
PSDB - II CONGRESSO NACIONAL

A QUESTÃO PORTUÁRIA

Ayrton Xavier
Cláudio Soares
Marcos Poggi (Relator)
Sylviah Rozemberg
Washington Lima de Carvalho
do PSDB-RJ

São Paulo, dezembro de 1993

A QUESTÃO PORTUÁRIA

1. NOTA INTRODUTÓRIA

A Lei 8.630 (modernização dos portos), cujo advento gerou grande expectativa junto aos meios empresariais pelas possibilidades que, em tese, abriria no sentido da efficientização dos serviços portuários, não foi até o momento implementada em alguns de seus aspectos essenciais. Desse modo, não se sabe ao certo que melhorias o novo diploma legal irá, de fato, propiciar aos usuários dos portos e à economia brasileira como um todo. Tampouco se dispõe de qualquer informação confiável acerca do prazo em que essas melhorias se fariam sentir de modo objetivo.

Em parte, tal situação decorre da inconformidade dos trabalhadores das diversas categorias que atuam no setor, os quais se contrapõem radicalmente à implementação de alguns dispositivos da Lei, notadamente aqueles que se referem à criação e funcionamento dos órgãos gestores de mão-de-obra e à faculdade dos terminais privados movimentarem cargas de terceiros. A ponto das federações dos portuários, estivadores e demais trabalhadores avulsos terem ingressado recentemente em Juízo com uma ação de inconstitucionalidade a respeito da Lei.

Assim, a par de um impasse negocial, há agora também uma pendência judicial a ser dirimida pelo Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, por se tratar de assunto momentoso, que afeta diretamente numerosas e importantes categorias profissionais, além de notável conjunto de atividades econômicas dependentes sobretudo do comércio exterior, o tema dificilmente ficará ausente do debate político no período eleitoral, razão porque torna-se imperativo que o PSDB constitua, o mais rapidamente possível, um entendimento (de preferência consensual) sobre a matéria.

Uma vez que as próximas eleições incluem a Presidência da República e o Governo dos Estados, além da renovação da Câmara dos Deputados e 2/3 do Senado, há que se considerar a necessidade de se trabalhar também um mínimo de coerência entre o discurso dos candidatos do Partido (notadamente aos cargos majoritários), nas diferentes esferas, sobre o tema em questão.

Em face do exposto, este documento tem por finalidade suscitar o debate no interior do PSDB, de modo a buscarmos um entendimento partidário sobre o tema.

2. APRECIACÃO CRÍTICA DO MODELO OPERACIONAL

Não obstante os aspectos afetos à situação e aos interesses das categorias profissionais que atuam no espaço portuário -- intensa e amplamente discutidos pelas lideranças sindicais -- há uma outra questão, esta insuficientemente debatida, e até mesmo negligenciada pelos críticos da nova Lei. Trata-se da possibilidade das formas de trabalho decorrentes da adoção do novo diploma legal conduzirem efetivamente, de forma automática, como supõem alguns, à tão esperada eficiência dos portos brasileiros.

Com efeito, os defensores do novo diploma legal, notadamente aqueles que se empenharam para sua aprovação, esperam uma acentuada elevação dos níveis de eficiência dos portos, a partir da privatização dos serviços, através da atuação dos operadores portuários, e da eliminação dos monopólios dos avulsos e das Cia's Docas. Partindo de um diagnóstico, no essencial, correto do setor, e de uma avaliação talvez rigorosa demais acerca da eficiência dos nossos portos públicos, a Lei instituiu no Brasil, em grande medida, um formato operacional não apenas inspirado no modelo prevalescente nos atracadouros mais modernos do Primeiro Mundo, mas uma radicalização daquele modelo.

De fato, o modelo prevalescente na maioria dos portos do Primeiro Mundo consiste na divisão do espaço portuário em pedaços ou terminais operados pela iniciativa privada, intercalados, normalmente, com instalações para a prestação do serviço público diretamente pelo Estado. É o que ocorre, por exemplo, em Antuérpia, na Bélgica, e em New Orleans, nos Estados Unidos. Todavia, alguns poucos atracadouros radicalizaram esse modelo, ou seja, eliminaram por completo a presença do Estado como prestador de serviços portuários. São, por exemplo, os casos de Roterdam, na Holanda, e Gent, na Bélgica. À guisa de curiosidade, cabe registrar que se encontra também, em alguns países adiantados, o extremo oposto, ou seja a existência de portos totalmente ou quase totalmente operados por entidades públicas. Citam-se, nessas circunstâncias, o Japão, a França e a Itália.

Normalmente, a condição que justifica a adoção do modelo radicalizado é a ocorrência de uma grande movimentação de carga homogênea. Apesar de não haver uma movimentação mínima capaz de teoricamente justificar a adoção do modelo radicalizado, acredita-se que deveria ser suficiente para viabilizar, no mínimo, 4 terminais privados. Isto para minimamente se garantir uma concorrência saudável entre esses agentes. Na prática, tal modelo tem se viabilizado nos portos que movimentam grandes quantidades de contêineres, seja pelas gigantescas dimensões do atracadouro (caso de Roterdam), seja pelo elevado percentual de carga unitizada (vale dizer, contêinerizada), o que ocorre de modo geral nos principais portos do Mar do Norte, seja ainda pela conjugação daqueles dois fatores.

Nos casos em que essas condições não se encontram presentes, torna-se importante a presença no mínimo dissuasória do Estado, exatamente para evitar a ocorrência de oligopólios, ou exclusões de pequenos e/ou eventuais usuários.

Os grandes portos do Mar do Norte possuem aquela condição básica que é a ocorrência de uma grande movimentação de carga homogênea, fator ausente nos portos brasileiros. A grande maioria (até 90%) da carga movimentada nos maiores atracadouros daqueles países (excluindo-se os terminais especializados) é containerizada. Assim, para efeitos operacionais, a carga é uma só: container.

Desse modo, lá, a divisão do porto em pedaços ou terminais privados independentes, cada um movimentando uma certa quantidade de carga, e sem a presença do Estado, pode ser entendida como lógica e saudável, contribuindo para a elevação da eficiência geral do sistema, uma vez que um operador concorre com outro, em um serviço especializado e semelhante.

Aqui, inversamente, a maior parte da carga movimentada (de 80 a 90%) mesmo nos nossos principais atracadouros não é containerizada. O porto do Rio, por exemplo, além dos contêineres (pouco mais de 10% de toda a carga), movimenta produtos siderúrgicos, papel de imprensa, enxofre, sal, trigo, ferros-liga, automóveis, pescado, frutas, café, para mencionar as cargas mais comuns.

Ora, a adoção do modelo radicalizado, o modelo de fatiar o porto e entregar cada fatia para um operador privado, ficando a entidade pública com o papel meramente de Landlord pode não levar ao aumento esperado de eficiência da atividade no Brasil. Ou, o que também não seria desejável, facilitar a criação de novos monopólios. De fato, porque entre os fatores fundamentais para a elevação da eficiência (além do gerenciamento privado das operações e de um adequado formato das instalações) estariam o reequipamento apropriado dos berços e a elevação do grau de adestramento da mão-de-obra. Ora, esses requisitos estão fortemente correlacionados com o nível de especialização de cada terminal.

Assim, se a tendência prevalecente for a desespecialização dos berços, será muito difícil obter-se a tão almejada efficientização dos serviços portuários. Ainda mais considerando-se que nossos portos são tecnicamente obsoletos, com lay-out totalmente inadequado a algo que se possa parecer com o tipo de operação que se pratica nos principais atracadouros do Mar do Norte. De outro modo, se a tendência for a especialização, é provável que se verifique a criação de novos monopólios (o monopólio dos produtos siderúrgicos, o monopólio do café, o monopólio do papel de imprensa, e assim por diante). Isto porque, nenhuma dessas cargas apresenta movimentação suficiente para justificar a existência de mais de um terminal especializado.

Em geral, os defensores da Lei, diante desse tipo de advertência, alegam que a concorrência entre portos (Santos-Vitória-Rio, por exemplo) evitaria o comportamento monopolístico de eventuais operadores exclusivos. Esse argumento não é tranquilizador, na medida em que a ordem de grandeza do custo do direcionamento de uma carga com origem ou destino nas proximidades de um porto para um outro a 500 km de distância permitiria uma margem de manobra do monopolista (aumento de preço) em uma grau incompatível com qualquer projeto sério de barateamento e efficientização dos serviços (que foi uma das motivações da reforma portuária). Esse risco é espe-

cialmente preocupante no caso dos pequenos usuários, os quais serão muito vulneráveis à ação de competidores mais poderosos que, eventualmente, venham a operar os berços especializados.

Não há, igualmente, evidência que situações intermediárias pudessem gerar quaisquer vantagens econômicas em relação ao modelo substituído (que também era ruim).

A conclusão, desalentadora, é de que o desejável aumento da presença da iniciativa privada na prestação de serviços portuários possa vir a se transformar em uma grande frustração, na medida em que a esperada elevação da eficiência simplesmente não ocorra nos principais portos organizados do país.

3. CONVENIÊNCIA DA REDISCUSSÃO DA LEI

A conveniência política de se propor a rediscussão da Lei 8.630 é certamente questionável. Realisticamente, tal rediscussão (se vier a acontecer) deverá ser precedida de uma série de cuidados, até porque, caso contrário, forças poderosas se levantarão contra uma iniciativa dessa natureza.

Feita a ressalva acima, não custa recordar que, na época do debate da questão no Congresso, toda a ênfase dos que eram contrários à aprovação do Projeto de Lei concentrou-se nas questões de natureza trabalhista. Poucos, e pouco convincentes, foram os argumentos dos que combatiam a proposta, que não se alinhavam tão somente na defesa dos interesses diretos da classe trabalhadora.

De fato, insistiu-se demasiadamente nas questões ligadas unicamente aos interesses diretos e imediatos dos trabalhadores, deixando-se de debater outros aspectos igualmente importantes da matéria, como aqueles ligados aos reflexos da Lei sobre a eficiência dos serviços portuários.

Dessa forma, uma eventual rediscussão desse assunto deveria, ainda assim:

- (a) partir realisticamente do pressuposto de que o debate do problema portuário que antecedeu à votação da Lei, e a própria aprovação do ante-projeto, desencadearam um processo que dificilmente poderá, a esta altura, ser singelamente revertido, voltando a ficar tudo como dantes, como se nada tivesse acontecido;
- (b) concentrar-se agora prioritariamente naqueles aspectos vinculados à melhoria da eficiência dos serviços, evitando-se colocações consideradas corporativistas, e apenas subsidiariamente abordando-se questões de natureza trabalhista.

De resto, as próprias dificuldades factuais que advirão da tentativa da implementação do diploma legal em todos os seus principais

aspectos (para não se falar na ação de inconstitucionalidade em curso) poderão forçar uma iniciativa no sentido em se rever a Lei em alguns de seus pontos (o que, em tese, poderia ser feito até pela apresentação de um novo Projeto de Lei). Obviamente que qualquer tentativa de mexer com o assunto deverá ser sempre no sentido de se aperfeiçoar o diploma. Jamais de retroceder pura e simplesmente à situação anterior.

4. PROPOSTA PARA APERFEIÇOAMENTO DA LEI

O fulcro da proposta que se apresenta para aperfeiçoamento da Lei é a institucionalização de uma área, segmento ou parte das instalações portuárias, a ser definida em cada porto organizado, para operação nos moldes convencionais por entidade controlada pelo Poder Público (federal, estadual ou municipal).

Em linhas gerais, as vantagens e justificativas da modificação são as de que, uma vez implantada:

- o segmento destinado à operação controlada pelo Poder Público, a exemplo do que ocorre em inúmeros portos do Primeiro Mundo, funcionaria como instrumento no mínimo dissuasório à formação de monopólios ou cartéis privados, o que, de outra forma, certamente ocorrerá mais cedo ou mais tarde, em face da insuficiência de volume de carga homogênea para justificar a concorrência entre um número razoável de operadores privados, no caso brasileiro;
- permitiria a estruturação da atividade operadora estatal, em novos moldes, com a atribuição de operar a parte pública do porto, dissociadamente da atividade do Estado na qualidade de Landlord -- tal estruturação poderia se dar inclusive a partir da criação de novas empresas com esse objetivo, ou da cisão das atuais companhias docas, permitindo inclusive a participação acionária dos empregados interessados em negociar seus direitos trabalhistas em troca da referida participação, eliminando ou reduzindo o grave problema representado pelos elevados passivos trabalhistas dessas empresas;
- seria inquestionavelmente melhor e mais democrática do que a via determinada pela Lei 8.630, na medida em que, ao contrário do que acontecia com o modelo brasileiro tradicional, exporia a atividade portuária pública ao desafio da competição com a iniciativa privada sem os inconvenientes das novas regras -- em outras palavras, resolveria de modo mais inteligente a restrição radical dos monopólios estatal e sindical, apontada pelos severos críticos do modelo substituído pela Lei 8.630 como responsáveis pela baixa eficiência dos nossos portos, sem os riscos e conflitos gerados por esta última;

- seria também mais democrática do que o modelo radicalizado, já que facultaria aos trabalhadores escolher entre continuar atuando em uma atividade pública, ou se desligar dela recebendo seus direitos e se engajando na atividade privada.

Para se ter uma idéia dos contra-sensos impostos pela nova Lei, basta registrar que, de acordo com seus ditames, uma empresa administradora portuária, na qualidade de operadora, pode em tese (e isto certamente ocorrerá na prática toda vez que for desejo dos administradores tumultuar o processo de privatização de serviços portuários) participar de uma licitação de arrendamento de instalações por ela mesma promovida.

Além do aspecto central apontado nestas notas, há uma série de outras questões ligadas à nova Lei de Modernização dos Portos, que precisariam ser revistas, como as geradas pela desarmonia entre os vários agentes do Poder Público no espaço portuário e o potencial de conflitos entre os Conselhos de Administração Portuária e as administrações dos portos em decorrência da falta de clareza sobre o verdadeiro papel daqueles conselhos.

A inação, no caso, significaria no mínimo a perpetuação do conflito capital-trabalho no cais e a cristalização dos reduzidos níveis de eficiência dos portos organizados no Brasil, com todas as suas conhecidas e danosas consequências.