

TEXTOS CINDES Nº18

# Regulação e Desempenho dos Portos Brasileiros\*

Eduardo Augusto Guimarães<sup>1</sup>  
José Tavares de Araujo Jr.<sup>2</sup>

Janeiro de 2011

---

\* Os autores agradecem a assistência de pesquisa prestada por Katarina Costa.

<sup>1</sup> Membro do Conselho Consultivo do Cindes.

<sup>2</sup> Diretor do Cindes.



## 1. Introdução

Na década de noventa, vários países introduziram mudanças radicais em sua legislação portuária, visando três metas estratégicas: (a) elevar os investimentos privados neste setor; (b) intensificar a rivalidade entre os portos nacionais; (c) facilitar a exploração das economias de escala e escopo inerentes à atividade portuária. As evidências hoje disponíveis revelam que o objetivo final daquelas reformas, que era reduzir os custos de transação da economia, só foi alcançado naqueles países onde os governos promoveram as três metas simultaneamente.

Este trabalho procura mostrar que, no caso do Brasil, o processo de reforma ficou restrito à primeira meta, e que o marco institucional formado gradualmente após a extinção da Portobrás em 1990 gerou obstáculos à promoção das outras duas metas. Embora a participação do setor privado tenha crescido substancialmente nos anos seguintes à edição da Lei 8.630, a chamada Lei dos Portos, as novas condições de concorrência passaram a ser marcadas por incentivos a condutas abusivas no interior dos portos, e por obstáculos à ampliação do perfil de atividades dos terminais privados. Como veremos a seguir, esta combinação perversa de sinais de mercado resultou de uma série de lacunas e de normas contraditórias do novo marco institucional.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 revê brevemente os conceitos necessários à análise das condições de concorrência no setor de portos e destaca alguns aspectos do caso brasileiro. A seção 3 analisa a evolução do marco institucional e aponta suas principais falhas. A seção 4 discute as metodologias disponíveis para avaliar o desempenho de portos e examina as razões que podem explicar o grau de insatisfação das empresas brasileiras com a qualidade atual dos serviços portuários do país. Por fim, a seção 5 resume as conclusões do trabalho.

## 2. Competição e poder de mercado no setor de portos

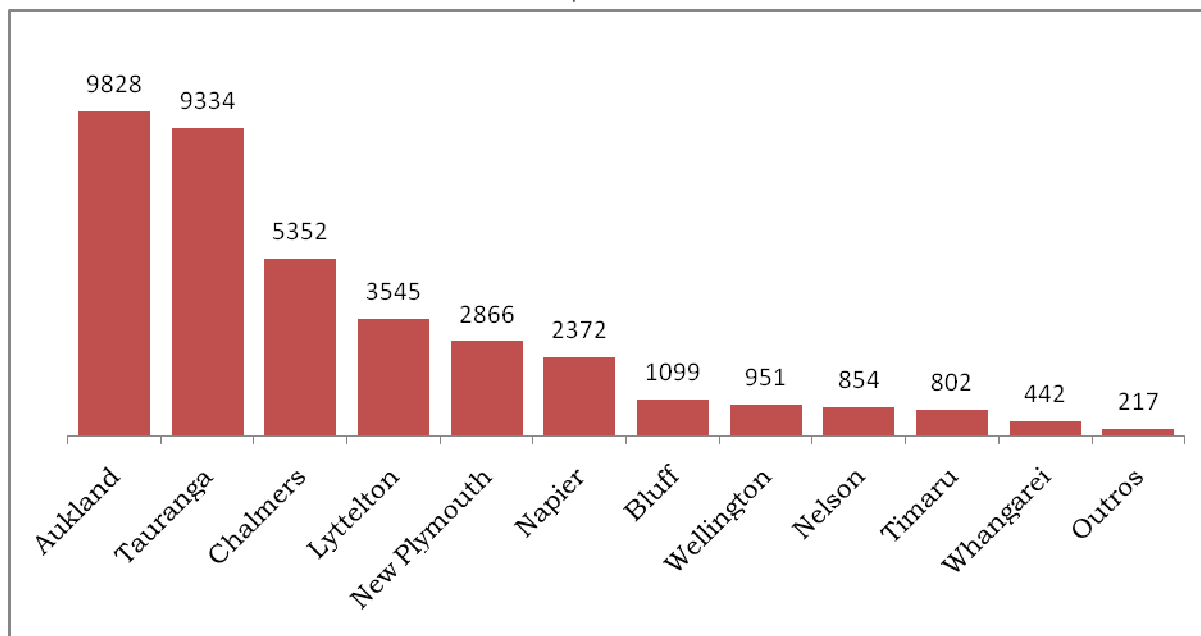
No jargão da teoria sobre indústrias de rede, porto é uma interface entre dois modais de transporte. Além dos serviços de carga e descarga de navios, o porto realiza diversas atividades que afetam diretamente a competitividade internacional das empresas usuárias, como armazenagem alfandegada, distribuição, montagem, controle de estoques e importação temporária de mercadorias. Por ser um nódulo de uma cadeia logística, a eficiência dos serviços portuários depende, em grande medida, do estado das demais componentes da infraestrutura de transportes do país.

Devido a restrições advindas da geografia econômica de cada país, a atividade portuária pode eventualmente se tornar um monopólio natural, cujo formato de governança resultará de vários fatores, como o volume e o tipo de carga movimentada no porto, o grau de diversificação dos serviços prestados, o perfil dos principais clientes, etc. Suponha-se, por exemplo, um país pequeno, onde as atividades de comércio exterior representem uma parcela elevada do PIB, e que, no único porto do país, as economias de escala e escopo dos serviços prestados permitam a presença de apenas um operador, que poderá ser uma empresa estatal,

uma concessionária, ou uma cooperativa administrada pelos principais usuários do porto. Neste caso, independentemente da natureza jurídica do operador, o governo sempre enfrentará o desafio de manter normas que assegurem custos portuários similares aos padrões internacionais. Se isso não ocorrer, o dano causado à economia doméstica seria equivalente ao de um imposto adicional sobre as atividades de importação e exportação.

Entretanto, num país que disponha de um número razoável de portos e de uma infraestrutura eficiente de transporte doméstico, a competição interportos poderá tornar desnecessária a regulação da conduta dos operadores portuários. A Nova Zelândia, por exemplo, possui atualmente 35 portos, dos quais 11 são de médio e grande porte, interligados por uma rede de 92.700 km de estradas pavimentadas. Em 2009, os quatro maiores portos do país (Auckland, Tauranga, Chalmers e Lyttelton) foram responsáveis por cerca de 75% dos bens exportados por via marítima, como mostra o gráfico 1. A rivalidade entre os portos de Auckland e Tauranga é particularmente intensa. Como a distância rodoviária entre eles é inferior a 200 km, desenvolveu-se na região um vigoroso mercado especializado na movimentação expedita de cargas, tornando os dois portos virtualmente intercambiáveis. Além disso, no segmento de cargas leves, ambos enfrentam a concorrência do aeroporto de Auckland, que exportou cerca de NZ\$ 5 bilhões em 2009.

**Gráfico 1**  
**Exportações por Portos da Nova Zelândia (2009)**  
NZ\$ milhões



Fonte: [www.stats.govt.nz/infoshare](http://www.stats.govt.nz/infoshare).

Assim, em virtude do elevado grau de contestabilidade da oferta de serviços portuários na Nova Zelândia, a regulação deste mercado trata apenas de questões ambientais e de segurança de portos, como atesta o Maritime Transport Act 1994 ([www.maritimenz.govt.nz](http://www.maritimenz.govt.nz)). O órgão responsável pela fiscalização das condições de concorrência é a Comissão de Comércio, que acumula as funções de autoridade antitruste e

de regulação econômica no país. Entretanto, ao contrário do que ocorre com outros setores de infraestrutura, como telecomunicações, energia e gás, a Comissão não possui normas específicas para as atividades portuárias. Além de rever os atos de concentração deste setor, e, raramente, impor alguma restrição, a Comissão julgou somente um caso de conduta nos últimos 20 anos, ocorrido num porto pequeno, o Nelson, cujo operador foi punido por abuso de posição dominante em 1995 ([www.comcom.govt.nz](http://www.comcom.govt.nz)).

Entre o exemplo hipotético do monopolista doméstico e o ambiente competitivo ilustrado pela experiência neozelandesa, a história registra inúmeras situações intermediárias onde os operadores portuários dispõem de oportunidades para o exercício do poder de mercado, como é típico em indústrias de rede. Tais oportunidades surgem da combinação entre as características da geografia econômica local e a complexidade inevitável das operações de comércio exterior, que requerem a participação de vários agentes com interesses potencialmente antagônicos.

## **2.1. A teoria sobre indústrias de rede**

A análise das condições de concorrência em indústrias de rede tem sido objeto de uma ampla literatura nas últimas duas décadas, cujas referências obrigatórias são os estudos de Baumol e Sidak (1994), Beard e outros (2001), Bernheim e Willig (1996), Economides (1998, 2003), Noam (2002), Laffont e Tirole (2001) e Vogelsang (2003). A característica fundamental de uma indústria de rede é a estrita complementaridade entre os diversos segmentos da cadeia produtiva, cujos elos estabelecem – por razões de natureza tecnológica – graus de interdependência entre os componentes da rede bem mais elevados do que aqueles existentes em outros tipos de indústria. Quase todas as indústrias de rede não são, de fato, “indústrias” no sentido convencional, mas atividades prestadoras de serviços de infraestrutura, como água e saneamento, energia elétrica, telecomunicações, gás e combustíveis, ferrovias, transporte aéreo e portos.

A configuração de cada indústria de rede – isto é, o número de empresas incumbentes, seus tamanhos relativos e respectivos vetores de bens e serviços ofertados – depende de quatro fatores básicos: a natureza das tecnologias vigentes, o tamanho do mercado, as estratégias de competição das empresas incumbentes e o estado da regulação nacional. O conjunto de tecnologias disponíveis delimita os níveis potenciais de economias de escala, escopo e densidade a serem exploradas pelas empresas incumbentes. Os níveis efetivos de tais economias resultarão, em cada caso, da interação entre a base tecnológica, a dimensão do mercado e as estratégias de competição das empresas. Em virtude destes fatores, certos segmentos da indústria tenderão eventualmente a ser operados por monopolistas nacionais ou regionais, e certos tipos de bens e serviços poderão ser ofertados preponderantemente por empresas integradas verticalmente. Entretanto, a história de diversas indústrias de rede mostra que estas tendências são frequentemente revertidas através de estratégias inovadoras de empresas entrantes ou incumbentes não verticalizadas. Assim, são usuais situações em que

firmas especializadas em certos bens e serviços competem com empresas verticalizadas que, por sua vez, são detentoras de recursos essenciais<sup>1</sup> às primeiras.

O combate a condutas anticompetitivas em indústrias de rede não é trivial. Frequentemente estas condutas derivam de expedientes sutis, através das quais certas empresas procuram usar o poder advindo do controle sobre algum recurso essencial para fortalecer sua posição em outros segmentos da indústria. Tais artifícios exploram, de forma combinada, as características das tecnologias disponíveis, as deficiências da regulação vigente e as peculiaridades dos serviços prestados pela rede. Os instrumentos utilizados podem incluir a discriminação de preços, a demora intencional na execução de uma tarefa essencial, deterioração dos serviços prestados, ou qualquer outro tipo de expediente que eleve os custos dos competidores.

Com base na teoria sobre indústrias de rede, cujos conceitos principais foram referidos nos parágrafos anteriores, é possível identificar três tipos de competição no setor portuário: (a) interportos; (b) interterminais; (c) intraterminais. A intensidade do primeiro tipo de competição depende da proximidade entre os portos e da qualidade da infraestrutura de transporte terrestre. O segundo tipo ocorre quando vários terminais disputam as cargas movimentadas em determinado porto. O terceiro tipo acontece quando, além dos terminais, também operam no porto outros prestadores de serviços, como os de armazenagem alfandegada.

Conforme ilustra o caso brasileiro, comentado adiante, o exame dos tipos *b* e *c* só é necessário quando a competição interportos é inexistente ou limitada a algumas regiões do país. A análise antitruste desses dois tipos compreende duas tarefas principais. A primeira é a de discutir as relações econômicas e jurídicas dos agentes envolvidos na atividade portuária, à luz da configuração de cada porto. A segunda tarefa é a de identificar as eventuais condutas anticompetitivas ali vigentes.

## 2.2. O caso brasileiro

Nos três maiores portos brasileiros – Santos, Paranaguá e Vitória – competem dois tipos de firmas, os terminais portuários e os recintos alfandegados. Os terminais são empresas verticalizadas que participam dos dois mercados relevantes da atividade portuária. O primeiro compreende os serviços de carga/descarga (movimentação vertical) e os serviços em terra, incluindo as atividades entre o costado do navio e o portão do terminal (movimentação horizontal) – ou vice-versa, no caso de exportação. O segundo mercado inclui a armazenagem alfandegada das mercadorias até o momento do desembarço aduaneiro. Os recintos alfandegados operam apenas neste segundo mercado. No porto de Santos, por exemplo, estão estabelecidos atualmente cinco terminais portuários e dez recintos alfandegados.

---

<sup>1</sup> A expressão “recurso essencial” (*essential facility*) abrange uma extensa gama de ativos que, dependendo do setor, pode incluir gasodutos, ferrovias, equipamentos portuários, base de dados, satélites, patentes, serviços de manutenção, etc.

Para competir com os terminais, os recintos alfandegados oferecem uma série de serviços diferenciados ao importador. De fato, em virtude das barreiras à entrada no mercado de movimentação de cargas, não resta a essas empresas outra estratégia de sobrevivência senão a contínua busca de soluções inovadoras. Um exemplo deste tipo de estratégia é o sistema de cobrança *pro rata dia* da armazenagem e não por períodos mínimos, como fazem os terminais. Os serviços de atendimento de alguns recintos alfandegados funcionam 24 horas por dia, possuem instalações especiais para cargas de alto risco, oferecem soluções para a entrega da mercadoria ajustadas às necessidades do cliente, e planejam suas atividades de forma a minimizar o tempo despendido com o desembaraço aduaneiro.

Além de fatores relativos à logística, outro motivo que confere à atividade portuária o caráter de indústria de rede é o fato de que a carga se torna um *bem infungível* (i.e., que não pode ser substituído por qualquer outro) a partir do momento em que o armador e o importador firmam o contrato de transporte marítimo, e assim permanece durante toda a sequência de operações até a entrega da mercadoria ao importador. Neste contexto, a atividade portuária implica um conjunto de relações jurídicas e econômicas entre quatro pares de agentes econômicos: (a) exportador-importador; (b) importador-armador; (c) armador-terminal portuário; (d) importador-recinto alfandegado. Os direitos e obrigações que vigoram em cada uma destas relações bilaterais estão amparados por um tipo particular de contrato.

Assim, o contrato de compra e venda firmado entre o importador e o exportador dá origem a um conjunto de atividades cuja realização demandará o suporte de três outros tipos de contratos: (i) o contrato de transporte marítimo, que define o frete e as condições de transporte; (ii) o contrato entre o armador e o terminal portuário, referente às movimentações horizontal e vertical da carga; (iii) o contrato de armazenagem entre o importador e o recinto. Os únicos agentes envolvidos nesse processo que não necessitam de contratos entre si são o terminal portuário e o recinto alfandegado, já que, embora suas atividades sejam interdependentes, não existe qualquer tipo de vínculo jurídico ou econômico entre esses agentes. A única interação econômica que vigora entre eles é a da competição pelos contratos de armazenagem junto aos importadores.

Pelas razões apontadas na seção 2.1, indústrias de rede onde operam firmas verticalizadas e não verticalizadas constituem ambientes que estimulam condutas anticompetitivas por parte do primeiro tipo de firmas. No caso do setor portuário brasileiro, há um estímulo adicional advindo do fato de que a carga é um bem infungível. Em transações econômicas envolvendo esse tipo de bens há sempre o risco de que ocorra o chamado “problema da extorsão” (*the hold-up problem*), que é usual em situações onde o relacionamento entre dois agentes gera oportunidades para que um deles extraia rendas indevidas do outro.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O problema da extorsão tem sido fonte inspiradora de uma ampla literatura que atualmente abrange diversas áreas, como organização industrial (Klein, 1996; Holmstrom e Roberts, 1998; Acemoglu e outros, 2002), comércio internacional (Beaudry e Collard, 2004), comércio eletrônico (Tavares, 2002) e teoria dos contratos (Schmitz, 2001).

O exemplo típico é o da montadora de veículos que decide lançar um novo modelo que contém um componente fabricado exclusivamente por um determinado produtor de autopeças. Se o novo modelo se tornar um sucesso de vendas, este fabricante será estimulado a elevar abusivamente o preço do componente, sob a ameaça de que poderá suspender o fornecimento e inviabilizar a produção do veículo. Diante desta chantagem, a empresa montadora dispõe de três opções. A primeira é renegociar os termos do contrato de fornecimento do insumo, continuar operando com o mesmo fabricante, e aceitar uma redução da margem de lucro nas vendas do veículo. A segunda é alterar as especificações do modelo, contratar outro fornecedor, e absorver os custos não amortizados dos investimentos realizados no modelo original. A terceira é verticalizar o processo de produção, e passar a produzir diretamente o componente.

Uma versão radical do problema acima vinha ocorrendo no porto de Santos desde o final dos anos noventa, com o advento de uma taxa para a liberação de cargas importadas, conhecida como THC2 (*Terminal Handling Charge n.º.2*), que era cobrada pelos terminais portuários aos recintos alfandegados.<sup>3</sup> Em abril de 2005, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) condenou, por unanimidade, os cinco terminais que operam naquele porto pela imposição daquela taxa, cujos efeitos perversos incluíam a elevação indevida dos preços dos bens importados, a redução da competitividade internacional de várias indústrias, e a eliminação da pressão competitiva no mercado de armazenagem, advinda da atuação dos recintos alfandegados.

A THC2 constituía um caso limite do problema de *hold-up* por vários motivos. Em primeiro lugar, porque a taxa não tinha fundamento, dada a ausência de vínculo mercantil entre os dois agentes. Em segundo lugar, porque no instante em que o terminal recebia a carga ele passava a ter um poder de barganha ilimitado em relação ao recinto alfandegado, que não dispunha de outra alternativa senão resgatar a mercadoria, sob pena de descumprir o contrato firmado com o importador. Em terceiro lugar, porque, ao contrário do fabricante de peças, o objetivo do terminal não era apenas extrair mais-valia do recinto alfandegado, mas excluir o competidor do mercado. Por fim, porque neste caso a verticalização não seria uma escolha viável a curto ou médio prazo para o recinto alfandegado, em virtude das barreiras à entrada no mercado de movimentação de cargas.

Um dos fatores que tornaram possível o surgimento da THC2 foi a relativa ausência de competição interportos no Brasil. Se os terminais de Santos estivessem submetidos a um ambiente de rivalidade similar àquele que vigora entre muitos portos, como os de Hamburgo e Rotterdam, Hong Kong e Singapura, Nova Iorque e Halifax, Los Angeles e São Francisco, Auckland e Tauranga, etc., eles procurariam evitar práticas que pudessem elevar os custos de armazenagem, porque isto deslocaria o tráfico de cargas para algum porto vizinho. Não por acaso, inexistem registros de taxas similares à THC2 no resto do mundo, como atestam os

---

<sup>3</sup> A expressão THC2 surgiu do fato de que os serviços prestados pelos terminais portuários são remunerados pela THC, que é paga pelos importadores aos armadores.

autos do processo administrativo julgado pelo CADE em 27.04.05 (P.A. nº.0812.007443/99-17, disponível em [www.cade.org.br](http://www.cade.org.br)).

O gráfico 2 e a tabela 1 fornecem alguns indicadores sobre o estado atual da competição interportos no Brasil, extraídos da compilação feita por Campos Neto e outros (2009), que cruzaram os dados da Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (SECEX/MDIC) para o ano de 2007 com a Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS) de 2006. Nesta base de dados, as exportações e importações estão desagregadas a quatro dígitos da Nomenclatura Comum do Mercosul (NCM), por unidade da federação e porto de entrada ou saída das mercadorias.

A base de dados compilada por Campos Neto e outros (2009) permite avaliar a importância dos portos não só pelo volume de transações, descrito no gráfico 2, mas também por sua hinterlândia (H), indicada na tabela 1. Hinterlândia é a parcela de cada porto no comércio internacional de cada unidade da federação (UF), e pode ser classificada em três níveis, de acordo com o montante de transações realizado pela UF em determinado porto ( $T_{UF}$ ): (a) *primária*, quando  $H > 10\%$  e  $T_{UF} \geq \text{US\$ } 100$  milhões; (b) *secundária*, quando  $H < 10\%$  e  $T_{UF} \geq \text{US\$ } 100$  milhões; (c) *terciária*, quando  $H > 10\%$  e  $T_{UF} < \text{US\$ } 100$  milhões.<sup>4</sup>

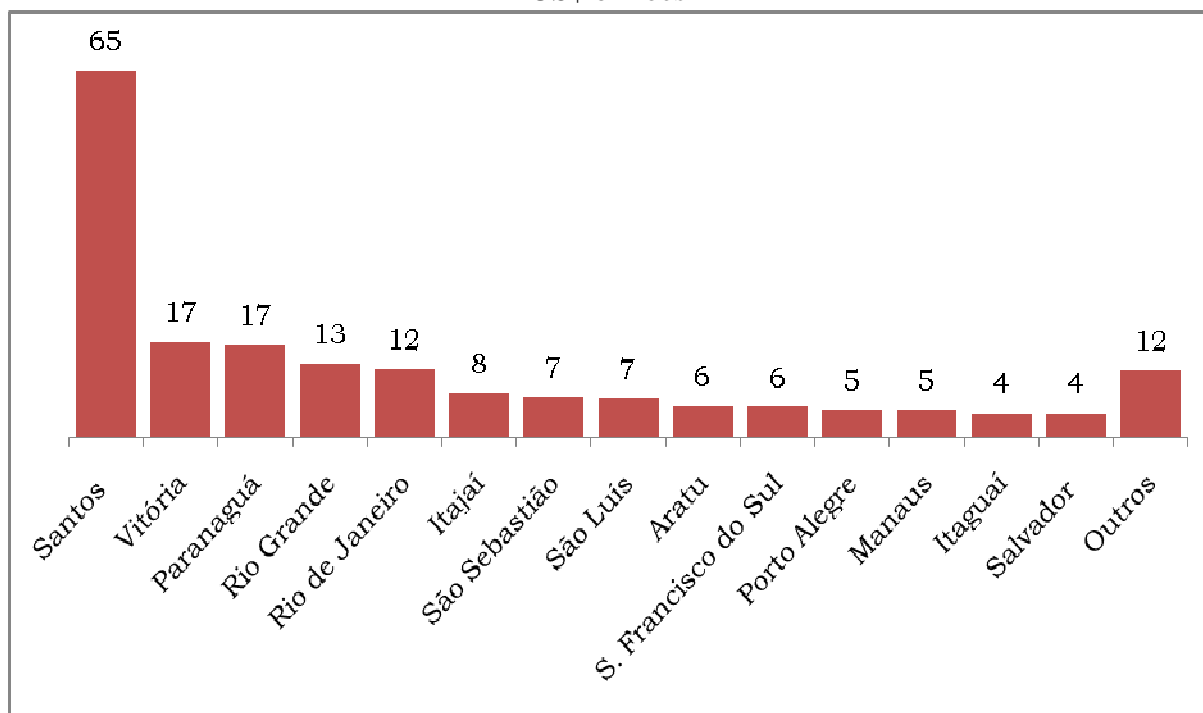
O gráfico 2 registra a posição dominante do porto de Santos, que movimentava a maior parte do transporte marítimo gerado pelo estado de São Paulo, que foi responsável por cerca de 35% do comércio exterior do país em 2007. A tabela 1 ratifica esta hegemonia, revelando uma hinterlândia que abrange 17 unidades da federação. Entretanto, a tabela também mostra que os estados de Minas Gerais, Paraná, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul são geradores da hinterlândia primária dos cinco principais portos nacionais. Em conjunto, o volume de transações destes estados é equivalente ao de São Paulo. Isto indica que, se a infraestrutura de transporte terrestre se tornar mais eficiente, a rivalidade entre aqueles portos poderá ser intensificada a médio prazo.

---

<sup>4</sup> As hinterlândias indicadas na tabela 1 contêm um grau inevitável de imprecisão, posto que a unidade da federação é identificada através do CNPJ da empresa que realiza a transação. Assim, quando uma exportação for feita através de uma *trading company* sediada num estado distinto daquele que deu origem à operação, a base de dados fornecerá uma informação errada. Segundo Campos Neto e outros (2009), as *trading companies* foram responsáveis por cerca de 7% das exportações da indústria de transformação em 2007. Esta distorção pode explicar alguns aspectos curiosos da tabela 1, como o de incluir o estado de São Paulo na hinterlândia secundária do porto de São Luís, localizado no estado do Maranhão.



**Gráfico 2**  
**Comércio Exterior por Portos Brasileiros (2007)**  
US\$ bilhões



Fonte: Campos Neto e outros (2009).

Neste contexto, o desempenho futuro do setor portuário brasileiro dependerá de um marco jurídico que estimule a competição interportos e evite práticas abusivas no âmbito intraterminais. De fato, a THC2 não teria surgido se as normas da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) fossem menos ambíguas, e definissem rigorosamente os direitos e obrigações dos agentes econômicos que participam da atividade portuária. No entanto, como veremos a seguir, as políticas públicas do país não evoluíram nesta direção ao longo da última década.

**Tabela 1**  
**Hinterlândia dos Portos Brasileiros (2007)**

Porto	Hinterlândia		
	Primária	Secundária	Terciária
1º. Santos (SP)	SP, MG, GO, MT, MS, DF	PR, RJ, BA, SC, RS, ES, PE	RO, PB, TO, SE
2º. Paranaguá (PR)	PR, MT, MS	SP, SC, GO, MG, RS	RO, AC
3º. Vitória (ES)	ES, MG, GO	BA, MT, SP	—
4º. Itajaí (SC)	SC, MS	RS, PR, SP	RO, AC
5º. Rio de Janeiro (RJ)	MG, RJ	SP, ES	—
6º. S. Francisco do Sul (SC)	PR, SC	MT, BA	—
7º. São Luís (MA)	MA, PA	SP	—
8º. Manaus (AM)	AM, MT	—	RR
9º. Pecém (CE)	CE, RN	—	PI
10º. Suape (PE)	PE, PB	—	RN
11º. Salvador (BA)	BA, SE	—	—
12º. Itaguaí (RJ)	RJ	MG, ES, PE, SP	—
13º. Rio Grande (RS)	RS	SP, SC, PR	—
14º. Aratu (BA)	BA	SP	—
15º. Munguba (PA)	PA	—	AP
16º. Belém (PA)	PA	—	AP
17º. Fortaleza (CE)	CE	—	PI
18º. São Sebastião (SP)	SP	—	—
19º. Porto Alegre (RS)	RS	—	—
20º. Maceió (AL)	AL	—	—
21º. Recife (PE)	PE	—	—
22º. Natal (RN)	RN	—	—
23º. Santarém (PA)	—	PA, SP	RR
24º. Niterói (RJ)	—	RJ	—
25º. Imbituba (SC)	—	SC	—
26º. Macaé (RJ)	—	RJ	—
27º. Ilhéus (BA)	—	BA	—
28º. Antonina (PR)	—	PR	—
29º. Aracajú (SE)	—	—	SE
30º. Cabedelo (PB)	—	—	PB
31º. Macapá (AP)	—	—	AP
32º. Itaquí (RS)	—	—	—
33º. Porto Xavier (RS)	—	—	—
34º. Corumbá (MS)	—	—	—

Fonte: Campos Neto e outros (2009).

### 3. Evolução da regulação dos portos e as deficiências do sistema portuário

O modelo portuário vigente no país foi formulado no início dos anos noventa, pela Lei dos Portos (Lei 8.630/93). O sistema portuário naquele momento era constituído por portos estatais com estrutura centralizada, no qual a participação do setor privado estava restrita a portos dedicados à movimentação de carga do próprio investidor.<sup>5</sup>

Essa configuração havia sido estabelecida por um conjunto de decretos editados em 1934 que dispunham sobre o espaço, as instalações e os serviços prestados pelos portos organizados e regulavam a utilização das instalações portuárias, atribuindo a direção direta da exploração dos portos nacionais organizados e a fiscalização da exploração dos portos a cargo de concessionários ou arrendatários ao Departamento Nacional de Portos e Navegação, do Ministério da Viação e Obras Públicas, que acabava de ser criado.

Os decretos de 1934 formulavam também normas sobre as relações de trabalho nos portos do país, as quais foram revigoradas, em 1943, com a Consolidação das Leis do Trabalho. Essa legislação estabelecia uma regulamentação extremamente rígida relativa à contratação e remuneração de trabalhadores para serviços de capatazia e, sobretudo, de estiva, cuja execução estava reservada a operários, de preferência sindicalizados, matriculados nas Capitânicas dos Portos, excluindo, portanto, pessoas com vínculo empregatício ou mesmo a tripulação das embarcações. Além disso, a CLT regulava a demanda de mão-de-obra, a magnitude e a composição da oferta de mão-de-obra e sua remuneração.

A legislação de 1934 autorizava e regulava a concessão de obras dos portos nacionais e a exploração do respectivo tráfego aos Estados ou a entidades privadas. Essa possibilidade não teve consequências práticas. Uma década depois, nova legislação permitiu a construção e a exploração de instalações portuárias de pequeno porte por estados e municípios, autorizando a transferência de sua conservação e exploração a entidades privadas. Em 1966, foi autorizada a construção ou exploração de instalações portuárias por entidades privadas, no caso da movimentação de carga própria. Em 1969, passou a ser permitida a movimentação de cargas de terceiros nesses terminais de uso privativo, sujeita à autorização pelo DNPVN, quando ocorresse congestionamento nas instalações dos portos organizados.

Essa estrutura institucional foi modificada com a criação da Portobrás, em 1975, que reproduzia, para a atividade portuária, o modelo adotado nos demais segmentos de infraestrutura: centralização da intervenção estatal em um setor econômico em uma empresa holding. A Portobrás combinava a atuação de empresa holding com controle direto de oito companhias docas e a administração direta de nove portos — até então relativamente independentes sob a supervisão do DNPVN — com a função de fiscalização dos portos estaduais sob regime de concessão e de terminais privativos que movimentavam carga própria (basicamente granéis sólidos e líquidos).

---

<sup>5</sup> Para uma análise mais detalhada do período, ver Castro e Lamy (1992).

A extinção da Portobrás em 1990 marcou o início do processo de revisão do arcabouço institucional e legal que configurou o sistema portuário nas seis décadas anteriores. Do ponto de vista administrativo, o sistema portuário voltou a ser responsabilidade de um Departamento no âmbito Ministério dos Transportes. Quanto à reformulação do marco legal e regulatório, o processo foi mais lento e enfrentou forte resistência. O formato do modelo de sistema portuário aprovado pelo Legislativo em fevereiro de 1993 reflete essa resistência e os compromissos requeridos para sua superação.

### 3.1. A reforma portuária de 1993

A reforma do sistema portuário introduzida pela Lei 8.630 (Lei dos Portos) tinha dois focos principais: reduzir a presença do Estado no sistema portuário com a transferência da exploração e gestão dos portos para o setor privado; e flexibilizar as normas sobre relações de trabalho nos portos, identificadas como principal fonte de ineficiência e custos elevados na atividade portuária.<sup>6</sup>

A reforma portuária é uma questão que se torna foco de atenção em todo o mundo na década de noventa. Essa tendência reflete as mudanças em curso no transporte marítimo, por sua vez uma decorrência do expressivo aumento do volume de carga transportada e da profunda transformação tecnológica e organizacional do setor, no que se destaca a difusão do contêiner, o aumento da dimensão das embarcações e o avanço na integração do transporte em cadeias logísticas. Essas mudanças impõem a busca de maior eficiência na gestão e operação das atividades portuárias e ao questionamento da capacidade de entidades estatais de responderem a essa demanda.

Nesse contexto, em diversos países, como no Brasil, o modelo de um ente público que exerce a função de Autoridade Portuária, detém a posse de todos os ativos no porto, executa as atividades portuárias e exerce as funções regulatórias dá lugar a formas mais diferenciadas de estruturação dessa atividade. Essa diversidade é usualmente sintetizada em quatro modelos de portos, descritos no quadro abaixo, no qual o *service port* corresponde ao modelo tradicional.

---

<sup>6</sup> No tocante a legislação trabalhista, a flexibilização das relações de trabalho foi significativa, mas não total. A Lei 8.630 estabelece que o trabalho portuário de movimentação, conferência e conserto de carga e de vigilância de embarcações nos portos organizados pode ser executado por trabalhadores portuários com vínculo empregatício a prazo indeterminado e por trabalhadores portuários avulsos. A contratação dos trabalhadores com vínculo empregatício deve ser feita, no entanto, exclusivamente, dentre os trabalhadores portuários avulsos registrados. O fornecimento dessa mão-de-obra é administrado, em cada porto organizado, por um órgão de gestão de mão-de-obra do trabalho portuário - OGMO, constituído pelos operadores portuários. Os titulares de instalações portuárias de uso privativo estão autorizados a contratação de trabalhadores a prazo indeterminado; as instalações existentes quando da aprovação da Lei 8.630 devem, no entanto, manter, em caráter permanente, a proporção entre trabalhadores com vínculo empregatício e trabalhadores avulsos então existente.

➤ <b>Service Port</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autoridade Portuária, um ente público, detém a posse de todos os ativos, executa as atividades portuárias e exerce as funções regulatórias.</li> <li>• Trabalho no porto realizado por empregados vinculados diretamente à AP.</li> <li>• O porto é geralmente controlado pelo Ministério dos Transportes</li> </ul>
➤ <b>Tool Port</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• AP detém e mantém a infraestrutura e superestrutura portuária.</li> <li>• Operação dos equipamentos, em geral, por mão-de-obra da AP</li> <li>• Outras atividades nos navios e cais executadas por empresas privadas de pequeno porte.</li> </ul>
➤ <b>Landlord Port</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• AP atua como órgão regulador e detém a propriedade da área do porto</li> <li>• Infraestrutura arrendada a empresas privadas que respondem pela operação do porto, mantém sua própria superestrutura e contrata o trabalho nas docas</li> <li>• Responsabilidade da AP restrita à exploração econômica e ao desenvolvimento de longo prazo dos terrenos e à manutenção da infraestrutura básica (rodovias de acesso, berços, ancoradouros )</li> </ul>
➤ <b>Private Service Port</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência do setor público da atividade portuária, transferência ao setor privado das atividades operacionais, das funções regulatórias e dos terrenos onde o porto está localizado.</li> </ul>

Elaborado a partir da tipologia apresentada pelo Banco Mundial em **Port Reform Toolkit. Second Edition.** Module 3, p. 100-109

O desenho do sistema portuário formulado pela Lei 8.630 tem como unidade básica o Porto Organizado, concebido de forma próxima a um *landlord port*, que pode ser explorado diretamente pela União ou por entidade privada sob o regime de concessão.

Na área do porto organizado<sup>7</sup>, a Lei 8.630 prevê a existência das seguintes instalações portuárias:

- em terreno do qual a União é o titular do domínio útil:
  - **cais público**
  - **terminal de uso público com gestão privada**, outorgado mediante contrato de arrendamento;
  - **terminal de uso privativo**, outorgado mediante contrato de arrendamento;
- em terreno cujo titular do domínio útil é um ente privado:
  - **terminal de uso privativo**, outorgado mediante autorização.

<sup>7</sup> Área do porto organizado: a compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto.

Além disso, a Lei 8.830 prevê ainda, fora da área do porto organizado, a existência de:<sup>8</sup>

- **terminal de uso privativo**, explorado por pessoa jurídica de direito público ou privado, mediante autorização, podendo assumir duas modalidades:
  - exclusivo, para movimentação de carga própria;
  - misto, para movimentação de carga própria e de terceiros.

A reforma aprovada em 1993 apontou, portanto, para uma privatização significativa da atividade portuária, prevendo a presença do investidor privado como:

- concessionário da exploração do porto organizado
- arrendatário de terminal de uso público com gestão privada ou de terminal de uso privativo, em área do porto organizado
- autorizatário de terminal de uso privativo em terreno do qual detenha a titularidade do domínio útil, dentro ou fora da área do porto organizado.

Esse novo modelo explicitava a necessidade de um marco jurídico e institucional que regulasse as relações de mercado entre empresas privadas e usuários dos serviços de transporte. A Lei dos Portos, no entanto, antecedeu a legislação que definiu esse marco:

- a Lei 8.987 de 1995, que estabeleceu o novo arcabouço legal do regime de concessão e
- a Lei 10.233 de 2001, que fixou as diretrizes gerais do novo modelo do sistema de transporte e da atuação das agências reguladoras.

Essa inversão implicou que a Lei 8.630 criasse um marco regulatório próprio, não necessariamente harmonizado ao modelo que viria ser definido pela legislação subsequente, no qual a função de regulação das relações de mercado induzidas pelo novo modelo, em alguns casos, permanece vaga e, em outros, está referida à estrutura da administração pública federal então vigente ou a entidades criadas pela própria lei.

A legislação subsequente, em particular a Lei 10.233, procurou, por sua vez, incorporar o modelo de gestão portuária estabelecido pela Lei 8.630, sem, no entanto, corrigir inteiramente seus aspectos que não eram convergentes com o novo marco regulatório.

### **3.2. A Lei dos Portos *vis-à-vis* o marco institucional estabelecido pela Lei 10.233 em 2001**

A Lei 10.233 de 2001 — que estabeleceu as diretrizes gerais do novo modelo do sistema de transporte terrestre e aquaviário e da atuação das agências reguladoras — atribuiu à Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ a regulação do transporte

---

<sup>8</sup> Posteriormente, Lei 11.518/07 inclui na Lei dos Portos “a estação de transbordo de cargas” e a “instalação portuária pública de pequeno porte”, ambas relacionadas ao transporte de navegação interior.

aquaviário do país, compreendendo a infraestrutura portuária do país e a navegação em todas as suas modalidades.<sup>9</sup>

A competência atribuída à ANTAQ pela Lei nº 10.233/01 corresponde, no tocante à infraestrutura portuária, àquela comum às agências reguladoras criadas a partir da segunda metade dos anos noventa — e à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT, em particular.<sup>10</sup> A ANTAQ veio, no entanto, encontrar já consolidada a estrutura de gestão do porto organizado estabelecida pela Lei 8.630/93, que compreende a Administração do Porto e o Conselho de Autoridade Portuária (CAP).

A Administração do Porto, que constitui a autoridade portuária, é exercida diretamente pela União ou pelo concessionário do porto organizado. Compete à Administração as atividades e responsabilidades inerentes à gestão da operação do porto. Contudo, a Lei 8.630 lhe concedeu também atribuições próprias de Poder Concedente.

É o caso da realização da licitação e da celebração do contrato que outorga a exploração de terminais no porto organizado a agentes privados. Embora a referida lei associe essa exploração a um contrato de arrendamento, fica claro, pela sua enumeração das cláusulas essenciais desse contrato, que se trata também de contrato de concessão para a prestação de serviço.<sup>11</sup> É também o caso da fiscalização e gerenciamento da execução daquele contrato e a regulação do relacionamento do arrendatário com os usuários dos serviços portuários (fixando os valores e arrecadando a tarifa portuária).

A amplitude dessas atribuições foi, em alguma medida, limitada pela Lei 10.233/01 que conferiu à ANTAQ a competência de supervisão e de fiscalização das atividades desenvolvidas pelas Administrações Portuárias e avocou a essa Agência o julgamento de recursos contra as suas decisões. Também o Decreto 4.391/02, ao regulamentar o

---

<sup>9</sup> A ANTAQ deve exercer sua função de regulação em articulação aos órgãos responsáveis pela formulação da política e do planejamento do transporte, o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte – CONIT (conselho interministerial criado por essa Lei, que se reuniu pela primeira vez em 2009) e, nos termos iniciais da Lei 10.233, com o Ministério dos Transportes. Esse arranjo institucional foi alterado em 2007, com a criação da Secretaria Especial de Portos, a quem compete a formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento referentes aos portos e terminais portuários marítimos, bem como a aprovação dos planos de outorgas dessas instalações. Ficou reservada ao Ministério dos Transportes, a formulação de políticas e diretrizes para o desenvolvimento relativos à marinha mercante, às vias navegáveis e aos portos fluviais e lacustres, excetuados os outorgados às companhias docas.

<sup>10</sup> Essa competência inclui:

- elaborar o plano geral de outorgas de exploração da infraestrutura portuária;
- editar normas e regulamentos relativos à exploração da infraestrutura portuária;
- publicar os editais, julgar as licitações e celebrar os contratos de concessão para exploração dos portos;
- autorizar a construção e a exploração de terminais portuários de uso privativo;
- fiscalizar o cumprimento dos contratos concessão e autorização das instalações portuárias;
- estabelecer normas e padrões a serem observados pelas autoridades portuárias;
- aprovar as propostas de revisão e de reajuste de tarifas.

<sup>11</sup> As cláusulas essenciais referem-se ao modo, forma e condições da exploração do serviço, com a indicação de padrões de qualidade e de metas e prazos para o seu aperfeiçoamento, bem como aos critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade do serviço.

arrendamento de áreas e instalações portuárias, estabelece que a proposta de Programa de Arrendamento do porto organizado elaborado pela autoridade portuária deve ser submetida à ANTAQ, a quem atribui também a competência para fixar normas complementares relativas à elaboração do contrato de arrendamento e à sua execução.

De todo modo, constitui um problema grave a atribuição de funções típicas de uma agência reguladora a um dos agentes econômicos que participam das relações de mercado constituídas em torno do porto organizado.

A outra entidade presente na gestão do porto organizado é o Conselho de Autoridade Portuária que deve ser constituído em cada porto, com atribuição de regulamentar sua exploração, homologando os valores das tarifas portuárias, manifestando-se sobre os programas de obras da infraestrutura portuária, aprovando o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto, e zelando pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência e de proteção ao meio ambiente.<sup>12</sup>

As atribuições do CAP, em boa medida, se sobrepõem à da Administração do Porto e incluem funções típicas de uma agência reguladora. Contudo, por sua natureza limitada, tais atribuições podem ser entendidas como uma delegação de competência por parte dessa agência.

De todo modo, essas distorções da legislação vigente enfraquecem a atuação da ANTAQ na regulação e fiscalização dos portos organizados. Cabe, portanto, promover a adequação do modelo de exploração e gestão do porto organizado delineado pela Lei 8.630 ao marco regulatório vigente no país, mediante alteração da Lei 10.233 que explicita a competência da ANTAQ para licitar e celebrar atos de outorga de contratos de (i) concessão e arrendamento para gestão privada de terminais de uso público e (ii) de arrendamento e autorização para a exploração de terminais de uso privativo na área do porto organizado. Da mesma forma, cabe ratificar, mediante alteração da Lei 10.233, as atribuições conferidas aos Conselhos de Autoridade Portuária pela Lei 8.630, convalidando-as como competências regulatórias delegadas pela ANTAQ e, assim, fortalecendo a atuação do CAP, mas mantendo a competência da Agência para exercer, diretamente, atividades de fiscalização nos portos organizados e rever as decisões daqueles Conselhos.

### **3.3. A implementação incompleta do novo modelo portuário e os desvios recentes**

Contudo, os problemas enfrentados hoje pelo sistema portuário do país não refletem apenas essa defasagem entre a reforma do sistema portuário e a definição do marco regulatório do novo modelo do setor de transporte no Brasil. Na verdade, decorrem também da implementação incompleta do modelo proposto para o sistema portuário, agravada por

---

<sup>12</sup> O CAP é constituído por representantes dos blocos do poder público (três representantes), dos operadores portuários (quatro), da classe dos trabalhadores portuários (quatro) e dos usuários dos serviços portuários e afins (quatro), cabendo a cada bloco um voto nas deliberações do Conselho e ao presidente do Conselho, o voto de qualidade. A Lei 10.233 atribuiu à ANTAQ a indicação do Presidente do CAP.



decisões mais recentes da política governamental referentes ao setor que divergem e representam um retrocesso em relação ao modelo formulado pela Lei dos Portos.

A Lei 8.630/93 estabelece que o porto organizado pode ser explorado diretamente pela União ou por entidade privada sob o regime de concessão, a ser outorgada mediante licitação. No tocante aos portos organizados existentes no país houve, na década de noventa, decisão de Governo de transferir sua exploração para o setor privado, traduzida, em 1996, na inclusão das empresas Docas e de todos os portos e ativos por elas administrados no Programa Nacional de Desestatização.<sup>13</sup> Essa decisão não teve consequências, permanecendo os portos federais sob a gestão das Companhias Docas. Também nos portos delegados para estados e municípios, a Administração do Porto vem sendo exercida diretamente pelo poder público.<sup>14</sup>

A manutenção das Companhias Docas na Administração dos portos organizados representou a continuidade de uma atuação caracterizada por problemas de gestão empresarial e politização da administração portuária e por volume de investimento insuficiente para atender a expansão do comércio externo do país.

Em 2008, a decisão de transferir a administração dos portos existentes no país para o setor privado foi revertida por decreto, que excluiu as Companhias Docas e os portos correspondentes do Programa Nacional de Desestatização. Essa decisão não parece constituir, no entanto, um fato isolado. Está acompanhado de outras iniciativas que vão na direção contrária à transferência da atividade portuária para o setor privado contemplada pela Lei dos Portos.

De fato, o processo de disseminação de terminais públicos sob gestão privada e de terminais privativos nos portos organizados não avançou de forma significativa. Contudo, mais importantes são os obstáculos impostos por legislação recente à expansão da rede de terminais privativos de uso misto fora da área dos portos organizados.

A previsão de movimentação de carga de terceiros no terminal de uso privativo introduzida pela Lei 8.630 representa uma evolução em relação a documentos legais anteriores. Corresponha ao propósito dessa lei de induzir a participação do setor privado na expansão do sistema portuário do país, de remover entraves regulatórios e de estimular a concorrência. Assim, a implantação dos terminais privativos está, na Lei dos Portos, condicionada apenas à outorga de autorização pela autoridade competente. Não há qualquer restrição à movimentação de carga própria ou de terceiros, seja quanto à quantidade, à qualidade ou a proporção de cargas movimentadas.

---

<sup>13</sup> Companhia Docas do Rio de Janeiro - CDRJ; Companhia Docas do Estado da Bahia - CODEBA; Companhia Docas do Ceará - CDC; Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP; Companhia Docas do Pará - CDP; Companhia Docas do Maranhão - CODOMAR; Companhia Docas do Rio Grande do Norte - CODERN; e Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA.

<sup>14</sup> A Cia. Docas de Imbituba, em Santa Catarina, é única concessionária privada da exploração de um porto organizado. Essa concessão, estabelecida antes da aprovação da Lei 8.630, vigora até 2012.

A autorização é um instrumento de outorga flexível e ágil que se caracteriza, segundo a Lei 10.233/01, por (i) independe de licitação; (ii) ser exercida em liberdade de preços dos serviços, tarifas e fretes, e em ambiente de livre e aberta competição; (iii) não prever prazo de vigência ou termo final, extinguindo-se pela sua plena eficácia, por renúncia, anulação ou cassação.

Essa lei estabelece que a autorização seja disciplinada em regulamento próprio pela Agência.

Em cumprimento a essa determinação, a ANTAQ aprovou, em outubro de 2005, norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Essa norma exigiu que, ao pleitear a autorização, o investidor especifique as cargas próprias que serão movimentadas no terminal, com movimentação anual mínima estimada que justifique, por si só, de conformidade com estudo técnico especializado, a sua implantação, e, com relação às cargas de terceiros, se houver, a natureza destas. A movimentação do quantitativo declarado de carga própria constitui uma obrigação da autorizatária, sujeitando-a à multa no caso de descumprimento injustificado.

Tal restrição foi questionada junto a ANTAQ como divergente da Lei dos Portos. Nesse processo, o Procurador-Geral da Agência se manifestou pela eliminação dessa restrição por entender que o “regime de exploração de instalações portuárias na modalidade de uso privativo misto faculta aos operadores a movimentação de cargas próprias e de terceiros, sem qualquer restrição, seja quanto quantidade ou a proporção de cargas a serem movimentadas”

Em abril de 2008, a Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público – ABRATEC – propôs, ao STF, uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF na qual argumenta que a “conduta atual da ANTAQ permite que terminais de uso privativo misto ilegítimos concorram, em situação de ampla vantagem competitiva, com terminais de uso público”. Em decorrência, a ABRATEC solicita que “as operações de movimentação e armazenagem de cargas de terceiros sejam realizadas primordialmente por meio de instalações portuárias de uso público, que operam mediante regime jurídico de direito público (de concessão ou permissão) e são submetidas, em regra, a prévia de licitação” e requer “a declaração de que os preceitos constitucionais referidos permitem que instalações portuárias de uso privativo, outorgadas a particulares mediante autorização e sem prévia licitação, realizem a movimentação e armazenagem de cargas não próprias (de terceiros) apenas de modo acessório ou secundário”.

O Supremo Tribunal Federal não se pronunciou ainda quanto ao mérito da Arguição. O Executivo, no entanto, incorporou a tese defendida pela Associação quando da edição do Decreto 6.620, em outubro de 2008. Esse texto infra-legal, ao “disciplinar concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas” introduz restrições à instalação de terminais privativos de uso misto não previstas na Lei 8.630. O quadro abaixo compara a Lei 8.630 com o Decreto 6.620 que a regulamenta:

<b>Lei 8.630</b>	<b>Decreto 6.620</b>
<b>terminal de uso privativo:</b> “movimentação de carga própria e de terceiros” (art. 4º,parag. 2º,II,b)	<b>terminal de uso privativo:</b> “movimentação <u>preponderante</u> de carga própria e, em <u>caráter subsidiário e eventual</u> , de terceiros” (art.35, II)
<b>carga própria:</b> nenhuma qualificação	<b>carga própria:</b> “aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, <u>que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária</u> ” (art. 2º, IX)
<b>carga de terceiros:</b> nenhuma qualificação	<b>carga de terceiros:</b> “aquela compatível com as características técnicas da infraestrutura e da superestrutura do terminal autorizado, <u>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</u> ” (art. 2º, X).

A preocupação com uma eventual vantagem competitiva dos terminais de uso privativo em relação aos terminais de uso público aparece também na norma da ANTAQ, que operacionaliza o Decreto 6.620, a qual estabelece, mais uma vez sem respaldo legal, que “a ANTAQ poderá determinar à Autorizada a contratação compulsória de mão-de-obra junto ao OGMO quando identificar a existência de precarização de mão-de-obra, de conflito de âmbito concorrencial – ou a sua potencialidade –, entre o terminal de uso privativo misto e a zona de influência do Porto Organizado”.<sup>15</sup>

Como avaliado em documento da Confederação Nacional da Indústria, “as novas restrições impostas pelo Decreto 6.620 implicam que o terminal privativo de uso misto deixe de ser um integrante pleno e permanente do sistema portuário do país, uma vez que

<sup>15</sup> Essas determinações do Decreto 6.620 e da Resolução 1.660 representam uma meia-volta no processo de desregulamentação e de promoção da concorrência no sistema portuário do país iniciado com a reforma portuário. Movimento similar foi observado, em 2003, em relação ao processo de desregulamentação do transporte aéreo iniciado na primeira metade dos anos noventa. Nesse caso, a meia-volta foi explicitada em Portaria do DAC, que definia Diretrizes para a “Política para os serviços de transporte aéreo comercial do Brasil”, e em um conjunto de Portarias de natureza operacional que não chegaram a ser implementadas, devido à oposição do Ministério da Fazenda. As referidas Diretrizes, após apontar a necessidade da revisão da regulamentação existente, afirma que “a capacidade de autorregular o mercado, mediante a livre atuação das forças que nele interagem, deve ser buscada como meta de longo prazo, cabendo ao órgão regulador (Departamento de Aviação Civil - DAC) uma função moderadora, com a finalidade de impedir uma competição danosa e irracional, com práticas predatórias de consequências indesejáveis sobre todas as empresas” (Portaria 731/GC5).

restringido a movimentar apenas eventual e subsidiariamente uma gama limitada de carga de terceiros. Mais do que isso, a definição de carga própria formulada pelo decreto dificulta até mesmo a realização de investimento para escoamento dessa carga, uma vez que a empresa a que pertence não pode contar com a receita gerada por cargas de terceiros para viabilizar a operação de seu terminal — sua operação só será autorizada se a carga pertencente ao autorizado, justificar ‘por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária’.

O disposto no Decreto representa uma clara barreira à instalação de novos terminais privativos, o que se opõe à maior participação do setor privado na operação do sistema portuário do país e, conseqüentemente, à expansão desse sistema, ao mesmo tempo que impede que uma maior concorrência venha beneficiar seus usuários. Esse efeito negativo das novas normas afeta, em particular, a circulação de contêineres, não só porque impede sua movimentação nos terminais privativos de graneis, mas também porque é mais difícil viabilizar a implantação de terminais de contêineres com base apenas na movimentação da carga própria da empresa autorizada” (CNI, 2010, p. 52).

O Decreto 6.620/08 estabelece que as disposições nele contidas não alcançam os atos legais praticados anteriormente à sua edição. Não obstante, a aquisição da Embraport – Empresa Brasileira de Terminais Portuários — empresa que tem autorização para construir e explorar um terminal privativo de uso misto no Porto de Santos, outorgada em 2006 — foi objeto de contestação pela ABRATEC junto ao CADE.<sup>16</sup> Tal contestação se apoia no argumento de que as empresas adquirentes – DO World e Odebrecht – não usarão o terminal para operar carga própria e que, aproveitando-se dos menores custos que a Embraport apresenta em decorrência de assimetrias regulatórias, a DP World poderia oferecer descontos significativos no Brasil.

O CADE, acompanhando o Relator Cezar Mattos, desconheceu a contestação e aprovou a aquisição sem restrições. Essa decisão é relevante, no entanto, porque o relator examina em seu voto os argumentos levantados pela ABRATEC para apoiar a sua tese sobre a assimetria regulatória entre os terminais de uso público com gestão privada e os terminais privativos de uso misto, argumentos que são os mesmos que serviram de base para a edição do Decreto 6.620/08. Na verdade, como indicado em nota divulgada pelo CADE, “esta foi uma oportunidade para o CADE, dentro de sua função de advocacia da concorrência, realizar uma avaliação sobre o impacto das regras de concorrência entre os TUPs e TUMs em função das assimetrias regulatórias alegadas”.<sup>17</sup>

O quadro abaixo indica as assimetrias regulatórias que, segundo a ABRATEC, implicariam maiores custos para os terminais de uso público (TUPs) relativamente aos terminais privativos de uso misto (TUMs), às quais são contrapostas a avaliação do CADE.

---

<sup>16</sup> Ato de Concentração nº 08012.007452/2009-31. Ver [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br).

<sup>17</sup> CADE. “Sumário Executivo. Ato de Concentração Odebrecht e Dubai Port – Porto de Santos”.

<b>Assimetria apontada pela ABRATEC</b>	<b>Avaliação do CADE</b>
os TUPs são arrendados e concedidos via leilão, enquanto os TUMs são simplesmente autorizados, sem qualquer mecanismo de leilão, o que geraria um ônus a mais para os TUPs, não arcados pelos TUMs;	a assimetria de custos estaria superestimada dado que os TUPs arrendariam por leilão uma área já com investimentos consolidados e em operação, enquanto os TUMs devem fazer investimento greenfield. Assim, tal assimetria não justificaria inibir a concorrência dos TUMs frente aos TUPs. [seria interessante para efeitos de maior eficiência na escolha do operador portuário uma maior utilização de leilões também para as autorizações dos TUMs]
os TUPs são concedidos por 25 anos (renováveis por mais 25 anos), enquanto os TUMs seriam autorizados sem previsão de término do contrato, o que viabilizaria preços menores para estes últimos para efeito de viabilizar recuperação dos investimentos;	há elevada probabilidade de renovação por mais 25 anos para os TUPs e ainda, o caráter precário da autorização, não permite inferir que se trata de uma perpetuidade. De qualquer forma, restringir a concorrência dos TUMs não parece ser a medida mais adequada. Eventuais medidas corretivas, como garantir a antecipação da renovação dos TUPs, seriam menos distorcivas.
a contratação de mão-de-obra pelo Órgão Gestor da Mão de Obra (OGMO) seria obrigatória para os TUPs e optativa para os TUMs;	neste caso, ou se eliminam as eventuais ineficiências alegadas da contratação pelo OGMO, eliminando as desvantagens dos TUPs, ou se desobrigam ambos, TUPs e TUMs, de contratar pelo OGMO. Não se justifica limitar a concorrência dos TUMs ou obrigá-los a contratar por um regime que seja efetivamente mais custoso.
a prática indevida de free riding, visto que os TUPs pagariam taxas à autoridade portuária (não pagas pelos TUMs), que seriam investidas nas áreas comuns, beneficiando, também, os TUMs.	não foram detectadas quaisquer taxas não pagas pelos TUMs por serviços efetivamente usufruídos por estes terminais. De qualquer forma, se existirem, as medidas corretivas adequadas seriam simplesmente definir a cobrança proporcional ao uso desses serviços dos TUMs e não constranger a concorrência.
os TUPs teriam obrigações de atender todas as solicitações de movimentação de cargas, inclusive as menos rentáveis, enquanto os TUMs poderiam escolher as cargas mais rentáveis, configurando uma situação regulatória conhecida como <i>cream-skimming</i> ; restringir a concorrência dos TUMs evitaria este problema conforme a ABRATEC;	A operação dos TUPs é considerada como serviço público (em tese, com obrigações de universalização, continuidade, modicidade tarifária). No caso concreto, estas “obrigações” não geram quaisquer efeitos mais palpáveis. Como os TUPs trabalham em efetiva liberdade tarifária podem cobrar os preços que desejarem. Naturalmente, podem recusar cargas simplesmente cobrando mais alto que os donos das cargas estão dispostos a pagar. Isto implica que a tese do <i>cream-skimming</i> neste setor não seria aplicável e o constrangimento da concorrência dos TUMs apenas serviria para ampliar os lucros supracompetitivos dos TUPs e não para financiar serviços públicos

Elaborado a partir de CADE. “Sumário Executivo. Ato de Concentração Odebrecht e Dubai Port – Porto de Santos”

No cômputo geral, a análise desse Conselho conclui que “não há assimetrias regulatórias que gerem custos ou obrigações aos TUPs que justifiquem o constrangimento da concorrência dos TUMs com base na regra de obrigatoriedade de preponderância da carga própria. E quando tais assimetrias podem efetivamente ter feito, as medidas corretivas ideais não passam pelo constrangimento da concorrência”.

Face essa conclusão, o documento do CADE observa que “em um setor historicamente caracterizado no Brasil como de permanente estado de excesso de demanda ou insuficiência de oferta e excesso de custos como portos, a redução na atratividade de investimentos dos TUMs, reduzindo a oferta de longo prazo, constitui, no mínimo, medida contraditória. Levando ainda em conta a retomada da economia e o fato que o investimento proposto na operação se observa em terminal de contêineres, o tipo de carga que mais cresce, este constrangimento da concorrência dos TUMs se torna ainda mais ineficiente”.

### **3.4. O sistema portuário brasileiro *vis-à-vis* o modelo da Lei dos Portos**

O sistema portuário brasileiro, ainda hoje, não reflete plenamente a configuração contemplada pela reforma portuária aprovada pela Lei 8.630 em 1993. De fato, a transferência da exploração e gestão dos portos para o setor privado — que, ao lado da flexibilização das relações de trabalho, constituía seu foco principal — está ainda bem aquém do previsto pela reforma.

A divergência entre a realidade atual e o modelo proposto é maior quando as transformações desejadas dependiam de iniciativas de Governo. É o caso da transferência da Administração dos Portos Organizados para o setor privado, possibilidade prevista naquela lei, que não se materializou. Da mesma forma, a difusão da gestão privada de terminais de uso público nos portos organizados está ainda incompleta — em boa medida, uma decorrência da permanência das Cias. Docas estatais na Administração dos Portos.

Já a disseminação dos terminais de uso privativo — que dependia basicamente de iniciativa do investidor privado — foi mais significativa, notadamente no caso dos terminais de graneis líquidos e sólidos que responderam, em 2009, por 80% e 66% dos totais de cargas dessas naturezas movimentadas no sistema portuário do país. A expansão dos terminais de carga geral foi menos expressiva, embora tais terminais tenham aumentado sua participação no volume de carga geral movimentada no país nos últimos anos, alcançando 29% em 2009. O aumento dessa participação está associada ao incremento da percentagem de contêineres movimentados nesses terminais, que cresce de 1% em 2005 para 12% em 2009.

Essa evolução reflete o interesse, crescente ao longo da década, de investidores pelas oportunidades de investimentos em infraestrutura no Brasil. Esse interesse se manifesta também em relação aos terminais privativos.

**Tabela 2**  
**Participação dos terminais privativos na movimentação de carga no país – 2005- 2009**  
 milhões de toneladas

	2005	2006	2007	2008	2009	Taxa anual
<b>Graneis sólidos</b>						
Portos	120,5	130,3	152,2	147,7	148,0	4,2%
TUP	272,2	285,4	305,5	312,5	285,0	0,9%
Total	392,7	415,8	457,6	460,2	433,0	2,0%
TUP/Total	69,3%	68,6%	66,8%	67,9%	65,8%	
<b>Graneis líquidos</b>						
Portos	38,0	40,9	43,5	40,5	39,7	0,9%
TUP	125,6	134,5	151,0	155,1	158,2	4,7%
Total	163,6	175,4	194,5	195,6	197,9	3,9%
TUP/Total	76,8%	76,7%	77,6%	79,3%	79,9%	
<b>Carga geral</b>						
Portos	76,3	82,7	83,8	85,8	72,1	-1,1%
TUP	16,3	18,6	18,5	26,7	29,9	12,9%
Total	92,6	101,3	102,2	112,5	102,0	2,0%
TUP/Total	17,6%	18,4%	18,1%	23,7%	29,3%	
<b>Contêiner</b>						
Portos	54,5	61,5	65,9	67,1	57,5	1,1%
TUP	0,5	1,9	2,2	6,1	7,8	74,7%
Total	55,0	63,3	68,0	73,2	65,4	3,5%
TUP/Total	0,9%	2,9%	3,2%	8,3%	12,0%	

Fonte: ANTAQ. Anuário Estatístico 2009.

É nesse contexto que se situa a orientação de Governo de limitar a expansão dos terminais de uso privativo, impedindo sua inserção plena e permanente no sistema portuário do país, que se explicita com as restrições à instalação de terminais de uso misto introduzidas pela Resolução 571 da ANTAQ em 2005 e se consolida, em uma versão mais radical, com o decreto presidencial de 2008. Tal mudança de política ocorre exatamente quando as decisões de investir em terminais privativos, notadamente das associadas a contêineres, estavam ganhando momento. A incerteza jurídica criada pela resolução manteve em suspenso diversos projetos de investimento em fase de elaboração e implantação, a maioria dos quais foi finalmente abandonada após a decisão presidencial.

De modo geral, o resultado da não implementação plena do modelo formulado pela Lei 8.630 tem sido a continuidade da baixa eficiência e custos elevados do sistema portuário; o volume insuficiente de investimentos no setor, o que afeta a expansão da oferta de serviços portuários; e um ambiente que arrefece a concorrência.

Na verdade, os obstáculos à maior participação do setor privado na atividade portuária criadas pela política de Governo sequer têm como contrapartida uma atuação mais eficaz dos órgãos públicos.

O volume de investimento previstos pelas Cias. Docas, apesar de crescido nos últimos anos, é ainda insuficiente para atender as oportunidades associadas aos portos organizados

que administram. Mais grave, no entanto, é a incapacidade dessas empresas de utilizar os recursos disponibilizados. A parcela das dotações orçamentárias anuais efetivamente dispendidas no exercício é muito reduzida (menos de 30%) e não têm apresentado uma evolução favorável ao longo dos anos.

**Tabela 3**  
**Orçamento de Investimento das Cias. Docas**  
milhões de reais

	Dotação	Realizado	
2005	389.6	90.6	23%
2006	410.7	99.8	24%
2007	601.5	105.6	18%
2008	613.2	177.2	29%
2009	662.2	187.0	28%

Fonte: Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais ([www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=4](http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?sec=4))

#### 4. Indicadores de desempenho

Em julho de 2003, o Congresso dos Estados Unidos solicitou à Divisão de Administração Marítima do Departamento de Transportes (MARAD) que produzisse um diagnóstico do setor portuário nacional, com ênfase nos indicadores de eficiência dos portos mais congestionados. Ao divulgar o relatório dois anos depois, a MARAD declarou que tinha sido incapaz de atender à principal demanda feita pelo Congresso, em virtude da ausência de métodos consistentes para comparar os desempenhos de portos distintos.

*“MARAD concluded that it was unable to provide the requested comparison of the most congested ports in terms of operational efficiency due to the lack of consistent national port efficiency data. Given the diverse characteristics of U.S. ports, comparing port efficiency would require the creation of new methodologies and the collection of data that were not available for this report.” (U.S. Department of Transportation, Maritime Administration, 2005, p. 8)*

Na literatura sobre o papel dos portos no comércio internacional, o obstáculo acima referido tem sido enfrentado através de vários expedientes. O estudo de Clark e outros (2004), por exemplo, analisa os determinantes dos custos de transporte marítimo dos bens importados pelos Estados Unidos no período 1995-2000, e conclui que a eficiência dos portos de origem e destino das mercadorias é responsável por uma parcela importante das variações dos custos de transporte. A medida usada para classificar os portos é o índice do *Global Competitiveness Report* (GCR), publicado anualmente desde 1995, e que atualmente inclui 139 países. Este índice é construído a partir de questionários enviados a um grupo de empresas em cada país, solicitando ao entrevistado que avalie a infraestrutura portuária nacional numa escala de 1 (extremamente subdesenvolvida) a 7 (adequada aos padrões internacionais).



Portanto, este índice mede o grau de satisfação dos empresários com os serviços prestados pelos portos de seu país. No caso do Brasil, a edição de 2010 do GCR foi baseada numa amostra de 168 firmas, que deram uma nota média de 2.9, deixando o país em 123º lugar da escala internacional. Outros países como Gana, Etiópia e Senegal, receberam notas mais altas, em torno de 4.5, embora o movimento de seus portos seja tão pequeno que sequer é registrado nas estatísticas internacionais de transporte marítimo. Assim, estas notas apenas indicam que os empresários destes três países estão menos insatisfeitos, ou são menos exigentes do que os brasileiros, mas não permitem comparar a qualidade efetiva dos portos de cada país.

Para evitar índices baseados em critérios subjetivos, como os do GCR, Blonigen e Wilson (2006) apresentaram um método que separa os custos de importação em três componentes: (a) despesas de embarque da mercadoria no porto de origem; (b) frete marítimo; (c) despesas de desembarque no porto de destino. A partir das estatísticas dos Estados Unidos para o período 1991–2003, desagregadas a seis dígitos do Sistema Harmonizado (SH), e por portos de origem e destino, eles estimaram uma regressão que procura explicar o comportamento dos custos de importação através das variáveis descritas no quadro 1, com o objetivo principal de identificar as parcelas advindas das componentes (a) e (c).

Este exercício gerou uma base de dados com dezenas de milhões de observações, envolvendo 375 portos nacionais, 1789 portos estrangeiros e cerca de 5300 classes de produtos.<sup>18</sup> Para tornar a base de dados manejável, os autores usaram uma amostra com os 100 principais portos estrangeiros, que são responsáveis por mais de 80% das importações americanas, e criaram 13 arquivos com os dados anuais. Mesmo assim, para operar cada arquivo anual, foram necessárias cerca de 10 horas de processamento de um computador Linux com oito gigabytes de memória RAM.

Apesar da simplicidade do método, da qualidade dos dados primários e dos resultados econométricos robustos, os indicadores de eficiência de portos apresentados por Blonigen e Wilson (2006) são pouco convincentes. Na hierarquia dos portos estrangeiros, aparece em primeiro lugar o porto de Dos Bocas, no México, que possui instalações modernas, inauguradas em 1982, mas, até 2005, suas atividades de exportação só incluíam petróleo.<sup>19</sup> O segundo porto mais eficiente do mundo seria o de Forcados, na Nigéria, que é um terminal pequeno, também especializado em exportar petróleo.<sup>20</sup> Os portos de Rotterdam e Hamburgo ficaram, respectivamente, em 9º e 13º lugares. Já os portos brasileiros receberam avaliações bem melhores do que aquelas registradas sistematicamente nas edições do GCR: o de Rio Grande (RS) obteve o 35º lugar, o do Rio de Janeiro ficou em 61º, e Santos em 66º. Curiosamente, a principal característica da atividade portuária, que é a de gerar economias de

---

<sup>18</sup> Este é o número aproximado de itens da classificação a seis dígitos do SH.

<sup>19</sup> O site [www.worldportsource.com](http://www.worldportsource.com) contém um breve relato da evolução recente do porto Dos Bocas.

<sup>20</sup> Ver [www.nigerianports.org](http://www.nigerianports.org).

escala, não aparece refletida nesta hierarquia, embora o volume de carga transportada tenha sido incluído na regressão.

### Quadro 1

#### Método de Blonigen e Wilson para Medir Eficiência de Portos

Blonigen e Wilson (2006) estimaram a eficiência dos portos a partir da seguinte equação de custos de transporte marítimo, onde todas as variáveis estão expressas em logaritmos:

$$IC_{ijk_t} = \alpha + \beta_1 Dist_{ij} + \beta_2 Wgt_{ijk_t} + \beta_3 Valwgt_{ijk_t} + \beta_4 Cont_{ijk_t} + \beta_5 Vol_{ijt} + \beta_6 Cont_{ijk_t} \times Wgt_{ijk_t} + \beta_7 Cont_{ijk_t} \times Valwgt_{ijk_t} + \beta_8 lm\_lmbal_{ij} + \beta_9 Ex\_lmbal_{ij} + \eta_i + \theta_j + \gamma_k + \zeta_t + \varepsilon_{ijk_t}$$

onde:

- $IC_{ijk_t}$  é o custo de importar a mercadoria ( $k$ ), medida a seis dígitos do sistema Harmonizado, embarcada no porto estrangeiro ( $j$ ) e desembarcada no porto americano ( $i$ ) no ano ( $t$ ).
- $Dist_{ij}$  é a distância em milhas marítimas entre os portos ( $i$ ) e ( $j$ ).
- $Wgt_{ijk_t}$  é o peso do produto ( $k$ ) transportado entre os portos ( $i$ ) e ( $j$ ).
- $Valwgt_{ijk_t}$  é o valor em dólares do carregamento, dividido por seu peso.
- $Cont_{ijk_t}$  é a parcela das importações da mercadoria ( $k$ ), entre os portos ( $i$ ) e ( $j$ ), que foi transportada em contêineres, no ano ( $t$ ).
- $Vol_{ijt}$  é o volume total de comércio entre os portos ( $i$ ) e ( $j$ ) no ano ( $t$ ), em quilogramas.
- Os termos dos coeficientes
  - $\beta_6$  e  $\beta_7$  representam as ponderações da parcela transportada em contêineres, por valor e peso.
  - $\beta_8$  e  $\beta_9$  captam os desequilíbrios comerciais entre os portos ( $i$ ) e ( $j$ ), posto que o custo de transporte tende a ser mais alto quando o navio viaja vazio numa das direções.
- $lm\_lmbal_{ij}$  é o valor do déficit comercial, e assume o valor zero em caso contrário. Da mesma forma,  $Ex\_lmbal_{ij}$  é o valor do superávit, quando existente.
- $\eta_i, \theta_j, \gamma_k, \zeta_t$  são variáveis *dummy*:  $\eta_i$  estima o impacto do porto americano ( $i$ ) nos custos de importação, mantidos constantes os demais fatores.  $\theta_j$  estima a parcela correspondente ao porto estrangeiro ( $j$ ).  $\gamma_k$  visa captar outras características da mercadoria ( $k$ ), além do valor e peso, que possam afetar os custos de importações.  $\zeta_t$  indica as mudanças nos custos de importações advindas das condições macroeconômicas e do progresso técnico.
- $\varepsilon_{ijk_t}$  é o erro aleatório.

Em contraste com os trabalhos que usam bases de dados enormes, como os de Clark e outros (2004) e Blonigen e Wilson (2006), alguns estudos procuram avaliar o desempenho de portos através de amostras pequenas, contendo um número reduzido de variáveis. Estache e outros (2002), por exemplo, discutem os ganhos de eficiência gerados pela reforma do setor portuário mexicano nos anos noventa a partir de um painel de dados com apenas 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 comprimento 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.

A principal limitação 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 mercadorias 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) revelou aspectos importantes da experiência mexicana. O objetivo básico da reforma era o de estimular a rivalidade entre os portos do país, e esta meta parece ter sido alcançada. 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.

Uma outra linha de pesquisas procura documentar as economias de escala e escopo da atividade portuária, como o estudo de Jara-Díaz e outros (1997) que observou o desempenho dos 27 principais portos da Espanha entre 1985 e 1989, usando uma função de custos que discrimina quatro itens: carga geral, contêineres, carga líquida e granéis sólidos. Como era previsível, as estimativas apontaram a existência de elevadas economias de escala e escopo bem como as diferenças de custos segundo o tipo de carga. O custo marginal de movimentar uma tonelada adicional de carga geral é sempre superior ao de qualquer outro tipo de carga. O custo das cargas em contêineres varia entre  $\frac{1}{4}$  e a metade dos custos de movimentar carga geral. O custo mais baixo é o de cargas líquidas, enquanto que o de granéis sólidos oscila, em média, entre os de carga geral e de contêineres.

Uma das contribuições do trabalho de Jara-Díaz e outros (1997) foi a destacar dois fatores inerentes à atividade portuária que inviabilizam o estabelecimento de uma hierarquia de desempenho de portos. Por um lado, independentemente da qualidade da gestão, o custo médio de carga e descarga é função do perfil de bens movimentados no porto. Por outro lado, as economias de escopo estimulam a diversificação dos tipos de cargas movimentadas. Um porto só será especializado em determinado tipo de carga se esta for a única opção disponível. Assim, um porto diversificado e bem administrado poderá ter um custo médio superior ao de um terminal de cargas líquidas mal gerido. Uma ilustração deste contraste é a hierarquia de desempenhos encontrada por Blonigen e Wilson (2006), onde o porto de Rotterdam aparenta ser menos eficiente do que o de Forcados, na Nigéria.

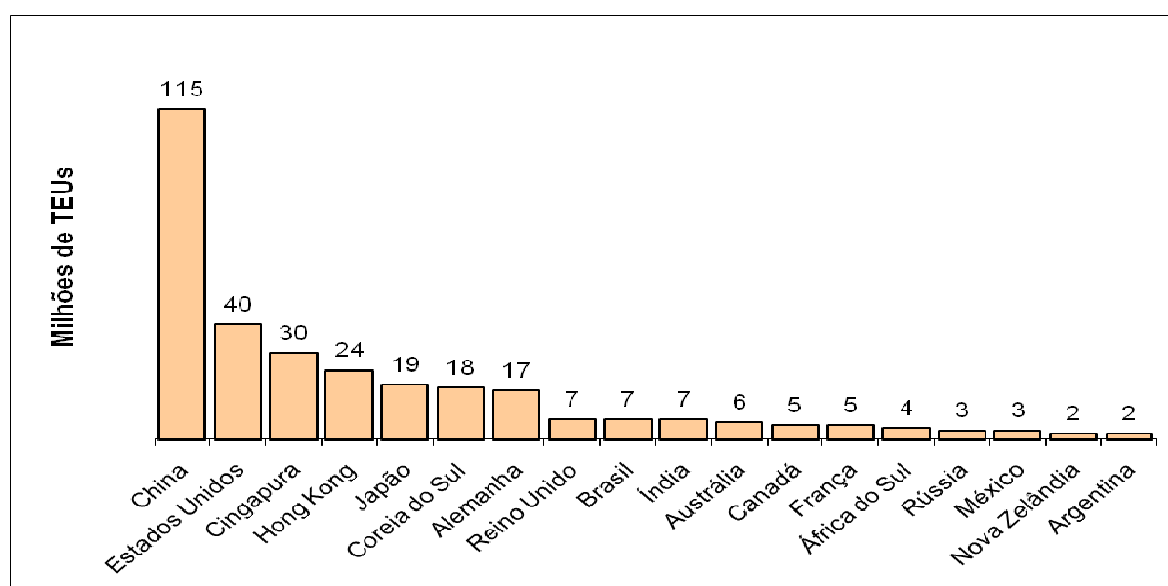
Em síntese, embora portos sejam apenas interfaces entre distintos modais de transporte, suas singularidades tornam impraticável a escolha de um indicador uniforme para medir seu desempenho. Tal indicador deveria ser capaz de ponderar fatores tão diversos como características geográficas, tamanho de cada porto, a variedade de mercadorias ali movimentadas, volume de comércio exterior do país, distância em relação aos demais portos nacionais, a qualidade da infraestrutura de transporte doméstico, a eficácia do marco regulatório e o modelo de governança corporativa de cada porto. Assim, a metodologia que

tem se revelado mais adequada é a mais modesta, que se restringe a descrever o estado dos portos nacionais e a natureza de seus principais desafios. Dois exemplos deste tipo de abordagem são os do diagnóstico feito pelo governo americano em 2005, referido no início desta seção, e o da *Productivity Commission* da Austrália, que, nos últimos dez anos, vem atualizando periodicamente os dados do relatório publicado em 1998 sobre o perfil dos portos do país (ver *Productivity Commission*, 1998).

No Brasil, entretanto, a aplicação desta metodologia é prejudicada por um obstáculo inusitado, que é má qualidade dos dados divulgados pela ANTAQ. Depois de 2005, por exemplo, as informações sobre o porto do Rio de Janeiro foram excluídas do relatório anual de desempenho operacional. Segundo a edição de 2008 deste relatório, a frequência de navios no porto de Santos naquele ano teria sido de 3048, mas, na edição de 2009, o número informado para o ano anterior é de 3744. Para alguns portos, como o de Vitória, os dados são agregados em determinados anos, e desagregados por terminais em outros anos. A cada ano, a lista de terminais do porto de Santos é distinta. Em geral, as informações sobre terminais em todos os portos são implausíveis. Em 2006, por exemplo, apenas um (!) navio teria atracado no terminal de Cubatão. Para outros anos, este dado inexistente...

Mas, apesar de precários, os dados disponíveis registram três características importantes do setor portuário brasileiro nas últimas duas décadas, que têm sido o crescimento contínuo do volume de cargas, os ganhos de eficiência, e a virtual ausência de competição interportos. Como indica o gráfico 3, a movimentação de contêineres no Brasil foi de cerca de 7 milhões de TEUs (twenty-foot equivalent units) em 2008, montante similar ao de outras economias como Austrália, Índia e Reino Unido, mas bem inferior aos volumes do grupo de países situados no patamar intermediário, como Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Alemanha, e incomparável com os 115 milhões de TEUs movimentados pela China.

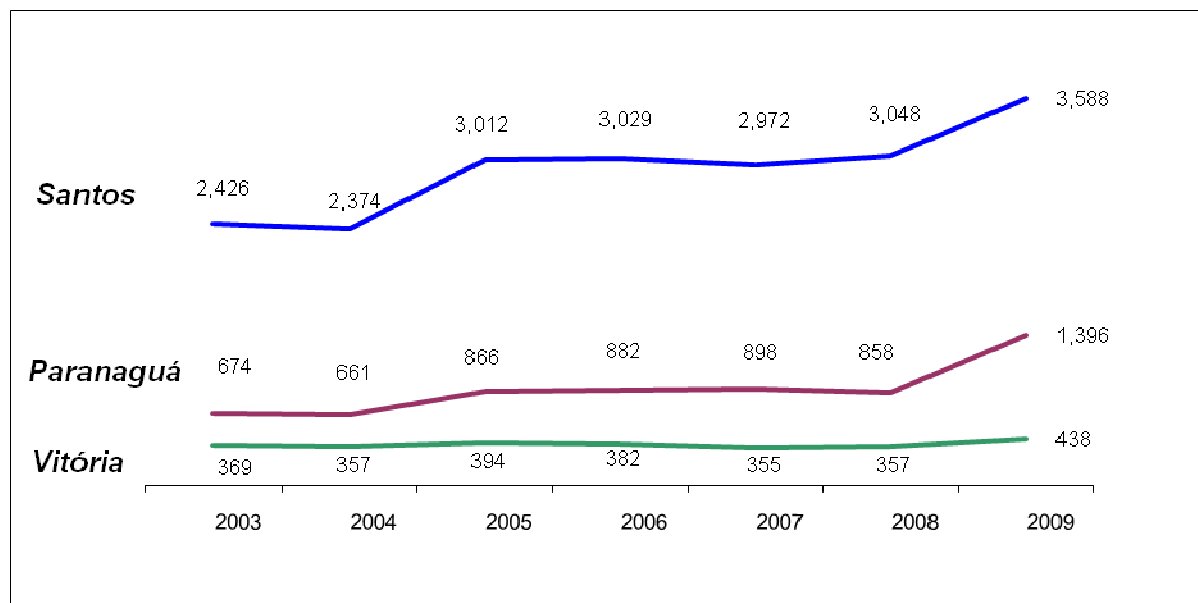
**Gráfico 3**  
**Movimentação de Contêineres em Países Selecionados (2008)**



Fonte: <http://data.worldbank.org>.

O gráfico 4 descreve a frequência de navios nos portos de Santos, Paranaguá e Vitória entre 2003 e 2009. Além de registrar a posição dominante de Santos, já comentada na seção 2, o gráfico destaca o aumento do tráfego no Porto de Paranaguá, cuja frequência de navios elevou-se em cerca de 110% neste período. Em Santos, o crescimento também foi significativo, da ordem de 50%, enquanto que em Vitória a expansão foi mais modesta, de aproximadamente 20%.

**Gráfico 4**  
**Frequência de Navios em Portos Brasileiros (2003–2009)**



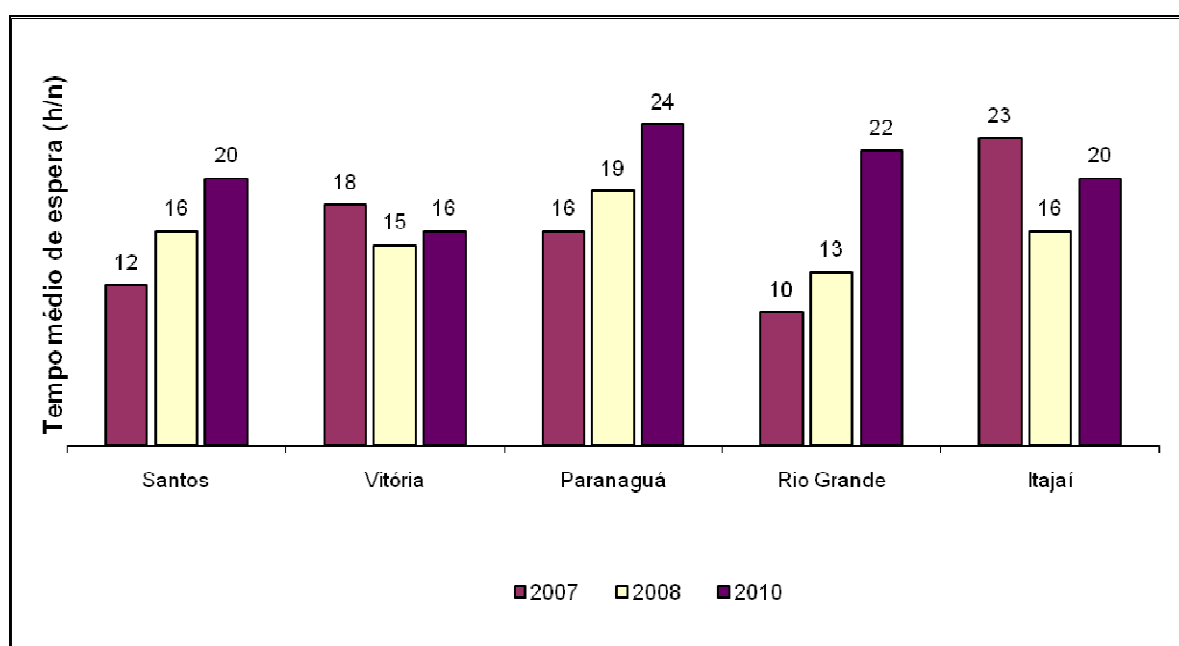
Fonte: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)

Em virtude das economias de escala e escopo inerentes à atividade portuária, e das mudanças institucionais implementadas na década de noventa, discutidas na seção anterior, é razoável admitir que o crescimento do volume de carga registrado nos últimos 20 anos tenha resultado em ganhos de eficiência dos portos brasileiros. De fato, as estimativas obtidas por Blonigen e Wilson (2006) sugerem que os índices de produtividade dos portos Rio Grande, Rio de Janeiro e Santos subiram, respectivamente, cerca de 10%, 16% e 22% durante o período 1991–2003.<sup>21</sup> Se esta metodologia fosse aplicada para avaliar os anos mais recentes, o desempenho registrado seria, sem dúvida, ainda melhor. Diante disto, cabe a pergunta: por que, segundo a pesquisa de opinião divulgada anualmente pelo GCR, os empresários brasileiros continuam tão insatisfeitos com os serviços prestados pelos portos brasileiros?

<sup>21</sup> Cabe notar que, embora o método de Blonigen e Wilson gere resultados polêmicos quando usado para comparar o desempenho de portos heterogêneos, o mesmo não ocorre quando se trata de acompanhar a evolução de um determinado porto.

O gráfico 5 talvez forneça uma explicação parcial para este aparente paradoxo. Entre 2007 e 2010, o tempo médio de espera para a atracação de navios nos portos de Santos, Paranaguá e Rio Grande elevou-se bastante. Em Santos, passou de 12 para 20 horas, em Paranaguá, de 16 para 24, e no Rio Grande, de 10 para 22. Já em Vitória e Itajaí, a tendência tem sido declinante, embora irregular. Entretanto, tais níveis de congestionamento ainda podem ser considerados normais. Nas estatísticas mensais do Porto de Santos, por exemplo, os tempos de espera costumam ser classificados em quatro níveis: (a) menos de 24h; (b) entre 24 e menos de 48h; (c) entre 48 e menos de 72h; (d) mais de 72h. Assim, é necessário buscar outros fatores que expliquem a má reputação dos portos.

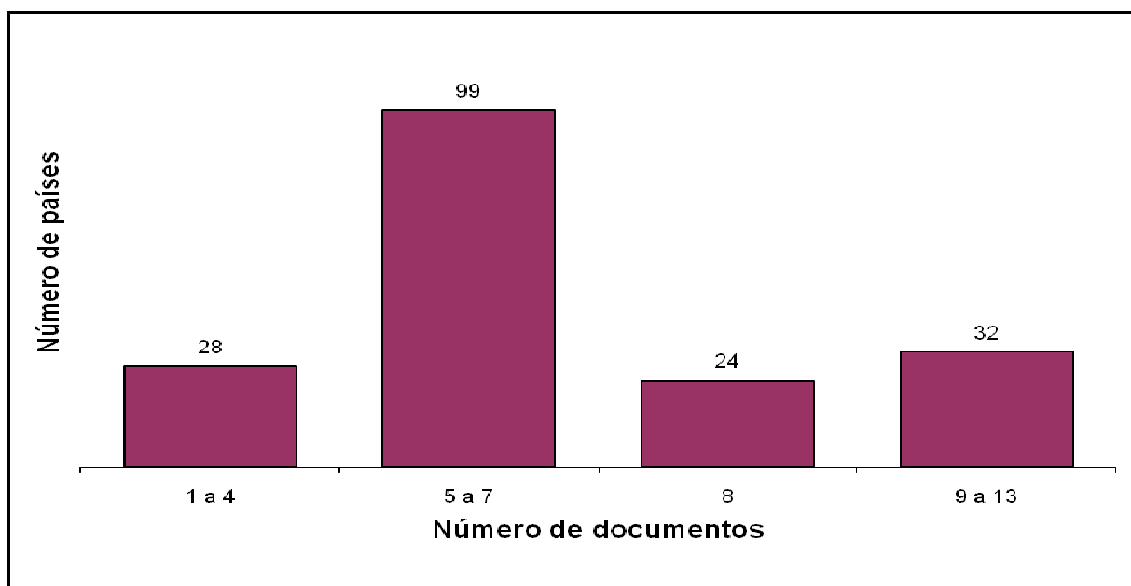
**Gráfico 5**  
**Tempo Médio de Espera para a Atracação de Navios (2007–2010)**



Fonte: [www.antaq.gov.br](http://www.antaq.gov.br)

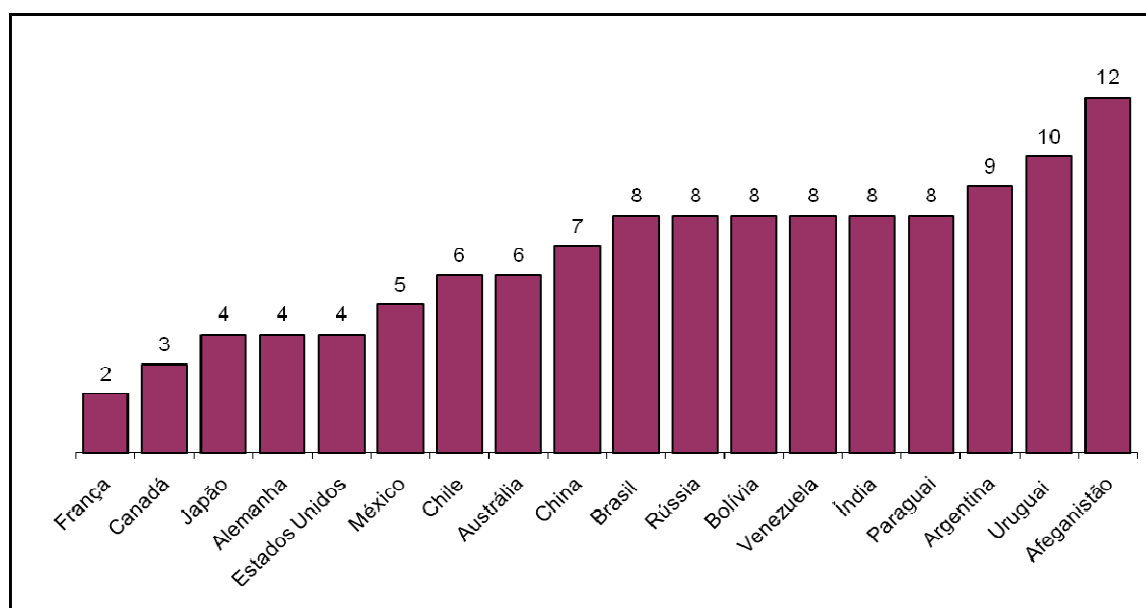
Uma fonte possível de insatisfação dos usuários de portos pode advir da burocracia envolvida na atividade de comércio exterior. Para exportar uma mercadoria, por exemplo, o empresário brasileiro precisa providenciar oito documentos distintos. Como revela o gráfico 6, numa amostra de 183 países, em 123 deles, o número de documentos requeridos é inferior ao do Brasil, cuja burocracia só é menos complexa do que a do grupo de 32 países onde o número de documentos varia entre 9 e 13. O gráfico 7 fornece alguns exemplos de países incluídos nos distintos grupos indicados no gráfico 4. O primeiro grupo, onde o número de documentos varia de 1 a 4, inclui países como Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França e Japão. O grupo modal, composto por 99 países, é o que requer entre 5 e 7 documentos, como ocorre na Austrália, Chile, China e México. Entre os países com entraves similares aos do Brasil, estão a Bolívia, Índia, Paraguai, Rússia e Venezuela. Por fim, o último grupo inclui dois membros do MERCOSUL, Argentina e Uruguai.

**Gráfico 6**  
**Número de Documentos Requeridos para Exportar**



Fonte: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

**Gráfico 7**  
**Número de Documentos em Países Seleccionados**

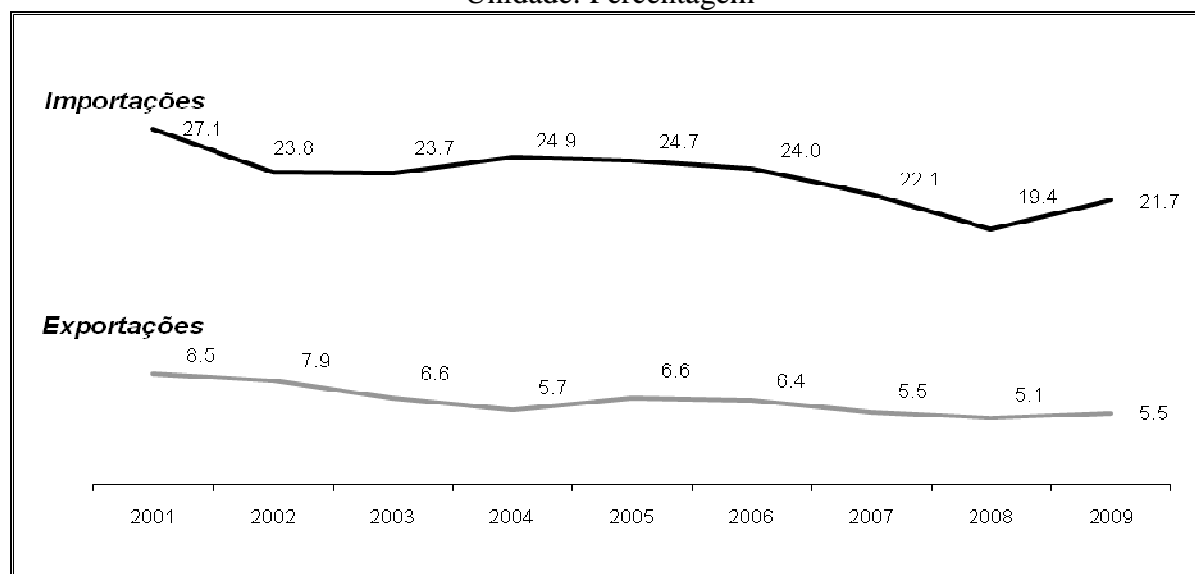


Fonte: [www.doingbusiness.org](http://www.doingbusiness.org)

Contudo, a razão mais provável para o descontentamento com os serviços portuários é a de que, além de não competirem entre si, os portos brasileiros tampouco enfrentam a concorrência dos aeroportos, que tem sido intensa em muitos países. Devido ao progresso técnico das últimas décadas, os serviços de carga aérea vêm ocupando parcelas crescentes das transações internacionais de bens relativamente leves, como remédios, flores, produtos

eletrônicos, cosméticos, alimentos, etc. Já em 2003, cerca da metade do comércio da Europa com os Estados Unidos era transportada por via aérea (Harrigan, 2005). No Brasil, entretanto, esta parcela vem declinando, como mostra o gráfico 8. Do lado das exportações, esta tendência é compreensível, em virtude da participação crescente de bens primários na pauta comercial. Mas, do lado das importações, a queda de 27,1% em 2001 para 21,7% em 2009 foi devida, em grande parte, à ineficiência dos serviços de carga aérea no Brasil.

**Gráfico 8**  
**Parcela da Carga Aérea no Comércio Exterior do Brasil (2001–2009)**  
Unidade: Porcentagem



Fonte: <http://aliceweb.desenvolvimento.gov.br/>.

## 5. Conclusões

A regulação de uma atividade econômica tem sido justificada como uma resposta a falhas de mercado — resultantes da existência de monopólio natural, de externalidades ou de algum outro fator — e tem por objetivo promover a concorrência ou reproduzir as condições que vigorariam em um regime de concorrência. Frequentemente, no entanto, a regulação tem sido implementada por autoridades governamentais (ou reivindicadas por agentes econômicos) exatamente para coibir a concorrência em mercados potencialmente competitivos. São exemplos, no próprio setor de transporte do país, os transportes aéreo e marítimo, no passado, e o transporte rodoviário interestadual de passageiros, ainda hoje.

No caso da atividade portuária, a regulação é necessária quando as características do sistema portuário (notadamente sua configuração geográfica e sua articulação com a rede de transporte terrestre e com a distribuição regional da atividade econômica) não são favoráveis à concorrência entre portos, dando origem a poder monopolístico das instalações portuárias existentes. Esse é, hoje, o caso do sistema portuário brasileiro.

Nesse contexto, a preocupação básica da regulação, ao lado da defesa do usuário face o poder discricionário da instalação portuária, deve ser promover a concorrência no interior dos portos e induzir mudanças na configuração geográfica do sistema portuário que resultem



em maior concorrência entre os portos. Essa é uma preocupação que esteve presente quando da elaboração da Lei 8.630, mas da qual a Secretaria Especial de Portos e a ANTAQ se afastaram nos últimos anos em um processo que vem transformando a regulação da atividade portuária em mecanismo que coíbe a concorrência.

No tocante à promoção da concorrência no interior do porto organizado, são exemplos dessa inflexão a lentidão com que tem avançado a difusão da gestão privada de terminais de uso público nesses portos; a decisão de manter as Administrações dos Portos hoje existentes no país sob gestão estatal, o que dificulta sua dinamização; e o posicionamento da Agência Reguladora no conflito entre terminais portuários e recintos alfandegados em torno da taxa para a liberação de cargas importadas. Da mesma forma, no tocante ao objetivo de transformar a configuração geográfica do sistema portuário, essa mudança de orientação se traduz nas restrições impostas pelo Executivo à construção de novos terminais privativos de uso misto, o que os impede de se tornarem integrantes plenos e permanentes daquele sistema.

Tal evolução não contribui para superar as principais deficiências do sistema portuário do país: baixa eficiência, custos elevados, volume reduzido de investimentos e expansão insuficiente da oferta de serviços.

## Referências

- Acemoglu, D., Aghion, P., e Zilibotti, F. 2002. “*Vertical Integration and Distance to the Frontier*”, **NBER Working Paper no. 9191**.
- Baumol, W., e Sidak, J. 1994. **Toward Competition in Local Telephony**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Beard, T., Kaserman, D., e Mayo, J. 2001. “*Regulation, Vertical Integration and Sabotage*”, **Journal of Industrial Economics**, vol. XLIX, pp.319-333.
- Bernheim, B., e Willig, R. 1996. “*The Scope of Competition in Telecommunications*”, American Enterprise Institute, Washington, D.C.
- Beaudry, P., e Collard, F. 2004. “*Globalization, Returns to Accumulation and the World Distribution of Output*”, **NBER Working Paper no. 10565**.
- Blonigen, B., e Wilson, W. 2006. “*New Measures of Port Efficiency Using International Trade Data*”, **NBER Working Paper no. 12052**.
- Campos Neto, C., Pêgo Filho, B., Romminger, A., e Ferreira, I. 2009. “*Portos Brasileiros 2009: Ranking, Área de Influência, Porte e Valor Agregado Médio dos Produtos Movimentados*”, **Texto para Discussão no. 1408**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília.
- Castro, N.R. e Lammy, P. 1992. “A Desregulamentação do Setor Transportes: o Caso do Subsetor Portuário”, IPEA: Texto para Discussão 28.
- Clark, X., Dollar, D., e Micco, A. 2004. “*Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade*”, **NBER Working Paper no. 10353**.
- Confederação Nacional da Indústria. **A indústria e o Brasil. Transporte de cargas. Agenda para um Brasil Competitivo**. Brasília: CNI, 2010.
- Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE. “Sumário Executivo. Ato de Concentração Odebrecht e Dubai Port – Porto de Santos”. [www.cade.gov.br](http://www.cade.gov.br)
- Economides, N. 2003. “*Competition Policy in Network Industries: An Introduction*”, **Discussion Paper**, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Washington, D.C.
- Economides, N. 1998. “*The Incentive for Non-Price Discrimination by an Input Monopolist*”, **International Journal of Industrial Organization**, vol. 16, pp. 271-284.
- Estache, A., Gonzalez, 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.
- Harrigan, J. 2005. “*Airplanes and Comparative Advantage*”, **NBER Working Paper no. 11688**.
- Holmstrom, B., e Roberts, J. 1998. “*The Boundaries of the Firm Revisited*”, **Journal of Economic Perspectives**, vol. 12, no. 4, pp.73-94.
- Jara-Díaz, S., Cortés, C., e Vargas, A. 1997. “*Marginal Costs and Scale Economies in Spanish Ports: A Multiproduct Approach*”, **European Transport Forum**, ([www.europeantransportforum.eu](http://www.europeantransportforum.eu)).

- Klein, B. 1996. “*Why Holdups Occur: The Self-Enforcing Range of Contractual Relationships*”, **Economic Inquiry**, Vol. 34, pp. 444-63.
- Laffont, J.J., e Tirole, J. 2001. **Competition in Telecommunications**, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Noam, E. 2002. “*Interconnection Practices*”, em M. Cave, S. Majumdar e I. Vogelsang (Orgs.) **Handbook of Telecommunications Economics**, Elsevier Publishers, Amsterdam.
- Productivity Commission. 1998. **International Benchmarking of the Australian Waterfront**, Canberra, ([www.pc.gov.au](http://www.pc.gov.au)).
- Schmitz, P. 2001. “*The Hold-up Problem and Incomplete Contracts: A Survey of Recent Topics in Contract Theory*”, **Bulletin of Economic Research**, vol. 53, no. 1.
- Tavares de Araujo, J. 2002. “*Trade and Competition in B2B Markets*”, em P. Giordano (Org.) **An Integrated Approach to the European Union – Mercosur Association**, Chaire Mercosur de Sciences PO, Paris.
- U.S. Department of Transportation, Maritime Administration. 2005. **Report to Congress on the Performance of Ports and the Intermodal System**, Washington, D.C.
- Vogelsang, I. 2003. “*Price Regulation of Access to Telecommunications Networks*”, **Journal of Economic Literature**, vol. XLI, pp. 830-862.
- World Bank 2007. **Port Reform Toolkit. Second Edition**. Washington, D.C. ([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)).