregando diversas sacas de café (60 kg) na cabeça. Dos candidatos a postos na CDS eram exigidos peso superior a 65 kg (despidos), idade entre 21 e 35 anos e alfabetização (condição esta que apenas regulava a oferta e procura de vagas). A CDS costumava praticar salários superiores aos pagos por outras grandes companhias, sendo que a obtenção de uma vaga nesta empresa significava prestígio e bom relacionamento social do candidato. Geralmente, a CDS preferia admitir parentes e amigos de seus empregados, objetivando minimizar eventuais disputas.

O porto dividia-se, originalmente, em seis seções (cinco no cais e uma nos armazéns externos), caracterizadas por ganhos e condições de trabalho diferentes. A CDS destinava a Quinta Seção, com equipamentos mais modernos e possibilidades de salários melhores, aos bons funcionários. A Sexta Seção, onde o serviço era mais difícil, constituía o local de iniciação de novatos e de punição para os trabalhadores rebeldes.

Entre 1930 e 1960, os principais conflitos dos doqueiros relacionavam-se às reivindicações sobre as jornadas de trabalho e modalidades de remuneração. Estes funcionários ainda lutavam pela humanização dos feitores e democratização da divisão de atividades. Após anos de luta, a CDS adotou o princípio de "salário igual para trabalho igual", abolindo as diversas classes ora existentes para uma mesma função.

Às vésperas da decretação do Estado Novo, foi editado o Acordo Coletivo de Trabalho, também conhecido por Acordo de 37, que estipulava as taxas de serviços extraordinários, garantidas por um mínimo de três horas de

serviço. O referido Acordo vigorou até 1965, estabelecendo o pagamento das horas extraordinárias percentualmente mais elevadas do país e foi objeto de muitas críticas, principalmente nos anos 50, pela imprensa, armadores, exportadores e importadores, entre outros. A Tabela 2.3 ilustra os percentuais anteriormente praticados pela CDS no pagamento de horas extraordinárias.

**Tabela 2.3 - Taxas Percentuais Aplicadas sobre o Horário Ordinário da CDS**

Discriminação dos Serviços	Período de Trabalho	Taxas
Serviço Ordinário	Dias úteis ( 7 / 11 e 13 / 17 horas)	-
Horas Extraordinárias	Domingos e feriados (7 / 17 horas)	70 %
Extraordinário Noturno	19 / 3 horas	70 %
Horas de Refeição	11 / 13 ; 17 / 19 e 23 / 24 horas	290 %
Horas Especiais	3 / 6:30 horas	240 %

Fonte: Silva, Fernando T. da : *"A Carga e a Culpa"*, Editora HUCITEC, 1995, p. 48

Os doqueiros aumentavam consideravelmente seus ganhos com as horas extras, sendo responsabilizados por "fazer cera", expressão usada pela falta de empenho nos horários normais de trabalho a fim de garantir sua continuidade nos períodos extraordinários. A ineficiência e o alto custo portuário em Santos eram atribuídos às elevadas horas extras pagas aos doqueiros.

Durante o primeiro Governo Vargas, os doqueiros viam no Presidente um avalista de seus direitos e única instância capaz de impor limites ao poder arbitrário da CDS. Nesta fase, os funcionários da CDS representavam aproximadamente 12% da população santista e sua atividade sindical restringia-se às atribuições burocráticas, recolhimento de contribuições e encaminhamento de dissídios. Em pleno Estado Novo, quando greves eram

punidas com prisão, os portuários santistas, compostos por grande número de espanhóis, boicotaram o embarque de café à Espanha franquista, denotando um cunho político ao movimento sindical.

A Segunda Guerra Mundial provocou uma acentuada redução de serviços portuários, diminuindo os rendimentos dos doqueiros que recebiam por dia trabalhado e desfavorecendo mobilizações sindicais.

No início da década de 40, já existia o Sindicato dos Operários dos Serviços Portuários de Santos (SOSPS) e, com base na lei de enquadramento sindical do Ministério do Trabalho, foi criado o Sindicato dos Empregados da Administração dos Serviços Portuários de Santos (SEASPS).

Em 1941, a Delegacia do Trabalho Marítimo propôs a remuneração aos doqueiros por produção (tonelagem), sendo recusada por seu sindicato. Meses após, a publicação de um decreto-lei estipulando o mesmo critério de pagamento gerou protestos nacionais dos sindicatos e teve sua aplicação suspensa. Em 1º de maio de 1943, Getúlio Vargas lançou a CLT, onde estava previsto o salário-produção para todos os portos, eliminando a remuneração dos extraordinários e provocando novas lutas da categoria, que saiu vitoriosa ao garantir a manutenção do Acordo de 37, em detrimento da nova legislação. O artigo 285 do referido documento definia o termo capatazia como trabalho *"realizado (nos portos) com a movimentação de mercadorias por pessoal da administração do porto"*.

A partir de 1945, os doqueiros deflagraram greves por aumentos salariais, inclusive opondo-se ao regime autoritário ora vigente. Em algumas destas paralisações, tropas policiais ocuparam o cais e "fura-greves" foram

convocados para substituir os funcionários da CDS, mas, despreparados para a atividade, logo desistiam da tarefa.

Entre 1945 e 1947, o Partido Comunista Brasileiro (PCB) ganhou sete das oito eleições ocorridas em Santos, favorecendo a aparição de associações comunistas como o Movimento Unificado de Trabalhadores (MUT) e a União Geral dos Sindicatos dos Trabalhadores de Santos (UGSTS) que congregavam sindicatos locais. No entanto, com a escalada anticomunista do Governo Dutra, em plena Guerra Fria, muitos sindicatos sofreram intervenção e a prática do "peleguismo" foi adotada. Os funcionários administrativos da CDS, apelidados de "gravatinhas" pelos doqueiros, iniciaram uma campanha pela unificação do SOSPS e do SEASPS em 1946. Após muitas disputas, os dois sindicatos fundiram-se, sob a denominação de SOSPS, em 1947, mesmo ano no qual a entidade sindical sofreu intervenção federal.

Em 1949, a Lei 605 passava a assegurar aos doqueiros o descanso semanal. Em 1953, O Governo Federal garantia à mesma categoria o direito de trabalhar todos os dias úteis do mês (25 diárias), mesmo em períodos de pouco movimento no cais, eliminando a prática anterior de dispensa nestas ocasiões. Mais tarde, em contrapartida a este benefício, o Governo Federal autorizou o reaproveitamento dos doqueiros, em períodos ociosos, para serviços de limpeza e manutenção (observa-se nesta iniciativa, os primeiros passos rumo à multifuncionalidade, oportunamente comentada, com um mesmo funcionário sendo aproveitado para diferentes atividades).

O retorno de Vargas à Presidência coincidiu com as eleições sindicais no SOSPS, inaugurando uma nova fase do sindicalismo na qual seus dirigentes mantinham afinidade com o Governo Federal. Em 1951, os

doqueiros mobilizaram-se por aumento salarial, que, após muita discussão, foi concedido pela CDS, em barganha pelo direito de cobrar uma tarifa adicional autorizada pelo Ministério da Viação. Nesse período, outras reivindicações do SOSPS foram também atendidas (manutenção das 25 diárias, homologação da Convenção Coletiva de Trabalho, etc.).

A política da CDS não comportava a ultrapassagem de 3.000 funcionários no cais, de forma que a empresa preferia pagar as horas extraordinárias a arcar com todos os encargos de uma eventual contratação de trabalhadores para 3 turnos diários. Após algumas demissões, a CDS passou a admitir trabalhadores "extranumerários", empregados temporariamente sem as vantagens salariais dos doqueiros e interferência do SOSPS. Os doqueiros, receosos de perderem seus ganhos extras, reagiram fortemente, resultando em uma ordem direta presidencial (Vargas) que determinava a obrigatoriedade de equiparação salarial para os recém-admitidos.

Em 1955, no curto Governo de Café Filho, ocorreram algumas greves por maiores remunerações, abono de natal e salário-família, que, julgadas ilegais pela Delegacia do Trabalho Marítimo, resultaram na destituição da diretoria e posterior intervenção no SOSPS.

Entre 1956 e 1959, sob a Presidência de Juscelino Kubitschek (vice-presidência ocupada por João Goulart), o SOSPS reconciliou-se com o Governo Federal, mas passou a sentir os archoos salariais decorrentes da política desenvolvimentista vigente. Aos poucos, o SOSPS iniciou seu processo de conscientização política e nacional, recusando-se inclusive a consentir aumentos salariais propostos pela CDS mediante a majoração das tarifas portuárias. Em 1959, os doqueiros ameaçaram não mais exportar carne até

que o Governo JK encontrasse uma solução para a falta deste produto no mercado interno.

Em 1959, a CDS procurou diversificar a admissão de novos funcionários, mas o SOSPS protestou contra a contratação de "gente estranha", passando, indiretamente, a tomar parte do processo seletivo.

A Convenção Coletiva de 1960 determinava que os trabalhadores portuários cumpridores integrais de suas escalas, quando convocados ao cais no domingo, receberiam este dia em dobro e ainda teriam direito a uma folga na semana. Nessa ocasião, os funcionários administrativos da CDS já gozavam dos horários relativos à semana inglesa.

Em 1962, o salário-produção foi implantado aos serviços da capatazia no Porto de Santos, introduzindo uma nova responsabilidade aos doqueiros. Segundo SILVA (1995), nesta época, os ganhos dos estivadores já eram muito superiores àqueles auferidos pelos doqueiros e circulavam rumores de que os primeiros ofereciam parte de pagamento para que os segundos trabalhassem mais rápido. A modernização dos equipamentos portuários, na década de 50, propiciava a aplicação do salário-produção e praticamente extinguiu o carregamento de sacaria na cabeça de doqueiros (prática esta interdita pela Convenção Coletiva de 1960).

Entre 1960 e 1964, os doqueiros deflagraram muitas greves, algumas de natureza política e outras em solidariedade a diversas categorias (estivadores, operários do Moinho Santista, petroquímicos, enfermeiros, etc.). Diante de um processo de crescente politização nacional, estas manifestações eram maciçamente apoiadas pelos portuários, mesmo quando desaconselhadas por seus dirigentes sindicais. SARTI (1981) e SILVA

(1988) apontam que, neste período, a opinião pública responsabilizava as incursões políticas e constantes greves dos portuários como a origem dos crescentes congestionamentos no porto santista.

Na tarde de 31 de março de 1964, face a boatos sobre um Golpe de Estado, dirigentes sindicais portuários planejavam deflagrar uma greve geral que viria a fracassar ao não se confirmar a resistência de setores militares progressistas à eclosão do golpe. Segundo SILVA ; ALEXANDRINO (1988), os articuladores do Golpe Militar viam Santos, o "porto vermelho", como um reduto tradicionalmente oposicionista, rebelde e dominado por comunistas. Assim, com a consolidação do golpe, houve prisões em massa, invasões de sindicatos e cassações de políticos santistas. Em 1º de abril de 1964, o Capitão dos Portos determinou a intervenção em todos os sindicatos (volta dos antigos "pelegos" ao SOSPS). Mesmo ameaçados, os portuários paralisaram suas atividades por três dias, sucedendo-os por uma verdadeira "operação tartaruga", retardando o tempo despendido nas tarefas habituais e provocando o novo Ministro da Viação, General Juarez Távora. Líderes sindicais foram presos, alguns destes no navio Raul Soares, atracado no estuário santista. Os autores ainda especulam que estava articulada uma operação em conjunto com os Estados Unidos, que mantinham navios prontos para aportar em Santos, caso necessário.

Após o Golpe Militar, os doqueiros perderam muitos dos direitos anteriormente obtidos, através da Lei nº 56.420 / 65, que declarava nulos os acordos entre a Federação Nacional dos Portuários (FNP) e o Ministério do Trabalho (sob o pretexto de que a CDS não participara das negociações), e do Decreto nº 5 / 66 que suspendia quaisquer acordos elaborados havia mais



de dois anos. Nestas circunstâncias, ficou garantido apenas o adicional por tempo de serviço e as 25 diárias. A partir de 1965, as horas noturnas seriam remuneradas com um acréscimo de 20%, seguindo os preceitos da CLT. Empresários e a CDS, apoiando o Governo, qualificavam a nova legislação de modernizante, enquanto novos recordes de movimentação portuária eram anunciados.

Por ocasião da consolidação do golpe, a CDS empregava cerca de 11.000 funcionários, que, se mobilizados em conjunto, constituiriam uma massa poderosa e perigosa aos ideais revolucionários. Assim, sob o novo regime governamental, decidiu-se dividir os trabalhadores em vários sindicatos (pessoal administrativo, motoristas, operadores, guindasteiros, entre outros), fragmentando a categoria que, no entanto, permanecia submetida a um único patrão.

Com os sindicatos pulverizados e sob intervenção, seria difícil a luta por quaisquer reivindicações e a capatazia santista, anteriormente almejada pelos que procuravam oportunidades de trabalho, amargou um longo período de inexpressão. Aos poucos, os militares ocupavam espaços públicos e privados, sendo até contratados por empresas que buscavam o acesso a informações e favorecimentos.

A primeira greve dos trabalhadores portuários na ditadura militar ocorreu apenas em 1980 (ainda na gestão da CDS), reivindicando reajuste salarial em parâmetro semelhante ao percentual de produtividade concedido à estiva pela SUNAMAM. Neste episódio, os doqueiros saíram vitoriosos.



### 2.3.3.3 - Demais Categorias

Quanto às demais categorias portuárias, com menor importância, este trabalho limita-se a tecer breves comentários. Segundo CATHARINO (1994), a Lei nº 2.196 / 54 estipulava que o antigo Sindicato dos Trabalhadores no Comércio Armazenador passasse a denominar-se Sindicato dos Arrumadores e o Decreto nº 36.025 / 54, regulamentando a referida lei, obrigava a requisição de arrumadores para a acomodação e arranjo da carga a bordo.

A Lei nº 1.561 / 52 previu que a conferência portuária de mercadorias deveria ser executada exclusivamente por profissionais matriculados nas Delegacias do Trabalho Marítimo e, posteriormente, o Decreto nº 56.367 / 65 viria a instituir o critério de seleção, mediante prova de habilitação, para o cargo de conferente (profissional este livremente escolhido pelo armador ou agente).

A categoria compreendida pelos vigias portuários originou-se entre 1920 e 1930, quando marinheiros se ofereciam aos capitães de navios atracados no porto para vigiar as embarcações (camarotes e cargas) durante a folga da tripulação. Estes elementos ainda alimentavam as caldeiras (navios a vapor), hasteavam bandeiras e cuidavam das amarras, sendo pagos diretamente pelos armadores (representados pelo comandante ou agente protetor). Há registros de que o sindicato desta classe foi oficializado em 1938.

A cultura portuária caracteriza-se por um forte senso de solidariedade que induz a comunicação horizontal das diversas categorias entre si, através de fronteiras fluidas. A organização da atividade portuária em Santos foi sucedida pela mobilização de seus trabalhadores, que viam na força resultante de sua união uma arma poderosa para a conquista de suas reivindicações.

A legislação trabalhista, criada no Estado Novo privilegiou o sindicato estivador, além de alimentar o crescimento de um sindicato fechado, talvez visando o controle das lideranças sobre as massas. Este fechamento, aliado a uma falta de visão estratégica, certamente enfraqueceu a instituição estivadora perante a opinião pública.

Observa-se que, ao ter consciência de sua importância na economia brasileira; a classe portuária santista, nos anos que antecederam o Golpe Militar, muitas vezes fez campanha por demandas de terceiros ou não relacionadas à sua atividade.

#### **2.3.4 - Aspectos Organizacionais**

Com a implantação de um moderno porto capitalista em Santos, a CDS, cujo objetivo primordial era auferir maiores lucros, inicialmente instalou equipamentos (guindastes, linhas férreas, etc.) que permitiam uma movimentação mais rápida da carga e, conseqüentemente, menor tempo de armazenagem, além de reduzir o efetivo de mão-de-obra. Aos poucos, a CDS começou a controlar os armazéns que interagiam com seu cais, passando a interferir em todas as fases da operação portuária, sob protestos dos

comerciantes locais que desejavam reter para si as atividades relacionadas à conservação e movimentação das cargas, bem como evitar o monopólio da cobrança de taxas portuárias pela concessionária e manter a livre concorrência de preços.

No início do Século XX, o café, principal carga manipulada em Santos, chegava ao porto por trens da *São Paulo Railway* e era transportado entre as casas exportadoras e os armazéns por carroceiros ou grupos de carregadores, também submetidos aos empresários de carroças. Nos armazéns, o café era misturado e ensacado por trabalhadores diretamente contratados pelos exportadores para, em seguida, ser conduzido ao cais novamente pelos carroceiros ou carregadores. No cais, carregadores marchavam sobre pranchas até o navio para levar, nas cabeças, sacas de café que também podiam ser movimentadas por guindastes. A bordo, as sacas eram arrumadas nos porões pelos estivadores, trabalhadores estes diretamente contratados pelas companhias de navegação (armadores) ou casas exportadoras.

Aos poucos, a CDS foi montando seu quadro funcional e, guarnecida por instalações adequadas, vislumbrava aumentar seus ganhos controlando também o serviço de "pranchas", a capatazia do café.

Da proposta apresentada por Gaffrée, Guinle e sócios, que ganhou a concorrência para as obras exploração do porto de Santos constava que *"... o Governo não consentirá que outras empresas ou indivíduos façam o serviço de carga e descarga de mercadorias, atracação de navios e armazenagem no porto de Santos, cobrando taxas ou não"*, embora o contrato original de concessão e suas diversas alterações não mencionassem a

instituição do monopólio das operações portuárias. O referido contrato ainda previa que os concessionários, desde que em igualdade de condições, teriam preferência para a execução de obras portuárias durante a concessão. Desta forma, sem concorrência pública e sob protestos parlamentares (sobretudo da Câmara Municipal), a "*Gaffrée, Guinle & Cia.*", antecessora da CDS, iniciou a monopolização do cais santista.

A CDS, em função de seu avanço tentacular sobre diversas atividades (telefonia, energia elétrica, iluminação pública e exportação de café), recebeu a alcunha de "polvo" pela comunidade santista no início do Século XX. Na área portuária, o "polvo", mediante o apoio de um governo centralizador, obteve autorização para ampliar os limites e prorrogar os prazos de sua concessão original, bem como eliminar antigos trapiches e armazéns. A inauguração do cais (1892) desmontou esquemas de contrabando e desfalques de mercadorias. Paulatinamente, os empresários começavam a absorver operações de embarque e desembarque de carga, contrariando os interesses de comerciantes locais até eliminar, um a um, todos os antigos trapiches. Sob o argumento de que o controle total das atividades seria fundamental para conter a evasão fiscal e diminuir custos para os usuários, a CDS ainda instituiria o monopólio do conserto de navios, armazenamento e transporte de mercadorias, entre outras atividades, no porto santista. A Figura 2.2 representa os principais elementos que compunham o preço das operações portuárias pago pelos usuários após a criação da CDS. Observa-se neste modelo que o Governo Federal interage com a CDS ao negociar aumentos tarifários e a monopolização de atividades.

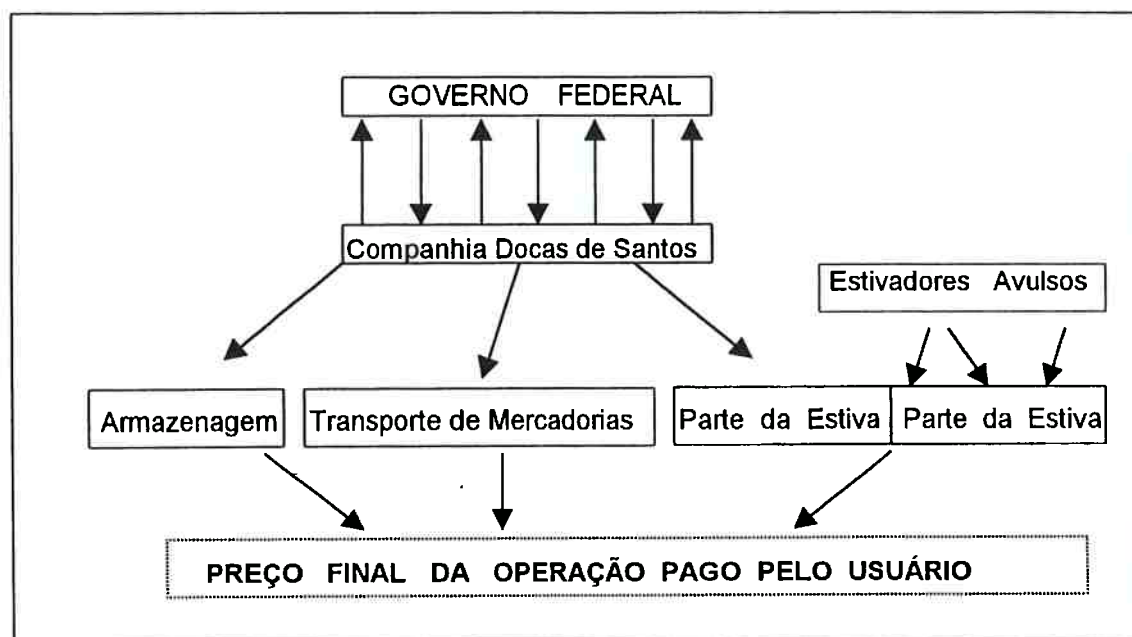
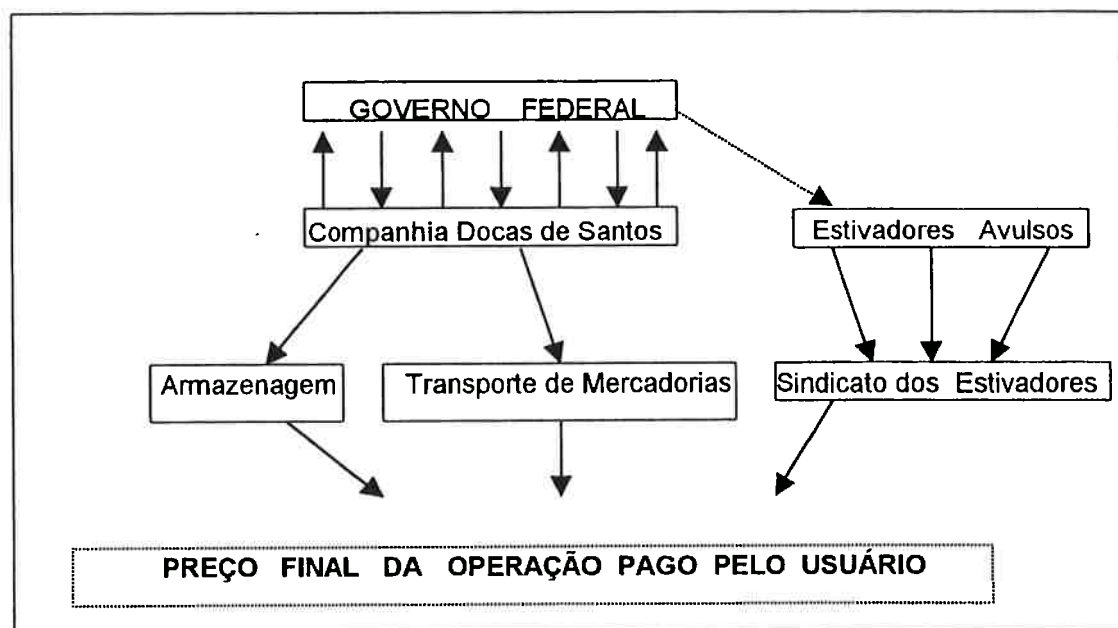


Figura 2.2 - Modelo Portuário Santista após a Criação da CDS

Organizando o porto santista, "sob o signo da disciplina e eficiência capitalista", a CDS passou a controlar, praticamente, todas as atividades correlatas à operação portuária até 1930, ano este em que, empregadora de 2/3 dos estivadores, perdeu o direito de explorar também esta atividade para o Sindicato dos Estivadores de Santos (SES). Segundo GITAHY (1992), com a intervenção do Estado nos conflitos entre a estiva e a CDS, inaugurou-se uma nova organização para a estrutura sindical no Brasil. A partir de 1930, a estiva permaneceria livre dos tentáculos da CDS, mas, em contrapartida, as demais atividades portuárias continuariam monopolizadas pela empresa concessionária.

Nesses novos moldes, a Figura 2.3 também esquematiza os principais elementos que formavam o preço dos serviços portuários após a consolidação do SES, monopolizando o fornecimento de mão-de-obra

estivadora, ao mesmo tempo que o Governo concedia privilégios à CDS (isenção de tributos, aumentos tarifários, etc.) que, por sua vez, controlava as demais atividades operacionais.



**Figura 2.3 - Modelo Portuário Santista após a Consolidação do SES**

Entre 1930 e 1940, o Governo Vargas instituiu a SUNAMAM, autarquia criada pelo Ministério dos Transportes para organizar a remuneração da estiva e a Delegacia do Trabalho Marítimo (DTM), subordinada ao Ministério do Trabalho, para a regulamentação do número de estivadores e solução dos conflitos desta categoria. Ainda nesta época, cabia ao Capitão dos Portos, submetido ao Ministério da Marinha, a efetivação das matrículas dos estivadores no limite máximo fixado pela DTM. Desta forma, percebe-se a interferência de três diferentes ministérios em questões relativas à estiva,

resultando, muitas vezes, em conflitos entre os ocupantes das pastas (expedição de matrículas, aumentos salariais, entre outros).

Na década de 50 do Século XX, quando o momento político aproximava os sindicalistas portuários do Governo Federal, os congestionamentos periódicos de navios eram atribuídos, entre equipamentos obsoletos, chuvas e cais insuficiente, aos abusos trabalhistas, greves, "ceras" (retardamento de operações em função de ganhos maiores auferidos por horas extraordinárias) e problemas organizacionais do trabalho. Segundo SILVA (1995), existia uma lucrativa "indústria do congestionamento" na qual a CDS cobrava múltiplas taxas ao ter o cais lotado, os armadores aplicavam multas pelo tempo que os navios permaneciam ao largo e os donos da carga repassavam os prejuízos ao consumidores finais. Nesta época, houve conflitos de interesses entre o Ministério do Trabalho, que acolhia reivindicações salariais dos operários marítimos, e o Ministério da Viação, responsável pela aprovação das tarifas praticadas pela CDS. As contradições verificadas nas pastas trabalhista e viária exemplificam a segmentação do Governo em atender as solicitações de diversos grupos, revelando a ausência de uma política uníssona para a questão portuária.

SILVA (1995) descreveu a rotina de atracação de um navio em Santos, em 1960, quando a CDS indicava o local de atracação em função da carga e disponibilidade dos armazéns para, em seguida, compor as turmas de doqueiros que movimentariam a mercadoria e disponibilizar os equipamentos portuários necessários à operação (guindastes, empilhadeiras, vagões, etc.). A partir de então, o navio, pilotado por um práctico local, poderia atracar e ser operado após a liberação das autoridades sanitárias e aduaneiras. Assim,

estivadores, com o auxílio do pau-de-carga da embarcação, retiravam as mercadorias de seus porões que, posteriormente, seriam verificadas pelos conferentes e fiscais da Alfândega. Depois de liberadas, as mercadorias eram transportadas para armazéns ou pátios pelo pessoal da capatazia e aguardavam seu "desembarço" para serem entregues aos importadores ou despachantes. O autor sugere que, à época retratada, a operação portuária já constituía uma indústria com fronteiras fluidas, sem demarcação física, onde o trabalho (movimentação de cargas) resultava de uma cadeia operacional desempenhada por várias categorias, com diferentes ocupações e vínculos empregatícios, dificultando a organização da atividade. Nos mesmos anos 60, o desempenho caótico do Porto de Santos, com baixa produtividade e elevados custos, aliado às greves freqüentes, consoante o movimento político nacional, foi alvo de muitas críticas que culminaram na criação de grupos para estudar a crise portuária.

Até 1976, as operações da CDS no Porto de Santos eram normatizadas e fiscalizadas pelo Ministério do Transportes, através do DNPVN, que preconizava uma atuação baseada na eliminação de congestionamentos e redução de custos operacionais. Em 1975, foi criada a PORTOBRÁS que constituía o braço executivo da União na exploração dos portos. Com o término do prazo concessional outorgado à CDS, em 1980, a administração do Porto de Santos passou à Companhia Docas de São Paulo - CODESP, sociedade de economia mista com 99,97% de capital do Governo Federal, representado pela PORTOBRÁS, e participação acionária do Governo do Estado de São Paulo.



Um complexo portuário capitalista não importa na monopolização de todo o processo produtivo, mas na integração racional de suas fases, que geram menores perdas e maior produtividade, de forma a aumentar os ganhos de todos os componentes da cadeia. No entanto, em Santos, o processo de organização de seu porto caracterizou-se pela paulatina monopolização privada de todos os serviços a bordo e nas docas.

A CDS, no afã de monopolizar toda a atividade portuária, disputou, palmo a palmo, com trabalhadores e comerciantes locais que queriam participar do processo de trabalho ligado à conservação e movimentação da carga (exceto a estiva, mantida livre graças ao apoio governamental). Assim, a CDS expandiu seu campo de atuação e atuou em quase todos os setores da esfera portuária em Santos, prática esta que vigoraria até a Era CODESP.

### **2.3.5 - Aspectos Tarifários**

BEZERRA et al. (1997) citam que financiamento do setor portuário brasileiro iniciou-se em 30 de novembro de 1903, com a Lei nº 1.144 que instituiu a taxa de 2% aplicada sobre o valor de mercadorias despachadas em alfândegas ou "mesas de renda" para gerir os recursos necessários ao desenvolvimento dos portos em geral. Nesta época, o Porto de Santos já se encontrava melhorado e ampliado, mediante a concessão ganha pela CDS, que praticava e arrecadava suas tarifas (movimentação de cargas, ocupação de cais e armazenagem) conforme o contrato assinado.

Em 1934, o Governo Federal, em regulamentação complementar do setor portuário nacional, definiu seus serviços e estrutura tarifária com o Decreto-Lei nº 24.508. A nova legislação deveria ser rigorosamente aplicada em todo o território nacional, tanto para portos administrados pela União, Companhias Docas ou Estados. FERREIRA; PACCILLO (1996) apresentam as diversas modalidades de cobrança contidas na primeira estrutura tarifária, agrupadas pelas seguintes tabelas :

- Tabela **A** - Utilização do Porto;
- Tabela **B** - Atracação;
- Tabela **C** - Capatazia;
- Tabela **D** - Armazenagem Interna;
- Tabela **E** - Armazenagem Externa;
- Tabela **F** - Armazenagem Especial (Armazéns Gerais);
- Tabela **G** - Armazenagem Especial (Frigorífico);
- Tabela **H** - Transportes;
- Tabela **I** - Estiva de Embarcações;
- Tabela **J** - Suprimento de Aparelhamento Portuário;
- Tabela **K** - Reboque;
- Tabela **L** - Suprimento de água às Embarcações;
- Tabela **M** - Serviços Acessórios.

Após a Segunda Grande Guerra, com o vertiginoso crescimento do comércio marítimo internacional, o Governo instituiu a cobrança de uma taxa especial sobre a tonelagem das cargas, destinada ao imediato

reaparelhamento dos portos nacionais (Decreto-Lei nº 7.995 / 45), que mais tarde seria convertida na taxa de emergência (Decreto-Lei nº 8.311 / 45) com a aplicação ampliada aos encargos advindos de financiamentos tratados pelas administrações portuárias.

Em 1958, a Lei nº 3.421 criou a Taxa de Melhoramentos Portuários (TMP), que definitivamente substituiria a antiga taxa de emergência, ao mesmo tempo que instituiu o fundo portuário nacional. Esta taxa adicional incidia sobre o valor comercial das mercadorias e teve seu percentual, diversas vezes, alterado ao longo de sua existência, bem como isentava produtos relacionados à cabotagem ou exportação. BEZERRA et al. (1997) citam que, inicialmente, 60% da arrecadação da TMP destinavam-se a projetos genéricos do sistema portuários e apenas 40% eram aplicados no porto gerador da receita.

Com a criação da PORTOBRÁS, em 10 de julho de 1975, a totalidade dos recursos provenientes da TMP era repassada ao novo órgão, sem vinculação com o porto de origem. Este quadro manter-se-ia até 1981.

Em 1966, após a criação da figura dos Terminais Privativos, o Decreto-Lei nº 83 ainda estabeleceu na estrutura tarifária dos portos, a cobrança da Tabela N, referente à movimentação de mercadorias fora do cais. Cabe ressaltar que a estrutura tarifária baseada nas Tabelas A / N perdurou até a promulgação da Lei de Modernização dos Portos (1993). Durante todo este período, as tarifas homologadas pela União eram estimadas sem sistema de custeio.

## **2.4 - Era CODESP: 1980 até o Presente**

Ao fim do prazo concessional, a CDS foi substituída pela CODESP na administração do Porto de Santos. Este item abordará aspectos do porto santista entre 1980 e a implantação dos preceitos da Lei de Modernização dos Portos, promulgada em 1993. A situação atual, com a efetivação de muitos dos novos preceitos legais, será comentada no próximo capítulo.

### **2.4.1 - Aspectos Físicos**

Sob a nova administração da CODESP, foi inaugurado o Terminal de Contêineres (TECON), à margem esquerda do estuário, em 1981, com aproximadamente 500 metros de cais.

Também à margem esquerda, foi implantado o Terminal Marítimo da Cutrale (privativo), em 1985, para embarque exclusivo de produtos cítricos, adicionando 200 metros de extensão de cais ao complexo portuário santista.

Em 1991, o Terminal de Granéis Líquidos de Alemoa teve seu cais ampliado em cerca de 120 metros, apto a operar simultaneamente quatro navios.

Após a promulgação da Lei de Modernização dos Portos, o conglomerado portuário santista contava com cerca de :

- 7.765.100 m<sup>2</sup> de área total (3.665.800 m<sup>2</sup> na margem direita e 4.099.300 m<sup>2</sup> na margem esquerda);
- 8.742 metros de cais convencional público (profundidade entre 6,6 e 13,5 metros);
- 2.597 metros de cais especializado público (profundidade entre 10,0 e 13,50 metros) e
- aproximadamente 1.400 metros de cais em terminais privados.

As Tabelas 2.4 e 2.5 ilustram detalhadamente os números anteriormente indicados.

**Tabela 2.4 - Características do Cais Convencional Público do Porto de Santos (1998)**

CAIS CONVENCIONAL	Berços	Extensão (m)	Profundidade (m)
Cais do Saboó	5	971	10,3 / 10,7
Valongo até Armazém 12	12	2.038	7,3 / 11,3
Entre Armazéns 12-A e 23	9	1.844	11,3 / 11,7
Frigorífico até a Mortona	5	801	8,3
Armazém 29 ao Pátio do 35	12	1.980	11,7
Ferry-boat ao Armazém 39	6	1.108	11,7 / 13,7
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>	<b>8.742</b>	

Fonte: CODESP

**Tabela 2.5 - Características do Cais Especializado Público do Porto de Santos (1998)**

CAIS ESPECIALIZADO	Berços	Extensão (m)	Profundidade (m)
Terminal de Alemoa	4	1.166	12,7
Ilha Barnabé	2	360	12,7
TECON (contêineres)	3	510	13,7
TEFER (fertilizantes)	2	561	14,2
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>2.597</b>	

Fonte: CODESP

Pertenciam ainda ao patrimônio da CODESP, entre outras, as seguintes instalações :

- 72 armazéns (internos, externos e galpões) na Margem Direita, encerrando cerca de 430.754 m<sup>2</sup>;
- 13 armazéns na Margem Esquerda com 89.508 m<sup>2</sup>;
- 38 pátios na Margem Direita, totalizando 222.328 m<sup>2</sup>;
- 1 pátio à Margem Esquerda (TECON) com 350.000 m<sup>2</sup>;
- 186,8 km de linhas férreas para transporte;
- 13,2 km de linhas férreas para equipamentos de carga.

O complexo portuário santista dista aproximadamente 2 km do Oceano Atlântico e 65 km da cidade de São Paulo, possuindo acesso rodoviário pelo Sistema Anchieta-Imigrantes (ECOVIAS), pela SP-55 (rodovia Padre Manoel da Nóbrega), pela BR-101 (rodovia Rio-Santos) e pela rodovia Piaçaguera-Guarujá. A M.R.S. Logística S/A (MRS), Ferrovia Bandeirantes S/A (FERROBAN) e a Ferronorte S/A (FERRONORTE) garantem seu acesso ferroviário. Por via marítima, o porto conta com um canal de acesso medindo 130 metros de largura e 13 metros de profundidade na Baía de Santos e, respectivamente, 100 metros e 12 metros no estuário.

Nos termos da Portaria nº 94 do Ministério dos Transportes (MT), de 15 de fevereiro de 1995, a área do porto organizado de Santos é constituída :

- a) pelas instalações portuárias terrestres existentes na margem direita do estuário formado pelas ilhas de São Vicente e de Santo Amaro, desde a Ponta da Praia até Alemoa e, na margem esquerda, desde a ilha de Barnabé até a embocadura do rio Santo Amaro, abrangendo todos os cais, docas, pontes, píeres de atracação e de acostagem, armazéns, pátios, edificações em geral, vias internas de circulação rodoviária e ferroviária, terrenos ao longo dessas faixas marginais e adjacências, entre outros bens pertencentes à União, sob guarda e responsabilidade do porto de Santos, incluindo também a Usina Hidrelétrica de Itatinga e o domínio de suas linhas de transmissão.
  
- b) pela infra-estrutura marítima de proteção e acesso aquaviário, tais como áreas de fundeio, bacias de evolução, canal de acesso até o paralelo 23°54'48"S e áreas adjacentes a esse até as margens das instalações terrestres do porto, existentes ou que venham a ser construídas ou mantidas por sua administração ou órgão do poder público.

Atualmente, da extensão de cais superior a 11.300 metros ora administrado pela CODESP, cerca de 1.920 metros encontram-se arrendados a empresas privadas, sendo que o restante permanece na qualidade de cais público.

#### 2.4.2 - Aspectos Políticos

Em 8 de novembro de 1980, sob o governo do General João Batista Figueiredo, findou-se o prazo da concessão ora outorgada à CDS. Imediatamente, a administração do porto santista passou à recém-criada CODESP, empresa mista com capital majoritário do Governo Federal (99,97%), representado pela PORTOBRÁS, e participação acionária do Governo Estadual. A transferência de gestão foi regulada pelo Decreto nº 85.309, que estabelecia a responsabilidade da CODESP sobre todos os bens da União pertencentes ao Porto de Santos e a manutenção dos contratos de todos os trabalhadores. Assim, passou à CODESP a administração, operação e exploração do complexo portuário santista.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu à União *"...explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os portos marítimos, fluviais e lacustres..."*, além de *"...privativamente legislar sobre regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima..."* em seus artigos 21 e 22, respectivamente.

A Lei nº 8.029, datada de 12 de abril de 1990 (Governo Collor) aboliu a PORTOBRÁS, ocasionando um hiato administrativo nos portos diretamente controlados pela extinta estatal. Como solução, foi assinado o Decreto nº 99.475 / 90 que autorizava, por um ano, a descentralização das sociedades de economia mista subsidiárias da antiga PORTOBRÁS, entre as quais figurava a CODESP. Neste contexto, a Decreto de Descentralização nº 002/90 transferiu para a CODESP a administração do Porto de Santos e,



transitoriamente, o Porto de Itajaí. Segundo BEZERRA et al. (1997), o caráter precário desta transferência culminou na reedição anual do decreto.

Em 26 de fevereiro de 1993, promulgada pelo Presidente Itamar Franco, foi publicada no Diário Oficial da União (DOU) a Lei nº 8.630, revolucionando a situação portuária nacional, ao revogar uma infinidade de disposições anteriores, na tentativa de eliminar o monopólio estatal e sindical dos portos. A nova legislação incorporou conceitos de descentralização portuária e princípios de mercado, favorecendo o estabelecimento de um ambiente competitivo entre portos e terminais. Os novos modelos portuários propiciados pela Lei nº 8.630 / 93 também alterariam a competência da Administração Portuária, anteriormente engajada na prestação de serviços portuários e na arrecadação de suas tarifas (estipuladas pelo Governo Federal), que passaria a licitar áreas do porto organizado e desvincular-se-ia da condição de operadora portuária exclusiva. A fixação de tarifas portuárias ainda seria determinada por critérios locais de cada porto.

A Lei nº 8.630 / 93 estipulou que caberia à União explorar, diretamente ou mediante concessão o "porto organizado", definido como *"... o construído e aparelhado para atender às necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União, cujo tráfego e operações portuárias estejam sob a jurisdição de uma autoridade portuária."*

Na nova legislação também estava prevista a figura da Instalação Portuária de Uso Privativo (IPUP), especificada como : *"... explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto,*

*utilizada na movimentação e ou armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.”*

Uma das grandes novidades apresentadas pela Lei nº 8.630 / 93 referia-se à possibilidade de terminais privativos, onde só era permitida a movimentação de produtos afins, operarem cargas de terceiros, extinguindo o monopólio das Companhias Docas locais.

Segundo OLIVEIRA (1996), a essência da Lei nº 8.630 / 93 é competição e mercado, com o equilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho, conforme tendências mundiais de comércio. Ainda o Decreto Legislativo 29 / 93 aprovou, finalmente, a Convenção 137 e a Recomendação 145, ambas datadas de 1973 e publicadas pela Organização Mundial do Trabalho (OIT), relativas às *“Repercussões Sociais dos Novos Métodos de Processamento de Cargas nos Portos”*, que proíbem qualquer discriminação, inclusive acesso ao emprego, em matéria de ocupação e desvinculam os trabalhadores da condição de serem filiados (ou não) a um sindicato, versando sobre novos métodos de processamento para as cargas portuárias.

A Portaria MT nº 94/95 definiu a área compreendida pelo porto organizado em Santos, substituindo a anterior Portaria nº 1.021, de 20 de dezembro de 1993. FERREIRA; PACCILLO (1996) entendem que a substituição da referida portaria, resultando no deslocamento do paralelo delimitador original, visou excluir o antigo Terminal Marítimo da COSIPA da área do porto organizado santista, de forma a permitir que o mesmo pudesse movimentar cargas de terceiros, sem submeter-se a todas entidades presentes nas instalações públicas.

A título complementar, cabe informar que, em 10 de maio de 1996, foi promulgada a Lei nº 9.277 que autoriza a União a delegar aos Municípios e Estados a administração e exploração de portos e rodovias. Neste panorama, portos como Itajaí foram municipalizados e como Rio Grande estadualizados.

Segundo OLIVEIRA (1996), a dificuldade da modernização dos portos brasileiros advinha da falta de recursos governamentais para grandes investimentos, aliada à indisposição empresarial em aplicar seu capital em um setor cujos serviços seriam controlados por sindicatos.

FERREIRA; PACCILLO (1996) explicam, à luz da nova legislação, que a exploração de terminais portuários pode ser obtida através de autorização, concessão ou permissão. Um terminal privativo é autorizado a funcionar através de ato unilateral discricionário do administrador público portuário, sem licitação ou justificativa. Uma concessão é oferecida pelo administrador público ao particular para a exploração, por sua conta e risco, de instalações, mediante prazo e cláusulas contratuais. Os autores ainda aduzem que bens públicos podem ser explorados por particulares, se houver interesse coletivo, através de permissão, a título precário, outorgada pelo administrador público. Os terminais privativos têm suas operações condicionadas a um "contrato de adesão", a ser formalizado pelo Ministério dos Transportes, que os obriga a aceitar, em bloco, as cláusulas estabelecidas e ao "termo de alfandegamento" expedido pelo Ministério da Fazenda, entre outros requisitos legais.

A Tabela 2.6 contém, resumidamente, dados sobre parte expressiva da legislação relacionada à questão portuária publicada no DOU entre 1980 e a promulgação da Lei nº 8.630 / 93.

**Tabela 2.6 - Quadro Resumo da Legislação Portuária entre 1980 e a Promulgação da Lei nº 8.630/93**

Lei nº 7.002	15 / 06 / 82	Autorização às administrações portuárias, já submetidas a PORTOBRÁS (Empresa de Portos do Brasil S/A.), a implantar a jornada noturna especial em portos organizados.
Decreto nº 89.818	22 / 06 / 84	Criação da Comissão Nacional de Facilitação do Comércio Exterior (CONFAC), além de conter disposições sobre os portos organizados.
Decreto nº 96.909	03 / 10 / 88	Criação dos Conselhos Especiais de Usuários (CEU)
Decreto nº 96.910	03 / 10 / 88	Disposições sobre a prestação de serviços de estiva, vigilância portuária, conferência e conserto de carga nos portos organizados.
Decreto nº 99.168	14 / 03 / 90	Disposições sobre a administração de portos organizados, prevendo sua auto-suficiência financeira (geração de recursos suficientes pela atividade portuária para arcar com custos de administração e remuneração dos investimentos).

Verifica-se que os preceitos da Lei nº 8.630 / 93 têm sido gradativamente implantados, demandando tempo para a conscientização e aceitação da nova realidade pela comunidade portuária, além de determinação governamental para implementar as medidas legais. De uma forma geral, a implantação da Lei nº 8.630 / 93 deveria consolidar-se em duas direções distintas: diminuição da área de influência das Companhias Docas estaduais, restringindo suas atividades à gerência portuária e ampliação das atividades em terminais privados, potencialmente habilitados para operar cargas de terceiros. Efetivamente, verificou-se que as companhias estatais em Santos,

Paranaguá, Rio de Janeiro, Vitória, por exemplo, continuaram a movimentar cargas no cais até 1997 (inclusive), competindo com os operadores portuários previstos na nova legislação, ao passo que alguns terminais privativos lograram êxito em operar cargas de terceiros. Segundo OLIVEIRA (1996), faltou ao Governo vontade política para implantar definitivamente a Lei nº 8.630 / 93 ao não enfrentar o corporativismo das Companhias Docas e de lideranças sindicais.

A questão portuária é vital para o desenvolvimento do comércio internacional de uma nação e, conseqüentemente, para um melhor desempenho econômico, através de maiores exportações, a exemplo dos países conhecidos por "tigres" asiáticos que se valeram de sua vendas exteriores para sair da miséria.

A privatização dos portos, aqui relacionada à participação do capital privado nas atividades portuárias, segue uma tendência mundial adotada por diversos países, constituindo uma das formas mais rápidas de promover a modernização de suas instalações, face às vultosas quantias para a execução de obras e substituição de equipamentos, com as quais os Estados, principalmente aqueles deficitários, não podem arcar. Indubitavelmente, suportando maciços investimentos nos portos, o setor privado desejará escolher a força de trabalho que controlará as instalações modernizadas.

Após a Segunda Grande Guerra, com a expansão do comércio internacional, portos europeus e norte-americanos começaram a sentir os efeitos de greves freqüentes e buscaram mecanismos que pudessem diluir este fenômeno, concluindo pela:

- descentralização do sistema portuário, com a transferência do controle para Estados e Municípios, minimizando greves gerais nacionais;
- privatização das instalações, com portos mais eficientes e menos corporativistas;
- instituição da competição interna e externa dos portos, com trabalhadores unindo esforços a empresários na busca por novos clientes.

Os portos europeus e norte-americanos, como resultado dessa política, modernizaram-se, aumentando significativamente suas movimentações, aprimorando a qualidade e reduzindo o preço de seus serviços.

Após sofrer recentemente reformas substanciais em sua política, o setor portuário nacional passa por uma fase de implantação e calibragem dos novos modelos propostos na Lei nº 8.630 / 93. Como toda mudança drástica de rumo, os novos preceitos legais ainda necessitam de alguns ajustes, que serão comentados no próximo capítulo.

#### **2.4.3 - Relações de Trabalho**

Durante os primeiros 17 anos da administração da CODESP, praticamente nada mudou com relação aos trabalhadores portuários que continuavam pulverizados em diversos sindicatos. A CODESP assumiu o passivo trabalhista da CDS, mantendo o vínculo empregatício de toda a

capatazia. Nessas condições, quaisquer reivindicações das diversas categorias e acordos trabalhistas eram negociados diretamente com a CODESP, que respondia como empregadora.

Quanto aos estivadores, que se mantinham historicamente como avulsos, estes negociavam salários e reivindicações junto ao Sindicato dos Agentes de Navegação Marítima do Estado de São Paulo (SINDAMAR).

Durante o início da gestão da CODESP, foi mantida a política de negociação entre sua diretoria e os diversos sindicatos, culminando na edição de sucessivos acordos de trabalho coletivos (esta prática foi reintroduzida em 1981). Nesse período, os reajustes salariais, cláusulas de vantagens e benefícios para os funcionários da CODESP resultavam de decisões governamentais, sendo avalizados pelo Comitê de Controle das Empresas Estatais e pelo Ministério dos Transportes. As greves dessa época eram, geralmente, curtas e relacionadas a impasses nas negociações de dissídios coletivos.

A promulgação da Lei nº 8.630 / 93 alterou a situação até então vivida pelos doqueiros e avulsos, revogando antiquíssimas disposições previstas em farto arcabouço jurídico. A nova lei estabeleceu o termo genérico de trabalhador portuário, abrangendo todas as categorias: capatazia, estivadores, conferentes, consertadores de carga, vigias e pessoal de bloco, ainda classificados como estatutários, avulsos ou empregados.

É importante ressaltar que a nova legislação previu a manutenção do trabalhador avulso, mas a exigência anterior de sua sindicalização para o exercício da profissão foi abolida, favorecendo, teoricamente, até a legalização dos antigos "bagrinhos". A partir de então, a responsabilidade pela requisição,



cobrança, fiscalização, coordenação e distribuição do serviço seria legalmente atribuída ao Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO), entidade prevista para substituir o papel ora desempenhado pelos sindicatos na escalação de trabalhadores.

Em Santos, o OGMO instalou-se em 1995, mas apenas nos últimos anos vem promovendo a escalação de trabalhadores portuários. Segundo GEIPOT (1999), até 1997 os OGMOs não se encontravam implantados em todos os portos nacionais e, na maioria dos casos, os sindicatos individuais de cada categoria continuavam a escalar a mão-de-obra avulsa e a elaborar as folhas de pagamento.

A Lei nº 8.630 / 93 determinou ainda a busca da multifuncionalidade pelo trabalhador portuário que, ao invés de realizar tarefas segmentadas, específicas e intransferíveis, estaria habilitado para a execução de diferentes atividades afins, buscando uma maior adequação *“aos modernos processos de manipulação de cargas e aumentar a sua produtividade”*. A questão da multifuncionalidade será oportunamente comentada.

Nos últimos cinco anos, os acordos e convenções de trabalho têm sido realizadas com o Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo (SOPESP), tanto para os avulsos históricos como para aqueles provenientes da capatazia ora vinculada à CODESP.

As relações trabalhistas nos portos têm sofrido grandes mudanças. As modificações propostas pela lei nº 8630 / 93 vêm encontrando forte resistência sindical – os trabalhadores temem perder benefícios conquistados ao longo de muitos anos de luta. No entanto, alguns destes benefícios desvirtuaram-se de seus objetivos originais, tais como a



segmentação das tarefas portuárias, não acompanhando a evolução tecnológica e comercial vivenciada nas últimas décadas. No capítulo seguinte, a condição atual do trabalhador portuário será mais detalhada.

#### **2.4.4 - Aspectos Organizacionais**

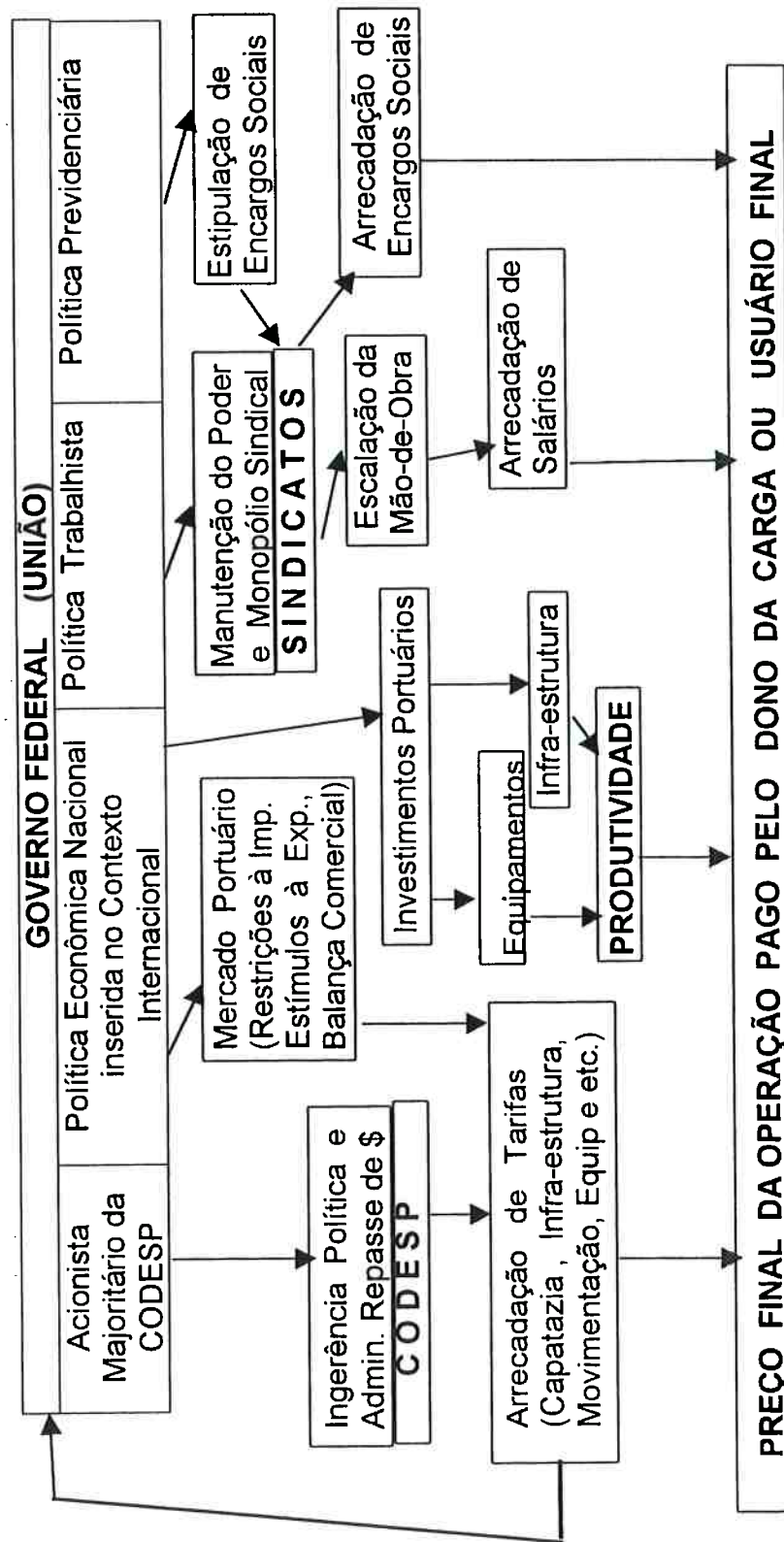
A CODESP iniciou sua gestão do porto santista adotando uma modalidade inédita de cooperação entre o Estado e a iniciativa privada. Neste modelo, a CODESP, mediante repasse de verbas da PORTOBRÁS, arcava com despesas de infra-estrutura (dragagem e preparação de terrenos), enquanto algumas obras de superestrutura ficavam a cargo de empresas privadas. Nestas condições, pôde ser ampliado o Terminal de Granéis Líquidos de Alemoa.

OLIVEIRA (1996) conclui que a organização do sistema portuário nacional não sofreu grandes alterações, entre 1930 e 1993. Nesta época, observou-se a forte presença estatal, seja através das Companhias Docas locais ou de administração própria, que através de vários ministérios editava complexas instruções e portarias, além de manter o monopólio sindical.

A Figura 2.4 expõe o modelo portuário vigente em Santos antes da implementação da Lei de Modernização dos Portos, caracterizado pelo regime centralizador e monopolista. Neste esquema, observa-se que todas as atividades portuárias estavam vinculadas diretamente ao Governo Federal e que o Porto de Santos, administrado e exclusivamente operado pela CODESP, não se auto-sustentava, dependendo de recursos da União para seus investimentos em equipamentos e infra-estrutura.

**Figura 2.4**  
**Elementos Determinantes no Preço Pago pelos Serviços Portuários em Ambiente Caracterizado por Monopólio Sindical no Fornecimento de Mão-de-Obra e Estatal (CODESP) nas Operações.**

**OBSERVAÇÃO :** Trata-se de esquema restrito à faixa de cais, não sendo considerados os custos relativos a atividades conexas (prático, rebocadores, despesas aduaneiras, impostos, remoção de mercadoria, entre outras).



O obsolescência dos equipamentos e da infra-estrutura resultavam em uma produtividade insatisfatória, fazendo com que os navios ficassem mais tempo atracados ou em fila de espera na Barra, encarecendo os fretes e operações ao disponibilizar por maior tempo equipes de trabalho e instalações, sempre resultando em maiores despesas para os usuários do porto.

Com base na antiga e rígida estrutura tarifária, mantida pelo Governo Federal, a CODESP chegava a cobrar taxas por serviços sequer realizados.

A política trabalhista governamental também mantinha toda uma arcaica legislação que garantia aos sindicatos o monopólio do fornecimento de mão-de-obra e a arrecadação de taxas de administração pelos serviços. Ademais, a política previdenciária, a modelo de outros setores da economia, sobretaxava (como o faz até hoje) consideravelmente os valores pagos como remuneração.

Todos estes fatores, em conjunto, terminavam por onerar demasiadamente o preço dos serviços portuários pagos pelo dono da carga ou usuário final.

A partir de 1980, empresários nacionais iniciaram uma forte campanha pela redução dos preços pagos pelos serviços portuários e por uma maior produtividade no setor portuário, condicionando estes fatores ao aumento da competitividade dos produtos brasileiros no mercado mundial. Desta forma, diversos setores da sociedade (imprensa, parlamentares, empresários, entre outros) passaram a clamar pela modernização e mudanças urgentes na legislação portuária.

Nessa época, o Porto de Santos, constantemente congestionado, possuía equipamentos ultrapassados e sucateados (principalmente para a manipulação de contêineres cuja utilização crescia exponencialmente), concorrendo para a lentidão de suas operações. O Governo Federal alegava não dispor de verbas para a modernização das instalações portuárias santistas e o setor privado não se interessava por investir em um setor cuja exploração não lhe era facultada.

Com a promulgação da Lei nº 8.630 / 93, criaram-se as condições para a instituição de uma nova organização portuária nacional. A referida lei previa a formação, em cada porto, de um Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão colegiado à Administração do Porto Organizado para a regulamentação de sua exploração, homologação de horário e tarifas, entre outras atribuições, e de um Órgão Gestor de Mão-de-Obra (OGMO). À Administração do Porto caberia apenas uma função executiva na qual se incluíam a verificação do cumprimento da legislação vigente, fiscalização de operações, arrecadação de tarifas, execução de obras de infra-estrutura, entre outras.

Os novos modelos portuários propostos pela Lei nº 8.630 / 93 podem apresentar estrutura mista, pública ou privada, estipulando a figura do porto organizado e, interna ou externamente aos seus domínios, da instalação portuária de uso privativo (IPUP) nas quais foi permitida a operação de cargas pertencentes a terceiros.

Segundo FERREIRA; PACCILLO (1996), os portos não constituem apenas um local destinado às operações de navios, mas uma complexa rede de relações jurídicas, com envolvimento múltiplo de matérias

relacionadas à soberania nacional, saúde pública, fiscalização aduaneira, policiamento de fronteiras, legislação trabalhista, política econômica, atividades comerciais, proteção ao meio ambiente, arrecadação de impostos e taxas, entre outros. Desta forma, mesmo sob o comando privado, os portos submetem-se aos interesses da nação e, portanto, à autoridade pública, desempenhada através de diversas entidades. Em todas essas relações, observa-se a presença governamental sutilmente pulverizada entre as várias entidades que representam os interesses nacionais.

A Constituição Federal estipula que compete à Administração do Porto, desde que ouvidas as demais autoridades (Marinha, Saúde, Justiça e Fazenda), a entrada, saída, fundeio e o tráfego de embarcações em áreas portuárias. A Marinha, representada "*in loco*" pela Capitania dos Portos, deve assegurar o tráfego, segurança, entrada, saída e fundeio dos navios, além do cumprimento das atuais Normas de Autoridade Marítima (NORMAMs) que substituíram o antigo RTM (Regulamento do Tráfego Marítimo). O Ministério da Saúde envolve-se na área portuária ao liberar a embarcação após a visita de um médico sanitário, em observância ao Regulamento Sanitário Internacional e ao Código Nacional de Saúde. Uma vez atendidas as exigências da Inspeção de Saúde dos Portos, o Ministério da Justiça manifesta-se através da Polícia Federal, também no sentido de permitir a atracação. Todas as embarcações procedentes do exterior devem atracar em local habilitado pela Inspeção da Alfândega local, órgão do Ministério da Fazenda, que fiscaliza, permanentemente, a entrada e saída de pessoas e mercadorias, conforme previsto no Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 91.030/85). Cabe ressaltar que a autoridade aduaneira deve ser informada, por

escrito, da hora estimada de chegada (*Estimated Time of Arrival*, ETA), quantidade de passageiros ou carga, especificação da procedência e destino de navios oriundos do exterior.

Haja vista que a efetiva implantação da Lei nº 8.630 / 93, que substancialmente alteraria a estrutura do sistema portuário, tem sido lenta, prevalecendo, até recentemente, a interferência sindical e o monopólio estatal. O novo modelo portuário vigente em Santos, que incorpora preceitos inovadores será analisado no próximo capítulo.

#### **2.4.5 - Aspectos Tarifários**

No início da gestão da CODESP, a totalidade arrecadada com a TMP (taxa de melhoramentos portuários) constituía-se receita da PORTOBRÁS. Segundo BEZERRA et al. (1997), em 1981, o Decreto-Lei nº 1.754 determinou que todos “os recursos do Tesouro Nacional, vinculados a órgão, fundo ou despesas” , passariam a integrar o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), na proporção de 50% em 1981 e de 100% a partir de 1982.

O FND (Fundo Nacional de Desenvolvimento) foi extinto em 1983, tendo todas as suas receitas transformadas em recursos ordinários do Tesouro Nacional e minando a base legal de cobrança da TMP, que deixou de existir. Desta forma, o sistema portuário nacional tornou-se dependente de recursos da União para seus investimentos entre 1983 e 1988, ano este em que foi criado o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), através da Lei nº 7.700, cobrado sobre a movimentação relacionada ao comércio internacional, cuja receita

também era integralmente repassada à PORTOBRÁS. Após a extinção da referida estatal, o produto dessa arrecadação passou a ser destinado ao Tesouro Nacional.

CALDEIRA et al. (1997) citam que, àquela época, o dinheiro arrecadado pelas estatais não era empregado em seus próprios projetos, mas transferido ao governo para que as contas externas brasileiras pudessem ser pagas.

Até o fim da PORTOBRÁS (1990), o orçamento do setor portuário resultava de dotações ordinárias governamentais e das taxas TMP / ATP, que se destinavam, oficialmente, a investimentos portuários. No entanto, BEZERRA et al. (1997) afirmam que estes recursos eram repassados aos portos para compensar suas perdas de receita decorrentes da aplicação de tarifas sem base em custo e da falta de rigor nos gastos administrativos, principalmente com pessoal e encargos.

Segundo BEZERRA et al. (1997), a partir de 1986, iniciou-se a prática de flexibilização tarifária, ainda baseada nos preceitos do Decreto-Lei nº 24.508 / 34, com a formalização de "contratos operacionais" junto aos usuários, contendo volumes mínimos de movimentação e contemplando a cobrança de um "preço fechado" pelo pacote de serviços oferecidos.

A Lei nº 8.630 / 93 revogou o Decreto-Lei nº 24.508 / 34 e instituiu prazo para a definição de uma nova estrutura tarifária em cada porto, a ser homologada pelo Conselho de Autoridade Portuária (CAP) local. FERREIRA; PACCILLO (1996) vêem no afastamento da União para a fixação de tarifas uma forma de adequar os valores praticados às peculiaridades de

cada porto, de forma a torná-los mais competitivos. A nova legislação ainda permitiu a formulação de uma outra estrutura tarifária, mais simples e flexível.

Após a Lei de Modernização dos Portos, o ATP ainda viria a ser extinto mediante a Lei nº 9.309 / 96 (revogando o artigo 52 da Lei nº 8.630 / 93), perdendo os portos o último recurso especificamente destinado a seus investimentos.



### 3 - MODELO ATUAL DO PORTO DE SANTOS

A promulgação da Lei nº 8.630, em 25 de fevereiro de 1993, amplamente divulgada como Lei de Modernização dos Portos, instituiu mecanismos para revolucionar o sistema portuário brasileiro, alavancando seu desenvolvimento na direção da modernidade e competitividade, dentro de alguns padrões e tendências internacionais. Esta Lei reformulou antigos conceitos e criou alternativas que flexibilizam a aplicação de diversos modelos na administração portuária, possibilitando sua adequação às peculiaridades locais. Muitos dos elementos previstos em lei já foram implementados no porto santista, esboçando um novo modelo administrativo, organizacional e operacional.

Cabe ressaltar que algumas alterações introduzidas nos portos nacionais, em consonância com a Lei nº 8.630 / 93, foram amparadas por preceitos constantes da seguinte legislação conexas :

- Leis de Licitações e Contratos (Leis nºs 8.666/93, 8.883/94, 9.032/95 e 9.648/98);
- Leis de Concessão (Leis nº 8.987/95 e 9.074/95);
- Lei de Delegação (Lei nº 9.277/96) e
- Lei de Desestatização (Lei nº 9.491/97 e Medida Provisória nº 1.594 /97).

O GEIPOT, em seu trabalho "Financiamento do Subsetor Portuário" (1998), identifica três linhas mestras dominantes de desenvolvimento portuário no mundo atual, que refletem a tradição econômica dos países:

- A) linha sistêmica - setor portuário concentrado em nível do Governo Central, tendo seu desenvolvimento subordinado ao interesse geral do sistema de transporte ao qual está integrado (exemplo vigente na França e Espanha).
- B) linha que considera o porto como elemento catalisador do desenvolvimento regional, dotado de alto grau de autonomia e pela subordinação a um poder público local (tipo *landlord port*, predominante nos Estados Unidos, Bélgica, Holanda e Alemanha).
- C) linha que considera a atividade portuária como um negócio qualquer, agindo como empresa e visando apenas o lucro (modelo preponderante na Inglaterra e, em expansão, na Suécia).

O referido estudo aponta que o setor portuário no Brasil desenvolveu-se historicamente na linha sistêmica, com a atuação dominante do Governo Federal, e que após todas as mudanças introduzidas pela Lei nº 8.630 / 93 ainda se encontra mais perto do modelo centralizado e sistêmico do que do modelo *landlord port*.

Institucionalmente, o Porto de Santos encontra-se sob o regime de Sociedade de Economia Mista (CODESP), a exemplo de outros portos nacionais, conforme demonstrado na Tabela 3.1:

**Tabela 3.1 – Quadro Institucional dos Principais Portos Brasileiros**

<p><b>1 – PORTOS SOB O REGIME DE SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA</b></p> <p>1.1 – Belém, Vila do Conde - Companhia Docas do Pará (CDP)</p> <p>1.2 – Itaquí - Companhia Docas do Maranhão (CODOMAR), em fase de estadualização</p> <p>1.3 – Fortaleza - Companhia Docas do Ceará (CDC)</p> <p>1.4 – Natal - Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN)</p> <p>1.5 – Salvador, Aratu, Ilhéus - Companhia Docas do Estado da Bahia (CODEBA)</p> <p>1.6 – Vitória - Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA)</p> <p>1.7 – Rio de Janeiro, Sepetiba - Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)</p> <p>1.8 – Santos - Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)</p>
<p><b>2 – PORTOS SOB O REGIME DE CONCESSÃO A GOVERNOS ESTADUAIS</b></p> <p>2.1 – Complexo Portuário de Pecém - Ceará</p> <p>2.2 – Complexo Industrial Portuário de Suape - Pernambuco</p> <p>2.3 – São Sebastião - São Paulo</p> <p>2.4 – Paranaguá / Antonina - APPA - Paraná</p> <p>2.5 – São Francisco do Sul - Santa Catarina</p> <p>2.6 – Rio Grande – Rio Grande do Sul</p> <p>2.7 – Manaus – Amazonas</p>
<p><b>3 – PORTOS ESTADUALIZADOS</b></p> <p>3.1 - Porto Velho – Rondônia</p> <p>3.2 - Manaus - Amazonas</p> <p>3.3 - Cabedelo - Paraíba</p> <p>3.4 - Rio Grande, Porto Alegre, Pelotas - Rio Grande do Sul</p>
<p><b>4 – PORTOS SOB O REGIME DE CONCESSÃO A ENTIDADE PRIVADA</b></p> <p>4.1 – Imbituba - Companhia Docas de Imbituba - CDI - Santa Catarina</p>
<p><b>5 – PORTOS PROVISORIAMENTE SUBORDINADOS ÀS COMPANHIAS DOCAS</b></p> <p>5.1 - Recife - CODERN</p> <p>5.2 - Maceió - CODERN</p>
<p><b>6 – PORTOS MUNICIPALIZADOS</b></p> <p>6.1 - Itajaí</p>

Fontes: [URL:<http://www.transportes.gov.br>] e BEZERRA et al. : “Reestruturação Financeira e Institucional do Subsetor Portuário” IPEA, 1998, p.7

É público e notório que a Lei de Modernização dos Portos, dotada de texto abrangente e complexo, constituiu o fruto de um possível consenso entre parlamentares, trabalhadores, empresários e políticos. Desta forma, seu teor apresenta algumas lacunas, podendo provocar interpretações dúbias e necessitando de regulamentação complementar sob muitos aspectos. Revogando uma série de antigas práticas, a Lei nº 8.630 / 93 propiciou como medidas mais importantes:

- abertura do mercado do porto organizado à iniciativa privada (exploração de instalações e de operações);
- introdução da concorrência externa e interna entre portos e instalações portuárias;
- transferência do fornecimento de mão-de-obra para o OGMO.

Pode-se dizer que uma primeira fase da implantação de reformas está terminando, concomitantemente ao início de um novo período de ajustes, a partir da :

- avaliação dos resultados iniciais,
- identificação de lacunas legais,
- solução de conflitos,
- criação e consolidação de jurisprudência da matéria.

Analogamente a todas mudanças estruturais, a implementação da nova legislação gerou reações no meio daqueles que perderiam privilégios. Desta forma, sua total aplicação demandaria algum tempo, período este até previsto em lei através da estipulação de prazos para a reorganização da atividade portuária, mas julgado excessivo por todos aqueles que vislumbravam a efetivação das mudanças, conforme noticiado pela imprensa. No caso particular de Santos, muitos dos elementos instituídos por lei, que serão oportunamente detalhados, foram oficialmente implantados, ao mesmo tempo que outros mecanismos legalmente extintos resistiam a subsistir, de forma a dificultar a engrenagem do novo sistema funcional.

### **3.1 - Entidades Atualmente Envolvidas**

A Lei nº 8.630 / 93, indutora de substanciais alterações no sistema portuário nacional, define e regula as operações em portos organizados, além de prever instalações portuárias de uso privativo, dentro ou fora de seus limites físicos. No panorama inovador de um porto organizado, deve vigorar uma peculiar estrutura administrativa, denominada Autoridade Portuária (AP), harmonicamente integrada a diversas outras autoridades também estipuladas em lei. Cabe ressaltar que, legalmente, a definição para o conceito "porto organizado" é meramente funcional, colidindo, muitas vezes, com a especificação da instalação portuária de uso privativo (IPUP) não abrangida por seus domínios e, portanto, não submetida às mesmas entidades. Entende-se que a diferenciação entre uma IPUP estar dentro ou fora do porto

organizado reside apenas na condição de a mesma sujeitar-se ou não à jurisdição da Autoridade Portuária.

Para a condição de "porto organizado", que pode contemplar os usos público ou privativo (este último no regime exclusivo ou misto), a nova legislação previu o aparecimento de várias entidades. A área do porto organizado, sempre sujeita à Administração Federal por situar-se em "terrenos de marinha", deverá ser gerida pelo binômio Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e Administração do Porto, também identificada como Autoridade Portuária (AP).

O Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão local colegiado previsto para atuar junto à Administração do Porto Organizado, é composto por quatro blocos representativos das entidades diretamente envolvidas no porto: poder público, operadores portuários, trabalhadores e usuários. Cada bloco tem direito a um voto, sendo os seus representantes designados por um mandato de dois anos. O bloco do poder público contém representantes do Governo Federal (presidente do grupo), Estadual e Municipal.

O bloco dos operadores portuários é integrado por membros unitários de cada uma das seguintes entidades: Administração do Porto, armadores, titulares de instalações portuárias privadas e operadores portuários.

Dois representantes dos avulsos e o mesmo número dos demais portuários compõem o bloco dos trabalhadores. Atualmente, vigora um acordo tácito entre os trabalhadores, de forma que, entre os avulsos, uma cadeira vem sendo ocupada por um representante dos estivadores e a outra alternada por conferentes, vigias ou trabalhadores do bloco. Os demais componentes deste

grupo têm correspondido a trabalhadores provenientes do antigo quadro de capatazia da CODESP, escolhidos em rodízio pelos diferentes sindicatos aos quais integram.

Finalmente, o bloco dos usuários é formado por dois delegados dos exportadores e importadores, dois delegados dos proprietários e consignatários e um delegado dos terminais retroportuários.

O CAP constitui uma entidade conciliatória para lidar com interesses, muitas vezes conflitantes, oriundos de grupos diferentes. Foi concebido, talvez, objetivando alcançar a melhor solução comum para as questões portuárias locais. Trata-se ainda, de órgão consultivo e normativo que supervisiona, promove e administra a qualidade dos serviços portuários, devendo assumir, entre suas inúmeras atribuições, as seguintes tarefas:

- Regulamentação de Exploração do porto;
- Estímulo à competitividade portuária;
- Desenvolvimento de mecanismos para a atração de cargas;
- Fomento da ação comercial e industrial do porto;
- Defesa da manutenção da livre concorrência;
- Homologação de horário de funcionamento do porto;
- Homologação de tarifas portuárias;
- Aprovação do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do porto;
- Aprovação das normas de pré-qualificação dos operadores portuários;

- Análise de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária e etc.

Em Santos, o CAP foi instituído em julho de 1993 e reúne-se, conforme seu Regulamento Interno, pelo menos mensalmente para as reuniões ordinárias. Segundo informações prestadas pelo Sr. Ubiratan Casartelli, secretário executivo do CAP em Santos, a estrutura física deste órgão (manutenção de material e pessoal) é assegurada pela Administração do Porto, representada pela CODESP. Desde abril de 1995, com a criação do Grupo Executivo para Modernização dos Portos (GEMPO), o Presidente do CAP, representante do Governo Federal no Conselho a quem cabe o voto de qualidade no caso de empate, tem sido o Capitão dos Portos em exercício local.

O GEMPO, diretamente subordinado à Presidência da República (Casa Civil), foi criado em 27 de abril de 1995 para analisar todas as interfaces das operações portuárias e focos de resistência, bem como adotar as medidas necessárias para a efetiva implantação da Lei de Modernização dos Portos.

Em consulta ao *web site* do CAP, observa-se que suas resoluções entre 1997 e 2000 limitaram-se à homologação de tarifas e horários de funcionamento do porto, alterações no quadro consultivo, pareceres orçamentários, aprovação das normas de pré-qualificação dos operadores portuários e do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), entre outras questões de menor importância. Geralmente, as propostas a serem discutidas e votadas, para posterior homologação, são levadas ao CAP pela CODESP.



A Administração do Porto Organizado, na qualidade de Autoridade Portuária (AP), pode ser descrita como um órgão de função executiva. Sua atuação não se restringe ao cais, mas à toda área portuária, coordenando suas atividades com as demais autoridades locais: marítima, aduaneira, sanitária, policial e ambiental. Entre suas tarefas, consta a verificação do cumprimento da lei, pré-qualificação de operadores portuários, fixação e arrecadação de tarifas, fiscalização de operações portuárias, acompanhamento e execução de obras, suspensão de atividades portuárias, etc.

Apesar de a nova legislação não prever, entre as atribuições da Autoridade Portuária, a exploração dos serviços portuários, a CODESP custou a retirar-se da referida atividade, sob o argumento de que a lei não determinava seu afastamento definitivo da esfera operacional (condição esta eventualmente prevista para portos longínquos ou inexpressivos onde não houvesse interesse privado pela exploração). Ainda, a CODESP mantém trechos de cais público para atender exportadores e importadores que não detenham áreas arrendadas no porto organizado. A atual política da empresa descarta a realização de operações no cais público com pessoal próprio ou requisitado ao OGMO, mas prevê a locação e fornecimento de equipamentos para que operadores portuários, devidamente pré-qualificados, movimentem cargas nessa área.

Aparentemente, a concepção legal previu o trabalho conjunto da CAP e AP na condução das atividades portuárias locais, onde o primeiro deveria sintetizar democraticamente a comunidade portuária nas normatizações, deliberações e resoluções acordadas, e o segundo

desempenharia tarefas administrativas, além de executar e verificar o cumprimento de leis, normas e regulamentos pertinentes. No entanto, em Santos, pode-se, atualmente, comparar o binômio CAP e AP com a figura de uma "gangorra" onde o organismo com maior força política e melhor representado faz prevalecer sua posição.

Segundo a Associação Brasileira de Terminais Privativos (ABTP), que representa os interesses de seus membros, o CAP seria o órgão máximo da autoridade portuária, chegando a reivindicar que o mesmo figurasse, forçosamente, como órgão superior na estrutura organizacional da Administração do Porto. No entanto, em seu Parecer Conjur / MT nº 11 / 99, o Ministério dos Transportes concluiu que, apesar de atuar em conjunto com as Companhias Docas nos termos da Lei nº 8.630 / 93, o CAP é um órgão independente dessas entidades.

A nova legislação também instituiu a figura do operador portuário (OP), que vem a ser a pessoa jurídica pré-qualificada junto à AP para a execução de operações portuárias na área do porto organizado, introduzindo um ambiente concorrencial em seus domínios. Cada operador portuário deverá ser o agente responsável pela movimentação e armazenagem de mercadorias relacionadas ao processo aquaviário. Qualquer pessoa jurídica pode estar pré-qualificada à atividade, devendo cumprir o Regulamento do Porto e responsabilizando-se por eventuais perdas e danos às mercadorias. O OP ainda é o responsável pelas mercadorias perante a Alfândega (autoridade aduaneira), bem como pela remuneração dos serviços e recolhimento de tributos que incidem sobre o MMO (montante de mão-de-obra).

Santos encerrou o século XX, com mais de uma centena de operadores portuários pré-qualificados, isto é em condições legais de operar cargas. No entanto, deste universo, apenas uma pequena parcela, cerca de 30%, realizava efetivamente as operações portuárias, situação esta provavelmente justificada por condições mercadológicas. Infere-se que os grandes operadores portuários (Libra, Santos Brasil, São Francisco, entre outros), dotados de estruturas completas, equipamentos modernos, com serviços mais rápidos e competitivos, em períodos de pico, terceirizam parte de suas atividades para aqueles de menor porte.

Ainda, o Órgão Gestor de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário Avulso, também conhecido por OGMO, é entidade obrigatória prevista por lei em todo porto organizado. Trata-se de sociedade civil, sem fins lucrativos e proibida de prestar serviços a terceiros, constituída pelos operadores portuários locais para administrar o fornecimento da mão-de-obra, devidamente registrada e cadastrada. A função do OGMO pode ser comparada a de um "Banco de Mão-de-Obra Avulsa", gerindo a distribuição de avulsos, mediante negociações acordadas entre o sindicato dos trabalhadores e dos operadores portuários. Compete ao OGMO disciplinar o trabalho avulso, promover a formação profissional e treinamento multifuncional do portuário, estabelecer o número de vagas e periodicidade de acesso ao registro, arrecadar e repassar a remuneração dos trabalhadores, entre outros. Seu Conselho de Supervisão é composto por representantes dos operadores portuários, trabalhadores e empresários e sua Diretoria Executiva exercida por membro nomeado pelo bloco dos operadores portuários do CAP. Constata-se, em Santos, que o OGMO apresenta uma complexa estrutura administrativa dotada até de

gerências remuneradas, sendo sua manutenção paga pelos usuários do porto, onerando indiretamente o sistema portuário como um todo.

O novo modelo portuário também contempla a constituição de uma Comissão Paritária no âmbito do OGMO para solucionar litígios relacionados à gestão de mão-de-obra. Trata-se de uma entidade de caráter conciliatório, que buscará a solução de eventuais divergências, sempre relacionadas à aplicação de normas e regulamentos, suscitadas entre os diferentes componentes da esfera trabalhista portuária. Em caso de impasse, as partes podem recorrer à arbitragem. Cabe esclarecer que a possibilidade de recurso arbitral, previsto em lei, constitui um meio inovador na solução de conflitos contratuais ou mercantis onde as partes envolvidas continuarão em contato durante e após o processo, não prejudicando suas relações e atividades. Em matéria portuária, nos termos da Lei nº 8.630 / 93, a sentença arbitral possui força normativa, independente de homologação judicial.

Com relação aos trabalhadores portuários, a Lei nº 8.630/93 os unifica sob uma única denominação, que abrange a capatazia, a estiva, os conferentes, os consertadores de carga, os vigias, o pessoal de bloco e de administração. O serviço portuário pode ser desempenhado por trabalhadores com vínculo empregatício a prazo indeterminado ou avulsos e, apesar de não consolidada, é legalmente prevista a implantação progressiva da multifuncionalidade dos portuários.

O conceito de multifuncionalidade do trabalho portuário significa um maior aproveitamento do operário que, ao invés de realizar tarefas específicas segmentadas, passaria a atuar de forma mais abrangente em outras fases da movimentação de cargas. Desta forma, legalmente, um mesmo

trabalhador portuário estaria apto, por exemplo, a trabalhar tanto a bordo como em terra. Este recurso destina-se a aumentar a produtividade operacional, diminuindo o tempo de trânsito portuário.

É importante salientar que a anterior exigência de sindicalização dos trabalhadores foi legalmente revogada, de forma a reduzir o poder dos sindicatos no fornecimento exclusivo de mão-de-obra. Em Santos, os trabalhadores portuários estão divididos em 10 diferentes categorias, representadas por sindicatos próprios, atualmente em processo de substituição pelo OGMO na tarefa de escalar a mão-de-obra requisitada. A legislação vigente não determina a fusão dos sindicatos e nem restringe a atividade sindical dos trabalhadores portuários, que permanecem ou não sindicalizados por deliberação própria. No entanto, a lei determina que apenas trabalhadores registrados ou cadastrados junto ao OGMO podem atuar dentro do porto organizado.

Ainda que indiretamente, estão envolvidas na atividade portuária outras entidades que influenciam o referido setor, compreendendo as autoridades aduaneira, marítima, sanitária, ambiental e policial. Cada um destes organismos possui regulamentação própria relacionada à atividade portuária, participando efetivamente das ações em cena.

No Porto de Santos, a autoridade aduaneira é exercida pela Inspeção da Alfândega local. Segundo o Regulamento Aduaneiro (Decreto nº 91.030 / 85), os procedimentos alfandegários devem preceder todas as demais entidades em atos que interessem à fiscalização, influenciando a direção e velocidade do deslocamento de mercadorias e, conseqüentemente, participando da cadeia logística.

No âmbito local, a autoridade marítima é desempenhada pela Capitania dos Portos, que regula a movimentação e fundeio de embarcações nas águas que acessam ou margeiam o porto. À Capitania dos Portos também compete a sinalização marítima, demarcação de áreas de fundeio, apuração de acidentes e verificação do cumprimento das NORMAMs (Normas de Autoridade Marítima, elaboradas pela Diretoria de Portos e Costas do Ministério da Marinha).

A autoridade sanitária manifesta-se em Santos através da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (substituta da antiga Saúde dos Portos). Os agentes das companhias de navegação devem notificar o referido órgão, até 48 horas antes da atracação, sobre detalhes da embarcação (nome, bandeira, carga, tripulação, procedência e especificação dos últimos 5 portos, entre outros) e requisitar sua "livre prática" através de declaração telegráfica do Comandante, informando a eventual existência de doentes a bordo e assegurando o fechamento das válvulas de dejetos a 12 milhas da costa. Com a expedição da "livre prática", o navio é liberado para operar diretamente. Quando proveniente de determinados países endêmicos (Angola, Serra Leoa, República Democrática do Congo, Colômbia, Peru, Guiana, etc.), o navio ainda deve ser fumigado e ter os certificados de vacina de sua tripulação verificados na Barra, antes da atracação.

Quanto à autoridade policial, esta também atua no sentido de liberar embarcações para atracação, podendo interferir no processamento de uma carga.

A recente preocupação mundial com o meio ambiente já é percebida na Lei de Modernização dos Portos ao exigir a apresentação de um

Relatório de Impacto ao Meio Ambiente (RIMA) quando do pedido de autorização para funcionamento ou montagem de instalações portuárias. Em Santos, a fiscalização de ações que interagem com o meio ambiente é desempenhada pela CETESB (Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental que representa órgão da Secretaria Estadual do Meio Ambiente).

As IPUPs situadas fora dos limites do porto organizado constituem um cenário menos complexo onde um menor número de entidades participa. Estando fora do porto organizado, o Terminal Marítimo de Cubatão (antigo Terminal Marítimo da COSIPA) não se submete integralmente ao CAP, Administração Portuária e ao OGMO, flexibilizando sua atuação. O referido terminal, também regulado pelas autoridades marítima, aduaneira, ambiental, sanitária e policial, possui a administração portuária exercida por pessoal próprio. Quanto à operação portuária, em terra é desempenhada por funcionários do próprio terminal e, no navio, resulta de acordos estabelecidos entre a administração da empresa e sindicatos de avulsos (esta questão será abordada oportunamente), já que as IPUPs fora do porto organizado gozam de liberdade para contratação de trabalhadores, avulsos ou empregados.

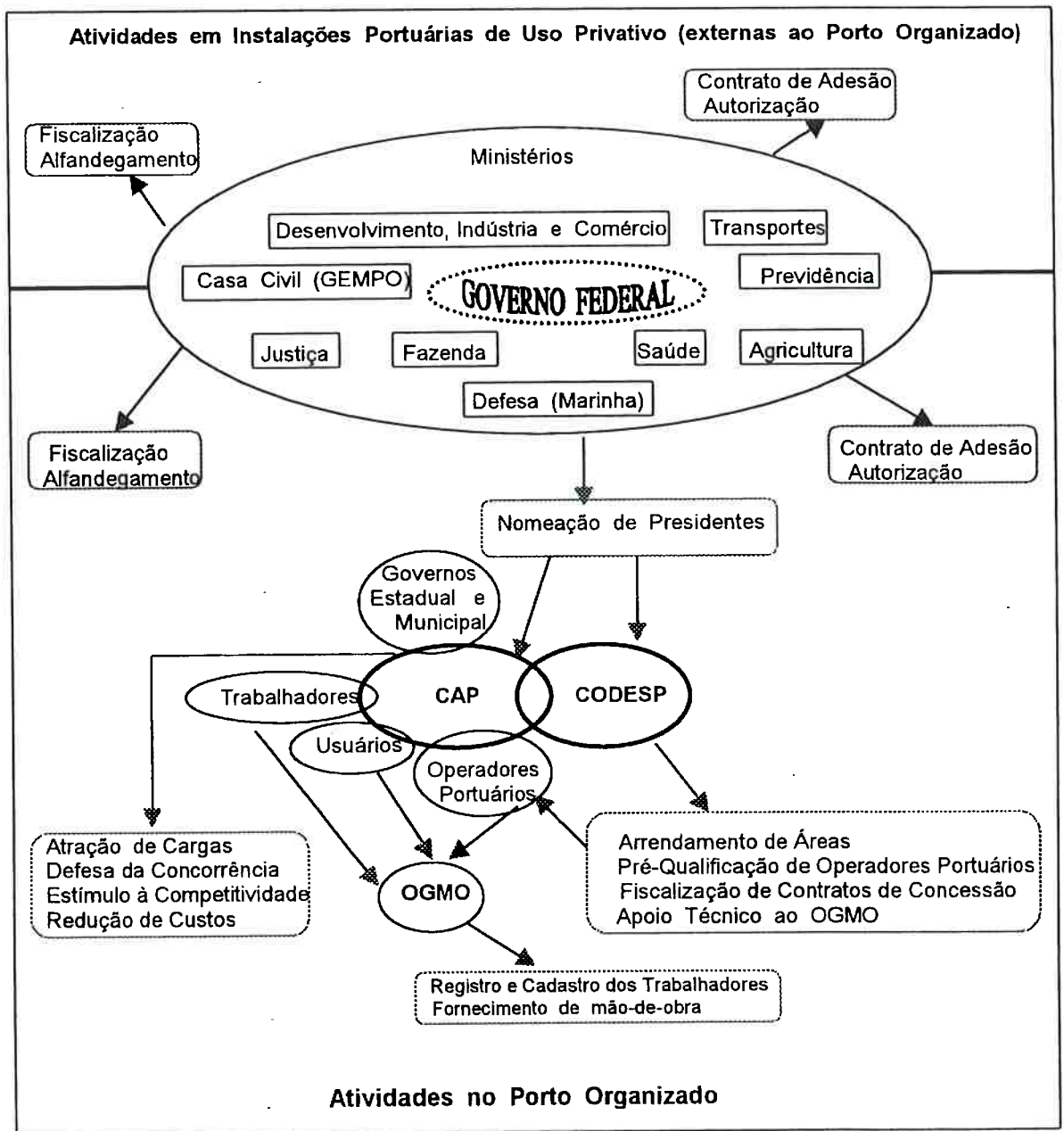
Em diferente condição, encontram-se as instalações portuárias de uso privativo localizadas dentro da área considerada porto organizado que, além de obediência às autoridades conexas, sujeitam-se às determinações do CAP e AP, bem como requisitam, obrigatoriamente, mão-de-obra junto ao OGMO.

A Figura 3.1 ilustra, sinteticamente, as entidades e algumas de suas atribuições anteriormente comentadas, envolvidas dentro e fora dos domínios do porto organizado, focalizando a extensão da zona de interferência



do Governo Federal, que se manifesta sob diversos agentes. No porto organizado, a administração cabe ao binômio AP e CAP (com presidentes indicados pelo Governo Federal), sendo que o segundo representa, teoricamente, o consenso de todas as entidades atuantes no porto organizado.

**Figura 3.1 - Esquemática do Relacionamento entre as Instituições no Ambiente Portuário em Santos**





### 3.2 - O Papel Governamental

Dispondo de poucos recursos para investir no setor portuário e seguindo as tendências neo-liberais, o Governo Federal optou pela parceria com a iniciativa privada na exploração dessa atividade ao promulgar a legislação relativa à modernização dos portos, exigida por diversas esferas da sociedade. No entanto, mesmo o caráter descentralizador e privatista da Lei nº 8.630 / 93 não afastou o Governo da gestão portuária nacional.

Através de diversos dispositivos legais, o Governo Federal mantém-se onipresente no cenário portuário nacional. Recorda-se que, na qualidade de administrador do patrimônio da União (proprietária das terras de marinha sobre as quais estão assentados os portos brasileiros), cabe ao Governo Federal, através de seus ministérios e/ou concessionárias, a autorização para a instalação, exploração, concessão ou arrendamento de áreas para qualquer atividade portuária.

A nova legislação ainda previu expressamente a coexistência de instalações portuárias de uso privativo e de uso público, bem como imputou à inovadora figura da Administração do Porto a condição de operadora portuária pré-qualificada nata, podendo propiciar a perpetuação do dedo público na exploração dos portos.

A estrutura da Lei de Modernização dos Portos estipula, claramente, a presença de órgãos federais nas seguintes funções :

- a) Gerir o processo licitatório para concessão de portos organizados ( Art. 1º, parágrafo 2º );
- b) Celebrar contratos de arrendamentos nos portos organizados, no caso de exploração direta (Art. 4º, I );
- c) Autorizar a exploração de instalações portuárias de uso privativo, dentro ou fora de portos organizados (Art. 4º, II);
- d) Incorporar ao patrimônio da União as benfeitorias realizadas por arrendatários de instalações portuárias localizadas em próprios federais, nas áreas dos portos organizados (Art. 4º, parágrafo 6º);
- e) Deliberar, através do ministério competente, sobre recursos impetrados por interessados em construir e explorar instalação portuária nos portos organizados que tiveram seus pedidos indeferidos pela AP e, em segunda instância, pelo CAP (Art. 5º, parágrafo 2º);
- f) Indicar representante no CAP de cada porto organizado, que será o Presidente do Conselho e responderá pelo eventual voto de qualidade (Art. 31º, I, parágrafo 1º, V e parágrafo 4º, II);
- g) Designar, via ministério competente, os conselheiros indicados para todos os blocos do CAP (Art. 31º, parágrafo 2º);

Desta forma, o Estado manifesta-se em diversas esferas da administração portuária, seja dentro dos domínios do porto organizado ou nas instalações portuárias de uso privativo fora desta área.

Conforme anteriormente mencionado, o setor portuário brasileiro aproxima-se do modelo centralizado e sistêmico apontado pelo GEIPOT (1998), no qual a maioria de seus portos mantém vínculos com o Governo Federal.

Segundo CATHARINO (1994), em publicação editada pela Associação Brasileira de Terminais Privativos (ABTP), a criação ou manutenção de empresas públicas ou sociedades de economia mista como concessionárias de instalações portuárias tende a convergir para a modalidade de exploração direta, já que a União participa do poder decisório destas companhias. No caso da exploração indireta, as pessoas jurídicas privadas dependem do Governo Federal para a obtenção da concessão pretendida.

O estabelecimento de instalações portuárias de uso privativo, externas ou internas aos limites dos portos organizados, deve ser precedido de uma autorização do Ministério dos Transportes, denominada contrato de adesão, independentemente de o terminal operar carga própria ou de terceiros. Ainda, quaisquer terminais privativos que pretendam movimentar cargas oriundas de comércio exterior necessitam de um termo de alfandegamento a ser expedido pelo órgão local da Fazenda Nacional (autoridade aduaneira).

Na prática, em Santos, a presença governamental é ainda bastante perceptível, agindo através de dispositivos legais e indicando cargos de confiança como, por exemplo :

- O Presidente da CODESP, oficialmente definida como Autoridade Portuária em Santos, é designado pelo Ministério dos Transportes. Aparentemente, esta indicação é influenciada por vinculação partidária (prática esta iniciada no Governo Sarney).
- Após a criação do GEMPO (1995), apoiado por estrutura do antigo Ministério da Marinha e subordinado à Casa Civil da Presidência da República, o representante do Governo Federal no CAP santista e, conseqüentemente, presidente do referido Conselho (com direito a voto de qualidade), tem sido o Capitão dos Portos em Santos.

Ante o anteriormente exposto, pode-se verificar que, atualmente, os cargos mais importantes da gestão portuária em Santos, o binômio CAP e AP, são desempenhados por pessoas diretamente vinculadas a interesses políticos ministeriais, podendo denotar, algumas vezes, a ausência de critérios técnicos, tais como formação técnica, notório conhecimento da questão portuária ou experiência profissional na área, na escolha dos representantes governamentais no Porto de Santos.

Cabe ressaltar que o Governo Federal participa do quadro administrativo da CODESP (Autoridade Portuária em Santos) na qualidade de acionista majoritário, prerrogativa esta que o levou, recentemente, a reduzir o número de diretorias, promover alterações nos Conselhos de Administração e Fiscal, bem como a atribuir oficialmente a nomeação de seu presidente ao Ministério dos Transportes.

OLIVEIRA (1996) cita que a Receita Federal cria obstáculos à extensão do alfandegamento de alguns terminais privados, de forma a dificultar que instalações portuárias de uso privativo fora do porto organizado operem cargas de terceiros. Recorda-se que a autorização para que uma IPUP construa ou explore instalações fora dos limites dos portos organizados, em terrenos que possuam domínio útil dentro dos portos organizados ou em áreas arrendadas da União, deve ser precedida de consulta à autoridade aduaneira, que liberará a operação mediante a expedição de um termo de alfandegamento.

A falta de coesão política é percebida entre a atuação de diversos Ministérios do Estado que, teoricamente, deveriam representar a voz uníssona do Governo Federal. O Ministério dos Transportes chegou a interpretar que cargas de terceiros só poderiam ser movimentadas por IPUP fora dos portos organizados se pertencentes à mesma espécie para a qual o terminal foi originalmente concebido. A ABTP, defendendo os interesses de seus membros, questiona as dificuldades criadas pela Receita Federal para alfandegar as IPUPs como mecanismo de retardar seu efetivo funcionamento

(até setembro de 1996, 44 meses após a promulgação da Lei nº 8.630 / 93, apenas oito terminais haviam sido alfandegados).

Também é sentida a intervenção governamental nas relações entre a administração das IPUPs fora dos portos organizados e os sindicatos de trabalhadores avulsos, como no caso do Terminal Marítimo de Cubatão. No exemplo citado, metas de produção para um determinado prazo experimental foram fixadas em comum acordo entre o Sindicato dos Estivadores e a gerência portuária, iniciando-se na igual proporção de navios movimentados pela estiva e por pessoal próprio. Ao término do período acordado, verificou-se que os avulsos não alcançaram as metas de produtividade, sendo revista a proporção original para dois navios operados por pessoal da COSIPA contra um navio pela estiva. Novamente, ao fim do prazo estipulado, os estivadores não cumpriram os padrões produtivos da segunda rodada. No entanto, após o referido episódio, o próprio governo intercedeu junto ao terminal, em favor dos avulsos, solicitando a manutenção da proporção dois para um, quadro este que vigora até hoje, conforme informações prestadas pelo Sr. Orlando Oricchio Júnior, gerente portuário do referido complexo (atualmente controlado pela USIMINAS).

OLIVEIRA (1996) conclui que faltava ao Governo vontade e determinação política para a aplicação integral da Lei nº 8.630 / 93, com o pleno funcionamento do OGMO, dotado de autonomia e independência para escalar a mão-de-obra efetivamente necessária. Os blocos do CAP e a Presidência da Autoridade Portuária (CODESP) deveriam ser desempenhados por indivíduos envolvidos e conhecedores da questão portuária local e

nacional, sem interesses político-partidários, que desenvolvessem um planejamento comercial e estratégico adequado à logística do Porto de Santos. Poderia ainda o Governo Federal uniformizar, junto aos diversos ministérios (Transportes, Defesa, Fazenda, Trabalho, Meio Ambiente, Saúde e Justiça), suas atitudes relativas ao setor portuário, adotando uma política integrada, mais descentralizada e desburocratizada, além de moderna e competitiva.

### **3.3 - Relações Trabalhistas**

A Lei nº 8.630 / 93, em seu Capítulo IV, inovou as relações trabalhistas nos portos brasileiros, criando a figura do OGMO, Órgão Gestor de Mão-de-Obra, que deve atender a todas as requisições de mão-de-obra portuária. O OGMO foi concebido para exercer o papel anteriormente monopolizado pelos sindicatos de numerosos avulsos no fornecimento de trabalhadores para a exploração dos portos nacionais. A mesma Lei de Modernização dos Portos ainda revogou uma extensa e complexa legislação trabalhista, ao mesmo tempo que contemplava a possibilidade de acordos ou contratos coletivos (Art. 18, parágrafo único), onde seria dispensável a intervenção OGMO.

Desta forma, a legislação induz a livre negociação entre sindicatos laborais e patronais que vêm a estabelecer, através de acordos ou convenções coletivas, a composição das equipes de trabalho, definição das funções, valores e forma de pagamento, entre outros. Os instrumentos normativos acordados entre os sindicatos laborais e patronais, homologados

em cartório ou protocolados na Justiça do Trabalho, são enviados ao OGMO, que se torna responsável pelo seu cumprimento integral.

O art. 57 da Lei nº 8.630 / 93 estipula que as atividades de capatazia, estiva, conferência e conserto de carga, vigilância das embarcações e bloco (serviços de limpeza, batimento de ferrugem, pintura de navios, entre outros) são abrangidas pelo novo conceito de multifuncionalidade do trabalho que, a partir de 1998, deveria ter sido progressivamente implantado nos portos organizados.

Ao OGMO, legalmente, competem as seguintes tarefas:

- fornecer a mão-de-obra do trabalhador portuário, avulso ou não;
- manter, com exclusividade, o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso;
- promover o treinamento do trabalhador portuário;
- selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso;
- estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do avulso;
- expedir documentos de identificação do trabalhador portuário;
- arrecadar os valores pagos pelos operadores portuários para remunerar os trabalhadores portuários e honrar os respectivos encargos fiscais, sociais e previdenciários.



A estrutura do OGMO possui um Conselho de Supervisão, integrado por três membros titulares e seus respectivos suplentes indicados, cada um, pelo bloco dos operadores portuários, dos trabalhadores e dos usuários de serviços portuários, que compõem o CAP. Ao Conselho de Supervisão cabe, entre outras, deliberar sobre o número de vagas, a forma e periodicidade de registro dos avulsos; selecionar e registrar os avulsos; além de fiscalizar a gestão da Diretoria Executiva. A lei também prevê uma Diretoria Executiva, composta por um ou mais diretores, designados e destituíveis pelo bloco dos operadores portuários.

Observa-se que muitos preceitos da Convenção nº 137 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que vigora internacionalmente desde 1975, foram absorvidos na concepção do OGMO. Esta Convenção, relacionada ao Trabalho Portuário, ocorreu em Genebra (1973), quando os países membros mostraram-se preocupados com a crescente evolução do processamento de cargas (containerização e automatização) que, futuramente, tenderia a reduzir o tempo de navios nos portos e os custos de transportes, auferindo maiores ganhos econômicos e, ao mesmo tempo, afetando o emprego portuário. O documento já previa a necessidade de cadastro ou matrícula, periodicamente revistos, dos portuários, como forma de assegurar a regularidade de suas atividades. Apesar de o Brasil ser membro fundador da OIT, a Convenção nº 137 da OIT não foi imediatamente ratificada pelo país. Apenas em 1995, após a promulgação da Lei nº 8.630 / 93, foi sancionado o Decreto nº 1.574 onde o Presidente da República determinou o cumprimento da Convenção nº 137 da OIT.

Em Santos, instituiu-se o OGMO em maio de 1995 (logo após a criação do GEMPO) e, inicialmente, seu trabalho limitava-se ao processamento das folhas de pagamento dos avulsos. Nesta época, em continuidade ao procedimento vigente por muitas décadas, a relação entre armadores (dependentes de mão-de-obra para operar seus navios) e avulsos (mão-de-obra) efetivava-se por meio de entidades sindicais. Aos sindicatos cabia a distribuição do trabalho, determinação e composição dos ternos, a arrecadação dos pagamentos relativos à mão-de-obra e posterior repasse de remuneração aos avulsos, entre outros.

Cabe salientar que a Lei de Modernização dos Portos não contém dispositivos específicos sobre a manutenção física do OGMO, reputado como de utilidade pública sem fins lucrativos e proibido de prestar serviços a terceiros, mas faculta a arrecadação de contribuições destinadas ao seu custeio.

No caso particular de Santos, o custeio do OGMO, cuja estrutura conta com um sede própria (prédio inteiro), três diretorias, mais de 150 funcionários administrativos e informatização das atividades, advém de uma taxa de 2,5%, cobrada dos operadores portuários sobre o valor da mão-de-obra fornecida (correspondente ao MMO).

Atualmente, o OGMO santista encontra-se preparado para agenciar tanto os trabalhadores avulsos "históricos" como os 2.290 antigos funcionários de capatazia da CODESP. Os avulsos "históricos", constituídos em seus próprios sindicatos que anteriormente controlavam o fornecimento e a distribuição de trabalho, compreendem:

- estivadores, aglutinados pelo Sindicato dos Estivadores de Santos;
- trabalhadores de bloco, pertencentes ao Sindicato dos Trabalhadores de Bloco nos Portos de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e São Sebastião;
- conferentes de carga, reunidos no Sindicato dos Conferentes de Carga e Descarga do Porto de Santos;
- consertadores de carga, representados pelo Sindicato dos Consertadores de Carga e Descarga nos Portos do Estado de São Paulo;
- vigilantes de embarcações, aglutinados pelo Sindicato dos Vigias Portuários de Santos.

Em setembro de 1997, foram transferidos ao OGMO 2.290 funcionários da CODESP, incluindo as seguintes categorias:

- conferentes de capatazia;
- rodoviários, representados pelo Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Santos e Região (STTRS);
- Associados do SINDAPORT (Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo);

- Associados do SINTRAPORT (Sindicato dos Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos e Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo);
- Associados do SINDOGEESP (Sindicato dos Operadores em Aparelhos Guindastescos, Empilhadeiras, Máquinas e Equipamentos Transportadores de Carga dos Portos e Terminais Marítimos e Fluviais do Estado de São Paulo).

Dentre todas as categorias congregadas pelo OGMO, há operários cadastrados e registrados, conforme critérios internos estipulados por cada um dos sindicatos (tempo de trabalho, frequência, etc.). Os trabalhadores com registro detêm a vantagem preferencial de escolha durante a distribuição do serviço. A Lei nº 8.630 / 93 prevê também que avulsos registrados junto ao OGMO possam ser contratados em caráter permanente por operadores portuários, porém enquanto mantido o vínculo empregatício, o trabalhador deve permanecer afastado do quadro efetivo do OGMO, não sendo escalado para outras atividades.

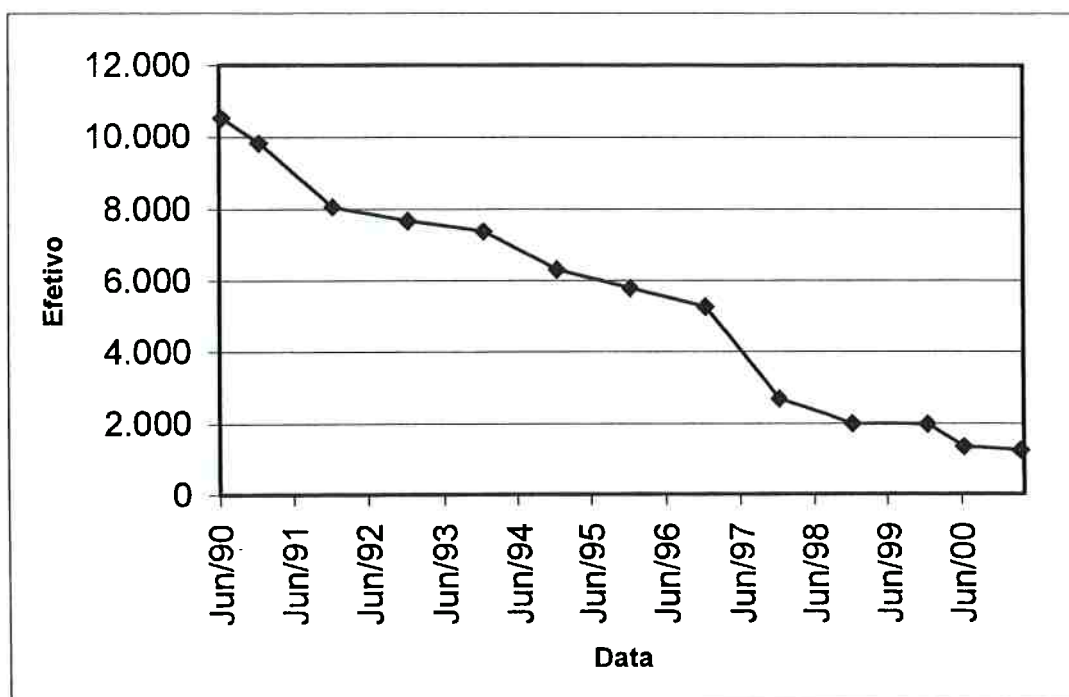
Em agosto de 1999, a CODESP retirou-se totalmente das operações portuárias de cargas. Após haver demitido 2.290 trabalhadores, prontamente registrados junto ao OGMO santista, a Autoridade Portuária para honrar antigos contratos operacionais, passou a requisitar a mão-de-obra necessária, mesmo capatazia, junto ao Órgão Gestor até desvencilhar-se de sua antiga função exclusiva.

A partir de 1997, os sindicatos das categorias que realizavam os serviços de capatazia passaram a negociar diretamente com o Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo (SOPESP), acordando com esta entidade os termos relativos a salários, horários e equipes de trabalho, nos mesmos moldes anteriormente vigentes com a CODESP.

Atualmente, a CODESP conta com aproximadamente 1.200 funcionários lotados em serviço de manutenção e administração. No entanto, seu quadro funcional também inclui cerca de 26 "amarradores", trabalhadores para os serviços de (des)atracação de navio, atividade de apoio operacional que ainda induz a CODESP a recrutar mais de 100 elementos junto ao SINTRAPORT, na condição de "força supletiva" (mão-de-obra sem vínculo empregatício com a empresa, congregada e administrada pelos sindicatos).

O Figura 3.2 revela o enxugamento de pessoal sofrido pela CODESP nos últimos 10 anos. Uma redução mais acentuada do efetivo pode ser observada em 1997, correspondente ao desligamento dos funcionários lotados na capatazia, posteriormente acolhidos pelo OGMO.

Todos os antigos trabalhadores de capatazia da CODESP encontram-se registrados no OGMO, mantendo a vantagem da preferência contra aproximadamente 1.200 operários (força supletiva) apenas cadastrados para a realização das mesmas tarefas. A Lei de Modernização dos Portos também assegurou o registro para todos os portuários avulsos que estivessem matriculados até 31 de dezembro de 1990 e que efetivamente trabalhassem desde então. A Tabela 3.2 indica a composição recente da força de trabalho aglutinada pelo OGMO santista.



**Figura 3.2 - Evolução do Efetivo da CODESP**  
 Fonte: CODESP

**Tabela 3.2 - Composição do Quadro de Trabalhadores do OGMO Santista (Jan/01)**

Categoria	Registrados	Cadastrados	Total
Estiva	3.253	3.202	6.455
Conferentes de Carga	304	144	448
Consertadores de Carga	76	134	210
Vigias	131	143	274
Bloco	252	262	514
Conferentes (Capatazia)	79	0	79
SINTRAPORT	1.139	997	2.136
Rodoviários	118	0	118
SINDOGEESP	399	80	479
SINDAPORT	405	0	405
<b>TOTAL</b>	<b>6.156</b>	<b>4.962</b>	<b>11.118</b>

Fonte: OGMO - SANTOS

Segundo informações do *web site* do OGMO local, [URL:[HTTP://www.ogmo-santos.com.br](http://www.ogmo-santos.com.br)], as rotinas diárias da entidade santista abrangem o processamento de folhas de pagamento (avulsos e capatazia), expedição de documentos de identidade, serviços pecuniários, assistência social, informações diversas (treinamentos, atualização de cadastro, esclarecimento de dúvidas e etc.), entre outras funções burocráticas. Constatou-se também que o OGMO vem promovendo alguns cursos básicos de treinamento portuário e de ensino fundamental (inclusive alfabetização) para os trabalhadores, atribuindo-se a esta iniciativa um primeiro passo rumo à introdução da multifuncionalidade que, todavia, demandará uma melhor preparação profissional do atual contingente para que o mesmo possa assumir diferentes tarefas.

Contrariando o estabelecido na Lei nº 8.630 / 93, em Santos, até hoje, o OGMO não instituiu efetivamente a multifuncionalidade dos portuários (a iniciar em fevereiro de 1998, conforme o Art. 57). O OGMO, capacitado legal e tecnicamente para escalar todo o contingente portuário, incumbiu-se, inicialmente, da distribuição do serviço dos rodoviários, empregados da administração portuária (SINDAPORT que aglutina os encarregados de capatazia), vigias, consertadores, guindasteiros e motoristas de empilhadeiras (SINDOGEESP), cumprindo todas as determinações de acordos e contratos coletivos, bem como decisões judiciais quanto à composição das equipes designadas.

Face à polêmica entre os 10 sindicatos atuantes no porto santista, anteriormente especificados, e o OGMO quanto à administração do fornecimento de mão-de-obra aos operadores portuários, recorreu-se à prática

da arbitragem na qual o Ministério Público do Trabalho mediou as partes (SOPESP e sindicatos de portuários). Como resultado das negociações, em setembro de 1999, o promotor responsável pela condução do procedimento concluiu haver impasse na passagem para o OGMO da escalação dos operários portuários (SINTRAPORT), conferentes de carga e de capatazia, recorrendo à Justiça do Trabalho por uma solução. À mesma data, a arbitragem, aparentemente, progredia na questão relativa aos estivadores e trabalhadores de bloco. Em ambos os casos, havendo ou não impasse na arbitragem, o negociador recomendou a manutenção das regras atuais de escalação dos trabalhadores adotadas pelos sindicatos.

Em 2.000, os operários portuários (SINTRAPORT), conferentes de carga e de capatazia sucumbiram à escalação do OGMO. A atividade de conferência vem sendo unificada entre as duas categorias, com os trabalhadores escalados por serviço, mediante rodízio estipulado em decisão judicial. Em novembro desse mesmo ano, os avulsos da estiva e bloco, mais resistentes à substituição da escalação pelo OGMO, firmaram um acordo provisório com esta entidade que se comprometeu a contratar funcionários de cada categoria para a distribuição do serviço, nos mesmos moldes anteriores. Esse critério de escalação, sem sistema de rodízio preestabelecido (mediante a prática da "parede" para arregimentar os trabalhadores avulsos), podia privilegiar membros para determinadas fainas em detrimento dos demais. Findo o acordo, em 27 de março de 2.001, instaurou-se um grande impasse no Porto de Santos, com longa e tumultuada greve dos trabalhadores. Em abril de 2001, com o fim do movimento grevista, inflamado por forte resistência dos líderes



sindicais, o OGMO passou a escalar, em sistema de rodízio, os estivadores e trabalhadores do bloco.

Na prática local, percebe-se que as escalações de trabalhadores, mesmo controladas pelo OGMO, mantêm a mesma composição de ternos (equipes de serviço) em vigor há muitos anos, mediante acordos coletivos. Segundo BEZERRA et al. (1997), os acordos coletivos de trabalho resultam de negociações diretas entre operadores portuários e trabalhadores, contendo disposições sobre a remuneração, a definição de fainas, serviços ou funções, a composição de ternos, turmas ou equipes (no caso dos avulsos), normas sobre seleção, entre outras condições.

A solução do excesso do contingente portuário santista, amplamente divulgado pela imprensa e empresariado, implica em repercussões sociais locais e demanda tempo, já que abala antigas estruturas e direitos sindicais. Os portuários locais (11.118 em janeiro de 2.001) conhecem a importância estratégica do Porto de Santos para a economia nacional, dada sua proximidade física de grandes centros consumidores e industriais, aproveitando-se desta condição para fazer prevalecer seus interesses e manifestar sua força política. Cabe salientar que, face à fragilidade econômica presenciada no Brasil, onde as exportações não poderiam ser interrompidas, greves portuárias ameaçadas pelos trabalhadores em Santos eram evitadas a qualquer custo.

Operadores portuários citam que a maior diferença sentida, após a presença do OGMO, é que, atualmente, a requisição dos serviços de mão-de-obra concentra-se no Órgão Gestor (que cobra para tanto uma taxa de administração de 2,5% sobre o montante de mão-de-obra - MMO), ao invés

de ser feita junto à entidade sindical de cada categoria envolvida na operação. O OGMO também recolhe como contribuição operacional sobre o MMO, taxas de 1% para o financiamento de EPI (equipamento de proteção individual), 1% para os serviços de segurança e medicina, além de 2,5% para a escalação.

O GEIPOT (Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes) promoveu, em 1998, um estudo para a avaliação e composição dos preços pagos pelos serviços portuários em diversos portos nacionais. A pesquisa englobou as despesas relacionadas à movimentação de diferentes mercadorias e entrada / saída de navios. Ainda, as despesas relativas à movimentação de mercadoria foram divididas em custos de manuseio (estiva/desestiva, conferência, conserto de carga, "peação/despeação" para fixação e desamarração de volumes, administração de serviços, entre outros) e taxas portuárias (utilização da infra-estrutura marítima e terrestre, equipamentos, capatazia, etc.). Neste trabalho, o GEIPOT definiu os principais itens componentes dos preços dos serviços estudados para a movimentação de mercadorias, denominando-os como custos (talvez sob o ponto de vista do usuário). Como os valores pesquisados referem-se a valores pagos pelos usuários, o termo original "custo" foi substituído por "despesa", que melhor traduz o componente concluído. Como resultado parcial do estudo, verificaram-se, em 1997, os percentuais de participação da mão-de-obra santista para contêineres, açúcar, fertilizantes e trigo indicados na Tabela 3.3.

**Tabela 3.3 – Percentuais de Participação de Componentes dos Preços de Movimentação de Cargas Diversas em Santos (1997)**

<b>Serviço</b>	<b>Contêiner (unidade) Margem Direita</b>	<b>Contêiner (unidade) TECON</b>	<b>Açúcar em Sacos (sacaria)</b>	<b>Fertilizantes (tonelada)</b>	<b>Trigo (tonelada)</b>
Estiva/Desestiva	29,73 %	21,16 %	31,43 %	14,84 %	15,12 %
Conferência	7,45 %	12,30 %	6,83 %	8,90 %	4,95 %
Adm. da Estiva	3,18 %	3,34 %	0,66 %	1,98 %	2,52 %
(Des)peação	5,56 %	4,22 %	não utilizado	Não utilizado	não utilizado
Conserto	não utilizado	Não utilizado	4,80 %	Não utilizado	não utilizado
Arrumação	não utilizado	Não utilizado	não utilizado	Não utilizado	não utilizado
Outros	3,11 %	2,05 %	2,79 %	7,08 %	4,86 %
<b>Despesa Total de Manuseio</b>	<b>49,03 %</b>	<b>43,07 %</b>	<b>46,51 %</b>	<b>32,80 %</b>	<b>27,45 %</b>
Infra-estrutura Marítima	9,71 %	10,87 %	12,34 %	21,65 %	23,20 %
Infra-estrutura Terrestre	16,11 %	21,01 %	14,94 %	30,38 %	3,56 %
Equipamentos	3,28 %	9,71 %	2,36 %	6,87 %	5,30 %
Capatazia	16,26 %	9,60 %	23,38 %	8,30 %	40,40 %
Outras Taxas	5,61 %	5,74 %	0,47 %	Não disponível	0,09 %
<b>Despesa Total c/ Taxas Portuárias</b>	<b>50,97 %</b>	<b>56,93 %</b>	<b>53,49 %</b>	<b>67,20 %</b>	<b>72,55 %</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>	<b>100,00 %</b>

Fonte : GEIPOT : Avaliação dos Preços dos Serviços Portuários. Brasília, 1998. 48 p.

A análise da Tabela 3.3 indica que a soma dos percentuais de despesas totais de manuseio com despesas de capatazia (mão-de-obra em terra) oscilava entre 40% e 69% na movimentação de diferentes cargas. Ainda no presente, operadores portuários em Santos admitem publicamente na mídia que a mão-de-obra contratada para seus serviços representa cerca de 50% dos custos totais. Desta forma, mesmo as reduções propostas pela Autoridade Portuária em suas tarifas não provocam impacto significativo no preço final pago pelo trânsito da carga.

Recorda-se que os operadores portuários ainda estão sujeitos a equipes de trabalho numerosas, com composição estabelecida ou ratificada por convenções ou acordos coletivos, onerando a atividade.

O OGMO-Santos realizou, em 2.000, o estudo "Diretrizes de Acesso ao Registro de TPA's" para o dimensionamento ideal do contingente trabalhador, concluindo haver um excedente superior a 50% do quadro atual. Este estudo correlacionou as requisições médias mensais de mão-de-obra entre março/99 e fevereiro/00 (101.000 requisições) com a média de trabalhadores acionados por mês para a execução das tarefas, constatando-se que cada elemento foi designado para cerca 15 períodos de seis horas. Realizando o cálculo inverso, a partir de 26 períodos mensais de trabalho para cada registrado e do estabelecimento de 30% para o efetivo cadastrado (para suprir o absenteísmo e picos operacionais), a mão-de-obra necessária importaria em aproximadamente 5.000 homens.

Propostas vêm sendo estudadas pelo Ministério dos Transportes e GEMPO no sentido da elaboração de um Plano de Desligamento Voluntário (PDV), com uma estimativa de adesão por cerca de 5.000 trabalhadores portuários e verba indenizatória financiada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou pelos próprios operadores portuários, mas, até o momento, a questão permanece indefinida. No entanto, a redução do contingente trabalhista deve ser acompanhada pelo enxugamento das equipes de trabalho, de modo a surtir efeito no custo das operações portuárias.

Embora os resultados das relações trabalhistas tenham avançado nos últimos anos com, por exemplo, a decretação do horário de funcionamento

ininterrupto no Porto de Santos e a redução dos turnos de oito para seis horas (reduzindo a prática de horas extraordinárias, que encareciam as operações), muitas modificações e adaptações ainda devem ser efetuadas para a total implantação da Lei nº 8.630 /93.

Segundo FERREIRA; PACCILLO (1996), as diversas categorias existentes de trabalhadores portuários que, futuramente, tendem a fundir-se em grupos menores, devem estruturar-se face às mudanças operacionais e aos preceitos efetivos da Lei de Modernização dos Portos, buscando como saída a educação e especialização profissional a ser promovida por entidades portuárias. Uma outra alternativa seria a criação de cooperativas de trabalhadores portuários, a serem utilizadas por empresas interessadas em seus profissionais cadastrados e disponíveis. As empresas requisitantes lucrariam ao não pagar encargos trabalhistas, já que os contratados não seriam seus empregados (pertenceriam ao quadro da cooperativa). O sistema cooperativo, embora ofereça críticas não abordadas neste trabalho, poderia buscar financiamentos que o possibilitassem a arrendar áreas portuárias e competir diretamente com operadores portuários estabelecidos, favorecendo o ambiente competitivo. Os sindicatos também devem mudar seu perfil de atuação ao diversificar os serviços propostos a seus associados, que poderiam incluir a iniciação à atividades conexas ou de retaguarda ao serviço portuário, que, certamente, serão incrementadas na hinterlândia (área de influência portuária), a partir de um porto mais competitivo.

### 3.4 - Relações Administrativas

Na qualidade de Autoridade Portuária, a CODESP administra a área e instalações identificadas como o Porto Organizado de Santos, conforme especificações constantes da Portaria MT nº 94 / 95. A promulgação da Lei nº 8.630 / 93 automaticamente delegou à CODESP, como antiga concessionária do Porto de Santos, o importante papel de Autoridade ou Administradora Portuária. Suas atribuições legais, devidamente adequadas às exigências de outras autoridades (aduaneira, policial, marítima, sanitária) atuantes nos mesmos domínios, que competem à Administração do Porto Organizado podem ser resumidas, como:

- fiscalização do cumprimento de leis, regulamentos, normas de segurança e cláusulas contratuais de arrendamentos;
- manutenção e melhoramento da infra-estrutura portuária;
- pré-qualificação dos operadores portuários;
- arrecadação de tarifas portuárias;
- fiscalização da qualidade das operações portuárias;
- estabelecimento do horário de funcionamento do porto;
- exercício das atribuições designadas pelo CAP e etc.

É importante ressaltar que, mesmo fora dos domínios físicos do Porto Organizado, uma IPUP submete-se a algumas prerrogativas da Autoridade Portuária. No caso específico de Santos, os navios destinados ao Terminal Marítimo de Cubatão (antigo Terminal Marítimo da COSIPA) e da Ultrafértil (TUF) devem pagar taxas à CODESP pela utilização do canal de acesso (infra-estrutura portuária).

Analogamente, a CODESP cobra de todos os usuários do porto organizado taxas pela utilização do canal de acesso ao porto e de seu patrimônio (cais, terrenos, pátios, armazéns, vagões, balanças, etc.), bem como por seus serviços administrativos (expedição de documentos, certificados, cópias xerox, etc.).

Anteriormente à Lei de Modernização dos Portos, a CODESP, na função de concessionária do porto santista, restringia sua atuação às operações portuárias em terra (capatazia) e à exploração de suas instalações (cais, armazéns, equipamentos, etc.). Segundo FERREIRA; PACCILLO (1996), a CODESP empenhava-se, destacadamente, na arrecadação das tarifas portuárias, então determinadas pelo Governo Federal. Prosseguem os autores citando que, nesta época, as concessionárias não possuíam atribuição legal para licitar áreas do porto, exceto para atividades não relacionadas à exploração portuária, sobre as quais detinham exclusividade.

Com o advento da Lei de Modernização dos Portos, que reformulou totalmente o conceito de gerenciamento dos portos nacionais, a CODESP, como as demais concessionárias, teve suas atribuições totalmente alteradas. A nova legislação induziu as concessionárias ao abandono da antiga função de operadora portuária exclusiva, passando a desempenhar um papel

mais administrativo e gerencial. Nesta nova condição, as operações portuárias foram transferidas para o setor privado, restando às antigas concessionárias a responsabilidade pela infra-estrutura e planejamento estratégico comercial dos portos.

Mediante o caráter liberal da Lei nº 8.630 / 93, a CODESP desenvolveu um Programa de Arrendamentos e Parcerias (PROAPS) em 1995, visando gerar uma atmosfera competitiva entre os diversos terminais privados que viriam a estabelecer-se dentro do porto organizado. Atualmente, a CODESP anuncia que as áreas já arrendadas e em processo de licitação atingem 88,5% da meta originalmente prevista. Recorda-se que, nos termos legais, quaisquer arrendamentos de áreas dentro do porto organizado devem ser precedidos de licitação e conter disposições quanto a padrões de qualidade, metas de aperfeiçoamento e obrigação da execução de obras de ampliação ou melhoramentos dotadas de seus respectivos cronogramas.

As áreas que vêm sendo licitadas, geralmente, já estão destinadas a uma função específica. As empresas interessadas nas áreas, após requerimento, passam por audiências públicas até formalizar a licitação.

Segundo as Regras Gerais de Arrendamento elaboradas pela CODESP, os primeiros contratos baseavam-se em um compromisso mínimo de movimentação mensal, estipulando um valor quase simbólico pelo uso das instalações e não estabelecendo tetos para as tarifas a serem praticadas (exceto o TECON onde foi determinado um preço máximo para a movimentação de contêineres). Mediante as antigas regras, teriam preferência os candidatos que melhor remunerassem a área ou instalação a ser arrendada, em função de formulação própria que considerava a movimentação mínima



contratual (MMC) cujo valor mínimo era estabelecido no respectivo edital. Nestes moldes, os contratos eram firmados com prazos entre 10 e 25 anos, com possibilidade de renovação por igual período. Os prazos mais longos eram reservados aos arrendatários que se comprometessem, contratualmente, a realizar investimentos de grande monta. Segundo consta, nos contratos assinados existem cláusulas prevendo a revisão quinquenal da MMC, mas não se tem conhecimento, até agora, de ações adotadas pela CODESP neste sentido.

O arrendamento do TECON constituiu uma exceção à regra geral aplicada pela CODESP, desenvolvendo-se por meio de leilão promovido para consórcios compostos por, no mínimo, três empresas. Neste caso específico, foram contratualmente exigidas a redução progressiva de tarifas e metas produtivas, investimentos que possibilitassem atingir a MMC, além de Certificados de Qualidade e Meio Ambiente.

Após as experiências iniciais, dentre as quais até paira a suspeita de cartelização entre os arrendatários, divulgada pela imprensa, a CODESP está estudando um novo modelo para arrendamentos em que sejam criadas contrapartidas contratuais, como a fixação de teto para tarifas, no intuito de manter a livre concorrência entre os operadores portuários e garantir a prática de preços operacionais competitivos. As próximas áreas a serem licitadas devem englobar o novo conceito de "multiuso", permitindo que terminais operem mais de uma modalidade de carga. A CODESP anuncia que os novos processos licitatórios enfatizarão as propostas que oferecerem o menor preço pelos serviços prestados aos usuários do porto.

Apesar de declarar-se definitivamente afastada das operações portuárias desde agosto de 1999, a CODESP pretende reservar e administrar trechos de cais público, explorados exclusivamente por operadores portuários pré-qualificados e destinados a usuários que não detenham áreas arrendadas no porto organizado. Dentro desta política, a CODESP manterá parte aproveitável de seu equipamento a ser eventualmente utilizado pelos operadores portuários, mediante requisição e pagamento de taxas (constantes da Tabela IV da estrutura tarifária vigente, que será comentada no item 3.5.2).

Ainda no papel de Autoridade Portuária, à CODESP compete promover estudos e buscar parcerias relacionadas ao desenvolvimento de interfaces modais, que facilitem o escoamento e a entrada dos produtos movimentados no porto organizado, inserindo-o em um cenário macroeconômico e propiciando uma composição de preços finais mais competitivos para os donos das cargas. Neste contexto, verifica-se a tendência de o porto santista vir a tornar-se um "*hub port*" (porto concentrador de cargas) que demandaria uma alavancagem da cabotagem (pequena entre portos brasileiros e grande entre países do Mercosul), melhores articulações com os modais ferroviário, rodoviário e hidroviário (onde houver esta interface), além de grande estrutura de apoio dotada de armazéns, estacionamentos para caminhões, pistas rodoviárias, etc.

Até junho de 2.000, a CODESP ainda era responsável pela administração da malha ferroviária existente dentro do porto organizado onde se afunilam as operações de entrada e saída de carga. A partir de então, foi firmado um convênio com as ferrovias recém-privatizadas (MRS Logística, Ferronorte e Ferroban) para que as mesmas gerenciassem e operassem os

ramais portuários, sob a forma de um *pool*, ganhando, em contrapartida, uma ocupação maior e mais rápida de seus vagões. Nos termos do contrato operacional, aproximadamente 200 trabalhadores ferroviários da CODESP foram absorvidos pelo Consórcio, que se comprometeu a investir na modernização e manutenção das instalações dentro do porto organizado.

A CODESP também deve se encarregar do melhoramento da estrutura de acesso a navios, incumbindo-se de serviços de dragagem, aprofundamento do canal do Estuário, remoção de navios afundados e derrocamento de pedras.

Conforme estipulado em lei, à Administradora do Porto Organizado cabe a autorização para a (des)atracação, fundeio e tráfego de navios, além da responsabilidade pela programação de navios. Nestas atividades, a CODESP deve sempre interagir com as determinações das demais autoridades locais (normas de segurança, procedimentos legais para liberação de navios, cargas e tripulação, etc.). Permanecendo muitos trechos de cais públicos, os arrendatários de armazéns internos e externos (Copersúcar, Teaçu, Votorantim, Multicargo, entre outros) têm prioridade de atracação frente a outros usuários que não disponham de áreas arrendadas.

A Lei nº 8.630 / 93 prevê, no Capítulo VI "Da Administração do Porto Organizado", a presença de um Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e da Administração do Porto (Autoridade Portuária), constituindo o primeiro uma instância consultiva, normativa e recursal, dotada de autonomia para fomentar a ação comercial, atrair cargas e racionalizar o uso de instalações portuárias. Conforme citado anteriormente, na prática, observa-se uma tímida

atuação do CAP, limitada a assuntos organizacionais, homologação de tarifas, entre outros.

Segundo Parecer Jurídico do Ministério dos Transportes, o CAP é órgão independente das Companhias Docas, sendo-lhe atribuída a normatização do sistema portuário local, via consenso, no intuito de descentralizar o poder decisório e concluir por soluções mais adequadas à região. Desta forma, sentenciou o referido documento que somente às concessionárias competem as relações administrativas da Autoridade Portuária. A gestão do CAP fica ainda mais fragilizada ao ter seus blocos, muitas vezes, representados por indivíduos pouco ligados à realidade portuária local ou defensores de interesses próprios de suas categorias, desfavorecendo um debate independente no qual pudessem aparecer novas idéias ou discussões de estratégias comerciais.

### **3.5 - Custos e Tarifas**

A modernização dos portos, vivenciada no país nos últimos dez anos, resultou de exigências da sociedade que clamava por instalações mais produtivas e, sobretudo, por preços operacionais mais baixos, compatíveis com a realidade mundial. Estas distorções afetavam invisivelmente as exportações brasileiras, que perdiam competitividade no mercado externo ao ter seus preços finais elevados.

Os preços dos serviços portuários são formados por despesas relativas à movimentação da carga, pagas pelos donos das mercadorias, e à entrada/saída dos navios, devidas pelos armadores ou afretadores das

embarcações. A Tabela 3.4 define os principais agentes formadores de preços de serviços portuários, subdividindo-os com relação a essas despesas anteriormente citadas.

**Tabela 3.4 - Principais Agentes Formadores dos Preços dos Serviços Portuários**

FORMADORES DOS PREÇOS	COMPOSIÇÃO	PROVEDOR	
MOVIMENTAÇÃO DE CARGA	Manuseio da Carga	Estiva / Desestiva, Conferência, Conserto, e Arrumação de Carga	Operador Portuário
	Tarifas Portuárias	Utilização da Infra-Estrutura Terrestre	Administração do Porto
	Tarifas Portuárias	Utilização da Infra-Estrutura Portuária (Item1)	Administração do Porto
ENTRADA E SAÍDA DE NAVIOS	Tarifas Portuárias	Utilização da Infra-Estrutura Portuária (Item2)	Administração do Porto
	Serviços de Apoio à Navegação	Praticagem, Reboque, Vigilância, Agenciamento e etc.	Cooperativas de Práticos, Empresas de Rebocadores, Agências Marítimas, etc.

Fontes: CODESP e GEIPOT : Os Serviços Portuários, Preços e Desempenho. Brasília, 2000, p. 11

A Tabela 3.4 indica que uma parcela dos preços dos serviços portuários corresponde ao pagamento de tarifas à Administração do Porto (no caso santista, CODESP) e que o valor restante distribui-se entre diversas entidades. O item 1 da Tabela I (utilização de infra-estrutura portuária) praticada pela CODESP, oportunamente comentada, pode ser pago tanto pelos operadores portuários como pelos armadores, dependendo de termos contratuais. Desta forma, o presente trabalho abordará os principais componentes dos custos envolvidos nas operações portuárias, sob o ponto de vista do cliente do porto e, em separado, comentará com maior ênfase a atual política de tarifas praticadas pela CODESP.

### 3.5.1 - Custos

BEZERRA et al. (1997) detalham que o conceito de custo portuário não se restringe, em Santos, às tarifas cobradas pela CODESP, posto que também abrange despesas com estiva, conferentes, praticagem, rebocadores, armazenagem de retaguarda, transporte terrestre, despachantes, entre outras. Os autores ainda indicam que a definição do Custo Santos agrega ao conceito de custo portuário o custo da ineficiência, devido à qualidade inadequada dos serviços e procedimentos ou precariedade das instalações e equipamentos, que terminam por onerar o transporte e a produção nacional.

Cabe esclarecer que, para os produtores, o Custo Santos, em função dos preços cobrados pelos serviços portuários, constitui uma parcela do Custo Brasil, amplamente divulgado pela categoria. O Custo Brasil pode ser definido como o diferencial entre os custos de produção e de comercialização de produtos em função de perdas ou avarias em sua movimentação, de baixa produtividade e segurança em seu transporte, além de elevados custos operacionais.

Ao longo dos últimos anos, a falta de competitividade de produtos nacionais tem sido atribuída a fatores invisíveis que repercutem no preço final das mercadorias, entre os quais figuram os altos custos com o trânsito portuário.

Os valores das operações portuárias correspondem ao conjunto de despesas efetuadas pelos usuários do porto – transportadores e donos da

carga – em pagamento pelos serviços utilizados e vantagens usufruídas durante o atendimento ao navio e movimentação das mercadorias transportadas (ainda que integradas a outros modais de transporte). A identificação de tais despesas, assim designadas para evitar interpretações errôneas entre custos e preços, compreendem todos os gastos envolvidos nas operações de exportação e importação de mercadorias, desde sua entrada na área portuária até o acondicionamento no navio e posterior despacho (exportação) ou caminho inverso (importação).

De uma forma geral, exceto para a movimentação de graneis líquidos em terminais privativos onde não há a requisição de mão-de-obra junto ao OGMO e nem remuneração por produção, as despesas portuárias podem ser classificadas em dois grandes grupos:

- Despesas do Transportador – pagas pelo armador ou afretador do navio e relacionadas à entrada e saída das embarcações.
- Despesas da Carga - pagas pelo dono ou consignatário da carga e relacionadas à sua movimentação.

#### **3.5.1.1 – Despesas do Transportador**

As despesas relacionadas à entrada e saída de navios são invariavelmente desembolsadas pelo transportador, seja o armador em serviços de linha regular ou *liners* (contêineres e carga geral variada) ou o afretador para navios afretados ou *tramps* (carga geral homogênea ou

granéis). Este grupo de despesas compreende, genericamente, em Santos, os seguintes elementos:

- Taxa de Farol - Tarifa cobrada pela Marinha do Brasil, representada pela Capitania dos Portos local, para a manutenção e implantação de equipamentos (faróis, bóias e balizas de sinalização, por exemplo). Deve ser paga pela primeira entrada de uma embarcação estrangeira em portos brasileiros e, em função de acordos de reciprocidade, alguns países estão isentos de sua cobrança.
  
- Praticagem - Dispendios com o pagamento dos serviços de condução de navios no canal de acesso e manobras nas bacias de evolução e atracação de embarcações em águas restritas do porto, desde o embarque do práctico (piloto local, com profundo conhecimento do acesso marítimo ao porto) na Barra até a área de fundeio ou atracação e vice-versa. A atividade inclui o transporte de autoridades em lanchas especiais. O valor desses serviços é tabelado em função da tonelagem bruta de arqueação, distância percorrida, data e horário do trabalho, sendo arrecadado, em Santos, junto à Cooperativa de Trabalho dos Práticos de Santos e Baixada Santista Ltda.



- Rebocador – Valores pagos a empresas particulares (em Santos, Wilson Sons e Companhia de Navegação das Lagoas, por exemplo) pela prestação de serviços de reboque que auxiliam as embarcações no canal de acesso ao porto, nas manobras em bacias de evolução e nas operações de (des)atracação. O sindicato patronal das empresas que prestam esses serviços sugere uma tabela de preços, mas, geralmente, os pagamentos acordados advêm de negociações com armadores ou agentes.
  
- Agenciamento e Comissões (Agency Fee) - Pagamentos feitos às agências de navegação pelos serviços de assistência geral à escala do navio, entre os quais o atendimento à tripulação, requisição de práticos, rebocadores, vigias, água, combustíveis e telefone. Os agentes, que representam o armador, ainda coordenam as atividades dos operadores portuários, pagam as taxas e serviços devidos pelo navio e intermediam as relações com a administração do porto. A cobrança dos serviços de agenciamento geralmente oscila em função da tonelagem do navio, sendo as despesas extras (comunicação, cópias, transportes, etc.) pagas à parte.
  
- Taxas de Atracação – Em Santos estas taxas correspondem à utilização da infra-estrutura portuária, constantes do item 2 da Tabela I da estrutura tarifária da CODESP (a ser

comentada no item 3.5.2), arrecadadas à administração do porto pela utilização das infra-estruturas de acesso aquaviário, de acostagem e da faixa de cais, abrangendo canal de acesso, cais, píeres e pontes de atracação, instalações, redes e sistemas, por exemplo. Essas taxas são cobradas em função do movimento realizado pela embarcação, de suas dimensões e do tempo em que permanece atracada, sendo pagas pelo agente do navio.

- Vigias Portuários - Remuneração paga ao OGMO pela manutenção obrigatória, por lei, de pelo menos um vigia portuário de porta-ló, para fiscalizar a entrada e saída de pessoas e de mercadorias (provisões, peças de reposição, bagagem da tripulação) dos navios de longo curso. O serviço é cobrado por jornada de seis horas, com acréscimo para períodos noturnos, domingos e feriados.
- Pessoal de Bloco - Pagamento pelo serviço de limpeza dos porões e tanques do navio, após seu esvaziamento. O montante devido é pago junto ao OGMO, que repassará a remuneração aos trabalhadores envolvidos na operação.
- Despacho do Navio - Importância paga a agências diversas para a obtenção de certificados oficiais (passe de entrada e saída do navio junto à Polícia Federal, Termo de

Alfândega, livre prática do navio, entre outros), que permitem a entrada, operação e saída de embarcações.

- Outras Despesas - O transportador ainda arca com outras despesas de pequena monta como, por exemplo, tradução de manifestos, despesas de comunicação, contribuições a entidades de classe, energia elétrica, transporte terrestre para tripulantes, entre outras. Eventualmente, caso seja conveniente, o armador ainda pode contrair despesas com o fornecimento de combustível, água potável e telefonia, além de mudanças de berço para sua embarcação.

### **3.5.1.2 - Despesas com a Carga**

O GEIPOT subdivide o grupo relacionado às despesas com a movimentação de mercadorias em custos de manuseio e taxas portuárias, sendo, geralmente, de responsabilidade dos importadores ou exportadores (donos ou consignatários da mercadoria) para navios afretados ou *tramps* e da empresa de navegação para serviços de linha regular.

Os custos de manuseio corresponderiam às despesas com a (des)estiva das embarcações, os conferentes e consertadores de carga, a remuneração dos trabalhadores que atuam em terra (antigos empregados das administrações portuárias), além do aluguel de equipamentos e material para a estiva, vistoria de lacres, etc. Atualmente, estas despesas são pagas pelo dono da carga ao operador portuário (única entidade que pode requisitar mão-de-

obra ao OGMO) que cobra um preço geral pelos serviços prestados no qual inclui seu lucro e o valores referentes a :

- Estiva / Desestiva - Pagamento de mão-de-obra pelos serviços realizados a bordo do navio, manualmente ou com auxílio de equipamentos, que consistem da carga, descarga e movimentação de mercadorias nos conveses ou porões. O montante de mão-de-obra (MMO) corresponde à importância despendida pelo pagamento dos operários estivadores, sendo tabelada em função da natureza da carga, tipo e horário da operação.
- Conferentes – Despesa com mão-de-obra avulsa para os serviços de conferência de cargas (contagem de volumes, anotação de características, exame das condições físicas e pesagem, verificação de manifestos, entre outros) nas operações de (des)carregamento, obrigatórios dentro de portos organizados. A remuneração desse serviço também é tabelada e cobrada por produção.
- Consertadores - Despesas com mão-de-obra avulsa para o conserto de sacarias, caixas e fardos; reembalagem; marcação, carimbagem, etiquetagem e abertura de volumes para vistoria e posterior recomposição. Sua remuneração é

tabelada e obtida em função das mercadorias sujeitas a conserto efetivamente movimentadas.

- Rechego - Gastos com mão-de-obra (geralmente trabalhadores do bloco) e equipamentos nos serviços e ajuntamento apenas de mercadorias a granel, no final da descarga (limpeza dos porões) ou na complementação e nivelamento de carregamentos.
  
- "(Des)Peação" - Dispêndios com mão-de-obra avulsa (em geral, pessoal do bloco) para a fixação de contêineres ou outros volumes (carga geral) nos porões ou conveses dos navios.
  
- Serviços de Movimentação Portuária em Terra – Despesas com mão-de-obra avulsa para a execução de serviços em terra, anteriormente desempenhada pelos funcionários de capatazia da CODESP, incluindo os guindasteiros, motoristas de empilhadeira, rodoviários, etc. Esses trabalhadores, segmentados em diversas categorias (representadas por sindicatos próprios) também são requisitados ao OGMO que cobra o MMO pelos serviços prestados, em função do peso ou natureza da carga, mediante termos de acordos coletivos.

- Outras Despesas - Despesas adicionais eventualmente ocorridas, com pequena representatividade, ainda são relacionadas à carga, tais como aluguel de equipamento para estiva, vistoria de lacres, lanchas para pessoal avulso, despacho aduaneiro, certificados de qualidade, arqueação de calado, classificação de granéis, comunicações, transportes e cópias.

Recorda-se que sobre a remuneração dos trabalhadores portuários também incidem os encargos e leis sociais pagos pelos donos das mercadorias. Ainda, sobre o MMO são aplicados os percentuais de contribuição operacional relativos à administração, manutenção e representação do OGMO (2,5%) , escalação (2,5%), equipamento de proteção individual (1,0%) e segurança / medicina do trabalho (1,0%).

As taxas portuárias, pagas à administração do porto por unidade de carga movimentada (contêiner ou tonelada) correspondem a serviços ou vantagens usufruídas. No Porto de Santos, estas taxas importariam na utilização da infra-estrutura terrestre e, eventualmente, no aluguel de equipamentos, armazenagem e serviços gerais, contratados pelos operadores portuários, nos seguintes termos :

- Taxa de Utilização de Infra-Estrutura Terrestre – Tarifa referente ao uso das instalações terrestres, abrangendo arruamento, pavimentação, acessos rodo-ferroviários, dutos, energia elétrica, esgoto, áreas de estacionamento, pátios de

trânsito, benfeitorias, iluminação, rede de drenagem, entre outras, necessárias às operações de (des)carregamento de mercadorias. Recorda-se que, eventualmente, dependendo dos termos contratuais, o dono da carga também pode ser o responsável pelo pagamento do item 1 da taxa de utilização da infra-estrutura portuária (tabelada pela CODESP).

- Aluguel de Equipamentos - Taxas pagas pelo aluguel de equipamentos especializados (guindastes, sugadores, empilhadeiras, caminhões, *stackers*, etc.), pertencentes ao patrimônio da administração portuária, necessários à movimentação de cargas, quando não disponíveis pelos operadores portuários.
  
- Armazenagem – Taxas pagas pela guarda e conservação de mercadorias importadas, ainda sujeitas ao desembaraço aduaneiro em armazéns ou pátios alfandegados ou de mercadorias nacionais ou nacionalizadas em áreas não alfandegadas, destinadas ao trânsito, recebimento ou entrega. Esta despesa constitui um componente extremamente variável, pois o tempo de armazenagem em áreas não arrendadas do porto pode independer da operação portuária propriamente dita (há casos em que a mercadoria sequer é armazenada). Sua cobrança, em função do período e

especificidade de armazenagem, pode incidir sobre o valor ou peso da mercadoria.

- Outras Taxas (Serviços Gerais) - Valores pagos à administração do porto relacionados à prestação de serviços diversos nas operações de (des)carregamento de mercadorias tais como pesagem, transporte interno, cópias, etc.

Atualmente, para o caso de operação em terminais privativos dentro do porto organizado, há ainda despesas relativas ao arrendamento de área pago à Administração do Porto.

Na opinião de BEZERRA et al. (1997), as alterações conceituais, tais como a cobrança por tempo de utilização da infra-estrutura e de equipamentos, introduzidas na nova estrutura tarifária da CODESP, incentivam os armadores e operadores portuários a aumentar seu rendimento operacional. Uma maior produtividade tende a influenciar diretamente a formação dos preços, reduzindo os custos operacionais e fomentando a concorrência entre os prestadores de serviço. Os autores acreditam que os clientes do porto (donos ou consignatários de carga) poderão aprofundar a análise de custos dentro das cadeias logísticas, identificando *quem é quem* nos meios portuários e marítimos. Este processo de segmentação e identificação de custos levaria os usuários a exigir melhores preços, qualidade e produtividade, contribuindo para a redução ou até mesmo eliminação do chamado Custo Santos.

Embora haja diversas entidades envolvidas na questão dos custos portuários, no âmbito local, caberia à CODESP (Autoridade Portuária) e



ao CAP, o estudo, articulação e adoção de medidas que resultem em melhores desempenhos operacionais e maiores reduções dos preços dos serviços, visando uma inserção mais competitiva do Porto de Santos.

### **3.5.2 – Tarifas**

Conforme anteriormente mencionado, a Lei nº 8.630 / 93 revogou o antigo Decreto nº 24.508 / 34, ainda estabelecendo que Administrações Portuárias promovessem a reestruturação de suas tarifas. Todavia, esta mesma lei determinava que quaisquer tarifas portuárias deveriam ser homologadas pelo CAP local, condicionando a definição de uma nova estrutura tarifária ao efetivo funcionamento do Conselho.

Após a Lei nº 8.630 / 93, as tarifas portuárias passariam a ser individualizadas para cada porto ou terminal, conforme as condições de mercado e peculiaridades locais, não mais se submetendo a uma regulação específica central (diga-se governamental). Segundo BEZERRA et al. (1997), o estudo e a elaboração de tarifas portuárias têm sido norteados, até hoje, pelos seguintes elementos:

- inclusão dos custos de serviços e da remuneração dos investimentos na composição de tarifas;
- simplificação da estrutura tarifária, de forma a facilitar seu entendimento e aplicação;

- proibição da cobrança de tarifas sem que haja a contraprestação de serviços, contrariando práticas das antigas tabelas nos termos do Decreto nº 24.508 / 34;
- recomendação do estabelecimento de contratos operacionais, flexibilizando negociações com usuários.

BEZERRA et al. (1997) ainda citam que as Administrações Portuárias receberam, informalmente, orientações do Ministério dos Transportes no sentido de definir estruturas tarifárias mais simples e compatíveis com os atuais processos de movimentação de cargas.

Desta forma, iniciada a fase administrativa pós - Lei de Modernização dos Portos, a CODESP vem reduzindo gradativamente os valores praticados como tarifa portuária. Em setembro de 1996, sua estrutura tarifária foi totalmente modificada, racionalizando algumas operações e simplificando sua cobrança. Desde então, a tarifa portuária foi reduzida de 13 para 5 tabelas, não reproduzidas neste texto (mas amplamente divulgadas pela empresa), discriminadas conforme a seguinte denominação dada pela CODESP:

- Tabela I - Utilização da Infra-Estrutura Portuária;
- Tabela II - Utilização da Infra-Estrutura Terrestre;
- Tabela III - Armazenagem;
- Tabela IV - Aluguel de Equipamento e
- Tabela V - Serviços Gerais

As Tabelas CODESP I e II são aplicáveis a todo o porto organizado. As taxas constantes da Tabela CODESP I são geralmente pagas pelo armador (utilização do porto e atracação) e as da Tabela CODESP II cobradas dos arrendatários ou requisitantes (operadores portuários, por exemplo) e repassadas, no final, ao dono da carga. A CODESP detalha que apenas os novos terminais do Grupo Libra (Armazéns 34 e 35) e o TECON estão, contratualmente, isentos do pagamento das taxas relativas à Tabela II cobradas de todos os demais usuários.

As Tabelas CODESP III, IV e V, pagas pelo dono da mercadoria ou requisitante, relacionam-se, respectivamente, à armazenagem de carga, aluguel de equipamento ou serviços gerais, sendo cobradas apenas quando solicitados os serviços ou facilidades.

Segundo a CODESP, suas taxas portuárias foram reduzidas, em média, cerca de 60%. Apesar de tamanha redução, os donos de cargas ainda não sentiram o resultado destes benefícios e acusam, publicamente, os operadores portuários da manutenção de altos preços globais cobrados para a movimentação de mercadorias. Neste contexto, a Secretaria do Direito Econômico (SDE) instaurou processo administrativo para investigar a eventual existência de cartelização entre diversas arrendatárias. A Tabela 3.5 mostra as reduções de taxas adotadas pela CODESP após a implantação de sua nova estrutura tarifária (1996):

Tabela 3.5 - Principais Reduções Tarifárias Praticadas pela CODESP

DISCRIMINAÇÃO	SET / 96	AGO / 99	REDUÇÃO (%)
<b>Tabela I - Infra-Estrutura Portuária</b>			
• Item 1.1 (R\$ / T)	4,42	1,46	67,0
• Item 1.2 (R\$ /cc)	45,07	26,35	41,5
• Item 2.5 (R\$ / m / período de 6 horas)	4,31	3,23	25,1
<b>Tabela II - Infra-Estrutura Terrestre</b>			
• Item 1.1 - Segmentação por trecho de cais	2.265,42	1.300,99	42,6
• Item 1.4.b - Contêiner (período de 6 horas)	5.811,94	3.708,52	36,2
<b>Tabela III - Armazenagem</b>			
• Item 2.2.2 - Carga Geral - Exportação	4,00 (5dias)	2,00 (10dias)	75,0
<b>Tabela IV - Aluguel de Equipamentos</b>			
• Item 1.1 - Guindaste Elétrico (R\$ / hora)	139,59	70,00	49,9
• Item 2.1 - Auto - Guindaste (R\$ / hora)	110,00	70,00	36,4
<b>Tabela V - Serviços Gerais</b>			
• Item 4.10.1 - DTAS (R\$/cc)	125,00	85,00	32,0
• Item 5.5.1 - Pesagem (R\$ / operação)	24,00	10,00	58,3

Fontes: CODESP e GEIPOP: Portos para um Novo Milênio - Relatório n.3, Brasília, jun. 2000, 20 p.

Ainda, a nova estrutura tarifária previu descontos significativos na utilização da infra-estrutura terrestre (Tabela CODESP II) para a movimentação relacionada à navegação de cabotagem ou "grande cabotagem" (entre portos do Mercosul), taxas diferenciadas para bagagem desacompanhada armazenada e concessão de cinco dias corridos gratuitos para a guarda de contêineres nas operações de exportação, entre outros benefícios.

Face à descentralização preconizada na Lei nº 8.630 / 93, os portos nacionais passaram a buscar na arrecadação de tarifas os recursos para seus custos de manutenção e investimentos de pequena monta, já que com a extinção do ATP não mais existem fontes específicas de financiamento. Recorda-se que os investimentos em portos agraciados por verbas da União resultam exclusivamente de programações orçamentárias aprovadas no Congresso. Desta forma, BEZERRA et al. (1997) concluem que o

desenvolvimento de portos, como Santos por exemplo, têm que contar com a efetiva participação do capital privado em seu modelo de gestão.

### **3.6 - Terminal Marítimo de Cubatão (Terminal da COSIPA)**

Este item abordará os processos de formação e desenvolvimento do antigo Terminal Marítimo da COSIPA, que atualmente apresenta a peculiaridade de constituir uma instalação portuária de uso privativo (IPUP) fora do Porto Organizado de Santos. Neste contexto, será discutido seu funcionamento, antes e após a Lei nº 8.630 /93, a partir da qual foi possibilitada a movimentação de cargas que não próprias, modelo este ainda em vigor.

O antigo Terminal Marítimo da COSIPA, que, por questões administrativas, passou ao controle da Usiminas em fevereiro de 1999, denomina-se atualmente Terminal Marítimo de Cubatão. Cabe recordar que a USIMINAS - Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A. obteve 51 % das ações da COSIPA durante seu processo de privatização.

O projeto da Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA, inaugurada em 1963, concebeu um porto dentro das próprias instalações para facilitar as condições de escoamento de seus produtos e recebimento de matéria prima. Para a implantação e viabilização do referido porto, além das autorizações legais, seria necessária a ampliação das dimensões do canal natural de acesso.

Em 9 de janeiro de 1965, o despacho 620/65 do Ministro da Marinha autorizou a construção de um terminal marítimo na COSIPA, sendo

ainda que, em 6 de julho do mesmo ano, a Resolução 2109/65 do Conselho Nacional de Portos e Vias Navegáveis aprovou o projeto do canal de acesso. Assim, iniciou-se imediatamente a dragagem da bacia de evolução e do canal, concluída em agosto de 1968. Em 27 de junho de 1969, foi realizada, com sucesso, a primeira atracação experimental no terminal recém-implantado. Novas experiências, inclusive atracações simultâneas no píer (com ocupação em ambos os lados), concorreram para a inauguração oficial do terminal em 16 de janeiro de 1970 (atuais pontos 1 e 2, além do descarregador de navios).

O Terminal Marítimo de Cubatão dista cerca de 31 km da Barra de Santos e aproximadamente 21 km da Ponta da Praia. Seu canal de acesso, com largura de aproximadamente 100 metros, possui profundidade de 40 pés (cerca de 12,2 metros). Após a implantação do balizamento luminoso em 1982, o canal vem sendo navegado durante 24 horas por dia. Ressalta-se que a fiscalização e manutenção de balizamento em canais de acesso eram de responsabilidade do antigo Ministério da Marinha, que, no entanto, as delegou à COSIPA, através de concessão renovável. O porto ainda conta com infraestrutura de retaguarda, sendo dotado de malhas internas ferroviárias que o interligam aos trilhos das antigas FEPASA (hoje conhecida por Ferrobán) e R.F.F.S.A. (atual MRS Logística), além de comunicar-se ao complexo viário Anchieta /Imigrantes e à rodovia Rio-Santos.

Atualmente, o modal marítimo da COSIPA responde por aproximadamente 75% de sua matéria prima recebida e 52% de seus produtos acabados escoados. O uso crescente do modal marítimo concorreu para que o terminal, originalmente projetado com apenas um píer, que totalizava 200 metros de comprimento para a descarga de granéis, fosse sucessivamente

ampliado. Assim, foi construído o cais I que, entre 1985 e 1986 iniciou suas atividades, especializando-se no embarque de laminados, com 342 metros de comprimento. Prosseguindo a estratégia de expansão, a partir de 1988, a COSIPA garantiu a auto-suficiência na descarga de granéis ao inaugurar o cais II, com mais de 300 metros acostáveis. Com todas estas ampliações, aliadas à implantação de equipamentos (carregadores, descarregadores, sistemas de correias transportadoras, entre outros), o complexo portuário modernizou-se, permitindo a atracação simultânea de cinco navios e caracterizando-se como terminal privativo especializado.

Embora fora dos limites do Porto Organizado de Santos, o Terminal Marítimo de Cubatão sujeita-se ao pagamento de taxas pelo uso da infra-estrutura portuária (canal de acesso) à CODESP, também obedecendo às demais autoridades (policiais, aduaneiras, marítimas, sanitárias e ambientais). As mercadorias importadas ou a exportar, movimentadas no Terminal Portuário de Cubatão, submetem-se a todas formalidades aduaneiras, estando as referidas instalações subordinadas à Inspeção da Alfândega do Porto de Santos (anteriormente abrangida pela Delegacia da Receita Federal em Santos).

Antes da Lei 8.630/93, a COSIPA também constituía uma entidade estivadora, sujeitando-se à autorização expedida pelo Ministério do Trabalho, ao pagamento de licença anual e recolhimento de impostos. Mediante a comunicação da carga a ser movimentada, a COSIPA, que só podia operar com trabalhadores avulsos, solicitava-os junto a seus sindicatos, que programavam a distribuição e o fornecimento da mão-de-obra (cada



categoria dos avulsos era regulada por uma legislação específica e por um sistema interno próprio de trabalho).

Entre janeiro e fevereiro de 1993, a COSIPA foi autorizada a descarregar navios exclusivamente com pessoal próprio, durante greve da mão-de-obra avulsa, mediante a concessão de liminar judicial.

A natureza da carga (produtos siderúrgicos, sacaria, contêineres, inflamáveis, entre outros) e o tipo de atividade a ser desenvolvida (embarque, descarga, transferência, estocagem, entre outros) determinavam a cobrança tarifária anteriormente praticada pela CODESP. Todavia, a COSIPA, responsável pela manutenção do canal de acesso (Piaçaguera), era contemplada pela aplicação de um percentual de desconto nas taxas de utilização do porto.

Em fevereiro de 1993, a Lei nº 8.630 possibilitou a movimentação de cargas de terceiros em terminais anteriormente de uso privativo. Até então, o Terminal Marítimo da COSIPA trabalhava com cerca de 60% de ocupação (totalmente relacionada à carga própria) e vislumbrava na exploração comercial dos 40% de ociosidade (taxa relativamente grande) uma boa oportunidade de negócio, viabilizado pela nova legislação. Em fevereiro de 1995, a publicação da Portaria MT nº 94 no Diário Oficial da União alterou a área do Porto Organizado de Santos, excluindo a COSIPA de seus limites.

Recorda-se que para um terminal privativo alterar seu regime de uso exclusivo para misto, é necessário um contrato de adesão, a ser expedido pelo Ministério dos Transportes, e a obtenção de novo alfundegamento junto ao Ministério da Fazenda. Em 1995, a COSIPA teve seu contrato de adesão oficializado junto ao Ministério dos Transportes e, no final de 1996, conquistou



a extensão de seu alfundegamento, tornando seu terminal marítimo legalmente apto a operar cargas de terceiros.

Entre 1993 e 1997, a COSIPA encomendou um estudo de viabilidade técnico-econômica sobre as mercadorias que poderiam ser operadas em seu terminal. O estudo concluiu por quatro produtos compatíveis com o sistema já existente: granéis (carvão energético e coque verde de petróleo), contêineres, automóveis e carga "conjuminada" (carga geral embarcada no mesmo navio que descarregou produto siderúrgico, reduzindo os custos para o armador que arcaria com apenas uma atracação). Em 1997, a COSIPA iniciou efetivamente a operação de cargas de terceiros em seu terminal marítimo. A própria COSIPA, detentora de *know-how* no assunto, vendia seus serviços para cargas "conjuminadas" e granéis, além de buscar parceiros para as novas atividades relacionadas à movimentação de automóveis e contêineres.

Para a movimentação de automóveis foi estabelecido um contrato com a Cotia Trading, distratado a seguir em virtude da presença de partículas minúsculas de metais que, em determinados ventos, danificavam a pintura dos veículos estacionados no pátio de espera. Desta forma, por questões técnicas, foi abandonada a idéia da movimentação de automóveis.

A preferência por contêineres, seguindo a tendência internacional, constituía um nova área de atuação e a COSIPA procurou parceiros comprovadamente experientes no ramo de terminais retroportuários e agenciamento de cargas. Várias empresas candidataram-se ao posto. Uma consultoria contratada pela COSIPA estudou o perfil de cada candidato, optando pela Rio Cubatão, grupo composto pela Columbia Armazéns Gerais e

Exolgan (empresa argentina também atuante na operação de contêineres). Nos termos do contrato de parceria acordado, cabe a Rio Cubatão o agenciamento de carga e a movimentação de contêineres entre o costado e o cliente e à COSIPA a operação portuária dos referidos cofres entre o navio e o cais, sendo os lucros rateados mediante percentuais preestabelecidos. A Rio Cubatão dá preferência a contratos com armadores que dispõem de linhas regulares (TMN, Libra, CSAV, Mitsui) entre o Terminal Marítimo de Cubatão e portos mexicanos, peruanos e norte-americanos, entre outros.

Do projeto original, apenas a movimentação de automóveis foi interrompida, sendo que a operação de contêineres e carga "conjuminada" vem crescendo (principalmente em função da paralisação temporária de forno da COSIPA). Nos padrões gerais do terminal, os navios de contêineres operam em, no máximo, 18 horas e os navios de carga geral e granel em, no mínimo, dois dias, evidenciando a diferença de velocidade e ocupação dos berços. Atualmente, a prancha média relativa a contêineres é de 25/hora contra os 8/hora atribuídos ao TECON antes da privatização.

O relacionamento com a estiva mudou a partir de 1997. Estando fora dos limites do porto organizado, o terminal aumentou seu poder de negociação e pôde usar pessoal próprio nas operações, alterando o rumo dos acordos com a categoria. Em 1997, cerca de 60% das operações da COSIPA correspondiam à carga própria e os 40% restantes à carga "conjuminada" e contêineres. Com base nestes percentuais, a COSIPA foi mais incisiva na negociação de acordos com a estiva quanto ao manuseio de granéis e produtos siderúrgicos (itens mais importantes na estratégia comercial da empresa). Das referidas negociações, resultou que:

- para a movimentação de contêineres e "cargas conjuminadas", todo o pessoal envolvido na operação seria requisitado à estiva, a exemplo do que ocorre com outros operadores portuários santistas, procedimento este em vigor até hoje.

- para a movimentação de granéis e produtos siderúrgicos, material este exclusivamente operado na COSIPA, o pessoal da estiva seria requisitado mediante o resultado de um "termo de ajuste", documento assinado entre representantes da COSIPA e do Sindicato dos Estivadores de Santos. A COSIPA elaborou um estudo baseado em dados históricos, revelando seus índices de produtividade, e desafiou os estivadores a aumentar seu rendimento profissional, de forma a reduzir a diferença operacional para menos de 30% por um período bimestral. Esta competição por produtividade iniciou-se com a igual divisão de navios (um para um) a serem operados separadamente por pessoal próprio ou pela estiva. Ao fim dos primeiros dois meses, a estiva atingiu a meta de produtividade estipulada. No entanto, o rendimento operacional não progrediu no segundo bimestre, havendo sido alterado o rodízio para dois navios operados por pessoal próprio contra um navio movimentado pelos avulsos. Apesar de os estivadores também não terem cumprido a meta prevista para o terceiro bimestre, a proporção de dois para um mantém-se, sobretudo a pedido do Governo.

Após o "termo de ajuste" ainda foi possível alterar o critério de pagamento à estiva, bem como reduzir a composição do terno para a operação de produtos siderúrgicos. Para a movimentação de granel acordou-se que, nas

primeiras 24 horas de operação, seriam lotados quatro estivadores e que, nas horas seguintes, voltaria o "terno cheio".

No terminal em foco, o trabalho sempre foi realizado 24 horas por dia, havendo, antes do "termo de ajuste", parada para almoço e jantar. Hoje, estas interrupções não ocorrem mais e os extraordinários (entre 20:00 e 8:00 horas) são pagos a razão de 50% de acréscimo contra os 70% anteriores.

Observou-se que, após a assinatura do acordo com os avulsos, a produtividade (tonelagem) e a prancha (tonelagem efetivamente realizada por dia) aumentaram, o número de trabalhadores e os custos (R\$/tonelada) diminuíram, conforme assinala a Tabela 3.6.

**Tabela 3.6 - Quadro Comparativo de Custos, Tonelagem e Equipe de Trabalhadores no Terminal Marítimo de Cubatão antes e após Acordo Celebrado com os Avulsos.**

	Antes do Acordo		Após o Acordo	
	COSIPA	AVULSOS	COSIPA	AVULSOS
Produto Siderúrgico –Tonelagem	233.098	152.899	373.482	262.955
Produto Siderúrgico – Custo	2,09	8,91	2,05	5,26
Produto Siderúrgico – Homens/dia	60,7	197	38	133,6
Produto Siderúrgico – Prancha Real	5.199	4.954	5.389	5.802
Minério – Tonelagem	502.291	798.070	639.289	1.074.833
Minério – Custo	0,28	2,17	0,28	0,64
Minério – Homens / dia	30	144	20,5	57,3
Minério – Prancha Real	19.325	16.725	21.420	19.223
Carvão – Tonelagem	658.452	250.932	1.216.712	256.858
Carvão – Custo	0,28	3,56	0,28	1,43
Carvão – Homens / dia	30	144	25	61
Carvão – Prancha Real	18.139	17.571	18.386	21.155

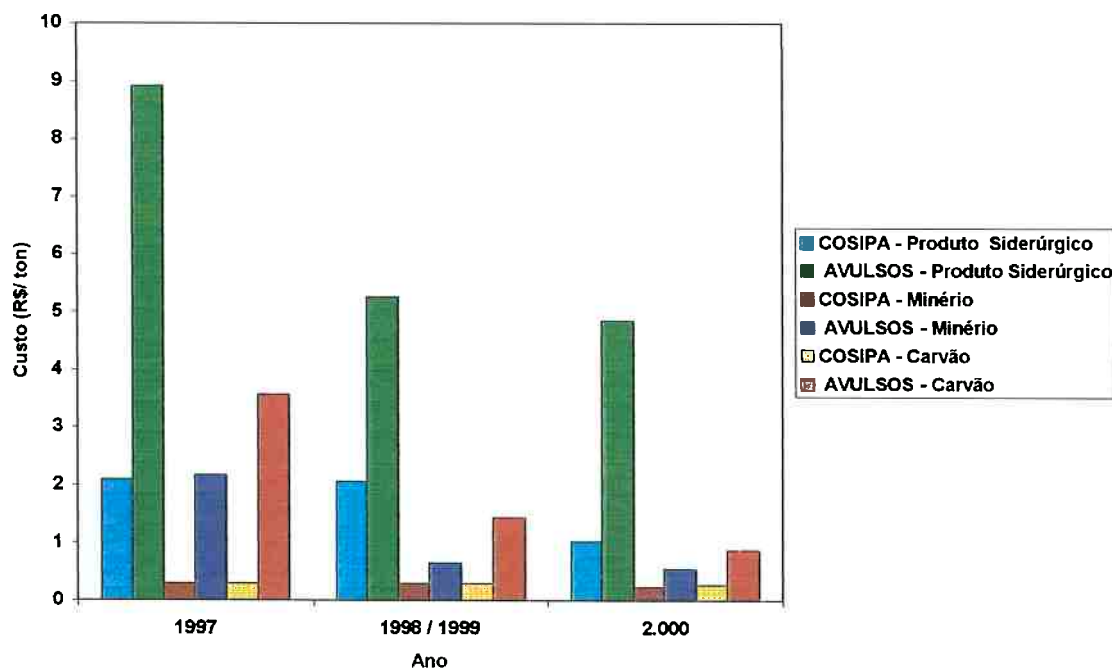
Fonte: Terminal Marítimo de Cubatão

O terminal conseguiu reduzir ainda mais seus custos com mão-de-obra, em função de modificações operacionais (equipamentos, planos carga/descarga, etc.). A minimização de custos deu-se com a introdução da multifuncionalidade no trabalho portuário com pessoal próprio, diminuindo os custos fixos operacionais, e através de alterações na ordem da mão-de-obra requisitada à estiva (utilização de máquinas apenas no fim da operação). Atualmente, seus custos médios unitários (por tonelada) para produtos destinados à atividade siderúrgica podem ser verificados na Tabela 3.7, que também os compara aos valores praticados em anos anteriores. A Figura 3.3 ilustra a evolução dos custos com mão-de-obra própria e avulsa, nos mesmos termos anteriormente comentados, para a movimentação de produtos siderúrgicos, minério e carvão antes da assinatura do "termo de ajuste" (1997), após o referido acordo (1998/1999) e com a introdução de novos conceitos operacionais (2.000).

**Tabela 3.7 - Quadro Comparativo de Custos Médios Unitários (R\$/tonelada) entre a Mão-de-Obra Própria e Avulsa no Terminal Marítimo de Cubatão**

	1.997	1.998 / 1.999	2.000
COSIPA - Produto Siderúrgico	2,09	2,05	1,01
AVULSOS - Produto Siderúrgico	8,91	5,26	4,85
COSIPA - Minério	0,28	0,28	0,23
AVULSOS - Minério	2,17	0,64	0,55
COSIPA - Carvão	0,28	0,28	0,27
AVULSOS - Carvão	3,56	1,43	0,86

Fonte: Terminal Marítimo de Cubatão



**Figura 3.3 – Comparativo dos Custos com Mão-de-Obra Própria e Avulsa para a Movimentação de Produtos Afins no Terminal Marítimo de Cubatão.**

Fonte: Terminal Marítimo de Cubatão

Os dados relativos aos custos que compõem as Tabelas 3.6 e 3.7, bem como aqueles constantes da Figura 3.3 foram fornecidos pela gerência (cargo desempenhado pelo Sr. Orlando Oricchio Júnior) do Terminal Marítimo de Cubatão como sendo os valores despendidos pela empresa para a realização das atividades indicadas. Assim, sob o ponto de vista da USIMINAS, esses valores são definidos como custos. Saliencia-se que, com relação aos dados comparativos atribuídos como custos com funcionários do terminal e com os avulsos, as tabelas não esclarecem sobre a eventual incidência de encargos.

#### 4 – ANÁLISE CRÍTICA E NOVAS PROPOSTAS PARA O PORTO DE SANTOS

Observa-se que a promulgação da Lei de Modernização dos Portos foi muito defasada em relação ao cenário internacional, caracterizando-se mais por ser uma legislação concebida para a recuperação do tempo perdido do que pela antevisão estratégica. Na contramão da evolução histórica, onde a maioria dos bem-sucedidos portos mundiais tornava-se descentralizada e autônoma, no Brasil ainda vigoravam os monopólios estatal e sindical.

Encontrando-se em uma fase de transição na qual podem ser avaliados os resultados das modificações estruturais promovidas no setor, os pontos positivos são muitos, mas ainda restam ajustes a fazer.

Um dos maiores obstáculos à efetivação das mudanças no setor portuário, especialmente em Santos, consiste da difícil relação entre capital e trabalho na qual sindicatos têm resistido à implementação de preceitos legais. Geralmente, nos trabalhos publicados sobre a matéria portuária, o comportamento sindical é analisado e discutido, mas sobra pouco espaço para a exposição de suas opiniões. Neste sentido, para conhecer melhor o posicionamento atual dos trabalhadores portuários e buscar subsídios adicionais para a fundamentação do texto, foi realizada uma entrevista com diversos representantes sindicais, apresentada a seguir.



#### 4.1 - Visão Sindical Atual

Este trabalho pretendia, inicialmente, desenvolver uma pesquisa, com a base metodológica apropriada, junto aos sindicatos de trabalhadores portuários que atuam em Santos para colher e analisar elementos relativos ao posicionamento sindical atual e perspectivas das diversas categorias. Desta forma, foi preparado um questionário padronizado com perguntas relacionadas à opinião de cada sindicato, representando sua categoria, sobre a Lei de Modernização dos Portos e o funcionamento das entidades nela previstas, bem como sobre a situação e perspectivas dos trabalhadores portuários, entre outros temas.

A idéia original vislumbrava uma pesquisa qualitativa e exploratória que identificasse as relações atuais e tendências sindicais dos trabalhadores portuários, indisponíveis em bibliografia especializada. Após a validação das perguntas elaboradas, cópias do questionário foram distribuídas aos 10 sindicatos que representam todos trabalhadores portuários em Santos, nos termos da Lei nº 8.630 / 93. Após diversas tentativas, alguns sindicatos preencheram o questionário, devolvendo-o via fax ou pessoalmente (apenas um deles solicitou o contato pessoal para responder as perguntas).

Uma análise preliminar dos questionários retornados revelou que as categorias colaboradoras respondem por cerca de 40% dos trabalhadores portuários (cadastrados ou registrados no OGMO) do Porto Organizado de Santos, já que estivadores e conferentes de capatazia, que não se manifestaram, representam, atualmente, quase 60% do contingente integral.



Desta forma, a pouca representatividade das informações levantadas, que poderia distorcer o resultado final, inviabilizou o desenvolvimento metodológico, devidamente justificado, da pesquisa.

No entanto, a fim de não desprezar as informações obtidas, serão apresentados, a título meramente informativo, os pontos principais das respostas ofertadas por membros da diretoria ou presidentes dos sindicatos colaboradores, identificados da seguinte forma:

- A – BLOCO - Sindicato dos Trabalhadores de Bloco nos Portos de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e São Sebastião - Informações fornecidas pelo Sr. João Aristides Saldanha Fonseca (Presidente da entidade).
- B – VIGIAS - Sindicato dos Vigias Portuários de Santos - Informações fornecidas pelo Sr. Jorge Fonseca (Diretor da entidade).
- C – RODOVIÁRIOS- Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários de Santos - Informações fornecidas pelo Sr. Eronaldo José de Oliveira (Secretário da entidade).
- D- SINDAPORT - Informações fornecidas pelo Sr. José Alves Sobrinho (Diretor da entidade).
- E - SINDOGEESP - Informações fornecidas pelo Sr. Paulo Antônio da Rocha (Secretário da entidade).
- F - SINTRAPORT - Informações fornecidas pelo Sr. José Oculio da Silva (Diretor da entidade).

G – CONSERTADORES - Sindicato dos Consertadores de Carga e Descarga nos Portos do Estado de São Paulo - Informações fornecidas pelo Sr. Adílson de Souza (Presidente da entidade).

H – CONFERENTES DE CARGA E DESCARGA - Sindicato dos Conferentes de Carga e Descarga do Porto de Santos - Informações fornecidas pelo Sr. Marçal (Diretor da entidade).

#### **4.1.1 - Questionário Junto aos Sindicatos**

Os trechos das respostas ao questionário, transcritos a seguir, encontram-se reproduzidos na forma original, independentemente de seu cunho evasivo ou lógico. As respostas creditadas à cada sindicato colaborador serão identificadas por seu nome abreviado ou pela letra atribuída à cada entidade na lista apresentada no item anterior. Desta forma, tem-se o questionário distribuído com a reprodução dos pontos principais das respostas oferecidas:

##### **1 - Qual é a opinião do Sindicato (categoria) sobre a Lei nº 8.630 / 93 ?**

**A (Bloco)** – *“Ficamos fora da exclusividade do registro para o vínculo empregatício.”*

**B (Vigias)** - *“Prejudicial.”*

**C (Rodoviários)** – *“Lei que desregulamentou o Sistema Portuário, não atingindo o objetivo, principalmente o Social.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Podemos dizer que a Lei 8.630 veio desmontar a estrutura sindical vigente à época a despeito de proclamar à sociedade brasileira a necessidade da modernização portuária. Toda a legislação de proteção aos trabalhadores portuários, conquistada em seis décadas, foi revogada com a promulgação em fevereiro da 8.630/93.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Desregulamentação dos portos...A categoria foi totalmente absorvida pelo OGMO. Lei é sempre lei, o Sindicato deve se adequar à nova realidade... Hoje são avulsos os trabalhadores, só ganham pelo que trabalham. Antes eram funcionários, com todos os direitos trabalhistas.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Uma lei cheia de brechas e sem nenhuma alternativa em defesa dos trabalhadores avulsos”.*

**G (Consertadores)** – *“ É boa, a partir do momento que todos os setores envolvidos executem-na fielmente.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“ Foi uma mudança radical nas condições de funcionamento dos portos, onde medidas de ordem estrutural atingiram principalmente as relações de trabalho, constituídas e regulamentadas ao longo dos anos pela SUNAMAM, DTM, DRT, e com a participação de todo o segmento portuário,.... , com isso veio a livre negociação, onde a classe trabalhadora perdeu o poder nas reivindicações e com a criação do OGMO, os sindicatos perderam parte de sua receita, mas os sindicatos continuaram fazendo o serviço administrativo e social que caberia ao empregador e governo,...., por outro lado os Operadores Portuários criaram a idéia que tinha anulado o sindicato.*

*Durante anos, o empregador afirmou a necessidade de quebrar o monopólio dos Sindicatos, quando na verdade o único monopólio que os Sindicatos tiveram era garantia do direito ao trabalho, com esse panorama o operador portuário esqueceu de tomar conhecimento da Lei e que aplicação da mesma implicará em custo operacional, causas trabalhistas, trazendo como consequência um passivo trabalhista.”*

## **2 - Qual é a opinião do Sindicato (categoria) sobre a figura do OGMO ?**

**A (Bloco)** – *“Faltou independência ao OGMO ou a equivalência de força entre o capital e trabalho. Foi um erro o OGMO ser mantido exclusivamente pelos Operadores.”*

**B (Vigias)** - *“Insatisfação geral.”*

**C (Rodoviários)** – *“Órgão criado para garantir a transição portuária. Não havia necessidade. As questões trabalhistas seriam resolvidas entre Sind. Patronal e dos Trabalhadores.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Podemos dizer, que como Sindicato, a figura do OGMO representa uma tentativa de substituição das entidades sindicais; o OGMO é um órgão executivo e deveria servir de equilíbrio nas relações Empresariais do Porto x Trabalhadores Portuários, cumprindo as convenções pactuadas entre o Sindicato dos Trabalhadores e o Patronal.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“O OGMO hoje é o gerenciador de mão-de-obra. Todas as requisições de trabalho são feitas ao OGMO. O Sindicato trabalha como fiscalizador da escala. O OGMO substitui o antigo papel do sindicato.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Na Relação capital e trabalho não defende os direitos dos trabalhadores. Negativo.”*

**G (Consertadores)** – *“Atualmente consideramos sua atuação parcial.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“... o OGMO foi instituído para substituir os sindicatos e instituições como DTM e DRT por ser uma instituição mantida pelo Operador Portuário em determinados momentos esquece o seu papel de administrador do complexo trabalhista portuário, acreditamos que com a experiência do dia à dia, ele venha fazer somente o que determina a lei, que é dar garantia ao trabalhador e o fiel cumprimento das determinações estabelecidas em Acordo Coletivo, Convenção Coletiva e Decisões Judiciais quanto aos quantitativos e respectivas composições de equipes a serem escaladas.*

*A sua administração só terá êxito como instituição, quando na aplicação de sua função conforme determina a Lei, requisição, escalação, remuneração, quantitativo do quadro profissional de cada categoria, treinamentos, cursos, segurança do trabalho, medicina do trabalho e atendimento diário do trabalhador, tudo isso terá um custo operacional que será repassado ao Operador Portuário, que irá perceber que nesses anos todos, os Sindicatos e Delegacias competentes participaram do sistema portuário, a suas expensas, o que não acontece hoje.*

*Após a implementação da Lei em sua totalidade, o operador portuário, representado pelo OGMO, será responsável por todo esse custo operacional diante deste quadro...”*

**3 - Atualmente, compete a escalação da categoria ao OGMO ? Por que?**

**A (Bloco)** – *“Lei 9.719 / 98.”*

**B (Vigias)** - *“O GEMPO articulou politicamente e criou-se a 9.719, que transferiu a escala ao OGMO.”*

**C (Rodoviários)** – *“Por determinação da lei.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Atualmente compete a escalação das categorias ao OGMO porque há uma legislação específica e impositiva neste sentido. Tanto a 8.630 / 93 como a 9.719 / 98 determinam a escalação pelo Órgão Gestor.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Sim, com a saída da CODESP em 1997 (antes a escala era feita pelo sindicato). Depois, com o advento da Lei 9.719 .... a escala foi passada para o OGMO de forma negociada.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“8.630 / 93 – Diz que a escalação pertence ao OGMO, mas não tem competência para fazer.”*

**G (Consertadores)** – *“Face ao que dispõe o art. 5º da Lei nº 9719 de 27 de Novembro de 1998.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“ A escalação da categoria profissional de conferentes passou a ser realizada pelo OGMO conforme preceitua a Lei 9.719 de 27/11/1998, sendo fiscalizada pelo Sindicato, a título de colaboração, por ser uma atividade onde se pratica a multifuncionalidade das funções, sendo a escalação complexa em todos os períodos de trabalho (credenciados, planos, tally eletrônico e turmas).”*

**4 - Quais são as vantagens da atual relação com o OGMO ?**

**A (Bloco)** – *“Nenhuma, pois, anteriormente existia a APEES que desempenha o mesmo papel com absoluta competência.”*

**B (Vigias)** - *“OGMO é formado pelos operadores portuários. Não há vantagens.”*

**C (Rodoviários)** – *“Nenhuma.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Não há vantagem na relação com o OGMO, mas sim uma zona de conflito permanente.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Nada é negociado com o OGMO. As negociações são feitas com o SOPESP. Logo, não há vantagens ou desvantagens.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Todos os sindicatos continuam ensinando ao OGMO sobre as leis dos portos.”*

**G (Consertadores)** – *“ Para o nosso Sindicato nenhuma .”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“ No momento, nenhuma, temos uma estrutura administrativa igual ou superior ao OGMO, direcionada a cursos, treinamento, requisições, escalações, engajamento e conferência de remuneração do trabalhador, avaliação do serviço executado ao operador portuário, afastamento por motivo de saúde, aposentadoria, assistência social e jurídica.”*

**5 - Quais são as desvantagens da atual relação com o OGMO ?**

**A (Bloco)** – *“Interferência direta na vida dos trabalhadores, sem grande compreensão da relação do trabalho avulso e sem estrutura necessária para tal interferência.”*

**B (Vigias)** - *“O OGMO é sustentado pelos operadores portuários e pelo exposto parcial, seus funcionários temem perder o emprego quando há qualquer fato polêmico.”*

**C (Rodoviários)** – *“Dificultou a organização dos trabalhadores em seus Sindicatos.”*

**D (SINDAPORT)** – *“As desvantagens se estabelecem num conflito de defesa dos trabalhadores, que ao invés de enfrentar um operador, acaba por sua vez enfrentando uma organização de operadores, tornando-se assim um órgão que só respeita o empresário. Quem pode ter uma boa relação com seu capataz?.... Hoje reivindicamos a paridade e a participação, no Conselho de Supervisão, na diretoria Executiva. Nada mais justo porque o OGMO retira a sua sobrevivência orçamentária e financeira de um percentual do M.M.O. (movimento da Mão-de-Obra).”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Mesma resposta anterior.”*

**G (Consertadores)** – *“ Começa pela escalação executada por pessoal do OGMO, esta distante da necessidade da nossa classe na parte relacionada com a requisição e escalação dos Consertadores .”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“ O Sindicato ainda tem um custo administrativo e social, mantendo prestação de serviços e departamentos para atendimentos do seu quadro associativo como revisão de pagamentos,*



*informação do serviço por telefone, fiscalização das escalações, escalação dos planistas, escalação do sistema informatizado de conferência Tally Eletrônico, sistema de comunicação, abrigos para escalações, cortes e acréscimos de serviço, etc..”*

**6 - O OGMO vem desempenhando bem suas atribuições legais junto a categoria? Assinalar as atividades satisfatoriamente executadas.**

- (A,B,C,E,G,H) manutenção do cadastro / registro do trabalhador portuário
- (E, H ) treinamento profissional do trabalhador portuário
- (A,B,C,E,G,H) expedição de documento de identificação para os portuários
- (A,B,E,G ) remuneração dos trabalhadores portuários
- (B,E,G,H ) aplicação de normas disciplinares
- ( ) treinamento multifuncional do trabalhador portuário
- ( ) desenvolvimento de programas de realocação profissional
- ( ) programas de incentivo à antecipação de aposentadoria
- ( ) programas de incentivo ao cancelamento do registro
- (A,B,C,E,G,H) arrecadação de contribuições sociais
- ( ) zelo pelas normas de saúde, higiene e segurança

**7 - Na opinião da categoria, qual é o papel do CAP ?**

**A (Bloco)** – *“Colegiado para discussões de interesse do Porto.”*

**C (Rodoviários)** – *“Entidade a nível político.”*

**D (SINDAPORT)** – *“O CAP tem um importante papel a desempenhar principalmente em conjunto com a Autoridade Portuária (CODESP). Estabelecendo o Regimento de funcionamento do porto e fiscalizando todos os operadores privados do cais, estimulando a competitividade e promovendo o Porto.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“... O CAP discute mais problemas relacionados a tarifas e arrendamentos, questões administrativas...”*

**F (SINTRAPORT)** – *“A categoria não conhece este órgão, pois é independente.”*

**G (Consertadores)** – *“É muito importante, uma vez que neste Conselho são discutidas e aprovadas uma série de medidas relacionadas com a exploração dos Portos, assim como também baixar normas sobre o funcionamento, racionalização, uso das instalações, concorrência, atração de carga, tarifas portuárias, baixar regulamento interno, desenvolver e estudos de zoneamento dos Portos e outros.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“...O CAP é predominante um órgão opinativo, homologador, conselheiro. Tem raras funções executivas, não intervém nas relações Capital / Trabalho.”*

**8 - Na opinião da categoria, é satisfatória a atuação do CAP ? Por que ?**

**A (Bloco)** – *“Não, pela demora nas decisões devido a falta de igualdade de condições entre capital x trabalho..”*

**B (Vigias)** - *“Não! Por sua formação.”*

**C (Rodoviários)** – *“Não. Questões de interesse do porto, da cidade tipo Portaria 94 / 95, não houve o cuidado que o assunto exigia.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Apesar dos trabalhadores participarem ativamente no CAP, representando o “Bloco dos Trabalhadores”, é ainda insatisfatória devido a falta de atuação e pulso nas questões abordadas. Ainda nos parece que esta “instituição-CAP”, criada pela Lei 8.630 / 93, ainda esbarra nos interesses particulares de grupos que não utilizam o CAP para o desenvolvimento do porto, mas sim, para lucrar por seus interesses.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Indiferente.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Não disse para que veio na atual modernização portuária.”*

**G (Consertadores)** – *“Precisa de mais atuação para o elenco de atribuições que lhe são conferidas, devendo ser publicados na imprensa seus posicionamentos.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Dentro de suas competências, a atuação do CAP é satisfatória. Não pode ser considerada satisfatória relativamente a sua composição legal (Art. 31 da Lei nº 8.630 / 93), pois os trabalhadores são minoria no CAP. Portanto, os grupos econômicos (Bloco dos Operadores Portuários e Bloco dos usuários do Porto) e o Bloco governamental*

*são sempre maioria de votos no CAP e conseqüentemente prevalecem seus interesses e conveniência nas decisões."*

**9 - O Sindicato acompanha as decisões do CAP ?**

**A (Bloco)** – *"Sim."*

**B (Vigias)** - *"Sim."*

**C (Rodoviários)** – *"Sim. Através das informações da intersindical."*

**D (SINDAPORT)** – *"O Sindicato acompanha porque tem membros naquele Conselho."*

**E (SINDOGEESP)** - *"Sim, por seu diretor presidente (suplente do bloco)."*

**F (SINTRAPORT)** – *"Não."*

**G (Consertadores)** – *"São pouco divulgadas."*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *"O Sindicato acompanha as decisões do CAP, através de representantes do Bloco dos Trabalhadores avulsos .... que comunica ao Sindicato dos Conferentes de carga e Descarga do Porto de Santos é a intersindical, as matérias discutidas e decididas nas reuniões do CAP,..."*

**10 - O Sindicato participa ativamente do Bloco dos Trabalhadores Portuários do CAP ?**

**A (Bloco)** – *"Sim, sou membro titular."*

**B (Vigias)** - *"Sim."*

**C (Rodoviários)** – *"Sim, com a bancada dos trabalhadores."*

**D (SINDAPORT)** – *“O Sindicato participa ativamente do bloco de Trabalhadores do CAP, participando e integrando internamente algumas Comissões.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Sim, há um membro”* (no bloco)

**F (SINTRAPORT)** – *“Sim, com total inferioridade. Voto vencido perante suas decisões, pois o Governo investe nos operadores portuários.”*

**G (Consertadores)** – *“Sim, através do nosso representante recentemente empossado.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“O Sindicato participa do bloco dos Trabalhadores Portuários e avulsos do CAP, já que um conferente de carga e descarga do Porto de Santos é representante suplente do referido Bloco.”*

#### **11 - É adequado o atual sistema de escalação da categoria ?**

**A (Bloco)** – *“Rodízio numérico, como prevê a Lei..”*

**B (Vigias)** - *“Para o momento, sim!.”*

**C (Rodoviários)** – *“Sim.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Em nosso caso, da categoria em si sofrer a escalação pelo OGMO, não tem provocado conflitos, dado termos em convenção pactuado o sistema de escalação decidido em assembléia da categoria.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Sim, não foi alterado com a passagem pelo OGMO. Permanece o sistema de rodízio desde o vínculo empregatício com a CODESP. Nada mudou.”*

**G (Consertadores)** – *“Não, precisa haver um maior interesse nos horários da realização dos pedidos de trabalho no Porto.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Sim, o sistema de escalação da categoria tem aproximadamente 68 anos, sendo alterado e aprimorado ao longo desses anos periodicamente, atendendo sempre à movimentação sazonal do serviço no porto, sendo as mudanças do regulamento de escalação efetuadas com a participação da categoria, visando a melhor distribuição de oportunidades a todos.”*

**12 - A categoria tem recebido treinamento multifuncional ? De quem ?**

**A (Bloco)** – *“Não.”*

**B (Vigias)** - *“Não.”*

**C (Rodoviários)** – *“ A nível da categoria, não.”*

**D (SINDAPORT)** – *“A multifuncionalidade não depende só do treinamento, mas principalmente de um acordo que estabeleça critérios e sistemas de migração funcional entre as categorias.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“O Sindicato implantou internamente por haver duas categorias diferentes (operador de guindaste e operador de empilhadeira). Dentro da categoria, há trabalho multifuncional ... Isso já ocorria na CODESP. O treinamento atual é mais em função dos equipamentos modernos.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Apenas para curso do 1º Grau.”*

**G (Consertadores)** – *“Não...”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Não, a multifuncionalidade para a categoria profissional já é exercida dentro de várias funções e os cursos de atualização são realizados no Sindicato e promovidos pela Diretoria de Portos e Costas – DPC – Programa de Ensino Profissional Marítimo do OGM0.”*

**13 - Qual é o posicionamento da categoria quanto à multifuncionalidade do trabalho portuário ?**

**A (Bloco)** – *“Respeitado. O mercado de trabalho de cada categoria pode ser bom para o futuro.”*

**B (Vigias)** - *“Não existe até o momento.”*

**C (Rodoviários)** – *“Somente com a diminuição do atual quadro de trabalhadores avulsos.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Continuando, a multifuncionalidade ainda é tabu no Porto de Santos. Antes de abirmos esta questão teremos outras questões que são preliminares.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Deve ser bem discutido entre os sindicatos e o OGMO. É uma tendência do futuro, baseada na Lei 8.630 / 93. No momento, não há condições de discutir isto.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“... multifuncionalidade é retrocesso.”*

**G (Consertadores)** – *“Julgamos ser importante desde que conte com a efetiva participação dos Sindicatos e demais órgãos envolvidos no sistema portuário.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Nós não aceitamos a multifuncionalidade de outras categorias ou para outras categorias profissionais, em nossa atividade de conferentes de carga e descarga, o conferente será selecionado em prova de habilitação, exigindo uma série de quesitos..., todos os conferentes que fizeram parte do nosso quadro associativo foram concursados...Em nossa atividade, já exercemos a multifuncionalidade das seguintes funções, os conferentes, quando habilitados é mediante prévia inscrição neste OGMO/Santos, poderão exercer as funções de Conferente*

*Chefe, Conferente Supervisor, chefe de operações, Conferente Chefe Ajudante, Conferente supervisor ajudante de operações, Conferente de documentação, Conferente de Controle, Conferente de manifesto, Conferente de plano, Conferente de Guia, ..."*

**14 - Qual é o posicionamento da categoria quanto à vinculação empregatícia a prazo indeterminado, prevista em lei ? Está vinculação é recomendada pelo Sindicato a seus membros ?**

**A (Bloco)** – *"Nossa tradição é de avulso. O Sindicato sempre recomendará contra o vínculo."*

**B (Vigias)** - *"Até o momento não ocorreu. Todos têm conhecimento. Há excesso de trabalhadores pela mão-de-obra requisitada....."*

**C (Rodoviários)** – *"Entendemos que em determinadas categorias, é totalmente viável, dentro do que manda a Lei, recomendamos."*

**D (SINDAPORT)** – *"É uma discussão nova, e, por isso deve ser bem estudada. A categoria no passado já foi vinculada com a estatal do porto. O vínculo hoje seria com um empregador privado. No mínimo temos desconfiança; antes éramos vinculados. A lei decidiu nos avulsalizar. Agora vem o retorno do conceito da vinculação. Para concluir, um bom acordo com toda a categoria e não com alguns trabalhadores isolados, talvez fosse bem aceito."*

**E (SINDOGEESP)** - *"... Há trabalhadores vinculados, que estão empregados pelos operadores portuários por tempo indeterminado, e os avulsos. A maioria dos vínculos foi feito diretamente pelos trabalhadores junto aos operadores*



*portuários. O dissídio coletivo fala de avulsos e vinculados, tratando os dois igualmente.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Cria o trabalho escravo e sem alternativa para o trabalhador, pois não há fiscalização competente na relação capital e trabalho.”*

**G (Consertadores)** – *“Somos contrários, não recomendamos, uma vez que tranqüilamente o trabalhador com vínculo, para permanecer nesta situação normalmente afasta-se do Sindicato, passando a receber outras orientações empresariais, conflitando com os interesses legais da categoria.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“A categoria não é favorável e está sendo orientada pelo Sindicato a não ser vinculada porque nas propostas recebidas até o momento, o operador portuário reduz drasticamente o salário do conferente em consequência disso, a média mensal chega a casos de redução de até 60%.”*

**15 - O Sindicato tem conhecimento da figura da Comissão Paritária dentro do OGMO ?**

**A (Bloco)** – *“Sim, temos inclusive um membro na Comissão.”*

**B (Vigias)** - *“Sim.”*

**C (Rodoviários)** – *“Sim.”*

**D (SINDAPORT)** – *“O Sindicato tem conhecimento, assim como tem representante designado na Comissão Paritária do OGMO.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Sim e há trabalhadores que participam da Comissão Paritária.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Sim: uma comissão com maioria de votos nos operadores, os trabalhadores tem voto vencido.”*

**G (Consertadores)** – *“Sim.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Sim.”*

**16 - O Sindicato ou seus membros já recorreram à Comissão Paritária ?**

**A (Bloco)** – *“Não.”*

**B (Vigias)** - *“Sim.”*

**C (Rodoviários)** – *“Sim.”*

**D (SINDAPORT)** – *“O Sindicato já recorreu à Comissão Paritária contra punição a trabalhadores, imputado pelo OGMO.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Sim.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Sim.”*

**G (Consertadores)** – *“Temos o nosso representante, que procura defender os interesses dos trabalhadores de forma justa.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Sim, porém ainda não foi atendido, a Comissão Paritária nas suas diretrizes não observa o artigo 2 – OBJETIVO, que é solucionar litígios decorrentes da aplicação das normas ...”*

**17 - A Comissão Paritária do OGMO vem funcionamento bem ?**

**A (Bloco)** – *“Não.”*

**B (Vigias)** - *“Negativo.”*

**C (Rodoviários)** – *“Em parte, falta assiduidade de seus membros.”*

**D (SINDAPORT)** – *“A Comissão Paritária não vem funcionando bem, pois se limita a debater e aplicar penalidades aos trabalhadores. A Comissão Paritária tem outras atividades definidas em lei que os empresários se negam a discutir.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Mais ou menos. Na Comissão Paritária, há empregados e empregadores, cada um com seu interesse próprio. O OGMO ainda peca na fiscalização do trabalho. O Sindicato antecipa o trabalho do OGMO e tem resolvido conflitos entre trabalhadores e operadores portuários no local de trabalho.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Não.”*

**G (Consertadores)** – *“Não podemos opinar em razão do mandado iniciado em 01 / 10 / 00, apesar que tem tudo para funcionar a contento.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Não. O principal obstáculo tem sido a dificuldade em conseguir o quorum necessário para a realização de sessões de relatório e julgamento de processos. O setor de sindicância do OGMO também não tem funcionado a contento, quando acionado pela Comissão Paritária, funcionando bem somente nas medidas disciplinares...”*

**18 - Existe algum estudo interno sobre o percentual de adesão de membros da categoria a um Plano de Desligamento Voluntário ?**

**A (Bloco)** – *“80 % (apenas como garantia futura).”*

**B (Vigias)** - *“Há um engodo.”*

**C (Rodoviários)** – *“Provavelmente 40 %.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Existe um estudo do OGMO para uma adesão a um Plano de Desligamento Voluntário..”*

**E (SINDOGEESP)** - *"Destá categoria, não."*

**F (SINTRAPORT)** - *"Não."*

**G (Consertadores)** - *"Na verdade existe muita conversa, mas de prático nada, temos mais de 4.000 trabalhadores avulsos, que tiveram seus pedidos de indenização deferidos pelo OGMO em 1998 e até 03 / 2001 nada ...."*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** - *"Se o plano de desligamento fosse levado a sério, nós teríamos atualmente, dependendo do valor a ser estipulado de 30% a 40% de adesões do quadro associativo."*

#### **19 - Quais são os objetivos atuais do Sindicato ?**

**A (Bloco)** - *"Lutar pelo trabalho e pela melhoria das condições de trabalho."*

**B (Vigias)** - *"respeitar a dignidade do associado. Econômica e social."*

**C (Rodoviários)** - *"Manter o mercado de trabalho."*

**D (SINDAPORT)** - *"Os objetivos atuais do Sindicato estão voltados à manutenção do emprego e a convenção coletiva de trabalho."*

**E (SINDOGEESP)** - *"Faz o papel de representante do trabalhador entre o capital e o trabalho. Com a Lei 8.630 / 93. complexa, o trabalhador nunca foi avulso e hoje ainda está engatinhando como avulso. A importância de muitas vantagens dadas pela CODESP, como vale-refeição, foram implantadas dentro do dissídio coletivo..."*

**F (SINTRAPORT)** - *"Ser respeitado pelos operadores portuários e atuar pela melhoria da categoria."*

**G (Consertadores)** - *"É uma situação difícil, em razão da modernização, temos fé em solução favorável do processo judicial em fase final de tramitação,*

*prevendo o nosso retorno ao terminal marítimo da COSIPA, assim como também exigir da fiscalização do Ministério do Trabalho, Órgão Gestor de Mão-de-Obra, a fiel execução da legislação e maneira de proibir o ingresso de pessoas estranhas à nossa atividade profissional dentro das instalações portuárias na área do Porto Organizado, conforme está definido no parágrafo 1º do artigo 1º da Lei 8630 / 93.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Manter o mercado de trabalho da categoria profissional.”*

**20 - Quais são as perspectivas futuras da categoria dentro do novo modelo portuário ?**

**A (Bloco)** – *“Não são boas, mas continuamos na luta.”*

**B (Vigias)** - *“Sombrias, estamos aguardando novas trapalhadas do Governo.”*

**C (Rodoviários)** – *“Além de manter o mercado de trabalho, poder participar de algum curso específico da Categoria.”*

**D (SINDAPORT)** – *“A categoria tem mercado de trabalho, basta ter reconhecimento dentro do novo modelo portuário.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“O Sindicato já firmou vários acordos com operadores portuários referentes à mão-de-obra avulsa que, no entendimento do Sindicato, é mais viável do que vínculo empregatício (mais flexibilidade).”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Sem perspectivas.”*

**G (Consertadores)** – *“Preocupa-nos, à medida em que observamos o difícil cumprimento da legislação, convenções ou acordo, mas não nos atemoriza, precisamos cobrar a realização de cursos para reciclagem e manter e ampliar o*

*nosso espaço profissional, especializando-se com os novos métodos de movimentação de carga no Porto de Santos e Terminais Privativos.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Ter uma categoria preparada tecnicamente, para poder prestar um serviço informatizado confiável, adequando assim o conferente à modernidade portuária.”*

**21 - O Sindicato vem buscando soluções profissionais alternativas para a categoria ?**

**A (Bloco)** – *“Temos intenção ainda para este ano.”*

**B (Vigias)** - *“Sim. Soluções profissionais adequadas à experiência acumulada em mais de 50 anos de existência do sindicato.”*

**C (Rodoviários)** – *“Não, entendemos que o OGMO foi criado para apresentar estas alternativas.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Entendemos que como portuários a alternativa da categoria é o próprio porto, desde que respeitado o CADASTRO e o REGISTRO dos trabalhadores e suas habilitações .”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Não, ainda não há um plano referente a isto. A idade da categoria é baixa.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Dentro das possibilidades.”*

**G (Consertadores)** – *“Sim.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Soluções alternativas não, mas sim a modernização da conferência como o “sistema de conferência informatizada do Tally Eletrônico”, cursos internos de atualização buscando assim o*

*aprimoramento e adequação do conferente nas novas formas de operações portuárias.”*

**22 - O Sindicato vem promovendo cursos ou programas de requalificação profissional para a categoria ?**

**A (Bloco)** – *“Estamos buscando junto à Federação (FAT).”*

**B (Vigias)** - *“De todo o montante de mão-de-obra da atividade portuária é arrecadado 2,5 % que é repassado à D.P.C. (Diretoria de Portos e Costas da Marinha de Guerra); o trabalhador portuário é alijado dos benefícios que essa verba poderia proporcionar devido ao desvio de finalidade do dinheiro.”*

**C (Rodoviários)** – *“Não. Isto é atribuição do OGMO – está na Lei.”*

**D (SINDAPORT)** – *“O Sindicato estimula os trabalhadores a participarem de cursos ou programas de requalificação.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Não, compete ao OGMO.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Não.”*

**G (Consertadores)** – *“Não.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Sim, o Sindicato vem promovendo cursos de atualização na conferência adequando, assim, o trabalhador às novas técnicas de operações.”*

**23 - O atual quadro da categoria é adequado ?**

**A (Bloco)** – *“Sim (talvez melhorasse se pudéssemos reduzir o nº de cadastrados).”*

**B (Vigias)** - *"...os operadores visando o aumento de lucros diminuíram drasticamente a oferta de postos de trabalho sem a contrapartida da propalada modernização e diminuição do "Custo Brasil"..."*

**C (Rodoviários)** - *"Para o mercado de trabalho atual. Sim, é adequado."*

**D (SINDAPORT)** - *"O atual quadro das categorias está bem dimensionado."*

**E (SINDOGEESP)** - *"Sim. Houve desligamentos por aposentadoria. O quadro está um pouco abaixo do necessário, mas o trabalho no porto reduziu muito."*

**F (SINTRAPORT)** - *"Não."*

**G (Consertadores)** - *"É."*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** - *"Não, porque os serviços requisitados não são suficientes para que todos trabalhem."*

**24 - Caso o Sindicato considere "inchado" o quadro atual, quais seriam as soluções recomendadas para alcançar um número ideal de trabalhadores ?**

**A (Bloco)** - *"- Plano de Desligamento Voluntário.*

*- Facilitação na Aposentadoria Especial."*

**B (Vigias)** - *"A oferta de trabalho é sazonal, depende de períodos de safra e entresafra agrícola, atividade industrial vinculada a planos econômicos, variação cambial, etc.. Falar em um quadro inchado seria como poder antever um período bastante longo de movimentação de cargas estabilizado em um patamar fixo..."*

**C (Rodoviários)** - *"Não é o caso da nossa categoria."*



**D (SINDAPORT)** – *“O Sindicato não considera inchado o quadro. Recomendamos a Resolução 137 da O.I.T. (sancionada pelo governo brasileiro) e a Recomendação 145 (O.I.T.) como proposta de transição universal ao setor portuário.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Não é o caso.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“O desrespeito é o nosso maior problema como categoria e entidade.”*

**G (Consertadores)** – *“Prejudicada, uma vez que o quadro é adequado.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Hoje o Sindicato conta com força laboral de 305 registrados, 78 cadastrados (força supletiva) e 63 aposentados retornados que formam o total de 445 trabalhadores.”*

**25 - Em média, quantas horas mensais a categoria vem trabalhando ?**

**A (Bloco)** – *“15 períodos mês.”*

**B (Vigias)** - *“Esta pergunta não está formulada adequadamente. Como exposto na resposta anterior, a oferta de trabalho é sazonal.”*

**C (Rodoviários)** – *“Atualmente de 10 a 12 períodos, de 06:00 horas de trabalho.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Em média de 100 a 120 horas.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“20 períodos de 6 horas por mês por trabalhador.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“12 horas.”*

**G (Consertadores)** – *“É muito oscilante, tem meses com 60 a 90 hs. e outros meses, nas ocasiões das exportações de safra agrícola, esta média eleva-se de 150 a 200 horas.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“135 horas mensais, quando cada trabalhador deveria trabalhar, no mínimo, 180 horas mensais.”*

**26 - Qual é a idade média da categoria ?**

**A (Bloco)** – *“ +- 40.”*

**B (Vigias)** - *“42 anos..”*

**C (Rodoviários)** – *“... 43 anos.”*

**D (SINDAPORT)** – *“... 30 anos.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“... 30 anos.”*

**F (SINTRAPORT)** – *“30 anos.”*

**G (Consertadores)** – *“38 anos.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“56 anos.”*

**27 - Qual é a importância do Porto de Santos na economia nacional ?**

**A (Bloco)** – *“A importância é medida pela sua capacidade de movimentação / localização, portanto é de grande importância.”*

**B (Vigias)** - *“Imensa. O Porto de Santos é o termômetro da atividade agro-industrial brasileira.”*

**C (Rodoviários)** – *“A importância do Porto se dá pela sua proximidade com a cidade de São Paulo, maior centro comercial do País.”*

**D (SINDAPORT)** – *“A importância do Porto de Santos se dá no item do Comércio Exterior, movimentando 60% da economia transacionada entre os países do mundo com o Brasil.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Tudo. A cidade, as autoridades e representantes da Câmara devem olhar com mais carinho o porto. O porto depende da cidade (infra-estrutura) e a cidade depende do porto (recursos financeiros).”*

**F (SINTRAPORT)** – *“É a base de tudo.”*

**G (Consertadores)** – *“A melhor, desde que as autoridades competentes desenvolvam uma política portuária voltada ao porto de Santos...”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Santos é o porto da indústria, da agroindústria do Estado de São Paulo e de grande parte das regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e países da área do Mercosul, ou seja, a parte mais próspera do sub-continente. Com os investimentos e logística necessários, Santos pode garantir a posição de hub-port (porto concentrador) para a região sudeste do Brasil e de todo o cone sul... O modelo de privatização do porto de Santos permite oportunidade de negócios nas áreas de operação portuária, obras no porto, arrendamento de áreas, equipamentos portuários, contêineres e pólos industriais. Cresceu a movimentação e a produtividade...”*

**28 - A categoria acredita que portos vizinhos possam “roubar” cargas anteriormente destinadas a Santos para si ?**

**A (Bloco)** – *“Não.”*

**B (Vigias)** - *“Essa tentativa é uma constante na história do Porto de Santos, mas apesar de todas as manobras governamentais, através de legislações e estapafúrdias e incentivo à guerra fiscal, a infra-estrutura do Porto de Santos, acumulada em mais de um século, tem se mostrado na prática desvantajosa para exportadores e importadores.”*

**C (Rodoviários)** – *“Sim, mais por decisões políticas do que por ineficiência do Porto.”*

**D (SINDAPORT)** – *“Não acreditávamos, porém temos hoje uma preocupação neste sentido. A força da movimentação do Porto de Santos vem sendo ameaçada por “incentivos” fiscais vergonhosos. Aliás, a própria lei (8.630 / 93) trouxe como ingrediente a competição entre os portos.”*

**E (SINDOGEESP)** - *“Não se pode falar em roubar cargas porque o Porto de Santos, devido à quantidade de berços e o trabalho com todos os tipos de carga, é o maior da América Latina...”*

**F (SINTRAPORT)** – *“Não.”*

**G (Consertadores)** – *“Sim.”*

**H (Conferentes de Carga e Descarga)** – *“Sim, por intransigência dos OPERADORES PORTUÁRIOS e de alguns Sindicatos que desde a implementação da lei, não conseguiram realizar nenhum Acordo ou Convenção Coletiva de Trabalho.”*

**29 - Após a implementação da Lei 8.630 / 93, o serviço da categoria :**

(                    ) aumentou

(A,B,C,D,F,G,H) diminuiu

(E                    ) permaneceu inalterado

#### 4.1.2 - Análise das Respostas ao Questionário

Uma breve análise das respostas emitidas pelos entrevistados permite concluir pelos seguintes pontos principais acerca do posicionamento sindical atual das categorias colaboradoras:

- Quando questionados acerca da Lei nº 8.630 / 93, os sindicatos focalizam principalmente as mudanças de relações trabalhistas introduzidas, não se atendo aos demais conceitos, com espectro muito mais abrangente. De uma forma geral, os sindicatos se ressentem da abolição legal de antigas práticas ou procedimentos que se mantinham vivas havia décadas no porto.
- O OGMO é visto, equivocadamente, por muitos como um substituto do sindicato. Os sindicatos devem continuar suas lutas por interesses das categorias e negociar livremente junto aos Sindicatos Patronais, pois ao OGMO compete apenas a função de cumprir e executar os termos constantes da legislação, Acordos e Convenções Coletivas.
- A Lei nº 9.719 / 98 teve um papel fundamental nas relações trabalhistas portuárias, transferindo efetivamente a escalação de muitas categorias para o OGMO.
- Muitos sindicatos vêm com ceticismo a figura do OGMO, não reconhecendo sua utilidade, não se identificando com seus

interesses e nem se aproximando de seus propósitos. O OGMO é visto como representante dos operadores portuários.

- Os sindicatos alegam ter sofrido perdas financeiras com o efetivo funcionamento do OGMO, que passou a recolher um percentual sobre o montante de mão-de-obra (MMO).
- De uma forma geral, os sindicatos aprovam as atividades administrativas e burocráticas desempenhadas pelo OGMO (manutenção de cadastro/registo, expedição de documentos, remuneração e arrecadação de contribuições sociais). No entanto, as atividades e programas para a formação e requalificação profissional, aplicação de normas de saúde, segurança e higiene não são satisfatoriamente geridas pelo OGMO.
- O CAP é majoritariamente visto como um fórum que discute problemas gerais do porto. Apesar de os trabalhadores começarem a ter consciência de sua importância para a atividade, esta entidade não é relacionada à discussão de relações entre capital e trabalho. Sua atuação tem sido vista como restrita na qual prevalecem os interesses próprios de grupos econômicos dominantes ou governamentais.
- Apesar de não se mostrarem muito engajados em promover discussões ou participar de resoluções do CAP, os sindicatos enfatizam que o acompanhamento das decisões, através de seus membros no Bloco dos Trabalhadores, é ativo.

- O sistema de escalação repassado ao OGMO, garantido por acordos ou convenções coletivas, é o mesmo anteriormente vigente. Verifica-se que a mudança deu-se apenas quanto a quem escala, havendo sido mantidos critérios anteriores. No entanto, muitos sindicatos fiscalizam o processo de escalação conduzido pelo OGMO.
- O treinamento multifuncional, nos termos da legislação, não tem sido ministrado aos trabalhadores. Os sindicatos têm recebido apenas cursos básicos (ensino fundamental) e cursos internos de atualização. Não obstante, observa-se que em alguns sindicatos já vigoram, internamente, princípios de multifuncionalidade.
- A multifuncionalidade não é totalmente descartada pelos sindicatos, desde que bem discutida antes de sua implantação. Todavia, os conferentes de carga, único grupo selecionado por concurso com diversas exigências, não concordam com a migração de outras categorias para sua atividade (a lei não diferencia os conferentes dentre os trabalhadores portuários polivalentes). Entre outras categorias, manifesta-se a necessidade da redução do quadro de avulsos antes da introdução do conceito multifuncional.
- Os sindicatos vêm com restrição o vínculo empregatício a prazo indeterminado, aplicado sem problemas para algumas categorias. Observa-se a existência de sindicatos que temem pelo afastamento sindical do empregado contratado.

- A Comissão Paritária do OGMO é conhecida por todos, muitos dos quais já recorreram a esta instância. No entanto, os sindicatos se ressentem de seu funcionamento satisfatório, posto que cada parte defende seus próprios interesses e falta quorum para algumas decisões.
- Não há um estudo interno definitivo, apenas estimativas, sobre o percentual de adesão a um futuro Plano de Desligamento Voluntário.
- Os objetivos sindicais das categorias portuárias, à semelhança das demais classes, luta por melhores condições de trabalho para seus associados. Observa-se que, em um novo papel sindical no qual todos os trabalhadores foram transformados em avulsos, o SINDOGEESP obteve benefícios para a categoria.
- Os sindicatos não têm uma visão otimista acerca do futuro profissional de seus sócios. Enquanto alguns sindicatos prendem-se a antigas práticas, aguardando decisões governamentais sobre a atividade, outros, independentemente de decisões superiores, preocupam-se com a preparação técnica para a melhoria de sua condição profissional.
- Não se observa a preocupação sindical atual quanto ao alargamento do campo de atuação de seus associados. No entanto, alguns sindicatos já promovem cursos internos de atualização, possibilitando melhores condições profissionais ou alternativas futuras.



- O OGMO não tem cumprido sua atribuição legal de promover cursos ou programas de requalificação profissional, na opinião dos sindicatos.
- Os sindicatos dividem-se quanto à adequação do quadro da categoria. De uma forma geral, aqueles sindicatos nos quais a média de trabalho dos associados é alta, acham que o quadro atual está bem dimensionado. À medida que a média de trabalho diminui, observa-se que os sindicatos passam a considerar o quadro excessivo. Também foi constatado que esses sindicatos menores trabalham um maior número de horas mensais.
- A faixa média de idade dos associados revela que o esvaziamento natural (aposentadoria ou óbito) está distante para a maioria das categorias, que apresentam associados maduros. Desta forma, deve-se buscar soluções de curto prazo para melhor adequar o contingente portuário disponível.
- Todos os sindicatos mostram-se conscientes da importância econômica do Porto de Santos para o país. Todavia, algumas entidades majoram essa importância, acreditando que 60% da economia é movimentada através desse porto.
- Os sindicatos também se dividem quanto ao receio de que outros portos possam roubar carga de Santos. Algumas entidades, que se diziam descrentes, começam a considerar esta possibilidade citando a guerra de incentivos fiscais.

- O serviço da maioria das categorias diminuiu após a Lei de Modernização dos Portos, permanecendo inalterado apenas para o SINDOGEESP. Desta forma, conclui-se que as mudanças introduzidas pela lei vêm atingindo seu objetivo de enxugar a máquina portuária.

#### **4.2 - Indicadores Positivos da Modernização Portuária**

Efetivamente, a Lei nº 8.630 / 93, em conjunto com formulação jurídica complementar, propiciou, entre outros benefícios :

- a instituição de um ambiente concorrencial entre e dentro de portos brasileiros;
- a aplicação de vultosos recursos privados na modernização das instalações portuárias;
- a redução e flexibilização das tarifas portuárias;
- o aumento de produtividade e eficiência operacional no setor portuário.

Adicionalmente, as mudanças estruturais outorgadas pela legislação ainda introduziram, no setor portuário, conceitos de descentralização, autofinanciamento administrativo, desvinculação sindical dos trabalhadores, entre outros.

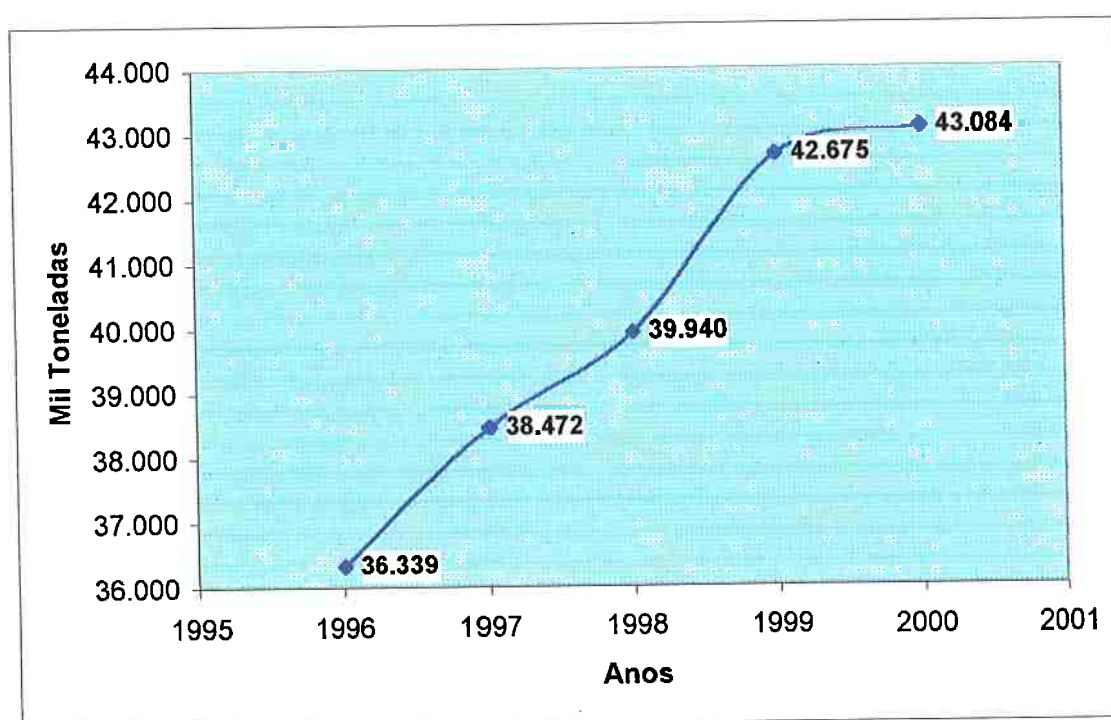
Conforme anteriormente apontado, em Santos, as novas entidades previstas em lei encontram-se instituídas, as operações portuárias

foram totalmente transferidas à iniciativa privada, áreas dentro do porto organizado arrendadas e terminais privativos já operam cargas de terceiros, atendendo, entre outros, a alguns objetivos das modificações pretendidas.

De uma forma geral, a CODESP, na qualidade de Autoridade Portuária, vem se adaptando ao novo modelo instituído por lei. Mesmo que tenha retardado algumas mudanças, a CODESP finalmente desincumbiu-se da condição de operadora portuária e promoveu programas de arrendamentos (PROAPS), sinalizando uma nova estratégia de atuação restrita à Autoridade Portuária. No entanto, uma possível ingerência político-partidária em seu comando conflita com seu novo papel empresarial, sendo publicamente questionada sobre a adoção de medidas que privilegiariam ou protegeriam determinados grupos que exploram o porto (por exemplo, a oferta de facilidades, omissão de fiscalização ou até mesmo o acesso a informações).

A reorganização do sistema portuário, potencializada pela transferência das operações para o setor privado, produziu alguns resultados favoráveis. Em Santos, pode-se dizer que a referida reorganização é parcial, posto que suas instalações ainda carecem de uma melhor qualificação e adequação do quadro de trabalhadores portuários e não sofreram melhorias significativas em sua infra-estrutura marítima (maior dragagem do canal de acesso, por exemplo) e rodoferroviária (melhores acessos rodoviários e maior integração a malhas ferroviárias). Todavia, todas as modificações introduzidas no complexo portuário santista refletiram em um melhor desempenho operacional, revelado por diversos indicadores, entre os quais:

- Aumento da movimentação física anual - A Figura 4.1 permite observar um crescimento anual da movimentação de carga total, mais acentuado entre 1996 / 1997 e entre 1998 / 1999. Independentemente de eventuais oscilações mercadológicas, não abrangidas neste trabalho, o Porto de Santos continua a atrair cargas para si.



**Figura 4.1 - Movimentação Física Anual do Porto de Santos**  
Fonte: CODESP

- Maior Produtividade - Os índices de produtividade no Porto de Santos vêm aumentando consideravelmente, conforme demonstra a Tabela 4.1. A entrada de capital privado no porto permitiu vultosos investimentos em equipamentos que conferem maior velocidade à movimentação de cargas de diversas naturezas. A análise da Tabela 4.1 possibilita verificar que as cargas manipuladas em locais onde houve a efetiva aplicação de capital privado, tais

como granel sólido (açúcar) e contêineres (armazéns 29 a 39), apresentam níveis de serviço superiores aos demais itens.

**Tabela 4.1 - Produtividade Operacional no Porto de Santos (96 / 99)**

LOCAL	Natureza da Carga	PRODUTIVIDADE T/navio x dia			
		1996	1997	1998	1999
Alemoa	Granel Líquido	7.960	8.300	9.624	9.251
Ilha Barnabé	Granel Líquido	1.900	2.761	3.677	3.687
Saboó	Granel Líquido (sucos)	3.480	4.035	3.279	5.272
	Granel Sólido	1.170	1.857	1.573	2.130
	Contêineres	3.610	4.428	5.636	4.539
	Contêineres (Ro/Ro)	3.200	4.234	5.257	4.107
	Carga Geral (Ro/Ro)	1.850	2.034	2.608	1.847
Valongo ao Arm. 12	Carga Geral	530	625	697	797
Arm.12-A ao Arm. 23	Carga Geral	550	693	944	1.536
	Contêineres	3.180	3.348	5.289	5.638
	Granel Sólido (sal)	2.020	2.404	2.279	4.089
	Granel Sólido (açúcar)	1.470	3.317	6.167	10.587
	Granel Sólido (trigo)	1.120	1.449	1.816	1.873
Frigorífico ao Mortona	Carga Geral	550	697	849	1.050
Arm. 29 ao Arm. 35	Carga Geral	745	1.071	1.156	1.152
	Carga Geral (Ro/Ro)	2.510	3.234	2.868	3.122
	Contêineres (Ro/Ro)	2.750	3.844	4.090	5.383
	Contêineres (porta-cont)	3.300	3.775	4.777	4.693
	Contêineres (conv.)	1.640	2.428	2.678	2.399
Ferry Boat ao Arm. 39	Granel Sólido (diversos)	4.550	6.839	5.904	7.194
	Contêineres	4.490	5.351	9.134	9.106
TECON	Contêineres	4.500	5.654	6.830	9.436
TEFER	Granel Sólido (diversos)	3.100	3.215	2.962	3.401

Fonte : Sistema de Informações Operacionais - CODESP

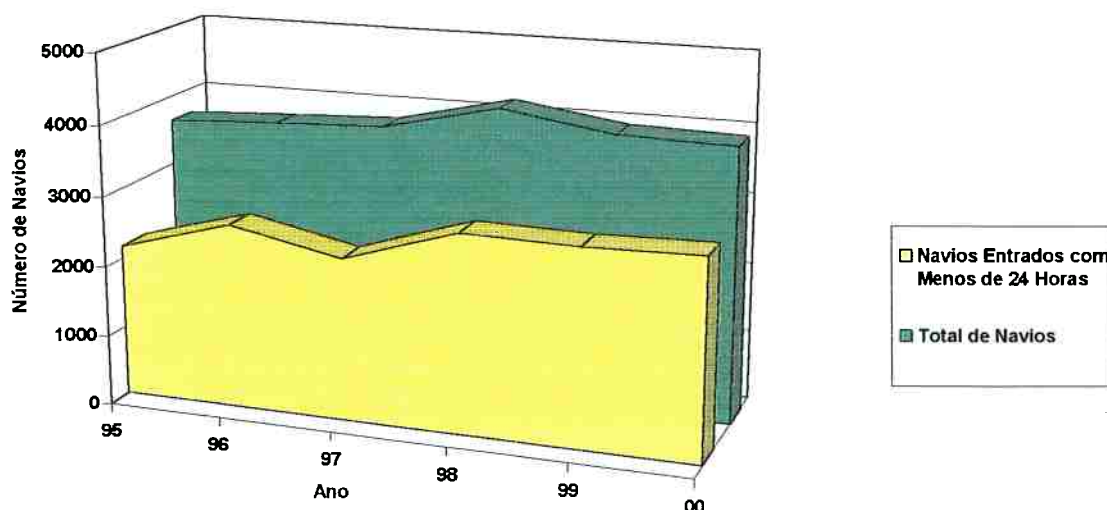
Ademais, na Tabela 4.2, o GEIPOT ainda aponta indicadores operacionais adicionais para o caso específico de contêineres movimentados no TECON (administrado pelo consórcio Santos Brasil, formado pela Multiterminais, Banco Opportunity e *Hamburg Port Consulting*) e T-37 (pertencente à empresa Libra Terminais), revelando melhorias consideráveis em seu desempenho. Recordar-se que uma maior produtividade resulta em menores tempos de estadia no porto, tendendo a reduzir os preços de fretes e despesas dos armadores.

**Tabela 4.2 – Evolução da Produtividade / Eficiência para Contêineres no Porto de Santos**

INDICE	UNIDADE	TERMINAL	1997	1999	VARIAÇÃO
Produtividade	Contêineres / terno hora	TECON	15,8	22,2	40 %
		T-37 (Libra)	13,9	20,8	50 %
Tempo de Espera	Horas / navio	TECON	21,6	7,1	(67 %)
		T-37 (Libra)	7,4	4,9	(34 %)
Atendimento Pronto de Navios	(% ) do total de navios	TECON	45,7	82,0	80 %
		T-37 (Libra)	84,7	92,0	9 %
Rendimento Operacional	Toneladas / navio dia	TECON	4.270	6.447	51 %
		T-37 (Libra)	4.447	5.100	14 %

Fonte : GEIPOP: Portos para um Novo Milênio, Brasília, 2.000, p. 14

- Menor Tempo de Espera de Navios para Atracação - Nos últimos cinco anos, o número de navios que entraram no Porto de Santos com menos de 24 horas de tempo de espera aumentou consideravelmente, respondendo por cerca de 60% em 1995 e de 73% em 2.000, conforme ilustra a Figura 4.2.



**Figura 4.2 – Evolução da Entrada Anual de Navios no Porto de Santos com Tempo de Espera Inferior a 24 Horas (95/00)**

Fonte: CODESP

Outro indicador positivo é que o número de navios com tempo de espera superior a 24 horas para atracação tem, cada vez menos, sua entrada condicionada a causas inerentes do porto (podem ser atribuídas à disponibilidade de carga e liberação de documentos, por exemplo), conforme revela a Tabela 4.3. A Tabela 4.2, anteriormente mostrada também registra a variação positiva dos porta-contêineres prontamente atendidos no TECON e T-37.

**Tabela 4.3 - Quadro Indicativo dos Navios Atracados com Espera Atribuída a Causas Relacionadas ao Porto de Santos (95 / 00).**

	Navios com Espera entre 24 e 48 Horas		Navios com Espera entre 48 e 72 Horas		Navios com Espera Superior a 72 Horas	
	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem	Número	Porcentagem
<b>1995</b>	73	2,0 %	61	1,7 %	249	6,9 %
<b>1996</b>	49	1,3 %	21	0,6 %	125	3,4 %
<b>1997</b>	76	2,0 %	55	1,4 %	132	3,5 %
<b>1998</b>	31	0,7 %	6	0,1 %	111	2,7 %
<b>1999</b>	23	0,6 %	9	0,2 %	49	1,2 %
<b>2.000</b>	5	0,1 %	0	0	19	0,5 %

Fonte: CODESP

- Redução do Quadro Funcional da CODESP – Como reflexo da política de desvinculação das atividades de exploração do Porto de Santos, a CODESP vem reduzindo expressivamente seu quadro funcional, composto por mais de 5.000 funcionários em 1996 e contabilizando cerca de 1.200 atualmente (vide Figura 3.1, anteriormente exposta). Esta medida traz maior economia para a companhia, diminuindo consideravelmente sua folha de pagamento.



No entanto, cabe salientar que, mesmo adotando medidas de redução de seu custeio, o resultado econômico-financeiro da empresa tem se mostrado negativo. Este prejuízo justifica-se pelo aumento de despesas relacionadas a questões trabalhistas, processos judiciais e quitação de antigas dívidas (INSS, por exemplo), conforme demonstrado na Tabela 4.4.

**Tabela 4.4 – Resultado econômico-financeiro da CODESP (1999 / 2000)**

DESCRIÇÃO	1999 (R\$ mil)	2.000 (R\$ mil)
<b>A – Receitas</b>	<b>233.813</b>	<b>207.452</b>
Tarifária	139.018	128.656
Patrimonial	923.509	82.831
Subvenções econômicas	5.341	4.875
Outras	6.282	4.686
(-) Impostos (Cofins, Pasep, ICMS e ISS)	(9.337)	(13.596)
<b>B – Despesas da atividade fim</b>	<b>(224.824)</b>	<b>(173.964)</b>
Custeio	(205.635)	(155.154)
Pessoal + encargos e benefícios	(94.907)	(80.349)
Material	(3.579)	(2.361)
Mão-de-obra supletiva	(14.756)	(8.036)
Pessoal requisitado ao OGMO	(5.657)	(1.234)
Serviços de terceiros	(64.784)	(52.192)
Outros	(21.952)	(10.982)
<b>Depreciação e amortização</b>	<b>(19.189)</b>	<b>(18.810)</b>
Depreciação	(18.894)	(18.503)
Amortização	(295)	(307)
<b>Resultado da atividade fim (A - B)</b>	<b>8.939</b>	<b>33.488</b>
<b>C – Receitas independentes da atividade fim</b>	<b>-</b>	<b>33.825</b>
Créditos fiscais a recuperar (Pasep)	-	22.785
Reversão de provisão de processos judiciais	-	3.367
Fundo Emergencial de Dragagem	-	7.673
<b>D – Despesas não ligadas à atividade fim</b>	<b>(89.650)</b>	<b>(159.308)</b>
Complementação de aposentadorias	(9.749)	(8.787)
Questões trabalhistas	(2.166)	(17.654)
Processos judiciais	(15.934)	(16.335)
Benefícios (incentivados e aposentados)	(8.544)	(8.691)
PDI – Plano de Desligamento Voluntário	(3.369)	(26.302)
INSS – Termo de parcelamento de dívida	-	(32.001)
Créditos a Recuperar / Honorários	-	(4.101)
Juros, multas/correções – atraso em pagamentos	(20.384)	(25.974)
Atualização de créditos para aumento de capital	(28.297)	(3.399)
Prejuízo na alienação de bens	(1.207)	(16.064)
<b>RESULTADO TOTAL (A - B + C - D)</b>	<b>(80.661)</b>	<b>(91.995)</b>

Fonte: Figueiredo, L.: Indenizações comprometem contas do porto. Jornal "A Tribuna", Santos, 22 mar. 01, Caderno Porto & Mar, p. 1

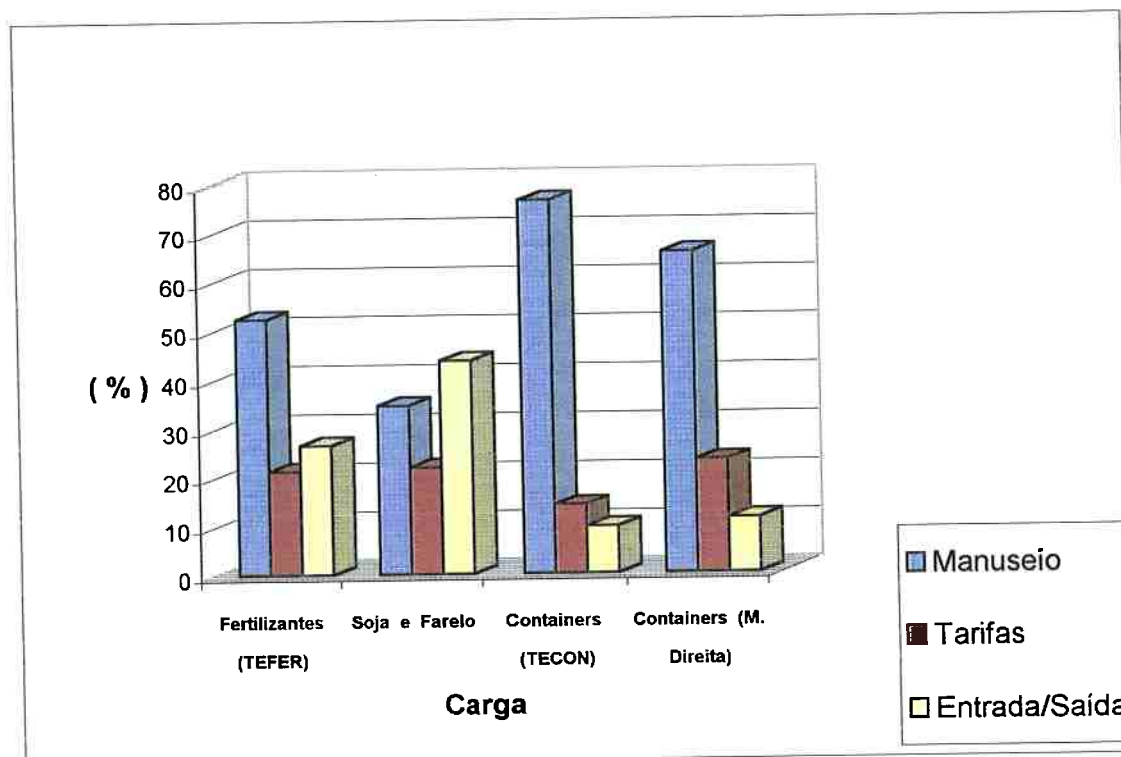


- Reduções das tarifas portuárias – Conforme comentado no item 3.5.2, as tarifas praticadas pela AP, mais flexíveis, sofreram reduções substanciais (vide Tabela 3.5). Segundo o GEIPOT, em "Os Serviços Portuários, Preços e Desempenhos" (2000), a redução tarifária refletiu positivamente na composição dos serviços portuários em 1998 e 1999. Servindo-se dos mesmos conceitos utilizados no item 3.5.1, que divide os preços dos serviços portuários em manuseio, tarifas e despesas com a entrada/saída de navios, o GEIPOT indicou para Santos os percentuais constantes da Tabela 4.5 e ilustrados pela Figura 4.3.

**Tabela 4.5 - Participação Percentual dos Grupos Formadores de Preços dos Serviços Portuários em Santos**

PRODUTO	PERCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO (%)		
	Manuseio	Tarifas Portuárias	Entrada/Saída de Navios
Fertilizantes (TEFER)	52,3	21,2	26,5
Soja e Farelo	34,5	21,9	43,6
Contêineres (TECON)	76,5	14,0	9,6
Contêineres (M. Direita)	65,7	23,1	11,2

Fonte: GEIPOT : Os Serviços Portuários, Preços e Desempenho, Brasília, 2.000, 23 p.



**Figura 4.3 – Percentuais de Participação dos Grupos Formadores dos Preços dos Serviços Portuários (1999).**

Fonte: GEIPOT: Os Serviços Portuários, Preços e Desempenho, Brasília, 2.000, 23 p.

#### **4.3 - Dificuldades e Discussão de Propostas no Processo de Modernização Portuária**

A presença do setor privado na esfera portuária santista, apesar das melhorias verificadas, não garante, isoladamente, a solução de problemas relativos aos preços e eficiência de seus serviços. Para tanto, é necessária a análise da situação atual, vista por diferentes facetas, e a adoção de medidas complementares.

Inicialmente, o Governo deve, em sua prerrogativa de legislar sobre a exploração de portos, prever mecanismos que assegurem bases isonômicas para a participação de tantos agentes privados quanto necessários

para estimular a competitividade no setor e, conseqüentemente, reduzir os custos e aumentar a produtividade, ainda propiciando possibilidades para uma melhor inserção de produtos nacionais no mercado exterior.

A Lei de Modernização dos Portos possibilita o arrendamento de áreas portuárias à iniciativa privada mediante licitação. No entanto, cabe ressaltar que, em instalações arrendadas, as operações portuárias geralmente representam o monopólio do operador que formalizar o contrato de arrendamento, excluindo todos os demais pré-qualificados junto à Autoridade Portuária. Desta forma, conclui-se que a privatização baseada em arrendamentos pode vir a reduzir o ambiente concorrencial nos portos, já que menos operadores portuários vão manusear a carga. No caso específico de Santos, onde a prática de arrendamentos vinha sendo efetivada consoante o PROAPS (que beneficiava candidatos que mais investissem e melhor remunerassem a área), as cláusulas contratuais deverão ser revistas, de forma a abordar não apenas níveis mínimos de investimentos e produtividade, mas também tetos de preços a serem praticados e dispositivos que estimulem a competitividade.

Os contratos de arrendamento antigos podem ser revistos, conforme disposto na Lei de Licitações e Contratos (Art. 58 da Lei nº 8.666 / 93), que confere à Administração a prerrogativa de modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público (grifo nosso), respeitados os direitos da outra parte. A mesma legislação ainda prevê a alteração de contratos, mediante acordo das partes, para o restabelecimento da relação inicialmente pactuada. Desta forma, legalmente amparada, a CODESP deveria estudar a aplicação de alterações contratuais

nos arrendamentos já oficializados, a fim de corrigir as distorções verificadas (ausência de teto para tarifas e de mecanismos que evitem a prática de cartelização). Por outro lado, mediante eventuais revisões contratuais, as instalações já arrendadas poderiam ser contempladas pela ampliação de sua área de atuação, com a introdução do conceito de terminal multiuso (operação de diferentes cargas). No entanto, eventuais disputas jurídicas com sucessivos recursos poderiam levar muitos anos (talvez até o tempo do arrendamento), não garantindo uma solução a curto prazo para corrigir distorções contratuais.

Em jornais e revistas de grande circulação, comenta-se muito acerca da experiência internacional, revelando que apenas em ambientes competitivos os portos apresentam níveis de excelência relativos a custos e qualidade dos serviços. Existindo bases isonômicas de concorrência dentro de um porto, o próprio mercado encarregar-se-á de determinar as tendências locais, caso contrário os segmentos mais privilegiados destruirão os demais concorrentes, desfavorecendo princípios de competitividade. Atualmente, vigoram apenas normas quanto aos direitos de exploração portuária, mas inexistem diretrizes relativas às obrigações decorrentes da atividade. Assim, percebe-se a necessidade de uma regulação local (Conselho de Autoridade Portuária) e Federal (União) que permita manter o ambiente competitivo, ainda que artificialmente, visando eliminar lacunas que favoreçam o surgimento de cartelização e monopólios, mesmo que parciais, e prevenindo-se contra a recorrência de erros passados.

De uma forma geral, todo o setor portuário no Brasil carece de regulação federal no sentido de estabelecer regras ou dispositivos de defesa da livre concorrência que poderiam ser desenvolvidos a partir de um órgão

independente (no qual até poderia haver a participação de um Conselho com representantes dos CAP locais). Este órgão, que em hipótese alguma pode onerar o sistema portuário, deve ser concebido com uma estrutura enxuta e com funções bastante definidas, entre as quais:

- Definição de projetos de desenvolvimento e integração nacional;
- Instituição de programas de incentivo à navegação de cabotagem;
- Mecanismos de defesa da livre concorrência;
- Articulação com todos os órgãos federais que regulam o setor para a convergência da Política Nacional;
- Análise e aprovação de fusões, aquisições e incorporações que envolvessem grupos arrendatários;
- Arbitragem de conflitos entre portos organizados e terminais privativos externos a seus domínios.

Uma alternativa no âmbito local, em Santos, consistiria em um desempenho mais atuante do CAP, com o estabelecimento de normas, metas de aumento de produtividade e de redução de preços (*cap price*), bem como de mecanismos para a defesa da concorrência. Ainda, o CAP deveria constituir um foro para debates e denúncias, que podem ser caracterizados como assuntos de interesse do porto. Todas as atitudes aqui sugeridas estão explicitamente previstas entre as atribuições do CAP, nos termos da Lei nº 8.630 / 93.

A atuação do CAP santista tem sido tímida e pouco eficiente, constituindo um órgão com funções quase que exclusivamente burocráticas, palco para a defesa dos interesses individuais de cada bloco. Necessário seria que seus componentes formassem um corpo independente e tecnicamente habilitado, engajado na questão portuária e mais ousado em suas resoluções. O CAP deveria adquirir uma postura mais comercial, desenvolvendo projetos que articulassem uma maior movimentação de mercadorias no Porto de Santos.

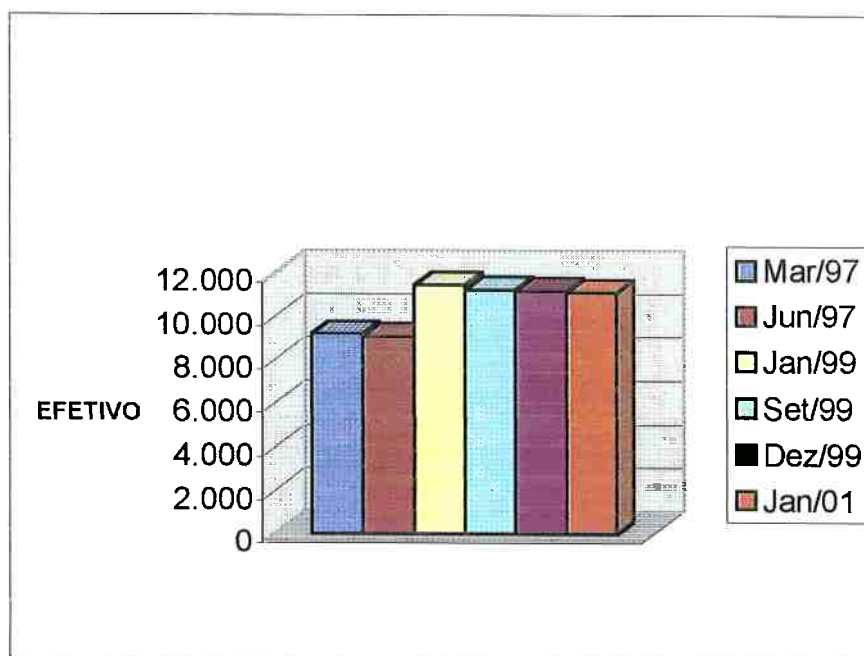
A fiscalização da atividade portuária efetuada não apenas pelos órgãos competentes, mas por toda a comunidade nela envolvida (usuários, trabalhadores, etc.), aliada a uma melhor regulação do setor, deve denunciar quaisquer distorções contratuais ou abusos econômicos, de forma a garantir a transferência dos benefícios obtidos com o novo modelo para o usuário final que, por sua vez, reproduzirá as vantagens para todo o país.

Uma polêmica estrutural, particularmente sentida em Santos, envolve as entidades legalmente previstas para a Administração do Porto Organizado: CAP e AP. O CAP seria o órgão responsável pela normatização portuária local e cuja função, aparentemente, assemelha-se a de um Parlamento (Poder Legislativo). À AP, desempenhada pelas Companhias Docas, pode-se atribuir funções similares àquelas do Poder Executivo. Ocorre que, na prática, em função de lacunas legais, nada obriga a AP submeter-se às deliberações do CAP. As Companhias Docas, empresas de economia mista regidas pela Lei das Sociedades Anônimas, têm a condução de seu negócio preservado dentro dos limites de suas próprias deliberações. Não obstante, alguns membros do CAP, mediante interpretação própria da Lei de

Modernização dos Portos, ansiosos por maior autonomia e poder de ação, requerem a prerrogativa de sua entidade indicar os administradores das AP's, além de sua inclusão (CAP) na estrutura organizacional das Companhias Docas – criando-se um impasse legal. Em parecer jurídico, o Ministério dos Transportes já concluiu que o CAP é órgão independente da Administração Portuária, não se incorporando à estrutura organizacional das Companhias Docas, possuindo, no entanto, o direito de participação (com a indicação de dois membros) em seu Conselho de Administração, conforme estabelecido na Lei nº 8.630 / 93 (inciso XIV, parágrafo 1º, artigo 30). Este impasse induz a reflexão acerca da existência do binômio CAP/AP, evidenciando a necessidade de uma reformulação jurídica urgente que consolide efetivamente o importante papel normativo do CAP e especifique a fórmula de atuação conjunta das duas entidades.

Quanto ao OGMO, este congrega atualmente mais de 11.000 trabalhadores registrados ou cadastrados e ainda obedientes às determinações individuais de seus sindicatos, mesmo sendo o referido órgão responsável por todo o processo de escalação. Este quadro, inchado e politicamente influenciado, constitui aproximadamente o dobro da mão-de-obra efetivamente necessária nas condições atuais, conforme estudo interno do OGMO (“Diretriz de Acesso ao Registro dos TPA’s”). Cabe ressaltar que alguns sindicatos colaboradores da entrevista desenvolvida (item 4.1) estão conscientes do número excessivo de avulsos. Cálculos dos operadores portuários publicados na mídia, comprovados por trabalho elaborado pelo GEIPOT (Avaliação dos Preços dos Serviços Portuários, 1998), apontam que a mão-de-obra representa cerca de 50% do montante pago pela movimentação de carga.

Desta forma, as expressivas reduções tarifárias anunciadas pela CODESP pouco refletem no preço total dos serviços portuários pagos pelo consumidor final. A Figura 4.4 revela que o esvaziamento natural do OGMO entre Março/97 e Janeiro/00 é praticamente inexpressivo (nesta mesma ilustração, o aumento do contingente observado entre 1997 e 1999 deve-se à transferência da capatazia da CODESP).



**Figura 4.4 – Evolução do Contingente Trabalhador no OGMO - Santos**  
 Fonte : OGMO - Santos

Os sindicatos santistas deveriam adquirir uma maior conscientização de que a manutenção dos atuais quadros e composição de equipes de trabalho, que oneram o preço dos serviços portuários, podem transferir potenciais usuários para outros portos com preços mais competitivos. Seria interessante desenvolver um projeto de conscientização entre os trabalhadores para que os mesmos reconhecessem sua co-responsabilidade



pela qualidade e desempenho operacional dos serviços portuários. Os sindicatos ainda poderiam profissionalizar suas equipes de negociação, compostas por pessoal tecnicamente mais capacitado para reivindicar, denunciar ou estabelecer acordos. Essas equipes poderiam, inclusive, elaborar e discutir projetos profissionais alternativos para as categorias.

Observa-se que a nova legislação portuária prevê mecanismos de negociação coletiva a serem diretamente aplicados entre trabalhadores e operadores portuários, sem interferência governamental. No entanto, esta nova forma de negociação deve ser difundida e aprimorada, inclusive com a promoção de cursos e formação de profissionais destinados à mediação ou arbitragem de conflitos na esfera do trabalho portuário.

Uma solução imediata para a redução do contingente trabalhador seria a instauração de um Plano de Desligamento Voluntário (PDV), em discussão na comunidade portuária santista. Porém, nenhum órgão ou entidade dispôs-se, até o presente, a contrair um empréstimo específico para o pagamento das indenizações necessárias (há controvérsias acerca do OGMO, uma organização não-governamental, ser apto a tomar emprestado recursos junto ao BNDES, sem oferecer garantias para o posterior financiamento). Ainda, caso fechado um acordo para financiar o pagamento de indenizações, provavelmente o custo do empréstimo será repassado ao usuário final, através de uma taxa adicional sobre o valor da mão-de-obra fornecida pelo OGMO.

Como alternativa ao financiamento do PDV, sem ônus adicional para os usuários, poderia figurar um acordo entre sindicatos e o SOPESP no sentido de que fossem, progressivamente, reduzidas as equipes de trabalho, enquanto o pagamento pelos serviços continuaria a ser feito mediante a

composição atualmente vigente. A diferença entre o valor pago pelos operadores e aquele repassado aos trabalhadores efetivamente envolvidos na operação seria depositada em um fundo destinado a cobrir as indenizações. Todavia, este critério demandará muito tempo até que se alcance uma adequação ideal do contingente portuário.

No entanto, em uma cidade com pouco mais de 400.000 mil habitantes na qual os trabalhadores portuários e suas famílias (considerando uma família padrão de quatro pessoas) representam mais de 10% da população, precauções devem preceder à adoção de um PDV. Caso não sejam criados novos postos de trabalho, relacionados ou não à atividade portuária, a indenização recebida pela venda do registro pode não durar o suficiente para manter as famílias do contingente desligado, gerando uma enorme massa local de desempregados e constituindo um sério problema social para a região.

A solução para os trabalhadores portuários, habituados ao monopólio sindical e historicamente resistentes às mudanças previstas em lei, extrapola a faixa do cais. Interessante seria a criação de postos de trabalho nas retro-áreas, a partir de uma nova política de desenvolvimento para a região, e em atividades conexas, que poderiam absorver parte do contingente disponível.

A situação do OGMO em outros portos brasileiros não se encontra substancialmente mais evoluída do que em Santos. De uma forma geral, nos demais portos organizados, o OGMO foi implantado, mas escala trabalhadores em moldes semelhantes àqueles utilizados pelos sindicatos locais, engessado por acordos ou convenções de trabalho. No Porto de

Salvador, com dimensões e movimentação bastante inferiores a Santos, após uma longa greve da estiva, o OGMO conseguiu impor a escalação total de avulsos, funcionando plenamente até hoje. Em alguns portos, tais como Rio de Janeiro, os operadores portuários fecharam acordos com os sindicatos, que resultaram em menores custos operacionais (em Santos, as reduções mais significativas deram-se fora dos limites do porto organizado). No Porto de Itajaí também foi estabelecido um acordo, ainda não implementado, com os trabalhadores.

Outro ponto importante para reflexão é a conscientização da comunidade de que a Lei de Modernização dos Portos mudou as relações trabalhistas no Porto de Santos, abolindo antigas práticas, para tornar suas instalações mais competitivas e atrair, cada vez mais, cargas. Essas medidas propiciariam uma melhor condição econômica para a região que, conseqüentemente, polarizaria maiores oportunidades de empregos. Ocorre que, apesar dos indicadores portuários positivos anteriormente citados, sucessivos escândalos envolvendo a AP e operadores portuários são anunciados na mídia, ao mesmo tempo que usuários continuam publicamente reclamando dos elevados preços globais dos serviços portuários, ofuscando as melhorias verificadas no setor. Desta forma, muitos trabalhadores portuários, apoiados por grande parte da população local, não vêem contrapartidas econômicas ao mudar seu tradicional sistema de trabalho, estagnando as relações entre capital e trabalho.

Desfavorecendo ainda mais a situação da relação entre capital e trabalho, não se observou a criação significativa de cursos de formação ou treinamento profissional abertos a todos os trabalhadores portuários, cuja

promoção competiria legalmente ao CAP e OGMO. Esses cursos, destinados ao treinamento multifuncional, formação ou aperfeiçoamento pessoal, garantiriam maiores oportunidades aos avulsos, possibilitando até sua requalificação profissional fora dos limites do porto e adequando melhor o quadro de trabalhadores. Confirmando a opinião da autora, os sindicatos que colaboraram com a entrevista transcrita (item 4.1) foram unânimes ao afirmar que desconhecem a promoção desses cursos (exceto programas básicos, alguns em parceria com a Autoridade Marítima, sem destinação específica à formação multifuncional) pelo CAP ou OGMO.

Servindo-se da referida entrevista, percebe-se, ainda, que, entre todos os sindicatos colaboradores, o OGMO é visto como uma entidade restrita a atividades burocráticas e administrativas, não trazendo nenhum benefício concreto (melhoria das condições de segurança, saúde e higiene, incentivo à aposentadoria, realocação profissional, etc.), para os trabalhadores. Deste modo, observa-se a necessidade de fortalecer a credibilidade e de reorientar o papel do OGMO, inclusive de sua Comissão Paritária, perante os trabalhadores portuários.

A multifuncionalidade, prevista na Lei nº 8.630 / 93, aproveitaria um único trabalhador portuário em diferentes fases do trânsito da carga e viria a reduzir o número de trabalhadores requisitados ao OGMO, gerando menores custos operacionais. No entanto, antes de sua introdução, faz-se necessário o estudo de questões como a sua aplicação em relações contratuais, a fixação de salários para trabalhadores polivalentes e o treinamento adequado para o exercício de funções simultâneas, além de especificar o grupo de atividades afins que poderiam ser executadas pelo mesmo trabalhador. Recorda-se que a

atividade de conferência de carga, que remunera melhor dentre todas as categorias, tem sido desempenhada por trabalhadores concursados com requisitos de escolaridade. Este desbalanceamento pode gerar polêmica – estivadores e vigias com remuneração e grau de formação inferior, por exemplo, querendo atuar como conferentes, enquanto a recíproca não seria verdadeira.

Cabe ainda ressaltar que, nos terminais privativos fora do porto organizado, a atividade portuária geralmente não é a principal. Desta forma, os sindicatos da categoria predominante negociarão e celebrarão acordos com os empregadores, em condições diferentes daquelas estabelecidas para a categoria portuária, podendo levar a impasses trabalhistas. Alerta-se ainda para o fato de que os futuros portuários multifuncionais também poderão criar uma nova categoria profissional, esvaziando os atuais sindicatos.

Com a manutenção do atual quadro de trabalhadores pertencentes ao OGMO e de suas regras de distribuição de serviço, restaria infrutífera a elaboração de quaisquer modelos para a exploração do Porto de Santos que contribuíssem para uma redução significativa nos preços pagos pelos serviços portuários.

Apesar de sucessivas reduções tarifárias da CODESP, os usuários do porto admitem publicamente que não tiveram minimizados os preços pagos pela movimentação de suas cargas. Desta forma, percebe-se que as reduções de tarifas não se refletem diretamente nos preços finais dos serviços portuários, devendo ser previstos mecanismos que garantam a transferência deste benefício para os usuários do porto. Os programas de redução de preços dos serviços portuários devem focar não apenas as

tarifas, mas principalmente as planilhas com todos os componentes de custos, posto que as despesas com manuseio de carga e, em alguns casos, relativas à entrada e saída de navios são superiores às tarifas pagas à CODESP.

A Figura 4.5 ilustra as ligações oficiais e oficiosas entre as atividades de diversas entidades atualmente envolvidas na movimentação portuária, bem como a influência do Governo Federal no setor. A referida figura não representa a interferência que os procedimentos promovidos pelas autoridades sanitária, aduaneira e policial, entre outras entidades, podem produzir no tempo de trânsito portuário, aumentando o valor pago pelas operações. No que tange aos recursos destinados a investimentos portuários públicos em Santos, estes provêm das receitas auferidas pela prática de tarifas e de eventuais dotações previstas no Orçamento da União (diretamente vinculadas a interesses político-partidários e à situação econômica nacional). Ainda, observa-se a indisponibilidade de verbas governamentais que poderiam financiar a instalação ou o melhoramento de terminais, a implantação de cooperativas de trabalhadores ou o pagamento de indenizações aos portuários excedentes, promovendo uma maior competitividade portuária, e a conseqüente necessidade de buscar estes recursos junto à iniciativa privada.

Na mesma Figura 4.5, também está representada a tímida atuação do CAP local que, na prática, não desenvolve atividades que concorram significativamente para o progresso das operações portuárias santistas. Legalmente prevista para atuar ao lado do CAP no gerenciamento portuário, a Autoridade Portuária em Santos, desempenhada pela CODESP, revela-se uma entidade com importância estratégica no cenário atual,

encontrando-se dotada de autonomia para inserir o setor privado nas atividades do porto através do arrendamento de áreas e da pré-qualificação de operadores portuários, entre outras iniciativas. À AP também compete a execução de obras na infra-estrutura portuária (dragagem, remoção de obstáculos à navegação, entre outras), que podem interferir nas características de movimentação local.

Finalmente, o esquema em voga também assinala o papel do OGMO, estrutura de caráter independente nos termos legais, que cumpre as determinações de acordos trabalhistas, submetendo-se a antigas práticas.



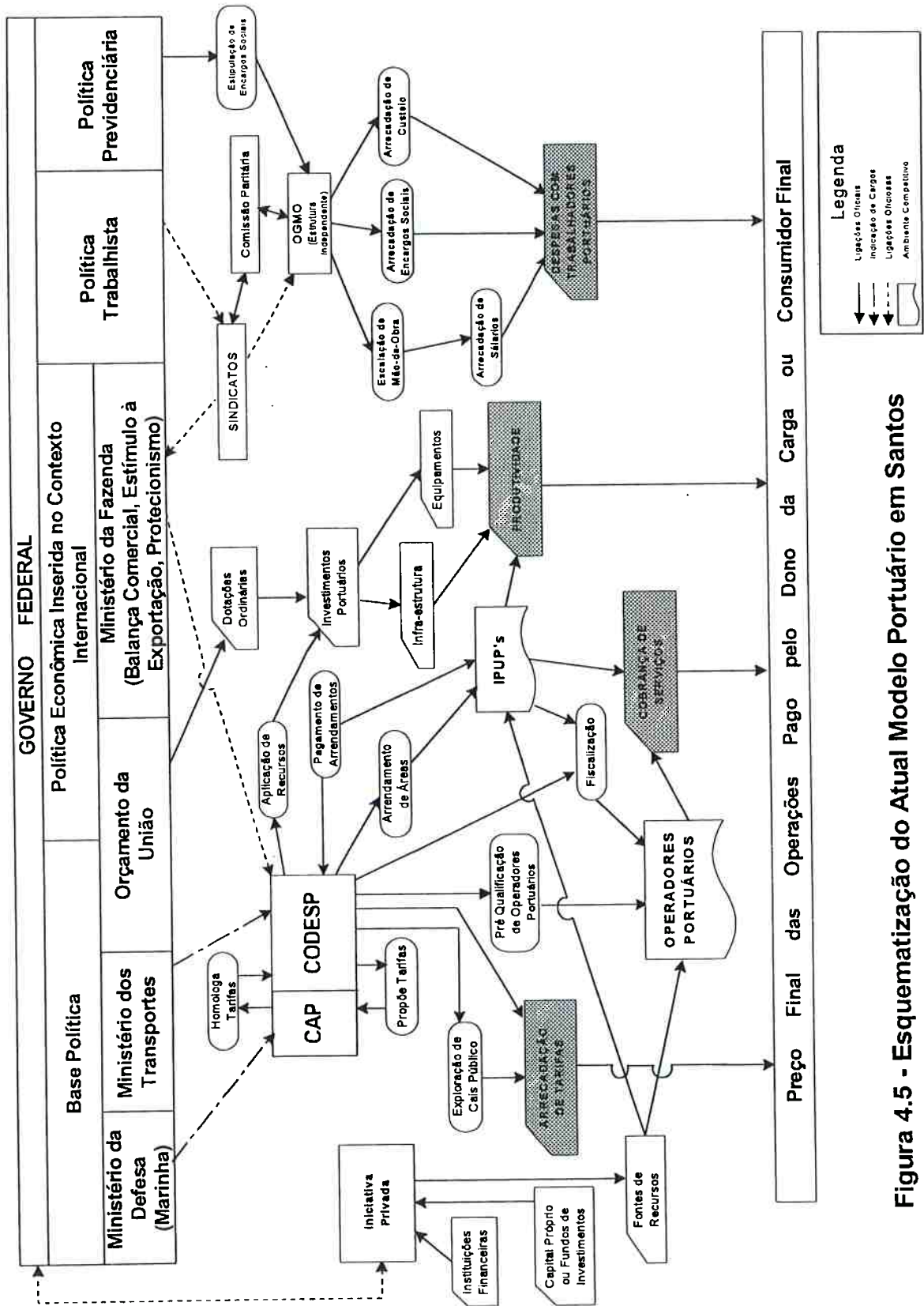


Figura 4.5 - Esquemática do Atual Modelo Portuário em Santos



Caso não sejam efetivamente implantadas as medidas previstas na Lei de Modernização dos Portos e rigorosamente revistas ou alteradas as cláusulas contratuais dos arrendamentos, o complexo santista, mesmo geograficamente privilegiado, poderá perder cargas para outros portos e, conseqüentemente, receitas que assegurariam a melhoria das condições econômicas locais.

A movimentação de contêineres em portos potencialmente concorrentes de Santos (Rio de Janeiro, Paranaguá, São Francisco do Sul, Itajaí e Rio Grande) vem aumentando em taxas superiores ao crescimento santista, conforme revela a Figura 4.6. Esta tendência justifica-se, principalmente, em função dos preços vantajosos oferecidos, mostrados na Tabela 4.6. A Figura 4.6 ainda demonstra que a soma dos contêineres movimentados em TEUs nos portos analisados já ultrapassou o montante operado em Santos. Cabe recordar que, em 1990, o total movimentado nos portos comparados representava menos de 40% dos cofres que circulavam pelo Porto de Santos. Em breve, com a entrada efetiva do Porto de Sepetiba (Rio de Janeiro) na movimentação de contêineres, a competição pelo manuseio destes preciosos cofres tende a ficar mais acirrada.

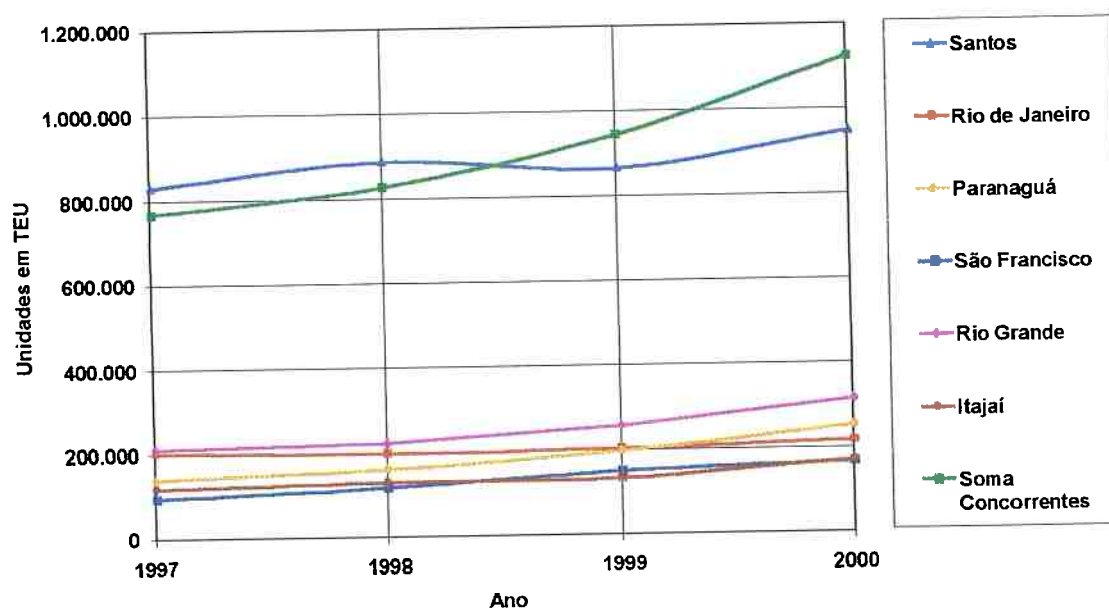


Figura 4.6 – Movimentação Anual de TEUs em Santos e em Portos do Sul e Sudeste (97 / 00)  
 Fonte: [URL:<http://www.datamar.com.br>]

Tabela 4.6 - Evolução dos Preços Médios dos Serviços Portuários por Contêiner (97 / 99)

Porto / Terminal	1997		1998		1999	
	R\$	US\$	R\$	US\$	R\$	US\$
Rio de Janeiro – TECON I	455	423	–	–	315	165
Rio de Janeiro – TECON II	–	–	454	391	345	180
Santos - TECON	338	313	464	399	369	193
Santos - Margem Direita	339	315	361	311	374	195
Paranaguá	441	409	385	332	344	180
São Francisco do Sul	–	–	–	–	287	150
Itajaí	–	–	–	–	293	153
Rio Grande – Porto Novo	418	388	–	–	334	174
Rio Grande – TECON	441	409	–	–	357	186

Fonte: GEIPOT : Os Serviços Portuários, Preços e Desempenhos, Brasília, 2000, p. 14

Espremido entre a zona urbana de Santos e áreas de preservação natural, não restam muitos espaços de retaguarda para que os 13 km de cais santista desempenhem o papel de um *"Hub Port"* (porto concentrador de cargas), condição esta potencialmente vislumbrada para o complexo face à sua posição geográfica e magnitude das instalações, entre outras. Assim, sem muitas possibilidades de expansão física, a Autoridade Portuária deve redobrar sua atenção no sentido de garantir a competitividade no ambiente e o Governo deve estimular o complexo com boas condições de escoamento e de intermodalidade (rodovias e ferrovias eficientes, comunicações confiáveis, agilidade na intervenção de autoridades aduaneira, sanitária, policial, etc.).

O Governo Federal também deve promover ações conjuntas com todos seus ministérios envolvidos na atividade portuária, a fim de desburocratizar as atividades que interferem no trânsito da carga, adotando uma política única para o setor que agilizaria o processo de movimentação. A harmonização dos diversos agentes governamentais no trânsito de cargas portuárias também deve ser seguida pela simplificação e informatização dos procedimentos de controle, racionalizando as operações e minimizando os riscos de interferência excessiva de uma determinada autoridade. O GEIPOT (1998), em seu trabalho "Financiamento do Subsetor Portuário – Relatório Final", creditou ao Governo Federal, conforme o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, as funções de regulador, fiscal e promotor de projetos cujos vultosos investimentos e baixo retorno, geralmente, não interessam à iniciativa privada, entre os quais:

- obras pesadas de infra-estrutura (inclusive dragagem);
- acessos rodoferroviários;
- obras para a coordenação de projetos multimodais;
- garantias para segurança portuária;
- sistema de informatização interportuário e com as diversas entidades do setor público.

Com relação ao sistema de informatização interportuário, Santos iniciou recentemente o projeto "Supervias do Porto", a fim de implementar uma via eletrônica de dados, integrando diversas autoridades e entidades atuantes no setor. Cabe salientar que o emprego de tecnologia de informação é uma tendência mundial que, assim como fez a containerização no passado, vem revolucionando a atividade portuária. Os sistemas de informação proporcionam maior segurança (rastreamento da mercadoria) e agilidade na passagem da carga pelo porto, bem como reduzem os custos administrativos. O intercâmbio eletrônico de dados deve ser estendido à toda atividade portuária em Santos, constituindo um elemento fundamental para alavancar sua competitividade.

Atenção especial também deveria ser dada a política nacional de cabotagem em um país dotado de 8.000 km de costa e contemplado por numerosas vias hídricas. O estímulo à cabotagem, substituindo parte do transporte rodoviário por marítimo, incrementaria substancialmente o movimento portuário santista, além de criar novos postos de serviço, independentemente das flutuações do comércio exterior. Com uma maior integração marítima aos longínquos pontos da costa brasileira, o Porto de Santos, face à sua proximidade aos grandes centros industriais paulistas, seria

favoravelmente beneficiado. A CODESP implantou um programa de redução tarifária para mercadorias relacionadas à cabotagem entre portos brasileiros e do Mercosul e já há linhas regulares entre Rio Grande e Manaus, via Santos.

Segundo o GEIPOT (1998), independentemente de a CODESP, assim como as demais Companhias Docas, constituírem empresas que visam primordialmente o desenvolvimento regional, é recomendável que as mesmas gerem superávit financeiro, demonstrando eficiência administrativa e boa saúde financeira. Ademais, os portos brasileiros podem diversificar suas áreas de atuação, mesmo com atividades não correlatas ao negócio portuário, que poderiam eventualmente cobrir déficits ou promover investimentos nas instalações principais.

Pressupõe-se que o objetivo principal do Porto de Santos consista em transportar uma quantidade cada vez maior carga, da forma mais eficiente possível, com tarifas cada vez menores. No entanto, recomenda-se que a Autoridade Portuária local, além de sua vocação inerente, possa também assumir compromissos sociais. Sob esta ótica, a atuação da AP pode melhorar a condição econômica local, gerando empregos e polarizando oportunidades, através do uso alternativo de instalações ou áreas não aproveitadas na vocação endógena do porto. Assim, a AP poderia desenvolver estudos de viabilidade econômica e atrair parceiros que se dispusessem a explorar atividades extensivas ou correlatas ao negócio portuário. Sobretudo em Santos, onde o contingente trabalhador vinculado ao porto é excessivo, seria recomendável a criação de empregos a partir uma nova formulação de uso para o espaço administrado pela AP. As atividades alternativas, caracterizadas

como exógenas por RANDALL (1998), poderiam, por exemplo, abranger a implantação e exploração de:

- Centros comerciais;
- Centros de Treinamento ou Convenções;
- Zonas de lazer, com mercado de peixes, restaurantes, bares, galeria de arte, teatro, etc.;
- Museu flutuante ou Aquário;
- Complexo hoteleiro;
- Pavilhão de exposições;
- Serviço de barcos para pesca, mergulho e ecoturismo;
- Zonas industriais.

Cidades como Santos, que cresceram a partir da célula portuária, dependem intrinsecamente do sucesso deste setor para seu desenvolvimento social. Logicamente, como qualquer atividade comercial, é necessário que o negócio portuário seja competitivo para prosperar. Portos competitivos e lucrativos promovem maiores movimentações, estimulam exportações e melhoram a condição socioeconômica no âmbito nacional, além de atrair novas oportunidades comerciais e gerar empregos no âmbito regional.

## 5 – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 5.1 - Conclusões

O presente trabalho demandou uma exaustiva pesquisa na história do Porto de Santos, revelando aspectos importantes de diversas naturezas. A origem de determinadas práticas, embora não justifique o comportamento atual de entidades atuantes no setor, permite compreender melhor a cultura portuária vigente em Santos.

Visando proporcionar uma visão sistêmica da evolução portuária nacional, o estudo reuniu muitos enfoques - político, sindical, organizacional, físico e tarifário - em um único documento, buscando analisar e estabelecer uma correlação entre eles ao longo da história.

O momento portuário santista, após a promulgação da Lei de Modernização dos Portos, foi minuciosamente reconstituído, através da obtenção de dados recentes, muitos dos quais ainda não disponibilizados na bibliografia especializada. As informações obtidas permitiram registrar a difícil implementação dos novos preceitos legais, apresentando ainda os pontos positivos e aqueles inalterados dentro da nova ordem, além de identificar suas lacunas.

Como pontos positivos da recente reforma portuária em Santos, que transferiu todas as operações para o setor privado, pode-se concluir, entre outros, pela melhoria dos seguintes indicadores de desempenho operacional:

- movimentação crescente de carga total;
- menor tempo de espera para atracação de navios;
- maior produtividade operacional
- redução de tarifas.

Entre os pontos que ainda se mostram inalterados no Porto de Santos, foram identificados problemas decorrentes da resistência dos avulsos a mudanças em seu sistema de trabalho, da ingerência político-partidária na gestão portuária e da interferência burocrática e desafinada de diversos órgãos federais no trânsito da carga.

No panorama portuário santista, também estão presentes recentes conflitos de competência entre o CAP e a AP, que atuam de forma limitada, restringindo suas atividades às rotinas burocráticas e administrativas.

A análise da situação atual, exposta nos Capítulos 3 e 4 deste texto, possibilitou a elaboração de propostas, no âmbito local e federal, para a melhoria contínua do Porto de Santos e que o capacitem, cada vez mais, a tornar-se um *Hub Port* (porto concentrador de cargas). Cabe esclarecer que as condições físicas e a infra-estrutura necessárias para que o porto santista se transforme em um *Hub Port* não foram abordadas no presente trabalho. Neste contexto, seria recomendável, por exemplo:

- Participação mais comercial e abrangente do CAP;
- Atuação mais empresarial da CODESP;
- Programa de conscientização sindical;



- Política de criação de empregos para a região;
- Estudo mais elaborado para os futuros modelos de arrendamento;
- Revisão dos contratos de arrendamento em vigor;
- Expansão da área de atuação da CODESP.

Encontrando-se o modelo portuário atualmente vigente em Santos em uma fase de franca transição, a exemplo de outros portos nacionais, as informações contidas neste trabalho podem colaborar para a implantação da calibragem necessária ao processo.

## **5.2 - Recomendações**

O dinamismo do processo portuário em Santos, devidamente inserido na política nacional para o setor, demanda uma observação constante. As amplas reformas recentemente instituídas, muitas das quais ainda estéreis, devem ter seus resultados continuamente monitorados. Conforme prossegue a evolução do Porto de Santos, novos elementos surgirão, alguns decorrentes de ajustes implantados, outros de exigências mercadológicas que, paulatinamente, gerarão novos contornos para sua existência.

O acompanhamento sistemático da evolução dos preços e dos indicadores operacionais dos serviços portuários fornece maiores subsídios para uma eventual revisão ou para a futura elaboração de contratos de arrendamento. Este procedimento possibilita uma melhor avaliação do setor,

promovendo a defesa da livre concorrência e revelando aspectos passíveis de ajustes (sujeitos a fins regulatórios).

Além dos indicadores operacionais apresentados neste trabalho, que permitem uma avaliação do modelo portuário santista atual, a autora sugere a pesquisa e análise de outros índices ligados à confiabilidade dos serviços (cumprimento de prazos de atendimento, escalas, etc.), à incidência de avarias de cargas, à segurança das cargas (roubos), à ocorrência de danos ao meio ambiente, além de dados que meçam o nível de satisfação dos usuários, entre outros.

As informações apresentadas neste trabalho podem servir como ponto de partida para a montagem de novos modelos portuários ou ainda alicerçar futuros estudos que necessitem de dados comparativos.

Ante todo o exposto, a autora espera poder colaborar positivamente com o desenvolvimento de modelos futuros mais eficientes e eficazes para o Porto de Santos e para a qualidade de vida no Brasil.

## 6 - BIBLIOGRAFIA

### 6.1 - Referências Bibliográficas

BEZERRA, B. G.; ROSA, D. P. ; LONTRA, G. **Reestruturação financeira e institucional do subsetor portuário**. s.l., IPEA, 1997.

BRASIL, Leis etc. Lei nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico de exploração dos portos organizados e das instalações portuárias, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 26 fev. 1993.

BRASIL, Leis etc. Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inc. XXI, da constituição federal, institui normas para licitações e contratos de administração pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 6 jul. 1994.

BRASIL, Leis etc. Lei nº 9.719 de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre normas e condições gerais de proteção ao trabalhador portuário, institui multas pela inobservância de seus preceitos, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 30 nov. 1998.

CALDEIRA, J ; DE CARVALHO, F. ; MARCONDES, C.; PAULA, S. G. de. **Viagem pela história do Brasil**. São Paulo, Companhia das Letras, 1997.

CATHARINO, J. M. **O novo sistema portuário brasileiro (lei nº 8.630 / 93)**. S.l., Associação Brasileira de Terminais Privativos, 1994.

COMPANHIA DOCS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Tarifas do Porto de Santos**. Santos, CODESP, 1999.

COMPANHIA DOCS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Regras gerais de arrendamento**. Santos, CODESP, 1996.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTE. Ministério dos Transportes . **Avaliação dos preços dos serviços portuários**. Brasília, Geipot, 1998.

EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Ministério dos Transportes . **Financiamento do subsetor portuário: relatório final**. Brasília, Geipot, 1998.

- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Ministério dos Transportes. **Os serviços portuários – preços e desempenho: relatório nº 3**. Brasília, Geipot, 2000.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Ministérios dos Transportes. **Portos para um novo milênio – Relatório nº 3**, Brasília, GEIPOT, 2000.
- FERREIRA, F. V. A. ; PACCILLO, J. F. **Comentários sobre a lei de modernização dos portos**. Santos, EDL & LUVIMAT Editora e Marketing, 1996.
- GITAHY, M. L. C. **Ventos do mar - trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana em Santos 1889 -1914**. Santos, Editora Unesp/ Prefeitura Municipal de Santos, 1992.
- HONORATO, C. **O polvo e o porto (a Companhia Docas de Santos, 1814-1914)**. Santos, Hucitec / Prefeitura Municipal de Santos, 1996.
- LANNA, A. L. D. **Uma cidade em transição, Santos 1870 - 1913**. Santos, Hucitec / Prefeitura Municipal de Santos, 1996.
- MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Parecer CONJUR / MT nº 011 / 99 sobre o CAP e as administrações portuárias: a estrutura hierárquica no porto organizado. Brasília, s.ed., 1999.
- OLIVEIRA, C. T. **Modernização dos portos**. 2<sup>ed.</sup> São Paulo, Edições Aduaneiras, 1996.
- ORGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA. **Diretriz de acesso ao registro dos TPA's**. 2ed., Santos, OGMO, 2000.
- RANDALL, J. ***Economic development and non-marine initiatives at American seaports***. Maritime Policy Management, v. 15, n 3, p.225-240, 1988.
- SARTI, I. **Porto Vermelho**. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1981.
- SCHIAVON, H. ; SOUZA, J. O. F.; SILVA, M. P. **O Porto de Santos e sua história**. Santos, Editora Documentação Brasileira, 1986.
- SILVA, F. T. da. **A carga e a culpa: os operários das Docas de Santos, direitos e cultura de solidariedade 1937-1968**. Santos, Hucitec / Prefeitura Municipal de Santos, 1995.
- SILVA, R. M. da ; ALEXANDRINO, C. M. **Sombras sobre Santos: o longo caminho de volta**. Santos, Prefeitura Municipal de Santos, 1988.
- [URL: <http://www.datamar.com.br>]

[URL: [http://www.ogmo\\_santos.com.br](http://www.ogmo_santos.com.br)]

[URL: <http://www.portodesantos.com.br/cap.html>]

## 6.2 - Bibliografia Recomendada

ALVES, P. **MP transfere para a justiça decisão de escala de operários e conferentes.** A Tribuna, Santos, 10 set. 1999, p. C6.

BRASIL, Leis etc. Lei nº 4.860 de 26 de novembro de 1965. Dispõe sobre o regime de trabalho nos portos organizados e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, D.F., 6 jan. 1966.

BUENO, E. **Náufragos, traficantes e degredados - as primeiras expedições ao Brasil.** Rio de Janeiro, Editora Objetiva, 1998.

BUSSINGER, F.; PATRÍCIO JR., A.; CARMONA, C. A. T.; SCHELIGA, R. L. **Reformas e regulação portuária.** S.I., IPEA, 1998.

COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Cronologia do Porto de Santos elaborada para registro interno até 1986. Santos, CODESP, 1986.

COMPANHIA DOCAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Diretoria comercial e de Desenvolvimento. **Planta Geral do Porto de Santos.** Santos, 1999. Folha única, Escala 1:10.000.

COMPANHIA DOCAS DE SANTOS. **Planta Geral do Cães.** Santos, 1898. Folha única, Escala 1: 5.000.

ESTUDO revela mão-de-obra em excesso nos portos. Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, 19 e 20 dez. 1999. Caderno Economia, p. A-7.

FIGUEIREDO, L. **Indenização compromete contas do porto.** A Tribuna, Santos, 22 mar. 2001. Caderno Porto & Mar, p. 1.

HOFFMANN, J. **Latin american ports in 2.000: The results and determinants on private sector participation.** International Journal of Maritime Economics, Rotterdam, v.3, 2001.

LEAL, A. M. **Termos náuticos, marítimos e portuários.** São Paulo, Aduaneiras, 1992.

OGIER, T. **Showdown in Santos.** Joc Week, New York, v.2, n.14, abr., 2001, p. 10/12.

OLIVEIRA, C. T. **Comércio exterior e a questão portuária.** São Paulo, Edições Aduaneiras, 1992.

ORGÃO GESTOR DE MÃO-DE-OBRA. **Folder institucional.** Santos, OGMO, s.d., 18 p.

SANTOS, L. C. dos. Publicação interna da antiga Companhia Siderúrgica Paulista com dados históricos e características do terminal marítimo. Cubatão, COSIPA, 1995.

SCHIAVON, H. **Privatização elimina congestionamentos.** A Tribuna, Santos, 8 jul. 2000, p. C7.

SCHOLZ, C. **Santos retoma plano de modernização.** Valor Econômico, São Paulo, 3 mai. 2000, p. B6.

TORRES, Carmem Lígia; SOUZA, Paulo Henrique de; FERRARI, Livia. **Portuários ainda resistem à multifunção.** Gazeta Mercantil, São Paulo, 20, 21 e 22 fev. 1998, p. A-4.

[URL: <http://www.eclac.cl>]

[URL: <http://www.geipot.gov.br>]

[URL: <http://www.pórtodesantos.com.br>]

[URL: <http://www.transportes.gov.br>]

VIANNA, Y. T. **Porto de Santos está mais ágil, mas ainda é caro.** O Estado de São Paulo, São Paulo, 09 abr. 2000, p. B11.