

Leonel Cerqueira Santos

EM BUSCA DO PORTO SEGURO: ANÁLISE DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO FINANCIAMENTO DA MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE NO ESTADO DO AMAZONAS

Brasília – DF

JULHO /2020

**EM BUSCA DO PORTO SEGURO: ANÁLISE DE OPORTUNIDADES DE
MELHORIA NO FINANCIAMENTO DA MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE
INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE NO ESTADO
DO AMAZONAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como parte dos requisitos para obtenção do grau de Especialista em Planejamento e Orçamento.

Aluno: Leonel Cerqueira Santos

Orientador(a): Prof. Dr. Carlos Leonardo Klein Barcelos

Brasília – DF

Julho/2020

EM BUSCA DO PORTO SEGURO: ANÁLISE DE OPORTUNIDADES DE MELHORIA NO FINANCIAMENTO DA MANUTENÇÃO E OPERAÇÃO DE INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PÚBLICAS DE PEQUENO PORTE NO ESTADO DO AMAZONAS

Autor(es): Leonel Cerqueira Santos

Escola Nacional de Administração Pública

Resumo

Este artigo traz uma contribuição à análise de alternativas de financiamento para a política de manutenção e operação de instalação portuária pública de pequeno porte no estado do Amazonas, o qual concentra a maioria destas instalações, as quais são vitais para o desenvolvimento socioeconômico regional. Diante do exposto, por meio da Teoria da Governança de Recursos Comuns, pretende-se analisar o cenário macro orçamentário da infraestrutura. Além disso, o trabalho também pretende refletir sobre as características, vantagens e desvantagens de um determinado repertório de soluções para o setor portuário público de pequeno porte.

Palavras-chave: Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte; Teoria da Governança de Recursos Comuns; Financiamento da Infraestrutura.

Introdução

A Região Norte do país, com destaque para o estado do Amazonas, possui muitos municípios localizados às margens dos rios, que dependem exclusivamente do transporte hidroviário. Em um passado recente, essas cidades conviviam com embarcações que encostavam nas imediações das margens do rio e com seus usuários que subiam e desciam os barrancos, que na estiagem podiam atingir até 20 metros de

altura. O embarque e desembarque eram realizados por meio de “pinguelas”, num sistema precário, sujeito a acidentes e ao risco de perder mercadorias para as águas do rio.

Diante desta situação, desde o ano de 2005, o Ministério dos Transportes iniciou uma política de implantação de instalações denominadas Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4, as quais constam no Sistema Nacional de Viação – SNV, operam exclusivamente com embarcações de navegação interior e estão fora da poligonal do porto organizado. Elas estão situadas nos estados do Pará, Rondônia, Roraima, Maranhão e, de forma majoritária (60% do total), no estado do Amazonas.

Com a atual governança orçamentária voltada para a lógica do orçamento como instrumento de promoção do ajuste fiscal, observa-se um comprometimento nas políticas públicas de infraestrutura, o que no caso da manutenção e operação das IP4s é agravado pela natural disputa de recursos públicos entre os demais modais de transporte, com predomínio do modal rodoviário. Diante deste cenário, não parece possível no médio prazo alcançar níveis de financiamento adequados à operação e à manutenção das IP4 com recursos públicos exclusivamente federais.

Em face disso, o objetivo deste trabalho é propor alternativas de mitigação da dificuldade no financiamento da manutenção e da operação das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte no estado do Amazonas, evidenciando seus impactos e desafios de implementação. Analisaram-se as seguintes alternativas de financiamento: inclusão de manutenção e operação de instalações portuárias públicas de pequeno porte nos processos licitatórios de arrendamentos portuários; concessão de terminais portuários de uso privado, entre outros ativos de infraestrutura; parcerias público privadas; delegação de instalações portuárias públicas de pequeno porte para o estado do Amazonas; e, o financiamento orçamentário de instalações portuárias públicas de pequeno porte localizadas em mesorregiões pertencentes à faixa de fronteira.

Após essa introdução, o presente artigo prossegue com o diagnóstico do problema e sua correlação com as políticas públicas existentes. Em sequência, será abordada, através da Teoria da Governança de Recursos Comuns, a relação entre o orçamento e as políticas de infraestrutura, e conseqüentemente, como isto afeta a manutenção e operação das instalações portuárias públicas de pequeno porte. Por fim, analisam-se algumas alternativas de financiamento, com destaque para suas vantagens e desvantagens, com auxílio da ferramenta denominada matriz SWOT.

Desenvolvimento

1) DIAGNÓSTICO DO PROBLEMA

O Brasil teve as zonas litorâneas como primeiros núcleos de povoamento não ameríndios (PRADO JÚNIOR, 2000), e, por consequência, estes núcleos se conectavam com as rotas oceânicas euroasiáticas e africanas através dos portos, os quais se tornaram pólos de convergência regional.

Esta formação territorial denominada bacia de drenagem (MORAES, 1999) se replicou no interior da região amazônica com o padrão de ocupação Rio-Várzea-Floresta onde a ocupação populacional era realizada às margens dos rios, com a exploração econômica da floresta (GONÇALVES, 2001).

Desta forma, também neste contexto, a cidade cresce em função da atividade do porto e de sua hinterlândia¹, sendo a relação porto-cidade muito forte, a tal ponto que influencia o *habitus* (BOURDIEU, 1983) existente no território.

Esta influência ganha destaque no estado do Amazonas, que é a maior unidade da federação brasileira (155.914.907,40 hectares) e corresponde a 18,45% da área total do país, 40,76% da área da região Norte e 30,87% da área territorial da região Amazônica (IBGE, 2020).

O Amazonas abriga uma população heterogênea e dinâmica, com mais de 60 povos indígenas, comunidades quilombolas e população camponesa de diferentes origens e situações fundiárias que dependem exclusivamente da malha hidrográfica para suprir seu abastecimento com insumos de primeira necessidade. O estado possui uma baixa presença de rodovias, sendo que nenhuma está em bom ou ótimo estado (CNT, 2019), em contraste com a imensa malha hidrográfica caracterizada pelos extensos rios navegáveis da Bacia Amazônica apropriados aos deslocamentos (THÉRY, 1999).

Todavia, apesar de o porto ser o principal vetor de desenvolvimento municipal, a infraestrutura portuária das cidades amazônicas pouco havia evoluído desde os primórdios da colonização. A infraestrutura portuária amazônica geralmente é caracterizada por embarcações que encostam nas margens do rio onde os cidadãos sobem e descem os barrancos através de “pinguelas” (pontes improvisadas de ripas de madeira).

¹ Hinterlândia é a região territorial de influência de um porto a qual está vinculada por linhas de transporte, e onde estão as fontes geradoras de cargas para exportação ou a região de destino das mercadorias importadas no porto.

Figura 1. “Pinguela” no estado do Amazonas.



Fonte: DNIT.

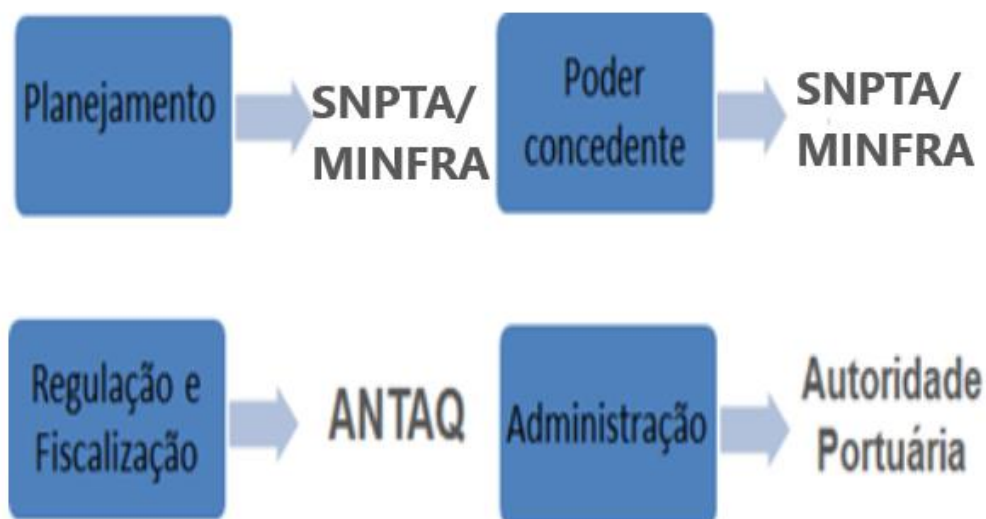
Tendo em vista esta situação, o Ministério dos Transportes constituiu Grupo de Trabalho no ano de 2004 com o objetivo de planejar, coordenar e acompanhar a implantação dos portos e terminais fluviais da Região Norte, o que resultou na Operação Cobra D’Água, que concluiu em 2005 os estudos preliminares para levantamento das necessidades de obras portuárias.

Atualmente, os responsáveis pela construção, manutenção e operação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4’s são o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT

em conjunto com as Administrações Hidroviárias, conforme está na Lei nº 12.815/2013, sendo que os recursos utilizados para estes fins vêm do Orçamento Fiscal da União.

No âmbito organizacional, também existem os seguintes stakeholders: a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, ligada ao Ministério da Infraestrutura (SNPTA/MINFRA), a ANTAQ e a Autoridade Portuária, conforme ilustrado na Figura abaixo:

Figura 2. Estrutura organizacional da Lei nº 12.815/2013 e do Decreto 9.000/2017.



Fonte: Elaboração própria.

As IP4's são instalações providas de superestrutura (obra realizada sobre a linha de cais e pavimento) e infraestrutura (obra executada abaixo desta linha) (LIGTERINGEN, 2007). Além disso, segundo a Portaria Interministerial nº 24, de 11/02/2015, para ser IP4 deve-se considerar os seguintes requisitos:

- a) A localidade deve fazer parte do Sistema Nacional de Viação – SNV (Lei nº 12.379/2011);
- b) Operação exclusiva com embarcação interior;
- c) Estar fora da área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto que esteja sob jurisdição de uma autoridade portuária (denominada poligonal do porto organizado).

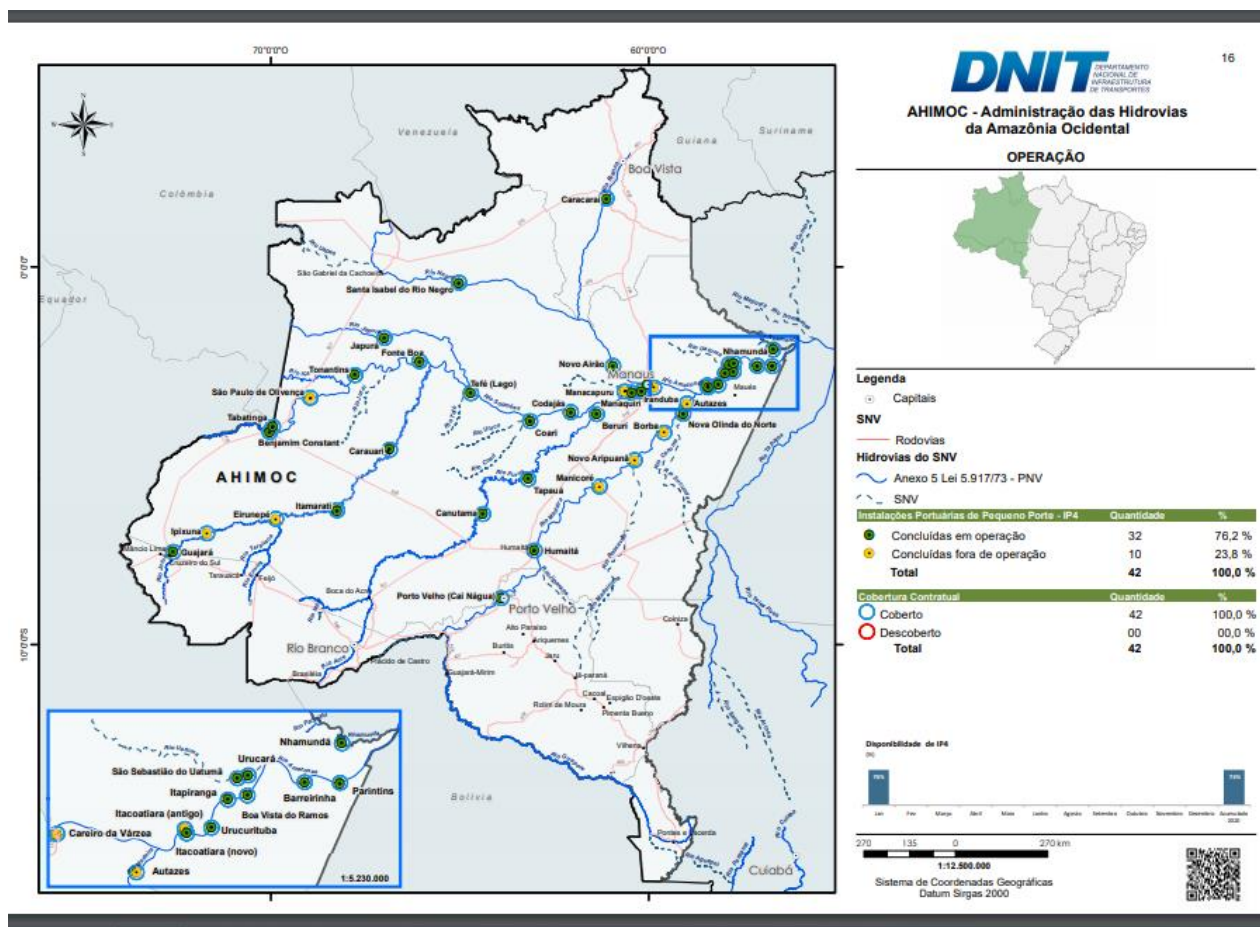
Figura 3. Exemplo de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte.



Fonte: DNIT.

A Portaria Interministerial nº 5/2017 definiu as localidades que receberão investimentos para construção de IP4's, sendo que recentemente existem 68 instalações portuárias públicas de pequeno porte, as quais 48 estão em operação e 20 estão fora de operação.

Figura 4. Mapa das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte sob jurisdição da Administração Hidroviária da Amazônia Ocidental - AHIMOC.



Fonte: Atlas de Infraestrutura Aquaviária (DNIT, 2020).

Cumprir destacar que a manutenção e operação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte é um elemento novo (em torno de 10 anos) para qual ainda não existe uma política pública clara e concisa, que vise a sua exploração, tampouco uma correlação entre este elemento e as diversas políticas públicas de desenvolvimento e integração nacional (BARNEZ; ABREU JÚNIOR, 2017).

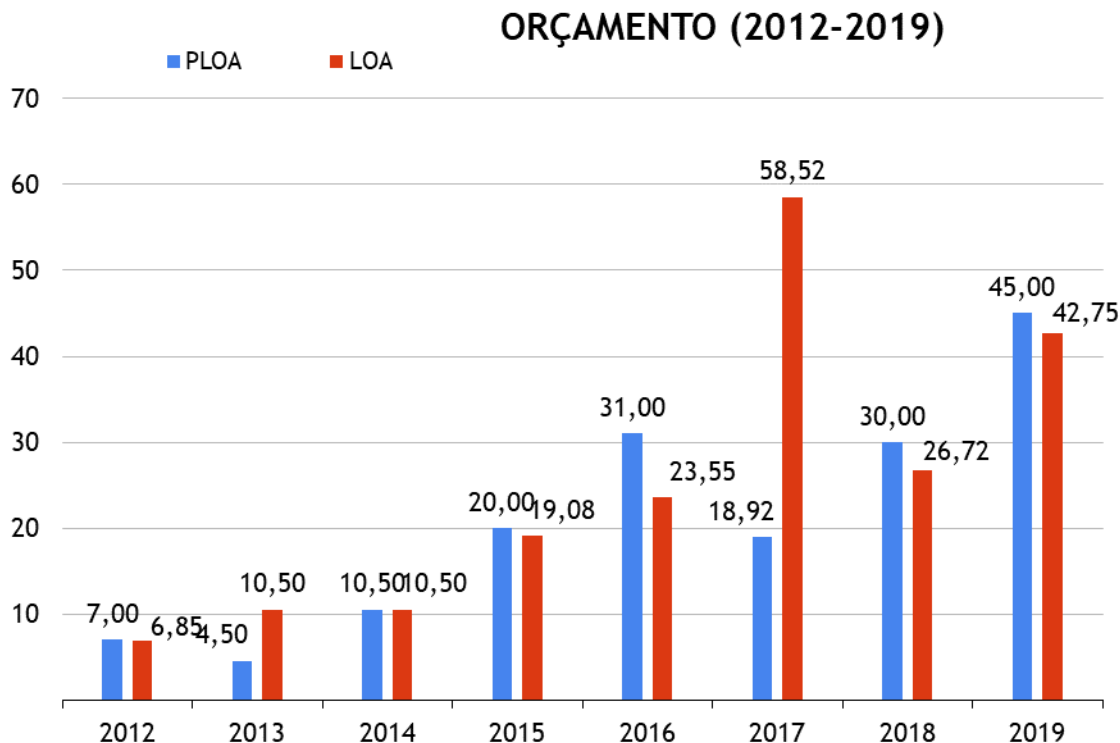
Além dessa circunstância, a governança orçamentária está inserida em um recalcitrante cenário de crise econômica, desequilíbrio fiscal e diminuição do investimento público, o que provoca enorme dificuldade de financiamento da manutenção e operação das instalações Portuárias públicas de pequeno

porte – IP4's, haja vista que o Orçamento Fiscal da União sempre foi a única forma de aporte destas atividades.

E como item inserido no setor de transportes, as instalações portuárias públicas de pequeno porte ainda disputam recursos orçamentários com outros elementos/ modais, com destaque para o sistema rodoviário que foi constituído entre os anos de 1940 a 1980 como modal integrador de todo o território nacional (GOULARTI FILHO, 2007).

No período de 2012 a 2019, a manutenção e operação das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte de todo o país tiveram uma substancial variabilidade do valor orçado (Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA / Lei Orçamentária Anual – LOA), conforme aponta o gráfico abaixo, elaborado com base nas informações obtidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP:

Gráfico 1. Orçamento da Manutenção e Operação das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (2012-2019)



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, elaboração própria.

Estes valores foram insuficientes de tal forma que foram necessárias a edição de um crédito extraordinário de 10,5 milhões de reais em 2012 (BRASIL, 2012) e a solicitação, por parte do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil – MTPA, da abertura de crédito extraordinário no ano de 2016 (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2016) e 2017 (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2017), mesmo com a manutenção e operação das IP4's fazendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, o qual continha mecanismos de preservação e priorização orçamentária.

A manutenção destes equipamentos tem um custo anual médio de 1 milhão de reais (BARNEZ; ABREU JÚNIOR, 2017). Entretanto, esta é uma dotação média, pois a ocorrência de problemas inerentes da Região Amazônica tende a demandar manutenções corretivas que exigem ainda mais orçamento. Sendo que existem 48 instalações que precisam de manutenção e operação (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2020), o orçamento nacional precisaria de uma dotação média de 48 milhões de reais, sem considerar valores necessários para cobrir manutenções corretivas oriundas de problemas inerentes da Região Amazônica.

Corroborando a constatação de deficiência de recursos, destaca-se que somente os contratos de manutenção e operação de portos da região da Administração Hidroviária da Amazônia Ocidental possuem um valor acima de 200 milhões de reais (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2020).

Desta forma, a falta de recursos orçamentários tem provocado o surgimento do iminente colapso dessas Unidades Portuárias, pois existe a necessidade de recuperação do sistema de amarração e fundeio, do sistema de ancoragem e das estruturas navais dos flutuantes, com a correção de erosões e recomposição de talude, além do saneamento de fissuras, obras para recompor a estrutura de contenção e para a consolidação de solo de retroporto, dentre outras, de modo a restabelecer a capacidade operacional normal dessas Unidades Portuárias.

2) ANÁLISE DA CORRELAÇÃO ENTRE O PROBLEMA IDENTIFICADO E CARACTERIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS AFETAS;

O Estado brasileiro desenvolveu ao longo do tempo um conjunto diversificado de políticas públicas relacionadas ao investimento público (ampliação da infraestrutura social) dentro do contexto de desenvolvimento e integração nacional.

Conforme descrito por Brandão, Castro e Monteiro Neto (2017), essas políticas passaram por fases como: a criação das superintendências regionais de desenvolvimento (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Sudam e Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste – Sudeco) na década de 50; o desmonte da capacidade estatal de atuação no planejamento do desenvolvimento regional no decorrer das décadas de 1980 e 1990, devido à deterioração e crise das finanças públicas nacionais; a edição de uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) desassociada e não aderente a instrumentos de política regional (fundos constitucionais, fundos de desenvolvimento e incentivos fiscais); e, recentemente, o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, com seu propósito central de aumentar a taxa de acumulação da economia nacional por meio da elevação do investimento público em infraestrutura (rodovias, portos, aeroportos), comunicações e habitação.

No ambiente amazônico, percebeu-se que todo este histórico foi caracterizado pela flagrante deficiência na articulação entre as instituições governamentais responsáveis pela execução da política de desenvolvimento e integração nacional na região, o que ocasionou o afastamento da ideia de construção de uma rota de efetiva mudança estrutural na região e no crescimento econômico restrito à enclaves, cuja economia é de base extrativista com exploração mais intensa de recursos naturais, como terra abundante e barata, riquezas minerais, recursos hídricos e estoque de floresta tropical com suporte da infraestrutura de transportes rodoferroviária em detrimento do potencial hidroviário local.

Desta forma, observa-se que não houve correlação entre a manutenção e operação das IP4's com planos e projetos voltados ao crescimento e desenvolvimento econômico da Amazônia, entre os quais, destacam-se o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras (PROTERRA), Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), POLAMAZÔNIA, o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), o Projeto Grande Carajás (PGC) e o Projeto Calha Norte (ALMEIDA, 2008).

E também as agências governamentais criadas com o objetivo de fomentar e auxiliar na definição de diretrizes necessárias à elaboração e implantação dos grandes planos/projetos para a Região Amazônica como a Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia (SPVEA), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia, não se voltaram para o desenvolvimento dessas instalações (ALMEIDA, 2008).

Conforme referido anteriormente, a manutenção e operação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte é um elemento novo (em torno de 10 anos) para qual ainda não existe uma política pública clara e concisa que visa sua exploração o que dificultou ainda mais a integração destas atividades com as diversas políticas públicas de desenvolvimento e integração nacional (BARNEZ; ABREU JÚNIOR, 2017).

Entretanto, a partir de 2007, as IP4's se inseriram na política de fomento do crescimento econômico puxado pelo investimento público em infraestrutura, impulsionado pelo Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Neste contexto, a manutenção e operação das IP4's estava inserida na corrente predominante que enxergava os investimentos públicos em infraestrutura como proporcionadores do aumento da produtividade estrutural do sistema econômico e da capacidade sistêmica da economia com distribuição de renda (CANNING e BENNATHAN, 2000).

Mas, a partir de 2018, com o avanço da crise econômica, a pauta fiscalista/ortodoxa passaria a ditar o rumo da área econômica, resultando no recuo dos investimentos públicos em infraestrutura e na orientação para a estabilização do ambiente macroeconômico por meio da disciplina fiscal e da estabilidade da dívida pública, o que também afetou as instalações portuárias públicas de pequeno porte.

3) POSSÍVEIS SOLUÇÕES PARA O PROBLEMA; ANÁLISE DE CUSTOS, VANTAGENS E DESVANTAGENS DE CADA SOLUÇÃO AVENTADA;

Assim, diante do já comentado cenário de crise econômica, desequilíbrio fiscal e diminuição do investimento público, se faz necessário admitir a racionalidade limitada das decisões de autorização e execução da despesa pública como meio de financiamento das IP4's, forçando a busca de soluções alternativas à lógica atual da governança do orçamento federal. Todavia, antes se faz necessário conhecer o cenário orçamentário corrente sob a ótica da Teoria da Governança de Recursos Comuns.

Esta teoria trata da complexidade do gerenciamento de sistemas de recursos caracterizados por dificuldade de exclusão de usuários e subtrabilidade no consumo. Na dificuldade de exclusão, ainda que apenas alguns usuários provejam recursos ou invistam na proteção do sistema, outros também poderão se beneficiar disso, mesmo que não tenham contribuído para tal. Já a subtrabilidade do consumo consiste no fato de que o consumo de uma unidade de recurso por algum usuário reduz a disponibilidade desses recursos para o consumo dos demais.

Desta forma, a lógica do problema dos recursos comuns é aplicável ao processo orçamentário, na medida em que alguns dos atores desfrutam completamente dos benefícios das decisões de gasto, enquanto internalizam apenas uma fração de seus custos, já que o custo desses benefícios corre à conta de um fundo geral.

Conforme Barcelos (2013), esta situação revela dimensões conflitantes no âmbito da sustentabilidade política, social e organizacional, as quais podem levar a um aproveitamento dos recursos que gera resultados socialmente muito indesejáveis, tais como a sobreexploração, o congestionamento ou a interdição, o que pode reduzir substancialmente a capacidade do Estado de realizar suas políticas públicas.

Sob tal perspectiva, o caminho para tentar evitar esta situação se encontra na forma que se constitui a governança orçamentária, pois as instituições orçamentárias correspondem às estruturas e arranjos de regras que governam o processo orçamentário ao longo de suas mais variadas instâncias (HAGEN, 2007). Logo, a sustentabilidade orçamentária para a efetivação das políticas públicas tem na configuração dos princípios da estrutura de governança um fator determinante para os resultados da exploração/emprego dos recursos, diante de atores caracterizados pelo auto interesse e racionalidade limitada (BARCELOS, 2013).

Sob a influência da crise econômica do final dos anos 2010, o quadro da governança orçamentária brasileira caracteriza-se marcadamente por arranjos que viabilizam o funcionamento do orçamento como instrumento de controle da despesa para o alcance das metas de Resultado Primário, diminuição do déficit público e manutenção da estabilidade macroeconômica.

Esta lógica afeta as políticas públicas de infraestrutura, pois se tratam de gastos discricionários² que fazem parte da base contingenciável o que gera uma irregularidade/instabilidade da realização dos empreendimentos no médio e longo prazo e uma deterioração dos ativos.

Desta forma, detecta-se que a governança orçamentária brasileira reflete de forma imperfeita e incompleta os princípios promotores de uma gestão bem-sucedida dos sistemas de recursos comuns, justamente pelo aspecto político que é um componente primordial deste sistema de governança. O componente político é constituído por redes de atores com preferências problemáticas (desalinhamento partidário, diferenças de crenças e visões de mundo, como por exemplo, o grau de importância que se atribui

² Os gastos discricionários são aqueles sobre cujo montante o governo tem algum grau de decisão.

aos portos no desenvolvimento nacional em comparação com outros modais), volatilidade no engajamento e na construção dos consensos e soluções, e ausência de interesse em conhecer formas eficazes e eficientes de se estruturar uma política pública (desconhecimento de modelos financeiramente sustentáveis).

Por conseguinte, esta baixa qualidade da estrutura de governança leva a um aumento dos custos de transação³ e a péssima gestão dos recursos de origem orçamentária. Ao que tudo indica, uma reconfiguração ampla dessa estrutura de governança somente seria viável através de mudanças estruturais no arranjo institucional político brasileiro, o que caminha por temas que situam-se fora do escopo proposto para este trabalho, como por exemplo, as reformas política e eleitoral. É neste intrincado cenário que está inserida a política pública de manutenção e operação das instalações portuárias públicas de pequeno porte.

Em face do exposto, este trabalho visa dar um norte de soluções técnicas e específicas que diminuam a dependência do orçamento fiscal na manutenção e operação das instalações portuárias públicas de pequeno porte, sem, contudo, exigir reformas institucionais mais profundas. Não somente pela realidade atual já descrita, mas também porque as políticas públicas da área de infraestrutura historicamente sofrem com o requisito básico de que a despesa pública deve estar em acordo com as regras fiscais, ou seja, com os dispositivos da Lei Complementar nº 101, de 2000, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016.

Pois, em nome do cumprimento do atingimento da meta de resultado fiscal, as programações orçamentárias (o que inclui a manutenção e operação das IP4's) são temporariamente impedidas de serem executadas por meio do contingenciamento o que dificulta o cumprimento do planejamento e da execução da política pública.

Portanto, pretende-se analisar alternativas para mitigar a dificuldade no financiamento das instalações portuárias públicas de pequeno porte no estado do Amazonas, sendo que grande parte destas ideias passam pela interação entre o setor público e privado.

³ Conforme explicado por Barcelos (2013), na perspectiva econômica, os custos transacionais representam problemas gerais de informação, negociação e implementação de acordos que afetam a estruturação interna das organizações e suas interações mútuas. Genericamente, custos transacionais correspondem aos custos que se incorre para fazer com que a passagem de ativos (inclusive recursos financeiros) entre uma jurisdição e outra aconteça. Ou, como propõe Dixit (1996, p. 38), equivalem a tudo que impeça a especificação, monitoramento ou implementação de uma transação.

A complexidade das soluções dificulta a realização da análise aprofundada dos custos, pois isto passa pelo delineamento de diretrizes metodológicas propositivas para caracterizar cada unidade portuária e a estimativa de valoração do benefício econômico vinculado a ela mesmo que a unidade ainda seja mantida e operada por meio do financiamento do Orçamento Fiscal da União.

Todavia, esta lacuna revela o problema da falta de planejamento do setor, pois caso o mesmo existisse, seria possível obter não somente os custos, mas visões de médio e longo prazo em relação ao papel das unidades portuárias nas regiões em que estas estão inseridas.

Portanto, este estudo já identifica como um dos gargalos do setor, a falta de um planejamento estatal central que realize estudos para identificar os potenciais das unidades portuárias públicas de pequeno porte, decida o futuro destas e predefina onde o investimento deve ser feito, indicando de forma clara às entidades privadas que podem estar dispostas a investir seu capital na manutenção e operação destas infraestruturas.

Entretanto mesmo com esta ausência, ao relatar cada solução no próximo capítulo, será possível mapear as vantagens e desvantagens de cada solução aventada por meio da ferramenta denominada matriz SWOT⁴.

Este mapeamento foi resultado de pesquisa documental de caráter bibliográfico, incluindo análises de programas e projetos governamentais, além de pesquisa de campo realizada por meio da coleta de dados, utilizando-se de entrevistas caracterizadas por conversas informais e não estruturadas. Neste sentido, foram realizadas consultas a profissionais da Secretaria do Orçamento Federal, da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

O conjunto de soluções apontadas como proposta de alternativas de financiamento constitui-se de:

⁴ A matriz SWOT é uma ferramenta de análise de ambiente utilizada no planejamento estratégico, sendo que SWOT são as iniciais de quatro palavras: Strengths (forças), Weaknesses (fraquezas), Opportunities (oportunidades) e Threats (ameaças). A análise se dá em dois níveis: ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) e ambiente interno (Forças e Fraquezas). Oportunidades são características do ambiente externo, não controláveis, com potencial para ajudar a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas, enquanto as Ameaças são características do ambiente externo, não controláveis, que podem impedir de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento. Forças são as características positivas internas auxiliam no atingimento das metas. Referem-se às habilidades, capacidades e competências. Já as Fraquezas são as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas que devem ser superadas ou contornadas para que se possa alcançar o nível de desempenho desejado (BERNROIDER, 2002).

- a) Inclusão de manutenção e operação de instalações portuárias públicas de pequeno porte nos processos de concessão de ativos/projetos de infraestrutura;
- b) Parcerias Público Privadas;
- c) Delegação de instalações portuárias públicas de pequeno porte para o estado do Amazonas;e,
- d) Utilização orçamentária de instalações portuárias públicas de pequeno porte localizadas em mesorregiões pertencentes à faixa de fronteira.

Sobre a concessão comum, ela é uma espécie de contrato administrativo estabelecido pela Lei nº 8.987/1995, podendo ser das modalidades concessão de serviço público ou concessão de serviço público precedida da execução de obra pública.

A principal característica da concessão está na capacidade do concessionário de assumir, por sua conta e risco, a gestão do negócio, e obter a remuneração integralmente pela tarifa paga pelos usuários.

De acordo com a Lei nº 8.987/1995, a concessão possui como principais procedimentos: a publicação de ato justificando a conveniência da concessão e caracterizando seu objeto, área e prazo; a publicação do edital de licitação; e, a contratação da concessão.

A regra decisória para julgamento da licitação apresenta as seguintes opções:

- menor valor da tarifa;
- maior oferta de pagamento pela outorga da concessão ao poder concedente;
- melhor proposta técnica, com preço fixado no edital;
- melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de propostas técnicas;
- combinações como:
 - menor valor da tarifa & de melhor técnica;
 - maior pagamento pela outorga & melhor técnica.

Já a concessão por parcerias público-privadas é uma espécie de contrato administrativo estabelecido pela Lei nº 11.079/2004, onde a concessão de serviços é conjugada com obras de engenharia, no qual a receita tarifária é insuficiente para remunerar o investimento.

A parceria público-privada apresenta as seguintes modalidades:

- patrocinada: concessão de serviços ou de obras públicas de que envolve, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários, contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado. Logo, o pagamento da concessionária é feito pela combinação de tarifas pagas pelos usuários, mais remuneração paga pelo poder concedente e receitas acessórias (quando for o caso).

- administrativa: é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública é usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens. Logo, o pagamento integral é feito pelo Poder Concedente.

Outro item do conjunto de soluções é a delegação, a qual se trata da transferência, mediante convênio, da administração e da exploração da instalação portuária pública para Municípios e Estados, ou a consórcio público, tal como já ocorre em vários portos, como por exemplo, o Porto Organizado de Manaus, que é explorado pelo estado do Amazonas.

Em relação às áreas de fronteira do Brasil, estas desde a edição da Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979 foram elencadas como regiões indispensáveis à Segurança Nacional. Todavia, apesar desta relevância, as aludidas áreas são marcadas pela estagnação econômica e por problemas de coesão social, segurança pública e precárias condições de cidadania (BRASIL, 2009). Sob tal circunstância, o estudo propõe a utilização do orçamento fiscal como fonte de recursos para promoção do desenvolvimento destas regiões vulneráveis, o que inclui a garantia da manutenção e operação das suas instalações portuárias públicas.

4) SOLUÇÃO SUGERIDA

4.1) Inclusão de manutenção e operação de instalações portuárias públicas de pequeno porte nos processos de concessão de ativos/projetos de infraestrutura

Conforme já referido, o governo encontra obstáculo no limitado orçamento disponível para gastos discricionários, como os investimentos em infraestrutura, visto que uma parcela considerável do Orçamento da União já está comprometida com gastos correntes⁵ e transferências obrigatórias⁶. Desde 2014, a crise -

⁵ Os gastos correntes são despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública.

⁶ As transferências obrigatórias são aquelas que decorrem de mandamento constitucional, são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos ou cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.

fiscal se agravou consideravelmente e, por esse motivo, o financiamento público dos projetos de infraestrutura enfrenta crescente contingenciamento⁷ (CASTRO, 2017).

Assim, o capital privado para financiar esses investimentos se tornou uma possibilidade de solução. Entre as vantagens atribuídas aos investimentos privados em infraestrutura incluem-se: maior eficiência com relação aos gastos nesse tipo de projeto, melhor administração desses empreendimentos, além de menor pressão sobre o orçamento estatal (FERREIRA e FRANÇA, 2007; FRISCHTAK, 2008).

Todavia, destaca-se que a avaliação da viabilidade de um determinado projeto para o capital privado deve ser feita de modo individualizado para cada empreendimento ou em conjunto, sendo que usualmente se utiliza o método do fluxo de caixa descontado, no qual a taxa de desconto é um dos parâmetros que compõem o modelo.

A taxa de desconto reflete o custo de oportunidade do capital e os riscos de projeto, e para sua estimativa comumente utiliza-se a Metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital (sigla WACC, em inglês). O WACC procura refletir o custo médio das diferentes alternativas de financiamento disponíveis para o investimento (MITRA, 2011). A equação do WACC depois de impostos, ou seja, considerando o custo efetivo da dívida descontado do benefício tributário é esta:

$$WACC = \frac{D}{D + E} (1 - T_m) (K_d) + \frac{E}{D + E} (K_e)$$

Onde:

- D = valor de dívida
- E = valor de capital próprio
- T_m = taxa marginal de imposto
- K_d = custo da dívida
- K_e = custo do Capital Próprio

⁷ O contingenciamento consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas.

O WACC é baseado em parâmetros que não podem ser diretamente observados, mas inferidos a partir de medidas indiretas com significativos graus de incerteza. Além disso, a maior parte dos parâmetros de cálculo baseiam-se em índices e preços que apresentam flutuação ao longo do tempo. Desta forma, para um determinado nível de significância escolhido, o WACC calculado está em um intervalo simétrico no qual provavelmente se encontra o WACC real (MITRA, 2011).

Atualmente, o Ministério da Economia determinou que o Custo Médio de Ponderado de Capital (WACC) para os Estudos de Viabilidade de Terminais Portuários qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento do Governo Federal é de 8,75% para o percentil 50, 9,38% para o percentil 69,15 e 10,02% para o percentil 84,13 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2018).

Desta forma, propõe-se como proposta de financiamento a adoção da concessão do tipo “carne com osso”. Nesta solução, o governo realizaria a concessão de ativos de infraestrutura, como por exemplo, os arrendamentos portuários inseridos nas poligonais e terminais portuários de uso privado, e o vencedor da licitação também receberia a responsabilidade de investir e gerir as instalações portuárias públicas de pequeno porte historicamente deficitárias, formando blocos de ativos de infraestrutura. No caso, o concessionário teria a missão de mantê-los ou, até mesmo, torná-los viáveis economicamente, tal qual foi realizado no Modelo da Quinta Rodada de concessões de aeroportos (2018/2019) e na privatização do setor de telecomunicações.

Cumprir destacar que a ideia de blocos já é aplicada no processo de contratação de operação de IP4's pelo DNIT, onde o contrato com as empresas operadoras e mantenedoras vencedoras da licitação já é realizado em lotes, em uma espécie de blocos regionais hidrográficos.

No modelo de financiamento em questão, propõe-se que o concessionário assuma as IP4's não atrativas até o ponto de que o conjunto não comprometa a lógica de que a Taxa Interna de Retorno⁸ deve ser maior que o Custo Médio Ponderado de Capital estabelecido pelo governo.

Inclusive, a depender de como estas aquisições afetarão a Taxa Interna de Retorno do empreendimento, o governo pode dispensar o valor da outorga ou aceitá-lo por um valor menor em prol da garantia de que um ente privado administrará determinado número de Unidades Portuárias.

⁸ Taxa Interna de Retorno é um indicador que compara o investimento inicial e as despesas futuras de um projeto com o retorno potencial que ele pode trazer. Expressa em um valor percentual, ela se baseia nos fluxos de caixa do empreendimento – ou seja, as entradas e saídas de capital, para mostrar se o investimento é vantajoso ou não.

Primariamente, existe uma dificuldade neste tipo de financiamento, pois no setor portuário há uma diversidade de atividades onde os gestores dos arrendamentos portuários são especialistas em determinados produtos como granel, celulose, contêiner, carga solta, entre outros. Entretanto, é possível viabilizar esse modelo, permitindo que o gestor vencedor faça contratos do tipo aliança, onde este pode contratar outras empresas para juntas manterem e operarem as instalações deficitárias.

Assim, com a implementação do Modelo de Contrato do tipo Aliança, não necessariamente o gestor da IP4 deficitária precisa ter um arrendamento portuário/terminal portuário de uso privado no Amazonas, haja vista que o mesmo pode ter sido o vencedor de uma licitação de um arrendamento ou recebedor de uma outorga de terminal portuário de uso privado em outra região brasileira.

Até mesmo, pode-se colocar as Unidades Portuárias como “ossos” de outros projetos de infraestrutura rentáveis, como por exemplo a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

Em resumo, a forma de financiamento via concessão “carne com osso” é mais ampla, pois as instalações portuárias não precisam dar retorno econômico, já que são os “ossos” do contrato de concessão. Assim, poderia ser concedida qualquer instalação portuária no estado do Amazonas.

No Amazonas, durante o ano de 2017, o transporte longitudinal de passageiros transportou 1,7 milhão de passageiros (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2018), sendo a navegação interior de passageiros a principal alternativa de transporte no estado. Também ganha destaque a carga geral (alimentos, bebidas, combustíveis, medicamentos, entre outros produtos), a qual constitui um relevante fator de viabilização das empresas de navegação, pois grande parte das cidades amazonenses dependem do transporte hidroviário para seu abastecimento e conseqüente promoção da dinâmica local.

De forma geral, observa-se uma forte concentração de passageiros no rio Solimões entre Tefé (AM) e Alvarães (AM) e na rota Manaus (AM) – Careiro (AM). Já o transporte longitudinal de carga geral concentra-se fortemente na travessia Manaus (AM) – Careiro (AM) e entre os municípios de Manaus (AM) e Itacoatiara (AM) (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2018).

Além disso, nestas regiões existem a implantação de grandes projetos de cunho agrícola e mineral que alteraram as características da frota fluvial, dos portos/terminais e do transporte como um todo os quais são: Projeto de Petróleo em Coari/AM e Manaus/AM; Zona Franca de Manaus/AM; o terminal de exportação de

soja em Itacoatiara/AM; Produção de Fibras; Centros Industriais de Itacoatiara, Coari, Iranduba e Manacapuru.

Logo, sugere-se que as instalações portuárias públicas a serem envolvidas no modelo “carne com osso” sejam aquelas inseridas nestes cenários amazonenses específicos de significativa movimentação de passageiros e de cargas, ou seja, aquelas que mesmo sendo “osso”, tenham potencial de exploração econômica. Portanto, este modelo pode ser aplicado nas IP4’s das Regiões Geográficas Imediatas de Manaus, Coari, Manacapuru, Parintins e Itacoatiara, com destaque para as seguintes instalações portuárias:

- IP4 de Parintins – Serve na maior cidade do interior do estado do Amazonas, Parintins que tem - 115 mil habitantes - e sedia o Festival Folclórico de Parintins. A instalação movimenta mais de 100 mil passageiros e 90 mil toneladas de carga anuais.
- IP4 de Tabatinga – Serve a sexta maior cidade do estado do Amazonas, Tabatinga, com 66 mil habitantes. Sua importância se deve por estar na tríplice fronteira entre o Brasil, a Colômbia e o Peru, apresentando uma conurbação com a cidade colombiana de Letícia.
- IP4 de Itacoatiara – Novo Terminal – Serve na terceira maior cidade do Amazonas (102 mil habitantes). A cidade possui o segundo maior PIB do Amazonas e é considerado um dos maiores pólos agropecuários do Brasil. A instalação movimenta mais de 50 mil toneladas de carga anuais.
- IP4 de Coari – Coari é o quinto município mais populoso do Amazonas (86 mil habitantes) e abriga a província petrolífera de Urucu da Petrobras. A instalação movimenta mais de 74 mil passageiros e 30 mil toneladas de carga anuais.

Assim, por meio da matriz SWOT, identifica-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução

Diagrama SWOT

Forças	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1 Maior facilidade de aplicar inovações e progressos técnicos 2 Ausência de contrapartida financeira por parte do governo 3 Transferência da Gestão de Riscos para o Concessionário 4 Incorporação do conhecimento técnico e gerencial do setor privado 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Aumento da produtividade local 2 Momento de crise fiscal com baixa disponibilidade de recursos orçamentários 3 Externalidades positivas em diversos tipos de atividades dentro da Concessão
Fraquezas	Ameaças
<ol style="list-style-type: none"> 1 Possibilidade de dependência dos interesses e objetivos econômicos do concessionário 2 Possibilidade de pressão por lucratividade em detrimento de questões sociais 3 Inexperiência do vencedor da concessão com relação ao ativo "osso" 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Ações oportunistas dos agentes utilizadores do objeto da Concessão 2 Insegurança Jurídica diante de instabilidades político-institucionais

Fonte: EICHENGREEN, 1994; ENGLER e MARCATO, 2017; GUIMARÃES, 2016; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2016; PASTORE, 2017.

4.2) Parcerias Público Privadas;

Uma segunda forma de financiamento é a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada por meio das parcerias público-privadas no caso de a infraestrutura demandada apresentar uma taxa de retorno dos investimentos não suficiente para atrair a iniciativa privada.

Nas parcerias público-privadas, o governo paga uma taxa ao concessionário de forma a aumentar o retorno do negócio e atrair interessados para instalações portuárias em regiões de baixa atividade econômica, tais como as Regiões Geográficas Imediatas de Manicoré e Lábrea.

Para o Estado, entre as vantagens dessa forma de financiamento incluem-se a necessidade de menor dispêndio com investimentos diretos e, uma expectativa de melhor qualidade no serviço prestado pela iniciativa privada. Para o setor privado, pode-se citar como vantagens as garantias prestadas pelo governo para execução de um projeto e a divisão dos riscos com o próprio Estado, contrariamente ao regime de concessão, em que quase todo o risco é assumido pelo concessionário.

No caso específico das instalações amazonenses localizadas no Rio Madeira (Humaitá, Manicoré, Novo Aripuanã, Borba, Nova Olinda do Norte e Autazes) existe a perspectiva de parceria público-privada que combine a gestão das instalações com a administração da hidrovia do Rio Madeira.

O Rio Madeira faz parte do Corredor Logístico do Madeira, que atende o escoamento da produção de soja da parte oeste do Mato Grosso e do estado de Rondônia para os portos de Itacoatiara/AM ou Santarém/PA, e desses portos para mercados consumidores do exterior. Além de soja, outras principais cargas são milho, combustíveis, óleos minerais e produtos derivados.

A hidrovia permite a navegação de grandes comboios, com até 18 mil toneladas, mesmo durante a estiagem. A largura varia entre 440 metros e 9.900 metros, e a profundidade oscila de acordo com as estações seca e chuvosa, e pode chegar a 13 metros, apresentando extensão navegável de 1.060 km, entre Porto Velho e a foz, em Itacoatiara (AM). É, também, a segunda hidrovia mais importante do Norte, atrás apenas da hidrovia do Amazonas, da qual é um dos principais afluentes da margem direita (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2016).

Além da contribuição pública na PPP, visualiza-se ganhos privados por meio da infraestrutura hidroviária construída, a qual pode ser remunerada por pedágios, que seriam revertidos para manutenção e ampliação da própria hidrovia e das IP4's localizadas no rio.

Mas cabe destacar que no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sugere-se o envolvimento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e do Banco da Amazônia - BASA, com vistas a facilitar a transferência de recursos financeiros para custear ações com o objetivo de viabilizar as PPP's, haja vista que estas instituições são naturalmente responsáveis pelo fortalecimento da questão regional pela via de uma melhor articulação dos instrumentos econômicos disponíveis como, por exemplo, os incentivos fiscais, os convênios, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, o Fundo de Investimentos da Amazônia e o Fundo Constitucional do Norte.

Portanto, por meio da matriz SWOT, identifica-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução:

Diagrama SWOT

Forças	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1 Maior facilidade de aplicar inovações e progressos técnicos 2 Transferência da Gestão de Riscos para o Parceiro Privado 3 Incorporação do conhecimento técnico e gerencial do setor privado 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Aumento da produtividade local 2 Obtenção de lucros em diversos tipos de atividades dentro da PPP
Fraquezas	Ameaças
<ol style="list-style-type: none"> 1 Dependência financeira do governo 2 Custos de transação maiores que os procedimentos convencionais 3 Valor mínimo para realização da PPP 4 Limite de comprometimento de receita líquida 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Momento de crise fiscal com baixa disponibilidade de recursos orçamentários 2 Dificuldades a médio e longo prazo na definição e na gestão dos contratos entre o setor privado e o público 3 Exposição ao risco de mudanças governamentais 4 Insegurança Jurídica diante de instabilidades político-institucionais

Fonte: EICHENGREEN, 1994; ENGLER e MARCATO, 2017; FIANI, 2018; GUIMARÃES, 2016; INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, 2016; MORAES, 2017; MORAES e REYES-TAGLE, 2017; OLIVEIRA e OLIVEIRA FILHO, 2013; RADAR PPP, 2014.

4.3) Delegação de instalações portuárias públicas de pequeno porte para o estado do Amazonas

A delegação é a transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto para Municípios ou Estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. Nesse passo, o Estado ou Município serão, apenas, gestores do serviço público portuário, permanecendo com a União a sua titularidade.

Atualmente, a administração dos Portos de Manaus é de competência do governo do Amazonas em substituição a Companhia de Docas do Maranhão (Codomar), que está em processo de extinção.

Salienta-se que as esferas subnacionais (estados e municípios) encontram-se com as finanças estaduais encilhadas, em função das dívidas renegociadas à época do Plano Real e pelos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que restringe ainda mais a possibilidade de desenhar e implementar políticas de desenvolvimento na esfera estadual quanto mais manter e operar ativos de infraestrutura (LOPREATO, 2004).

As iniciativas locais, dadas a complexidade e as dimensões da economia brasileira, apresentam escasso poder de propulsão para ativar impulsos mais significativos ao desenvolvimento, seja pelo reduzido volume

de recursos envolvidos nas iniciativas, seja pelo baixo – ou mesmo inexistente – grau de coordenação (LOPREATO, 2004).

Diante dessa fragilidade, os convênios de delegação surgem para situações onde preferencialmente o Estado, e em menor grau de preferência o Município, tenham a possibilidade de gerenciar instalações portuárias com elevada rentabilidade econômica ou que apontem para esta perspectiva.

Vale lembrar, que estes entes não contam com instrumentos fundamentais para desenho e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, como o manejo da taxa de juros, do câmbio e do crédito, bem como de uma bateria de tributos e contribuições de âmbito federal – sem contar alguns determinantes políticos e institucionais cujo domínio é restrito ao foro nacional (taxa de salário, benefícios previdenciários, comércio exterior, política salarial, entre outros) (BRANDÃO, 2003). Ou seja, eles são mais frágeis a tal ponto que estes ativos delegados se configuram na possibilidade de surgimento de novos rendimentos locais.

Desta forma, os possíveis convênios de delegação se igualam às opções de concessões “carne com osso” de IP4’s destacadas na seção 4.1 deste trabalho, que são as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte de Parintins, Itacoatiara, Coari e Tabatinga.

Portanto, por meio da matriz SWOT, identifica-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução:

Diagrama SWOT

Forças		Oportunidades	
1	Gerenciamento da infraestrutura por um ente federativo mais próximo da realidade local	1	Aumento da produtividade local
2	Transferência da Gestão de Riscos para ente federativo mais próximo da realidade local	2	Externalidades positivas em diversos tipos de atividades dentro da unidade portuária delegada
		3	Inserção estratégica da infraestrutura dentro do planejamento local
Fraquezas		Ameaças	
1	Maior probabilidade de deficiência na execução da política pública	1	Maior vulnerabilidade diante de instabilidades macroeconômicas e influências políticas

Fonte: BRANDÃO 2003; ENGLER e MARCATO, 2017; LOPREATO, 2004; MACHADO, GOMIDE e PIRES, 2017; ORAIR, 2016; PAULA, PALOTTI, CAVALCANTE e ALVES, 2017.

4.4) Utilização orçamentária de instalações portuárias públicas de pequeno porte localizadas em mesorregiões pertencentes à faixa de fronteira.

A Faixa de fronteira é uma região com 150 km de largura ao longo de toda fronteira terrestre de 15.719 km, dos quais 10.233 km estão na Região Amazônica (IBGE, 2020). Logo, é uma área considerada indispensável à Segurança Nacional pela Lei nº 6.634/1979.

Porém, apesar disso, as regiões geográficas intermediárias que fazem parte desta faixa registram extrema vulnerabilidade dos indicadores socioeconômicos da região, o que contrasta com sua posição de área estratégica sob a perspectiva ambiental e também da integração sul-americana.

Assim, por causa do atual cenário das regiões geográficas intermediárias que fazem parte da Faixas de Fronteira e para fins de garantir a soberania territorial, conclui-se que estas devem primordialmente ser inseridas nos objetivos nacionais mais gerais (econômicos, políticos e sociais) e nas políticas de natureza temática, setorial e regional relacionadas a esses objetivos. Conseqüentemente, isto passa pela utilização do orçamento, pois é ele que dá a base financeira para a formulação e execução destas políticas.

Logo, o desenvolvimento das regiões geográficas intermediárias da Faixa de Fronteira no Amazonas passa obrigatoriamente pelo aporte de recursos nas instalações portuárias públicas da região, haja vista que o modal predominante nestas áreas é o hidroviário. Portanto, as unidades portuárias nestes locais têm o objetivo de gerar aumento na densidade dos fluxos intrarregionais, essenciais para compensar a baixa especialização e aumentar o potencial de integração intrarregional.

Através e a partir das IP4's é que as economias das regiões que incluem a faixa de fronteira desenvolverão suas redes de fornecimento e comercialização, assistência técnica, financiamento e beneficiamento para variados tipos de sistemas de produção, com especial atenção para os sistemas ligados a biomedicina e ecoturismo.

E pelo caráter estratégico das regiões geográficas intermediárias da Faixa de Fronteira, esse aporte deve ser feito pelo governo federal seja por meio do Ministério da Infraestrutura via Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes ou, preferivelmente, pela integração entre as pastas da Infraestrutura, Defesa e Desenvolvimento Regional, pois as duas últimas legalmente e presumidamente também atuam na região.

Este caminho de integração é preferível em comparação à primeira opção porque as políticas de desenvolvimento regional, como as das regiões geográficas intermediárias de Faixa de Fronteira, são, por definição, intersetoriais, já que envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas, as quais devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se consegue desenvolver sistemas econômicos complexos.

Em resumo, cabe à União, o investimento em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, provimento de tecnologias, crédito, saúde e educação nas regiões geográficas intermediárias de Faixa de Fronteira.

Porém, assume-se que historicamente há uma paralisia crônica na coordenação vertical e horizontal das políticas públicas, que domina o Estado brasileiro onde os ministros seguem representando os seus partidos e grupos de interesses e acabam por realizar uma operacionalização fragmentária, sem coordenação ou resultados efetivos (COELHO, 2014).

Predomina uma política de não interferência nas pastas ocupadas pelos partidos da coalizão, cujas agendas voltam-se para projetos políticos particulares, regionalistas e setoriais. A gestão da complexa e heterogênea coalizão partidária em nome da governabilidade compromete a coordenação de políticas públicas intersetoriais (ROCHA NETO, 2012).

Portanto, por meio da matriz SWOT, identifica-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução:

Diagrama SWOT

Forças	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> 1 Utilização do dinheiro arrecadado com os tributos nas demandas da população 2 Maior controle estatal sobre a aplicação dos recursos 3 Maior alinhamento as prioridades governamentais 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Geração de demanda local por meio da orientação governamental 2 Desenvolvimento socioeconômico alinhado a um plano de execução diretamente estatal 3 Externalidades positivas em diversos tipos de atividades por meio da orientação governamental
Fraquezas	Ameaças
<ol style="list-style-type: none"> 1 Possibilidade de contingenciamento de recursos 2 Visão de curto prazo (anual), que ao não considerar exercícios futuros (não há plurianualidade) prejudica a condução do planejamento 3 Lentidão/burocracia em lidar com as alterações orçamentárias que sejam necessárias. 4 Integração deficiente com outras áreas e sistemas conexos 	<ol style="list-style-type: none"> 1 A ingerência de outros Poderes que leva à alocação dos recursos cada vez menos técnicas e mais políticas 2 Instabilidade macroeconômica

Fonte: AFONSO e FAJARDO, 2015; ENGLER e MARCATO, 2017; GOMIDE e PEREIRA 2018; MACHADO, GOMIDE e PIRES, 2017; ORAIR, 2016.

5) PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO DA SOLUÇÃO SUGERIDA

a. Estrutura de governança responsável para implementação e monitoramento;

A estrutura de governança trata do arranjo institucional (funções, processos, atores, mecanismos de liderança, estratégia e controle entre outros) que garantirão que as ações planejadas sejam executadas e atinjam os objetivos e resultados em um ambiente multinível e intersetorial (ALMEIDA,2002).

Pela solução proposta, ainda se mantém o estabelecido pelo Decreto nº 9.048/2017, o qual atribui ao Ministério da Infraestrutura por intermédio da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários - SNPTA o exercício de Poder Concedente, e o disposto na Lei nº 10.233/2001, a qual atribui à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ a responsabilidade pela regulação das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte.

A Lei nº 12.815/2013 criou as Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte – IP4's, definiu que essas precisam constar no Sistema Nacional de Viação – SNV, de modo que o Departamento Nacional de

Infraestrutura de Transportes – DNIT, por meio de suas Administrações Hidroviárias (AH), continuaria atuando nas IP4's não concedidas, garantindo o funcionamento de todo o empreendimento conforme a Lei nº 13.081/2015.

Cumprir destacar que o Tribunal de Contas da União como órgão de auxílio ao Congresso Nacional no âmbito do controle externo tem a atribuição de fiscalizar as atividades meio e fim da SNPTA e da ANTAQ (RODRIGUES, 2005), inclusive no que se refere a concessão das IP4's.

Isso porque, a atuação do Tribunal, bem como da SNPTA e da ANTAQ, se insere no contexto do modelo de exploração de porto do tipo Quase-Privado, em que o poder público está envolvido apenas nas atividades de regulamentação e supervisão. Já ao setor privado incumbe a gestão de todas as áreas do porto, inclusive daquelas de uso comum e a operação dos serviços de carga e descarga de navios.

Com esta estrutura institucionalizada, os procedimentos de concessão se concretizam por meio de publicação de ato justificando a conveniência da concessão e caracterizando seu objeto, área e prazo; publicação do edital de licitação; e, a contratação da concessão.

Todavia, é interessante que a Administração Pública utilize antes o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI), que se trata de uma apresentação de estudos e projetos, por pessoas ou empresas interessadas, com a finalidade de subsidiar a administração pública na estruturação de empreendimentos objeto de concessão, não obrigando ao poder público a realização da licitação e não garantindo, por si só, o direito ao ressarcimento.

Sobre o processo de licitação, cumprir destacar que no caso da concessão da IP4, principalmente pela sua maciça utilização por populações de baixa renda, recomenda-se que a regra decisória para julgamento seja de menor valor da tarifa para esta população como forma de garantir a modicidade tarifária e a transferência de renda aos consumidores (DEMSETZ, 1968).

Em adição aos recursos oriundos da tarifa, se abriria a possibilidade de aplicar tarifas diferenciadas em função das características técnicas e dos custos específicos do atendimento aos distintos segmentos de usuários, e principalmente abrir a possibilidade de obtenção de receitas acessórias ou de projetos associados, consideradas para fins de obtenção do equilíbrio econômico-financeiro.

Por exemplo, a Sociedade de Propósito Específico pode obter receitas pela remuneração dos serviços portuários executados, os quais são fruto das infraestruturas colocadas à disposição dos usuários do porto, conforme segue no modelo básico abaixo:

- Utilização da Infraestrutura Aquaviária (devida pela embarcação, e cobrada pela carga demandada ao porto);
- Utilização da Infraestrutura de Acostagem (devida pela embarcação, e cobrada pelo tempo de ocupação da estrutura de acostagem pelo comprimento total da embarcação);
- Utilização da Infraestrutura Terrestre e de Armazenagem (devida pela carga);
- Utilização de Serviços Diversos (devida pela pesagem, por exemplo);
- Utilização da Infraestrutura de Movimentação de Carga (devida pela carga).

Recomenda-se a criação de uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) que ficaria incumbida de implantar e gerir o objeto da concessão, sendo a sua existência um mecanismo de gestão de risco, pois assim se constituiria uma separação entre o gestor do objeto e vencedores/financiadores do negócio.

A SPE assumiria a forma de companhia aberta, com valores mobiliários admitidos a negociação em mercado, porém a transferência de controle é condicionada à autorização expressa da Administração Pública.

Em resumo, a empresa vencedora da concessão ou parceria público-privada será responsável por toda manutenção e operação da instalação outorgada tendo como formas de pagamento o que foi estabelecido em contrato. O mesmo caberá ao Departamento de Infraestrutura de Transportes, juntamente com a Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental nas instalações não outorgadas, sendo que o financiador continuará sendo o Orçamento Fiscal da União.

Desta forma, os atores e arranjo constitucional se definirão da seguinte forma:

- **Empresa vencedora da concessão ou parceria público-privada** – Responsável pela manutenção e operação da IP4 outorgada;
- **Departamento de Infraestrutura de Transportes** – Responsável pela manutenção e operação da IP4 não outorgada;

- **Administração das Hidrovias da Amazônia Ocidental** – Apoio ao DNIT para manutenção e operação da IP4 não outorgada;
- **Agência Nacional de Transportes Aquaviários** – Órgão regulador das empresas vencedoras da concessão ou parceria público-privada;
- **Tribunal de Contas da União** – Órgão de controle que auxiliará na fiscalização das atividades das IP4's outorgadas e não outorgadas;
- **População local** – Principais usuários das IP4's;
- **Empresas Brasileiras de Navegação** – Principais usuários econômicos das IP4's.

b. Indicadores de monitoramento;

Os indicadores de monitoramento devem se basear em índices relacionados a manutenção e operação das IP4's. Ressalta-se que os objetivos e metas serão calcados em indicadores de manutenção e de operação que basicamente serão do tipo eficácia (demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado) e eficiência (demonstram em que medida os recursos utilizados estão sendo otimizados). Segue uma lista exemplificativa de indicadores:

- Utilização de Mão-de-Obra
- Indicador de Manutenção Planejada
- Manutenção Sistemática Vencida
- Participação de Ordens de Serviço Programadas
- Aderência à Programação
- Aderência à Expedição Orçada
- Aderência ao Plano de Reposição de Ativos da Instalação Portuária
- Eficiência Operacional das embarcações de apoio
- Gasto Fixo Operacional

- Gasto Variável Operacional Unitário
- Ocorrências Portuárias
- Produtividade de mão-de-obra de limpeza portuária
- Produtividade do efetivo da Operação Portuária

Todavia, além de indicadores de monitoramento relacionados a questões técnicas de manutenção e operação de IP4's, deve-se também atentar para indicadores relacionados ao atendimento do conceito de prestação de serviço adequado e das bases de aferição do nível de satisfação do usuário (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2018).

Estes critérios são importantes porque está se tratando de uma atividade não competitiva (gestão da infraestrutura portuária). Logo o foco da atuação estatal sobre as concessionárias das instalações portuárias deve estar na manutenção da qualidade do serviço público e no impedimento da cobrança de preços abusivos, sendo que a regulação incidirá na definição de todas as condições econômicas de desenvolvimento da atividade (ORTIZ, 2004).

Assim, de acordo com as Leis nº 8.987/95, nº 10.233/01 e a Resolução nº 912/2007 da ANTAQ, o serviço adequado e a satisfação do usuário devem ser monitorados de acordo com os seguintes itens:

- Regularidade;
- Continuidade;
- Eficiência;
- Segurança;
- Atualidade;
- Generalidade;
- Cortesia na prestação do serviço;
- Modicidade das tarifas;
- Conforto;
- Pontualidade;
- Preservação Ambiental;
- Higiene.

Com relação ao monitoramento da parte econômica, defende-se a aplicação do Método do Custo do Serviço (ou Taxa de Retorno) onde se define o valor tarifário a partir de uma taxa de retorno arbitrada pelo regulador. Por conseguinte, a receita total será igual ao custo operacional somado à depreciação do capital e a uma taxa de lucro sobre o capital investido.

Como este tipo de método exige uma maior necessidade de acompanhamento detalhado das estruturas de custo e demanda do ente regulado, entende-se que este seria o mais adequado, pois forçaria o Ministério dos Transportes a se aprofundar no entendimento dos investimentos, custos, receitas e demandas correntes das IP4's o que geraria um *background* a ser utilizado nas suas atuações tanto como Poder Concedente, quanto como Agência Reguladora (ANTAQ) e Autarquia responsável por gerir as demais IP4's (DNIT).

Neste item, o monitoramento deverá andar em conjunto com possíveis ajustes no modelo de tarifas e preços das Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte, justamente por se tratar de algo inovador diferente tanto dos arrendamentos portuários quanto das concessões de terminais privados.

Porém, se a concessão do ativo de infraestrutura envolver a entrega de IP4's considerando que estas são os "ossos" do contrato, ocorrerá uma simplificação do monitoramento econômico, pois já se partirá da possibilidade que as instalações poderão apresentar taxas internas de retorno negativas e que a iniciativa privada trabalharia com uma estrutura de custos deficitária com perspectivas de otimização.

c. Periodicidade sugerida para avaliação e identificação da necessidade de redesenho

O presente trabalho sugere avaliações a curto (anual), médio (quinquenal) e longo prazo (vigesimal) do modelo de concessão as quais busquem demarcar o impacto da implementação da política na vida dos beneficiários, com a análise da população atendida e o seu nível de situação.

O desenho do modelo de concessão precisa ser monitorado quanto a capacidade de gerir e mitigar os efeitos adversos de mudanças de contexto (com destaque para contextos externos) a fim de fortalecer mecanismos de *accountability*, *enforcement*, responsividade e estratégias de incentivos que garantam o atendimento da manutenção e operação das IP4's (O'DONNELL, 1994).

Em segundo lugar, deve-se avaliar os resultados dos indicadores que foram utilizados para a construção das metas não apenas para verificar a performance do desenho atual, mas também se o atendimento dessas metas estão em linha com os planejamentos macro e setoriais, como por exemplo, o

Plano Plurianual, o Plano Nacional de Transportes e Logística, o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Geral de Outorgas.

Conclusão

O estudo revela que o sistema portuário público de pequeno porte se caracteriza como um dos principais alicerces do desenvolvimento regional, configurando-se como um elo fundamental nas trocas comerciais, seja no mercado interno ou externo da economia amazonense. Em contrapartida, mesmo sendo um vetor econômico relevante, encontra-se nesse sistema um dos principais gargalos logísticos, em virtude da sua baixa eficiência histórica e estrutura física, que em muitos casos podem ser consideradas aquém das demandas, comprometendo a dinamicidade da região.

Com base nessa circunstância, e tendo como pano de fundo as fragilidades da estrutura da governança orçamentária brasileira, o estudo analisou alternativas de financiamento da manutenção e operação das instalações portuárias públicas de pequeno porte com contribuições e implicações que passam por soluções exógenas e uma recomendação endógena ao orçamento público nacional, as quais foram construídas por meio de uma pesquisa exploratória. Esta pesquisa se pautou na identificação das leis e políticas públicas relacionadas às instalações portuárias públicas de pequeno porte, na realização de entrevistas semiestruturadas e na revisão bibliográfica de artigos científicos extraídos de bases de dados nacionais e estrangeiras com a triangulação destas coletas de dados.

Deste processo de análise concluiu-se que as concessões e delegações mostram-se mais apropriadas às unidades portuárias com significativa movimentação de cargas e pessoas e/ou regiões intermediárias com elevada atividade socioeconômica. Já as parcerias público-privadas se encaminham como ideais para regiões de baixa atividade socioeconômica e também para a integração entre manutenção e operação de IP4s com a administração da Hidrovia do Rio Madeira.

A recomendação orçamentária endógena mostra-se aplicável no caso das regiões intermediárias que contém a Faixa de Fronteira devido a sua importância estratégica para a segurança nacional, a qual é de primaz competência federal.

Infere-se que todas estas alternativas foram e ainda são importantes para o desenvolvimento do setor, porém, pontua-se que são iniciativas relativamente novas para a realidade amazônica. Há necessidade de

consolidação de alternativas coesas que possam ser aprimoradas ao longo do tempo, perfazendo na região Norte um planejamento de gestão a partir das necessidades e, sobretudo, acompanhando as mudanças globais que interferem diretamente no ambiente portuário de pequeno porte.

De forma conclusiva, reitera-se aqui a ideia que as alternativas para manutenção e operação das unidades portuárias não devem sobrepor o atendimento ao desenvolvimento socioeconômico do estado do Amazonas. Assim, conforme os temas ou impactos de interesse, tais ideias podem ser estatais/governamentais ou então privadas de fato, mas devem ser oriundas da discussão da sociedade e dos atores intervenientes a curto e longo prazo, tal como se apresenta em um processo coletivo democrático.

Por conseguinte, acredita-se que a contribuição deste estudo está no fato de apresentar abordagem interdisciplinar e discussão acerca das soluções para um setor fortemente marginalizado, mas vital para o estado do Amazonas. Ademais, como já referido, ressalta-se o caráter inovador deste estudo, o que possibilita novas discussões e análises.

Assim, tendo em vista as contribuições e limitações supracitadas, sugere-se a realização de novos estudos, com o intuito de compreender, por exemplo, a análise aprofundada de custos das alternativas, perfazendo um estudo multicaso, ou talvez um estudo comparativo entre soluções e unidades portuárias. Há também possibilidade de se promover um estudo abrangendo os *stakeholders* destas instalações, objetivando compreender de que forma as IP4s podem ser catalisadores para o complexo logístico amazonense e o seu potencial para redução dos desequilíbrios regionais.

Referências bibliográficas

AFONSO, J. R.; FAJARDO, F. **Evolução da taxa de investimento e a indução pelo setor público**. Rio de Janeiro: IBRE/FGV, 2015. Nota técnica.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Caracterização da Oferta e da Demanda do Transporte Fluvial de Passageiros na Região Amazônica Pesquisa**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2018. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/produto-v.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2020.

ALMEIDA, M. I. R. de; CRUZ, J. M. F. Planejamento estratégico para instituições governamentais. **Anais do XV Congresso Latino-Americano de Estratégia (SLADE)**, Montevideu, 2002.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro - lei nº 4.320/64**. 2012. Tese (Doutorado). Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BARNEZ, Andrea Soares; ABREU JUNIOR, Lindomar Luiz. Experiências na Elaboração de Projetos, Construção e Operação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4 na Região Amazônica. In: **10º Seminário Internacional de Transporte e Desenvolvimento Hidroviário Interior**, Belém, 2017. v. 10.

BERNROIDER, E. Factors in SWOT analysis applied to micro, small-to-medium, and large software enterprises: an Austrian study. **European Management Journal**, p. 562–573, 2002.

BOURDIEU, Pierre. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (Tese Livre Docência).

BRASIL. Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 2012. Seção 1 – Edição Extra, p. 2.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício Circular 017/MEC**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 26 jan. 2006.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Programas Regionais, 2009.

CANNING, D.; BENNATHAN, E. **The Social Rate of Return on Infrastructure Investments**. Policy Research Working Papers 2390 1999 / The World Bank, July 2000.

CASTRO, C. N. de. O Agronegócio e os desafios da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste. In: Aristides Monteiro Neto; César Nunes de Castro; Carlos Brandão. (Org.). **Desenvolvimento regional no**

Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. 1ed. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2017, v. 1, p. 237-266.

COÊLHO, V. **A esfinge e o faraó: a política regional do governo Lula (2003/2010).** Tese (Doutorado). Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa CNT de Rodovias 2019.** Brasília: Confederação Nacional do Transporte, 2019. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DEMSETZ, H. Why regulate utilities? **Journal of Law and Economics.** Chicago, v. 11, p. 55-66, abril, 1968.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Hidrovia do Madeira.** Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2016. Disponível em: <http://www.dnit.gov.br/hidrovias/hidrovias-interiores/hidrovia-do-madeira>. Acesso em: 04 mai. 2020.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Atlas Aquaviário – Março 2020.** Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2020. Disponível em: http://www.dnit.gov.br/modais-2/aquaviario/atlas-aquaviario/Atlas_Marco_20_03_Final.pdf. Acesso em: 20 mar. 2020.

DIXIT, A. K. **The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective.** The MIT Press, 1996.

EICHENGREEN, B. **Financing Infrastructure in Developing Countries: lessons from the railway age.** Working Papes nº 94-230. 1994.

ENGLER, M.; MARCATO, F. **Direito da Infraestrutura.** Volumes 1 e 2. FGV Law. 2017.

FERREIRA, P.; FRANÇA, J. M. S. **Um estudo sobre infraestrutura: impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina.** Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/WxVh7Z>>.

FIANI, R. **Arranjos institucionais e custos de transação em parcerias público-privadas.** In. GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K. (Org.). Rio de Janeiro: Ipea, 2018. Cap.5, pp. 113-136.

FRISCHTAK, C. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 38, n. 2, p. 307-342, 2008.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K. (ed). **Governança da política de infraestrutura: condicionantes institucionais ao Investimento.** Rio de Janeiro: Ipea, 2018.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias.** São Paulo: Hucitec, 2001.

GOULARTI FILHO, A. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. In: **Revista Economia e Sociedade.** Campinas, v. 16, n. 3 (31), dez. 2007.

GUIMARÃES, F. V. **Concessões e parcerias público-privadas. Guia para o gestor público.** Brasília: CBIC, 2016.

HAGEN, V. J. Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance In: SHAH, Anwar. (Ed.) **Budgeting and Budgetary Institutions.** Washington: The World Bank, 2007, p. 27-49.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Amazonas – IBGE Cidades.** Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/am/panorama>. Acesso em: 04 mai. 2020.

INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION. **Estruturação de projetos de PPP e concessões no Brasil: diagnóstico do modelo brasileiro e propostas de aperfeiçoamento.** Brasília: IFC/BNDES, 2016.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária.** Campinas: IE/Unicamp, 2004. (Texto para Discussão, n. 115).

LIGTERINGEN, Han. **Ports and Terminals.** Holanda: Delft University of Technology, 2007.

MACHADO, R.; GOMIDE, A.; PIRES, R. **Reconfigurações da Ação Estatal na Política de Infraestrutura no Período Recente: Avanços e Limites.** Brasília: IPEA, 2017.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. **Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF.** Taxa de Desconto para os Estudos de Viabilidade de Terminais Portuários qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento do Governo Federal. Brasília: Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria, 2018.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Aviso nº 111/GM/MT, de 17 de novembro de 2016.** Abertura de crédito extraordinário para atender obras hidroviárias emergenciais. Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2016.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Aviso nº 31/GM/MT, de 25 de abril de 2017.** Abertura de crédito extraordinário para atender obras hidroviárias emergenciais. Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2017.

MITRA, S. Revisiting WACC. **Journal of Management & Business Research.** Volume 11, Issue 11, Version 1.0, 2011.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para Gestão da Zona Costeira do Brasil - Elementos para Geografia do litoral Brasileiro.** São Paulo: Hucitec, Edusp, 1999.

MORAES, M. S.; REYES-TAGLE, G. **Os impactos fiscais dos contratos de parceria público-privada. Estudo de caso do ambiente institucional e da prática no Brasil.** Brasília: BID, 2017. Nota Técnica do BID, Nº 1246.

NETO, A. M.; CASTRO, CESAR N. de; BRANDÃO, C. **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Instituto de pesquisa Econômica Aplicada, 2017. v. 1. 468p.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy? **Journal of Democracy**, v.7, p.34-51, 1994.

OLIVEIRA, G.; OLIVEIRA FILHO, L. C. **Parcerias Público-Privadas – Experiências, Desafios e Propostas**. São Paulo. Editora LTC. 2013.

ORAIR, Rodrigo. **Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Brasília: IPEA, 2016. Texto para Discussão nº 2215.

ORTIZ, G.A. **Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica**. Granada: Comares, 2004.

OSTROM, E. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**. New York: Cambridge University Press, 1990.

PASTORE, A. C. O setor privado e os investimentos em infraestrutura. In. PASTORE, A. C. (Org.). **Infraestrutura: eficiência e ética**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2017. Cap. 1, pp. 1-38.

PAULA, J. M. P.; PALOTTI, P. L.; CAVALCANTE, P. L. C.; ALVES, P. A. **Burocracia federal de infraestrutura econômica: reflexões sobre capacidades estatais**. ENAP-IPEA, Brasília, 2017. http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/171117_livro_burocracia_federal_de_Infraestrutura_economica.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo: Colônia**. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000. (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

RADAR PPP. **Guia prático para estruturação de programas e projetos de PPP**. São Paulo: LSE Enterprise, Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, 2014. Disponível em: <https://www.radarppp.com/wp-content/uploads/GuiaRadarPPP.pdf> . Acesso em: 03 jun. 2020.

ROCHA NETO, J. M. da. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. 2012. Tese (Doutorado). Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2012.

RODRIGUES, W. A.O controle da regulação no Brasil. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, nº 104, 2005.

THÉRY, Hervé. **Configurações territoriais na Amazônia**. Cadernos do NAPIAm, nº 3, Brasília: Núcleo de Apoio as Políticas Integradas para a Amazônia, 1999.