

Textos Cindes Nº47

A governança dos portos brasileiros: um estudo comparado

José Tavares de Araujo Jr. (Cindes)

Julho de 2018



1. Introdução

Em *Sindicato de Ladrões (On the Waterfront)*, Elia Kazan narra as ações criminosas do sindicato de estivadores de Nova York, cujo controle sobre as operações do porto municipal aparentava ser inexpugnável. Embora tenha sido laureado com oito estatuetas no Oscar de 1955, inclusive as de melhor direção, roteiro, ator principal (Marlon Brando) e coadjuvante (Eve Marie Saint), o filme foi recebido com rancor por muitos analistas. Segundo alguns, tratava-se de uma crítica reacionária sobre a presença da máfia nos sindicatos americanos daquela época. Segundo outros, o drama ali descrito seria uma tentativa de justificar a conduta deplorável de Kazan durante o macarthismo.

Hoje em dia, o filme pode ser visto como uma anatomia perfeita de um tema estudado exaustivamente pela teoria econômica durante o século passado, conhecido como o “problema da extorsão” (*the hold-up problem*). O Nobel de Economia já foi concedido quatro vezes a autores que se dedicaram a este tema. Em 1991, Ronald Coase foi premiado por ter identificado originalmente o problema em 1937. Em 2009, foi a vez de Oliver Williamson, por sua análise sobre as interações entre custos de transação e situações de *hold-up*. Em 2016, Oliver Hart e Bengt Holmstrom foram nomeados por terem ampliado o debate desta questão através da teoria de contratos incompletos.

Em princípio, dois tipos de situações incitam condutas extorsivas. O primeiro é usual em parcerias empresariais de longo prazo, cujos contratos são fatalmente incompletos, posto que é inviável prever todas as possibilidades de litígios futuros entre os sócios. Assim, eventos inesperados podem corromper a parceria, permitindo que uma das partes extraia rendas indevidas da outra. O segundo tipo é o de instalações essenciais mal reguladas em setores de infraestrutura, como portos, ferrovias, gasodutos, telecomunicações e linhas de transmissão de energia elétrica. Tais falhas de regulação conferem aos provedores desses bens o poder de praticar preços de monopólio, cobrar tarifas sobre serviços fictícios, ignorar normas ambientais e de segurança, criar barreiras artificiais à entrada de novos competidores, e outros expedientes ilícitos.

Desde o primeiro ciclo de globalização da economia mundial no século dezenove, o setor portuário foi pioneiro nesta matéria. Em diversos países, o crescimento contínuo das atividades de comércio exterior gerou coligações sólidas entre gestores de portos, sindicatos de estivadores e políticos locais, que funcionavam nos moldes descritos na literatura sobre economia política da proteção. Por um lado, autoridades portuárias e sindicatos apoiavam campanhas eleitorais e empreendimentos que fortaleciam a influência de determinados políticos no cenário nacional. Por outro lado, aqueles políticos garantiam a vigência de marcos

legais que asseguravam condições monopolistas na oferta de serviços portuários e impediam o combate ao crime organizado neste setor.¹

Esse modelo rentista durou mais de um século, e só começou a ser desmontado a partir da década de 1980, com a difusão internacional de um conjunto de inovações institucionais e gerenciais que foi denominado de *renascimento dos portos* (Verhoeven, 2015). Como apontaram inúmeros estudos, tais inovações tiveram um papel central no processo de redução dos custos de transação da economia mundial nos últimos 30 anos. Sem elas, não teriam sido viáveis fenômenos como a fragmentação dos processos produtivos em várias indústrias, a formação de cadeias globais de valor, e o uso do fator *tempo* como instrumento de competição (Evans e Harrigan, 2005; Haddad, 2007; Hummels, 2007; Hummels e Schaur, 2012).

A despeito das diferenças quanto a geografia, história econômica e perfil operacional de cada porto, o principal ponto em comum entre as distintas experiências nacionais foi o de procurar abolir o modelo rentista através de uma mudança nos métodos de governança da autoridade portuária, que passaram a seguir os critérios contemporâneos de gestão de pessoal, eleição de dirigentes e publicidade de seus atos. Tais experiências geraram duas lições importantes. A primeira foi mostrar que a personalidade jurídica da autoridade portuária é um detalhe irrelevante. Bons resultados podem ser alcançados tanto em empresas privadas quanto em estatais, desde que normas rigorosas de governança corporativa sejam obedecidas. A segunda lição foi de que, na maioria dos casos, o impacto da reforma sobre a a qualidade dos serviços portuários foi virtualmente imediato.

Este artigo discute a evolução do setor portuário brasileiro nos últimos 25 anos à luz das inovações acima referidas. A seção 2 contém um breve relato de quatro casos que são úteis para o estudo da situação brasileira: as reformas implantadas no Chile e no México na década de 1990; o caso dos Estados Unidos, cujo traço notável é a de não ter registrado mudanças no marco regulador há longa data; e a experiência do porto de Rotterdam, onde já foram adotados todos os modelos possíveis de gestão entre o final do século XIX e os dias atuais. A seção 3 mostra as semelhanças e diferenças do sistema portuário brasileiro em relação às evidências descritas na seção 2. Por fim, a seção 4 resume as conclusões do texto.

¹ Para uma anatomia do crime organizado nos portos de Liverpool, Londres e Nova York no período 1945–1972 e uma resenha da literatura sobre corrupção no setor portuário, ver Critchley (2003).

2. Concorrência e gestão dos portos: sumário de quatro casos

O relato apresentado a seguir mostra que não existe um desenho ideal de sistema portuário. A rigor, qualquer sistema pode ser eficiente, desde que sejam atendidas duas condições: não haja espaço para o advento de situações de *hold-up* e os gestores dos portos tenham autonomia para definir suas prioridades de investimentos e políticas de preços, e administrar as instalações portuárias. Nos quatro casos aqui revistos, ambas as condições foram atendidas, não obstante a heterogeneidade dos parâmetros institucionais.

2.1. Chile

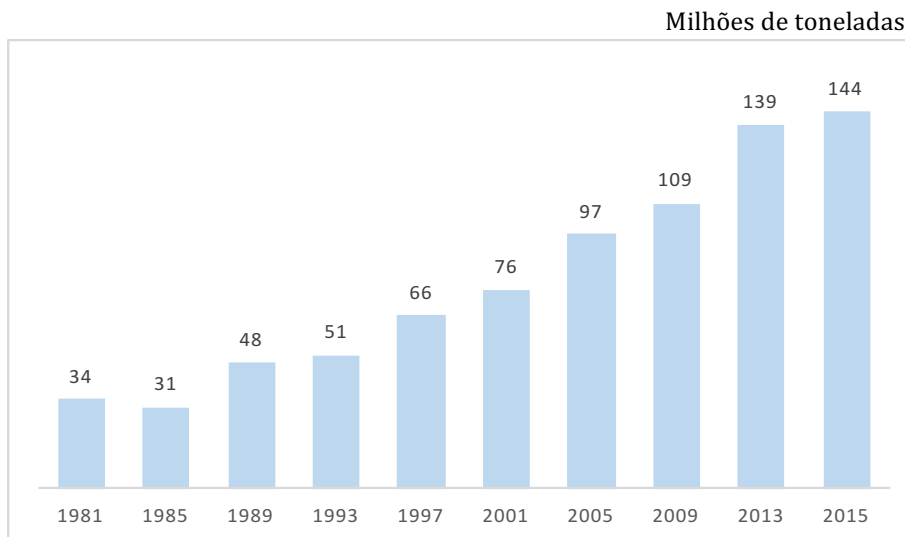
Até 1980, os dez portos estatais chilenos operavam sob um regime de duplo monopólio.² Por um lado, cabia à Empresa Portuária do Chile (EMPORCHI) – uma autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes, fundada em 1960 – as seguintes atribuições: explorar, administrar e conservar os portos estatais; atuar como autoridade portuária nacional, fixar tarifas e realizar, de forma exclusiva, as operações de recepção, embarque/desembarque, movimentação e armazenagem de cargas. Por outro lado, a oferta de mão de obra era controlada por 15 sindicatos de estivadores, que possuíam poderes para: definir o número de trabalhadores requeridos para cada tarefa portuária, estabelecer a estrutura salarial, e administrar a filiação de novos membros dos sindicatos (Zurita, 2017).

Em 1981, os dois pilares do regime acima foram extintos. A Lei nº 18.042 redefiniu as funções da EMPORCHI, que passaram a ficar restritas à administração dos portos, gestão da infraestrutura e armazenagem de cargas; e as demais atividades foram transferidas ao setor privado. Simultaneamente, a Lei nº 18.032 aboliu o sistema de licenças controladas pelos sindicatos para a contratação de estivadores, estabelecendo o livre ingresso de trabalhadores não sindicalizados no setor portuário.

Não obstante a melhoria significativa dos índices de desempenho dos portos chilenos, duas limitações da reforma de 1981 tornaram-se evidentes rapidamente. A primeira decorria da gestão centralizada do setor, sob o comando da EMPORCHI, que dificultava a realização dos investimentos necessários em infraestrutura e na expansão da oferta de serviços. O segundo obstáculo dizia respeito aos privilégios desfrutados pela EMPORCHI – mas não acessíveis aos portos privados – que incluíam financiamentos subsidiados, isenções tributárias, e influência na definição das normas do setor. Tais desequilíbrios nas condições de competição restringiam a expansão dos portos privados.

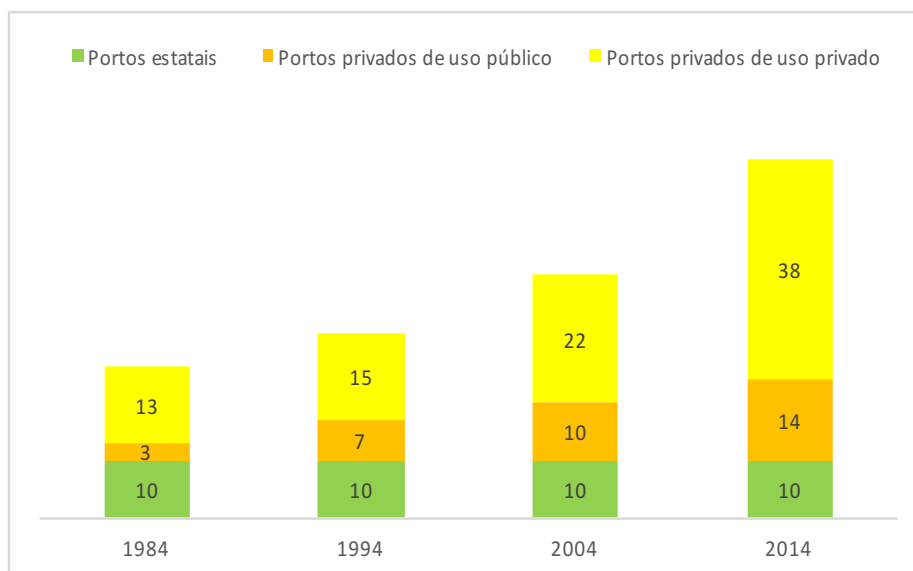
² Os portos estatais chilenos são: Arica, Iquique, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, San Antonio, Talcahuano, Valdivia, Puerto Montt e Punta Arenas.

Gráfico 2.1.1
Movimento de Cargas nos Portos Chilenos



Fonte: Banco Central do Chile.

Gráfico 2.1.2
Perfil dos Portos Chilenos



Fonte: Zurita (2017)

Essas limitações foram corrigidas em 1997, através da Lei nº 19.542, que descentralizou o sistema portuário, extinguindo a EMPORCHI e criando dez empresas estatais autônomas, com patrimônio próprio, e submetidas às mesmas normas vigentes para o setor privado. Além da liberdade de fixar suas tarifas, licitar as instalações portuárias através de leilões públicos e gerir a renovação dos contratos de arrendamento, essas empresas também são responsáveis por suas

prioridades de investimento. Esta mudança permitiu o crescimento do volume de cargas nos portos chilenos, que saltou de 66 milhões de toneladas em 1997 para 144 milhões em 2015 (Gráfico 2.1.1), e a expansão dos portos privados, que subiram de 22, em 1994, para 52 em 2014 (Gráfico 2.1.2).

2.2. México

A reforma do sistema portuário mexicano foi iniciada em 1993, através da extinção da empresa estatal *Puertos Mexicanos* (PUMEX), que comandava o funcionamento dos 108 portos então existentes no país. O marco regulatório introduzido naquele ano atendia a três objetivos: [i] descentralizar a administração dos serviços portuários; [ii] privatizar as atividades de embarque/desembarque e armazenagem de cargas; [iii] promover a competição entre portos (Estache e outros, 2002). Assim, os 16 portos mais importantes passaram a ser geridos por entes autônomos, com patrimônio próprio, denominados de *Administraciones Portuarias Integrales* (APIs) e vinculados à *Secretaría de Comunicación y Transporte* (SCT). Em 1994, os terminais e demais instalações desses portos foram transferidos a operadores privados através de leilões públicos realizados pela SCT. Os portos pequenos foram reunidos em grupos regionais geridos APIs municipais ou estaduais.

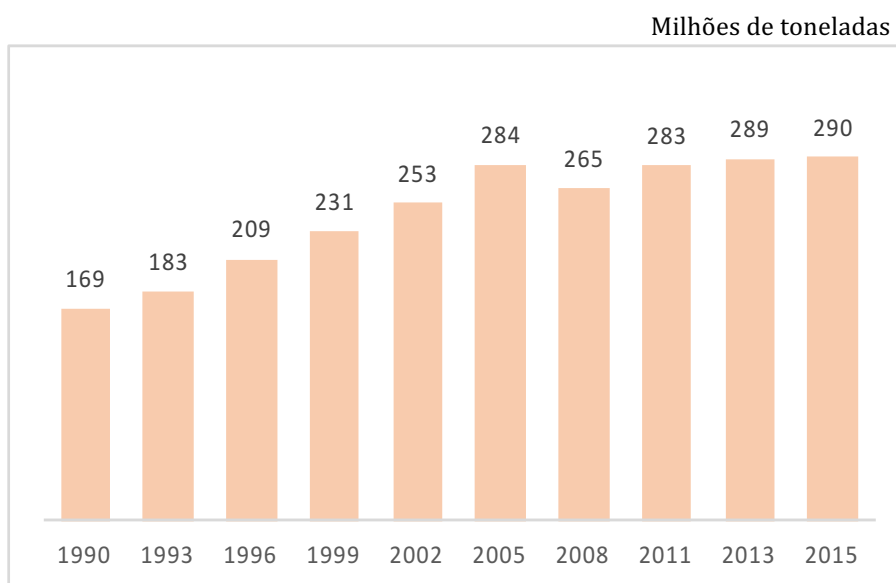
Estas mudanças estimularam a expansão do setor, que atualmente inclui 117 portos e terminais, 59 dos quais estão distribuídos no Golfo do México e 58 na costa do Pacífico; e cujo movimento de cargas subiu 55% entre 1993 e 2005, tendo saltado de 183 milhões de toneladas para 284 milhões (Gráfico 2.2.1). Como mostraram Estache e outros (2002), as novas condições de concorrência instauradas pela Lei dos Portos de 1993 produziram resultados imediatos no desempenho do setor.

Para estimar os ganhos de eficiência, Estache e outros (2002) usaram um painel de dados com 52 observações relativas à evolução de 13 portos durante o período 1996–1999. O método adotado foi o de medir a produtividade dos portos através de uma função de produção do tipo $y = f(K, L)$, onde y é a quantidade anual (em toneladas) de mercadorias movimentadas em cada porto, K é o cumprimento do cais, e L é o número de funcionários encarregados da administração do porto, excluindo, portanto, a mão de obra empregada nas tarefas de carga e descarga de navios.

Uma limitação evidente desta abordagem é considerar que o tamanho do cais e a eficiência da gestão sejam os únicos determinantes da produtividade do porto. Outros fatores, como mudanças na composição das cargas movimentadas, investimentos em infraestrutura que reduzam os níveis de congestionamento, crescimento da economia, etc., são, com frequência, indispensáveis para explicar o bom desempenho de um porto. Mas, apesar de simplista, o modelo de Estache e

outros (2002) permitiu comprovar que o objetivo básico da reforma – que era o de estimular a rivalidade entre os portos do país – foi alcançado. Embora os ganhos de eficiência tenham sido heterogêneos, como é natural num ambiente competitivo, o crescimento da produtividade média do setor foi significativo após a privatização: da ordem de 5%, durante o breve período examinado.

Gráfico 2.2.1
Movimento de Cargas nos Portos Mexicanos



Fonte: Anuario Estadístico de los Puertos de México.

2.3. Estados Unidos

Em contraste com a experiência internacional, o caso dos Estados Unidos se destaca pelo fato de não ter executado qualquer reforma portuária nas últimas décadas e, apesar disso, ter conseguido manter a eficiência de seus principais portos. Esta façanha pode ser explicada por dois fatores. O primeiro é a disciplina imposta à maioria dos 183 portos do país, que não apenas disputam cargas entre si, mas também competem com alternativas eficientes de transporte aéreo, ferroviário e rodoviário. O segundo fator reside na supervisão exercida – ainda que apenas ritualmente – pelo poder legislativo. Anualmente, o Departamento de Transportes envia ao Congresso um relatório sobre o desempenho dos 25 principais portos, aponta suas deficiências, e registra as providências que estão sendo tomadas pelos gestores daqueles portos. De fato, a única função desse relatório é promover transparência sobre o estado do setor portuário, posto que, nem o Congresso, nem o governo federal, dispõem de instrumentos para intervir no setor, cuja jurisdição é exclusiva dos estados e municípios, como determina a Constituição (Sherman, 2000).

A diversidade dos modelos de gestão dos portos americanos é tão ampla quanto sua dispersão geográfica, que abrange as costas do Atlântico, Pacífico, Golfo do México, Grandes Lagos, Alaska, Havaí, Porto Rico e demais ilhas. Dos 183 portos, 115 são administrados por entidades municipais, estaduais, bi-estaduais – como New York/New Jersey, por exemplo – ou regionais, como a Autoridade Portuária do Rio Delaware. Entre os 68 portos privados, alguns são terminais de uso exclusivo de determinadas corporações, localizados, em grande parte, na região dos Grandes Lagos. Outros se dedicam ao transporte de cargas de terceiros, como os de Searsport, no Maine, e New Haven, em Connecticut, por exemplo (Sherman, 2000).

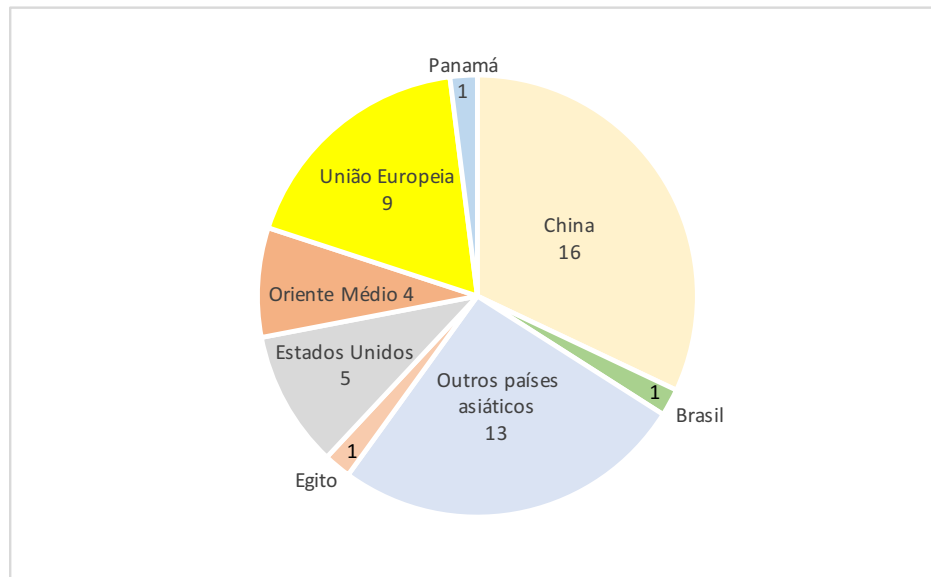
Entre os portos estatais, alguns possuem autoridades portuárias com plena autonomia para gerir seus ativos, como ocorre em New York/New Jersey, e em Massachusetts, cujas legislações proíbem explicitamente a interferência de outros órgãos governamentais naquelas entidades. Porém, outros portos importantes – como Long Beach, Los Angeles e Oakland – são subordinados a departamentos municipais de suas respectivas cidades. No Havaí, todos os portos pertencem a uma seção do departamento estadual de transportes (Sherman, 2000).

Como seria previsível, esta multiplicidade de modelos gerenciais tem correspondido a índices heterogêneos de desempenho do sistema portuário americano. Com base num painel de dados reunindo as estatísticas anuais de movimentação de cargas dos 25 principais portos do país entre 1998 e 2003, Kaiser e outros (2006) procuraram avaliar os níveis de eficiência desta amostra através de um método conhecido como análise envoltória de dados (*data envelopment analysis* – DEA). Este exercício mostrou que nove portos estavam operando na fronteira de possibilidades de produção durante o período examinado (Baltimore, Charleston, Gulf Port, Long Beach, Los Angeles, New York/New Jersey, Oakland, Port Everglades e Wilmington), seis portos apresentaram índices elevados de produtividade, embora aquém da fronteira tecnológica (Houston, Hampton Roads, Miami, Savannah, Seattle e Tacoma), e cinco portos registraram níveis variados de ineficiência (Boston, Galveston, Jacksonville, New Orleans e Portland). Devido à ausência de informações completas, não foi possível analisar o desempenho de cinco portos (Freeport, Mobile, Philadelphia, San Francisco e Wilmington).

Além da heterogeneidade tecnológica, outro parâmetro relevante para a análise das condições de concorrência no sistema portuário americano é o papel exercido pelos demais modais de transporte. Atualmente, 47% do comércio exterior dos Estados Unidos é realizado por via marítima, 28% por via terrestre e 25% por via aérea (www.census.gov/foreign-trade). Assim, em 2016, embora a participação da economia americana no comércio mundial tenha sido superior às parcelas da

China e da União Europeia, apenas cinco de seus portos foram incluídos na lista dos 50 maiores do mundo na movimentação de contêineres, contra 16 da China e 9 da União Europeia (Gráfico 2.3.1).

Gráfico 2.3.1
Movimentação de Contêineres em 2016:
Distribuição Geográfica dos 50 Maiores Portos Mundiais



Fonte: Lloyd's List.

2.4. Rotterdam

Em 1998, foi inaugurada em Rotterdam uma estátua de Lodewijk Pincoffs (1827–1911) com a seguinte placa: *“Um espetáculo de tanta glória e tanta vergonha”*. A homenagem dúbia reflete a mescla de admiração e ressentimento que a população local ainda hoje nutre em relação ao político visionário, embora corrupto, que transformou Rotterdam no porto mais eficiente do mundo no final do século XIX.

A estátua foi situada a 50 metros de um dos prédios históricos da cidade, construído por ele na década de 1870, quando detinha a concessão para explorar o porto, a fim de abrigar as sedes da alfândega e da autoridade portuária. Em 2008, após uma restauração que durou vários anos, foi instalado ali o Hotel Pincoffs, um dos mais sofisticados da cidade. Antes da estátua e do hotel, outra reverência à sua memória já havia sido feita em 1992, quando uma das ruas do centro municipal foi denominada de *Lodewijk Pincoffsweg*.

Pincoffs foi um político influente, amigo da família real, com trânsito nos principais partidos representados no parlamento, e vínculos diversificados na comunidade empresarial. Por duas vezes, recusou o convite do partido liberal para assumir o Ministério das Finanças. Dentre suas inúmeras iniciativas empresariais, participou da fundação do Banco de Rotterdam, da cervejaria Heineken, da empresa de

transporte marítimo *Holland America Line*, e de uma companhia de gás na Índia. Entretanto, o empreendimento fundamental de sua vida foi o de haver liderado, entre 1863 e 1872, uma parceira público-privada (PPP) para construir o canal de 20 km (*Nieuwe Waterweg*) que ampliou o acesso do porto de Rotterdam ao mar do norte.

Para formar a PPP, Pincoffs mobilizou todos os recursos políticos de que dispunha. Inicialmente, convenceu o banqueiro Marten Mees a patrocinar o projeto básico do canal, que seria elaborado pelo renomado engenheiro hidráulico Pieter Caland. Em seguida, apresentou o projeto ao governo, sugerindo a criação de uma PPP a ser administrada por ele, onde o governo financiaria as obras civis e Mees suportaria o desenvolvimento do projeto básico. Em outubro de 1863, a PPP foi aprovada no Parlamento, que conferiu a Pincoffs o direito de explorar o porto após a conclusão da obra (Laar, 2003).

Após a inauguração do canal em 1872, Pincoffs fundou a Associação Comercial de Rotterdam (*Rotterdam Handelsch Vereeniging* – RHV) para administrar o porto, com a participação de capitais alemães e belgas. Mas, ao invés de cuidar diretamente das operações de embarque/desembarque e armazenagem de mercadorias, Pincoffs criou um novo modelo de gestão, que era o de terceirizar aquelas atividades, alugando as instalações a firmas interessadas em explorar esse ramo de negócios (Jacobs, 2007). Esta inovação gerou uma elevação imediata nos níveis de eficiência do porto, e tornou-se, no século seguinte, o método convencional de gestão portuária, conhecido como porto locador (*landlord port*).

No comando da RHV, Pincoffs procurou explorar a hinterlândia oferecida pelo rio Reno, com foco em duas prioridades: [a] assegurar que parcelas crescentes do comércio entre Alemanha e Inglaterra transitassem por Rotterdam; [b] estabelecer parcerias em outros países, a fim de atrair cargas para o seu porto, cujo exemplo mais notável foi a criação da *African Trade Association* (ATA), que supostamente iria atender à demanda dos países europeus por produtos como café, cacau, chá, cana de açúcar, amendoim e algodão.

Porém, a ATA revelou-se um empreendimento deficitário, que Pincoffs insistia em manter (Jonker e Sluyterman, 2000). Sem o conhecimento de seus sócios, passou a cobrir os prejuízos da ATA com recursos desviados do faturamento da RHV. Assim, não obstante o excelente desempenho de Rotterdam durante a década de 1870, a RHV faliu em 1879. Além das transferências ilícitas à ATA, outras transações temerárias de Pincoffs arruinaram uma gestão impecável das operações portuárias.

Antes que a falência se tornasse pública, Pincoffs fugiu para os Estados Unidos. Seus bens foram confiscados, e a administração do porto foi retomada pela

prefeitura de Rotterdam. Embora tenha sido condenado a oito anos de prisão, não cumpriu pena em virtude da ausência de tratado de extradição entre a Holanda e os Estados Unidos. Morreu pobre em Nova York em setembro de 1911.

O escândalo provocado pela falência da RHV gerou um consenso que vigora até hoje na maioria dos países europeus a respeito de dois pontos: [i] a área do porto é propriedade inalienável do município; [ii] a cidade deve manter o controle sobre a gestão do porto (Verhoeven, 2015). Entre 1880 e 1931, a administração do porto esteve distribuída entre vários departamentos da prefeitura de Rotterdam. Do ponto de vista operacional, este arranjo implicou um retrocesso em relação ao modelo implantado por Pincoffs, cujo principal mérito fora o de haver criado uma entidade dedicada exclusivamente a três funções: [a] definir as prioridades dos investimentos na infraestrutura do porto; [b] administrar as receitas geradas pelos aluguéis das instalações portuárias; [c] gerir a renovação dos contratos de arrendamento.

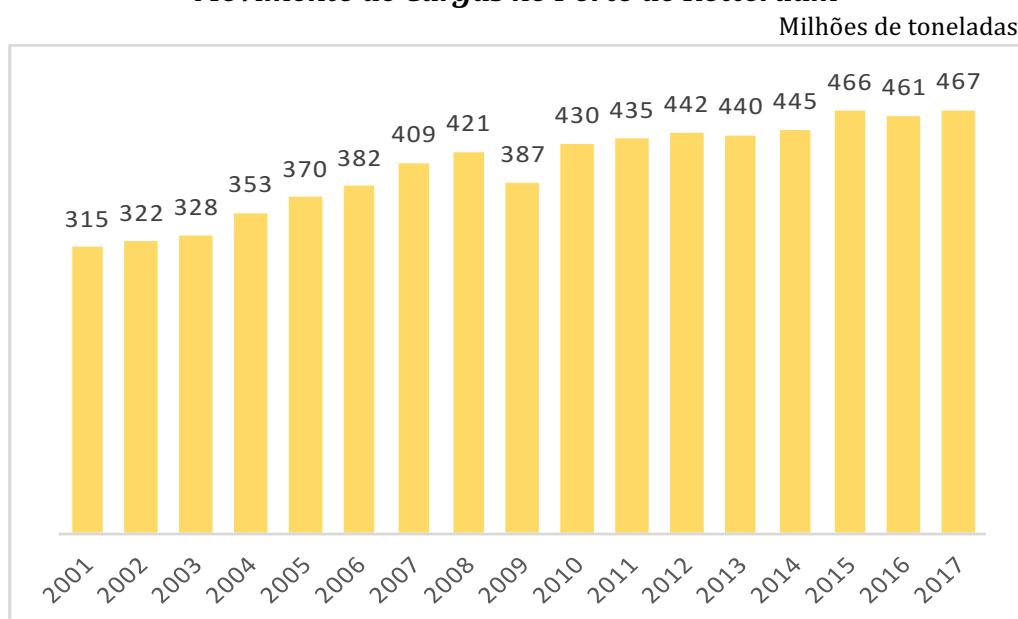
Em 1932, foi estabelecida a autoridade portuária de Rotterdam, e as ineficiências do período anterior começaram a ser corrigidas. Embora subordinada ao governo municipal, a autoridade portuária tornou-se gradualmente autônoma ao longo das décadas seguintes. Já em 1934, passou a ter orçamento próprio, mas só adquiriu independência para administrar suas finanças em 1970 (Verhoeven, 2015). Durante 40 anos, o porto teve apenas dois dirigentes: Nicolaas Koomans (1932–1959) e Frans Posthuma (1959–1973). Naquele período, os projetos de expansão do porto eram sistematicamente aprovados pela prefeitura, sob o mantra de que *“o que é bom para o porto, é bom para a cidade”* (Verhoeven, 2015, p. 83).

A partir dos anos setenta, a relação entre o porto e a cidade passou a ser mediada por novos temas, como proteção ambiental, qualidade da vida urbana e desenvolvimento agrícola. Dois novos desafios surgiram na década de 1990: a expansão dos dois principais rivais europeus, Antuérpia e Hamburgo, e a emergência dos portos asiáticos, sobretudo Cingapura e Hong Kong, que iriam superar Rotterdam em volume de carga a partir de 2005 (Jacobs, 2007).

Para lidar com os novos padrões de competição impostos pela revolução nas tecnologias de informação, a autoridade portuária de Rotterdam, durante a gestão de Scholten (1992–2004), passou a demandar maior autonomia formal, a fim de adotar métodos contemporâneos de governança corporativa. Após um intenso debate político, a reforma foi implantada em 2003, e o porto passou a ser administrado por uma empresa estatal, com 70% do capital controlado pela prefeitura local e 30% pelo governo nacional. A rigor, essa reforma promoveu a restauração completa do modelo inventado por Pincoffs, mas com uma diferença crucial: as normas de governança que asseguram a transparência das decisões e previnem atos temerários.

Os resultados da reforma foram avaliados por Langen e Heij (2013), que compararam o desempenho do porto de Rotterdam em dois períodos, 1997–2003 e 2005–2011, através de oito indicadores: parcela de mercado, faturamento total, receita por empregado, custos operacionais, EBITDA, lucro líquido, lucro por empregado, e investimentos. O desempenho do porto após a reforma foi superior ao do período anterior sob todas as perspectivas. Refletindo esses indicadores, o movimento de cargas registrou um aumento de 43% entre 2003 e 2017, tendo saltando de 328 milhões de toneladas para 467 milhões, como mostra o Gráfico 2.4.1.

Gráfico 2.4.1
Movimento de Cargas no Porto de Rotterdam



Fonte: Rotterdam Port Authority Annual Reports.

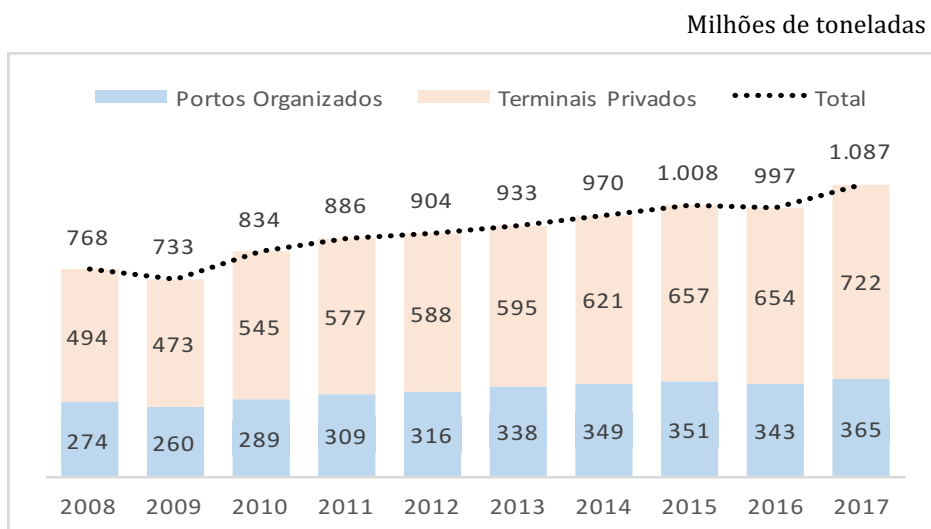
3. O caso brasileiro

Entre 2008 e 2017, o movimento de cargas nos portos brasileiros cresceu 42%, tendo subido de 768 milhões para um bilhão de toneladas anuais, patamar que foi alcançado em 2015, e mantido desde então (Gráfico 3.1). Este desempenho resultou, em parte, da atuação dos 142 terminais privados instalados no país, cujo volume de cargas aumentou 46% neste período, e atualmente já corresponde a 66% do movimento total nacional. A parcela restante, transitada nos 37 portos administrados por entidades públicas – os chamados portos organizados – cresceu apenas 33%.

Entretanto, quando desagregamos os dados relativos aos portos organizados, notamos que o desempenho conjunto dos cinco maiores portos do país foi superior

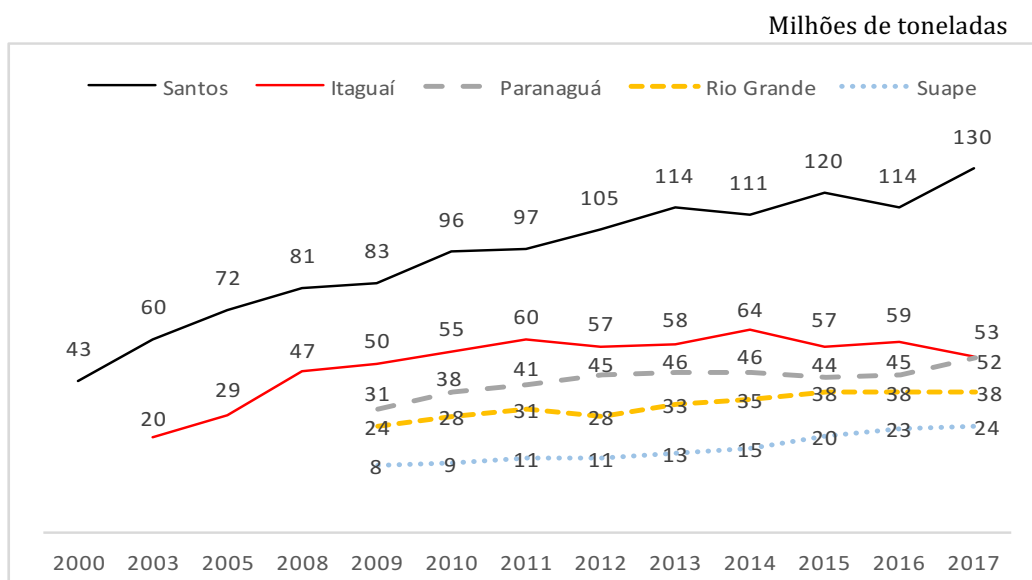
ao dos terminais privados. O movimento no porto de Santos, por exemplo, subiu 60% entre 2008 e 2017, mantendo uma trajetória de crescimento iniciada na segunda metade da década de 1990. Como mostra o Gráfico 3.2, o volume anual de cargas neste porto triplicou entre 2000 e 2017. Este ritmo de expansão também foi registrado em Suape, cujos montantes saltaram de 8 milhões para 24 milhões de toneladas entre 2009 e 2017. Na mesma linha, as estatísticas de Paranaguá registraram uma elevação de 68% neste período, e as de Rio Grande alcançaram 58%.

Gráfico 3.1
Movimento de Cargas nos Portos Brasileiros



Fonte: Antaq

Gráfico 3.2
Movimento de Cargas nos Principais Portos Brasileiros



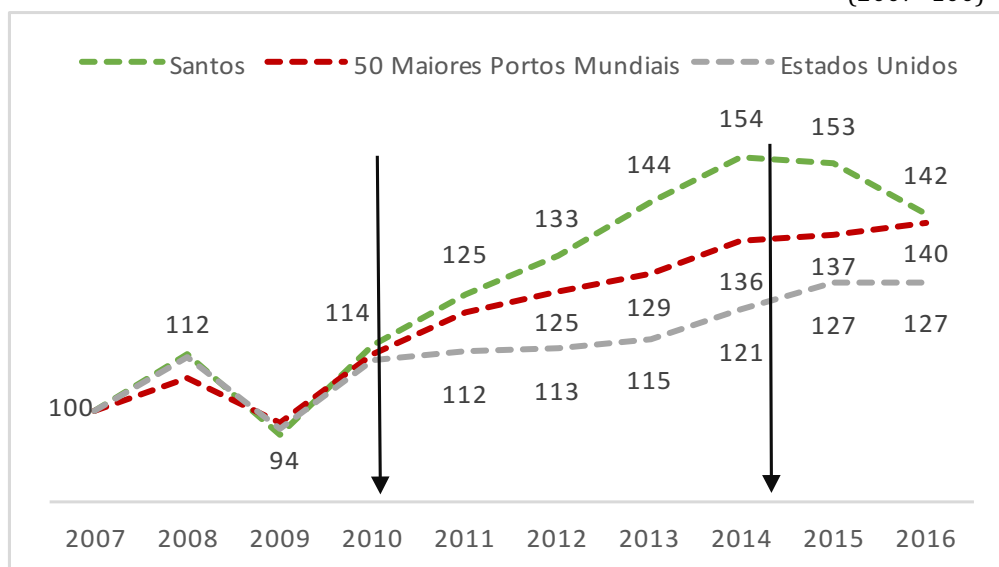
Fontes: Sites dos portos e Antaq

Neste grupo, o único porto com desempenho irregular nos últimos 15 anos foi Itaguaí, que conseguiu triplicar seu movimento entre 2003 e 2011, e seguiu uma trajetória declinante no período seguinte. Em conjunto, os cinco maiores portos absorveram 81% do total movimentado nos portos organizados em 2017, em contraste com a parcela de 19% que foi distribuída entre os demais 32 portos.

O Gráfico 3.3 descreve a evolução recente do porto de Santos no cenário internacional, comparando os índices crescimento da movimentação de contêineres naquele porto durante o período 2007–2016 com os índices médios dos 50 maiores portos mundiais desta categoria e dos cinco portos americanos nela incluídos. Este período compreende três fases distintas. Na primeira, entre 2007 e 2010, que foi marcada pela crise financeira internacional de 2008, o desempenho instável de Santos foi similar ao dos demais grandes portos.

Gráfico 3.3
Movimentação de Contêineres nos Principais Portos Mundiais

(2007=100)



Fonte: Lloyds List

Na segunda fase, entre 2011 e 2014, os índices de Santos foram crescentemente superiores aos dos portos dos dois grupos da amostra. No final desta fase, a movimentação de contêineres naquele porto, medida em TEUs (*twenty-foot equivalent units*), havia sido 54% mais alta do que em 2007, enquanto que o crescimento médio dos 50 maiores portos mundiais fora de 36%, e o dos portos americanos de apenas 21%.

Na terceira fase, entre 2015 e 2016, apesar da retração de suas atividades, Santos continuou obtendo índices acumulados de crescimento superiores à media dos demais portos da amostra. Nesta fase, aquele porto manteve sua posição de 42º

lugar na movimentação mundial de contêineres, que havia sido alcançada na fase anterior de crescimento acelerado. Além disso, continuou sendo o maior porto da América Latina, posição já consolidada há longa data.

Outra mudança operacional no setor portuário brasileiro nesta década foi a melhoria na gestão ambiental. O Gráfico 3.4 registra os índices de desempenho dos cinco principais portos entre 2012 e 2017.³ Com exceção de Itaguaí, cuja nota caiu de 62 para 57, os demais índices foram crescentes. A transformação mais notável foi a de Paranaguá, que estava em 25º lugar na amostra da Antaq em 2012, com um IDA de 35, e saltou para o primeiro lugar em 2017, com um índice de 99. Santos, que finalmente conseguiu sua licença ambiental no IBAMA em abril de 2017, passou de 63 para 85.⁴ Os portos de Rio Grande e Suape, que já eram bem avaliados em 2012, ambos com um IDA de 73, obtiveram índices ainda mais altos em 2017 (77 e 88, respectivamente).

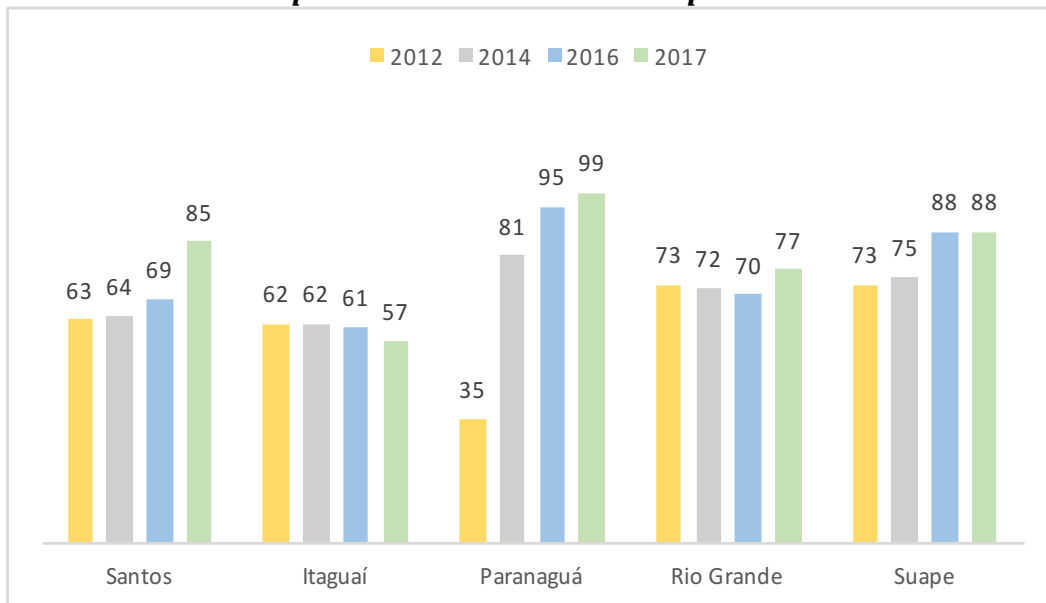
Entretanto, nem todos os indicadores operacionais dos portos organizados foram positivos nos últimos anos. O tempo médio de espera para a atracação de navios, por exemplo, que constitui uma parcela importante dos custos dos serviços portuários, evoluiu de forma heterogênea nos cinco principais portos entre 2010 e 2017 (Gráfico 3.5). O pior desempenho foi o de Paranaguá, onde a espera chegou a durar cerca de dez dias entre 2012 e 2015. Embora tenha caído para 112 horas em 2017, continua sendo o mais longo neste grupo. Em Itaguaí, a média anual declinou de 109 para 50 horas, mas ainda é alta para os padrões internacionais.

Em Santos, Rio Grande e Suape, cujos patamares eram bem mais baixos que os de Paranaguá e Itaguaí em 2010, os tempos de espera seguiram trajetórias crescentes nos anos seguintes. Em Santos, a média anual subiu de 46 para 68 horas; em Rio Grande, de 21 para 38; e em Suape, de 15 para 34.

³ Desde 2006, a Gerência de Meio Ambiente da Antaq vem avaliando a gestão dos portos nesta matéria, usando uma metodologia que incorpora 38 variáveis, e que resultam no *Índice de Desempenho Ambiental (IDA)*, cuja escala varia de zero a 100. Em 2012, o IDA de 30 portos passou a ser divulgado semestralmente no site da agência.

⁴ Em 2014, a Cia. Docas do Estado de São Paulo (CODESP) divulgou uma agenda ambiental elaborada pela Universidade Católica de Santos e a Cia. Ambiental do Estado de São Paulo (ver www.portodesantos.com.br). Este estudo identificou 17 passivos ambientais classificados em cinco grupos: [i] áreas contaminadas; [ii] áreas degradadas; [iii] passivos submersos; [iv] estoques de efluentes armazenados inadequadamente; [v] resíduos portuários diversos. Embora o site do porto não indique o estado atual desses passivos (última visita em junho de 2018), o fato de ter regularizado suas pendências com o IBAMA revela que, pelo menos, as questões mais relevantes devam ter sido resolvidas.

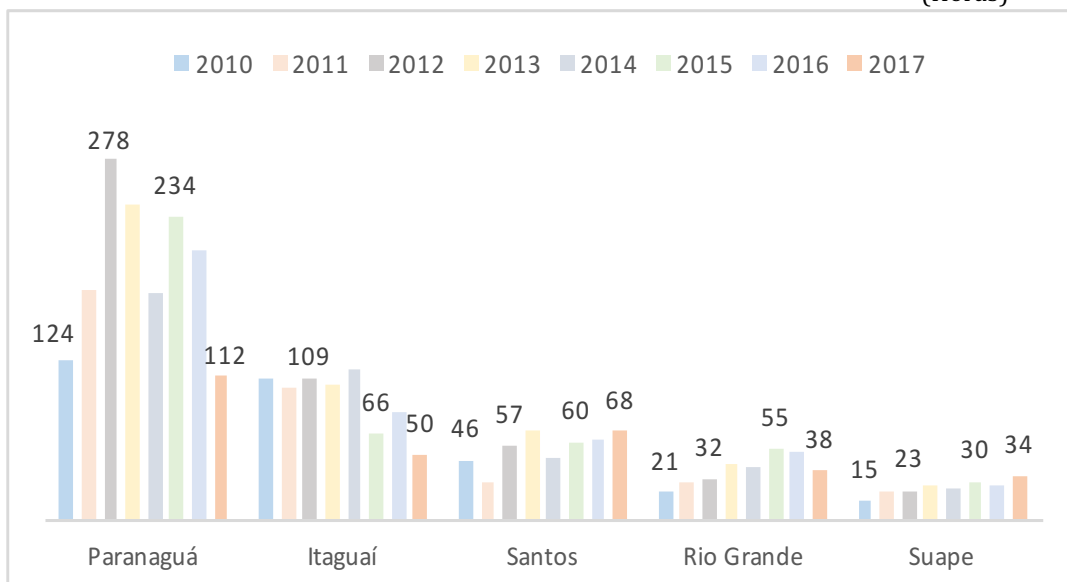
Gráfico 3.4
Índices de Desempenho Ambiental dos Principais Portos Brasileiros



Fonte: Antaq

Gráfico 3.5
Tempo Médio de Espera para a Atracação de Navios

(Horas)



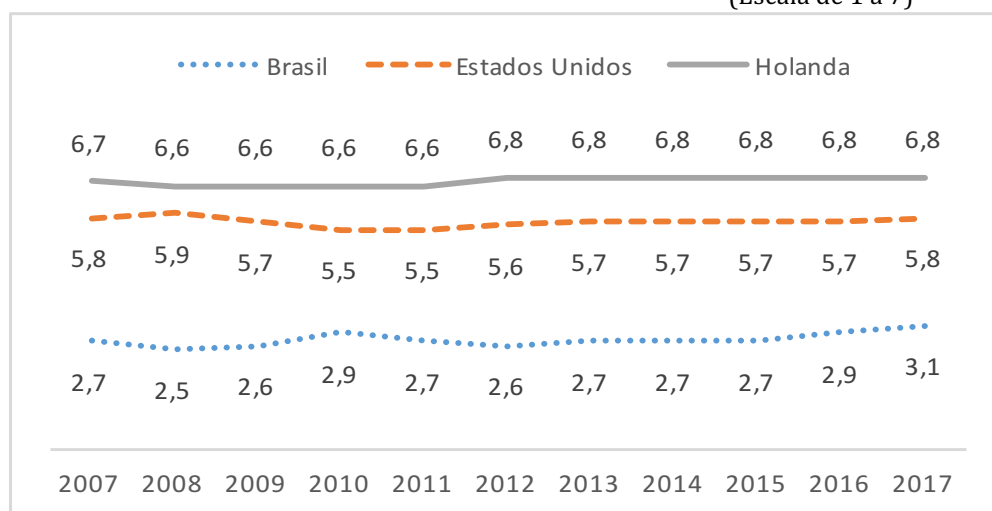
Fonte: Antaq

Para lidar com esse problema, que afeta tanto os portos organizados quanto os terminais privados, estão em curso diversas iniciativas que incluem investimentos em novas tecnologias de controle de tráfego marítimo e em melhorias nas condições de acesso às áreas de atracação, conforme indicou uma reportagem do *Valor Setorial-Infraestrutura* em junho de 2018. Esses investimentos poderão,

eventualmente, reduzir e estabilizar as médias anuais dos tempos de espera para atracação, tal como ocorre atualmente em vários países. Por exemplo, em Cingapura – o segundo maior porto do mundo na movimentação de contêineres – o tempo médio tem sido de sete horas há vários anos. Entre os portos do norte da Europa, a média tem sido de quatro horas (www.joc.com).

Em síntese, com base nas evidências apresentadas até aqui, seria possível concluir que o setor portuário atendeu adequadamente à expansão da demanda por transporte marítimo e de cabotagem gerada pela economia brasileira nas duas últimas décadas, não obstante algumas deficiências operacionais que estariam prestes a serem corrigidas. Mas, esta avaliação diverge, aparentemente, daquela que vem sendo divulgada pelo *Global Competitiveness Report* (GCR) desde 1995. Esta pesquisa, que atualmente inclui 137 países, envia questionários a um grupo de firmas em cada país, pedindo ao entrevistado que avalie a infraestrutura portuária nacional numa escala crescente de 1 a 7. Para o Brasil, o GCR usou amostras de tamanhos diversos nos últimos dez anos, num intervalo entre 100 e 200 firmas. Como registra o Gráfico 3.6, a despeito do tamanho da amostra, os entrevistados sempre classificam os serviços portuários brasileiros entre os piores do mundo. No período 2007–2017, a nota oscilou entre 2,7 e 3,1.

Gráfico 3.6
Qualidade dos Serviços Portuários Segundo os Usuários
(Escala de 1 a 7)



Fonte: Global Competitiveness Report

Uma forma de reconciliar as duas avaliações é a de notar que os índices do GCR apenas refletem a insatisfação dos usuários, e não a qualidade efetiva dos serviços portuários. Porém, no caso da Holanda e dos Estados Unidos, os índices do GCR não são conflitantes com as estatísticas operacionais dos portos. De fato, como vimos na seção anterior, sob qualquer ângulo de análise, os portos holandeses estão entre os melhores do mundo, e nos Estados Unidos, ainda que nem todos os

portos operem na fronteira tecnológica mundial, a qualidade média é bastante satisfatória. No Brasil, tal convergência não ocorre por quatro motivos que serão discutidos a seguir: a ausência de competição entre os portos, a captura da agência reguladora, o perfil das autoridades portuárias, e a centralização do processo decisório no governo federal.

3.1 A captura da agência reguladora

Em contraste com as pressões competitivas a que estão submetidos os principais portos do mundo, a rivalidade entre os portos brasileiros é virtualmente inexistente. Nestas condições, o risco de condutas empresariais abusivas no setor portuário torna-se elevado, pelas razões já discutidas anteriormente neste artigo. Logo, a defesa dos interesses dos usuários dos serviços portuários passa a depender, neste caso, da qualidade do marco regulador do setor.

No Brasil, uma das principais deficiências da reforma promovida pela Lei nº 8.630/93 foi a de não haver estabelecido previamente uma agência reguladora. Quando a Antaq foi finalmente criada em 2001, diversas distorções haviam sido geradas durante o período de vácuo institucional – entre 1993 e 2001 – e iriam afetar o desenvolvimento dos portos brasileiros nas duas décadas seguintes, como notou Guimarães (2014). Além disso, à luz da teoria da regulação (Laffont e Tirole, 1993), o organograma da Antaq, com apenas três diretores, facilita o advento de uma prática ilícita amplamente documentada naquela literatura, que é a captura da agência pelos entes regulados. A experiência internacional dos últimos 40 anos em diversos setores regulados mostra que a captura é menos frequente quando o colegiado é maior, os mandatos não coincidem, e a nomeação dos dirigentes é imune à ação de grupos de interesse.

De fato, confirmando as previsões da teoria, desde sua inauguração, o desempenho da Antaq tem sido marcado pelo contraste entre a rigorosa atuação do corpo técnico da agência e o caráter frequentemente controvertido das decisões tomadas pela diretoria. Duas ilustrações deste fenômeno foram as resoluções da agência sobre a taxa portuária conhecida como THC2 e sobre as restrições ao movimento de cargas de terceiros em terminais privados.

Em 27.04.05, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) condenou, por unanimidade, cinco terminais de contêineres do porto de Santos pela cobrança da THC2 aos recintos alfandegados que operam naquele porto. Na avaliação do CADE, essa taxa não correspondia à prestação de qualquer serviço. Sua função seria eliminar a competição entre terminais e recintos alfandegados no mercado de armazenagem de cargas. Por este motivo, os terminais foram condenados por abuso de posição dominante.

Dentre outras evidências, a decisão do CADE foi baseada em argumentos elaborados pela Superintendência de Portos da Antaq (Nota Informativa nº 06/2003): *“Assim, em todos os terminais de contêineres do Porto de Santos, as rotinas operacionais de descarga de contêineres do navio com entrega aos recintos alfandegados independentes não acarretam prestação de serviços adicionais ou incidência de custos adicionais para os operadores portuários, mas sim prestação de serviços e incidência de custos sempre menores ou, no máximo, equivalentes, comparativamente às rotinas de descarga com entrega aos recintos alfandegados dos operadores-arrendatários, razão pela qual a cobrança em exame é considerada indevida”*. Além disso, a Superintendência enfatizou o caráter anticompetitivo da THC2: *“Infere-se assim que está ocorrendo uma disputa pelo mercado de armazenagem alfandegada, pretendendo os operadores portuários, com a tarifa adicional, encarecer, dificultar ou inviabilizar a prestação dos serviços de armazenagem pelos concorrentes”*.

Visando anular as penalidades do CADE, os terminais buscaram o apoio dos diretores da Antaq e foram atendidos. Em fevereiro de 2012, a Agência editou a Resolução nº. 2389, que considera legítima a cobrança da THC2. Além de ignorar a opinião de seu corpo técnico, e afrontar o CADE, a direção da Antaq não divulgou os motivos de sua atitude.

Na mesma linha, visando atender aos interesses dos terminais de contêineres que operam nos portos organizados, – e, uma vez mais, desprezando os argumentos de seus técnicos – a direção da Antaq inaugurou, em 2005, um inusitado debate sobre a movimentação de *carga própria* versus *carga de terceiros* nos terminais privados, através da Resolução Antaq nº 517, de 18/10/05. Esta iniciativa teve duas consequências. Por um lado, paralisou os investimentos nos terminais privados durante cerca de 10 anos. Por outro, fortaleceu indevidamente o poder de mercado dos terminais estabelecidos nos portos organizados durante aquele período, ao restringir a entrada de novos competidores no setor de movimentação de contêineres.

Este debate – que não tem precedentes no resto do mundo – só veio a ser encerrado em 2013, após a edição da Lei nº 12.815, de 05/06/13, regulamentada pelos Decretos nº 8.033/13 e nº 8464/15. Na prática, a legislação atual apenas restaurou os princípios que haviam sido estabelecidos pela Lei nº 8.630, e posteriormente desvirtuados pela Resolução nº 517/05 e o Decreto nº 6.620/08 (Guimarães, 2014).

3.2 A autonomia das autoridades portuárias

Entre os 37 portos organizados em operação no Brasil, 19 são administrados por oito Cias. Docas – empresas de economia mista subordinadas à Secretaria Nacional

dos Portos (SNP) do Ministério dos Transportes – que atuam em dez estados.⁵ Os demais 18 portos são geridos por autoridades portuárias de diversos tipos: seis empresas estatais estaduais, seis autarquias estaduais, três empresas de economia mista vinculadas aos respectivos governos estaduais, duas empresas estatais municipais e uma autarquia municipal. Entre os cinco maiores portos do país, o perfil das autoridades portuárias é o seguinte: duas Cias. Docas (Santos e Itaguaí), duas empresas estatais estaduais (Paranaguá e Suape) e uma autarquia estadual (Rio Grande).

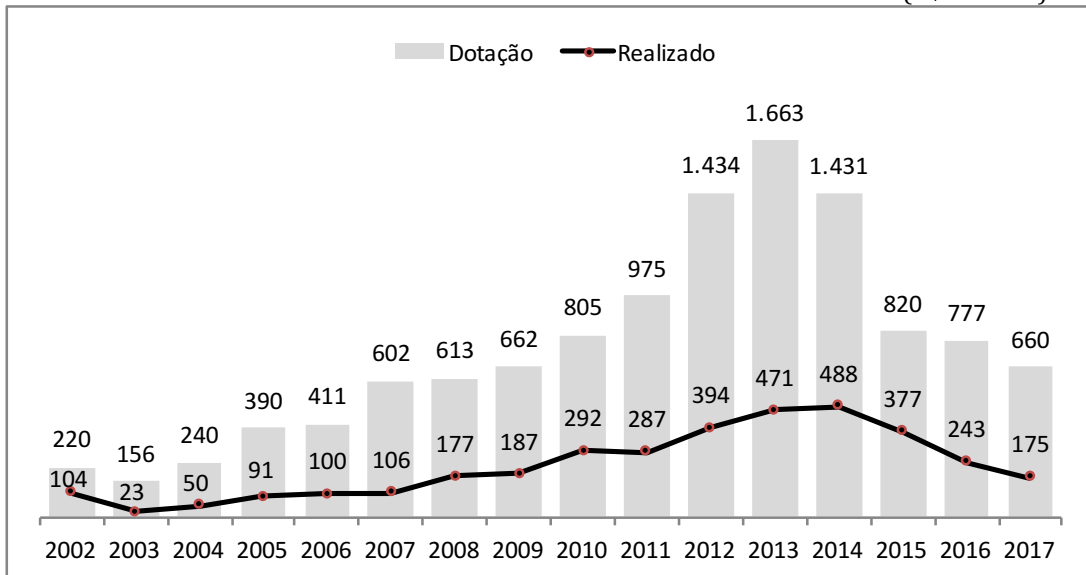
Como vimos na seção 2, um traço comum entre as reformas implantadas em diversos países nas últimas décadas foi o de descentralizar o processo decisório dos sistemas portuários nacionais, conferindo às autoridades portuárias locais plena autonomia para definir suas prioridades de investimento, assegurar condições de acesso e de navegabilidade compatíveis com a evolução do perfil de cargas de seus respectivos portos, e administrar – usando os métodos que julgarem mais convenientes – os arrendamentos de terminais, recintos alfandegados e demais instalações portuárias. No Brasil, desde a edição da Lei nº 8.630/93, a gestão do sistema portuário vem evoluindo na direção oposta, através de uma centralização crescente das decisões no governo federal.

Inicialmente, apenas as decisões de investimento das Cias. Docas estavam centralizadas no Ministério dos Transportes, com resultados sistematicamente desastrosos ao longo dos anos. Como mostra o Gráfico 3.7, a principal consequência desta centralização foi a de impedir que os orçamentos de investimento fossem cumpridos. Entre 2002 e 2017, por exemplo, as Cias. Docas só conseguiram gastar, em média, cerca de 30% dos recursos anuais autorizados pelo governo federal. É útil comparar esses dados com os do Gráfico 3.8, que relata a evolução dos investimentos realizados pela Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA) entre 2004 e 2016. Criada em 1947 pelo Governo do Paraná, a APPA era uma autarquia estadual que foi transformada em empresa estatal em dezembro de 2013. Assim, após vários de estagnação, os investimentos passaram a crescer exponencialmente entre 2014 e 2016. Neste último ano, o valor aplicado pela APPA (R\$ 215 milhões) foi similar ao total de gastos realizados nos 19 portos administrados pelas Cias. Docas (R\$ 243 milhões).

⁵ Duas Cias. Docas atuam em mais de um estado: a CODESP, que administra o porto de Santos e o de Laguna, em Santa Catarina; e a Cia. Docas do Rio Grande do Norte (CODERN), que administra dois portos no seu estado e um em Alagoas, o porto de Maceió. Os demais estados que possuem portos organizados sob a gestão de Cias. Docas são os seguintes: Amazonas, Pará, Ceará, Bahia, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

Gráfico 3.7
Orçamento de Investimentos das Cias. Docas

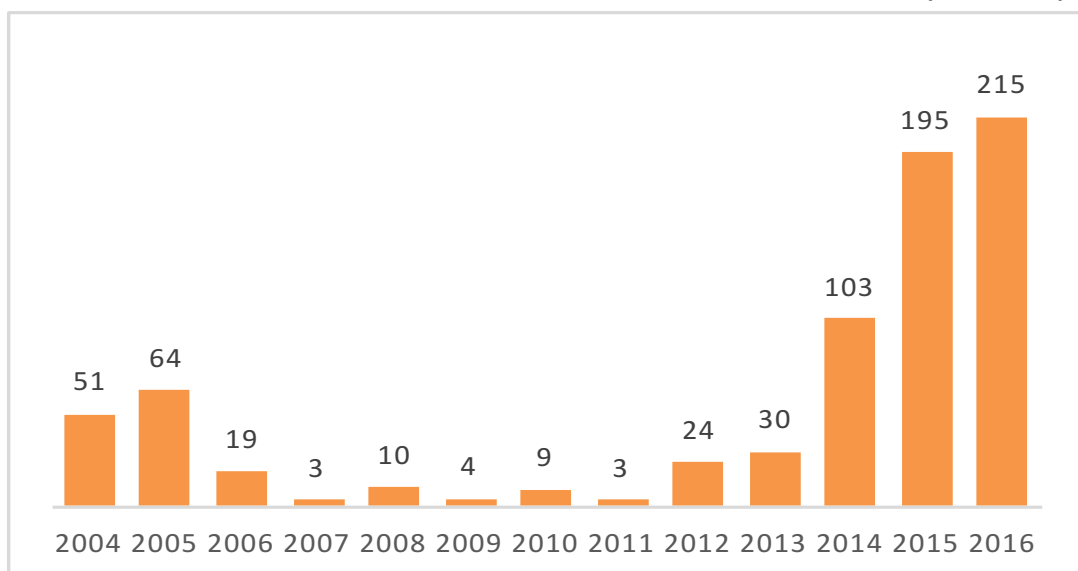
(R\$ Milhões)



Fonte: www.planejamento.gov.br

Gráfico 3.8
APPA: Investimentos Realizados

(R\$ Milhões)



Fonte: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA)

Em 2007, foi criada a Secretaria Especial de Portos (SEP), vinculada à Presidência da República, que passou a centralizar as atividades de dragagem dos 37 portos do país. Naquele ano, foi lançado o *Programa Nacional de Dragagem* (PND), que previa investimentos da ordem de R\$ 1,5 bilhão em 15 portos. Em setembro de 2016, o comando do setor portuário retornou ao Ministério dos Transportes, e as

funções da SEP foram transferidas à Secretaria Nacional dos Portos (SNP) daquele ministério. Entretanto, **até julho de 2018**, as referências disponíveis no site da SNP (www.portosdobrasil.gov.br) sobre o PND **eram datadas de fevereiro de 2015**.

Embora o governo federal jamais tenha divulgado uma avaliação dos resultados produzidos pelo PND, a inoperância desse programa pode ser percebida através dos indicadores de tempo médio de espera para a atracação de navios nos principais portos do país, registrados no Gráfico 3.5. Como vimos, não obstante a introdução de tecnologias modernas para controlar o trânsito de navios naqueles portos, os tempos médios de espera ainda são altos para os padrões internacionais. A explicação mais plausível para este fato reside na insuficiência das rotinas de dragagem.

Por fim, outra medida centralizadora com impactos perversos foi tomada em 2013, através da Lei nº 12.815, que transferiu para o nível federal a função de licitar terminais, recintos alfandegados, e demais instalações dos portos organizados. Neste caso, a paralisia do processo decisório superou os padrões observados nos dois casos anteriores. Segundo uma publicação recente da Confederação Nacional da Indústria, no final de 2017, entre os 253 terminais arrendados nos portos organizados, 140 possuíam contratos com prazos vencidos (CNI, 2018). Não há registro de fenômeno similar a este no resto do mundo, por uma razão simples: quando a autoridade portuária tem autonomia para administrar os contratos de arrendamento, esse é um assunto que preocupa apenas a ela e seus locatários. Ao término de cada contrato, sua eventual renovação dependerá, obviamente, do interesse mútuo das partes. Se não houver acordo, a autoridade portuária escolherá o método pelo qual irá atrair novos arrendatários.

4. Conclusão

Em suma, ao contrário do que sugerem os índices do GCR, os portos brasileiros não estão entre os piores do mundo. De fato, desde a edição da Lei nº. 8.630/93, as estatísticas de desempenho deste setor têm registrado níveis crescentes de eficiência, como vimos na seção 3. Porém, as experiências descritas na seção 2 revelam três peculiaridades do sistema portuário brasileiro: [i] ausência de competição entre os portos, que estimula situações de *hold-up*, como ilustra o caso da THC2; [ii] captura da agência reguladora, que gera normas irracionais e obstrui a ação da autoridade antitruste; [iii] centralização do processo decisório no governo federal, anulando as funções que, em princípio, cabem à autoridade portuária local, conforme ocorre no resto do mundo.

Das três distorções, a única que não seria possível corrigir a curto prazo seria a primeira, mas cujos efeitos perversos poderiam ser coibidos através das

providências previstas pela teoria da regulação econômica, que são baseadas na cooperação tempestiva entre a agência reguladora e a autoridade antitruste. Assim, as evidências apresentadas neste artigo indicam que o padrão de governança dos portos brasileiros poderia incorporar rapidamente as melhores práticas em vigor no resto do mundo através de duas reformas simultâneas: (a) a ampliação do número de diretores da Antaq, acompanhada da introdução de rotinas que assegurem a transparência de seu processo decisório; (b) a extinção da SNP, transferindo suas atribuições aos governos estaduais, que iriam escolher os modelos de gestão portuária de sua preferência.

Se o próximo Presidente da República não for comprometido com o modelo rentista referido na introdução, poderá implantar ambas as reformas no primeiro ano de seu mandato, eliminando os fatores que há longa data prejudicam a reputação dos portos no Brasil. Tal como na cena final do filme de Kazan, basta um gesto corajoso para que uma situação perversa mude radicalmente, e o fenômeno que foi denominado de *renascimento dos portos* mostrou que isso também é possível na vida real.

Referências Bibliográficas

Confederação Nacional da Indústria (2018) - *Sistema Portuário: Avanços, Problemas e Agenda*, Propostas da Indústria para as Eleições, Brasília, D.F.

Critchley, D. (2003) - *Working Practices and Malpractices in the Ports of Liverpool, London and New York, With Special Reference to the Period 1945 to 1972*, PhD Thesis, Liverpool John Moores University.

Estache, A., Gonzáles, M. e Trujillo, L. (2002) - *Efficiency Gains from Port Reform and the Potential for Yardstick Competition: Lessons from Mexico*, World Development, Vol. 30, no. 4, pp. 545-60.

Evans, C. e Harrigan, J. (2005) - *Distance, Time and Specialization: Lean Retailing in General Equilibrium*, American Economic Review, vol. 95, no. 1.

Guimarães, E. (2014) - *Regulação dos Portos no Brasil: Evolução e Perspectivas*, in Armando Castelar Pinheiro e Claudio Frischtak (Orgs.) *Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes*, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 285-311.

Haddad, M. (2007) - *Trade Integration in East Asia: The Role of China and Production Networks*, Policy Research Working Paper 4160, World Bank, Washington, D.C.

Hummels, D. (2007) - *Transportation Costs and International Trade in the Second Era of Globalization*, Journal of Economic Perspectives, vol. 21 pp. 131–154.

Hummels, D. e Schaur, G. (2012) - *Time as a Trade Barrier*, NBER Working Paper 17758.

Jacobs, W. (2007) - *Political Economy of Port Competition: Institutional Analysis from Rotterdam, Southern California and Dubai*, Academic Press Europe, Nijmegen.

Langen, P. e Heij, C. (2013) - *Performance Effects of the Corporatisation of Port of Rotterdam Authority*, Report EI 2013-06, Econometric Institute, Erasmus University Rotterdam.

Jonker, J. e Sluyterman, K. (2000) - *At Home on the World Markets: Dutch International Trading Companies from the 16th Century Until the Present*, McGill Queen's University Press, The Hague.

Kaisar, E., Pathomsiri, S. e Haghni, A. (2006) - *Efficiency Measurement of US Ports Using Data Envelopment Analysis*, National Urban Freight Conference, University of Southern California, Los Angeles.

Laar, P. (2003) - *Port Traffic in Rotterdam: The Competitive Edge of a Rhine-Port (1880-1914)*, in Reginald Loyen, Erik Buyst e Greta Devos (Orgs.), *Struggling for Leadership: Antwerp-Rotterdam Port Competition Between 1870-2000*, Physica-Verlag Heidelberg, New York.

Laffont, J. e Tirole, J. (1993) - *A Theory of Incentives In Procurement and Regulation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Sherman, R. (2000) - *Seaport Governance in the United States and Canada*, American Association of Port Authorities, Alexandria, Virginia.

Verhoeven, P. (2015) - *Economic Assessment of Management Reform in European Seaports*, PhD thesis, University of Antwerp.

Zurita, G. (2017) - *Una Política Oceánica para Chile, el Desarrollo de Puertos*, Revista de Marina, N^o 961, pp.24-31.