

Fernando Corrêa dos Santos

**A RECORRENTE RETÓRICA DE CRISE INSTITUCIONAL
DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO**

Brasília – DF

Abril/2019

**A RECORRENTE RETÓRICA DE CRISE INSTITUCIONAL
DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Políticas de Infraestrutura.

Aluno: Fernando Corrêa dos Santos

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Antônio de
Souza Karam.

A RECORRENTE RETÓRICA DA CRISE INSTITUCIONAL DO SETOR PORTUÁRIO

Autor:

Fernando Corrêa dos Santos

Instituição do autor:

Escola Nacional de Administração

Pública - ENAP

RESUMO: A busca por eficiência dos portos brasileiros, no final do século XX e início do século XXI, motivou reformas nas normas e instituições que regulam o setor, que, todavia, não afastaram de maneira duradoura a “retórica” de crise. A teoria de mudança institucional de North (1990) e as boas práticas do Banco Mundial (2007) foram empregadas neste estudo para melhor compreender os fatores que ditaram as mudanças institucionais no Brasil e as lacunas nas reformas portuárias. O ambiente regulatório propício para a execução de contratos e a adequada distribuição de representatividade são apresentados como instrumentos para galgar a eficiência institucional. Ganham destaque a supervisão governamental finalística, bem como oportunidades para melhor proveito dos instrumentos de parceria público-privada e aplicações do modelo de concessões “*Landlord port privado*”. Espera-se que esses elementos possam subsidiar os pesquisadores e formuladores de políticas a identificar as melhorias incrementais do atual modelo de exploração portuária.

Palavras-chave: Porto; Reforma; Instituição; Eficiência; Brasil.

1. Introdução

A análise descritiva da legislação portuária das últimas duas décadas, suas principais motivações e resultados, e a revisão bibliográfica das referências internacionais sobre reforma portuária, sob o aspecto da situação institucional e do desempenho da atuação governamental, são subsídios relevantes para avaliação da recorrente retórica de crise institucional do setor portuário brasileiro.

O contexto da pesquisa são as mudanças do marco legal do setor, realizadas nos anos de 1993 e 2013, e as mudanças institucionais nesse período.

A história revela que as reformas portuárias pautadas na suposta busca por maior eficiência portuária, seja no aparato legal, seja na organização administrativa, quando dissociadas de um modelo regulatório apropriado ou de uma supervisão governamental finalística, acabam por conduzir a falhas institucionais que voltam a aparecer em proveito de um reduzido grupo de interessados com alto poder de influência.

Com os elementos que serão expostos, espera-se robustecer os principais insumos que influenciam a qualidade da política pública portuária no Brasil, assim como trazer à tona alguns dos principais pontos que precisam ser observados para trazer estabilidade ao setor, diminuindo a recorrente necessidade de reformas.

2. Referencial Teórico

2.1. Mudança institucional

Considerando a relevância do tema “mudança institucional” para melhor compreensão da história econômica do país e a situação do atual modelo do setor portuário brasileiro, serão apresentadas as principais premissas e conclusões de North (1990), precursor da economia institucional e laureado com o Prêmio de Ciências Económicas em Memória de Alfred Nobel de 1993. E, assim, ampliar o entendimento sobre por que as instituições produzem resultados que, em longo prazo, não geram crescimento econômico:

A história importa. Importa não só porque podemos aprender com o passado, mas também porque **o presente e o futuro estão relacionados com o passado por meio da continuidade das instituições de uma sociedade**. As escolhas de hoje e de amanhã são moldadas pelo passado, e o passado só pode se tornar inteligível como um caso de evolução institucional. Integrar as instituições à teoria econômica e à história econômica é um avanço essencial no aperfeiçoamento dessa teoria e dessa história. (North, 1990, p. 9, grifo nosso)

A teoria das instituições de North (1990) é elaborada a partir de uma teoria do comportamento humano combinada com uma teoria dos custos de transacionar, de forma a compreender porque as instituições existem e como atuam no funcionamento das sociedades. Acrescentam-se, ainda, os princípios da teoria de

produção, para então analisar o papel das instituições no desempenho das economias.

As instituições reduzem a incerteza ao conferir uma estrutura à vida cotidiana, de forma que definem e limitam o conjunto das escolhas dos indivíduos. Estabelecem estabilidade, mas não necessariamente eficiência na interação humana, o que tampouco contradiz o fato de que elas se alteram. As instituições abrangem quaisquer formas de restrição que os seres humanos criam para moldar a interação humana, podendo ser formais ou informais, e acabam por ser o fator determinante subjacente do desempenho das economias em longo prazo.

Um dos principais aspectos do funcionamento das instituições se encontra no custo de averiguação das transgressões e na severidade das penalizações. As regras (mudanças formais e restrições informais) e a efetividade de sua aplicação moldam o caráter do “jogo” e, conseqüentemente, direcionam a mudança institucional.

As instituições mudam principalmente de forma incremental, raramente descontínua, visto principalmente o enraizamento das restrições informais nas sociedades, por meio de seus traços culturais. A natureza da mudança institucional por incrementos, juntamente com o modo deficiente segundo o qual os atores interpretam seu ambiente e fazem escolhas, explicam a dependência da trajetória e tornam a história relevante.

Igualmente importante é o fato de que as restrições informais de procedência cultural não mudam imediatamente em relação à mudança das regras formais. Por conseguinte, a tensão entre regras formais alteradas e restrições informais persistentes exerce efeitos que têm implicações relevantes para a forma como as economias mudam (...). (North, 1990, p. 84)

A trajetória de mudança institucional decorre da estrutura de incentivos que estabelecem o conjunto de oportunidades e do correspondente processo de *feedback*. Conferir destaque aos incentivos direciona a atenção para a chave do desempenho das economias. Contudo, as percepções dependem crucialmente tanto das informações que os empreendedores recebem quanto do modo pelo qual eles processam essas informações; sendo que, frequentemente, as informações são incompletas e processadas em trajetórias reiteradamente ineficientes.

2.2. Custos de transação

De acordo com North (1990), o caráter oneroso das informações é a chave dos custos de transacionar, constituindo a forma de mensuração dos atributos valorativos daquilo que é objeto da troca, bem como nos custos de garantir direitos e de fiscalizar e fazer cumprir acordos. Esses custos de mensuração e de execução (*enforcement*) representam as fontes das instituições sociais, políticas e econômicas.

Complementa, ainda, que os custos de transação nos mercados político e econômico contribuem para direitos de propriedade ineficientes; e os modelos subjetivos imperfeitos, formulados na tentativa de compreender as complexidades dos problemas com que se defrontam, podem levar à perpetuidade desse cenário.

(...) eu me voltarei para as condições que ora se observam em muitos países do Terceiro Mundo, bem como para aqueles que caracterizaram grande parte da história econômica mundial. As oportunidades para os empreendedores políticos e econômicos ainda são uma mistura heterogênea, mas em sua esmagadora maioria favorecem atividades que promovem práticas redistributivas em vez de produtivas, que criam monopólios em vez de condições competitivas e que restringem oportunidades em vez de ampliá-las. Elas raramente induzem a investimentos em educação que aumentem a produtividade. **As organizações que se desenvolvem nesse quadro institucional vão se tornar mais eficientes, só que mais eficientes em tornar a sociedade ainda mais improdutiva e a estrutura institucional básica ainda menos conducente a atividades produtivas. Uma trajetória dessas pode persistir porque os custos de transação dos mercados político e econômico daquelas economias, juntamente com os modelos subjetivos dos atores, não os levam a se voltar cada vez mais para saídas mais eficientes.** (North, 1990, p. 24, grifo nosso)

Quanto às práticas redistributivas, de acordo com a tipologia clássica de política pública, Lowi (1964) apresenta a arena redistributiva como aquela em que há transferência de renda ou benefícios, apresentando como características alto grau de polarização dos interesses, antagonismo político e ideológico, coalizões coesas e duradouras, tendência de levar à centralização das decisões, entre outras.

Com relação aos custos de transação, Coase (1937) realiza afirmações profundas para a reestruturação da teoria econômica, sendo a mais relevante a de que, nas situações em que transacionar é custoso, as instituições são relevantes.

Coase (1960) também argumenta que a competição elimina as informações incompletas e assimétricas, ou seja, a solução de competição eficiente dada pela economia neoclássica prevalece nas situações em que transacionar não comporta custos. Contudo, de acordo com North (1990), essa argumentação tem como premissa alguns requisitos que não subsistem a um escrutínio crítico. Os indivíduos procedem conforme informações incompletas e com modelos deduzidos de forma subjetiva que, com frequência, são errôneos; e o *feedback* informacional é comumente ineficiente para corrigir esses modelos subjetivos.

North (1990) arremata que *“as instituições não são necessariamente nem habitualmente criadas para serem socialmente eficientes; elas, ou ao menos as regras formais, são antes criadas para servir aos interesses daqueles com poder de barganha para formular novas regras”*.

Visto os consideráveis custos de transação que caracterizam as instituições, o poder de barganha afeta a eficiência dos resultados e confere o rumo da mudança econômica no longo prazo. De forma que, quanto maiores os custos de transação da instituição, maior a influência do poder de barganha.

Se economias auferem os ganhos com o comércio mediante a criação de instituições relativamente eficientes, é porque, sob certas circunstâncias, os objetivos particulares daqueles com poder de barganha para alterar instituições geram soluções institucionais que se revelam ou se tornam socialmente eficientes. Os modelos subjetivos dos atores, a efetividade das instituições na redução dos custos de transação e o grau em que as instituições serão “maleáveis” e corresponderão a alterações nas preferências e nos preços relativos determinam aquelas circunstâncias. (North, 1990, p. 36, grifo nosso)

Em que pese à dificuldade de mensurar alguns custos, como o tempo despendido para obter informações, ficar em filas, fazer subornos e assim por diante, bem como as perdas devidas a monitoramento e execução deficientes, é necessário avaliar precisamente os custos de transação totais decorrentes de determinada instituição. Na medida em que conseguirmos fazê-lo, progrediremos na aferição da eficiência das instituições (North, 1990).

2.3. Enforcement e o quadro institucional

O custo de execução também ganha especial atenção na obra de North (1990). Ele não só considera que a execução seja imperfeita, mas faz dela uma variável expressa em sua análise.

Ocorre comércio, sim, até mesmo em sociedades desprovidas de Estado. No entanto, tal como se ressaltou anteriormente, **a incapacidade das sociedades de fomentar uma execução de contratos eficaz, com baixo custo, é a fonte mais importante tanto da estagnação histórica como do subdesenvolvimento contemporâneo no Terceiro Mundo.** (North, 1990, p. 100, grifo nosso)

Nessa linha, defende o estabelecimento de condições aos contratos que os tornem, na medida do possível, em contratos “autoexequíveis”. O que significa, situações nas quais compense às partes cumpri-lo.

Contudo, no mundo da troca impessoal, da complexidade de atributos valorativos e da ausência de transações repetidas, no qual os custos de mensuração são elevados e poucas formas de imposição de cumprimento são possíveis, os ganhos com trapaçaz e descumprimento de tratos excedem os ganhos com procedimento cooperativo.

Assim, conclui que, a contratação complexa, que possibilitaria a alguém auferir os ganhos com o comércio de trocas impessoais, precisa ser acompanhada por algum tipo de imposição de cumprimento por uma terceira parte. Haveria imensas economias de escala na fiscalização e na execução de acordos com um regime político que atue como uma terceira parte e empregue coerção para fazer cumprir acordos.

Em um mundo de informações completas não se faz necessária nenhuma instituição. Com informações incompletas, porém, **soluções cooperativas irão malograr, a menos que se engendrem instituições que forneçam informações suficientes para que os indivíduos fiscalizem transgressões. Há duas medidas para que uma instituição assegure a cooperação.** Em primeiro lugar, **é preciso configurar um sistema de comunicação que forneça as informações necessárias para que se saiba quando se requer penalização.** Ao tornar disponíveis as informações pertinentes, as instituições possibilitam a fiscalização dos descumprimentos. Elas comumente tornam o processo informacional econômico, de maneira, por exemplo, que os intervenientes não mais precisem conhecer o histórico inteiro de qualquer participante. Em segundo lugar, uma vez que a penalização muitas vezes é um bem público do qual a coletividade se beneficia, mas cujos custos são arcados por um pequeno conjunto de indivíduos, **as instituições também precisam proporcionar incentivos para**

que aqueles indivíduos executem a penalização ao serem chamados a fazê-lo. (North, 1990, p. 104/105, grifo nosso)

North (1990) ressalta que a criação de um ambiente institucional que leve a compromissos dignos de crédito compreende o complexo sistema institucional de regras formais, restrições informais e execução que conjuntamente possibilitam transacionar com baixo custo. Também alerta que “(...) *aí reside o dilema fundamental do desenvolvimento econômico: se não podemos prescindir do Estado, tampouco podemos nos contentar com ele. Como fazer com que o Estado proceda como uma terceira parte imparcial?*”.

Ressalta ainda que, as incertezas quanto ao cumprimento dos contratos, indenização no caso de inadimplência e demais itens relacionados à garantia dos direitos representam uma distinção crucial entre os mercados relativamente eficientes e as demais economias.

Esse problema referente ao grau em que se poderia contar com a imposição de cumprimento contratual apresenta contornos ainda mais dramáticos nos países pouco desenvolvidos, nos quais a execução é incerta não só em função da ambiguidade da jurisprudência, mas também da incerteza acerca da conduta dos agentes (aqueles que administram o Estado). Ademais, pontua que tanto o respeito à lei como a honestidade e a integridade, ou seja, a circunstância de um sistema de execuções efetivas e de restrições morais à conduta é um processo demorado, que requer tempo para que possa se desenvolver.

O quadro institucional é a chave do êxito relativo das economias tanto em um determinado momento como ao longo do tempo. Nos países pouco desenvolvidos, além dos custos de transação serem mais altos, o quadro institucional, que determina a estrutura básica de produção, tende a perpetuar o subdesenvolvimento (North, 1990).

As empresas se constituem para se aproveitar de oportunidades rentáveis, que serão definidas pelo conjunto vigente de condicionamentos. **Com direitos de propriedade frágeis, leis aplicadas precariamente, barreiras à entrada e restrições monopolísticas, as empresas em busca de maximização dos lucros tenderão a trabalhar com horizontes temporais curtos, pouco capital fixo e pequena escala.** Os negócios mais rentáveis podem estar no comércio, em atividades redistributivas ou no mercado negro. **Grandes empresas com capital fixo substancial somente vão subsistir debaixo do guarda-chuva da proteção governamental mediante subsídios, proteção tarifária e propinas para o**

regime. Trata-se de uma combinação que dificilmente leva à eficiência produtiva. (North, 1990, p. 121/122, grifo nosso)

De acordo com a experiência norte-americana do século XIX, teriam sido as características de eficiência adaptativa da matriz institucional (compreendendo tanto as regras formais como as restrições informais consubstanciadas em propensões e valores) que geraram um ambiente econômico-político que recompensava a atividade produtiva das organizações e seu empenho em cultivar aptidões e conhecimento.

2.4. Regulação governamental no Brasil

No Brasil, a reforma de Estado da década de 1990 buscou substituir o Estado burocrático pelo Estado gerencial, como forma de garantir o desenvolvimento econômico, diante a sua falta de capacidade para financiar os serviços públicos. Isso, por meio principalmente da delimitação do tamanho do Estado e da redefinição do seu papel regulador. Nessa linha, um conjunto de agências reguladoras foi criado no país na segunda metade da década de 1990 e no início dos anos 2000.

O Estado gerencial proporciona novas oportunidades de negócio ao setor privado e reserva a si novas atribuições, principalmente no que tange a regulação e a defesa da concorrência.

De acordo com Pinto Junior e Fiani (2002), esse processo, muitas vezes apelidado de forma imprecisa de “desregulamentação”, reúne um conjunto de medidas de política econômica, visando à introdução da concorrência, à desintegração vertical e, em muitos casos, à privatização das empresas públicas.

Ao contrário do que o termo sugere, a desregulamentação não é sinônimo de ausência de regulamentação. Ao contrário, o processo de desmantelamento das estruturas de mercado verticalizadas e monopolistas tem reservado um papel central para as tarefas de regulação. Desse modo, a desregulamentação deve ser entendida como uma política econômica, conduzida pelos governos, visando à remoção de barreiras à entrada. Dessa forma, objetiva-se introduzir pressões competitivas nas indústrias de infraestrutura com o intuito de incrementar a eficiência econômica. (Pinto Junior e Fiani, 2002)

De acordo com Cunha (2016), desde a reforma dos anos 1990, a política regulatória brasileira está conceitualmente atrelada a uma lógica liberalizante da política econômica e é, do ponto de vista teórico, altamente dependente de correntes

modernizadoras no campo da gestão pública internacional. A principal consequência disso são movimentos pouco estruturados e, em certo sentido, incoerentes em relação a essa política pública. Por fim, conclui que é possível notar que a política regulatória brasileira na esfera federal ainda é parcial e deficiente, embora tendências claras já sejam perceptíveis, particularmente a permeabilidade a elementos de ressocialização e descentralização.

Embora não se esteja diante de uma política pública em perfeita implementação no país, a sequência de esforços no campo da política regulatória nacional, aqui descrita em três atos, oferece um relevante quadro político-institucional. Tendo por referencial a reforma do Estado dos anos 1990, analisa-se como relevante o trabalho do GTI [Grupo de Trabalho Interministerial] de 2003, o qual identificou lacunas e incoerências cruciais. Posteriormente, a partir de 2007, o Pro-Reg [Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação] buscou proporcionar avanços no aspecto metodológico e institucional da regulação, adotando uma visão sistêmica mais coerente. O Plandec [Plano Nacional de Consumo e Cidadania], lançado em 2013, expressa – intencionalmente ou não – tendência internacional importante no campo da regulação, qual seja, a descentralização e o maior empoderamento relativo dos usuários e consumidores dos serviços regulados. (Cunha, 2016, grifo nosso)

Segundo Cunha e Karam (2017), a partir de 2003, o Estado brasileiro iniciou uma ofensiva intervencionista, por meio de aportes de natureza fiscal e aperfeiçoamentos nos marcos legais e na organização institucional. Contudo, sem que houvesse uma necessária ruptura com o aparato do Estado regulador da década de 1990, nem uma complementariedade institucional efetiva.

No estágio posterior às reformas gerencialistas e já no governo Lula, a partir de 2003 e particularmente de 2007 em diante, **viu-se o reengajamento do governo federal em um perfil mais intervencionista, que, no plano da agenda programática central, dissociou-se da heurística do Estado regulador e das reformas dos anos 1990.** O que foi perceptível em diferentes áreas de governo foi um movimento de ativismo durante o período, e mais fortemente até 2010, impulso que fortaleceu a discussão sobre governança e capacidades estatais. Políticas nas áreas de infraestrutura, em particular, evidenciaram a guinada interventiva, primeiramente com robustos aportes de natureza fiscal e, em paralelo, a busca por aprimoramento institucional e organizacional. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em 2007 e renovado em 2010 como PAC 2, e o Programa de Investimento em Logística (PIL), que passou a operar em 2012, foram os principais veículos dessa retomada da ação estatal. (Cunha e Karam, 2017, grifo nosso)

2.5. Portos organizados brasileiros

Quanto aos portos brasileiros, objeto da presente análise, a Lei nº 12.815/2013 define porto organizado como *“bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária”*.

No Brasil, há 37 portos organizados, dos quais 18 portos são administrados por Companhias Docas federais e 19 foram delegados para serem administrados por entidades estaduais e municipais.

As Cia Docas são no total 7 (sete) empresas: CDP, CDC, CODERN, CODEBA, CODESA, CDRJ e CODESP, localizadas nos Estados do Pará (PA), Ceará (CE), Rio Grande do Norte (RN) conjuntamente com Alagoas (AL), Bahia (BA), Espírito Santo (ES), Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP) conjuntamente com Santa Catarina (SC), respectivamente.

Os portos que foram delegados aos entes estaduais estão localizados em Rondônia (RO), Amazonas (AM), Maranhão (MA), Paraíba (PB), Pernambuco (PE), São Paulo (SP), Paraná (PR), Santa Catarina (SC) e Rio Grande do Sul. E os delegados aos entes municipais estão em Santana, Forno e Itajaí, localizados nos Estados do Amapá (AP), Rio de Janeiro (RJ) e Santa Catarina (SC), respectivamente.

Nº	Porto	UF	Autoridade Portuária	Regime de Exploração
1	Porto de PORTO VELHO	RO	SOPH-RO	Delegação Estadual
2	Porto de MANAUS	AM	SNPH	Delegação Estadual
3	Porto de SANTANA	AP	CDSA	Delegação Municipal
4	Porto de SANTARÉM	PA	CDP	Cia Docas Federal
5	Porto de VILA DO CONDE	PA	CDP	Cia Docas Federal
6	Porto de BELÉM	PA	CDP	Cia Docas Federal
7	Porto de ITAQUI	MA	EMAP	Delegação Estadual
8	Porto de FORTALEZA	CE	CDC	Cia Docas Federal
9	Porto de AREIA BRANCA	RN	CODERN	Cia Docas Federal
10	Porto de NATAL	RN	CODERN	Cia Docas Federal
11	Porto de CABEDELO	PB	DOCAS-PB	Delegação Estadual
12	Porto do RECIFE	PE	Porto do Recife S.A.	Delegação Estadual
13	Porto de SUAPE	PE	SUAPE	Delegação Estadual
14	Porto de MACEIÓ	AL	CODERN	Cia Docas Federal
15	Porto de SALVADOR	BA	CODEBA	Cia Docas Federal
16	Porto de ARATU	BA	CODEBA	Cia Docas Federal
17	Porto de ILHÉUS	BA	CODEBA	Cia Docas Federal
18	Porto de BARRA DO RIACHO	ES	CODESA	Cia Docas Federal
19	Porto de VITÓRIA	ES	CODESA	Cia Docas Federal
20	Porto do FORNO	RJ	COMAP	Delegação Municipal
21	Porto de NITERÓI	RJ	CDRJ	Cia Docas Federal
22	Porto do RIO DE JANEIRO	RJ	CDRJ	Cia Docas Federal
23	Porto de ITAGUAÍ	RJ	CDRJ	Cia Docas Federal
24	Porto de ANGRA DOS REIS	RJ	CDRJ	Cia Docas Federal
25	Porto de SÃO SEBASTIÃO	SP	DERSA	Delegação Estadual
26	Porto de SANTOS	SP	CODESP	Cia Docas Federal
27	Porto de ANTONINA	PR	APPA	Delegação Estadual
28	Porto de PARANAGUÁ	PR	APPA	Delegação Estadual
29	Porto de SÃO FRANC. SUL	SC	APSFS	Delegação Estadual
30	Porto de ITAJAÍ	SC	ADHOC	Delegação Municipal
31	Porto de IMBITUBA	SC	SCPAR	Delegação Estadual
32	Porto de LAGUNA	SC	CODESP	Cia Docas Federal
33	Porto de ESTRELA	RS	SUPRG	Delegação Estadual
34	Porto de CACHOEIRA DO SUL	RS	SUPRG	Delegação Estadual
35	Porto de PORTO ALEGRE	RS	SUPRG	Delegação Estadual
36	Porto de PELOTAS	RS	SUPRG	Delegação Estadual
37	Porto de RIO GRANDE	RS	SUPRG	Delegação Estadual

Tabela 01 – Relação dos portos organizados, autoridades portuárias e regime de exploração
Fonte: autor, com base nos dados do Ministério da Infraestrutura

Para fins de planejamento setorial, com a finalidade de calcular a projeção de cargas e facilitar a análise dos fluxos logísticos, as instalações podem ser agrupadas em *Clusters*, de acordo com suas localizações geográficas, incluindo portos públicos e terminais privados (Gráfico 01).

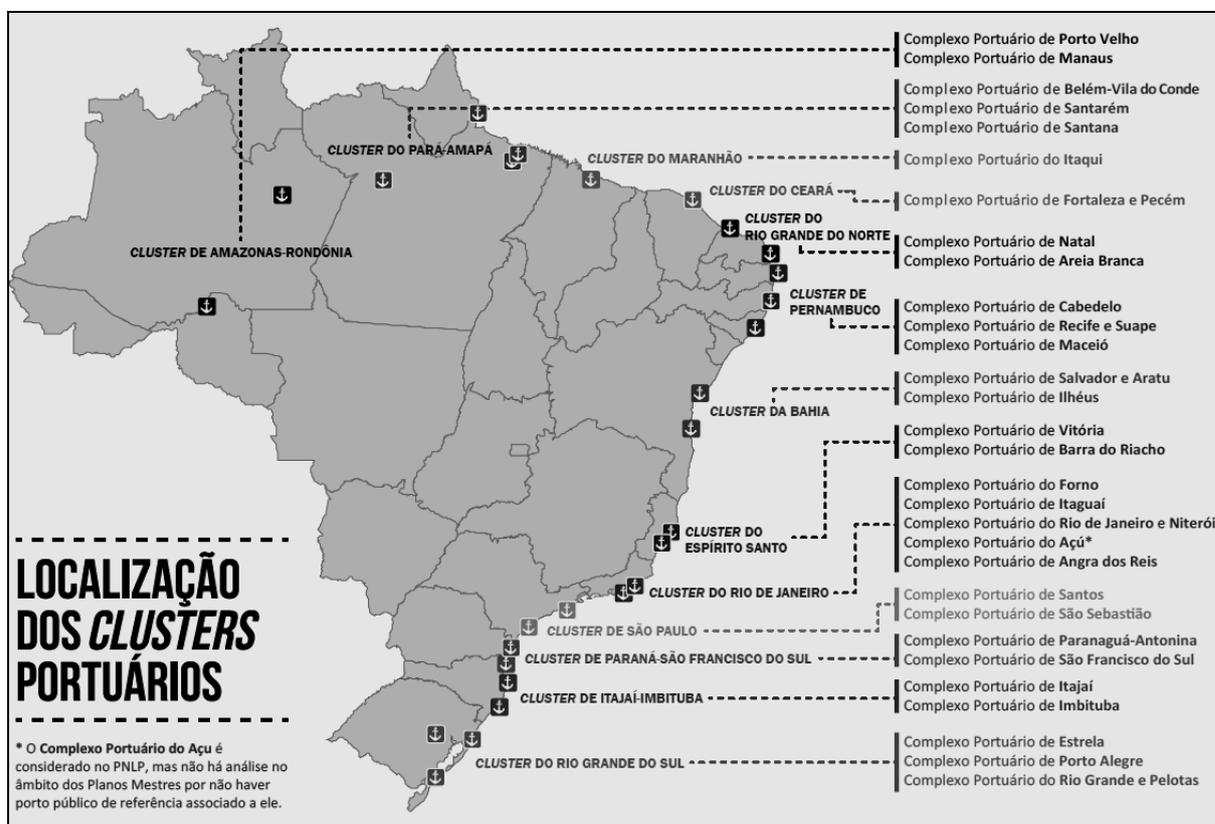


Gráfico 01 – Definição dos *clusters* portuários: portos públicos e TUPs
Fonte: PNL, SEP (2017)

A Lei nº 5.917, de 1973, que aprovou o Plano Nacional de Viação, estabeleceu a relação descritiva de todos os portos que poderiam ser objeto de recursos provenientes do Orçamento Geral da União e de fundos específicos; bem como determinou que esses portos fiquem, sejam quais forem os regimes de concessão e de propriedade a que pertençam, subordinados às especificações e normas técnicas aprovadas pelo Governo Federal.

2.6. Referência teórica para reforma portuária

A experiência internacional sobre os modelos de exploração e reforma portuária estão bem retratados na publicação do Banco Mundial, de 2007: *Port*

Reform Toolkit, 2ª edição (“Conjunto de Ferramentas de Reforma Portuária”, em tradução livre), adotada como referencial no presente estudo.

Inicialmente, o Banco Mundial destaca a diversidade de modelos de reforma e formatos de parcerias público-privadas (PPPs) para a prestação de serviços portuários, que, em função da diversidade e especialidade das habilidades requeridas, seria mais abrangente do que em qualquer outro setor de serviços em infraestrutura.

Com base na observação dos diversos investimentos com participação privada em portos, de 1992 a 2004, constatou-se que grande parte da preparação para uma reforma institucional portuária envolve:

- Identificar as funções públicas básicas críticas e as responsabilidades públicas que definirão o papel das autoridades públicas nacionais e locais responsáveis pelo setor portuário.
- Identificar os ativos necessários para dar suporte a cada função e categoria de serviço, avaliar a adequação desses ativos e determinar quais serviços e ativos relacionados devem ser reunidos e quais dentre eles devem ser oferecidos a investidores ou operadores privados.

De acordo com o Banco Mundial (2007), a premissa do processo de decisão é o exame atento dos objetivos que a reforma portuária pretende alcançar. Tanto a prestação de serviços portuários quanto a oferta de infraestrutura pela iniciativa privada devem ser compreendidos apenas como ferramentas, entre outras, que estão à disposição dos gestores para resolver problemas e alcançar objetivos específicos de interesse público.

A reforma portuária só deve ser realizada após uma avaliação completa dos objetivos que os funcionários públicos estão tentando alcançar. **A reforma institucional ou, de fato, o envolvimento do setor privado, não deve ser um fim em si mesmo, mas apenas um meio para alcançar objetivos de interesse público específicos e bem definidos.** (Banco Mundial, 2007, grifo nosso)

Objetivos diferentes exigirão diferentes tipos de reforma institucional. Da mesma forma, diferentes formas de envolvimento do setor privado resultam em diferentes alocações de risco, responsabilidades diferentes para o governo e diferentes tipos de supervisão governamental.

Quanto aos modos de supervisão do interesse público, a referência internacional destaca que as duas principais questões que envolvem a supervisão do interesse público são quais poderes e autoridades precisam ser preservadas por

um órgão público de supervisão após a reforma, e como esse órgão precisa ser constituído e em que nível de governo ele precisa operar.

Assim, um elemento-chave na reforma portuária deve ser a criação de um mecanismo para proteger o interesse público e assegurar que os objetivos da reforma sejam cumpridos. **Ao criar tal mecanismo, é importante manter as responsabilidades públicas de supervisão estatutária e reguladora separadas das atividades comerciais.** (Banco Mundial, 2007, grifo nosso)

Ainda nessa linha, a supervisão do governo geralmente assume várias formas, como planejamento estratégico, regulamentação técnica e regulamentação econômica. Assim, independente de qual modelo de reforma portuária seja selecionado, o planejamento estratégico de transporte continuará sendo uma responsabilidade crítica de governo. Ademais, um órgão ministerial nacional deve ser responsável pelo desenvolvimento da visão estratégica de longo prazo para o plano nacional de desenvolvimento portuário.

Definidos os objetivos que as reformas pretendem alcançar, o próximo passo é delinear todas as principais decisões institucionais de desenho e reformas necessárias para levar o processo a um resultado bem-sucedido. Os principais itens a serem definidos incluem:

- Métodos de envolvimento do setor privado;
- Modos de supervisão do interesse público;
- Financiamento do setor portuário: implicações financeiras e alocação de risco;
- Adaptação do quadro legal;
- Agrupamento de serviços e reestruturação de ativos (grau de concorrência nos mercados e cestas de serviços);
- Reforma trabalhista (flexibilidade e produtividade);
- Responsabilidade de implementação da reforma portuária;
- Sequenciamento das transações;
- Preparação da transição (terceirizada ou por equipe interna do governo e o tipo de assistência técnica requerida).

Em que pese à relevância de todos os tópicos listados, será dada especial atenção no presente estudo aos itens que impactam diretamente a organização das instituições.

Quanto ao envolvimento do setor privado e suas diversas responsabilidades, temos os quatro modelos básicos de gestão portuária:

<i>Tipo</i>	<i>Infraestrutura</i>	<i>Superestrutura</i>	<i>Trabalho Portuário</i>	<i>Outras funções</i>
<i>Public service port</i>	Público	Público	Público	Majoria público
<i>Tool port</i>	Público	Público	Privado	Público/privado
<i>Landlord port</i>	Público	Privado	Privado	Público/privado
<i>Private service port</i>	Privado	Privado	Privado	Majoria público

Tabela 01 – Modelos básicos de gestão portuária, de acordo com a participação do setor privado. Fonte: Banco Mundial (2007)

▪ **Public service port** (“Porto de serviço público”, em tradução livre)

Forças: as operações de desenvolvimento de superestruturas e movimentação de carga competem a uma única organização. Fraquezas: não há papel ou apenas um papel limitado para o setor privado nas operações de movimentação de cargas; há menos capacidade de resolução de problemas e flexibilidade em caso de problemas trabalhistas, uma vez que a administração portuária também é a principal empregadora do trabalho portuário; há falta de competição interna, levando à ineficiência; desperdício de recursos e baixo investimento como resultado do orçamento governamental; operações não são orientadas ao usuário ou ao mercado; falta de inovação; e impedimento ou restrição no acesso a fundos públicos para infraestrutura básica.

▪ **Tool port** (“Porto ferramenta”, em tradução livre)

Forças: os investimentos em infraestrutura e equipamentos portuários, principalmente equipamentos de embarque e desembarque de navios junto ao cais, são determinados e fornecidos pelo setor público, evitando assim a duplicação de instalações. Fraquezas: a administração portuária e a iniciativa privada compartilham os serviços de movimentação de carga, levando a situações conflitantes; as operações privadas não possuem equipamentos importantes, portanto tendem a funcionar meramente como fornecedores de mão-de-obra, limitando a expansão futura dos entes privados; risco de baixo investimento; e falta de inovação.

▪ **Landlord port** (“Porto senhorio”, “Porto proprietário de terras” ou “Porto arrendador”, em tradução livre)

Forças: **somente o setor privado executa operações de movimentação de carga e possui e opera equipamentos de movimentação de carga. Os operadores de terminais são mais dedicados ao porto e mais propensos a fazer investimentos necessários como consequência de seus contratos de longo prazo. Os terminais privados (arrendatários) geralmente são mais capazes de lidar com as exigências do mercado.** Fraquezas: há risco de

excesso de capacidade devido à pressão de várias operações privadas, bem como risco de julgar mal o momento adequado das adições de capacidade.

▪ **Private service port** (“Porto de serviço privado”, em tradução livre)

Forças: máxima flexibilidade no que diz respeito a investimentos e operações portuárias; sem interferência direta do governo; a propriedade da terra portuária permite o desenvolvimento de portos orientados para o mercado e políticas tarifárias; em caso de redesenvolvimento, a operadora privada provavelmente realiza um alto preço para a venda de terras portuárias; a localização muitas vezes estratégica da terra portuária pode permitir que o operador privado amplie seu escopo de atividades. Fraquezas: **Governo pode precisar criar um regulador portuário para controlar o comportamento monopolista; o governo (nacional, regional ou local) perde sua capacidade de executar uma política de desenvolvimento econômico de longo prazo com relação ao negócio portuário; caso surja a necessidade de reconstruir a área portuária, o governo tem que gastar quantias consideráveis para recomprar a terra portuária; existe um sério risco de especulação com a terra portuária por proprietários privados.** (Banco Mundial, 2007, grifo nosso)

De acordo com a referência do Banco Mundial (2007), observa-se que as forças elencadas no modelo *Landlord Port*, relacionadas principalmente aos aspectos operacionais e de atendimento às demandas de mercado, elevam esse modelo de gestão ao desejável na maioria dos cenários.

No trato da administração de supervisão, temos que, uma vez definidas as áreas para continuar a supervisão do governo, é necessário determinar uma estrutura institucional para administrar a supervisão.

A administração portuária pode ser centralizada ou descentralizada; cada abordagem tem seus pontos fortes e fracos. A administração centralizada permite uma perspectiva econômica e multimodal nacional mais ampla para direcionar a política de desenvolvimento portuário. A administração descentralizada permite uma perspectiva local mais estreita que alinha o desenvolvimento portuário com os interesses e prioridades econômicas das economias municipais ou regionais.

(...)

O grau de descentralização na formulação de políticas e regulamentação deve:

- Refletir os objetivos do programa de reforma portuária.
- Considerar a capacidade institucional e a autoridade dos níveis relevantes do governo.
- **Proporcionar um equilíbrio entre os objetivos econômicos nacionais (tais como fluxos de transporte sem costura e promoção de exportação) e as**

preocupações locais (como atividade laboral, degradação ambiental e desenvolvimento industrial). (Banco Mundial, 2007, grifo nosso)

Destaca-se que as autoridades portuárias podem ser estabelecidas em todos os níveis de governo: nacional, regional ou local. A administração portuária pode ser centralizada ou descentralizada, observados os pontos fortes e fracos de cada um. Contudo, deve-se resguardar coerência entre os elementos de estruturação que cada opção demandará.

De acordo com o Manual da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) para os Planejadores Portuários em Países em Desenvolvimento, na suposição de que as decisões operacionais serão tomadas localmente, os poderes estatutários de uma autoridade portuária nacional são:

- **Investimento:** Poder para aprovar propostas de investimentos portuários em valores acima de um determinado valor. O critério para a aprovação seria que a proposta estava amplamente de acordo com um plano nacional, que a autoridade manteria.
- **Política financeira:** poder para definir objetivos financeiros comuns para os portos (por exemplo, retorno exigido do investimento definido em uma base comum), com uma política comum sobre qual infraestrutura será financiada centralmente versus local e aconselhar o governo sobre pedidos de empréstimo.
- **Política tarifária:** Poder de regular taxas e cobranças conforme necessário para proteger o interesse público.
- **Política trabalhista:** Poder para estabelecer padrões comuns de recrutamento, uma estrutura salarial comum e qualificações comuns para promoção; e o poder de aprovar procedimentos comuns de sindicatos.
- **Licenciamento:** Quando apropriado, pode estabelecer princípios para o licenciamento de funcionários ou agentes do porto.
- **Informação e pesquisa:** Poder de coletar, cotejar, analisar e disseminar informações estatísticas sobre a atividade portuária para uso geral, e patrocinar pesquisas em assuntos portuários, conforme necessário.
- **Legal:** Poder para atuar como consultor legal para as autoridades portuárias locais. (Grifos nosso)

3. Desenvolvimento

Eventuais disfuncionalidades na legislação, indefinições nos objetivos da reforma ou falhas na implementação da política pública podem trazer aos *players* do mercado portuário as sensações de inconveniência, de subaproveitamento, ou mesmo de desincentivo ao desenvolvimento do setor.

Como consequência, não são poucas as críticas e sugestões de aperfeiçoamento que se acumulam nos tabloides e obras literárias especializadas brasileiras. A ideia de que mudanças se fazem necessárias permeiam os debates, principalmente sobre gestão dos portos públicos, ampliação da capacidade portuária e diminuição dos custos logísticos.

Essas percepções quanto ao setor portuário brasileiro e o próprio ativismo pró-reformas são sintomas que têm se apresentado de forma mais intensa desde o final do século XX e continuam, ainda nos dias atuais, a motivar a recorrente retórica de falha do modelo.

3.1. Herança colonial

O marco teórico da evolução do setor portuário brasileiro teve origem nos eventos que desencadearam a Carta Régia de 1808, o denominado “*Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas*”, promulgado pelo Príncipe-regente de Portugal.

Desde então, a tentativa de organização de uma economia de mercado alicerçada na liberdade de comércio encontra objeção na realidade institucional e estrutural vigente, com raízes pragmáticas e doutrinárias mais remotas e profundas.

De acordo com Aguiar (1960), os ideais da abertura dos portos ocorrida em 1808 no Brasil se chocaram com uma rígida tessitura de uma política colonial acentualmente mercantilista, e até “regalista”, que, de acordo com o autor, ainda era a vigente até sua manifestação.

Durante o século XIX e a primeira metade do século XX, os portos tiveram pouco incentivo para melhorar a eficiência portuária, de forma geral. Segundo o Banco Mundial (2007), nesse período os portos tendiam a serem instrumentos das potências estatais ou coloniais e o acesso e saída dos portos eram considerados um

meio de controlar os mercados. A concorrência entre os portos foi mínima e os custos relacionados com o porto foram relativamente insignificantes em comparação com o alto custo do transporte marítimo e do transporte terrestre.

Atualmente os portos enfrentam forças competitivas que desafiam a sua gestão e requerem instituições que estejam cientes dos requisitos dos usuários, conheçam as demandas de mercado e adotem estratégias para o porto ser um parceiro no desenvolvimento de negócios, com destaque à maior eficiência portuária.

Esses requisitos, provenientes das mudanças estratégicas e das pressões competitivas no setor, contextualizam o quadro de interesses que permeiam as reformas portuárias brasileiras ocorridas do final do século XX e início do século XXI.

3.2. Reforma para “desregulamentação”

Coincidindo com o período de redemocratização do Estado brasileiro e de promulgação da Constituição Cidadã de 1988, as decisões de organização do Estado no final do século XX foram, de certa forma, influenciadas pelo processo globalizado de desregulamentação da economia para remoção de barreiras à entrada (neoliberalismo).

Processo esse decorrente do declínio das práticas liberais do final do século XIX e pela posterior cessão das políticas intervencionista do chamado Estado Social.

Embora a nova Constituição tenha atribuído a exploração dos portos somente à União, o grande rol de competências constitucionais comuns com os demais entes federados, Estados e Municípios, acentuou o processo de descentralização da gestão dos serviços públicos no país. Esse movimento, identificado principalmente na área social (saúde, educação, habitação, saneamento), encontrou também grande simpatia no setor portuário.

Adicionalmente, o setor portuário brasileiro já vinha sofrendo forte influência internacional no sentido de realizar mudanças em seu funcionamento. De acordo com o Banco Mundial (2007): *“Há muitas maneiras de mudar a estrutura institucional de um porto. Os métodos tradicionais de estruturas de operação e gerenciamento foram abandonados, **com os portos operando cada vez mais como entidades comerciais no mercado global.** O processo de mudança estrutural pode ser*

doloroso, com o potencial de cometer erros dispendiosos. No entanto, cada vez mais a comunidade portuária internacional concorda com o papel estrutural e a função das autoridades portuárias [locais].” (grifo nosso).

Dessa forma, a descentralização administrativa ganhou força na década de 1990 no setor portuário brasileiro. Contudo, ao contrário do que o senso comum pressupõe, o processo descentralizado de execução das políticas públicas setoriais exige a cooperação e a articulação entre os atores envolvidos e a existência de uma coordenação em nível federal, além de uma sistemática avaliação de desempenho (Santos, 2013). Ou seja, o processo de descentralização das políticas públicas precisa ser visto como uma estratégia de implementação e não uma mera relegação.

Observa-se ainda que a transferência das atividades econômicas do setor portuário para o ente privado, no final do século XX, teve início sem a construção de um modelo regulatório estatal formal, sujeito aos riscos e dispêndios decorrentes.

As descentralizações da gestão dos Portos Organizados aos entes locais e a transferências das atividades operacionais à iniciativa privada, a partir de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.630 (Lei dos Portos), proporcionaram a diminuição de gargalos nas cadeias de distribuição principalmente em seu primeiro decênio, por meio da melhoria da qualidade de serviço e da ampliação da oferta de infraestrutura.

Apesar disso, os efeitos adversos da referida reforma passariam a ser sentidos em maior grau no médio e longo prazo. A partir do segundo decênio da promulgação do marco legal, as críticas ao então modelo vigente de exploração portuária evidenciavam a estagnação de investimentos privados, a ineficácia dos instrumentos locais de planejamento, a competição deletéria entre os Estados da federação, a baixa eficiência logística e os elevados custos operacionais.

A reforma de 1993 apresentava sinais de cansaço e as dúvidas sobre a perenidade de sua eficácia alertava para falhas na plenitude de sua implementação.

Em 2001 houve a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), agência reguladora responsável pelo modelo regulatório estatal do setor portuário. Contudo, o processo de amadurecimento da instituição, conforme abordado na teoria das instituições de North (1990), é lento e incremental. Haveria ainda um longo processo de aculturação a ser percorrido.

A crise observada na década de 2000, marcada principalmente pela ausência de investimentos públicos em infraestrutura e pela rápida evolução tecnológica das embarcações marítimas, veio a se arrefecer somente em meados do ano de 2007, quando foi criado órgão executivo vinculado diretamente a Presidência da República para tratar dos temas portuários, a Secretaria Especial de Portos (SEP).

De forma geral, as mudanças institucionais descontínuas no Brasil no período da gestão dos Presidentes Lula e Dilma Rousseff (2003 a 2016) fizeram coexistir modelos de políticas públicas antagônicas (intervencionistas e gerenciais). Fato que, juntamente com o modo deficiente segundo o qual os atores interpretam os contextos, proporcionou o tensionamento dos arcabouços legais em vários setores da economia brasileira, entre eles o setor portuário.

Os elevados custos de transação, decorrentes de um ambiente de informações incompletas e assimétricas e da baixa eficácia na execução de contratos no setor portuário, favoreceram um reduzido grupo de interessados com alto poder de influência a interferir nos rumos das mudanças institucionais do setor.

Nesses termos, a então reforma portuária para reduzir a participação do Estado na economia (reforma de 1993) passaria a coexistir com um modelo administrativo eminentemente centralizador até a nova reforma setorial que viria a ocorrer em 2013.

3.3. Marco Legal de 1993

Para compreender as oportunidades malbaratadas na reforma portuária de 1993, faz-se necessário avaliar as principais questões que levaram o então marco legal à desatualização, bem como melhor compreender os interesses que conduziram essas reorganizações no setor.

Nessa linha, oportuno mencionar a então Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás), cuja atuação antecedeu o marco de legal de 1993, especificamente nos anos de 1975 a 1990. Empresa pública federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, com a finalidade de supervisionar, orientar, coordenar, controlar e fiscalizar as atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores.

A abrangência de sua finalidade bem esboça o perfil amplo e centralizador de sua atuação estatal, incluindo obras de infraestrutura, equipamentos de operação portuária e exploração operacional. A Portobrás foi extinta em cenário de forte endividamento do Estado brasileiro.

Esse modelo de gestão e exploração portuária relatado não foi exclusivo do Brasil nesse período. De acordo com o Banco Mundial (2007), uma das razões pela quais muitos portos não responderam adequadamente às crescentes demandas que lhes foram impostas foi a forma de controle centralizado dos governos.

Particularmente entre 1960 e 1980, o planejamento central (tanto no setor portuário quanto em outros setores) prevaleceu não apenas como norma nas economias socialistas, mas também em muitos países ocidentais e em desenvolvimento onde as autoridades portuárias nacionais eram frequentemente promovidas por bancos internacionais de desenvolvimento. Estruturas de planejamento, controle e comando de ritmo lento e rigidamente hierárquico frequentemente acompanhavam o planejamento central. Somente na década de 1980 o dismantelamento dos sistemas comunistas e a crescente introdução de políticas orientadas para o mercado em âmbito mundial abrem caminho para a gestão descentralizada dos portos e para a redução da intervenção governamental nos assuntos portuários. (Banco Mundial, 2007)

Após a extinção da Portobrás em 1990, o setor portuário passou por uma sequência de reorganizações administrativas no âmbito federal, até a reforma portuária introduzida pela Lei nº 8.630 de 1993.

A reforma portuária brasileira de 1993 foi marcada pela transferência da gestão dos portos às Administrações Portuárias, entidades locais geridas pelas Companhias Docas Federais, entidades estaduais ou municipais. Ademais, foi marcada também pela transferência da exploração operacional dos terminais à iniciativa privada, mediante arrendamento das instalações.

Esse modelo de gestão portuária que a reforma de 1993 buscou implantar no Brasil é internacionalmente intitulado de *Landlord port*. Em suma, “*divide-se o setor portuário em dois segmentos, quais sejam, o do serviço de administração portuária (público) e o do serviço de operação portuária (privado)*” (Sousa, 2015).

A substituição do Estado pela iniciativa privada nas atividades portuárias operacionais trouxe grande avanço na oferta de serviços à época, com notória modernização dos equipamentos de embarque e desembarque dos navios, assim

como melhorias nos sistemas de recepção terrestre e armazenagem, que propiciaram um choque de produtividade à condição anteriormente existente.

Momento esse que coincidiu em parte com o processo mundial da “containerização”, que consiste no uso de contêineres para o transporte de mercadorias, principalmente no transporte marítimo de cargas gerais (cargas unitizadas em *pellets*, sacos, caixotes etc).



Imagem 01 – Porto de Santos

Fonte: Germano Lüders (Revista Exame, publicada em 29 maio 2018)

A implantação de terminais especializados de contêineres no Brasil a partir da reforma de 93 revigorou as relações logísticas do país, principalmente para os produtos de alto valor agregado.

A gestão dos portos por entidades locais, próximas à operação, trouxe a expectativa de dinamismo e de priorização das demandas nas respectivas unidades. Caberia a Autoridade Portuária a gestão do “condomínio” de terminais portuários existentes no Porto Organizado, suas áreas comuns, acessos terrestres e aquaviário, convergência de interesses logísticos, competição intraporto e relação Porto-Cidade.

Assim, o poder público em esfera local atuaria como planejador, facilitador, desenvolvedor, mediador e regulador, ao mesmo tempo em que forneceria

conectividade para sua área de influência, enquanto o setor privado atuaria como prestador de serviços, operador e, às vezes, também como desenvolvedor.

As inovações da reforma de 1993 contagiaram de otimismo os *players* do mercado portuário. Os resultados imediatos foram de certa forma satisfatórios, e os vícios ou incompletudes na implementação da reforma, em relação às orientações internacionais, foram arrefecidos.

Contudo, a relegação da política pública portuária pelo ente federal nesse período viria a comprometer o processo de descentralização em sua implementação. A ausência de responsabilidades para o governo e de supervisão governamental, principalmente, frente aos diversos objetivos da reforma portuária e do maior envolvimento do setor privado nos portos, foram itens relevantes aos resultados alcançados.

Dentre as consequências mais conhecidas, no início do século XXI, a história revela que a gestão das Autoridades Portuárias foi amplamente criticada, a falta de investimentos em infraestrutura tornou os portos ineficientes, os custos operacionais foram diagnosticados elevados e a burocracia excessiva.

A percepção de que portos brasileiros estavam obsoletos e com problemas sérios de infraestrutura acionou o segmento empresarial, principalmente do agronegócio, a demandar ações governamentais para mitigar os danos à política econômica que se centrava no processo exportador.

Em 2004, foram iniciadas atividades de pesquisa nos principais portos brasileiros para ações emergenciais de melhoria de desempenho, sob a coordenação da Casa Civil da Presidência da República. As visitas e pesquisas resultaram em um plano emergencial de investimentos, denominado Agenda Portos.

A Agenda Portos lançou um conjunto de medidas voltadas para os 11 principais portos brasileiros em movimentação de cargas, com destaque a execução de obras de infraestrutura portuária e melhoria dos acessos terrestres.

Ademais, a Agenda Portos fomentou o estabelecimento de incentivos fiscais para compra de máquinas e equipamentos para os portos, denominado Regime Tributário para Incentivo à Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária – Reporto; propôs medidas de revisão da burocracia; e estudou a questão institucional do setor para melhoria da gestão administrativa nas autoridades portuárias.

De acordo com o IPEA (2005), o diagnóstico que motivou a criação da Agenda Portos apontava para a indefinição sobre o sistema regulatório, que inibe os investimentos na expansão e modernização dos portos brasileiros e prejudica as exportações. De forma mais detalhada, seguem os principais pontos identificados:

Principal porta de entrada e saída de mercadorias no país, os portos brasileiros iniciaram o ano de 2005 com esperança de reverter o quadro preocupante em que se encontram - **resultado de mais de uma década de falta de investimento e de problemas na organização do setor.**

(...)

É preciso rever a organização e os marcos regulatórios para assegurar o desenvolvimento do setor, bem como sanear e reestruturar as oito Companhias Docas federais e as empresas estaduais e municipais responsáveis pela administração dos 40 portos públicos brasileiros. Até hoje as empresas públicas não se adequaram totalmente à função que ganharam após a Lei de Modernização de Portos (Lei nº 8.630), de 1993: administrar os operadores privados e criar uma relação mais estável e segura entre o poder público e os empresários, além de realizar os investimentos necessários à manutenção e à modernização da infra-estrutura comum.

Definir a estrutura e o marco regulatório já é uma tarefa e tanto, mas existem problemas que pedem medidas urgentes, pois causam impactos diretos no cotidiano dos exportadores. **A maioria dos portos sofre com a falta de calado - ou seja, de profundidade de águas.**

(...)

Mais sério, e também de solução mais dispendiosa, é o problema do acesso aos portos brasileiros. As ferrovias não são suficientes e as rodovias estão em péssimo estado. A situação se repete na maior parte dos portos e é agravada pela falta de armazéns em número suficiente para organizar o fluxo de carga e evitar filas de caminhões.

Para completar, os exportadores e importadores sofrem com o excesso de burocracia na liberação das cargas.

(...)

Para o professor Newton de Castro, especialista em regulação de transportes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é preciso fortalecer a função de coordenação das Docas, dando mais flexibilidade às empresas e também mais transparência às decisões. **"Quando o porto é dominado por um processo decisório político e quando as instituições responsáveis são frágeis, o investimento privado fica limitado", diz. Castro considera a Agência Nacional de Transporte Aquaviário (Antaq), criada em 2001 para cuidar do setor, um órgão frágil e pouco atuante.**

O papel da Antaq também foi questionado pelo estudo da Trevisan apresentado pela Agenda Portos. (IPEA, 2005, grifo nosso)

A partir de 2009, quando a economia brasileira se recuperava da “crise do *subprime*” (crise internacional desencadeada nos Estados Unidos, a partir de julho de 2007), consultores e a mídia especializada do país passaram a noticiar o então eminente “apagão portuário”. Título dado em referência a “crise do apagão”, que foi uma crise nacional ocorrida nos anos de 2001 e 2002, que afetou o fornecimento e distribuição de energia elétrica no país.

O “apagão portuário”, em que pese não tenha se materializado, referia-se a previsão, à época, de falta de capacidade portuária que viria a comprometer o crescimento do agronegócio no Brasil.

Se por um lado, a questionável eficácia da gestão administrativa e a restrita capacidade operacional portuária estavam em evidência, por outro lado, o ambiente comprometido de governança das autoridades portuárias favoreceu a mobilização de *stakeholders* para elevar as barreiras de entrada no setor.

Para exemplificar as dificuldades dessa barreira de entrada, destaca-se que no período de 2003 a 2012 (período de 10 anos que antecedeu a reforma de 2013), quando a celebração dos contratos de arrendamento ainda era de competência das autoridades portuárias, ocorreram apenas 21 licitações para novos contratos de arrendamento (média de 2 licitações por ano), valor muito abaixo da demanda de mercado. Litígios contratuais e expansões de terminais existentes predominaram nesse período.

A transferência do planejamento estratégico do ente central para as Autoridades Portuárias locais, com a reforma de 1993, no longo prazo, mostrou-se outro equívoco. De acordo com Brito (2010), então Ministro da Secretaria de Portos, a SEP se deparou à época com a completa ausência de planejamento. A elaboração individualizada do planejamento por cada porto, a falta de integração nas análises de demandas e a não convergência na programação de investimentos, entre outras distorções, acabaram por comprometer as condições de crescimento e desenvolvimento dos portos.

A ausência de planejamento no passado travou o desenvolvimento do setor portuário brasileiro. Hoje, implanta-se no Brasil um sistema de planejamento de médio e longo prazo sem precedentes, que, de forma coordenada, integrada e em harmonia com uma série de outras providências, representará o ganho em

eficiência logística que o país precisa conquistar para competir em condições de igualdade com os melhores portos do mundo. (Brito, 2010, grifo nosso)

3.4. Reforma Legal de 2013

A partir de 2007, com o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC promovido pelo governo federal para a execução de grandes obras de infraestrutura, aliado a demanda crescente no comércio exterior brasileiro, promoveu-se a priorização do setor portuário na pauta de políticas públicas governamentais.

Nesse ambiente, ainda em 2007 foi criada a Secretaria Especial de Portos (SEP), vinculada à Presidência da República, com o objetivo originário de retomar os investimentos em infraestrutura dos portos: obras de dragagem de aprofundamento dos canais de acesso (por meio do Programa Nacional de Dragagem), melhorias nos acessos terrestres, construção de cais de atracação e obras de abrigo (ampliação de molhes e quebra-mares). Nesse mesmo ano foi promulgada a Lei nº 11.610, que institui o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, a ser implantado pela SEP.

Para as Autoridades Portuárias, então endividadas e desestruturadas, houve a intensificação de investimentos, via Participação da União no Capital (PUC) nas Cia Docas Federais e via convênios de descentralização de recursos federais nas entidades estaduais ou municipais.

O otimismo voltou a contagiar os *players* do mercado. De acordo com Llerena (2008), então conselheiro da Confederação Nacional do Comércio, as ações empreendidas pela SEP naquele momento eram de tamanha envergadura para o setor, que poderiam ser equiparadas às de uma nova abertura dos portos, em patamar similar a Carta Régia de 1808 e a reforma portuária de 1993.

Os acontecimentos desde junho de 2007 vêm me convencendo de que estamos, realmente, diante da **Terceira Abertura dos Portos do Brasil**. Pode-se afirmar que, nesse primeiro ano de existência da SEP, foi feito mais do que nos oito anos anteriores. (Llerena, 2008, grifo nosso)

Ainda a título de contextualização, em 2008 foi publicado o Decreto nº 6.620, que dispôs sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da SEP. Dentre seus principais temas, cita-se a regulação na qual os terminais privados poderiam movimentar cargas de terceiros apenas a título complementar (eventual e subsidiária). Como

consequência, os terminais de uso misto de Cotegipe (BA), Portonave (SC), Itapoá (SC) e Embraport (SP) passaram a ter suas autorizações questionadas no Tribunal de Contas da União – TCU, a pedido da Federação Nacional dos Portuários. No Supremo Tribunal Federal tramitou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF – nº 139, na qual se alegava que os serviços portuários são serviços públicos e, portanto, qualquer terminal portuário que movimente carga de terceiros somente poderia ser explorado mediante contrato de concessão precedido de licitação.

A partir de 2010, sob a ameaça de um eventual “apagão portuário”, os esforços da SEP passaram a abranger também prioritariamente o planejamento setorial centralizado, de forma integrada com os demais setores da economia. Nesse mesmo período, houve oportunidade também para ampliar a abordagem sobre melhorias do desempenho empresarial das Cia Docas Federais. Isso, por meio de compromisso de metas, estabelecimento de indicadores de avaliação e estímulos à profissionalização da gestão.

Eventuais disfuncionalidades na reforma de 1993, indefinições nos objetivos ou falhas na implementação, levaram o modelo então vigente a buscar novas alternativas que dessem vazão aos anseios de ampliação da capacidade operacional, maior eficiência e menores custos portuários.

Em 2012, a Medida Provisória nº 595, posteriormente convertida na Lei nº 12.815, de 2013, atual marco legal do setor portuário, alterou em grande medida o modelo anterior então vigente. De acordo com a exposição de motivos que acompanhou a referida Medida Provisória, para fazer frente às necessidades ensejadas pela expansão da economia brasileira, com ganhos de eficiência, foi proposto um modelo baseado na ampliação da infraestrutura e da modernização da gestão portuária, no estímulo à expansão dos investimentos do setor privado e no aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada.

O modelo então proposto apresentou como estratégia de implementação a retomada da capacidade de planejamento no setor portuário, da redefinição das competências institucionais da então Secretaria de Portos e da agência reguladora (ANTAQ), do aprimoramento do marco regulatório e, sobretudo, da maior competição no setor. Como eixo central da reforma, o novo marco propôs eliminar a

distinção entre movimentação de carga própria e carga de terceiros como elemento essencial para a exploração das instalações portuárias autorizadas.

Dessa forma, em busca de um avanço vertiginoso na oferta de serviços portuários que propiciasse vazão às fortes demandas logísticas do país, o marco legal de 2013 oficializou um novo sistema de exploração portuária para as cargas que não pertenciam ao transportador. Sistema estruturado por meio das infraestruturas privadas fora das poligonais dos portos organizados, os Terminais de Uso Privado (TUP), no modelo *Private service port*. Assim, dando fim as controvérsias que envolviam a complementariedade ou não das cargas de terceiros nos terminais privados de uso misto.

De acordo com Sousa (2015), “*na prática, houve a quebra do monopólio legal de prestação do serviço público portuário apenas após licitação de arrendamento dentro dos portos públicos, existindo uma tendência de muitos TUP passarem a se tornar verdadeiros portos privados ao longo do tempo (modelo private port inglês)*”.

Foi mantida a adoção do conceito de concessão de uso de bem público para as instalações portuárias dentro do porto organizado, formalizado em contratos de concessão e de arrendamento; e a adoção do regime de autorização para a exploração de instalações portuárias fora do porto organizado. Ou seja, para os portos públicos foi mantido o modelo preferencial de gestão portuária *Landlord port*.

Assim, passou a existir de forma concomitante dois regimes diferentes para realização de serviços públicos portuários, um associado a uma infraestrutura pública (concessão e arrendamento), e outro a uma infraestrutura privada (autorização). Dessa forma, sem restrição de finalidade ao regime de autorização, como em outrora, de acordo com a titularidade da carga.

Ainda conforme Sousa (2015), temos que: “*O novo ambiente utilizou a técnica de “regulação assimétrica”, tendo em vista o critério de acesso ao mercado pelo arrendatário de área em porto organizado ser a licitação e pelo titular de TUP fora do porto ser a autorização, precedida de chamada pública (e processo seletivo público, quando for o caso). Ou seja, diferentes modelos de outorga e diferentes regimes jurídicos são aplicados para o desempenho das mesmas atividades dentro ou fora dos portos públicos.*”.

A ampliação da oferta de investimentos privados nos portos organizados na reforma de 2013 viria por meio da modernização e ampliação dos terminais já

existentes (arrendatários), da licitação de novos terminais (*greenfield*) e da licitação dos terminais existentes com contratos vencidos ou precários (*brownfield*). Para tal, centralizou-se o processo de licitação e de repactuação dos contratos de arrendamento portuário, na expectativa de que em Brasília, via Secretaria de Portos (SEP), fossem superadas as amarras que impediam as Autoridades Portuárias de promover o desenvolvimento de suas unidades.

Nesse contexto, cabe destacar o instrumento das “prorrogações antecipadas” nos arrendamentos portuários, que visa à atração de investimentos dos arrendatários já instalados nos Portos Organizados. Medida com potencial de rápida expansão e modernização da oferta de capacidade portuária, mas que aliado de uma visão de mercado (com modicidade dos preços e estímulo a concorrência), pode eventualmente propiciar comportamentos oportunistas que acabam por garantir a preferência de quem já se instalou, ampliando as barreiras aos novos entrantes e diminuindo em certa medida a competitividade nos Portos Organizados.

Nesse sentido, cabe avaliar que, se por um lado a reforma de 1993 propiciou eventuais comportamentos oportunistas pelo ambiente comprometido de governança das Autoridades Portuárias, por outro lado a aplicação desarmoniosa da política pública de atração de investimentos privados, após 2013, poderia vir a criar novos mecanismos de barreiras de entrada no setor, além de criar assimetrias de mercado.

O Banco Mundial (2007) indica que os maiores riscos decorrentes da ampliação da participação do setor privado nos portos devem ser compensados com a maior importância da regulação, seja em um modelo de administração portuária centralizada ou descentralizada. Reforça ainda a necessidade de um mecanismo para proteger o interesse público e assegurar que os objetivos da reforma sejam cumpridos, mantendo as responsabilidades públicas de supervisão estatutária e reguladora separadas das atividades comerciais.

Em que pese os aperfeiçoamentos da reforma de 2013, cabe destacar que alguns itens relevantes, contudo, não foram objeto de alteração. Com destaque, cita-se a almejada reforma trabalhista portuária, que, em suma, visa transformar práticas e métodos de trabalho antiquados para os adaptarem aos modernos métodos de manuseio de cargas granéis e containerizadas. Isso, de forma similar as práticas já adotadas nos TUPs, o que além de diminuir a eficiência e aumentar os custos

operacionais, amplia a assimetria competitiva setorial. Ademais, de forma a agravar a diferença entre os modelos de trabalho portuário do porto organizado e dos TUPs, cita-se a edição da reforma trabalhista de 2017, que alterou consideravelmente a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Sobre as eventuais dicotomias observadas na reforma de 2013, acredita-se que elas podem ser vistas como consequências das dificuldades políticas enfrentadas na aprovação da então Medida Provisória nº 595 de 2012. Nessa linha, o jornal Valor Econômico, no dia 20 de fevereiro de 2013, destacou posicionamento da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA): “*Para CNA, Brasil terá apagão portuário se MP não for aprovada*”. A Agência Câmara Notícias, portal oficial da Câmara dos Deputados, no dia 18 de março de 2013, destacou forte resistência de categorias de empresários e trabalhadores portuários: “*Mobilizados, eles contribuíram com boa parte das 645 emendas de parlamentares que sugerem alterações no texto*”. Para se ter uma ideia da mobilização política em torno do tema, o número de emendas foi recorde na Casa Legislativa à época.

Esse processo de negociação legislativa levou ao desvirtuamento de algumas propostas originais, com destaque ao modelo de exploração nos portos organizados. Ademais, abriu fragilidades quanto aos critérios de julgamento de licitações, aos prazos de vigência contratual e a possibilidade de adaptação contratual, entre outros tópicos, que futuramente viriam a ser exploradas via Decreto.

Em que pesem as controvérsias, a Lei n.º 12.815, de 2013, trouxe melhorias significativas ao intensificar a política de desenvolvimento por meio da inclusão do ente federal em etapas importantes da política pública, principalmente no planejamento estratégico e na política de outorgas, e da maior participação privada para ampliação da infraestrutura portuária.

O que se deixa transparecer é que a reforma de 2013, além de buscar o aperfeiçoamento incremental da reforma de 1993, com destaque ao modelo de gestão *Landlor Port*, buscou-se estabelecer de forma paralela a abertura do modelo de gestão *Private service port* principalmente para terminais de carga containerizada e granéis agrícolas. No planejamento estratégico, buscou-se corrigir as falhas de implementação da reforma de 1993 retomando atividades típicas do ente federal. No campo institucional, buscou-se materializar a política intervencionista de Estado, que havia iniciado em 2004, com a Agenda Portos, e aperfeiçoada em 2007, com a

criação da SEP. Apesar de as premissas do marco legal de 2013 não apontarem expressamente para o caráter intervencionista, ele se encontra pautado nas competências institucionais então vigentes, com características eminentemente centralizadoras.

Importante registrar que as mudanças no campo institucional são referenciais e ideológicas, contudo, o nível de intervencionismo do Estado depende sobremaneira da tática adotada para implementação da política.

Registra-se que em 2016, após Impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o Presidente Michel Temer promoveu uma reorganização administrativa, na qual extinguiu a SEP e transferiu suas competências para o então Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Esse novo ciclo de governo que se iniciava, muito além da redução de gastos em ambiente de forte endividamento do país, apontava para uma retomada do aparato de Estado regulador vigente da década de 1990, encerrando um ciclo que perdurava por 14 anos.

De forma similar ao período de 2007 a 2013, marcado pela tensão criada pelas regras formais de administração institucional (intervencionista) e o marco legal do setor (gerencial), a partir de 2016 houve uma inversão: as regras formais da administração institucional voltaram a convergir com o modelo gerencial, contudo sob um novo marco legal predominantemente intervencionista.

As consequências dessas tensões exerceram e ainda continuam a exercer efeitos que têm implicações relevantes para a forma como se implanta a reforma portuária. Para fins exemplificativos, cita-se o Decreto nº 9.048, de 2017, e a Portaria MTPA nº 574, de 2018. O referido decreto altera o Decreto nº 8.033, de 2013, que regulamenta o marco legal do setor portuário, enquanto a portaria disciplina a descentralização de competências relacionadas à exploração das instalações portuárias dos portos organizados às respectivas administrações portuárias.

Em suma, esses instrumentos infralegais buscam explorar lacunas e subjetividades no marco legal vigente (2013) que possibilitem diminuir o papel intervencionista do Estado no setor portuário, bem como a descentralizar as competências administrativas dos portos, conforme predominava na reforma de 1993.

Caso mantida a vertente de Estado gerencial que se prenuncia para o governo federal na gestão 2019-2022, as tensões entre regras formais alteradas e

restrições informais persistentes precisarão ser arrefecidas mediante atos administrativos infralegais, alterações táticas na implementação da reforma ou até mesmo revisões legais, em que pese o marco legal vigente tenha apenas 6 (seis) anos.

Recentes percepções de mercado para a reforma de 2013, externadas pela Confederação Nacional da Indústria – CNI (2018), no âmbito do Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022, apontam que a solução para o setor portuário passa pelo caminho da concessão gradual à iniciativa privada.

Embora a implantação do novo modelo portuário definido pela reforma de 2013 tenha resultado em uma significativa melhora e expansão desse sistema, os portos brasileiros ainda apresentam baixo nível de eficiência, custos elevados e reduzido volume de investimento. Essas deficiências podem ser atribuídas em boa medida à atuação das companhias docas na administração dos portos. (CNI, 2018)

Por outro lado, os operadores portuários defendem mudanças no modelo de gestão dos portos por meio de alterações na administração das autoridades portuárias, com a retomada do caráter deliberativo dos Conselhos de Autoridades Portuárias e evitando interferências político-partidárias nas Cia Docas (Abracomex, 2019).

Há a necessidade de mudar a lei, recuperar a viabilidade do modelo *landlord*, recuperando a atratividade do porto público. É preciso um amplo debate no momento em que o governo fala sobre privatização e a Fenop entende que ele tem que ser ampliado para a participação de todos os intervenientes, estados, municípios, entidades empresariais, laborais e usuários”, destacou Aquino.

(...)

Para o presidente da Fenop, no Brasil, é aplicado um modelo *landlord* fragilizado, diferente de outros países. Aqui, as administrações portuárias foram esvaziadas, e não há autonomia financeira e administrativa.

“O que precisamos é recompor o modelo das melhores práticas mundiais, sem contaminação político-partidária, separando esses conceitos e garantindo uma administração eficiente. Mas como criar um ambiente que garanta a despolitização de maneira perene?”, questionou o executivo. (Abracomex, 2019)

3.5. Implementação da reforma portuária

O Banco Mundial (2007) evidenciou que dentre os modelos de gestão e operação portuária, quanto maior o risco referente à participação do setor privado, maior a necessidade de supervisão governamental independente (Imagem 02).

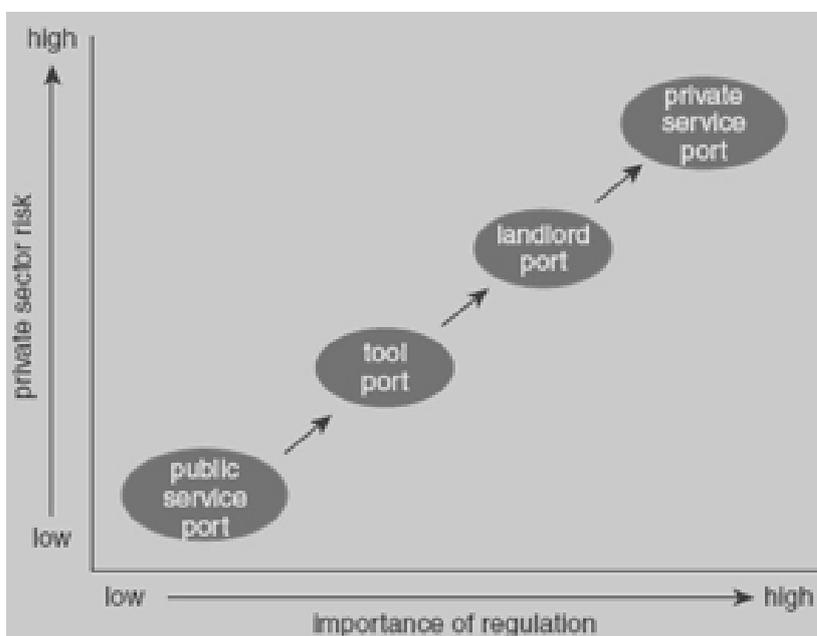


Imagem 02 – O equilíbrio público-privado do risco e da regulação.
Fonte: Banco Mundial (2007)

Ademais, importante considerar que no setor portuário os limites entre os setores público e privado são cada vez mais complexos. Os portos geram benefícios econômicos diretos (bens privados) através de suas operações, bem como benefícios indiretos adicionais (bens públicos) na forma de aumento do comércio, aumentos de segunda ordem nos volumes de produção e aumentos suplementares nos serviços relacionados ao comércio.

Considerando que os benefícios sociais nos portos decorrem das externalidades positivas dos bens públicos, e que, via de regra, uma parte substancial de seu valor não pode ser capturada pelo setor privado, é conveniente alguma forma de intervenção pública. Isso para assegurar que um nível adequado de bens públicos seja mantido.

É o delicado **alinhamento de interesses públicos e privados** que determina a estrutura de gestão portuária e a política de desenvolvimento portuário. (Banco Mundial, 2007, grifo nosso)

Esse alinhamento de interesses públicos e privados tem implicado, nas últimas décadas, na redução da participação do poder público no setor portuário na maioria dos países ao redor do mundo, inclusive no Brasil.

Após a reforma de 2013, houve forte expansão dos investimentos em terminais privados no Brasil, em razão do fim da distinção entre cargas próprias e de terceiros, conforme explorado anteriormente. Tal movimento tem evidenciado fragilidades quanto à implementação da referida reforma, em razão dos riscos assumidos pelo incremento da participação do setor privado. Isso, visto que não foi identificado nesse período uma proporcional expansão da importânica regulatória, com vista à manutenção do equilíbrio público-privado. A referida expansão dos terminais privados ocorreu em ambiente de ofensiva intervencionista do Estado brasileiro, sem que houvesse uma complementariedade com o aparato do Estado regulador, em espeical das agências reguladoras.

De acordo com Frezza (2016), a centralização na SEP promovida pela reforma de 2013 e os decorrentes efeitos nas atribuições da ANTAQ, sinalizam a tensão com o modelo regulador estatal então vigente.

Nesse sentido, além dos avanços, também foram identificados muitos desafios a serem superados ante ao novo marco regulatório do setor portuário, no que diz respeito aos mecanismos de satisfação do interesse público. Especificamente, foram analisadas as consequências negativas da retirada do critério de menor tarifa para julgamento para licitações de arrendamentos portuários, as limitações dos procedimentos de consulta e audiência pública e lacunas na legislação. Além dessas questões, **ressalta-se a necessidade de prover às agências reguladoras a capacidade técnico-operacional necessária para um sistema de fiscalização funcional, bem como a importância da ampliação do processo de controle social, que pode ocorrer não apenas por meio de consultas ao setor público, mas também pela formulação de políticas públicas para o setor, articuladas de maneira contínua com os órgãos e entidades representativas dos diversos interesses sociais.** Por fim, embora a centralização na SEP/PR tenha trazido inegáveis avanços no que diz respeito à padronização de procedimentos e planejamento integrado, **é questionável se muitas das competências que foram transferidas à SEP/PR não deveriam ser atribuídas à Antaq, de modo a manter a regulação do setor menos suscetível a decisões políticas. Se o objetivo das agências reguladoras é justamente despolitizar o setor, não ficou clara a razão que levou o governo a atribuir competências técnicas à SEP/PR, ao invés de atribuí-las à agência.**

(...)

O arranjo institucional do setor portuário suscita, assim, uma série de questionamentos, que apontam para alguns dos desafios da institucionalidade da exploração de serviços públicos no Brasil e, especificamente, possibilitam um melhor entendimento sobre a relação, nem sempre clara, entre o modelo de concessões de serviços públicos e a exploração do setor portuário. (Frezza, 2016, grifo nosso)

De acordo com Ribeiro (2019), a percepção de que as agências reguladoras da área de transporte, com destaque a ANTAQ e a ANTT, não cumpriam adequadamente suas funções, ensejou primeiramente (no período entre 2012 e 2015) a adoção das estratégias de tirar das agências reguladoras as decisões finais relevantes na esfera administrativa e de indicação interina dos seus quadros de diretores em oposição aos mandatos de duração fixa estabelecidos em lei específica, ou seja, as estratégias então adotadas primaram pelo “esvaziamento” das agências.

Com a transição de Governo no âmbito federal a partir de 2019, houve indicação de retomada do aparato regulatório, com proposta de extinção das agências existentes e criação de uma nova agência forte e com condições institucionais de independência para desempenhar o seu papel (proposta essa ainda em apreciação até a conclusão desse trabalho).

Ainda quanto à implementação da reforma de 2013, a nova legislação buscou desburocratizar os processos de autorização e alterações contratuais que visem à promoção de melhorias nos portos brasileiros e ampliem a sua exploração. No caso dos TUPs, destaca-se a análise do Governo na aptidão quanto à adequação das propostas às diretrizes do planejamento setorial e a viabilidade locacional. Contudo, em exame crítico da implementação da política, foram identificadas fragilidades relacionadas às diretrizes, apenas gerais e abrangentes, e a viabilidade locacional, então míope às áreas de influência (hinterlândia portuária) e aos aspectos concorrenciais.

No ambiente do porto público, o Brasil experimentou a tendência internacional, na qual, de acordo como o Banco Mundial (2007), o crescente papel da iniciativa privada no setor portuário exerce uma influência direta tanto na gestão portuária quanto nas operações, bem como na forma como os projetos de capital são financiados.

O setor privado ficou interessado em financiar a construção de terminais inteiros, incluindo estruturas de cais, recuperação de terras, dragagem, superestrutura e

equipamentos. Isso deu origem a uma grande variedade de esquemas de financiamento e gerenciamento, como o BOT (Build-Operate-Transfer), o BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) e o BOO (Built-Own-Operate). Cada um é projetado para mobilizar capital privado, equilibrando interesses públicos e privados. (Banco Mundial, 2007)

A essa maior influência dos investidores privados na gestão portuária, somada aos resultados pouco expressivos da administração dos portos organizados, principalmente daqueles que adotaram o modelo de exploração *Landlord port*, surge a recorrente manifestação de grupos favoráveis à privatização dos portos organizados, particularmente os administrados pelas Cia Docas federais.

Ademais, em que pese à reforma de 1993 tenha adotado como referência de gestão portuária o modelo *Landlord port*, observa-se que ainda há vários portos brasileiros que poderiam ser enquadrados como *Public service port* ou *Tool port*.

Todos esses pontos elencados evidenciam a complexidade dos aprimoramentos a serem observados na implementação da reforma de 2013, bem como sinalizam que o processo de implementação da reforma se mostra tão importante quanto à definição límpida dos objetivos da reforma portuária.

3.6. Ampliação dos investimentos privados nos portos públicos

Com relação às finanças portuárias, o Banco Mundial (2007) identificou que as visões do governo sobre os portos estão evoluindo. Cada vez mais, os portos são considerados entidades econômicas separadas, embora ainda estejam sujeitos aos objetivos nacionais de planejamento regional e local. Como tal, eles devem operar em uma base comercial. Assim, conclui que da mesma forma, devem ser evitados os subsídios para a construção de infraestrutura portuária operacional, como terra portuária, estruturas de cais, áreas comuns e canais internos.

Contudo, identifica que ainda existe uma categoria de infraestrutura portuária para a qual será difícil encontrar investidores privados: investimentos em infraestrutura cara e de longa duração (por exemplo, construção de quebra-mares, eclusas, canais de navegação e obras de proteção costeira). Em que pese o longo tempo de retorno dessa categoria de infraestruturas, elas podem vir a contribuir para a consecução dos objetivos de política pública, o que estimula muitos governos a financiá-las.

O Banco Mundial concluiu que, apesar das reformas sociais e econômicas do final do século XX, *“o setor público manteve um forte papel no desenvolvimento portuário. Geralmente, em uma economia orientada para o mercado, um governo continua sendo responsável pelo desenvolvimento de bens públicos, bens que têm utilidade social, mas que não podem ser fornecidos pelo setor privado devido à baixa lucratividade. Além disso, outra razão para continuar o envolvimento do governo no setor portuário são os fortes laços com as responsabilidades do governo nas áreas de planejamento do uso da terra, proteção ambiental, criação de empregos e estimulação econômica de áreas subdesenvolvidas.”*.

Quanto à competitividade nos portos, a concorrência tem se mostrado o melhor estímulo para garantir preços módicos. Ainda que a concorrência em alguns mercados não seja viável, em função das restrições físicas ou pequenos fluxos de carga, a maximização dos benefícios econômicos da competição e a minimização dos riscos associados ao serviço de monopólio podem ser alcançados por meio de licitações competitivas, o que resguardaria o interesse público (Banco Mundial, 2007).

Ainda assim, há categorias de serviços em que a retenção desses no domínio público pode ser a melhor opção, principalmente quando o uso eficiente dos ativos para as companhias marítimas ou os operadores de terminais tem consequências significativas. Esse cenário, encontrado comumente nos portos de pequeno porte, precisa integrar o rol de situações objeto das políticas públicas do setor, visto o grande quantitativo que representa no Brasil.

Nesse contexto, a retenção de atividades no domínio público, por meio dos instrumentos da delegação e da concessão, possibilita ponderar os interesses públicos com as características requeridas pelo dinamismo de mercado. A delegação pode ser realizada para os entes estaduais ou municipais, enquanto a concessão é realizada a iniciativa privada mediante licitação.

Ainda quanto à concessão privada, de acordo com o Decreto nº 8.033, de 2013, ela poderá abranger: i) o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias; ii) o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; ou iii) o desempenho, total ou parcial,

das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

Observa-se que, nos últimos anos, as delegações aos entes estaduais ou municipais têm ocorrido preferencialmente à concessão (ente privado). Nesse ponto, importante frisar que a simples delegação dissociada de um modelo regulatório apropriado ou de uma supervisão governamental finalística, pode configurar em mera relegação, sem eficácia para o setor.

Por outro lado, a concessão privada, se bem ajustada, pode absorver as vantagens nas quais somente o setor privado executa operações de movimentação de carga e possui e opera equipamentos. No caso de concessionário-operador, ele tenderá a ser mais dedicado ao porto e mais propenso a fazer investimentos necessários como consequência de seu contrato de longo prazo, bem como tenderá a ser mais capaz de lidar com as exigências do mercado. Além disso, a transferência das funções de administração do porto público à iniciativa privada seria por prazo certo, mediante estabelecimento de metas de eficiência e de gestão. As funções de planejamento, supervisão e fiscalização seriam mantidas no poder público, além da garantia do regresso do ativo à União quando do encerramento da concessão.

A opção pela concessão privada apresenta maior viabilidade em situações específicas, nos quais a melhoria do modelo de gestão portuária se mostre possível e não se vislumbre perda de capacidade de execução de uma política de desenvolvimento portuário. Esses casos podem ser encontrados principalmente nos portos de pequeno porte e portos que operem no modelo de gestão “*Public service port*” ou “*Tool port*”, sem nenhum ou reduzido número de arrendamentos portuários.

Para fins de exemplificação, no ano de 2017 o Anuário ANTAQ registrou 10 (dez) portos públicos marítimos com movimentação anual inferior a 1 (um) milhão de toneladas, são eles: Cabedelo (PB), Natal (RN), Pelotas (RS), São Sebastião (SP), Ilhéus (BA), Niterói (RJ), Manaus (AM), Angra dos Reis (RJ), Forno (RJ) e Barra do Riacho (ES). A somatória da movimentação desses portos relacionados totalizou 1% de toda carga movimentada nos 34 portos públicos marítimos no país.

De acordo com dados do Ministério da Infraestrutura, coletados para subsidiar a presente análise, até o final de 2018, um total de 7 (sete) portos organizados não apresentavam nenhum arrendamento, são eles: Areia Branca (RN), Ilhéus (BA),

Barra do Riacho (ES), Laguna (SP), Manaus (AM), São Sebastião (SP) e Cachoeira do Sul (RS). Ou seja, na situação em que se encontram, esses portos relacionados ainda não poderiam ser enquadrados no modelo de gestão *Landlord port*.

Requerendo análises mais aprofundadas, um total de 11 (onze) portos possuem somente 1 (um) ou 2 (dois) arrendamentos, são eles: Angra dos Reis (RJ), Porto Velho (RO), Forno (RJ), Antonina (PR), Itajaí (SC), Estrela (RS), Niterói (RJ), Natal (RN), São Francisco do Sul (SC), Porto Alegre (RS) e Pelotas (RS).

Para os casos apresentados, vislumbra-se conveniente avaliar os ganhos de escalas de um eventual interessado privado vir a assumir o desempenho das funções da administração do porto conjuntamente com a exploração direta das instalações portuárias, de forma a propiciar “economia de escopo”.

Número de Contratos de Arrendamento no Porto	Porto administrado por Cia Docas federais	Porto Delegado
Sem contrato	Areia Branca, Ilhéus, Barra do Riacho e Laguna	Manaus, São Sebastião e Cachoeira do Sul
1 contrato	Angra dos Reis	Porto Velho, Forno, Antonina, Itajaí e Estrela
2 contratos	Niterói e Natal	São Francisco do Sul, Porto Alegre e Pelotas
3 contratos	Itaguaí e Maceió	Santana
4 contratos	Fortaleza, Vila do Conde e Santarém	-
5 a 10 contratos	Rio de Janeiro, Vitória e Salvador	Rio Grande, Imbituba e Cabedelo
11 a 20 contratos	Aratu e Belém/Miramar	Paranaguá e Recife
acima de 20 contratos	Santos	Itaqui e Suape

Tabela 02 – Número de contratos de arrendamento por portos administrados pelas Cias Docas federais e delegados. Fonte: autor, com base nos dados do Ministério da Infraestrutura de jan/2018.

Avaliando os dados disponibilizados na Tabela 02, destaca-se que, de acordo com os critérios apontados, tanto portos administrados pelas Cia Docas federais quanto portos delegados figuram no rol de portos que precisariam ter a concessão privada melhor apreciada para estimular a exploração operacional de suas áreas. O que sinaliza que algumas delegações portuárias ainda não obtiveram os resultados esperadas ou poderiam ter seus potenciais melhor explorados.

Além disso, quando observamos somente os portos geridos pelas Cias Docas, observa-se que atenção especial deve ser dada para análise de concessão

dos portos de Areia Branca (RN), Natal (RN), Ilhéus (BA), Barra do Riacho (ES), Angra dos Reis (RJ), Niterói (RJ) e Laguna (SC).

Essas análises são preliminares e tomaram como premissa o desempenho quantitativo da movimentação portuária e o amadurecimento das relações de exploração portuária pelo número de arrendatários. Vários outros elementos podem ser agregados para uma análise mais robusta, contudo o objetivo aqui presente é evidenciar os potenciais aperfeiçoamentos na implementação da reforma portuária.

De acordo com Sousa (2015), *“nenhum óbice jurídico ou técnico haveria à concessão, especialmente em portos de menor dimensão, das funções de administração do porto para a iniciativa privada (modelo private landlord port), por determinado número de anos, por não haver nesses casos a mesma complexidade regulatória e concorrencial para garantir o uso, em condições isonômicas, do canal, ferrovias e outras vias marítimas e terrestres de acesso aos terminais”*.

Para as demais situações, a realização de novos arrendamentos, como regra geral, bem como a atração de novos investimentos com os arrendatários já instalados via reequilíbrio e prorrogações antecipadas, de forma excepcional, parecem ser as estratégias que em médio prazo, além do aumento de capacidade e diminuição de custos esperados, irão robustecer o modelo concorrencial vigente, o que contribuirá para o fortalecimento da política regulatória do setor. Para tal, além dos aperfeiçoamentos já comentados no âmbito federal, faz-se necessário fortalecer e melhorar a governança das instituições locais responsáveis pela administração dos portos, tanto dos administrados pelas Cia Docas federais quanto dos delegados aos entes estaduais e municipais.

4. Considerações Finais

A narrativa das mudanças institucionais do setor portuário brasileiro evidencia que, de forma geral, as normas que regularam o setor, as instituições e o arcabouço foram majoritariamente desequilibrados. A assimetria de poder, a ineficiência institucional e a alternância de momentos políticos e de organização do Estado comprometeram em certa medida a convergência da teoria com as melhores práticas.

A fragilidade institucional apresentada por North (1990) bem esboça as razões que levaram aos elevados custos de transação que marcam o setor, assim como aponta que as instituições alcançariam eficiência somente em um eventual cenário no qual os ganhos daqueles com poder de barganha para alterar as instituições assim justificam. Nesse contexto, o ambiente regulatório propício para a execução de contratos eficaz, com baixo custo de averiguação das transgressões e severidade das penalizações, direcionaria adequadamente a mudança institucional.

Se soluções ineficientes tiveram ingresso na arena decisória no final do século XX e início do século XXI, isso também decorre das fragilidades institucionais então existentes. Assim, importante identificar quais meios propiciariam que as instituições que provenham dos debates, do arcabouço ou do marco legal sejam de fato produtivas. O que traz à tona a importância da adequada distribuição de representatividade nos conselhos nacionais e regionais, como a Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (Conaportos) e os Conselhos de Autoridade Portuária (CAPs). Comitês esses abarcariam os atores necessários ao processo decisório e que de certa forma harmonizariam os interesses envolvidos, a fim de que o processo de criação e mudança institucional seja menos desigual e mais equânime.

A abordagem simplista de gestão dos portos, meramente entre centralizada *versus* descentralizada ou público *versus* privado, que atualmente permeia a maioria das discussões sobre gestão no setor, apenas reaviva a rígida tessitura que impede o desenvolvimento portuário desde a abertura dos portos, a mais de dois séculos, impedindo o avanço de uma abordagem construtiva para o modelo de gestão portuário.

As ausências de um modelo regulatório eficaz e de uma supervisão governamental finalística impedem o alcance dos objetos norteadores da reforma portuária e diminuem a relevância da implementação da política pública.

Oportunidades observadas na reforma portuária de 2013, para melhor proveito dos instrumentos de parceria público-privada, foram abordados no contexto das instituições e da evolução regulatória. Isso visto o risco de aplicação desarmoniosa das ferramentas de atração de investimentos privados, como prorrogações antecipadas e viabilidade locacional de TUPs, que podem vir a criar novos mecanismos de barreiras à entrada no setor, além de assimetrias de mercado.

Se por um lado discute-se a eficiência das instituições e a qualidade do marco regulatório vigente, por outro, há diversas autoridades portuárias que sequer se adequaram a reforma de 1993, o que evidencia a pluralidade do setor portuário brasileiro e a necessidade de atentar para suas diversidades.

Nessa linha, foram realizadas análises preliminares sobre os portos organizados, tendo como premissas o desempenho quantitativo da movimentação portuária e o amadurecimento das relações de exploração das áreas pelo número de arrendatários, de forma a evidenciar as oportunidades de aproveitamento do modelo de concessões (modelo “*Landlord port* privado”), atualmente em desuso no setor.

Espera-se que os elementos alçados no decorrer da presente análise possam subsidiar os pesquisadores e formuladores de políticas de forma a compreender as características do arranjo institucional do setor portuário brasileiro; entender suas principais influências, deficiências e mudanças nas últimas décadas; identificar oportunidades de melhorias incrementais no atual modelo de exploração; e evidenciar a relevância do processo de implementação da política para a eficácia da reforma portuária, em proveito de uma melhor qualidade da política pública portuária no Brasil.

Agradecimentos e Considerações Gerais

Agradeço aos colegas de trabalho da EPL – Empresa de Planejamento e Logística e da então Secretaria Nacional de Portos pela convivência e aprendizado diário sobre o setor portuário. Agradeço aos alunos, professores e demais servidores da ENAP que ombream essa profícua pós-graduação e por todos os momentos de rico aprendizado em Políticas de Infraestrutura. Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo A. S. Karam, pelo modo como encaminhou e enriqueceu esse TCC. E, por fim, agradeço a Deus e a minha família pela oportunidade de trilhar esse aperfeiçoamento profissional.

As descobertas, interpretações e conclusões aqui expressas são do autor e não refletem necessariamente os pontos de vista do órgão ou entidade com a qual o autor possui vínculo.

5. Referências Bibliográficas

- AGUIAR, P. A abertura dos portos do Brasil – Cairu e os Ingleses. Salvador: Ed. Livraria Progresso, 1960.
- ABRACOMEX – Associação Brasileira de Consultoria e Assessoria em Comércio Exterior. Operadores defendem mudanças em sistema de gestão dos portos. Site: <https://www.abracomex.org/operadores-defendem-mudancas-em-sistema-de-gestao-dos-portos>. Publicado em 18 de janeiro de 2019.
- BRITO, Pedro. Muito a navegar – Uma análise logística dos portos brasileiros. Rio de Janeiro: Ed. Topbooks, 2010.
- COASE, Ronald H. *The nature of the firm*. Econômica, 1937 [ed. bras.: A natureza da firma. São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2016].
- COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. *Journal of Law and Economics*, n. 3, 1960 [ed. bras.: O problema do custo social. São Paulo: Ed. Forense Universitária, 2016]
- Confederação Nacional da Indústria – CNI. Mapa estratégico da indústria 2018-2022. Brasília: CNI, 2018.
- Confederação Nacional da Indústria – CNI. Portos brasileiros só atingirão padrões internacionais após privatização das companhias docas. Site: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/infraestrutura/portos->

brasileiros-so-atingirao-padroes-internacionais-apos-privatizacao-das-companhias-docas/. Publicado em 20 de junho de 2018.

- CUNHA, Bruno Q. Antagonismo, modernismo e inércia: a política regulatória brasileira em três atos. Rio de Janeiro: Cad. EBAPE.BR, v. 14, Edição Especial, Artigo 4, 2016.
- CUNHA, Bruno Q. KARAM, R. Regulação estatal no Brasil contemporâneo: o desafio da polimorfia e da complementaridade institucional. Brasília: Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12, 2017.
- FREZZA, Conrado S. A nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras. Brasília: Dissertação de Mestrado em Transportes, Universidade de Brasília – UnB, 2016.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Infraestrutura - O nó dos portos brasileiros. Brasília: Desafios do Desenvolvimento, Ano 2, Edição 8, 2005.
- Llerena, Juan C. A Terceira Abertura dos Portos – A reforma portuária e o interesse nacional. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comercio de Bens, Serviços e Turismo, Carta Mensal, v. 54, n. 644, p. 42-66, 2008.
- LOWI, Theodore J. *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics 16(4):677-715. 1964
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. 1990. [ed. bras.: Instituições, mudança institucional e desempenho econômico; tradução Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018].
- PINTO JUNIOR, H. Q.; FIANI, Ronaldo. Regulação Econômica. In: David Kupfep; Lia Hasenclever. (Org.). Economia Industrial. Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 2002, v., p. 515-544.
- RIBEIRO, Mauricio P. Extinção da ANTT e da ANTAQ e criação de nova agência reguladora de transportes terrestres e aquaviários. Site: <http://usuport.org.br/Opiniao/447/Extincao-da-ANTT-e-da-ANTAQ-e-criacao-de-nova-agencia-reguladora-de-transportes-terrestres-e-aquaviarios>. Agência Infra, 2018.
- SANTOS, Andréia R. A teoria do programa e seus múltiplos usos: construindo referências para a avaliação de desempenho do Pronatec. Monografia apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, 2013.

SOUSA, Maurício A. Administração empreendedora: novo modelo de arrendamento portuário. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2015.

The World Bank and PPIAF (Public-Private Infrastructure Advisory Facility). Port Reform Toolkit, Second Edition. Washington, DC, USA: World Bank, 2007.

Fernando Corrêa dos Santos

Engenheiro Civil (2005). Pós-Graduado em Auditoria e Controle Públicos (2008). Pós-Graduado em Engenharia e Gestão Portuária (2013). Analista de Infraestrutura (área: Civil e Aquaviário) do Ministério da Economia, cedido à Empresa de Planejamento e Logística – EPL. Contato: fe.co.santos@gmail.com.