

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**Privatização dos Portos:  
Análise da Controvérsia**

**Mariana Coates Furquim Werneck**  
*Matrícula 0512084-3*

**Prof. Leonardo Bandeira Rezende**  
*Professor Orientador*

Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizada pelo professor tutor.

Mariana Coates Furquim Werneck

Rio de Janeiro  
Novembro / 2008

As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor

Agradeço ao Prof. Leonardo Rezende, pela atenciosa orientação, ao Prof. Paulo Fernando Fleury, do COPPEAD, pelas valiosas informações a que me deu acesso, e ao Dr. Wagner Cardoso, da CNI, por compartilhar comigo suas reflexões sobre o tema em uma longa e proveitosa entrevista.

## Índice

Índice.....	4
Gráficos.....	5
Tabelas.....	5
1. Introdução.....	6
2. Questões Regulatórias.....	10
2.1 – O Argumento do Monopólio Natural.....	10
2.2 – O Argumento das Externalidades.....	12
2.3 – O Argumento da Verticalização e das <i>Essential Facilities</i> .....	12
2.3 – Instabilidade Regulatória.....	15
2.4 – Modelos de Administração Portuária.....	15
2.5 – Regulação Portuária.....	17
2.6 – Regulação Portuária no Brasil.....	18
3. Deficiências da Infra-estrutura Portuária.....	22
3.1 – Acesso Terrestre.....	22
3.2 – Acesso Marítimo.....	23
3.3 – Armazenagem.....	24
3.4 – Investimento.....	24
3.5 – Eficiência.....	26
4. Burocracia.....	29
5. Vantagens e Desvantagens dos Terminais Privativos.....	32
5.1 – Trabalhistas.....	32
5.2 – Administrativas.....	34
5.3 – Burocráticas.....	37
5.4 – Investimentos.....	37
5.5 – Resumo.....	38
6. Importância de Reformas.....	39
7. O Que Está Sendo Feito.....	44
8. Conclusão.....	48
9. Referências Bibliográficas.....	50

## Gráficos

Gráfico 1 – Monopólio Natural.....	11
Gráfico 2 – Essential Facilities .....	13
Gráfico 3 – Principais Problemas dos Acessos Aquaviários (%) .....	23
Gráfico 4 – Tamanho Médio de Consignação e Prancha Média - Contêineres .....	27
Gráfico 5 – Avaliação dos Portos Brasileiros na Percepção das Empresas Industriais Exportadoras (nota 0 a 10) .....	28
Gráfico 6 – Custo de Exportação por Contêiner (em dias) .....	29
Gráfico 7 – Tempo para Exportação no Brasil (em dias).....	30
Gráfico 8 - Tempo para Exportação (em dias).....	30
Gráfico 9 – Conselho de Administração Portuária .....	35
Gráfico 10 – Comércio Mundial (Valor em US\$) .....	39
Gráfico 11 – Crescimento do Comércio (média de 5 anos do YoY%).....	39
Gráfico 12 – Participação nas Exportações Mundiais.....	40
Gráfico 13 – Exportações Brasileiras em US\$ (projeção IPEA) .....	41
Gráfico 14 – Decomposição da Diferença no Preço do Frete da América Latina e da Holanda para os E.U.A. (Exportações de 2000-2005) .....	42
Gráfico 15 – Aumento do Volume de Exportações em Resposta a Reduções nos Custos de Transporte e nas Tarifas .....	43
Gráfico 16 – Aumento da Diversificação das Exportações em Resposta a Reduções nos Custos de Transporte e nas Tarifas .....	43

## Tabelas

Tabela 1 – Provedores de Serviços Sob Cada Tipo de Administração Portuária .....	16
Tabela 2 – Prós e Contras dos Modelos de Administração Portuária.....	17

## 1. Introdução

Nos últimos anos, começou a haver interesse de agentes privados em investir em terminais para movimentar cargas de terceiros. Reunidos na ABRATEC (Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público), concessionários do governo puseram-se radicalmente contra, alegando que isto resultaria em concorrência desleal, pois os novos terminais desempenhariam funções idênticas às dos terminais de uso público, mas estariam sujeitos a uma regulação mais branda, que, em tese, os tornaria mais competitivos. A idéia dos terminais privados era justamente essa: estimular a concorrência. Ao cabo de muita controvérsia, o presidente decretou, em 29 de outubro de 2008, reiterando uma resolução da ANTAQ de 2005, que portos privados só podem movimentar cargas de terceiros em caráter subsidiário e eventual<sup>1</sup>, devendo movimentar, predominantemente, carga própria. Este trabalho se propõe a explorar e analisar os argumentos que, de lado a lado, sustentam esta controvérsia.

A Lei dos Portos (8.630/93) foi o divisor de águas da modernização portuária no Brasil, embora tenha demorado quatro anos para se consolidar e começar a gerar efeitos. O processo de desestatização começou com terminais e áreas retroportuárias sendo transferidos para a iniciativa privada. A contínua retirada do Estado aliada a um longo período de investimentos em equipamentos de movimentação de carga ajudou a expandir a oferta de serviços, aumentando a eficiência e reduzindo os custos, como bem reconhecem os usuários. *“O custo da movimentação de grãos nos principais portos brasileiros, por exemplo, que estava em torno de 17 a 20 dólares/tonelada, foi reduzido para cerca de 8 a 10 dólares/tonelada. No segmento de contêineres, o padrão de movimentação operado pelas empresas públicas era de 8 a 12 contêineres por hora. Atualmente, as concessionárias privadas – utilizando equipamentos modernos – movimentam de 25 a 30 por hora. Ainda nesse segmento, o custo médio unitário de movimentação caiu de cerca de 500 para 200 dólares”*.<sup>2</sup> Apesar de este ter sido um avanço indiscutível, que permitiu que, seguindo a tendência mundial, nos últimos 5 anos a movimentação de contêineres dobrasse no Brasil, o sistema portuário continuava apresentando muitas deficiências. A CNI apontava sérios problemas na atuação das Companhias Docas por *“problemas de gestão e pela politização da administração portuária, pelo volume de investimento insuficiente para fazer face à rápida expansão*

---

<sup>1</sup> Decreto 6.620/08, Art. 35, inciso II

<sup>2</sup> CNI. Reforma Portuária: O que falta fazer. Brasília, 2007, pág.8

*do comércio exterior e pela ausência de planejamento*”.<sup>3</sup> Por outro lado, as inovações tecnológicas não foram acompanhadas por programas de treinamento adequados, o que resultou em uma sub-oferta de mão-de-obra especializada, em período de demanda crescente. Outras das muitas dificuldades apontadas foram a superposição de funções dos órgãos que regulam o porto e a falta de investimentos.

Estas deficiências, aliadas à rápida expansão das exportações brasileiras na esteira crescimento acelerado, vinham pressionando o governo a definir um novo modelo de gestão portuária, que pudesse assegurar portos mais competitivos internacionalmente. Nas últimas décadas, a aceleração no comércio internacional levou a uma revolução tecnológica e logística dos portos mundiais. O processo de standardização de normas, homogeneização de serviços e a busca por economias de escala, que concentraram o tráfego marítimo em grande armadores, acirrou a competição entre os portos, levando a uma busca constante por maior eficiência nas operações. O objetivo básico da reforma seria dar mais autonomia às autoridades portuárias, *“hoje presas em uma teia de obrigações burocráticas e envoltas em diversidade de comandos, horários de funcionamento desencontrados, desvio de recursos para fins não vinculados às tarifas originais e questões ambientais que se arrastam por anos”*.<sup>4</sup>

A iniciativa privada estava plenamente interessada em realizar os investimentos necessários para a introdução de um modelo portuário mais eficiente e *client-friendly*, fosse expandindo portos já existentes, fosse sob a forma de *greenfield projects*, longe das jurisdições e dos controles dos portos organizados.<sup>5</sup> Apesar de agentes privados já estarem presente há algum tempo na prestação de serviços portuários, a construção de infra-estrutura era mais inovadora. Os empresários estavam buscando a verticalização de suas atividades, ou seja, pretendiam investir em portos para escoamento de sua própria produção, o que seria totalmente aceitável tanto do ponto-de-vista legal quanto do ponto-de-vista dos concessionários públicos. Os terminais nos quais se pretendia investir tinham sido projetados para locais com águas profundas e de fácil acesso marítimo, escolhidos com cuidado para a implementação de instalações construídas do zero. Desta forma, navios maiores poderiam ser atraídos, e fretes reduzidos, graças às economias de escala. A média dos navios que operam no Brasil atualmente é de 2,500

---

<sup>3</sup> CNI. Reforma Portuária: O que falta fazer. Brasília, 2007, pág.10

<sup>4</sup> RODRIGUES, J. União estuda novo modelo de gestão para portos. Valor Econômico, 2 ago. 2007

<sup>5</sup> GÓES, F. Portos privados planejam investir R\$5 bi. Valor Econômico, 18 out. 2007  
Portos organizados são aqueles que são concedidos ou explorados pela União.

TEUs, enquanto a média dos navios em fase de produção é de 9,400 TEUs.<sup>6</sup> O investimento privado contribuiria, portanto, para acirrar a concorrência e aumentar a eficiência, melhorando a competitividade das exportações brasileiras.<sup>7</sup>

Para efeito desta monografia, são três as modalidades importantes de exploração portuária: os terminais de uso público, os de uso privativo exclusivo (para movimentação de carga própria) e os de uso privativo misto (para movimentação de carga própria e de terceiros). Os terminais mistos poderiam exercer basicamente a mesma função que os terminais públicos e, segundo estes, estavam sujeitos a regulação menos severa. Isto faria com que eles fossem, em tese, mais competitivos. Apesar de existirem desde 1993, quando, mais recentemente, os terminais de uso misto começaram a operar com uma quantidade mínima de carga própria<sup>8</sup>, alguns incumbentes se colocaram radicalmente contra a livre entrada no sistema portuário, alegando uma concorrência desleal que julgavam ser bastante clara. Os associados à ABRATEC consideram que a inexistência de restrição em relação à carga de terceiros seria uma “*fraude ao regime jurídico vigente*”.<sup>9</sup> Depois de meses de discussões, o decreto presidencial nº 6620/08, confirmando a resolução nº 517/05 da ANTAQ, ampliou as restrições à movimentação privada de carga de terceiros, criando um obstáculo quase intransponível aos investimentos privados em terminais de contêineres.

Os terminais concedidos por meio de licitação pública foram fruto, inicialmente, de grandes investimentos públicos (dado que já estavam construídos), investimentos estes que o setor privado estava disposto a bancar. Com a capacidade dos portos praticamente esgotada e os gargalos logísticos do país freando o crescimento do comércio exterior, um novo aporte de investimentos se faz necessário.<sup>10</sup>

Um dos argumentos é que, sem a existência de um planejamento estratégico nacional, pode haver uma ocupação “desordenada e ineficiente” do litoral brasileiro. Para atacar este problema, o governo lançará um plano de outorgas. Mas será mesmo que o governo entende mais que o setor privado sobre onde os portos devem ser localizados?

Passou a existir a necessidade de o papel do poder público ser mais coordenador e regulatório, catalisando, legalizando e facilitando a iniciativa privada, visando

---

<sup>6</sup> CARLINI, N. Abertura ou fechamento dos Portos?. Valor Econômico, 28 mai. 2008

<sup>7</sup> CARLINI, N. Abertura ou fechamento dos Portos?. Valor Econômico, 28 mai. 2008

<sup>8</sup> Começando pelo Portonave, em Santa Catarina.

<sup>9</sup> PINHEIRO, L. Terminal de uso misto da Portonave causa polêmica. Valor Econômico, 18 out. 2007

“*regime jurídico vigente*” é uma referência à Resolução No 517/05 da ANTAQ

<sup>10</sup> AQUINO, S.. Abertura ou fechamento dos Portos?. Valor Econômico, 28 mai. 2008



proteger os interesses da sociedade. Mas estes interesses passam, necessariamente, por um volume de investimentos que não pode ser alcançado sem o apoio do setor privado.

Após esta introdução, se segue uma segunda seção que trata de questões regulatórias: os principais motivos que justificam a regulação, como eles se encaixam (ou não) no sistema portuário brasileiro, como funciona a exploração portuária em geral e a brasileira especificamente. Nesta seção também serão tratados problemas que podem advir da instabilidade regulatória. A terceira seção trata dos problemas de infraestrutura e está dividida em 5 subseções: acesso terrestre, marítimo, armazenagem, investimento e eficiência. A quarta trata da burocracia nos portos e, na quinta, são explicitadas as vantagens e desvantagens dos terminais privativos sobre os públicos, separadas em trabalhistas, administrativas, burocráticas, investimentos e resumo. A sexta e a sétima seções mostram, respectivamente, a importância das novas medidas e o que está sendo feito atualmente em relação ao sistema portuário. As duas últimas seções apresentam a conclusão e a lista da bibliografia utilizada.

## 2. Questões Regulatórias

Nesta seção, discutiremos os principais motivos que levam os portos privados a serem regulados, os modelos de exploração portuária em geral e como é a regulação no Brasil, especificamente.

### 2.1 – O Argumento do Monopólio Natural<sup>11</sup>

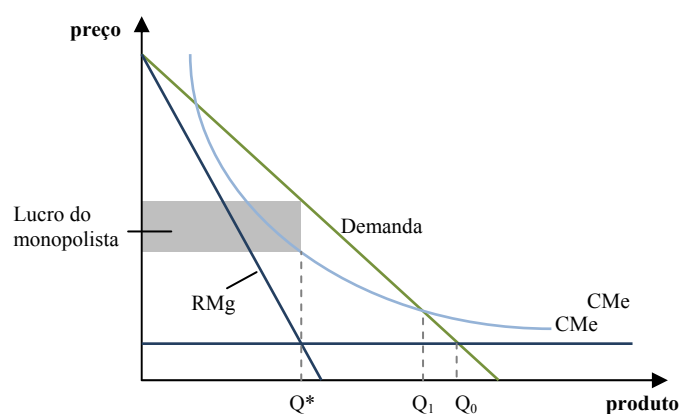
Esta falha de mercado é um dos principais argumentos de defesa da regulação dos portos. Monopólios naturais resultam de mercados em que, devido à existência de retornos crescentes à escala, à medida que o nível de produto aumenta, os custos médios diminuem. Serviços de utilidade pública, como distribuição de eletricidade e sistemas de transportes, são bons exemplos de monopólios naturais, tendo em vista que a estrutura de custos é composta por custos fixos muito altos se comparados aos custos marginais.

Diante disso, o Estado pode seguir dois caminhos: tornar-se o produtor, estatizando a produção, ou entregá-la à iniciativa privada para exploração sob regulação. Entretanto, como os governos normalmente se mostram administradores bastante ineficientes, a segunda solução torna-se a mais atraente.

A privatização não pode se dar sem nenhum tipo de controle, uma vez que, por definição, o mercado é monopolístico, e isto daria ao produtor a oportunidade de explorar os consumidores, fazendo com que ele cobre um preço que maximize os seus lucros. O caso particular em que, no ponto de eficiência, o custo médio é maior do que o custo marginal está representado no gráfico a seguir. Neste caso, o monopolista produziria no ponto  $Q^*$  e é impossível alcançar o equilíbrio eficiente ( $Q_0$ ) sem nenhuma intervenção governamental. O ponto  $Q_1$ , onde  $P=CMe$ , seria o máximo que ele estaria disposto a produzir sem subsídio governamental, já que no ponto de  $P=CMg$ , o custo médio é maior do que o preço, e o produtor teria prejuízo.

---

<sup>11</sup> Baseado em Stiglitz, J. Economics of the Public Sector, Cap. 8

**Gráfico 1 – Monopólio Natural**

O gráfico espelha o caso da maior parte dos serviços de utilidade pública. Tendo em vista os *sunk costs* altos, o governo não pode confiar em que a ameaça de um entrante potencial discipline o produtor. Enquanto o monopólio governamental tem como objetivo maximizar o bem-estar social, no monopólio privado o objetivo é maximizar o lucro e isto, neste caso, não coincide com o interesse da sociedade como um todo. Na tentativa de atingir um ótimo social, os governos criam agências regulatórias.

De fato, os portos têm certas características de monopólios naturais: custos fixos altos vs. custos marginais baixos, *sunk costs* com longo tempo de maturação de investimento (o que resulta em perdas no capital operacional e alto custo de oportunidade), indivisibilidade e economias de escala.

No caso do Brasil, contudo, o principal argumento contra a defesa da regulação com base na existência de monopólio natural é o de que havia interesse de entrada no setor portuário, o que contribuiria para aumentar a concorrência entre portos. E não só isso: a discussão pré-decreto girava em torno da possibilidade de entrada excessiva.

Por outro lado, as taxas cobradas pelos portos são consideradas altas, o que poderia ser indicativo de preço de monopólio. O estudo produzido pelo Centro de Estudos em Logística da Coppead (CEL/COPPEAD)<sup>12</sup> inclui resultados de uma pesquisa sobre a percepção dos usuários dos serviços portuários em relação a diversos fatores. Os armadores identificam que as tarifas brasileiras são, em média, 17.5% mais caras do que as cobradas em portos internacionais. Entretanto, como será visto ao longo

<sup>12</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, 2008

desta monografia, há evidências de que a maior parte deste custo excessivo (senão todo) é fruto de ineficiências de operação e gestão nos portos, não configurando um problema de monopólio natural.

## 2.2 – O Argumento das Externalidades

Outra falha de mercado que também é mencionada como justificativa para a regulação de portos são as externalidades. Em muitos casos, a decisão de uma firma afeta outras firmas ou pessoas: ou impondo custos pelos quais ela não responde ou conferindo benefícios pelos quais ela não recebe vantagens.

Na regulação portuária, tanto são importantes as externalidades negativas quanto o são as positivas. É interesse da sociedade, por exemplo, que os portos sigam normas de segurança e higiene, que a alfândega seja eficiente e que o meio ambiente seja respeitado, uma vez que o não-atendimento destes padrões gera mal-estar para muitas pessoas. *“Há um grande interesse público em assegurar que os portos operem eficiente e seguramente, que serviços justos e competitivos sejam providos e que eles estimulem o desenvolvimento econômico tanto local quanto nacional”*.<sup>13</sup>

Apesar de os portos gerarem benefícios econômicos diretos, típicos de bens privados, também geram externalidades positivas de bens públicos.<sup>14</sup> O desenvolvimento do setor portuário promove o comércio e gera efeitos de 2ª ordem na produção da economia. Além disso, em se tratando de infra-estrutura, normalmente existem planos nacionais que visam a integração e o desenvolvimento e é possível que os investidores privados não tenham incentivos a contribuir com eles. No Brasil, muito da regulação existente tem origem nestes argumentos, deixando claro o viés paternalista que o Estado assumiu até hoje.

## 2.3 – O Argumento da Verticalização<sup>15</sup> e das *Essential Facilities*

Embora os economistas normalmente dêem mais atenção às relações entre as firmas e os consumidores finais, a maior parte das firmas interage com outras firmas no mercado.

---

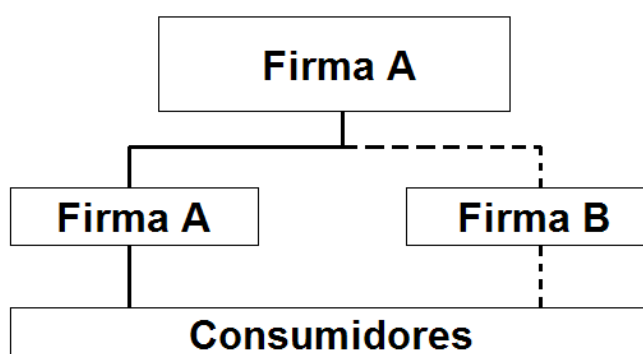
<sup>13</sup> Tradução de WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, pág.267

<sup>14</sup> WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 3, pág. 73

<sup>15</sup> CABRAL, L. M. B. Introduction to Industrial Organization, Cap. 11

Outro argumento comum usado na defesa da regulação de serviços de utilidade pública é o da verticalização. A integração vertical da produção cria certas sinergias, como uma divisão de tarefas mais eficiente, a coordenação em relação a um objetivo comum e a troca de conhecimentos. Entretanto, no caso de haver um monopólio de um ativo essencial no *upstream*, há alguma preocupação dos reguladores com a possibilidade de a integração vertical ter um efeito exclusionário sobre as firmas do *downstream* que não fazem parte da firma fundida, impedindo a competição também neste nível, como ilustra a figura abaixo.

**Gráfico 2 – Essential Facilities**



A doutrina de *Essential Facilities* impõe responsabilidade quando uma firma que controla um ativo essencial impede o acesso razoável de uma outra firma ao produto ou serviço que esta precisa para competir com a primeira.<sup>16</sup> Normalmente ela é aplicada quando a posição dominante se deve a fatores naturais, como condições geográficas, ou a vantagens de incumbente, quase nunca quando a dominância é resultado de boa administração.

Num mundo de informação perfeita, sem incerteza, em que a firma do *upstream* tem um monopólio não-regulado incontestável e vende para compradores idênticos no *downstream*, que usam o seu insumo em proporções fixas e têm retornos constantes à escala, a integração vertical do monopolista vai continuar extraindo todo o excedente, não alterando o bem-estar social.<sup>17</sup> Entretanto, em condições normais, um provedor de

<sup>16</sup> PITOFISKY, R. The Essential Facilities Doctrine Under the United States Antitrust Law, pág. 2

<sup>17</sup> OCDE. The Essential Facilities Concept, pág. 11

serviços de infra-estrutura verticalmente integrado tem incentivo de restringir o acesso dos seus competidores para reforçar sua competitividade no *downstream*.

Na Europa, uma doutrina parecida à implementada nos E.U.A. foi aplicada aos portos. Em 1994, a Stena Sealink, na sua condição de companhia de navegação, era também operadora do porto de Holyhead, no País de Gales, e foi acusada pela Comissão Europeia de abuso de posição dominante na provisão de uma instalação essencial. A companhia recusava o acesso de outras companhias sem justificativa ou o permitia em termos menos favoráveis do que para seus próprios serviços.<sup>18</sup> De fato, conceder terminais a companhias de navegação tem alguns riscos relacionados a conflitos de interesse: discriminação de preços e berços em favor de seus próprios navios e acesso a dados confidenciais de comércio dos concorrentes. Esta integração vertical que, por um lado, estimula a integração dos elos da cadeia logística, por outro permite práticas de obstrução à concorrência e preços abusivos.

Há quatro argumentos cruciais para a doutrina ser aplicável:<sup>19</sup>

i) Controle do ativo essencial por um monopolista (ou firma dominante)

Sem dúvida os portos são essenciais para o transporte de mercadorias do país, mas dado que já existem mais de 45 portos organizados no Brasil, não faz sentido acreditar que os novos terminais privativos de uso misto pudessem vir a ter este poder de mercado.

ii) Inabilidade (praticamente ou razoavelmente) do competidor de duplicar o ativo

O competidor, neste caso, seria o investidor privado, que estava disposto a duplicar os ativos existentes.

iii) Uso do ativo pelo competidor negado pelo monopolista

Era possível que os terminais privativos de uso misto viessem a negar os seus serviços para alguns consumidores em detrimento de outros na busca pela maximização de lucro, mas, como eles não seriam monopolistas, este argumento também não se aplicava.

iv) Provisão de acesso ao competidor deve ser factível

Seria factível, mas não tem importância dada a não-aplicabilidade dos três argumentos anteriores.

<sup>18</sup> BERGH R.; CAMESASCA P. European Competition Law and Economics, pág. 275

<sup>19</sup> PITOFSKY, R. The Essential Facilities Doctrine Under the United States Antitrust Law, pág. 6

Na verdade, a discussão deste estudo gira em torno da possibilidade dos portos privativos proverem serviços a terceiros – justamente o contrário do problema apresentado nesta seção. Como já destacado no argumento (iii), caso a maximização de lucro levasse o porto a não prestar seus serviços a alguns consumidores em detrimento de outros, por serem portos complementares, eles não poderiam ser considerados *essential facilities*.

### **2.3 – Instabilidade Regulatória**

Embora os marcos regulatórios sejam ruins, as mudanças (ou a iminência delas) podem inibir investimentos e devem ser analisadas com cautela, principalmente num momento de incerteza, como o que agora se vive em decorrência da crise internacional. Entretanto, num ambiente regulatório que restringe os investimentos privados, a estratégia ótima certamente não é manter e ampliar a regulação restritiva.

### **2.4 – Modelos de Administração Portuária**

Há, tipicamente, quatro diferentes tipos de regulação portuária, que se diferenciam pela extensão do setor privado na atividade.

No *Service Port*, o Estado detém a posse de todos os ativos, é responsável pelas atividades portuárias e pela regulação. Se, por um lado, os interesses governamentais de desenvolvimento do sistema estão alinhados com os interesses de cada agente, por outro a presença do poder público gera ineficiências já bastante conhecidas, inclusive do ponto-de-vista concorrencial.

Num *Tool Port*, algumas atividades de manuseio de cargas são delegadas a pequenas empresas privadas, mas isto fragmenta as responsabilidades pelo manuseio e limita a atuação do setor privado, já que, normalmente, os equipamentos são de terceiros. As ineficiências derivadas da administração pelo setor público permanecem.

O modelo disseminado em todo o mundo e também no Brasil, com a difusão das concessões, é o de *Landlord Port*. Neste, o Estado é dono da área do porto e responsável pela manutenção dos acessos terrestre e marítimo, além de ser o agente regulador. A infra-estrutura é arrendada a empresas privadas e o fato de elas deterem

seus equipamentos incentiva investimentos, mas a concorrência entre os vários operadores pode levar a excesso de capacidade.

Num *Private Service Port* todos os ativos são privados (inclusive a terra), assim como a maioria das atividades operacionais e regulatórias. Este é o modelo que melhor se afina com as demandas de mercado, mas peca pela possibilidade de práticas monopolistas. Não necessariamente gera resultados que se adequam a uma estratégia nacional para o sistema de transportes.

A tabela abaixo detalha como cada aspecto da atividade portuária se dá em cada um dos quatro arranjos descritos acima<sup>20</sup>:

**Tabela 1 – Provedores de Serviços Sob Cada Tipo de Administração Portuária**

Modelo	Adm.	Adm. Náutica	Infra-estrutura Náutica	Infra-estrutura Portuária	Super-estrutura (equip.)	Super-estrutura (constr.)	Movim. de Cargas	Pilotagem	Reboque	Amarração	Dragagem	Outras Funções
<b>Public Service Port</b>	pub	pub	pub	pub	pub	pub	pub	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv
<b>Tool Port</b>	pub	pub	pub	pub	pub	pub	priv	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv
<b>Landlord Port</b>	pub	pub	pub	pub	priv	priv	priv	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv	pub priv
<b>Private Sector Port</b>	priv	pub	priv	priv	priv	priv	priv	pub priv	priv		pub priv	pub priv

Fonte: The World Bank

<sup>20</sup> World Bank. Port Reform Toolkit – Module 3, Box 27



Os prós e contras de cada arranjo administrativos são apresentados na tabela abaixo<sup>21</sup>:

**Tabela 2 – Prós e Contras dos Modelos de Administração Portuária**

	<b>Prós</b>	<b>Contras</b>
<b>Service Port</b>	- superestrutura e operações sob a mesma organização	- pouca flexibilidade trabalhista - pouca competição, que leva a ineficiência - recursos mal utilizados e subinvestimento, devido a dependência do financiamento governamental, pouca inovação
<b>Tool Port</b>	- investimentos na infra-estrutura e em equipamento decididos e feitos pelo setor público, evitando duplicação	- a administração portuária e o setor privado dividem a movimentação de carga, gerando conflitos - limitação da expansão privada, dado que não é dona do equipamento. - subinvestimento e pouca inovação
<b>Landlord Port</b>	- setor privado é dono do equipamento e executor das operações - market-oriented	- risco de supercapacidade, devido à pressão de vários operadores
<b>Private Port</b>	- total flexibilidade em relação a investimentos e operações - nenhuma interferência do governo - tarifas e operações são market-oriented	- pode ser necessária regulação para controlar comportamento monopolístico - governo perde habilidade de controlar desenvolvimento de longo-prazo - risco de especulação das terras

Fonte: The World Bank

## 2.5 – Regulação Portuária

É da natureza do setor de transporte portuário que, mesmo havendo competição, não existam mais do que dois ou três *players* para atender a uma dada demanda específica. Isto aumenta a probabilidade de discriminação de preços, tarifas excessivamente altas e aumento das barreiras à entrada (via *exclusive dealing*, por exemplo, quando os ofertantes não podem vender para os competidores). Além disso, é possível que o monopólio de um serviço leve ao monopólio de outro. Mas, como a venda casada pode levar a ganhos de eficiência dentro do porto, hoje se busca a privatização pela terminalização (um único operador controla todos os serviços do terminal).<sup>22</sup>

<sup>21</sup> World Bank. Port Reform Toolkit – Module 3, baseado no Box 5

<sup>22</sup> Tradução de WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, Box 4

Entretanto, muitas vezes a mera presença do setor privado já muda a eficiência do serviço pela introdução de uma nova cultura da companhia, como ocorreu no Klang Container Terminal, na Malásia.<sup>23</sup>

Com o intuito de aumentar a competição, há dois principais meios: estrutura e regulação. A primeira aumenta o número de competidores e a segunda tem como objetivo corrigir as imperfeições de mercado, fazendo com que os portos ajam como se estivessem num mercado competitivo. Dado que a primeira estratégia resulta em mais competidores, tudo o mais constante, deve ser a preferida.

No caso em que a entrada não corrige todos os problemas do mercado, a regulação se torna importante. Contudo, uma regulação muito estrita pode acabar com os incentivos do setor privado de inovar, tirando todo o propósito da participação da iniciativa privada. Um dos problemas é o da regulação nem sempre ser motivada pela busca pela eficiência econômica.

Para que a regulação seja eficiente, é necessário que haja uma conciliação de independência e accountability das agências e alguns meios para atingir este equilíbrio são a exigência de transparência, com publicação das decisões e seus motivos, proibição de conflitos de interesse, escrutínio do orçamento, auditores que julguem os reguladores, etc..<sup>24</sup>

Muito da regulação de utilidades públicas ao longo da história adveio da “inconveniência” da competição, no sentido de evitar a duplicação de infra-estrutura e ganhos exagerados para os investidores. Entretanto, uma tarifa apropriada para exploração destes serviços resolveria o primeiro problema enquanto revisões tarifárias ao longo do tempo resolveriam o segundo.<sup>25</sup>

## **2.6 – Regulação Portuária no Brasil**

O Brasil tem 46 portos organizados e mais de 100 terminais privativos fora deles. A Lei de Modernização dos Portos instituiu, em 1993, que os terminais de uso público precisavam ser licitados, uma vez que fariam uso de ativos da União – os portos já construídos. Os terminais de uso privativo poderiam entrar em funcionamento

---

<sup>23</sup> WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, Endnote 5

<sup>24</sup> WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, Box 16

<sup>25</sup> DEMSETZ, H. Why Regulate Utilities, pág. 274

via autorização<sup>26</sup> e com um contrato de adesão, que funcionaria como uma forma de garantia para o financiamento dos bancos. Naquele momento, as modalidades de exploração estavam divididas de tal forma que não havia nenhum tipo de restrição à movimentação de carga de terceiros:

*“I – uso público;*

*II – uso privativo;*

*a) Exclusivo, para movimentação de carga própria;*

*b) Misto, para movimentação de carga própria e de terceiros.”<sup>27</sup>*

(grifos nossos)

Apesar desta lei permitir, no Art. 33, a privatização da administração portuária via concessão, as Companhias Docas foram mantidas nesta função, criando, no Brasil, um modelo híbrido entre o *Landlord Port* e o *Service Port*.<sup>28</sup> “(...) apesar de formalmente o modelo de exploração dos portos brasileiros se aproximar do tipo ‘landlord port’, as autoridades portuárias não possuem a autonomia e a visão empresarial de desenvolvimento regional que caracteriza este modelo”.<sup>29</sup>

A privatização dos portos ocorreu em 1997, baseada na Lei das Concessões de 1995<sup>30</sup>, mas a ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) foi criada somente em 2001, com o intuito de fiscalizar a exploração da infra-estrutura portuária, fomentar seu desenvolvimento e monitorar a concorrência. Entretanto, considerar as questões regulatórias antes de privatizar teria sido muito importante para: evitar obstáculos ao programa de privatização, definir claramente o papel da agência reguladora, antes e depois da privatização, antecipar a estrutura competitiva e a necessidade ou não de monitoramento (e suas estratégias) e, principalmente, para levar os portos a um modelo mais regulado pelo mercado do que pelas autoridades.<sup>31</sup> O setor portuário brasileiro se depara com todos estes problemas advindos desta falha regulatória.

<sup>26</sup> Decreto no 6.620/08, Art. 2º, “VI – Autorização – outorga, por ato unilateral, de exploração de terminal de uso privativo, feita pela União a pessoa jurídica que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco.” (grifos nossos)

<sup>27</sup> Lei 8.630/93, Art. 4º, §2º

<sup>28</sup> CNI. Reforma Portuária: o que falta fazer, pág. 21

<sup>29</sup> CASTRO, Newton de. Os Desafios da Regulação do Setor de Transportes no Brasil, pág. 11

<sup>30</sup> Lei 8.987/95

<sup>31</sup> WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, pág. 269

Em 2005, a ANTAQ publicou a resolução nº 517. Esta foi muito além do que tinha estipulado a Lei 8.630/93: eliminou o contrato de adesão, criando instabilidade nos financiamentos e permitindo autorizações sem prazo de validade, e introduziu a restrição de que a carga própria deveria, por si só, justificar todo o investimento no porto.

De outubro de 2005 até outubro de 2008, houve uma discussão sobre qual norma tinha precedência. Inicialmente, o secretário de portos, Pedro Brito, tinha um discurso liberalizante<sup>32</sup>: *“Conforme adiantou o ministro, não haverá mais restrições para a movimentação privada de cargas de terceiros, mas os empresários interessados em investir nesse tipo de terminal portuário deverão cumprir duas exigências: a instalação deverá constar de um plano de outorgas ainda a ser definido e a concessão será dada mediante licitação pública”*. Entretanto, em 29 de outubro de 2008, o presidente assinou um decreto que reintroduz o contrato de adesão (mediante autorização e não concessão) e não só reitera a restrição da carga própria justificar todo o investimento<sup>33</sup>, como a amplia, ao estabelecer que ela deve ser *“compatível com as características técnicas da infra-estrutura e da superestrutura do terminal autorizado, tendo as mesmas características de armazenamento e movimentação, e a mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo, e cuja operação seja eventual e subsidiária”*<sup>34</sup>. Isto quer dizer que um terminal de granel de soja, por exemplo, que opera com sazonalidade, não pode complementar suas atividades movimentando contêineres. Também quer dizer que um terminal de produtos siderúrgicos terá dificuldade em trabalhar com carvão. A única informação que está de acordo com a declaração do secretário é a de que a instalação deverá constar do plano de outorgas do governo, que será publicado em até 180 dias a partir da publicação do decreto.

O que se constata é que marco regulatório, como um todo, é bastante confuso. A divisão da regulação entre a ANTAQ, a SEP (Secretaria Especial de Portos), os CAPs (Conselhos de Autoridade Portuária) e as APs (Autoridades Portuárias) não é muito clara. Há superposição de funções e muitas vezes estes órgãos acabam não servindo aos seus propósitos originais. Além disso, a SEP separou os portos marítimos dos portos fluviais e demais modais de transporte, contribuindo para a pouca integração logística

---

<sup>32</sup> Valor Econômico. Governo vai licitar portos sem restrições à operação privada, 23 jun. 2008

<sup>33</sup> Decreto no 6.620/08, Art. 2º, inciso IX

<sup>34</sup> Decreto no 6.620/08, Art. 2º, inciso X

já patente no país e gerando dúvidas acerca de quais são as responsabilidades de cada órgão (por exemplo, no caso de uma ferrovia dentro de um porto).

É preciso que se discuta o modelo portuário que se pretende para o país. O movimento de globalização “*tem sido acompanhado pela crescente concentração do tráfego marítimo em grandes armadores, que detêm o poder de escolha da cadeia logística a ser utilizada e freqüentemente adotam estratégias de integração vertical ao longo de cadeias intermodais. Deste modo, criam-se redes de concorrência entre grupos de portos, entre grupos de terminais e entre grupos logísticos.*”<sup>35</sup> Estes grandes players são capazes de desviar o transporte para portos concentradores e tornam imperiosa a adaptação dos portos a esta nova realidade.

Não é incomum que os produtores utilizem portos mais distantes da região produtora por terem estes melhor infra-estrutura, disponibilidade de rotas internacionais e freqüência de navios mais adequada às suas necessidades. Por um lado, os custos de transporte terrestre aumentam. Por outro, esta concentração em *hub ports* beneficia os terminais com economias de escala e permite o acesso de navios maiores, diminuindo os custos do transporte marítimo. A solução desta equação cabe ao governo, que deve se decidir ou não pelo modelo de portos regionais. Para implementar o modelo concentrador, é preciso estimular a navegação de cabotagem – que hoje responde por cerca de 6.5% da navegação total – com navios *feeders* que façam a distribuição para os portos que atendem o destino final.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> CNI. Reforma Portuária: O que falta fazer. Brasília, 2007, pág.11

<sup>36</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 30

### **3. Deficiências da Infra-estrutura Portuária<sup>37</sup>**

Os portos brasileiros terão de resolver muitos problemas para conseguir acompanhar as mudanças impostas pela globalização. Nesta seção serão tratados os problemas de infra-estrutura.

#### **3.1 – Acesso Terrestre**

O acesso rodoviário é uma reclamação unânime do setor portuário. O estado precário das rodovias, os engarrafamentos no acesso ao porto (muitas vezes passando dentro de cidades e causando transtornos) e a carência de estacionamentos apropriados demandam ações rápidas. Fora isto, a quase inexistência de planejamento para a exportação de produtos sazonais, que muitas vezes chegam ao porto sem ter um destino final, gera grandes engarrafamentos de caminhões. Estes denunciam a questão do crescimento urbano em torno do porto.

O acesso ferroviário, por outro lado, embora tenha potencial, sofre com o desleixo histórico com que este modal foi tratado, gerando pouquíssima integração. As poucas vias férreas têm, muitas vezes, bitolas incompatíveis, transitam em baixa velocidade, sofrem de invasões na faixa de domínio (como as invasões do MST) e, quando chegam aos portos, às vezes não vão até os terminais. Todavia, há casos de sucesso (relativo), como o das ferrovias da Vale, que transportam seus produtos de exportação direto aos portos da empresa, de forma verticalizada e integrada.

Os novos portos privados poderiam contornar estes problemas. Primeiro, estariam sendo construídos do zero, em locais espaçosos, escolhidos estrategicamente e onde uma possível expansão posterior não se tornaria um problema com o crescimento das cidades. Segundo, os portos estariam sendo construídos com base no objetivo de verticalização das empresas e com investimentos privados, inclusive nos acessos terrestres, proporcionando, com boa probabilidade, externalidades positivas advindas destas melhorias nos transportes. As experiências de ferrovias privadas que transportam a carga até os respectivos portos privados mostra como este modelo pode ser eficaz.

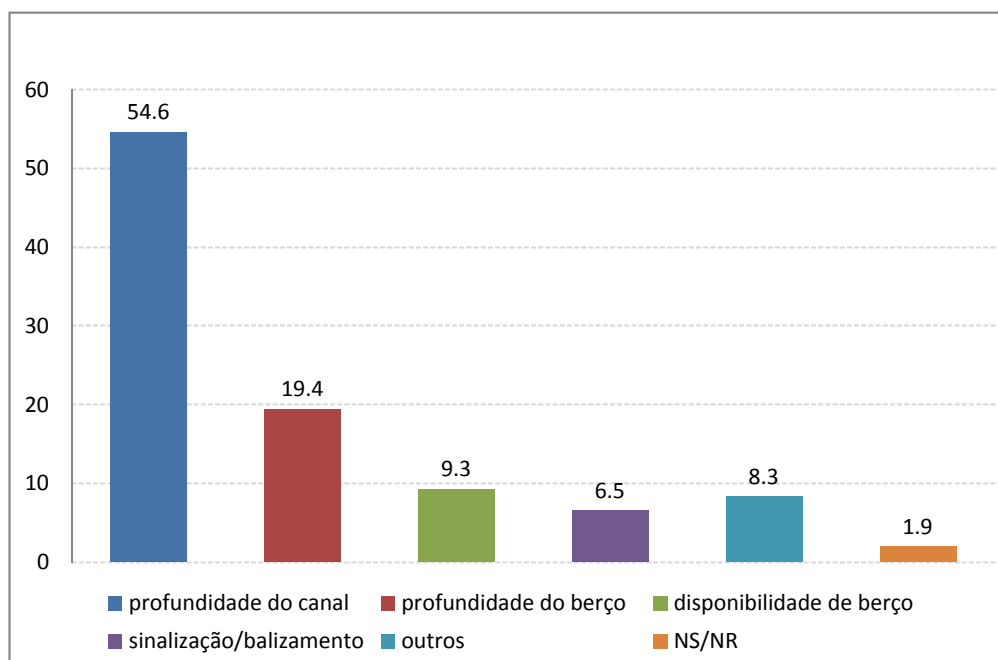
---

<sup>37</sup> A maior parte das informações contidas nesta seção foram retiradas de “Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros”, estudo realizado pelo CEL/COPPEAD em 2008

### 3.2 – Acesso Marítimo

O acesso marítimo é outro fator de limitação na maioria dos portos do país. Na Pesquisa Aquaviária de 2006 da CNT, os principais problemas dos acessos aquaviários foram os apresentados no gráfico abaixo:

**Gráfico 3 – Principais Problemas dos Acessos Aquaviários (%)**



Nesta pergunta, 74% das respostas tinham a ver com dragagem, evidenciando a urgência da resolução deste problema, não só em relação ao aprofundamento dos canais de acesso e berços de atracação, mas também em relação à sua constante manutenção.

A taxa de ocupação dos berços no Brasil, em muitos portos, já ultrapassou o percentual recomendado internacionalmente, deixando clara a saturação do setor. Com os berços ocupados, o tempo de espera dos navios para atracar aumenta e, conseqüentemente, o custo do frete e de armazenagem no porto também. Aqui há incentivos perversos, porque é interessante para o terminais públicos que os contêineres fiquem armazenados por muito tempo, uma vez que o montante pago pelo operador por força do contrato de concessão não inclui as taxas de armazenamento.

Os portos pouco profundos ou com problemas de assoreamento sofrem por não poderem usufruir dos ganhos de escala advindos da atracação de navios maiores, seja

pelo impedimento total, por estes não poderem ser totalmente carregados ou por precisarem esperar a maré cheia para entrar no porto. Sendo assim, tornam-se ainda mais importantes tanto o Programa de Dragagem do Governo Federal quanto o estímulo a novos projetos em locais mais propícios.

### **3.3 – Armazenagem**

Por estarem cercados pela expansão das cidades, muitos dos principais portos do país enfrentam problemas sérios de espaço: a concentração exagerada de carga acaba por atrapalhar a movimentação em seu interior.

O crescimento do comércio mundial e, conseqüentemente, das embarcações exige que uma quantidade maior de mercadorias passe pelo porto e, ainda que ele não seja exatamente um lugar de estocagem, a armazenagem se faz necessária, mesmo que por um curto período de tempo. Isto se torna ainda mais crucial se se levar em consideração que o embarque ou desembarque deve ser feito com a maior rapidez possível para evitar aumentos desnecessários nos custos que o navio atracado acarreta para os usuários. Como já esclarecido anteriormente, as taxas de armazenagem são pagas “por fora”, o que incentiva os portos a demorem para embarcar a carga.

A questão do espaço não seria um problema nos novos terminais de uso privativo, uma vez que, sendo *greenfield projects*, os lugares seriam escolhidos de forma a não repetirem os erros observados nos outros terminais.

Nos terminais já existentes, esta questão é mais complicada, pois os projetos precisam estar alinhados com a capacidade limitada dos acessos terrestres e marítimos. Além disso, as possibilidades de expansão muitas vezes são caras devido à complexidade das obras, dado que o espaço em terra já foi (praticamente) todo ocupado.

### **3.4 – Investimento**

Há uma falta de investimentos crônica nos portos tanto para a construção de novos terminais quanto para a adaptação dos terminais antigos à nova realidade logística do comércio internacional. Enquanto no Porto de Los Angeles foram investidos US\$2.63/tonelada, no Porto de Santos este número foi de míseros



US\$0.05/tonelada e, mesmo que todo o investimento do PAC planejado para os portos seja executado, isto não será suficiente para se atingir o padrão americano.<sup>38</sup> É importante lembrar que os investimentos em rodovias (que recebem proporção esmagadora das verbas governamentais) e ferrovias também beneficia direta ou indiretamente o transporte marítimo.<sup>39</sup>

Do ponto-de-vista público, o problema vai além do orçamento e da lentidão do governo para a liberação de verbas: em 2006, apenas 24% dos investimentos autorizados foram, de fato, levados a cabo. É preciso garantir que isto não se torne uma tendência. Um dos principais motivos para este baixo aproveitamento são os entraves ambientais, que decorrem da falta de investimento em monitoramento e pesquisas de impacto ambiental, afetando, majoritariamente, os serviços de dragagem.<sup>40</sup>

Os portos privados, por serem mais *market-oriented*, realizam investimentos na medida de suas necessidades e retornos. Os investimentos privados nos terminais de contêineres da ABRATEC (Associação Brasileira de Terminais de Contêineres de Uso Público) permitiram aumento de 525% na produtividade, além de maior volume de movimentação (400% entre 1995 e 2007) e redução média de tarifas da ordem de 70%.<sup>41</sup> Na média, o investimento por tonelada nos terminais privados foi de US\$ 2.94, quase 4.5 vezes o investimento público. Este número sobe para R\$ 5.34 nos terminais de contêineres.<sup>42</sup>

Além dos investimentos nos terminais já em operação, havia, antes da crise internacional e do decreto, um movimento de construção de novos portos e terminais privados. Só o investimento médio previsto para os anos de 2006-2009 dos projetos já em andamento<sup>43</sup>, de R\$ 1 bilhão por ano, é cinco vezes maior ao que foi investido pela União, em média, de 1995-2006.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 74

<sup>39</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 77

<sup>40</sup> CNI. Reforma Portuária: o que falta fazer, pág. 24

<sup>41</sup> Informações retiradas do site da ABRATEC: <http://www.abratec-terminais.org.br/novo/default.asp>

<sup>42</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 80

<sup>43</sup> Não incluindo os valores aplicados nos terminais já em operação.

<sup>44</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 81

### 3.5 – Eficiência

Dado que os portos são as principais portas de entrada e saída dos produtos importados e exportados pelo país, a competitividade dos produtos acaba dependendo também da competitividade dos portos.<sup>45</sup>

A pesquisa CEL/COPPEAD mostra que, apesar de os portos brasileiros usarem indicadores de desempenho para comparação interna, estimulando a competição e o aprimoramento dos serviços prestados, a comparação com portos internacionais ainda não é muito difundida. A referência, em geral, é o Porto de Santos.

Os principais indicadores de desempenho disponíveis no site da ANTAQ são:

- Tempo Médio de Espera para Atracação
- Taxa Média de Ocupação dos Berços
- Prancha Média de Carregamento
- Tamanho Médio de Consignação

O tempo médio de atracação mede, em horas, o tempo gasto pelos navios para atracar num porto. Dado que o custo de oportunidade de cada navio é muito alto, gasta-se muito com esta ineficiência. No TECON de Santos a espera média em 2008<sup>46</sup> foi de 17 horas e em SUAPE este número chegou a 52 horas por navio. Em contraste, na maioria dos portos internacionais o tempo de espera é próximo de zero. Isto poderia ser resolvido com a implementação de janelas de atracação, ou seja, horários pré-acordados para a chegada dos navios ao porto. Todavia, parte do problema reside na indisponibilidade ou na má utilização dos berços. A taxa média de ocupação dos berços é a percentagem do tempo em que o berço esteve ocupado por embarcações e mede o grau de saturação do porto. No Brasil, esta taxa chega a 82% no caso de Itajaí e a 75% no caso do TECON de Santos. No porto de Hamburgo, por sua vez, não chega a 40%. Técnicos do setor defendem que taxas acima de 60% indicam necessidade de investimentos.

Outro indicador de desempenho é a prancha média de carregamento, que mede a velocidade de movimentação de carga de um porto. Enquanto o porto de Hamburgo movimenta 52 contêineres por hora, dentre os portos brasileiros pesquisados o melhor é o de Santos, com 33. Os usuários, contudo, julgam que os problemas não são fruto dos equipamentos em si, que, além de estarem em boa qualidade, estão sendo adquiridos com isenções tributárias por meio do Reporto (Regime Tributário para Incentivo à

---

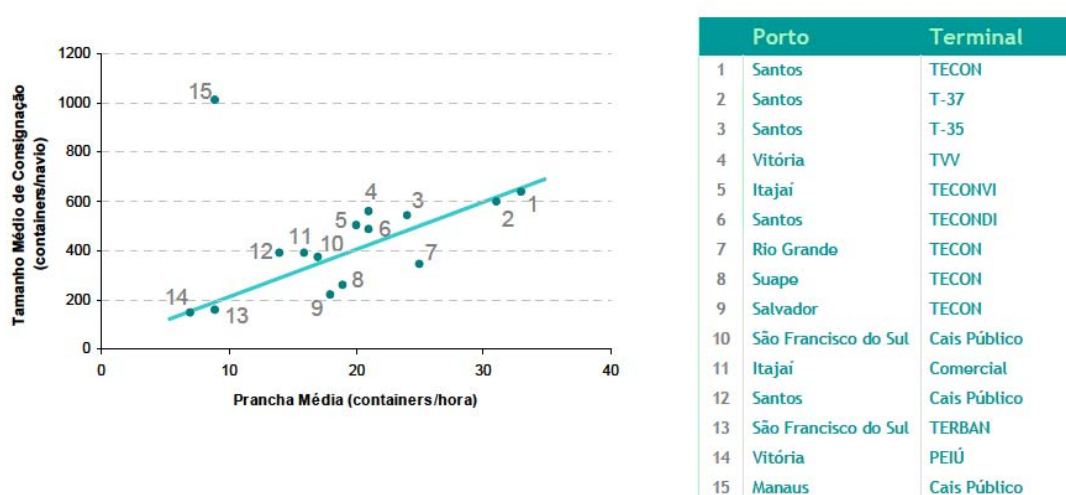
<sup>45</sup> Tradução de WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, pág. 267

<sup>46</sup> Dados até outubro

Modernização e Ampliação da Estrutura Portuária). Aparentemente, o principal entrave à movimentação eficiente da carga é atribuído ao acesso terrestre.

Por fim, o tamanho de consignação é a medida da quantidade média de carga transportada por navio. Quanto maior a consignação, mais as economias de escala estão sendo exploradas. Apesar da estatística não ser ruim no TECON de Santos (639 contêineres/navio), é praticamente 1/3 da estatística do porto de Hamburgo (1865 contêineres/navio). É importante notar que os portos que movimentam mais carga são também os mais velozes, o que corrobora a idéia de que terminais mais eficientes atraem mais carga, ganhando escala e produtividade. Isto está ilustrado no gráfico abaixo.

**Gráfico 4 – Tamanho Médio de Consignação e Prancha Média - Contêineres**

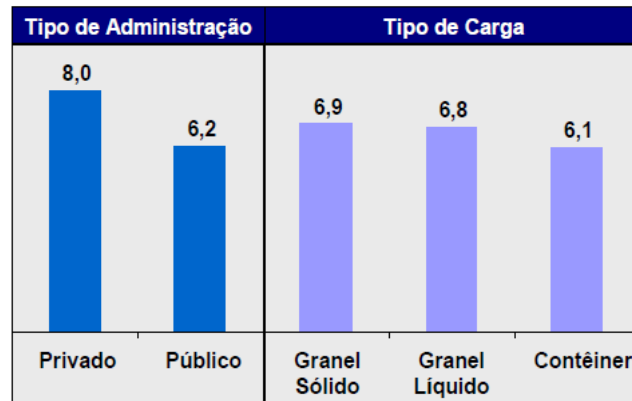


Fonte: ANTAQ - Dados referentes a 2006, acessado em Setembro 2007; Análises CEL/COPPEAD.

Nota: Linha de tendência traçada sem considerar Cais Público de Manaus

Apesar de todos estes indicadores, vários portos brasileiros, principalmente os privados, são considerados eficientes mesmo a nível internacional (ver gráfico abaixo). Muito desta eficiência é resultado das regras mais flexíveis, já que não estão na área do porto organizado.

**Gráfico 5 – Avaliação dos Portos Brasileiros na Percepção das Empresas Industriais Exportadoras (nota 0 a 10)**



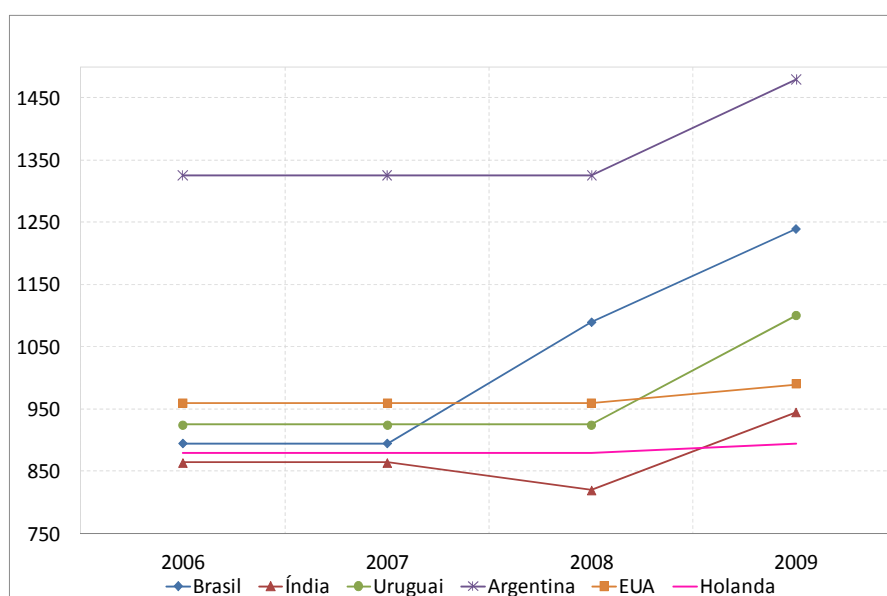
Fonte: Pesquisa CEL/COPPEAD 2007

#### 4. Burocracia

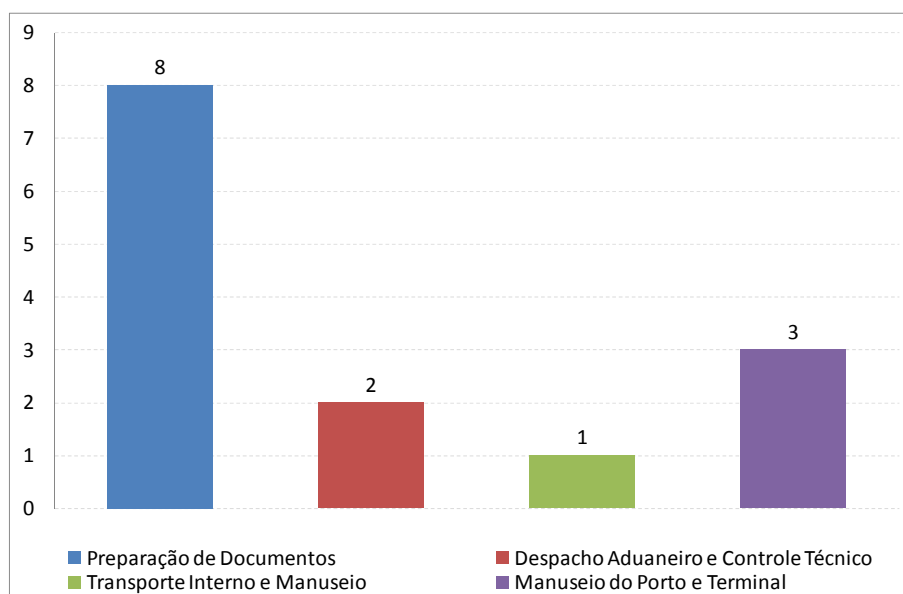
A burocracia é a principal preocupação dos exportadores, segundo a Pesquisa Aquaviária de 2006, em que 76.7% dos entrevistados apontaram o problema como grave ou muito grave.

Nos anos cobertos pelo estudo Doing Business do Banco Mundial, o custo de exportação por contêiner no Brasil cresceu em todos os anos, fazendo com que o país, em 2009, ocupe o 103º lugar no ranking mundial, enquanto a Finlândia ocupa o 4º, o Peru o 50º e os E.U.A. o 65º.

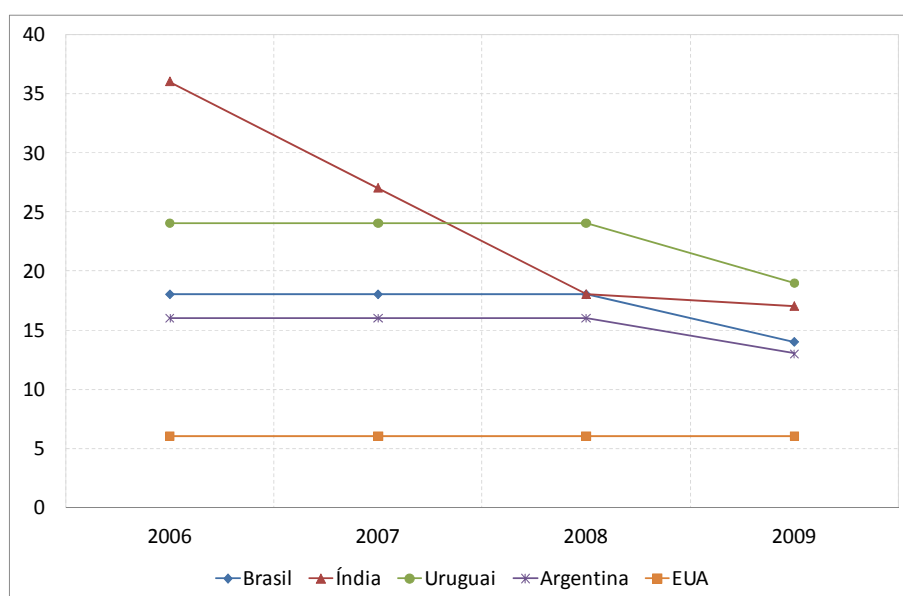
**Gráfico 6 – Custo de Exportação por Contêiner (em dias)**



O tempo para exportação, por outro lado, vem melhorando e, em 2009, o Brasil está em 46º no ranking, com 14 dias, assim divididos:

**Gráfico 7 – Tempo para Exportação no Brasil (em dias)**

Os E.U.A., apesar da preocupação com a segurança, estão em 6º lugar. Dos 6 dias gastos por eles, apenas 2 são usados na preparação de documentos e 2 na alfândega. No Brasil a demora advém da desorganização e das greves, gerando custos de estoques, além do custo de oportunidade dos exportadores. Abaixo está um gráfico de comparação com outros países da evolução do tempo de exportação desde 2006.

**Gráfico 8 - Tempo para Exportação (em dias)**

O fato de os órgãos fiscalizadores trabalharem em horários e lugares desconhecidos aliado ao de que a maior parte dos procedimentos burocráticos são, ainda hoje, manuais dificulta a integração da burocracia. A revisão de procedimentos, com o desenvolvimento de sistemas de informação para a troca de dados, é fundamental para a melhora da competitividade dos portos brasileiros.

## 5. Vantagens e Desvantagens dos Terminais Privativos

A área do porto organizado, mais do que uma simples definição legal, acarreta diversos tipos de restrições às operações portuárias que ocorrem em seu interior. Esta seção tem como objetivo mostrar as principais vantagens e desvantagens dos terminais de uso público e dos terminais privativos de uso misto e apresentar algumas propostas para solucionar os problemas.<sup>47</sup>

### 5.1 – Trabalhistas

A área do porto organizado está sujeita ao OGMO (Órgão Gestor de Mão-de-obra), criado pela Lei dos Portos em 1993 com a finalidade de administrar a mão-de-obra avulsa do porto. Quando de sua criação, a idéia era quebrar o monopólio da estiva para fazer a escalação de trabalhadores avulsos – importantes para os períodos de sazonalidade – dentro de um mix de empregados já conhecidos e treinados. Hoje em dia, este órgão resulta na inflexibilidade da oferta de trabalho nos portos, por restringir os regimes trabalhistas, acordos coletivos e a liberdade de entrada e saída, reduzindo a produtividade.<sup>48</sup> A lei determina que a “*contratação de trabalhadores portuários de estiva, conferência de carga, conserto de carga e vigilância de embarcações com vínculo empregatício a prazo indeterminado será feita, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados*”<sup>49</sup>, acabando por criar um monopólio dos sindicatos de trabalhadores avulsos. A motivação dos trabalhadores é baixa e o absenteísmo alto. Não há, geralmente, planos de carreira para os empregados, que nem sempre são promovidos de forma meritocrática.<sup>50</sup> Isto torna urgente o desenvolvimento de uma política de recursos humanos mais eficiente.

Outro problema desta natureza associado aos portos públicos são os passivos trabalhistas com que as Companhias Docas se defrontam, o que limita muitos dos investimentos com recursos da União disponibilizados para a Autoridade Portuária pela necessidade de honrar as dívidas, que chegam a somar mais de R\$1.2 bilhões. Duas propostas para resolver este problema estão sendo discutidas no governo. Uma é a União assumir todas as dívidas. A outra seria a criação de uma nova empresa

---

<sup>47</sup> A maior parte das propostas foram retiradas do estudo do CEL/COPPEAD, do estudo da CNI sobre Reforma Portuária e do Port Reform Toolkit do Banco Mundial.

<sup>48</sup> CASTRO, N. Os Desafios da Regulação do Setor de Transportes no Brasil, pág. 18

<sup>49</sup> Lei 8.630/93, Art. 26, Parágrafo único

<sup>50</sup> CNI. Reforma Portuária: o que falta fazer, pág. 37



responsável pelos investimentos no porto, para que o dinheiro não fosse bloqueado pelas demandas judiciais quando passasse pelas contas das Companhias Docas.<sup>51</sup>

Segundo o estudo do CEL/COPPEAD, as notas atribuídas ao OGMO pelas indústrias exportadoras, pelos armadores e agentes marítimos e pelos terminais foram respectivamente 5.8, 5.7 e 5.5, enquanto a média das autoridades portuárias foi 7.1, numa escala de zero a dez. Chamam a atenção tanto a péssima avaliação dos usuários quanto a diferença gritante de percepção entre usuários e gestores do serviço.

Dado tudo o que foi dito, é importante que o governo adeque a oferta à demanda por trabalho: no porto de Santos, por exemplo, há cerca de 8000 avulsos quando 3000 seriam suficientes. Estuda-se que o excesso de contingente possa migrar para atividades na retroárea, de forma a melhorar os serviços e a não causar prejuízos aos trabalhadores do OGMO<sup>52</sup> e que os trabalhadores que preencherem os requisitos legais possam se aposentar.

Adicionalmente, o treinamento de pessoal requer ação imediata, já que a modernização e os investimentos em equipamento no setor têm deslocado a demanda por mão-de-obra do setor primário para os setores secundário e terciário no porto e esta qualificação permitiria não só operações de movimentação mais sofisticadas, mas também a agregação de valor às mercadorias.<sup>53</sup> Outra proposta é a unificação dos serviços de estiva e capatazia, já que a sua separação muitas vezes causa problemas de responsabilidade pela carga.

As greves dos órgãos fiscalizadores também são fonte de constante preocupação. Em 2006, estas somaram 136 dias de paralisação considerando movimentos nacionais em que um ou mais órgãos estiveram em greve. Levando em consideração também os movimentos regionais, este número cresce para 156 dias.<sup>54</sup>

Embora, pela lei, os terminais privativos não precisem contratar trabalhadores do OGMO, eles também se defrontam com problemas trabalhistas, como invasões, por exemplo, o que evidencia a relutância dos sindicatos em deixar a proteção do governo. Fossem eles eficientes, não haveria este problema.

---

<sup>51</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 92

<sup>52</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 92

<sup>53</sup> RODRIGUES, J. União estuda novo modelo de gestão para portos. Valor Econômico, 2 ago. 2007

<sup>54</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 65

## 5.2 – Administrativas

A Lei dos Portos instituiu, em 1993, que a administração do porto ficaria dividida entre a Autoridade Portuária e o Conselho de Autoridade Portuária, ambos com funções reguladoras. Esta ambigüidade acabou resultando em uma superposição de atribuições, além de limitar a atuação da própria ANTAQ, que foi criada somente em 2001.

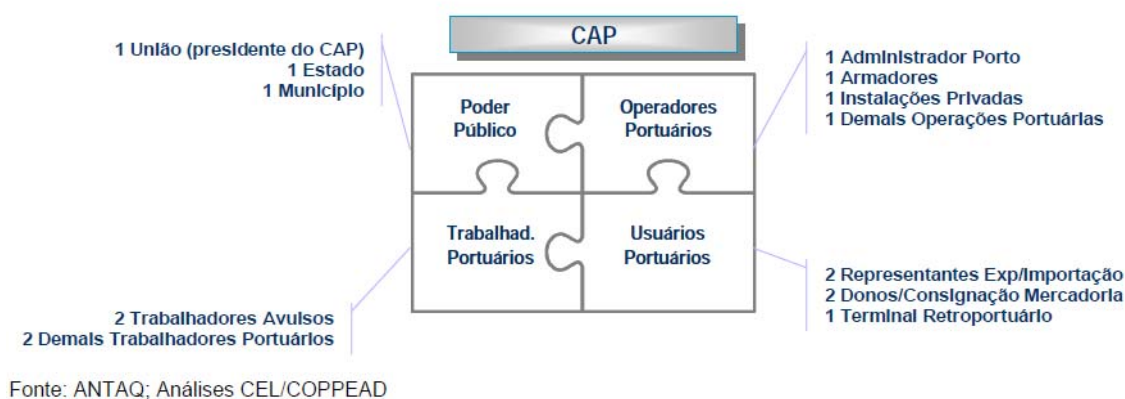
Compete aos Conselhos de Autoridade Portuárias (CAPs), entre outras funções, “*IV - promover a racionalização e a otimização do uso das instalações portuárias*”, “*V - fomentar a ação industrial e comercial do porto*”, “*XII - assegurar o cumprimento das normas de proteção ao meio ambiente*” e “*§ 2º(...)*estabelecer normas visando o aumento da produtividade e a redução dos custos das operações portuárias”. Está também em suas mãos a instituição de Centros de Treinamento de pessoal para o exercício de funções específicas das operações portuárias.<sup>55</sup> O CAP deve ser não só o catalisador do desenvolvimento interno dos serviços, mas também da coordenação e articulação externa, para ampliar e melhorar cadeias logísticas e a intermodalidade dos transportes.<sup>56</sup>

Este conselho é um órgão deliberativo, consultivo e normativo composto por representantes do poder público, dos operadores portuários, da classe dos trabalhadores e dos usuários dos serviços, sendo estes indicados pelos órgãos relacionados a cada representante. Cada bloco tem direito a um voto e o representante do Governo Federal que é o presidente do conselho fica sediado em Brasília, longe da realidade do porto, e tem voto de qualidade.

---

<sup>55</sup> Lei 8.630/93, Art. 32

<sup>56</sup> CNI. Reforma Portuária: o que falta fazer, pág. 22

**Gráfico 9 – Conselho de Administração Portuária**

Embora o modelo, também utilizado em alguns portos estrangeiros, seja considerado bom, algumas distorções quando da sua implementação no Brasil não permitiram que sua atuação fosse eficiente. Na Europa, o presidente do Conselho costuma ser o prefeito – e não um representante da União –, que está plenamente interessado no bom funcionamento do porto. A regionalização dos portos é, inclusive, uma das propostas para melhorar a administração, contribuindo, também, para ela o fato de que os governos locais têm mostrado mais agilidade para lidar com PPPs (Parcerias Público-Privadas). Entretanto, a regionalização não ataca o problema das indicações políticas e poderia causar maior instabilidade jurídica, por serem as legislações municipais e estaduais mais facilmente alteráveis. Dado que, ao redor do mundo, há portos públicos federais, estaduais e municipais eficientes, a escolha de especialistas para gerir os portos parece ser um fator mais importante.<sup>57</sup>

No estudo conduzido pelo CEL/COPPEAD, as indústrias exportadoras, companhias de navegação e terminais aplicam aos CAPs, respectivamente, as notas 6.1, 4.8 e 5.2, enquanto na auto-avaliação das autoridades a nota atribuída foi 7.9. Mais de 3/4 dos terminais avaliaram que o CAP não consegue conciliar os interesses de todos os envolvidos. É possível que este tipo de divergência contribua para uma priorização equivocada dos problemas, dificultando a resolução das questões que os usuários julgam importantes.

Em tese, o CAP deveria dar ordens para a Autoridade Portuária, mas, dado que ele não tem poder de multa, nada acontece se a AP não acatar a decisão. Por mais

<sup>57</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 90

necessárias e importantes que sejam suas funções, na prática, elas acabam se limitando quase que exclusivamente à homologação de tarifas. Por não ser uma função remunerada, há uma falta de interesse generalizada dos conselheiros e muitas das indicações são políticas, podendo inclusive haver troca de nomeação de acordo com mudanças partidárias. Isto pode levar a conflitos de interesse entre os membros do conselho e até mesmo com os interesses dos usuários, operadores e trabalhadores do porto, com ampla possibilidade de colocação de interesses pessoais acima dos interesses públicos.<sup>58</sup> É possível, por exemplo, que o resultado seja um desestímulo à concorrência e, na maior parte das vezes, os responsáveis não incorrem em nenhum tipo de penalidade. Além disso, não há requisito de notório conhecimento técnico para exercício da função, o que revela a urgência de reformas para profissionalizar os gestores portuários. Outra forma de minimizar este problema seria o fortalecimento dos outros blocos que não o do poder público, com a redução da hierarquia e a descentralização do processo decisório.

Dada a já conhecida ineficiência associada à administração pública, o fato de que os portos privados vêm mostrando melhor desempenho e tendo em vista que a lei o permite, as Administrações dos Portos devem ser passadas para o setor privado, tirando o Estado de todas as atividades que podem ser exercidas por agentes privados. “*Onde o setor privado pode estar, o Estado não deve ficar*”<sup>59</sup>. Isto instituiria uma administração baseada na performance e disciplinada pelo mercado. Entretanto, a ANTAQ foi criada depois da privatização dos portos, o que demonstra o descaso do governo em criar agências reguladoras fortes. Caso este modelo fosse instituído em todo o sistema portuário, este descaso com a regulação poderia ameaçar o seu bom funcionamento.

Ao redor do mundo, os portos estão sendo considerados, cada vez mais, empresas que têm um fim em si mesmas. Sendo assim, devem operar comercialmente e buscar o lucro, sujeitas a orçamentos e planos de investimento.<sup>60</sup> É necessário que os CAPs sejam capazes de reagir às demandas do porto, com autonomia financeira e empresarial para cumprir funções de regulação no *Landlord Port*. É possível que

---

<sup>58</sup> CASTRO, Newton de. Os Desafios da Regulação do Setor de Transportes no Brasil, pág. 11

<sup>59</sup> Marco Alves, vice-presidente do IBS, em entrevista para o Valor Econômico em 19 dez. 2007 (Empresários queem privatização dos Portos)

<sup>60</sup> Na edição do Valor Econômico de 5 de junho de 2008, Sérgio Aquino, secretário Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos, coloca: “*Se temos problemas com a administração dos portos públicos, precisamos, sim, apoiar firmemente as iniciativas da Secretaria de Portos da Presidência da República quanto à profissionalização de seus corpos diretivos e à necessidade de redução dos embaraços burocráticos. Foi gerando administrações eficientes e procedimentos ágeis que os principais portos do mundo responderam às necessidades de seus países*”.

ganhos sejam auferidos com a fusão da Administração do Porto e do CAP em uma única instituição, assim como com a sua privatização.<sup>61</sup>

Hoje a Secretária Especial de Portos diz estar buscando uma gestão mais transparente e objetiva, com a implementação de metas e acompanhamento de resultados pela via digital.<sup>62</sup> Desta forma, cada administração teria de ser auto-sustentável e superavitária. Mas, dado que a SEP tem vários cargos comissionados, é possível que ocorra o mesmo problemas de influência político-partidária dos CAPs.

### **5.3 – Burocráticas**

Como já visto na seção anterior, a burocracia é um mal que atinge tanto os portos privados quanto os portos públicos. Entretanto, no que tange ao direito de construção e exploração da instalação portuária, há diferenças. Enquanto a autorização para a construção e exploração de terminal de uso privativo é feita via contratos de adesão de 25 anos, renováveis por mais 25, os terminais de uso público têm de passar por longas licitações, que precisam ser aprovadas pelas Companhias Docas e pela ANTAQ, podendo, ainda assim, ser suspensas pelo Tribunal de Contas da União. Segundo a Comissão Portos, este processo demora, em média, de 30 a 36 meses.

Além disso, todos os projetos têm de ser submetidos ao crivo de diversos níveis de governo, com a apresentação de estudos que garantam a sua viabilidade econômico-financeira, técnica e ambiental, o que produz duplicidade e lentidão nos processos decisórios.

### **5.4 – Investimentos**

As áreas arrendadas nos portos organizados são incorporadas ao patrimônio do porto no final do contrato de concessão e todos os investimentos ali realizados são revertidos à União, como prevê o Art. 4º, §6º da Lei dos Portos. Por outro lado, o investidor do terminal de uso privativo (misto) nunca perderá o controle sobre os seus bens.

Entretanto, é importante frisar que o fluxo de caixa dos arrendatários nos portos organizados pode ser positivo desde o primeiro momento, uma vez que a infra-estrutura

---

<sup>61</sup> CASTRO, Newton de. Os Desafios da Regulação do Setor de Transportes no Brasil, págs. 11e 12

<sup>62</sup> RODRIGUES, J. União estuda novo modelo de gestão para portos. Valor Econômico, 2 ago. 2007

já está construída. Os investidores privados, em contrapartida, têm um fluxo negativo por mais ou menos 8 anos. O julgamento de se há concorrência desleal acaba tendo de ser feito caso a caso.

### **5.5 – Resumo**

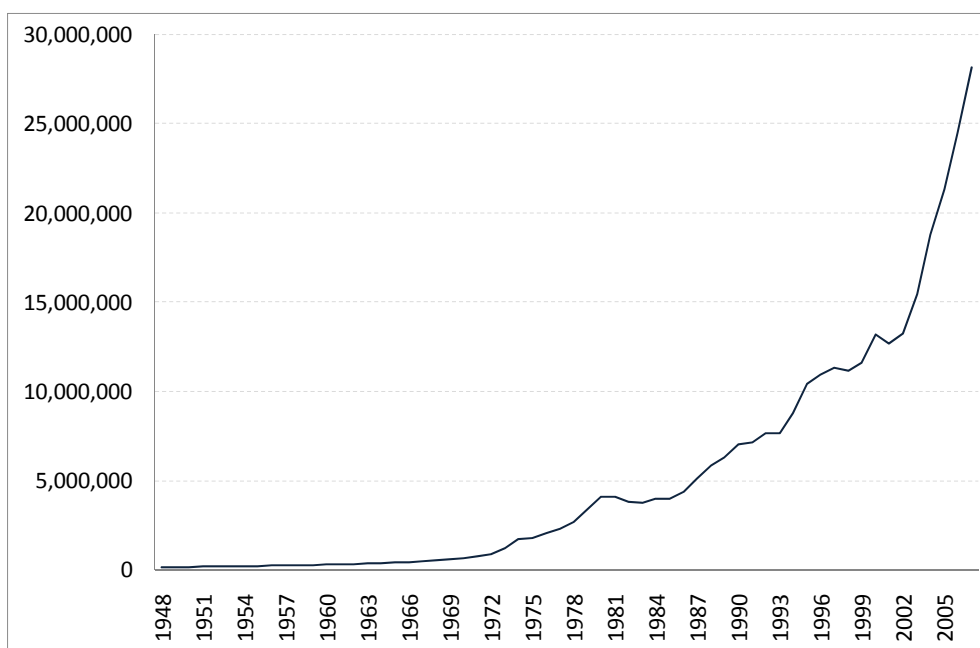
Todas estas desvantagens dos portos públicos em relação aos portos privados acabam por aumentar os custos dos primeiros, mas isto não necessariamente torna os segundos mais competitivos, dado que estes estão sujeitos a pré-condições diferentes, como o horizonte de retorno do capital investido.

De qualquer forma, observando que tarifas mais competitivas são alcançáveis de forma sustentável e com respeito a algumas regras básicas, o governo deveria se esforçar para estender ao máximo a relativa independência regulatória dos terminais privados aos terminais de uso público. Isto pode ser alcançado, entre outros meios, quebrando o monopólio do sindicato dos trabalhadores avulsos, integrando as atividades de estiva e capatazia, profissionalizando e despolitizando os CAPs, afastando a administração portuária da operação, fomentando a privatização da administração e diminuindo a burocracia.

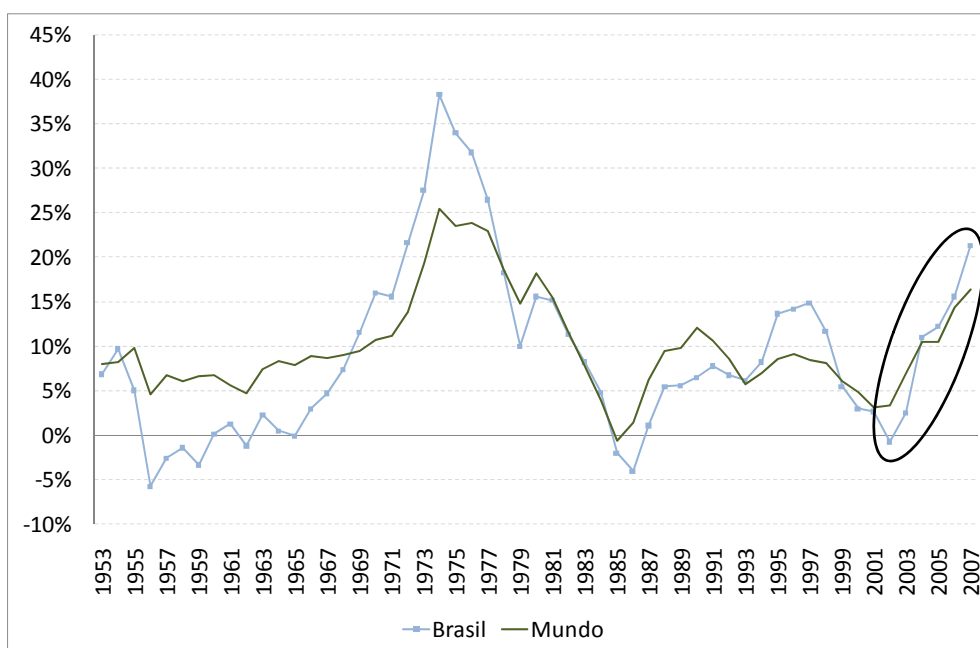
## 6. Importância de Reformas

Acompanhando o crescimento do comércio mundial, o Brasil, recentemente, teve um crescimento importante de seu comércio de mercadorias (exportações + importações).

**Gráfico 10 – Comércio Mundial (Valor em US\$)**

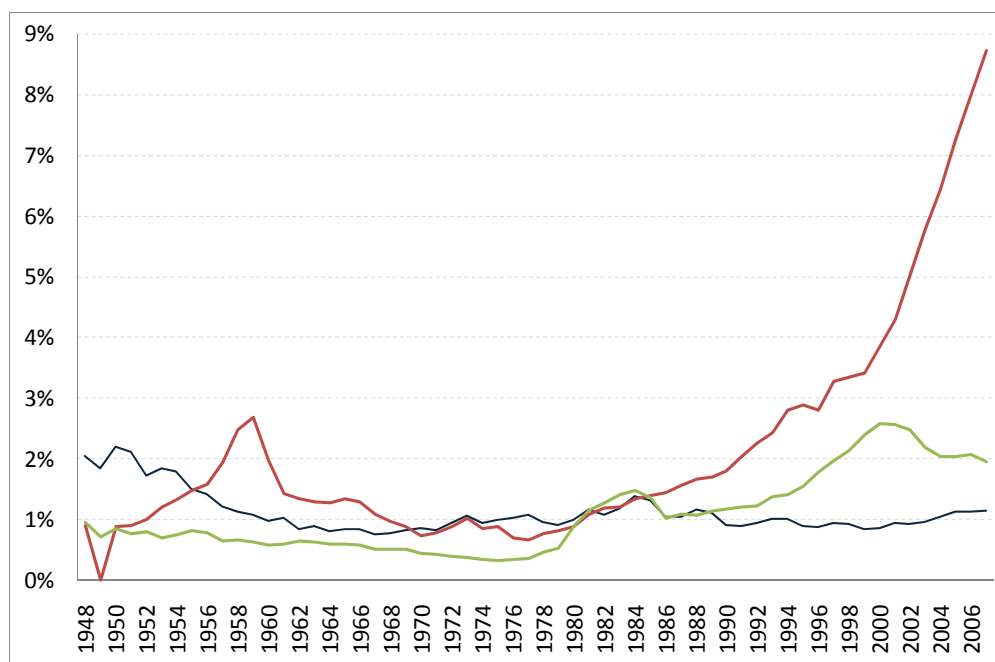


**Gráfico 11 – Crescimento do Comércio (média de 5 anos do YoY%)**



Apesar disso, a participação das exportações brasileiras no comércio mundial continua pequena (1.2%), evidenciando o potencial de crescimento do comércio exterior do país. O México já tem maior participação há praticamente duas décadas e a China incomparavelmente mais, com quase 10%.<sup>63</sup>

**Gráfico 12 – Participação nas Exportações Mundiais**



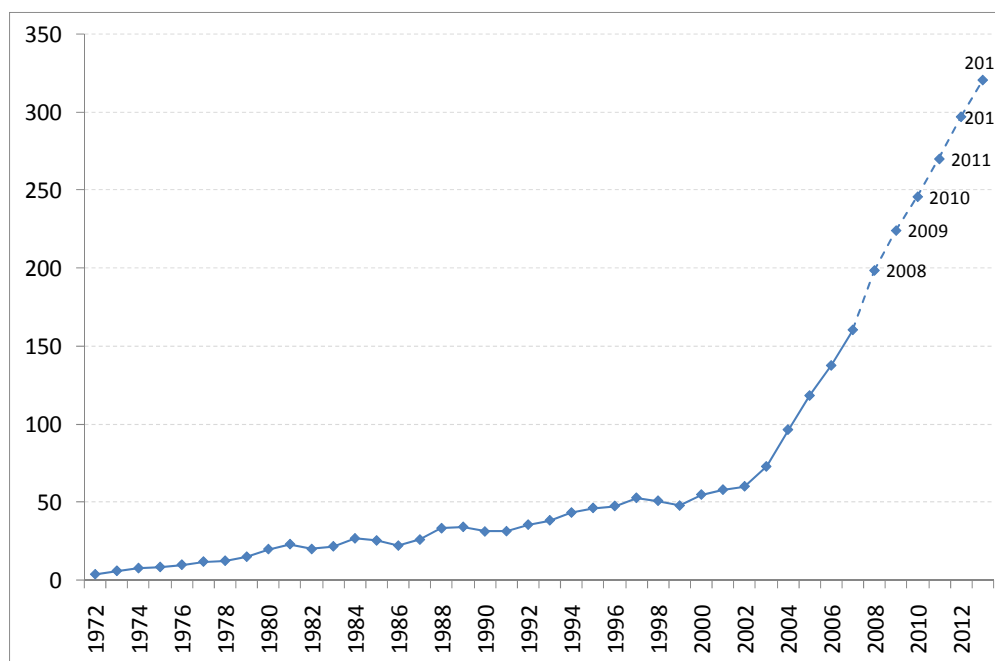
Além disso, a razão exportações/PIB veio aumentando nos últimos anos e as projeções indicam mais crescimento adiante. O modal marítimo foi responsável por 96% desta movimentação em 2006<sup>64</sup> e, para sustentar a expansão prevista, há estimativas (pré-crise) de que será necessário dobrar a capacidade portuária até 2013, o que está em linha com as projeções do IPEA (pré-crise) para as exportações. Contudo, um porto leva, em média, 8 anos para ser construído.<sup>65</sup>

<sup>63</sup> Dados da OMC.

<sup>64</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 10

<sup>65</sup> RITTNER, D. Decreto define sistema de concessão para portos privados. Valor Econômico, 16 ago. 2007



**Gráfico 13 – Exportações Brasileiras em US\$ (projeção IPEA)**

O comércio internacional é um importante motor do crescimento econômico, uma vez que o acesso a um maior número de consumidores permite a especialização, a exploração de economias de escala, fomenta a competição e encoraja a inovação e a produtividade, melhorando, ainda, as escolhas de consumidores e produtores. Na carga containerizada, a navegação de longo curso respondeu, em 2007, por 89.2% do total, enquanto a estatística de 2008, até outubro, estava em 93.4%.<sup>66</sup>

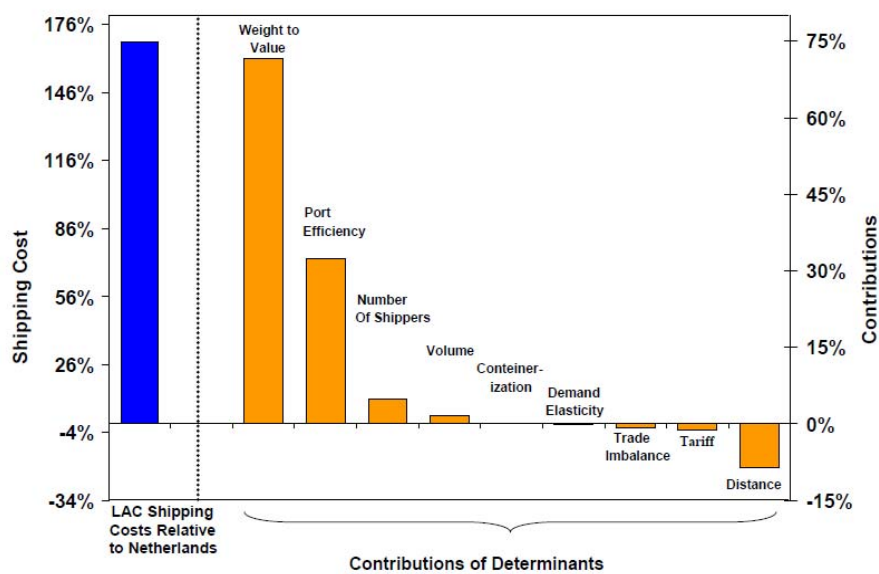
Mercados mais integrados beneficiam os parceiros comerciais por causa da melhor alocação de recursos. Um estudo conduzido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2008 quantificou estes benefícios. Os gráficos abaixo foram retirados diretamente do estudo.

A comparação do custo de um frete da Holanda para os E.U.A. com o custo de um frete originado na América Latina/Caribe revelou ser este mais de 70% mais alto do que aquele. Embora a alta razão peso/valor, típica das commodities, explique boa parte da diferença, a eficiência dos portos é responsável por 30% do valor. Pode-se ver que a proximidade da América Latina aos grandes mercados consumidores contribui

<sup>66</sup> Dados da ANTAQ para os portos de Belém, Fortaleza, Imbituba, Itajaí, Manaus, Natal, Porto Velho, Rio Grande, Santos, São Francisco do Sul, Suape, Cabedelo, Macapá, Pelotas, Porto Alegre, Recife, São Sebastião.

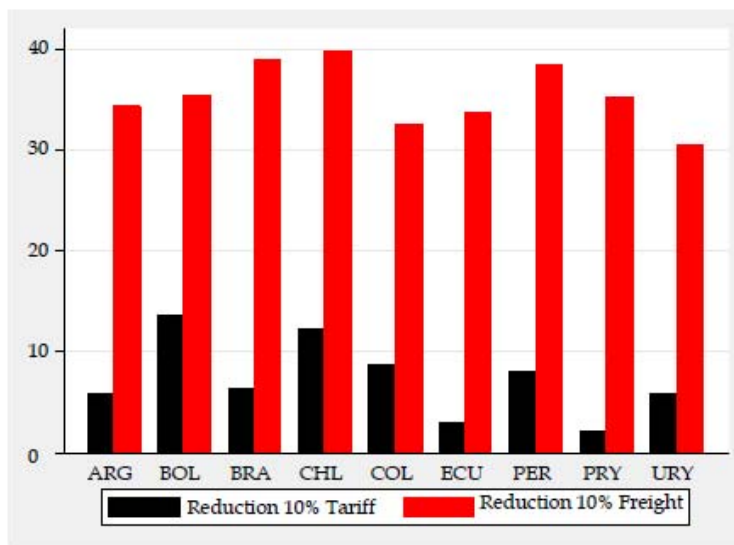
negativamente para o custo do frete, mas a ineficiência dos portos, na média, mais do que compensa esta vantagem.

**Gráfico 14 – Decomposição da Diferença no Preço do Frete da América Latina e da Holanda para os E.U.A. (Exportações de 2000-2005)**



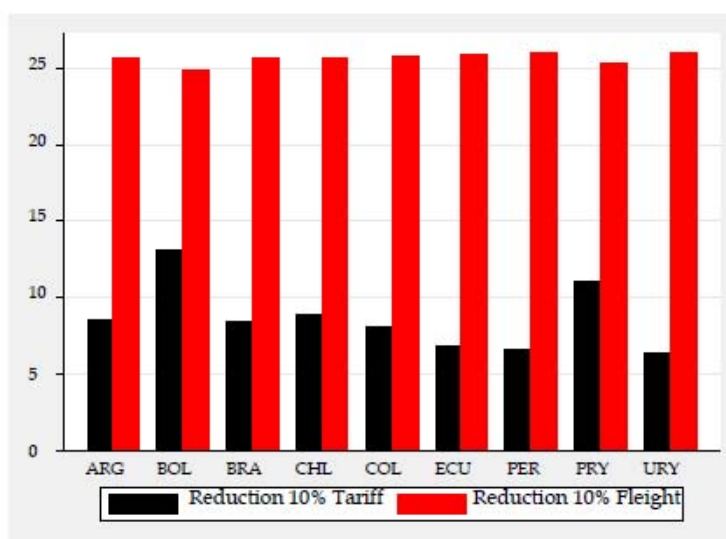
Numa análise de como uma redução de 10% nas tarifas e nos custos de transporte, *ceteris paribus*, afetaria o volume exportado, os resultados são bastante surpreendentes: enquanto a diminuição das tarifas aumentaria as exportações em cerca de 5%, no Brasil, o custo de transporte teria um efeito de quase 40%.

**Gráfico 15 – Aumento do Volume de Exportações em Resposta a Reduções nos Custos de Transporte e nas Tarifas**



A diversificação dos produtos exportados segue a mesma linha. Uma redução de tarifas aumentaria o número de produtos em menos de 10%, ao passo que um frete 10% mais barato resultaria em mais de 25% de diversificação.

**Gráfico 16 – Aumento da Diversificação das Exportações em Resposta a Reduções nos Custos de Transporte e nas Tarifas**



## 7. O Que Está Sendo Feito<sup>67</sup>

Nos últimos anos, aumentou bastante a preocupação do governo com o problema dos gargalos logísticos do país e, em especial, dos portos.

O Reporto foi criado em dezembro de 2004 e, apesar de seu fim ter sido estipulado para 31/12/2005, desde então foi prorrogado duas vezes e, agora, valerá até 2011. É considerado de extrema importância para o investimento em máquinas e equipamentos e estima-se que ele reduza em 10% o custo de aquisição de bens nacionais e em 25% o custo de aquisição de bens importados sem similares nacionais.<sup>68</sup>

Do ponto-de-vista regulatório, o decreto nº 6620, assinado pelo presidente Lula em 29 de outubro de 2008, definiu alguns pontos importantes. A mudança mais esperada pelos investidores privados era a retirada do obstáculo de carga própria suficiente para justificar todo o investimento no porto, obstáculo este que foi introduzido na resolução 517/05 da ANTAQ, indo além do que a lei 8.360/93 tinha estipulado. Como já frisado anteriormente, isto não aconteceu. Não só foi mantida a restrição de que a carga própria deve justificar por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária, como foi incluída a restrição de que a carga de terceiros deve ser da mesma natureza que a carga própria.

A Associação Brasileira de Terminais de Contêineres de Uso Público (ABRATEC), levou ao Supremo Tribunal Federal uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF)<sup>69</sup> contestando a criação dos terminais de uso privativo misto, para movimentação de carga própria e de terceiros, pela Lei 8.630/93. O argumento é que a movimentação de carga de terceiros é um serviço público e, como tal, deve ser licitado. Alegam, também, que a existência deste tipo de terminal “*põe em risco a soberania nacional, ao permitir que, ao longo do tempo, os serviços portuários brasileiros passem a ser integralmente controlados por um pequeno grupo de investidores internacionais, submetidos a regime de direito privado e sem qualquer controle estatal brasileiro*”. (grifos originais)

Há, ainda, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn)<sup>70</sup> movida em 1993 pelos trabalhadores portuários, PSB, PCB e PDT, visando suspender a eficácia do

---

<sup>67</sup> Boa parte das informações contidas nesta seção foi extraída de material da imprensa mencionado na bibliografia.

<sup>68</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 42

<sup>69</sup> ADPF 139

<sup>70</sup> ADIn 929

OGMO e dos artigos da Lei 8.630/93 que revogaram normas anteriores. Entre outras inconstitucionalidades apontadas no decorrer do texto, está:

*“Os autores do projeto, pela voz do Presidente da República, pretendiam privatizar a qualquer custo os portos brasileiros, simulando desconhecer os que se estabelecia, pela primeira vez em nossas Constituições, no art. 21, XII, ‘f’, da Carta Magna de 1988:*

*‘Art. 21 – Compete à União:*

*...*

*XII – explorar diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:*

*...*

*f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;”*

Pelo fato de o STF ter considerado a ADPF 139 e a ADIn 929 ações conexas, elas serão julgadas em conjunto.

A ANTAQ tinha a intenção de atacar a burocracia, diminuindo o número de documentos necessários para a obtenção de autorizações para a construção de novos terminais, mas esta idéia não foi adiante.<sup>71</sup>

Na tentativa de acalmar os investidores e minimizar os efeitos do novo marco regulatório, a Secretaria deixou claro que o que já foi autorizado não será mudado, embora os atuais concessionários de terminais de uso público defendam uma mudança de regime jurídico dos terminais privativos de uso misto que já têm autorização mediante um Termo de Ajustamento de Conduta ou via licitação de suas áreas. Outro caminho seria simplesmente trabalhar com carga própria de forma prioritária, de acordo com o Decreto nº 6.620. Entretanto, não é plausível acreditar que as novas regras não se apliquem aos terminais já autorizados, pois certamente eles terão problemas quando forem fazer qualquer tipo de ampliação ou mudança.

O plano geral de outorgas será revisto bianualmente e tem como diretriz principal otimizar a estrutura portuária nacional, aumentando a oferta de serviços, tanto pela expansão de portos já existentes quanto pela construção de novos portos, e

---

<sup>71</sup> O jornal Valor Econômico noticiou em 2 de agosto de 2007 que: *“Um novo modelo de gestão portuária, com metas previamente estabelecidas e compromisso de resultados superavitários para cada porto, está sendo preparado pelo Governo Federal (...) o objetivo é dar maior autonomia às autoridades portuárias, hoje presas em uma teia de obrigações burocráticas e envoltas em diversidade de comandos, horários de funcionamento desencontrados, desvio de recursos para fins não vinculados às tarifas originais e questões ambientais que se arrastam por anos.”*

buscando a integração entre os modais de transporte.<sup>72</sup> O governo deve apresentá-lo em até 180 dias a partir da assinatura do decreto. Fica a dúvida acerca do motivo pelo qual o governo acredita que pode escolher a localização dos portos melhor do que o setor privado, dadas as já bastante comentadas ineficiências associadas ao setor público.

Também está prevista a prática de “preços módicos”<sup>73</sup> por parte dos arrendatários e operadores portuários, assim como a publicidade das tarifas, com o intuito de fomentar a transparência.<sup>74</sup>

O secretário especial de portos garantiu que só os projetos que já foram apresentados à SEP e podem ser enquadrados no novo modelo prevêm investimentos de R\$ 19 bilhões. Contudo, a grande maioria dos investimentos previstos em terminais privativos de uso misto será revista e não só por causa da crise internacional, pois a duração do marco regulatório ultrapassará em muito a duração desta crise.

A questão da dragagem dos portos é outra que está em pauta. Em geral, os portos brasileiros não são muito profundos, o que dificulta a atração de navios maiores. A dragagem, além de cara, precisa de licenciamento ambiental, relacionado principalmente, ao local de depósito dos sedimentos retirados, o que dificulta os avanços nesta área. Visando a resolução deste problema, foi criado o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, com contratos mais longos e conjuntos com a manutenção de metas de profundidade a serem mantidas, em vez da vinculação a uma certa quantidade de sedimento. Adicionalmente, em 2007 o governo federal autorizou que empresas estrangeiras participassem das licitações e as dragagens foram incluídas no PAC, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 1 bilhão até 2010.<sup>75</sup>

Na busca por maior concorrência nos serviços de praticagem, a Secretaria pretende fazer com que as companhias Docas os ofereçam. A Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP) defende que os terminais privativos também tenham o direito de fazê-lo. A quebra de monopólio de outros serviços portuários também está sendo estudada.

Para atacar o problema do acesso ferroviário, tanto as concessionárias quanto o Governo Federal, através do PAC, prevêm importantes investimentos em ferrovias até

---

<sup>72</sup> Decreto nº 6620/08, Art. 44

<sup>73</sup> Decreto nº 6620/08, Art. 5º

<sup>74</sup> Art.3º “Parágrafo único. As tarifas praticadas, inclusive dos serviços de natureza operacional e dos serviços denominados acessórios, deverão ser de conhecimento público e de fácil acesso.”

<sup>75</sup> CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, pág. 13

2010, entre eles o Ferroanel de São Paulo e o contorno ferroviário em São Francisco do Sul.

Com o intuito de diminuir o compartilhamento de berços nos portos e permitir o embarque e desembarque de uma maior quantidade de navios simultaneamente, a pesquisa CEL/COPPEAD mostra que 35% dos terminais consultados têm a intenção de aumentar em 21%, na média, o número de berços até 2010.

Indo contra toda esta modernização, a SEP separou os portos marítimos dos portos fluviais e dos outros modais de transporte, que permanecem sob a competência do Ministério de Transportes, contribuindo ainda mais para a pouca integração logística no país.

## 8. Conclusão

Segundo o estudo “Reforma Portuária: o que falta fazer” publicado pela CNI em 2007, o processo de globalização e internacionalização das empresas *“fez crescer a pressão por redução de custos e as exigências em termos de rapidez e confiabilidade no deslocamento de cargas, dando origem a aumento da dimensão das embarcações, melhoria na rotação das cargas e navios e integração do transporte em cadeias logísticas compreendendo diversos modais”*.<sup>76</sup>

No Brasil, as exigências aumentaram, mas pouco foi feito para atendê-las. O serviço, muitas vezes, é caro, lento e ineficiente, a maior parte dos portos não tem calado para receber navios maiores e a integração logística do país sofre com a separação dos órgãos responsáveis pelos diversos modais.

Pelo que foi apresentado neste trabalho, é possível depreender que, de fato, os portos públicos apresentam muitas ineficiências, mas colocar obstáculos à iniciativa privada não resolve este problema. Isto seria a troca de uma ineficiência por outra. Foram apresentadas nas seções anteriores algumas das propostas que estão sendo discutidas para melhorar a competitividade dos terminais públicos.

O nível de competição no setor portuário brasileiro está longe de ser ótimo. As tarifas são consideradas altas (e são mais altas do que as de portos internacionais), os usuários julgam que serviço é ruim, grande parte dos portos é deficitária e os exportadores e importadores não gozam de muitas opções de portos e serviços. Como já dito anteriormente, é preferível o aumento do número de competidores à regulação, como forma de aumentar a competição. E uma regulação muito estrita pode acabar com os incentivos do setor privado de inovar, tirando o propósito da participação da iniciativa privada.<sup>77</sup> A discriminação e a limitação de licenças para construir e operar portos diminuiu a competição, uma vez que a maior parte das empresas não tem escala para superar o obstáculo de carga própria. O contêiner, em si, não é uma carga, mas um acessório de equipamento de transporte de carga.

O formato da privatização, como um todo, não permite a agressividade concorrencial que seria ideal. Ao invés de o governo impedir que novos agentes entrem no mercado, deveria melhorar as condições de operação dos terminais privatizados de uso público. Segundo Wilen Manteli, presidente da ABTP, com este decreto as autoridades *“Perderam a oportunidade de trabalhar na reestruturação das companhias Docas, em*

---

<sup>76</sup> CNI. Reforma Portuária: O que falta fazer. Brasília, 2007, pág.11

<sup>77</sup> WORLD BANK. Port Reform Toolkit – Module 6, pág. 277



*soluções para a mão-de-obra avulsa e na redução da burocracia*”<sup>78</sup>, embora o ministro da SEP tenha dito que trabalharia “*para sanear as contas das Companhias Docas e deixar, para o próximo governo, um projeto de longo prazo visando à abertura de capital de algumas delas*”.<sup>79</sup>

Um dos argumentos a favor do envolvimento dos governos no desenvolvimento do setor portuário são os pólos de crescimento, que gerariam muitas externalidades positivas, encorajando investimentos e justificando, assim, o financiamento direto da infra-estrutura básica. Entretanto, o governo ainda não conseguiu montar um sistema de planejamento de longo prazo para o setor de transportes e vem se atendo, basicamente, a obras emergenciais.<sup>80</sup>

O interesse das empresas privadas na construção de seus próprios portos, para alavancar os seus próprios pólos de crescimento é evidência patente da não-aplicabilidade da teoria de monopólio natural à regulação portuária. Mas o setor público, em demonstração de seu dirigismo, resolveu se encarregar da escolha da localização dos portos via um plano de outorgas, em vez de se articular com a iniciativa privada para permitir que ela investisse com confiança em projetos que, por serem *market-oriented*, seriam eficientes. Esta resposta do governo à falta de planejamento com que sofre o sistema portuário brasileiro não parece resolver o problema.

O que se delineou depois do Decreto nº 6.620 é um monopólio da ABRATEC, que respondeu por cerca de 95% de toda a movimentação de contêineres do país no ano de 2007 e vem tentando de todas as formas evitar a concorrência. Quem perde com isso são os exportadores, os importadores, os próprios consumidores brasileiros, as companhias de navegação, em suma, o Brasil como um todo, que, em termos de regulação e concorrência, regrediu enormemente após 10 anos de privatização.

---

<sup>78</sup> Valor Econômico. Nova política portuária divide empresários do setor, 31 out. 2008

<sup>79</sup> Valor Econômico. Decreto de portos quer atrair projetos de R\$19 bi, 30 out. 2008

<sup>80</sup> CNI. Reforma Portuária: o que falta fazer, pág. 25

## 9. Referências Bibliográficas

- ANTAQ pretende mudar norma ainda neste ano. Valor Econômico, 30 abr. 2008.
- AQUINO, Sérgio. É o fim dos portos públicos?. Valor Econômico, 5 jun. 2008.
- BAIRD, Alfred. Privatization Defined: Is it the Universal Panacea? London, 1999.
- BERGH R.; CAMESASCA P.. European Competition Law and Economics, 2001. Disponível em <http://books.google.com/books?id=yOZUjZpXtBIC&printsec=frontcover&dq=european+competition+law+and+economics>
- BRASIL. ADIn N° 929, de 26 de agosto de 1993. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>
- BRASIL. ADPF N° 139, de 2 de abril de 2008. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>
- BRASIL. Decreto N° 6.620, de 29 de outubro de 2008. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>
- BRASIL. Lei N° 10.233, de 5 de junho de 2001. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>
- BRASIL. Lei n° 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>
- BRASIL. Resolução N° 517-ANTAQ, de 18 de outubro de 2005. Disponível em: <http://www.ANTAQ.gov.br/Portal/resolucoes.asp?TPAssunto=3>
- CABRAL, Luís M. B. Introduction to Industrial Organization, MIT Press, 2000. Cap. 11
- CARLINI, Nelson. Abertura ou fechamento dos portos?. Valor Econômico, 28 mai. 2008.
- CASTRO, Newton de. Os Desafios da Regulação do Setor de Transportes no Brasil. Revista de Administração Pública, 2000.
- CEL/COPPEAD. Análise e Avaliação dos Portos Brasileiros, 2008
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). Reforma Portuária: O que falta fazer. Brasília, 2007. Disponível em: [www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9015D016F8981D0116F8C5BEDA730B](http://www.cni.org.br/portal/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9015D016F8981D0116F8C5BEDA730B)
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (Brasil). Reforma Institucional do Setor de Transportes – Exigência para uma economia de alto crescimento. Brasília, 2006. Disponível em

<http://www.cni.org.br/portal/data/pages/8A9015D218CCF2730118CD162F387912.htm#downloads>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE (CNT). Pesquisa Aquaviária CNT 2006 – Portos Marítimos: Longo Curso e Cabotagem. Brasília, 2006. Disponível em <http://www.cnt.org.br/informacoes/pesquisas/aquaviaria/2006/>

CRISTO, Alessandro. Chega ao Supremo briga por mercado de carga portuária. Valor Econômico, 30 abr. 2008.

DEMSETZ, Harold. Why Regulate Utilities. Journal of Law and Economics, 1968.

GALVÃO, Arnaldo. Empresários querem privatização dos portos. Valor Econômico, 19 dez. 2007.

GÓES, Francisco. Disputa entre Teconvi e Portonave vai parar no STJ. Valor Econômico, 19 jun. 2008.

GÓES, Francisco. Modelo portuário é desafio para o governo. Valor Econômico, 19 jun. 2008.

GÓES, Francisco. Mudanças dividem empresários e podem parar na Justiça. Valor Econômico, 23 jun. 2008.

GÓES, Francisco. Nova política portuária divide empresários do setor. Valor Econômico, 31 out. 2008

GÓES, Francisco. Portonave garante ter carga própria. Valor Econômico, 19 out. 2007.

GÓES, Francisco. Portos privados planejam investir R\$5 bi. Valor Econômico, 18 out. 2007.

GÓES, Francisco. Setor privado exige clareza regulatória. Valor Econômico, 28 jan. 2008.

GÓES, Francisco; DURÃO, Vera Saavedra. Proposta para licitar portos é absurda, diz Eike Bastista. Valor Econômico, 25 jun. 2008

JAMAICA FAIR TRADING COMMISSION. Economic Criteria of the Essential Facility Doctrine. Disponível em <http://www.jftc.com/news&publications/Publications/PDF%20DOCUMENTS/09Economic%20Criteria%20of%20the%20Essential%20facility%20doc.pdf>

LANDIM, Raquel. Estudo do BID sugere reduzir custo de transporte. Valor Econômico, 23 set. 2008.

LAXE, Fernando González. Port Governance: Main Trends. Coruña, 2008.

NETTO, Antonio Delfim. O PAC e os portos. Valor Econômico, 25 mar. 2008.

NETTO, Antonio Delfim. Sem licitação, não. Valor Econômico, 3 jun. 2008.

OCDE. The Essential Facilities Concept, 1996. Disponível em <http://www.oecd.org/dataoecd/34/20/1920021.pdf>

PINHEIRO, Leo. Terminal de uso misto da Portonave causa polêmica. Valor Econômico, 18 out. 2007.

PITOFISKY, R. The Essential Facilities Doctrine Under United States Antitrust Law. US Fair Trading Commission. Disponível em <http://www.ftc.gov/os/comments/intelpropertycomments/pitofskyrobert.pdf>

RITTNER, Daniel. Decreto de Lula eliminará restrições a portos privados. Valor Econômico, 23 jun. 2008.

RITTNER, Daniel. Decreto de portos quer atrair projetos de R\$19 bi. Valor Econômico, 30 out. 2008

RITTNER, Daniel. Decreto define sistema de concessão para portos privados. Valor Econômico, 16 jul. 2008.

RITTNER, Daniel. Governo retira 8 portos do programa de privatização. Valor Econômico, 28 dez. 2007.

RITTNER, Daniel. Governo vai licitar portos sem restrições à operação privada. Valor Econômico, 23 jun. 2008.

RITTNER, Daniel. Governo vai propor concessões por 25 anos. Valor Econômico, 25 jun. 2008.

RITTNER, Daniel. Licitação de portos deverá ser por outorga. Valor Econômico, 31 jul. 2008.

RODRIGUES, José. Projeto de Eike acirra disputa com Santos. Valor Econômico, 7 abr. 2008.

RODRIGUES, José. União estuda novo modelo de gestão para portos. Valor Econômico, 2 ago. 2007.

Senado discutiu futuro dos terminais. Valor Econômico, 19 jun. 2008.

SILVA, Leonardo Miranda da. A regulação marítima no Brasil. Valor Econômico, 11 jan. 2008.

STIGLITZ, Joseph E. Economics of the Public Sector. 3<sup>rd</sup> Edition. W. W. Norton & Company, 2000. Cap 8

VISCUSI, W. Kip; HARRINGTON, Joseph E.; VERNON, John M.. Economics of Regulation and Antitrust. 4<sup>th</sup> Edition. MIT Press, 2005. Caps 16 e 17.

WORLD BANK. Doing Business, 2008. Disponível em <http://www.doingbusiness.org/>

WORLD BANK. Port Reform Toolkit. 2<sup>nd</sup> Edition. (módulos 3 e 6), 2007. Disponível em <http://go.worldbank.org/1CN4CR6GH0>