

Investimentos nos portos brasileiros: oportunidade da concessão da infra-estrutura portuária

Sander Magalhães Lacerda

<http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>

INVESTIMENTOS NOS PORTOS BRASILEIROS: OPORTUNIDADES DA CONCESSÃO DA INFRA-ESTRUTURA PORTUÁRIA

Sander Magalhães Lacerda*

**Economista do Departamento de Transportes e Logística do BNDES.*

TRANSPORTES

Resumo

Os portos brasileiros enfrentam atualmente um grande aumento da demanda por seus serviços, em razão do aumento das importações e, principalmente, das exportações por via marítima. Neste artigo, examinam-se as dificuldades da realização de investimentos nos portos por parte das administrações portuárias estatais e a viabilidade da concessão da infra-estrutura portuária a entidades privadas. Com base na análise de algumas experiências internacionais de administração portuária – China, Estados Unidos, Canadá e Comunidade Européia –, são identificados elementos de governança e de regulação favoráveis aos investimentos portuários no Brasil.

As escolhas sobre o escopo da atuação do setor público nos portos variam desde o forte envolvimento dos governos na provisão tanto de serviços portuários quanto de infra-estrutura portuária até a total privatização dos portos, como na Inglaterra. No Brasil, adotou-se o modelo conhecido como *landlord*, em que as operações portuárias e a administração dos terminais são responsabilidades da iniciativa privada, enquanto a administração da infra-estrutura de uso comum é mantida com o setor público, assim como os investimentos nos acessos terrestre e aquaviário aos portos.

O setor privado é responsável pela maior parte da movimentação de cargas nos portos brasileiros, por meio de terminais portuários arrendados e dos terminais privativos. O atual modelo portuário brasileiro, adotado em 1993, com a instituição da chamada Lei dos Portos, aumentou o escopo do envolvimento privado nos portos, mas manteve os serviços de infra-estrutura portuária sob responsabilidade do setor público e eles são, atualmente, um dos principais gargalos para o bom funcionamento dos portos. Alguns dos principais portos do país enfrentam, há algum tempo, restrições à operação de navios grandes, por causa de dificuldades das administrações portuárias estatais em realizar as dragagens dos canais de acessos aos portos. Também são necessários investimentos para superar os gargalos nos acessos terrestres aos portos e permitir o aumento da participação do modal ferroviário na logística portuária.

Os governos, tanto federal quanto estaduais, têm no presente e no futuro próximo limitada capacidade para realizar os investimentos necessários ao aumento da oferta de infra-estrutura portuária. A necessidade de recursos, segundo o PPA 2004-2007, é de R\$ 3,9 bilhões. No entanto, em 2004, os gastos do governo federal com obras portuárias foram de R\$ 93 milhões, ou 2,4% do total de recursos previstos para o período 2004-2007. Na média do período entre 2000 e 2004, os gastos do governo federal com investimentos em infra-estrutura portuária, incluindo gastos em portos administrados pelos governos estaduais e municipais, foram de R\$ 122 milhões anuais.

Os investimentos portuários fazem-se cada vez mais prementes, à medida que aumenta a integração internacional da economia brasileira, visto que 76% do valor do comércio exterior brasileiro são movimentados por meio dos portos nacionais. Entre 1999 e 2004, o comércio exterior brasileiro por via marítima aumentou 78%, e as exportações cresceram 114%, passando de US\$ 36 bilhões para

Portos, Terminais Portuários e sua Infra-estrutura

US\$ 78 bilhões. Na ausência de investimentos em infra-estrutura, as atuais deficiências de alguns dos principais portos do País tendem a se agravar e onerar exportadores e importadores.

A concessão das administrações portuárias a entidades privadas é prevista na Constituição Federal, mas o arcabouço legal criado com a Lei dos Portos não provê segurança para que isso seja realizado, pois as administrações portuárias são também autoridades portuárias e detêm atribuições tipicamente públicas, que não são passíveis de delegação ao setor privado.

Neste artigo, examinam-se as possibilidades de transferência de funções das administradoras portuárias estatais para entidades privadas, assim como seus limites, pois existem serviços portuários que não são passíveis de delegação. As características dos portos e dos terminais portuários, assim como as suas infra-estruturas, e a atual organização institucional das administrações portuárias no Brasil são examinadas na próxima seção. Em seguida, são apresentadas algumas experiências internacionais de administração portuária, que servirão como referência para a análise das perspectivas da concessão portuária no Brasil.

A infra-estrutura portuária é composta pelos ativos fixos sobre os quais é realizada a movimentação de cargas entre os navios e os modais terrestres. Os componentes da infra-estrutura são imobilizados, isto é, não podem facilmente ser colocados em uso em outros lugares ou em outras atividades.

A infra-estrutura terrestre permite o transporte de bens entre os navios e os limites da área do porto, por meio não só de vias ferroviárias e rodoviárias, dutos e correias transportadoras, mas também dos pátios dos terminais de embarque e de desembarque de cargas e de passageiros e dos pátios das áreas de armazenagem. A infra-estrutura aquaviária é composta pelos canais de acesso aos portos, bacias de evolução, quebra-mares e berços de atracação.

Os equipamentos para movimentação e armazenagem de mercadorias, tais como guindastes, esteiras e armazéns, são conhecidos como *superestrutura* portuária. A maior parte da superestrutura portuária no Brasil é operada por empresas privadas.

Um porto é um conjunto de terminais, localizados uns próximos aos outros, que compartilham uma infra-estrutura comum (vias de acesso rodoviárias e ferroviárias e facilidades do canal de acesso marítimo). Além dos portos, existem terminais isolados, que compartilham pouca ou nenhuma infra-estrutura com outros terminais, e que, em geral, são especializados na movimentação de cargas de grande volume e baixa densidade de valor, tais como combustíveis e minérios.¹

¹Os maiores terminais brasileiros de exportação de minério de ferro – Ponta da Madeira (MA), Tubarão (ES) e Ilha Guaíba (RJ) – estão localizados fora das áreas dos portos organizados. Esses três terminais exportaram, em 2004, 162 milhões de toneladas de minério de ferro, o que representou 42% da tonagem total exportada pelo País.

De acordo com dados da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), cerca de 36% da tonelage movimentada nos portos brasileiros acontece em terminais localizados dentro das áreas dos portos, o que inclui a maior parte da movimentação de carga geral, de contêineres e de produtos agrícolas – cargas de maior densidade de valor e que geram maiores receitas de movimentação.

A concessão da infra-estrutura portuária, conforme discutida neste artigo, aplica-se somente à infra-estrutura dos portos (ou portos organizados, conforme a definição legal), pois somente esta é propriedade da União. A infra-estrutura dos terminais privativos localizados fora dos portos organizados é propriedade privada e não é sujeita a concessão.²

Uma parte da infra-estrutura dos portos organizados – as áreas de embarque e desembarque de cargas mais as áreas de armazenagem – foi transferida para a operação privada, com base na Lei dos Portos, de 1993, por meio de arrendamentos. Anteriormente à Lei dos Portos, as administrações portuárias eram responsáveis pela maior parte das operações nos portos, tais como embarque e desembarque de cargas dos navios e transporte, armazenagem e manuseio de cargas. Após os arrendamentos de áreas portuárias, essas atividades foram, em geral, transferidas para operadores privados, e as administrações portuárias tornaram-se gestoras das áreas comuns do porto, sendo responsáveis pela contratação das obras de construção, reforma, ampliação, melhoramento e conservação das instalações portuárias, incluindo as infra-estruturas de acesso aquaviário e terrestre aos portos.

As administrações portuárias, responsáveis pela infra-estrutura dos portos, são em geral entidades estatais – as companhias docas federais ou estaduais ou autarquias dos governos locais – e acumulam as funções de regulação, fiscalização, gestão de patrimônio e administração portuária (ver relação das administrações portuárias estatais no Anexo, ao final do texto).

As receitas das administrações portuárias provêm, em sua maior parte, de tarifas portuárias e de aluguéis e arrendamentos de áreas nos portos, além de recursos do Tesouro Nacional e dos governos locais. A participação das tarifas de infra-estrutura portuária no total dos custos portuários diminuiu de 33% para 15%, entre 1997 e 2003, de acordo com um levantamento de preços portuários, realizado pela Antaq.³ Por outro lado, a redução das receitas de tarifas de infra-estrutura portuária foi compensada pelo aumento das receitas advindas de arrendamentos e aluguéis de áreas portuárias.

A transferência da responsabilidade sobre a movimentação de cargas para o setor privado permitiu a realização de investimentos em equipamentos portuários e o aumento da capacidade dos terminais, com reflexos positivos sobre os custos de movimentação de

²A infra-estrutura dos terminais isolados é regulada por meio de autorização.

³Três itens de custos portuários são considerados pela Antaq: as tarifas de manuseio, que são cobradas pelos terminais portuários e remuneram os equipamentos e facilidades para o embarque e desembarque das cargas dos navios; as tarifas de entrada e saída, que remuneram os serviços de praticagem, que permitem a aproximação segura dos navios às áreas do porto; e as tarifas de infra-estrutura. A participação dos custos de manuseio nos custos totais aumentou de 51%, em 1997, para 54%, em 2003. Os custos de entrada e saída aumentaram de 16% para 33%.

cargas. De acordo com dados da Antaq, o custo de movimentação de contêineres nos principais portos brasileiros sofreu uma redução real de 53%, entre 1997 e 2003. O custo de movimentação de carga geral reduziu-se em 59% e a movimentação de granéis sólidos sofreu decréscimo de 56%.

Administrações Portuárias: Algumas Experiências Internacionais

A tendência internacional, nas últimas décadas, é de aumento da participação privada nos portos, principalmente nos terminais de movimentação e armazenagem de cargas. Não obstante, os governos em geral continuam a ter importante participação nos assuntos portuários. De acordo com *Commission of European Communities* (2001), cerca de 90% do comércio transportado por via marítima, nos países da Comunidade Européia, são movimentados em portos nos quais o investimento e outras decisões políticas e administrativas são, em vários graus, dependentes ou, pelo menos, influenciados por entidades públicas.

Na Inglaterra, por outro lado, todos os principais portos foram privatizados, pois se acreditava que a competição entre portos seria suficiente para disciplinar os custos portuários, visto que se trata de uma ilha em que todas as cidades médias e grandes encontram-se a menos de 100 milhas de pelo menos dois portos.⁴ Em contraste com a experiência inglesa, a autoridade portuária de Cingapura é uma empresa estatal que atua na construção de terminais de contêineres ao redor do mundo e opera terminais na China, Camboja, Indonésia, Índia, Tailândia, Vietnã e Iêmen.

De acordo com Tovar *et alii* (2004), os investimentos em infra-estrutura portuária são realizados por meio de vários modelos de governança. Existem fundos municipais, como no norte da Europa (Holanda, Bélgica e Alemanha), nos quais a responsabilidade pela política portuária é dos governos locais. Há também os modelos de investimentos realizados pelos governos centrais dos países, além do modelo, cada vez mais comum, de auto-financiamento portuário, em que os recursos para investimentos têm origem em empresas privadas ou nas tarifas portuárias arrecadadas pela autoridade portuária.

A seguir, serão examinadas as administrações portuárias de China, Estados Unidos e Canadá, buscando nessas experiências lições úteis para o caso brasileiro.

China

A experiência chinesa com a administração portuária é particularmente relevante, pelo fato de a China, assim como o Brasil, ser uma economia em desenvolvimento e pelo sucesso da transição chinesa de um modelo de total controle do governo central sobre os

⁴Sobre a privatização dos portos na Inglaterra, ver *World Bank* (2001a).

portos para o progressivo compartilhamento de responsabilidades com os governos locais e com entidades privadas.

A integração da China ao comércio internacional, a partir da adoção da Política de Portas Abertas, em 1979, foi acompanhada de um enorme crescimento da movimentação portuária, principalmente nos portos das regiões dos deltas do rios Pearl e Yangtze e, posteriormente, no rio Bohai. Ao final da década de 1990, havia 235 portos estabelecidos pelo governo chinês, dos quais 78% operavam desde 1980. De acordo com Wang *et alii* (2004), 14 cidades costeiras foram designadas “cidades abertas”, em 1984 e, no ano seguinte, o governo chinês passou a admitir a formação de *joint ventures* entre empresas estrangeiras e empresas estatais em projetos portuários.

Anteriormente a 1980, os portos chineses eram administrados pelo poder central, através do Ministério das Comunicações. A partir de 1984, iniciou-se a descentralização da responsabilidade sobre os portos, em favor do maior envolvimento dos governos locais, que tornaram-se, ao mesmo tempo, *landlords* e reguladores. As autoridades portuárias foram transferidas aos municípios e obtiveram autonomia financeira.

No início da década de 1990, foi adotado um Código Marítimo no país, estabelecendo que as partes terrestre e marítima dos portos estavam sob a autoridade do Ministério das Comunicações, incluindo os direitos aos berços por parte de embarcações estrangeiras. O Código Marítimo permitiu a entrada de empresas estrangeiras na construção e operação de portos e estabeleceu as condições para tanto: empresas estrangeiras somente podiam entrar no setor portuário em *joint ventures* com empresas chinesas, e o capital dos investidores locais devia ser de pelo menos 50% do projeto.

A participação estrangeira nos portos chineses, no entanto, tornou-se realidade apenas em 1993, quando a empresa Hutchison Port Holdings, de Hong Kong, iniciou operações, na forma de *joint ventures*, nos portos de Shanghai e Zhuhai. A participação estrangeira aumentou significativamente a partir de então e, em 2001, havia 25 terminais de contêineres sob propriedade, operação e administração de empresas estrangeiras.

Segundo Wang *et alii* (2004), tornou-se uma prática comum nos portos chineses o estabelecimento, pelas autoridades portuárias locais, de entidades independentes para participação em *joint ventures* para construção e operação de facilidades portuárias. Ao mesmo tempo, as autoridades portuárias assumiram funções de regulação local, sob delegação dos governos municipais. O governo central se afastou do financiamento de projetos portuários, em favor de outras fontes de recursos, como recursos privados domésticos e internacionais, recuperados por meio de tarifas cobradas dos usuários.

Uma Lei dos Portos, aprovada em 2003, estabeleceu dois níveis de planejamento para os portos chineses: em nível nacional, o planejamento continuou a cargo do Ministério das Comunicações; em nível local, o planejamento está sob a responsabilidade das autoridades municipais, que devem submeter à aprovação do Ministério das Comunicações um plano de desenvolvimento do porto, determinando os limites jurisdicionais do porto e as suas condições naturais, as suas funções correntes e futuras e os seus desenvolvimentos futuros. As autoridades portuárias não são mais responsáveis pela administração dos portos, que deve ser realizada por novas entidades estabelecidas pelos municípios, com responsabilidades reguladoras sobre os mercados portuários, a fim de garantir a competição entre operadores, fiscalização das leis portuárias e manutenção da segurança dos portos.

Estados Unidos

Ao contrário da China e do Brasil, os Estados Unidos possuem uma longa tradição de descentralização das administrações portuárias e de criação de mecanismos limitadores do poder discricionário dos governos nos assuntos portuários.

Segundo Sherman (2004), nos Estados Unidos não existe uma autoridade portuária nacional e as responsabilidades públicas sobre os portos são dispersas pelos três níveis de governo – federal, estadual e municipal. As autoridades portuárias nos Estados Unidos são estabelecidas ou delegadas pelos legislativos estaduais e, nem o Congresso Federal, nem qualquer agência pública federal, têm o poder ou o direito de indicar ou demitir os diretores ou empregados das autoridades portuárias, ou alterar as suas responsabilidades.

A autonomia e a independência das autoridades portuárias com relação aos poderes públicos locais, no entanto, podem ter várias gradações. A autoridade portuária de Massachusetts, por exemplo, “exceto em certos casos limitados, (...) não deverá sujeitar-se à supervisão ou à regulação do departamento de obras públicas, ou de qualquer departamento, comissão, conselho, escritório ou agência pública”. Em outros casos, as deliberações das autoridades portuárias são sujeitas à revisão ou aprovação por instâncias do poder público estadual, ou então as autoridades portuárias são divisões administrativas dos governos estadual ou municipal.

As estruturas das autoridades portuárias também variam bastante. Das 126 agências públicas portuárias dos Estados Unidos, 77 são indicadas, 28 são eleitas e 21 não têm qualquer estrutura de governo. As indicações para as estruturas de governo dos portos são freqüentemente feitas por um governador, prefeito ou por ambos. Alguns estatutos das autoridades portuárias estabelecem critérios

profissionais ou geográficos que devem ser obedecidos para a indicação dos administradores dos portos. Existe também a escolha, por governador estadual, dos gestores portuários com base em listas de candidatos escolhidos por entidades públicas e comerciais.

O porto de Nova York, segundo Rodrigue (2004), possui um escopo de atuação bastante amplo, que lhe permite empreender qualquer projeto relativo a qualquer modo de transporte. A autoridade portuária do porto de Nova York é uma agência pública que não recebe recursos financeiros dos governos e, para financiar suas atividades, ela pode emitir títulos, cobrar taxas dos usuários de seus serviços e cobrar aluguéis pelo uso das áreas portuárias.

A autoridade portuária de Nova York é responsável pela administração e manutenção de uma variedade de infra-estruturas, desde espaços para escritórios até pontes, túneis, zonas de desenvolvimento industrial, áreas à beira mar, aeroportos, sistemas de trânsito e terminais portuários. Os prédios do *World Trade Center*, destruídos pelos atentados de 11 de setembro de 2001, eram propriedade da autoridade portuária de Nova York.

Os governadores dos estados de Nova York e de New Jersey indicam seis membros do *Board of Commissioners*, sujeitos à aprovação pelos legislativos estaduais. Os governadores têm o direito a vetar as ações dos *Commissioners* de seus estados. O *Board of Commissioners* aponta um diretor executivo para a administração e operação da autoridade portuária.

Segundo Sherman (2004), o sistema portuário canadense é sujeito à jurisdição do parlamento nacional. A aprovação, em 1998, do *Canada Marine Act* permitiu a transferência de vários portos anteriormente administrados pelo Ministério dos Transportes canadense para entidades públicas (não-federais) e privadas. Os maiores portos são administrados por autoridades portuárias federais, e a autoridade final a respeito desses portos permanece constitucionalmente com o parlamento.

O *Canada Marine Act* criou um sistema portuário nacional composto por 18 autoridades portuárias federais financeiramente auto-suficientes. Os recursos de empréstimos tomados pelas autoridades portuárias devem ser obtidos com o setor privado, tendo como referência as receitas futuras da autoridade portuária. O governo canadense não deve oferecer garantias para esses empréstimos e as tarifas cobradas pelas autoridades portuárias devem cobrir seus custos.

Canadá

Obstáculos às Concessões Portuárias no Brasil

As estruturas de governo das autoridades portuárias consistem de 7 a 11 diretores, escolhidos da seguinte maneira: um diretor indicado pelo ministro dos transportes; outro designado pelo governo estadual; outro escolhido pelo governo municipal; os demais diretores são indicados pelo ministro dos transportes após consultas aos usuários dos portos.

As autoridades portuárias são sujeitas a regras de transparência, que incluem reuniões anuais abertas nas quais os diretores devem responder a questionamentos do público, divulgação da remuneração e despesas dos membros das diretorias e divulgação dos detalhes das receitas e despesas operacionais dos portos. Os demais portos canadenses, anteriormente administrados pelo Ministério dos Transportes, vêm sendo vendidos a empreendedores privados ou transferidos para os governos estaduais e municipais.

As tendências encontradas nas políticas portuárias de alguns países, examinadas anteriormente, referem-se a aumento da participação privada nos portos, descentralização das responsabilidades públicas dos governos centrais para os governos locais e adoção de regras disciplinadoras do poder decisório dos governos sobre os assuntos portuários. Nesta seção, examinam-se os obstáculos que existem na legislação brasileira ao aumento do envolvimento privado na infra-estrutura portuária.

As áreas dos portos brasileiros são, em geral, propriedade da União e podem ter sua exploração delegada a entidades privadas.⁵ Os portos organizados, de acordo com o artigo 1º da Lei dos Portos, são explorados pela União, “diretamente ou mediante concessão”. A União pode transferir o direito de exploração do porto para o estado e município em que ele se encontra. O estado ou o município, por sua vez, pode explorar o porto instituindo uma autarquia ou promovendo sua concessão à entidade privada.⁶

Alguns dos principais portos que foram delegados para estados e municípios, após 1996, são: Rio Grande e Porto Alegre, para o governo do estado do Rio Grande do Sul; Itajaí, para o município de Itajaí (SC); Paranaguá, para o governo do estado do Paraná; Cabedelo, para o governo do estado da Paraíba; Itaqui, para o governo do estado do Maranhão; Manaus, para o governo do estado do Amazonas; e Porto Velho, para o governo do estado de Rondônia.

Outros importantes portos foram mantidos sob o controle da União, incluindo os grandes portos da região Sudeste – Santos, Sepetiba, Rio de Janeiro e Vitória –, além dos portos da Bahia –

⁵De acordo com o artigo 21 da Constituição Federal, “compete à União (...) explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão (...) os portos marítimos, fluviais e lacustres”.

⁶A delegação portuária é regulada pela Lei nº 9.277, de 10.05.1996, e pelos decretos 2.184, de 24.03.1997 e 2.247, de 06.06.1997. Antes da Constituição de 1988, os portos sob responsabilidade da União eram transferidos para estados e municípios por meio de “concessão”. A partir de 1996, a transferência da exploração de portos para estados e municípios passou a acontecer por meio de “delegação”.

Salvador, Aratu e Ilhéus – e dos portos do Pará e do porto de Fortaleza.⁷

Apesar de sua previsão legal, nenhuma concessão da administração portuária a entidades privadas foi observada após a Lei dos Portos. A única concessão da administração portuária para uma entidade privada no Brasil é a Companhia Docas de Imbituba, em Santa Catarina. Essa concessão, no entanto, foi estabelecida antes da aprovação da Lei dos Portos.⁸ No passado, em contraste, alguns dos principais portos brasileiros foram construídos e administrados com capitais privados, com base em concessões realizadas pelos governos. O porto de Santos, o maior do país, foi construído no final do século XIX pela empresa Gaffrée, Guinle & Cia., que o administrou até 1980.

A ausência de novas administrações portuárias privadas deve-se à falta de clareza sobre as responsabilidades das autoridades portuárias públicas e das empresas administradoras portuárias privadas. A indefinição quanto aos papéis públicos e privados na infra-estrutura portuária é expressa no artigo 3º da Lei dos Portos, que identifica a administração do porto com a autoridade portuária. A lei, em seu artigo 33, apesar de estabelecer a possibilidade de a administração do porto ser exercida “pela entidade concessionária do porto organizado”, declara como competências da administração do porto uma série de atribuições que não são delegáveis a entidades privadas, por serem de competência eminentemente pública, tais como: “fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão; fiscalizar as operações portuárias; organizar e regulamentar a guarda portuária; lavrar autos de infração e instaurar processos administrativos, aplicando as penalidades previstas em lei”.

A viabilização da concessão privada da infra-estrutura portuária, portanto, depende da separação entre administrações portuárias e autoridades portuárias, atribuindo às primeiras as funções melhor desempenhadas pelo setor privado – como a realização de investimentos e a gestão da infra-estrutura portuária – e às segundas as funções tipicamente públicas – planejamento, regulação e fiscalização do porto.

Além da correta atribuição de funções entre o setor público e o privado, o bom funcionamento dos portos depende do controle das estruturas corporativas – administrações portuárias e autoridades portuárias – de forma a assegurar que as ações dessas entidades, seus ativos e agentes sejam colocados a favor da eficiência dos serviços portuários. Na próxima seção, discute-se como fortalecer a governança das autoridades portuárias por meio dos Conselhos de Autoridade Portuária.

⁷As administrações portuárias sob controle da União são empresas de economia mista – companhias docas – vinculadas ao Ministério dos Transportes. Existem oito companhias docas federais: Companhia Docas de São Paulo (Codesp), Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa), Companhia Docas da Bahia (Codeba), Companhia Docas do Rio de Janeiro (Coderj), Companhia Docas do Ceará (CDC), Companhia Docas do Pará (CDP), Companhia Docas do Maranhão (Codomar) e Companhia Docas do Rio Grande do Norte (Codern).

⁸A Companhia Docas de Imbituba detém a concessão para exploração comercial do porto até o ano de 2012. Existem outros dois portos concedidos no Brasil: São Francisco do Sul (SC) e São Sebastião (SP). Porém, trata-se de concessões da União para os estados em que esses portos se encontram. Esse tipo de concessão não é mais realizado e, em seu lugar, estão estabelecidas “delegações” de portos da União para os demais entes da federação.

O Fortalecimento da Governança Portuária por meio dos Conselhos de Administração Portuária

O conceito de governança diz respeito à forma de direção e controle das estruturas corporativas, por meio da definição de direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da corporação – diretoria, conselhos, acionistas majoritários e minoritários – e das regras e procedimentos para a tomada de decisões.

Conforme visto nas seções anteriores, observa-se nos exemplos de Estados Unidos e Canadá a institucionalização de mecanismos de governança que impõem limites à ingerência dos governos nos assuntos portuários, por meio do disciplinamento do poder de indicação política de cargos de direção das autoridades portuárias e de sua autonomia financeira com relação aos governos.

No Brasil, as administrações portuárias estatais, que acumulam as funções de autoridades portuárias, são integralmente controladas pelo poder executivo da instância geopolítica responsável pela exploração do porto. O compartilhamento do poder decisório com outros agentes portuários está limitado a uma instituição criada pela Lei dos Portos, o Conselho de Autoridade Portuária (CAP) que, no entanto, tem prerrogativas limitadas e ainda carentes de definição.

Existem atualmente 29 CAPs constituídos legalmente, cujas competências mais importantes são aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, baixar o regulamento de exploração do porto e homologar o seu horário de funcionamento e os valores das tarifas portuárias. Os CAPs também têm funções não deliberativas, tais como “manifestar-se sobre os programas de obras, aquisições e melhoramentos da infra-estrutura portuária” e “opinar sobre a proposta de orçamento do porto”, além da indicação de dois representantes do conselho de administração do porto.⁹

Ao contrário das administrações portuárias estatais, que estão sob o controle do poder executivo de um dos três entes federativos, os CAPs são uma forma de compartilhamento, pelos governos, do exercício do poder público nos portos. Encontram-se representadas em cada CAP todas as instâncias geopolíticas dos governos – município, estado e União – assim como outros atores com interesses nos portos, como os trabalhadores e os operadores portuários e instituições não-governamentais, como a Associação de Comércio Exterior e as associações comerciais locais. A Tabela 1 mostra a composição dos CAPs.

A incorporação de vários grupos com interesses nos portos e a limitação da representação dos governos nos CAPs favorecem decisões menos “viesadas” por interesses particulares e aumento da transparência dos processos decisórios. Por outro lado, a multiplicidade de interesses representados pelos CAPs pode dificultar o seu processo de tomada de decisões. A despeito de seu potencial, os CAPs têm participação limitada nas deliberações a respeito de assuntos portuários e suas funções e natureza jurídica carecem de definições.¹⁰

⁹As administrações portuárias possuem Conselhos de Administração, que são distintos dos Conselhos de Autoridade Portuária.

¹⁰De acordo com Stein (2002), “em virtude de não possuir infra-estrutura e suporte econômico próprio” o CAP depende “exclusivamente da Administração Portuária...”, motivo pelo qual ainda se encontram pendentes várias questões”, tais como a figura jurídica dos CAPs e as suas possibilidades de atuação.

Tabela 1

Composição dos Conselhos de Autoridade Portuária

BLOCOS	REPRESENTANTES
Poder público	3
Governo federal	1
Governo estadual	1
Governo municipal	1
Operadores portuários	4
Administração do porto	1
Armadores	1
Instalações privadas	1
Demais operadores	1
Trabalhadores	4
Avulsos	2
Demais trabalhadores	2
Usuários	5
Exportadores e importadores	2
Proprietários e consignatários de mercadorias	2
Terminais retroportuários	1
Total	16

Observa-se nas experiências de alguns países, como China, Canadá e Inglaterra, que houve uma redução da atuação dos governos na operação portuária, principalmente nos terminais, mas também na infra-estrutura comum. Por outro lado, os exemplos internacionais também mostram que a provisão pública de infra-estrutura portuária é comum e que a gestão pública pode ser bastante eficiente, como os exemplos das administrações portuárias de Cingapura e de Nova York.

Nesta seção, examinam-se dois argumentos sobre a eficiência relativa das gestões pública e privada na administração portuária no Brasil, ressaltando-se os seus custos relativos de contratação de obras e os incentivos que as governanças pública e privada criam para seus gestores.

Os custos de contratação de obras de infra-estrutura referem-se aos procedimentos administrativos para a definição do projeto da obra, o processo de escolha das empresas construtoras, o desenho do contrato entre as partes, o acompanhamento da execução do projeto e os eventuais ajustes realizados durante a sua execução. A diferença entre os custos de contratação, incorridos por entidades públicas e privadas, deve-se às diferentes legislações aplicáveis em cada caso.

Obras Portuárias: Contratação Pública ou Privada

Quando a contratação de obras é realizada por entidade pública, os procedimentos devem se enquadrar na lei que governa os contratos da administração pública. A Lei nº 8.666, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, estabelece condições mais restritivas sobre as possibilidades e a agilidade de contratações de obras por partes de entidades estatais. A entidade estatal responsável pela administração portuária deve contratar as obras de infra-estrutura no porto por meio de licitação pública, dentro das modalidades aceitas pela lei, e o regime jurídico do contrato entre as partes confere à empresa pública o direito de modificá-lo unilateralmente, o que aumenta o risco para a empresa construtora que contrata com a entidade pública.¹¹

Empresas privadas de administração portuária, por outro lado, não estão sujeitas às mesmas provisões das empresas estatais e têm maior liberdade para realizar a contratação de obras e serviços. A natureza jurídica diferenciada das entidades públicas também resulta em custos de administração de mão-de-obra mais altos, em relação aos custos de entidades privadas, que têm maior flexibilidade para contratar e dispensar trabalhadores.

A menor flexibilidade de empresas estatais para a contratação de obras e os requisitos mais restritos a que elas estão sujeitas produzem custos de contratação mais altos, em relação à contratação realizada por empresas privadas. Os prazos para a efetivação da contratação, maiores para as entidades estatais, pela necessidade de cumprir um maior número de procedimentos administrativos, também oneram os seus custos de contratação.

Outro argumento a respeito da eficiência relativa das administrações portuárias públicas ou privadas diz respeito aos incentivos a que cada uma está sujeita quando da contratação e da execução de obras nos portos.

Os custos de contratação se tornariam proibitivamente altos se houvesse a especificação em contrato de todos os detalhes do projeto e de sua execução, assim como as modificações a serem feitas sob os diferentes cenários de avanço das obras. Com o intuito de economizar em custos de contratação, as partes optam pelo estabelecimento de contratos incompletos, prevendo apenas os direitos e obrigações sob os cenários mais prováveis e deixando os detalhes para serem resolvidos à medida que o projeto e sua execução avançam.

O resultado final dos projetos de construção depende dos incentivos a que os responsáveis pela sua contratação e acompanhamento estão sujeitos. Quando os responsáveis pela obra, durante suas fases de planejamento e de execução, são os mesmos que administram o que foi construído, e geram suas receitas com base nesse ativo, existem incentivos para que os detalhes do projeto e seu acompanhamento, assim como os materiais e as técnicas utilizadas,

¹¹As regras mais restritivas que incidem sobre os contratos das administrações portuárias estatais são derivadas da própria natureza dos serviços públicos que, em tese, não são passíveis de organização por meio da competição entre produtores. Na ausência de competição, existe maior necessidade de mecanismos de controle sobre o comportamento do ofertante. Porém, esses mesmos mecanismos de controle acabam por reduzir a versatilidade e a eficiência na contratação pelas entidades públicas.

sejam monitorados levando em consideração os seus reflexos sobre a rentabilidade futura do ativo.

Por outro lado, quando os responsáveis pela contratação da obra não dependem dela para sua geração futura de caixa, não existem incentivos para que detalhes do projeto de construção e de sua execução sejam aperfeiçoados. A empresa construtora da obra, ao contrário do dono do projeto quando pronto, tem incentivos para utilizar os materiais e as técnicas que apresentem menor custo, mesmo que o ativo assim construído apresente, após sua finalização, maiores custos de manutenção ou necessidades de adaptações. Esses custos, após a finalização da obra, não serão responsabilizados da empresa construtora.

Conforme ressaltado anteriormente, as administrações portuárias estatais, responsáveis pela contratação de obras nos portos, são indicadas pelos governos e têm, portanto, um horizonte de planejamento coincidente com os mandatos dos governos. Coerentemente, os contratos de obra pública, realizados pelas administrações estatais, têm duração limitada à execução da obra – o que pode levar de alguns meses a alguns anos.

Existe, portanto, a possibilidade de que os gestores públicos da infra-estrutura portuária não levem integralmente em consideração as conseqüências de longo prazo dos planos de obras de suas gestões, para além dos mandatos dos governos que os indicaram. Por outro lado, a gestão privada, sob contrato de concessão ou de PPP, tem horizonte de planejamento mais longo, entre cinco e 35 anos, e as eventuais falhas durante a fase de execução dos projetos de infra-estrutura têm conseqüências sobre o fluxo futuro de renda dos gestores e acionistas responsáveis pela construção.

Os argumentos apresentados favorecem, portanto, pelos aspectos de custos e de agilidade operacional, a contratação de obras portuárias no Brasil por entidades privadas. Na próxima seção, examina-se a regulação, por meio de contratos de concessão, de empresas privadas responsáveis pelas obras portuárias.

Enquanto as administrações portuárias estatais devem recorrer à licitação pública para todas as suas necessidades de obras – dragagens, manutenção de ativos fixos e expansões da infra-estrutura –, os contratos de concessão envolvem a licitação pública somente quando da escolha da empresa concessionária do porto. A partir de então, todas as necessidades de obras são contratadas entre partes privadas.

Dessa forma, é possível preservar a licitação pública como critério de escolha das empresas mais aptas a realizar os objetivos

A Regulação das Tarifas e dos Investimentos Portuários por meio de Contratos de Concessão

estabelecidos pelo poder público, aos melhores preços, e ao mesmo tempo evitar que a aplicação freqüente desses critérios torne a administração portuária inflexível.¹²

O estabelecimento de regras para disciplinar a exploração comercial da infra-estrutura do porto por entidades privadas é realizado por meio de contrato de concessão, em que são definidos os critérios de fixação e reajuste das tarifas de infra-estrutura portuária e os investimentos que esses recursos devem financiar e os demais direitos e obrigações das partes do contrato.

A regulação dos preços da infra-estrutura portuária, por meio de contratos de concessão, visa estabelecer regras para a determinação e o reajuste dos valores das tarifas de infra-estrutura portuária, conferindo maior previsibilidade para o fluxo de receitas geradas pelas tarifas, condição necessária para a obtenção de recursos privados para investimentos nos portos.

Atualmente, as decisões sobre os investimentos que as administrações portuárias devem realizar encontram-se, em grande parte, sob o poder discricionário dos governos, pois as administrações portuárias dependem, para realizar a maior parte de seus investimentos em infra-estrutura, de aportes de recursos orçamentários dos governos. Nesse sistema, não existe relação entre os valores das tarifas de infra-estrutura portuária e os planos de investimentos nos portos.¹³

Conclusões

O marco institucional para o sistema portuário brasileiro, criado pela Lei dos Portos, permitiu o aumento da participação privada na movimentação e na armazenagem de cargas e resultou na capacitação dos portos brasileiros para atender ao grande aumento do comércio exterior brasileiro observado nos últimos anos.

A infra-estrutura comum dos portos organizados, no entanto, foi mantida sob administração dos entes federados – União, estados e municípios – e, atualmente, os gargalos que alguns dos principais portos do País enfrentam encontram-se exatamente na infra-estrutura portuária sob a gestão de entidades estatais: os acessos terrestres e aquaviários aos portos.

Neste artigo, buscou-se identificar soluções para aumentar os investimentos em infra-estrutura portuária no Brasil, por meio da observação de experiências internacionais no setor portuário e da análise de sua aplicação para o caso brasileiro.

Algumas tendências que as experiências internacionais da China, Canadá e Europa permitem identificar são a redução da

¹²A eficiência econômica da administração portuária por meio de concessão depende fundamentalmente do processo de planejamento e de execução da licitação do empreendimento. Sem a devida transparência de procedimentos nessa etapa, a concessão perde sua utilidade.

¹³O estabelecimento das tarifas de infra-estrutura portuária é competência das administrações portuárias, as quais propõem os valores das tarifas que, para entrar em vigor, devem ser homologadas pelos CAPs e aprovadas pela Antaq, após comunicação ao Ministério da Fazenda.

atuação dos governos na operação portuária, principalmente nos terminais, mas também na infra-estrutura comum, e a transferência das fontes de recursos para os investimentos portuários, dos orçamentos públicos para as receitas comerciais dos portos. O foco da atuação pública nos portos tem se concentrado nas funções de planejamento, regulação e fiscalização. As responsabilidades públicas vêm sendo descentralizadas dos governos centrais para os governos locais. A experiência internacional também mostra que a administração da infra-estrutura portuária é muitas vezes realizada com eficiência por entidades públicas, porém sujeitas a regras de governança que disciplinam e compartilham o poder dos governos sobre os portos.

Em vista da experiência internacional, e considerando a evolução recente do ambiente institucional portuário no Brasil, conclui-se que os investimentos em infra-estrutura portuária podem ser estimulados pela separação legal entre administrações portuárias e autoridades portuárias, cabendo às primeiras as responsabilidades comerciais sobre investimentos, manutenção e operação da infra-estrutura portuária, e às segundas as funções de planejamento, regulação, fiscalização e administração patrimonial do porto.

As administrações portuárias privadas devem ter sua esfera de atuação definida em contrato de concessão, especificando os investimentos a serem realizados e as suas fontes de recursos, na forma das tarifas de infra-estrutura, assim como os procedimentos para reajustes tarifários periódicos. O poder discricionário dos governos pode ser limitado, utilizando-se a independência das autoridades portuárias, pela adoção de regras para a indicação e demissão de seus dirigentes e de sua autonomia financeira, e pelo compartilhamento do poder decisório sobre as questões portuárias com usuários, operadores e trabalhadores dos portos, por meio do fortalecimento dos Conselhos de Autoridade Portuária.

Anexo

Administrações portuárias estatais	
Administrações portuárias federais	Portos
Companhia Docas do Pará	Belém, Santarém, Vila do Conde, Altamira, Itaituba, Marabá, Óbidos, Barcarena e Terminal Petroquímico de Miramar
Companhia Docas de São Paulo	Santos e Estrela (RS)
Companhia Docas do Rio de Janeiro	Rio de Janeiro, Sepetiba, Niterói e Angra dos Reis
Companhia Docas da Bahia	Salvador, Aratu, Ilhéus e Pirapora
Companhia Docas do Espírito Santo	Vitória
Companhia Docas do Ceará	Fortaleza e Camocim
Companhia Docas do Rio Grande do Norte	Natal, Areia Branca e Maceió
Companhia Docas do Maranhão	–
Administrações portuárias estaduais	Portos
Superintendência de Portos e Hidrovias do Rio Grande do Sul	Porto Alegre, Pelotas e Cachoeira do Sul
Superintendência do Porto do Rio Grande	Rio Grande
Companhia de Integração Portuária do Ceará	Pecém
Administração do Porto de São Francisco do Sul	São Francisco do Sul
Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	Paranaguá
Companhia Docas da Paraíba	Cabedelo
Empresa Maranhense de Administração Portuária	Itaqui
Sociedade de Navegação, Portos e Hidrovias do Estado do Amazonas	Manaus
Sociedade de Portos e Hidrovias de Rondônia	Porto Velho
Desenvolvimento Rodoviário (Dersa)	São Sebastião
Governo do estado de Mato Grosso	Cáceres
Porto do Recife S.A.	Recife
Suape Complexo Industrial Portuário	Suape
Administrações portuárias municipais	Portos
Superintendência do Porto de Itajaí	Itajaí
Companhia Municipal de Administração Portuária	Forno
Prefeitura Municipal de Corumbá	Corumbá
Companhia Docas de Santana	Santana

Referências Bibliográficas

- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Reinforcing quality service in sea ports: a key for European transport*. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 2001.
- GEIPOP. *A reforma portuária brasileira*. Ministério dos Transportes, 2001.
- GOSS, R. British ports policies since 1945. *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 32, part 1, 1998.
- HARALAMBIDES, H. Competition, excess capacity, and the pricing of port infrastructure. *International Journal of Maritime Economics*, 4, 2002.
- HOFFMANN, J. Latin American ports: results and determinants of private sector participation. *International Journal of Maritime Economics*, 3, 2001.
- MEERSMAN, Van de Voorde e VANELSLANDER. Port pricing issues: considerations on economic principles, competition and wishfull thinking. *Second seminar of the IMPRINT-EUROPE Thematic Network: "Implementing Reform on Transport Pricing: Identifying Mode-Specific issues"*, Brussels, 2002.
- NETO, F. e LEITE, F. Peculiaridades do contrato de arrendamento portuário. *Revista de Direito Administrativo*, jan./mar., 2003.
- RODRIGUE, J. P. The port authority of New York and New Jersey: global changes, regional gains and local challenges in port development. *Les Cahiers Scientifiques du Transport*, 2004.
- SHERMAN, R. B. Seaport governance in the United States and Canada. *American Association of Port Authorities*, 2004.
- STEIN, A. S. *Curso de direito portuário*. São Paulo: LTR Editora, 2002.
- TOVAR, B., TRUJILLO, L. e JARA-DÍAZ, S. *Organization and regulation of the port industry: Europe and Spain*, 2004.
- WANG, J. J., NG, A. K. e OLIVIER, D. Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. *Transport Policy*, 11, 2004.
- WORLD BANK. Alternative port management structures and ownership models. *Port Reform Tool Kit*, Module 3, 2001a.
- _____. Port regulation module. *Port Reform Tool Kit*, Module 6, 2001b.

Endereços

Rio de Janeiro

Av. República do Chile, 100/1.301 – Centro
20031-917 – Rio de Janeiro – RJ
Tel.: (21) 2172-8888
Fax: (21) 2220-2615

São Paulo

Av. Presidente Juscelino Kubitschek, 510/5º andar
Vila Nova Conceição
04543-906 – São Paulo – SP
PABX: (11) 3471-5100
Fax: (11) 3044-9800

Brasília

Setor Bancário Sul – Quadra I – Bloco J/13º andar
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 3214-5600
Fax: (61) 3225-5510

Recife

Rua Antônio Lumack do Monte, 96/6º andar – Boa Viagem
51020-350 – Recife – PE
Tel.: (81) 3464-5800
Fax: (81) 3465-7861

Internet: www.bndes.gov.br

E-mail: faleconosco@bndes.gov.br