

A Descentralização da Atividade Portuária: Um debate necessário

Oswaldo Agripino de Castro Jr.*

Sumário.

Introdução. 1. A Crise do federalismo brasileiro e a cidadania brasileira. 1.1. O federalismo brasileiro. 1.2. Conceito de Cidadania. 1.3. A cidadania e a construção do Poder Marítimo nacional. 2. Aspectos relevantes da Lei dos Portos e os interesses regionais. 3. Origem e evolução da municipalização do Porto de Itajaí. Considerações finais. Bibliografia.

Resumo

O presente artigo visa contribuir para a eficiência da atividade portuária no Brasil. A hipótese principal é de que a descentralização da atividade portuária para o município pode colaborar para esse processo. O estudo dos processos locais de luta emancipatória, *in casu*, o resgate histórico do processo de municipalização do Porto de Itajaí é relevante para o debate, imprescindível quando se trata de discutir os gargalos da atividade logística no Brasil. Nesse quadro, sustenta-se que a municipalização do Porto de Itajaí é um modelo que precisa ser melhor estudado e pode contribuir para a construção da cidadania e solução do problema dos gargalos logísticos na atividade portuária brasileira.

Assim sendo, será feita uma abordagem que abrangerá a transmissão dos principais aspectos históricos, jurídicos, políticos, sociais e econômicos da descentralização da atividade portuária através do estudo de caso da municipalização do Porto de Itajaí, Santa Catarina. Partindo-se da hipótese de que a participação da comunidade local na construção

* Doutor em Direito e Relações Internacionais (UFSC) e Professor de Direito Marítimo e Direito Regulatório dos Transportes e da Atividade Portuária do Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI (www.univali.br/cpcj), Itajaí e do *Master Public Administration* em Gestão de Transportes para o MT, ANTAQ e Fundo de Marinha Mercante. Advogado (www.adsadvogados.adv.br).

transformação do ambiente institucional para que haja maior eficiência, segurança jurídica e desenvolvimento sustentável, é condição necessária mas não suficiente para maior eficiência dos portos brasileiros, o artigo pretende contribuir também para o aumento da relação cidade-porto-cidade. Nesse contexto, o artigo pretende difundir o modelo de municipalização do Porto de Itajaí e contribuir para o debate da descentralização da atividade portuária no Brasil.¹

Introdução.

Na primeira parte do artigo tratará da crise do federalismo brasileiro e da cidadania, bem como do impacto daquela na infra-estrutura portuária e a descentralização administrativa, o poder local e o associativismo. Na segunda parte, discorrerá sobre aspectos relevantes da Lei dos Portos - Lei n. 8.630/93 -, o Conselho de Autoridade Portuária, o porto municipalizado e os interesses regionais. Por fim, na terceira parte, o artigo abordará a origem e evolução da municipalização do Porto de Itajaí e a importância da participação da comunidade local para o ambiente institucional portuário.

1. A Crise do federalismo brasileiro e a cidadania brasileira

Numa das suas obras, Darcy Ribeiro estigmatizou o papel das cidades portuárias na formação do Brasil e do seu povo, pois atribuiu aos “núcleos portuários” (1995, p. 125), um papel duplamente negativo para o Brasil porque: a) eram elos de submissão à Europa e b) constituíram o comando da estrutura global de dominação. Por sua vez, o “comércio marítimo” de Portugal “procedeu ao imperialismo colonizador” (FREYRE Apud SILVA &

¹ Esse artigo foi apresentado como Estudo de Caso Nacional na *I Conferência Internacional sobre Análise e Desenvolvimento da Infra-Estrutura de Acessibilidade aos Portos – Impactos e Soluções para os Transportes Rodoviário, Ferroviário e Aquaviário no Comércio Exterior*, juntamente com os estudos de casos internacionais dos Portos de Havre e Rotterdam, realizado no Hotel *Le Meridien*, Rio de Janeiro. O autor fez parte do Conselho Consultivo do evento, que foi realizado nos dias 14 a 16 de março de 2006 e contou com o apoio da ABTP, ABRACEX, ANTF, Syndarma e Conexão Marítima, bem como apresentações da ANTAQ, Câmara dos Deputados, Casa Civil da Presidência da República, Ministério dos Transportes, Cia. Docas do Espírito Santo, Cia. Docas de Santos, Cia. Docas do Rio de Janeiro, Governo do Estado de São Paulo, UNIVALI, COSIPAR, AEB, ANUT, Bunge, CNNT/Centronave, Corredor Atlântico do Mercosul, Receita Federal, Ryder, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gesta, CMA-CGM e CNI.

COCCO, 1999, p. 9). Nesse contexto, assume maior importância a municipalização dos portos no processo de globalização, porque possibilita, no governo local de um regime republicano federativo, a reversão do processo acima, com a extinção do estigma do cidadão antropólogo brasileiro .

Dessa forma, a luta da comunidade local pela sua melhoria da qualidade de vida, é condição necessária mas não suficiente para o aumento do poder do Estado-nação, porque colabora para o fortalecimento do poder local e dos interesses nacionais diante da globalização. Acrescente-se, ainda, que o espaço municipal tem um sentido dialético que conduz ao entendimento do movimento, da dinâmica das ações e dos objetos.

1.1. O federalismo brasileiro

O federalismo brasileiro foi criado na Constituição Federal de 1891, a primeira a ser promulgada no período republicano, e teve grande influência de Ruy Barbosa, sendo o modelo que atualmente consta na Constituição Federal de 1988.² Estudioso do sistema de governo norte-americano, Ruy Barbosa não observou que o processo de formação norte-americano foi bastante diverso do brasileiro, vez que o Estado brasileiro surge de um Estado unitário. Assim, essa cópia quase fiel do modelo norte-americano, tem sido uma das causas da crise do federalismo brasileiro.

Decorrente da palavra latina *foedus*, que significa pacto, união com autonomia, a mesma possibilita uma pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, com quantidade mínima de poderes ao governo federal. Emmanuel Kant, através da sua obra clássica do paradigma idealista, *Paz Perpétua*, por sua vez, foi um importante teórico do federalismo pois acreditava que a negação do Estado nacional, era a negação da guerra e da anarquia internacional, pois eram fatores que mutilavam e impediam o desenvolvimento do ser humano.(KANT Apud BOBBIO *et alii*, 1991, p. 478)

Ao compararmos as origens dos federalismos brasileiro e norte-americano, ficam evidentes as diferenças entre os mesmos:

² Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Quadro 1 - Comparação das origens do federalismo no Brasil e EUA

Brasil	EUA
Estado Unitário	13 colônias (<i>Tea Party</i> : ruptura)
Império – 1822 a 1889	República – 1787/2006
Centralização	Descentralização
Constituição Federal de 1891	Constituição Federal de 1787

Fonte: Autor

A descentralização administrativa, o poder local e o associativismo são elementos relevantes para a construção da cidadania e da consolidação do federalismo, pela via portuária, que é descentralização da atividade portuária para Estados-membros e municípios,³ embora a União ainda tenha competência privativa para legislar sobre portos.⁴ Na esfera governamental, o Estado centralizado não possui nenhum centro com autonomia de poder fora do Governo central e a luta política é por um só poder contra o poder autônomo e local.

O federalismo, que também pressupõe efetividade do municipalismo, faz com que as comunidades controlem o seu desenvolvimento social e econômico.⁵ Nesse quadro, podemos citar o associativismo comunitário e empresarial que, por exemplo, na Associação Comercial e Empresarial de Itajaí, através dos seus órgãos de Cooperação: Câmaras Setoriais, Núcleos Setoriais e Grupos de Trabalho, conforme o seu estatuto social, têm dado grande contribuição ao desenvolvimento local e do Porto de Itajaí, especialmente através da Câmara Setorial do Porto, criada em 1996. Ressalte-se, ainda, que o princípio do associativismo é constitucional, vez que consta na ordem econômica da Constituição Federal, no seu art. 174. § 2º, que assim dispõe: “A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.”

³ “Art. 21. Compete à União: XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: f) os portos marítimos, fluviais e lacustres.”

⁴ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

⁵ Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

1.2. Conceito de Cidadania

No sentido *lato* (amplo), a tentativa de conceituação dos direitos da cidadania assemelha-se à discussão evolutiva em torno da definição dos direitos humanos que, no caso brasileiro, são considerados Direitos e Garantias Fundamentais.⁶ De acordo com Alves,

“desde que o absolutismo foi superado nos Estados modernos, os conceitos de cidadania e soberania são vinculados à idéia de direitos humanos. Enquanto outros elementos, como a localidade, a identidade e a história comum, influem na construção da nacionalidade, a noção de cidadania reporta-se à de Nação como espaço de realização individual e coletiva, politicamente organizado no Estado soberano, nacional ou plurinacional (a Suíça, por exemplo), como entidade garantidora dos direitos e do Direito. Obviamente isso não quer dizer que os direitos fundamentais tenham sido inteiramente respeitados, nem que todos os habitantes de um estado qualquer tenham alguma vez vivido em perfeita harmonia.” (ALVES, 1999, p. 93)

Por sua vez, segundo Peirano (1986, p. 160), os cientistas sociais têm grandes dificuldades para definir cidadania,⁷ pois, mesmo reconhecendo o fenômeno como resultado de um processo histórico, há uma inevitável tendência para discorrer sobre uma tipologia dos direitos do cidadão, de modo que tradicionalmente, pode-se dizer, que isso originou-se dos trabalhos de Marshall que, embora afirme que sua análise é ditada "mais

⁶ Adotam-se como elementos para compor os direitos da cidadania, os direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988. Para fins de adequação à tipologia criada pelo sociólogo Marshall para definir a cidadania, os direitos podem ser divididos em três tipos: i) Os direitos civis - (Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos - Art. 5º); ii) Os direitos políticos (Dos Direitos Políticos - Arts. 14 a 16) e iii) Os direitos sociais (Dos Direitos Sociais - Arts. 6º a 11). Sobre o tema, ver: MARSHALL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, Zahar, 1967, 220 p.

⁷ Ver sobre o tema: CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino. **Guia da cidadania: teoria, prática e legislação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1998, 340 p.; MANZINI-COVRE, Maria Lourdes. **O que é cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1996, 96 p.

pela história do que pela lógica" (MARSHALL, 1967, p. 63) divide o conceito em três partes, quais sejam:

“a) os direitos civis, compostos dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos válidos e o direito à justiça; b) os direitos políticos, como o direito de participar no exercício do poder político como membro de um organismo investido de autoridade política ou como um leitor dos membros de tal organismo; c) os direitos sociais, que se referem a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, p. 64)

Marshall argumenta, que a cidadania, no modelo inglês,⁸ afirmou-se a partir de três elementos distintos, no decorrer de três séculos: a) os direitos civis, que podem ser atribuídos ao século XVIII, expressados pela igualdade, pelo menos formal, perante a lei e pelos direitos do homem; b) os direitos políticos, ao século XIX, em decorrência da expansão do direito do voto com a instituição do sufrágio universal na Inglaterra, em face das duas grandes reformas eleitorais do século passado; c) os direitos sociais e econômicos, no século XX, pela criação do Estado de Bem-Estar (*Welfare State*), decorrente da pressão junto ao Parlamento, de modo que observa-se uma tendência implícita a conceber tais direitos como um modelo de cidadania.

Por sua vez, como sustenta Marshall e a experiência confirma, de acordo com Alves,

⁸ Esta pressão organizada da sociedade civil inglesa foi fundamental ao processo de consolidação da cidadania na Inglaterra, ressaltando-se, que se não houvesse tal movimento, poder-se-ia sustentar que dificilmente as liberdades públicas naquele país teriam alcançado o estágio atual e influenciado o mesmo processo nos Estados Unidos. Vale lembrar, que "Na ausência de pressão popular, o comportamento da elite inglesa, seria, provavelmente, tão conservador, se não mais do que o da elite brasileira." CARVALHO, José Murilo de. *Construção da ordem: a elite política imperial — Teatro das sombras: a política imperial*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume Dumará, 1996, p. 349.

“os direitos civis e políticos são instrumentos legais importantes para a conquista da cidadania social. Sem eles a economia dos estados até pode crescer — e a de muitos realmente tem crescido —, sem que esse “desenvolvimento” traga benefícios ao conjunto da cidadania.” (ALVES, 1999, p. 95)

Enfim, o processo inglês é bastante diverso do modelo de desenvolvimento da cidadania no Brasil, vez que, aqui ocorreu o inverso, já que os direitos da cidadania foram sendo concedidos pelo Estado, enquanto na Inglaterra, a sociedade civil, com muitas lutas, foi conquistando, ou melhor, “arrancando” tais direitos do Estado.

A combinação desses três tipos de direitos, segundo Carvalho,

“[...] e na seqüência indicada, em que o exercício de um deles levava à conquista do outro, parece-me ter constituído um precioso elemento para explicar a solidez do sentimento democrático e a maior completude da cidadania nos países do ocidente europeu e nos Estados Unidos. A cidadania foi uma construção lenta da própria população, uma experiência vivida: tornou-se um sólido valor coletivo pela qual se achava que valia a pena viver, lutar e até mesmo morrer.” (CARVALHO, 1998, p. 280)

Além disso, a cidadania pode ser conceituada por espécies de direitos onde ela se consolida, tais como cidadania operária, camponesa, feminina, étnica, dentre outros, embora haja os que são contrários a essa divisão, tal como Reis, ao sustentar que,

“Prefiro não fragmentar a cidadania, porque a condição de igualdade é a sua generalidade, a universalização do conceito. Claro que essa não é uma discussão puramente descritiva. Estou expressando uma preferência minha. Cidadania tem a ver com liberdade; é uma noção que nasce de um projeto burguês que, espero, transcenda a sociedade burguesa. Só entendo cidadania, quando direitos políticos, civis e sociais são naturalizados. Ou seja, no contexto de uma sociedade nacional, o que é direito do cidadão tem de se confundir com direitos humanos.” (REIS, 1986, p. 54)

Nesse quadro, em sentido estrito, pode-se conceituar cidadania como a ação política do cidadão contra o Estado ou terceiro, através do Estado, para exigir direitos que são inerentes à sua personalidade jurídica. Tais direitos fazem parte do patrimônio do cidadão, denominados direitos da cidadania, que são o conjunto de direitos e obrigações civis, sociais, políticas, econômicas e culturais, concedidos pelo Estado, e que servem como requisito para que esse possa conviver em sociedade, subordinando os seus interesses aos da comunidade em que vive (sociedade civil).

Deve-se acrescentar que, para a consolidação da cidadania, é necessário um ambiente institucional com os seguintes requisitos: i) sistema judicial eficiente e democratizado; ii) conhecimento dos direitos pela população, o que pressupõe educação de qualidade; iii) conjunto de direitos dispostos em textos legais acessíveis e facilmente compreendidos pelo povo e iv) sistema jurídico racionalizado e sintonizado com os interesses da sociedade.

1.3. A cidadania e a construção do Poder Marítimo nacional

Primeiramente, devemos mencionar que o porto é um importante elemento estratégico da geopolítica, vez que faz parte do poder marítimo brasileiro e:

“Compreende sua frota mercante, *seus complexos portuários*, o reparo e a construção naval, o pessoal envolvido com a atividade marítima e fluvial *e toda a logística da orla do mar e das hidrovias*, tendo como parte capaz de protegê-lo e nele incluída a própria Marinha de Guerra nacional. A exploração dos recursos do mar faz parte do complexo constitutivo do poder marítimo.”(PORTO DA LUZ, 1995, p. 6)

Diante de tais fundamentos, o processo de construção da cidadania brasileira é atípico, pois, como dito, foi feito de cima para baixo, se comparado ao modelo inglês que foi de baixo para cima. No caso brasileiro, teve origem na outorga, e não promulgação, da Constituição Imperial por Dom Pedro I em 1824.

Dessa forma, a municipalização de um porto, por reivindicação da comunidade local colabora para a inversão desse processo de cidadania tutelada do governo federal, de forma que o processo de municipalização do Porto de Itajaí é fundamental para a reversão desse processo e construção de um Poder Marítimo nacional através do Poder Marítimo Local. Ressalte-se que, nesse sentido, a difusão de disciplinas como Direito Portuário, Direito Marítimo, Direito Regulatório dos Transportes Aquaviários e da Atividade Portuária, bem como Direito da Navegação Marítima e Direito Comparado é fundamental.⁹

2. Aspectos relevantes da Lei dos Portos e os interesses regionais

Conhecida como uma das leis que mais discussão provocou no Congresso Nacional, a Lei dos Portos – Lei n. 8630/93 – tem como objetivo modernizar os portos brasileiros. Segundo a mesma, a Administração do Porto Organizado (APO) ou Autoridade Portuária, e não autoritarismo, é composta de um Conselho de Autoridade Portuária (CAP),¹⁰ que delibera, e por uma Administração do Porto (AP), que executa.

Em face da concessão adiante mencionada, a Administração do Porto de Itajaí é exercida pela Superintendência do Porto de Itajaí, que é uma autarquia municipal. O artigo 33 da Lei dos Portos dispõe sobre a sua competência:

“Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto:

⁹ Sobre o tema, deve ser mencionado o esforço de produção discente e docente da Linha de Pesquisa Direito e Atividade Portuária do Mestrado em Ciência Jurídica da UNIVALI (www.univali.br/cpcj), inédito no Brasil, através da sua *Revista Novos Estudos Jurídicos* e de publicações dos seus professores, dentre as quais: PASOLD, César Luiz. *Lições Preliminares de Direito Portuário*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007 e CASTRO JUNIOR, Osvaldo Agripino de. (coord). *Direito Marítimo Made in Brasil*. São Paulo: Lex Editora, 2007.

¹⁰ Acerca da eficácia do CAP de Itajaí, com uma crítica ao processo de nomeação do presidente pela ANTAQ, por meio de estudo da origem do CAP, inclusive no direito comparado, processo legislativo da Lei n. 8630/93 e análise das atas do citado conselho, ver: COLLYER, Wesley Oliveira. **A Lei de Modernização dos Portos e o Conselho de Autoridade Portuária: Estudo de Caso de Itajaí. Dissertação**. Programa de Mestrado em Ciência Jurídica. Itajaí: UNIVALI, 2007.

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;

II - assegurar, ao comércio e à navegação, o gozo das vantagens decorrentes do melhoramento e aparelhamento do porto;

III - pré-qualificar os operadores portuários;

IV - fixar os valores e arrecadar a tarifa portuária;

V - prestar apoio técnico e administrativo ao Conselho de Autoridade Portuária e ao órgão de gestão de mão-de-obra;

VI - fiscalizar a execução ou executar as obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, nelas compreendida a infra-estrutura de proteção e de acesso aquaviário ao porto;

VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente;

VIII - adotar as medidas solicitadas pelas demais autoridades no porto, no âmbito das respectivas competências;

IX - organizar e regulamentar a guarda portuária, a fim de prover a vigilância e segurança do porto;

X - promover a remoção de embarcações ou cascos de embarcações que possam prejudicar a navegação das embarcações que acessam o porto;

XI - autorizar, previamente ouvidas as demais autoridades do porto, a entrada e a saída, inclusive a atracação e desatracação, o fundeio e o tráfego de embarcação na área do porto, bem assim a movimentação de carga da referida embarcação, ressalvada a intervenção da autoridade marítima na

movimentação considerada prioritária em situações de assistência e salvamento de embarcação;

XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

XIII - lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei, ressalvados os aspectos legais de competência da União, de forma supletiva, para os fatos que serão investigados e julgados conjuntamente;

XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária;

XV - estabelecer o horário de funcionamento no porto, bem como as jornadas de trabalho no cais de uso público.

§ 2º O disposto no inciso XI do parágrafo anterior não se aplica à embarcação militar que não esteja praticando comércio.

§ 3º A autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego pode intervir para assegurar ou garantir aos navios da Marinha do Brasil a prioridade para atracação no porto.

§ 4º Para efeito do disposto no inciso XI deste artigo, as autoridades no porto devem criar mecanismo permanente de coordenação e integração das respectivas funções, com a finalidade de agilizar a fiscalização e a liberação das pessoas, embarcações e mercadorias.

§ 5º Cabe à Administração do Porto, sob coordenação:

I - da autoridade marítima:

a) estabelecer, manter e operar o balizamento do canal de acesso e da bacia de evolução do porto;

b) delimitar as áreas de fundeadouro, de fundeio para carga e descarga, de inspeção sanitária e de polícia marítima, bem assim as destinadas a plataformas e demais embarcações especiais, navios de guerra e submarinos, navios em reparo ou aguardando atracação e navios com cargas inflamáveis ou explosivas;

c) estabelecer e divulgar o calado máximo de operação dos navios, em função dos levantamentos batimétricos efetuados sob sua responsabilidade;

d) estabelecer e divulgar o porte bruto máximo e as dimensões máximas dos navios que irão trafegar, em função das limitações e características físicas do cais do porto;

II - da autoridade aduaneira:

a) delimitar a área de alfandegamento do porto;

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

Por sua vez, o CAP é o órgão colegiado da APO, composto de todos os segmentos interessados na atividade portuária agrupados em quatro blocos: poder público, operadores portuários, trabalhadores e usuários do porto. Trata-se, portanto, do órgão mais importante da atividade portuária, vez que possui as mais relevantes atribuições do porto, tal como dispõe o art. 30 da Lei dos Portos:

“Art. 30. Será instituído, em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, um Conselho de Autoridade Portuária.

§ 1º Compete ao Conselho de Autoridade Portuária:

- I - baixar o regulamento de exploração;
- II - homologar o horário de funcionamento do porto;
- III - opinar sobre a proposta de orçamento do porto;
- IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias;
- V - fomentar a ação industrial e comercial do porto;
- VI - zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência;
- VII - desenvolver mecanismos para atração de cargas;
- VIII - homologar os valores das tarifas portuárias;
- IX - manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária;
- X - aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto;
- XI - promover estudos objetivando compatibilizar o plano de desenvolvimento do porto com os programas federais, estaduais e municipais de transporte em suas diversas modalidades;
- XII - assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente;
- XIII - estimular a competitividade;
- XIV - indicar um membro da classe empresarial e outro da classe trabalhadora para compor o conselho de administração ou órgão equivalente da concessionária do porto, se entidade sob controle estatal;
- XV - baixar seu regimento interno;

XVI - pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse do porto.

§ 2º Compete, ainda, ao Conselho de Autoridade Portuária estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias, especialmente as de contêineres e do sistema roll-on-roll-off.

§ 3º O representante dos trabalhadores a que se refere o inciso XIV do § 1º deste artigo será indicado pelo respectivo sindicato de trabalhadores em capatazia com vínculo empregatício a prazo indeterminado.”

A cidade detém as melhores condições para fixar localmente o valor gerado pelos fluxos e, portanto, gerar emprego e renda para o território local. Ela se transforma no elo principal de articulação entre o porto e a economia regional, e entre esta e os mercados globais (SILVA & COCCO, 1999, p. 21).

O CAP é soberano e subordinado única e exclusivamente aos interesses do porto, observada a Política Portuária Nacional. Nesse contexto, quando a Administração do Porto Organizada é municipal, ela está mais sensível aos interesses da comunidade, via Câmara de Vereadores e Prefeitura. Há, ainda, maior possibilidade de diálogo quando há conflito entre a lógica da economia e a lógica do urbanismo.

Os conselheiros que integram o CAP possuem para todos os efeitos legais, função pública honorária (LIMA Apud FREITAS, 2005, p. 14) e sofrem a mesma pressão da comunidade local e dos interesses regionais, embora atuem no mais importante instrumento de participação democrática e de desenvolvimento na atividade portuária, porque “em síntese, no modelo da Lei 8.630, a principal autoridade responsável pela gestão dos portos é, sim, sem espaço para hesitação, o CAP” (FREITAS, 2005, p. 29).

Acerca do CAP, deve-se mencionar três peculiaridades: “1ª. os serviços prestados pelas pessoas que, na condição de representantes integrarem os diversos blocos, são considerados de relevante interesse público e não serão remunerados, conforme § 3º do artigo 31; 2º cada bloco tem direito a um voto, assim o determina o inciso I do § 4º do artigo 31, portanto, no Conselho de Autoridade Portuária há um total de quatro votos; 3º

sendo número par o total de votos, o Legislador precaveu as situações de empate, atribuindo ao Presidente do Conselho (o qual, como vimos antes, é o representante do Governo) o ‘voto de qualidade’ ”. (PASOLD, 2007, p. 69-70)

Deve-se acrescentar que a Lei n. 10.233/2001, que criou a ANTAQ, Agência Nacional do Transporte Aquaviário, dispõe que a descentralização da atividade portuária é uma diretriz geral, conforme o seu artigo 12, inciso I,¹¹ além disso, dispõe sobre a descentralização em outros dispositivos legais: Art. 20, I; Art. 23, § 2º e Art. 27, XXV, § 1º, I.

3. Origem e evolução da municipalização do Porto de Itajaí

A história do Porto de Itajaí começou em 1905, quando ocorreram os primeiros estudos para a sua criação, realizados pela Comissão de Melhoramentos de Portos e Rios. A primeira obra foi feita em 1914, composta de 700 metros do Molhe Sul, seguidas mais tarde do Molhe Norte e em 1938 foi construído o porto propriamente dito, com o primeiro trecho de cais de 233 metros de comprimento e estrutura de concreto armado e do primeiro armazém.

No início da década de 1950, foi feito o segundo trecho, de 270 metros, concluído em 1956, com mais de 200 metros, além do primeiro armazém frigorífico, na época voltado a atividades pesqueiras. Em 1966 foi instalada a Junta Administrativa do Porto de Itajaí, subordinada ao Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis sendo considerado porto organizado e em 1976, com a criação da Portobrás, o gerenciamento do terminal itajaiense passou a ser exercido pela Administração do Porto de Itajaí, diretamente vinculada à estatal, que foi extinta em 1990, pela Lei n. 8.029 (Collor) e o porto passou a ser subordinado ao DNTA.

¹¹ Art. 12. Constituem diretrizes gerais do gerenciamento da infra-estrutura e da operação dos transportes aquaviário e terrestre: I - descentralizar as ações, sempre que possível, promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão, conforme dispõe o inciso XII do art. 21 da Constituição Federal;

Posteriormente, o DNTA transferiu a gerência para a CODESP, em Santos, situação que perdurou por 5 anos, quando houve um grande vazio político-administrativo, contenção de despesas do governo federal, com redução de 170 funcionários para 70, o que inviabilizava a manutenção do Porto de Itajaí.

Quadro 2: Síntese dos fatos relevantes da municipalização do Porto de Itajaí

Ano	Fato
1990	- extinção da Portobrás (março) - convênio com a CODESP (dezembro) - início das reformas portuárias no exterior (França, Itália) edição do Código de Defesa do Consumidor - CDC – Lei federal n. 8.078. - a indústria portuária tem um consumidor exigente
1993	- juntamente com o Porto de Imbituba, foi um dos primeiros portos a implantar a Lei dos Portos – Lei n. 8.630/93
1994	- organiza o OGMO – Órgão-Gestor de mão-de-obra (fevereiro) - conquista cargas da General Motors de SP - 1/3 do custo do container do Porto de Santos (dezembro)
1995	- convênio de descentralização provisório: 7 meses - Lei Municipal n. 2.970: criação da autarquia "ADHOC"
1996	- Criação da Câmara Setorial do Porto de Itajaí, da Associação Comercial e Empresarial de Itajaí
1997	- Convênio 008/97 (01/12/97), entre o Município e o Ministério dos Transportes, delegando por 25 anos a exploração do Porto, prorrogável por mais 25 anos.
2000	- Lei Municipal n. 3.513 - cria a Superintendência do Porto de Itajaí
2001	- Licitação do TECONVI

Fonte: Pesquisa do Autor

Nesse contexto, o município de Itajaí torna-se Autoridade Portuária, por meio da constituição de uma entidade autárquica com fim específico, e se retira da operação. Assim

sendo, as receitas portuárias decorrem do a) uso da infra-estrutura aquaviária; b) uso da infra-estrutura terrestre e dos c) arrendamentos e d) aluguéis. No que tange ao pessoal, o município a) assume contratos de trabalho; b) faz planos de incentivo à demissão; c) as reclamações trabalhistas transitadas em julgado serão de competência da União Federal e d) nas novas reclamações, a União poderá ser denunciada à lide. Quanto aos bens adquiridos durante o convênio, os mesmos reverterão à União ao término do mesmo.

O município ainda assumiu outras obrigações, quais sejam: a) promover arrendamentos, conforme a Lei n. 8.630/93; b) efetuar a reestruturação administrativa da Autoridade Portuária; c) conservar bens patrimoniais; d) manter e repor equipamentos portuários; e) manter pessoal técnico e administrativo para prestação de serviço adequado; f) respeitar tarifa portuária homologada pelo CAP e g) fazer relatório mensal para o Ministério dos Transportes.

Segundo os estudiosos do tema, “a municipalização acarretou efetivamente a descentralização administrativa, que atribuiu ao Porto maior agilidade, tanto na rapidez de decisões quanto nos projetos investidos.” (HOFFMANN & DA SILVA, 2001, p. 73). Além disso, “O porto municipalizado é instrumento de fomentação da economia. Isto em nível de globalização é fundamental. É favorecido pela administração direta que dispõe de poder de decisão imediato”(MACAGNAN, 1997, p. 35).

O movimento para a delegação da administração e exploração das rodovias para Estados e municípios, conseguiu um projeto no Congresso Nacional que, sofreu um acréscimo daqueles que reivindicavam o mesmo para os portos, de forma que foi editada em 10 de maio de 1996, uma importante lei para o movimento da municipalização dos portos, a Lei Federal 9.277 de 10 de maio de 1996. A citada lei, “autoriza a União a delegar aos municípios, estados da Federação e ao Distrito Federal a administração e exploração das rodovias e portos federais”. Com base na mencionada norma, em julho de 1996, foi pedida a prorrogação da delegação da exploração do porto por mais 25 anos (arts.1º e 2º da citada Lei), ao Ministério dos Transportes, o que foi obtido mediante convênio.

A reivindicação do porto para o município era consenso na comunidade de Itajaí, tal como assevera Kindlein: “A posição de manter o gerenciamento pela municipalidade é unânime entre a comunidade portuária de Itajaí.(...) entendem que o governo não conhece a realidade local e a importância que este tem para o município.” (KINDLEIN, 1996, p. 10)

Os efeitos econômicos foram sentidos em pouco tempo, pois a partir de junho de 1997, cerca de U\$ 8,5 milhões foram investidos em equipamentos e na área física do terminal, ou seja, 89 vezes os investimentos feitos durante os cinco anos em que a administração do Porto foi da CODESP (SCHIAVON, 1997, p. 1-6).

Ressalte-se ainda que foi permitido o incremento de 70 % na valorização dos funcionários efetivos do Porto e avulsos, bem como aumentos salariais e gratificação de produção. Em 9 de fevereiro de 2001, é celebrado um Pacto de Transição Negociada – PTN – (incluído no edital 005/2001 – anexo IX) entre entidades empresariais e de trabalhadores com atuação no Porto de Itajaí, que foi relevante no processo de arrendamento e mostrou a articulação da comunidade local, pois teve como intervenientes a ACII, a Intersindical dos Sindicatos de Trabalhadores Avulsos da Orla Portuária de Itajaí, Navegantes, Florianópolis e Estado de Santa Catarina e o OGMO todos preocupados, interessados e envolvidos com o desenvolvimento do Porto e da Região do Vale do Itajaí-Açú.

Em 19 de fevereiro de 2001 foi assinado o Edital 005/2001 para contrato de arrendamento do TECONVI, com uma quantidade mínima de containeres a ser movimentada por ano de 90.000 nos 22 anos de arrendamento. O valor do arrendamento foi de R\$ 16.700.00, mais R\$ 50.000 por mês e R\$ 1,00 por tonelada de carga fora de container, bem como R\$ 5,00 por veículo fora de container.

Como vantagens da municipalização, podemos enumerar: a) integração Porto e Comunidade, como melhor identificação e participação, possibilitando diminuição das fraturas porto x cidade; b) poder público municipal como agente político junto às demais esferas de governo; c) poder público municipal como agente conciliador local; d) melhor visão do desenvolvimento econômico e social: comunidade prefere soluções que facilitem maior participação na tomada de decisões sobre investimentos, acompanhamento e avaliação das atividades portuárias; e e) melhores meios para planejar e ordenar o crescimento portuário no contexto do crescimento urbano

Acrescente-se ainda que: f) o Porto tinha um comportamento passivo diante dos usuários e atualmente tem uma postura pró-ativa; g) teve a terceirização eficaz dos serviços portuários especializados, h) conseguiu a isenção do poder público no tratamento igualitário dos usuários e i) pode colaborar para a expansão da cabotagem brasileira através de Centros de Consolidação e Distribuição de Cabotagem como alternativa competitiva

para o transporte integrado de carga geral no Brasil, conforme estudo de caso de 12 grandes empresas catarinenses, em face do modal rodo-aquaviário.¹²

No que concerne ao planejamento urbano, a possibilidade de contemplar no Plano Diretor a criação de zonas retroportuárias para oferta de serviços logísticas bimodais ou trimodais, bem como a possibilidade de maior diálogo entre Autoridade Portuária e Prefeitura, conforme o art. 33, § 1º, VI, da Lei n. 8630/93.

Acerca da eficácia da municipalização, a tabela adiante é esclarecedora:

Tabela 1. A eficácia da municipalização do Porto de Itajaí

Porto	1996	2004	Variação
1. Santos	547 mil	1.274 mil	133%
2. Rio de Janeiro	130 mil	235 mil	81%
3. Rio Grande	108 mil	389 mil	260 %
4. São Francisco do Sul	87 mil	198 mil	127%
5. Paranaguá	77 mil	277 mil	260 %
6. Itajaí	59 mil	369 mil	525%
Movimento Total no Brasil	1.266 mil	3.513 mil	177 %

Fonte ABRATEC – n. de containeres e não TEUS.

Obs.: O ano do convênio de descentralização e da criação da autarquia municipal ADHOC foi 1995.

A análise da tabela 1 mostra que o Porto de Itajaí passou do 6º lugar para terceiro 3º lugar no Brasil e cresceu 3 vezes mais a movimentação no Brasil. De acordo, com Ayres, poderiam os críticos ponderar que este fato ocorreu em razão do crescimento da economia catarinense e a área de atuação do porto, mas este argumento cai quando comparamos o

¹² Sobre o tema, ver: VIEIRA, Hélio Vieira. *Centro de Consolidação e Distribuição da Cabotagem: uma Alternativa competitiva para o transporte integrado de carga geral no Brasil*. Tese de Doutorado .Florianópolis: Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da UFSC, 2001.

crescimento de Itajaí (525%) com São Francisco do Sul ou mesmo Paranaguá (260%), que teve a metade.

Por outro lado, quanto ao risco da municipalização, podem ser enumerados: a) o uso político do porto em detrimento da atividade comercial; b) a dependência da máquina administrativa municipal; c) a rotatividade no quadro de dirigentes (técnicos); d) a demora no ajuste dos custos da autoridade portuária em comparação à iniciativa privada; e) a carência de recursos para grandes investimentos e f) o porto torna-se um lugar de poder econômico multinacional.

Cabem, ainda, os progressos recentes do Porto de Itajaí, dentre os quais: a) em agosto de 2003, a Superintendência do Porto de Itajaí foi certificada pelo BVQI na ISO-9001 – 2002, conferindo-lhe a primeira certificação a uma autoridade portuária no Brasil; b) em 2006, entra em operação no TECONVI o primeiro *scanner* portuário no Brasil por meio de *leasing*. Desde então, a Superintendência do Porto de Itajaí, tem sido uma história de sucesso, buscando suprir as suas necessidades operacionais.

Considerações finais.

Diante do exposto, podemos sustentar que o processo de municipalização do Porto de Itajaí é fundamental para melhorar a efetividade do federalismo brasileiro e construção do Poder Marítimo nacional, através da participação da comunidade local na construção da sua cidadania e da contribuição para a descentralização da atividade portuária, porque facilita:

1. A acessibilidade e o aumento da infra-estrutura portuária, porque mantém no nível local o diálogo do Porto com a Comunidade, já que tais obras podem demandar o Estudo de Impacto de Vizinhança, regulamentado por lei municipal conforme arts. 36 a 38 da Lei federal n. 10.257/2001, e que exige a participação da comunidade.
2. A fiscalização da Segurança da Navegação na entrada e saída de navios, em face de convênio do Município com a Autoridade Marítima, conforme o art. 6º da Lei de Segurança do Tráfego Aquaviário - LESTA.

3. A gestão de problemas de tráfego na cidade, porque o tráfego de caminhões e veículos de outras cidades e região proporciona o aumento de acidentes e a demanda por eficiência no transporte e tráfego urbano, tendo em vista que a competência é municipal.
4. A relação com os órgãos do Executivo Municipal (Prefeitura e Secretarias) que têm competência para decidir sobre problemas que envolvem o acesso ao porto.
5. A gestão dos interesses da Comunidade Local, representados pelo Prefeito de Itajaí, que é competente para a livre nomeação e exoneração do Superintendente do Porto de Itajaí (Autoridade Portuária) conforme art. 1º da Lei n. 3.513, de 6 de julho de 2000.
6. A celebração de convênios de cooperação técnica e administrativa da ANTAQ com o Município, “tendo em vista a descentralização e a fiscalização eficiente das outorgas”, nos termos do art. 27, § 1º, I da Lei federal n. 10.233/2001 (Estatuto da Cidade).

Em conclusão, podemos sustentar que na pós-modernidade há uma falsa ilusão de que o mercado resolve tudo. Não resolve, mas ajuda a resolver, desde que o Estado intervenha como regulador, tal como ocorre com o CAP na atividade portuária. Por sua vez, essa redução do papel do Estado demanda um reforço do seu papel, o que deve ser feito com maior participação dos interessados na regulação da atividade portuária e marítima através da definição de um marco regulatório que dê maior segurança jurídica aos atores do comércio exterior, por meio da ANTAQ.

Verifica-se, também, um movimento dialético entre a centralização do poder e a descentralização, bem como a tensão entre o individualismo e o solidarismo (comunitarismo) e ahistoricidade e historicidade, de forma que o estudo dos processos de emancipação local diante do poder federal, podem ser referenciais para a construção da cidadania brasileira num território onde se verifica o embate do Poder Global com o Poder Local, que é o porto.

Bibliografia

ALVES, J . A . Lindgren. Cidadania, direitos humanos e globalização. In: *Cidadania e justiça. Revista da Associação dos Magistrados Brasileiros*, n. 7. p. 92-109, II semestre, 1999.

CARVALHO, José Murilo de. Brasileiro: Cidadão ? CARVALHO, José Murilo de. In: *Pontos e bordados. Escritos de história e política*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998, p. 275-288.

_____. *Construção da ordem: a elite política imperial — Teatro das sombras: a política imperial*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: UFRJ, Relume Dumará, 1996.

FREITAS, Juarez. CAP. *Conselho de Autoridade Portuária. Instrumento de Participação Democrática e de Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2005.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande e senzala*. 29ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 1992, p. 240, *apud* SILVA, Gerardo; Giuseppe, COCCO.(org.) *Cidades e Portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.

HOFFMANN, Valmir Emil; DA SILVA, Silmara Nascimento. *Porto de Itajaí – O impacto da abertura de mercado e conseqüente municipalização*. Itajaí: Editora da UNIVALI, 2001.

KANT, Emmanuel. *Per la Pace perpetua (1795)*. In: *Scritti politici e di filosofia della e del diritto*. Torino: Uter, 1956 *Apud* BOBBIO, Norberto et alii. *Dicionário de Política*. Vol. 1. Brasília, Editora UNB, 1991.

KINDLEIN, G. Salles faz pressão pela municipalização. In: *A Notícia*. Joinville, 20 out. 1996, p. 10.

LIMA, Ruy Cirne. Princípios de Direito Administrativo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987, p. 181 apud FREITAS, Juarez. *CAP. Conselho de Autoridade Portuária. Instrumento de Participação Democrática e de Desenvolvimento*. São Paulo: Aduaneiras, 2005, p. 14

MACAGNAN, J. O. Itajaí – uma experiência bem-sucedida. *Portos e Navios*, jul, 1997, mimeo, p. 35.

PASOLD, César Luiz. *Lições Preliminares de Direito Portuário*. Florianópolis: Conceito Editorial, 2007.

PEIRANO, Mariza G.S. *Sem lenço, sem Documento. Reflexões sobre a cidadania no Brasil. Sociedade e Estado*. Brasília: UNB, v.1., p. 49-63, 1986.

PORTO DA LUZ, Sérgio. O Poder Marítimo e a Navegação. In: *O Globo*, 8 mar. 1995, p. 6.

REIS, Elisa. A cidadania do trabalhador rural. In: TEIXEIRA, João Gabriel Lima Cruz (Coord.). *A construção da cidadania*. Brasília: Editora da UNB, 1986, p. 51-89.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro – A formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SCHIAVON, H. Porto & Mar. *Tribuna*. Santos, 27 ago. 1997, p. 1-6.

SILVA, Gerardo; Giuseppe, COCCO.(org.) *Cidades e Portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP & A, 1999.