

Entre Stalin e Thatcher: mazelas dos portos brasileiros

José Tavares de Araujo Jr.

Abril de 2021

Em 2009, o Prêmio Nobel de economia foi dado a Elinor Ostrom em virtude de sua visão inovadora sobre a administração pública de recursos hídricos, espaços urbanos, manejo florestal e outros bens coletivos. Em 1990, suas principais contribuições foram reunidas no livro *Governing the Commons*, cujo tema central é o da governança policêntrica, definida como um sistema social onde agentes formalmente independentes são forçados a tomar decisões que são disciplinadas pelos interesses dos demais membros daquele sistema (clientes, fornecedores, parceiros, competidores, vizinhos, etc.).

Nos últimos 40 anos, diversos países introduziram mudanças em seus sistemas portuários inspiradas nas ideias de Ostrom. Um traço típico dessas reformas foi a criação de empresas estatais municipais submetidas aos princípios da governança policêntrica. Atualmente, países tão díspares quanto Alemanha, Bélgica, China, Cingapura, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda, Hong Kong, Japão e Taiwan, possuem autoridades portuárias com o mesmo perfil.

Entre os países do norte da Europa, a preferência por empresas estatais municipais na gestão dos portos é, de fato, bem anterior aos estudos de Ostrom. Esta atitude tem uma origem remota, advinda da privatização do porto de Rotterdam na segunda metade do século XIX, que gerou um escândalo financeiro ainda hoje presente na memória dos políticos daquela região. Outra fonte mais recente foram os leilões comandados por Margareth Thatcher na década de 1980, quando, ao invés de concessões, a propriedade dos portos foi transferida integralmente à iniciativa privada. Na década seguinte, as cotações desses ativos na Bolsa de Londres revelaram que os portos haviam sido vendidos a preços que oscilaram entre 5% e 25% de seu real valor de mercado.

No Brasil, o atual governo vem anunciando medidas que, se vierem a ser implantadas de fato, irão transformar o sistema portuário brasileiro numa antítese do modelo vigente no resto do mundo. Por um lado, pretende privatizar as autoridades portuárias, que aqui são denominadas de Cias. Docas. Por outro lado, em junho de 2020, com a Portaria nº 61, o Ministério da Infraestrutura (Minfra) reiterou o poder de comando do governo federal sobre os investimentos nos portos nacionais, algo que não existe mais em qualquer outra economia de médio porte ou grande porte. Nem na China “comunista”, que hoje tem 8 dos 16 maiores portos de contêineres do mundo, o comando é centralizado em âmbito nacional.

A portaria do Minfra define a hierarquia e a interação dos três principais instrumentos de comando: o Plano Mestre, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) e o Plano

Geral de Outorgas (PGO). A minúcia e o rigor das normas ali editadas fariam inveja aos burocratas da antiga União Soviética. Mas, para mostrar a inutilidade desse sistema, não é preciso compara-lo com os planos quinquenais de Stalin na década de 1930, basta ler duas peças: o Plano Mestre de Santos lançado em 2019 e o seu PDZ de 2020.

O Plano Mestre tem 1.538 páginas. É, sem dúvida, o mais prolixo já elaborado sobre algum porto no mundo contemporâneo. O atual Plano Mestre de Los Angeles, por exemplo, tem 86 páginas; o de Rotterdam tem 76. Desde a década de 1980, a edição de planos mestres tornou-se uma rotina periódica em muitos países. Em geral, são textos curtos e didáticos, onde a autoridade portuária relata as medidas tomadas para lidar com os desafios correntes do porto e de seu entorno. Pelas razões indicadas por Ostrom, a gestão de portos envolve dilemas cuja solução sempre requer a conciliação de interesses conflitantes. Por isto, em países com as mais diversas tradições culturais, a abordagem escolhida foi a de transferir do governo central para uma autoridade local esta difícil tarefa.

No Brasil, porém, não há tal esforço de conferir transparência ao diálogo entre a autoridade portuária e a comunidade sob sua jurisdição. O Plano Mestre é apenas um exercício de futurologia destinado a cumprir uma formalidade burocrática. Sua função principal é estimar a demanda futura de cargas, através de um modelo econométrico sofisticado. No caso de Santos em 2019, a demanda foi projetada em intervalos quinquenais entre 2020 e 2060, a partir de um painel de dados com 128 variáveis endógenas, e variáveis explicativas que incluem séries futuras do PIB mundial e do Brasil, taxa de câmbio real e preços de commodities, além de supostas mudanças na matriz de transportes domésticos do país.

Seria ocioso recorrer aos fundamentos da econometria para contestar a credibilidade do exercício acima, porque o PDZ lançado em 2020 já se encarrega desta tarefa, ao definir metas contraditórias com as do Plano Mestre. Tampouco seria útil detalhar tais contradições, porque a credibilidade do PDZ também é precária. A versão anterior deste plano, publicada em 2006, continha 24 metas definidas nas áreas de transportes, abastecimento de água, desapropriação de áreas e meio ambiente. Nenhum desses projetos foi executado plenamente no prazo previsto, e vários deles sequer foram iniciados. No PDZ de 2020 não há uma única linha sobre os projetos lançados na década anterior.

Assim, se os leilões das Cias. Docas vierem a ocorrer de fato, o atual governo conseguirá reunir os defeitos do stalinismo e da abdicação do poder da política pública. Por um lado, nosso sistema portuário continuará submetido a um planejamento central irracional, que jamais presta contas à sociedade sobre os resultados de suas ações. Por outro lado, a privatização das autoridades portuárias impedirá que o Brasil adote o melhor modelo de gestão de portos disponível nos dias atuais.