

A governança do porto de Santos: evolução recente e perspectivas

José Tavares de Araujo Jr.¹

Março de 2021

1. Introdução

Em março de 2020, o governo federal decidiu mudar a razão social da Cia. Docas do Estado de São Paulo (Codesp), adotando um nome de fantasia em inglês, *Santos Port Authority* (SPA), e anunciou, em seguida, a intenção de privatizar a SPA em 2022. Estes atos foram precedidos pelo lançamento, em fevereiro de 2019, do primeiro Plano Mestre do Porto de Santos, que fixou metas quinquenais detalhadas a serem alcançadas até 2060. Além disso, foram tomadas duas medidas adicionais que irão marcar a evolução daquele porto nos próximos anos. A primeira foi a Portaria nº 61 do Ministério da Infraestrutura (Minfra) que, em 10.06.20, reiterou o poder de comando do governo federal sobre os investimentos de curto, médio e longo prazos nos portos brasileiros. A segunda medida, editada no mês seguinte, foi o novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de Santos, que substituiu a versão anterior, lançada em 2006. Em tese, conforme sugere a Portaria no 61, o PDZ seria um instrumento complementar e subordinado às diretrizes formuladas no Plano Mestre.

Com base na literatura econômica sobre governança de portos e na experiência internacional das últimas décadas nesta matéria, este trabalho pretende discutir a racionalidade das medidas acima, seus impactos anticompetitivos potenciais, e o contraste entre os padrões contemporâneos de governança vigentes no resto do mundo e a evolução recente do caso brasileiro. De fato, a troca de nome é uma estratégia usada com frequência por firmas com problemas de reputação, e este certamente era o caso da antiga Codesp. Porém, a evidência histórica também mostra que esse expediente só é bem sucedido quando a firma é capaz de implantar métodos mais eficientes de gestão após ter adotado uma nova identidade. Quanto à SPA, suas perspectivas ainda são incertas, pelos motivos que abordaremos adiante. Já o controle centralizado do setor portuário, nunca gerou eficiência produtiva em parte alguma do mundo, e esta foi uma das razões que promoveram as reformas implantadas nos últimos 40 anos em inúmeras economias. Neste aspecto, a situação brasileira atual é um caso ímpar.

¹ Doutor em economia pela Universidade de Londres e sócio da *Ecostrat Consultores*. Agradeço os comentários e sugestões de Ada Suene Nery, Carlos Alberto Wanderley Nóbrega, Eduardo Augusto Guimarães, Francisco Todorov, José Edgard Laborde Gomes e Marcos Mendes. Entretanto, os argumentos aqui apresentados são da exclusiva responsabilidade do autor.

O texto está organizado da seguinte forma. A seção 2 contém um breve histórico do porto de Santos desde os leilões de arrendamento de terminais na década de 1990 aos dias atuais. Neste período, a imagem do porto foi marcada por um contraste inusitado. Por um lado, mantendo sua posição de liderança na América Latina, o movimento de contêineres em Santos registrou índices de crescimento equivalentes aos dos 50 maiores portos mundiais desta categoria. Por outro lado, a insatisfação dos usuários em relação à qualidade dos serviços oferecidos pelos portos brasileiros tem sido um tópico permanente do *Global Competitiveness Report* (GCR) desde 1995.

A seção 3 examina os atuais métodos de gestão adotados pelas autoridades portuárias em diversos países, onde o perfil típico é o de uma empresa estatal municipal submetida aos controles da chamada *governança policêntrica*, que evita a interferência do governo central, bem como a ação de grupos de interesses ilegítimos. Aquela seção comenta ainda as origens da aversão à ideia de se privatizar autoridades portuárias, que é particularmente intensa entre os países do norte da Europa. Esta aversão tem uma fonte remota, advinda da privatização do porto de Rotterdam na segunda metade do século XIX, que gerou um escândalo financeiro dramático, ainda hoje presente na memória dos políticos daquela região. Há também outra fonte mais recente, que foram os resultados desastrosos dos leilões de portos promovidos por Margareth Thatcher na década de 1980.

A seção 4 procura explicar o contraste referido na seção 2 – entre a contínua modernização de Santos e a eterna insatisfação de seus usuários – e sugere que a principal razão decorre do modelo de planejamento centralizado de portos no Brasil. Três defeitos são comentados ali. O primeiro é o de impedir que os investimentos definidos pelo governo federal sejam executados pelas autoridades portuárias. A SPA, por exemplo, no período 2004–2019, só conseguiu gastar, em média, 29% de sua dotação orçamentária anual. A segunda falha é a de extinguir o papel do Plano Mestre, tal como entendido no resto do mundo. Ao invés de servir à autoridade portuária como um recurso de sua governança policêntrica, no Brasil, os planos mestres foram transformados em mera formalidade burocrática a ser cumprida pelo governo federal, sem qualquer função efetiva. Para demonstrar este ponto, a seção 4.1 compara o atual Plano Mestre de Santos com os de Los Angeles e Rotterdam. Por fim, a falta de transparência do sistema de planejamento portuário abre espaço para impactos anticompetitivos, conforme revela o caso do PDZ de Santos lançado em 2020.

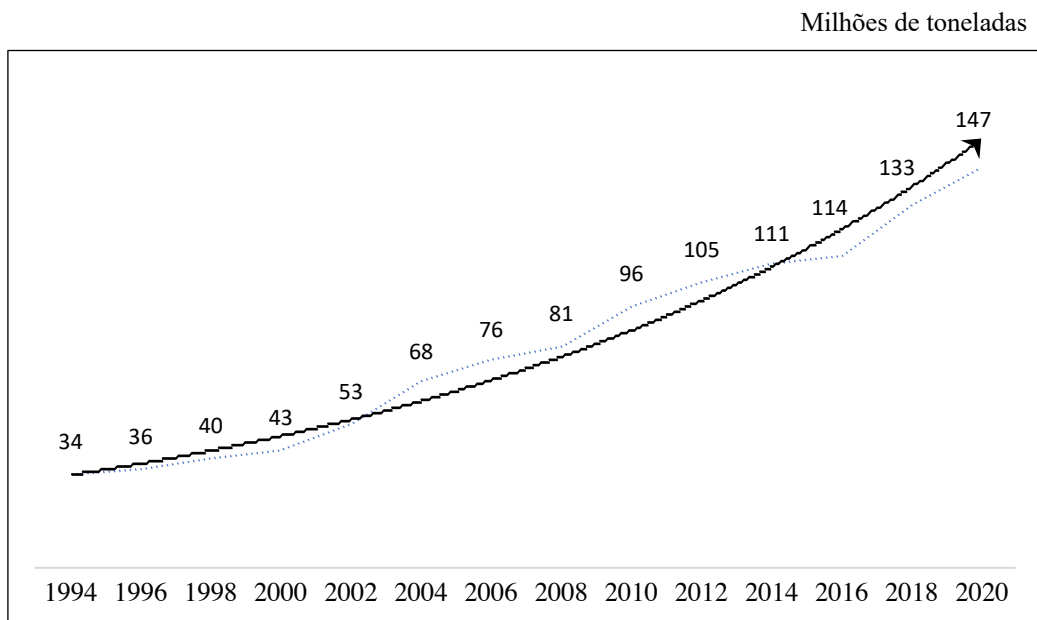
A seção 5 complementa o debate da seção anterior, abordando o papel da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq). Como notou Guimarães (2014), este órgão deveria ter sido criado pela Lei nº 8.630/93. Sua criação tardia em 2001, bem como o formato inadequado de seu organograma, geraram as falhas de regulação discutidas naquela seção. Finalmente, a seção 6 resume as conclusões do trabalho.

2. História recente do porto de Santos

Desde a edição da Lei nº 8.630/93, o desempenho do porto de Santos tem sido marcado pela anomalia já referida na introdução: como atestam os indicadores quantitativos comentados a seguir, o dinamismo do porto foi elevado sob qualquer ângulo de análise, mas, segundo as edições anuais do GCR, a insatisfação dos usuários em relação à qualidade dos serviços portuários brasileiros tem sido persistente desde 1995. Em 2019, por exemplo, numa lista de 139 países, o Brasil ficou em 104º lugar. Não cabe aqui discutir a credibilidade desta avaliação, que foi baseada numa pesquisa de opinião junto a 231 empresas que usam regularmente os portos brasileiros, nem tampouco o papel eventualmente atribuído ao porto de Santos nesta amostra. Contudo, é pertinente averiguar a origem deste aparente paradoxo.

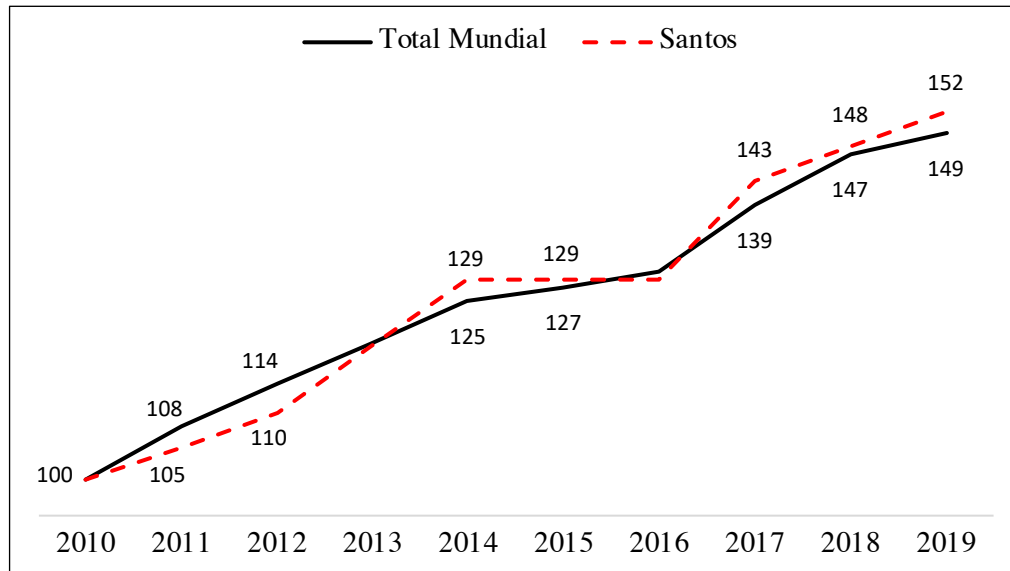
O Gráfico 1 descreve o crescimento exponencial do movimento de cargas em Santos, que saltou de 34 milhões de toneladas em 1994, para 147 milhões em 2020. O Gráfico 2 mostra o desempenho relativo deste porto na movimentação mundial de contêineres na última década. Entre 2010 e 2019, o total mundial de contêineres transportados subiu 49%, enquanto o índice de Santos crescia 52%.

Gráfico 1
Movimento de Cargas no Porto de Santos: 1994–2020



Fonte: SPA

Gráfico 2
Desempenho Relativo de Santos na Movimentação Mundial de Contêineres
(2010 = 100)



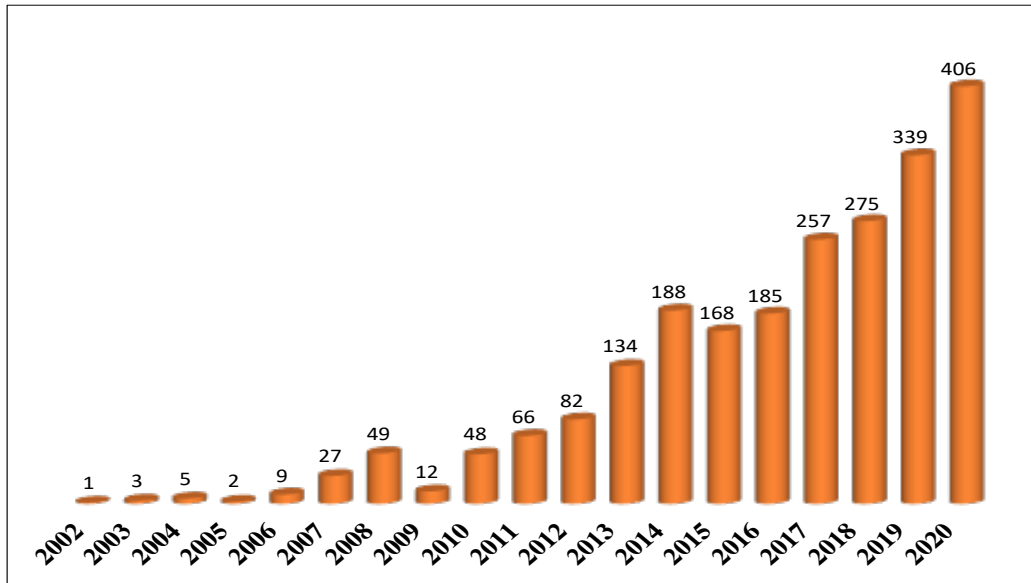
Fontes: UNCTAD, SPA.

O Gráfico 3 registra o número anual de embarcações com calado superior a 12 metros que transitaram em Santos entre 2002 e 2020. Esse dado revela o ritmo de modernização tecnológica do porto, porque navios de grande porte requerem equipamentos mais sofisticados nas operações de embarque/desembarque de contêineres, e, portanto, índices mais altos de produtividade desses serviços, redução dos tempos de espera para atracação, e crescimento da rentabilidade dos terminais portuários. Em 2002, apenas um navio deste tipo atracou em Santos, e sua frequência permaneceu relativamente modesta durante aquela década. Entretanto, este cenário mudou radicalmente depois de 2011, quando o número de navios escalou de 48 naquele ano, para 406 em 2020.

Um dos fatores responsáveis pela profunda transformação tecnológica ocorrida na década passada foi a revogação da Resolução Antaq nº 517, de 18/10/05, que coibia a movimentação de cargas de terceiros em terminais de uso privativo (TUPs). Aquela norma descabida teve duas consequências. Por um lado, limitou os investimentos nos TUPs durante cerca de dez anos. Por outro, fortaleceu indevidamente o poder de mercado dos terminais já estabelecidos nos portos organizados desde a década de 1990, ao restringir a entrada de novos competidores no setor de movimentação de contêineres. Este obstáculo foi finalmente superado em 2013, com a edição da Lei nº 12.815, de 05/06/13.

Gráfico 3

Movimento de Navios com Calado Superior a 12 Metros no Porto de Santos



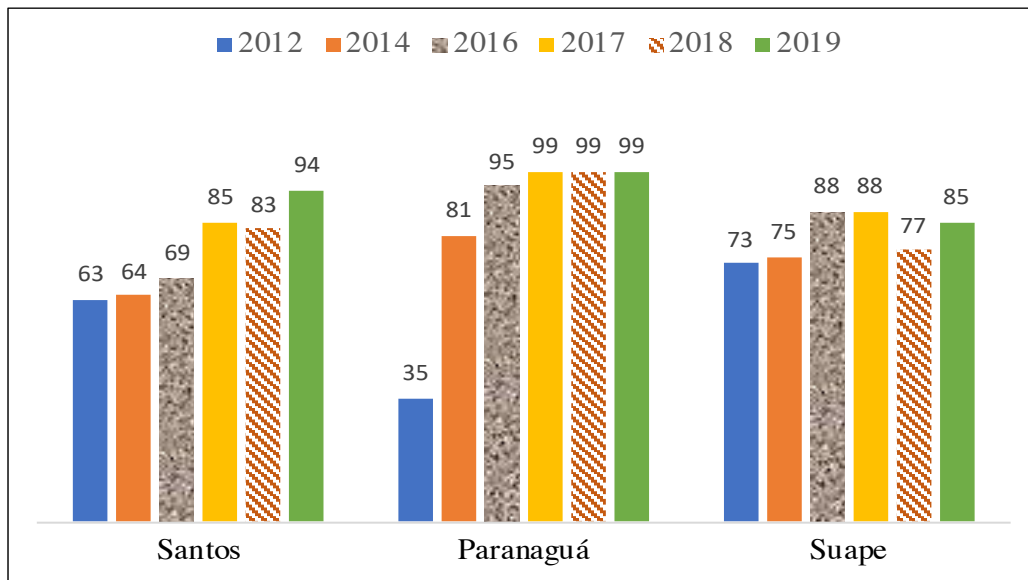
Fonte: SPA

Outro aspecto positivo da história recente de Santos tem sido a melhoria contínua de seus índices de desempenho ambiental (IDA). A Gerência de Meio Ambiente e Sustentabilidade (GMS) da Antaq vem avaliando, desde 2006, a gestão dos portos brasileiros nesta matéria, usando uma metodologia que incorpora 38 variáveis, e que resultam no IDA, cuja escala varia de zero a 100. Em 2012, o IDA de 30 portos passou a ser divulgado regularmente no site da agência.

Graças à atuação da GMS, os cuidados com a gestão ambiental tornaram-se uma rotina prioritária na maioria dos portos. O Gráfico 4 mostra a evolução dos índices de Paranaguá, Santos e Suape entre 2012 e 2019. A mudança mais notável ocorreu em Paranaguá, cujo IDA subiu de 34 para 99 neste período. Suape registrou um desempenho mais estável, oscilando entre 73 e 88, enquanto que a nota de Santos melhorou de 63 para 94.

Um desafio presente em todos os grandes portos do mundo é o de conciliar a expansão inevitável das escalas operacionais dos terminais com os requisitos de preservação ambiental na área de jurisdição do porto. Considerando-se as evidências registradas no Gráfico 3, a melhoria do IDA de Santos entre 2012 e 2019 foi surpreendente, porque ocorreu justamente numa fase em que a modernização tecnológica do porto tornou-se mais intensa.

Gráfico 4
Índices de Desempenho Ambiental



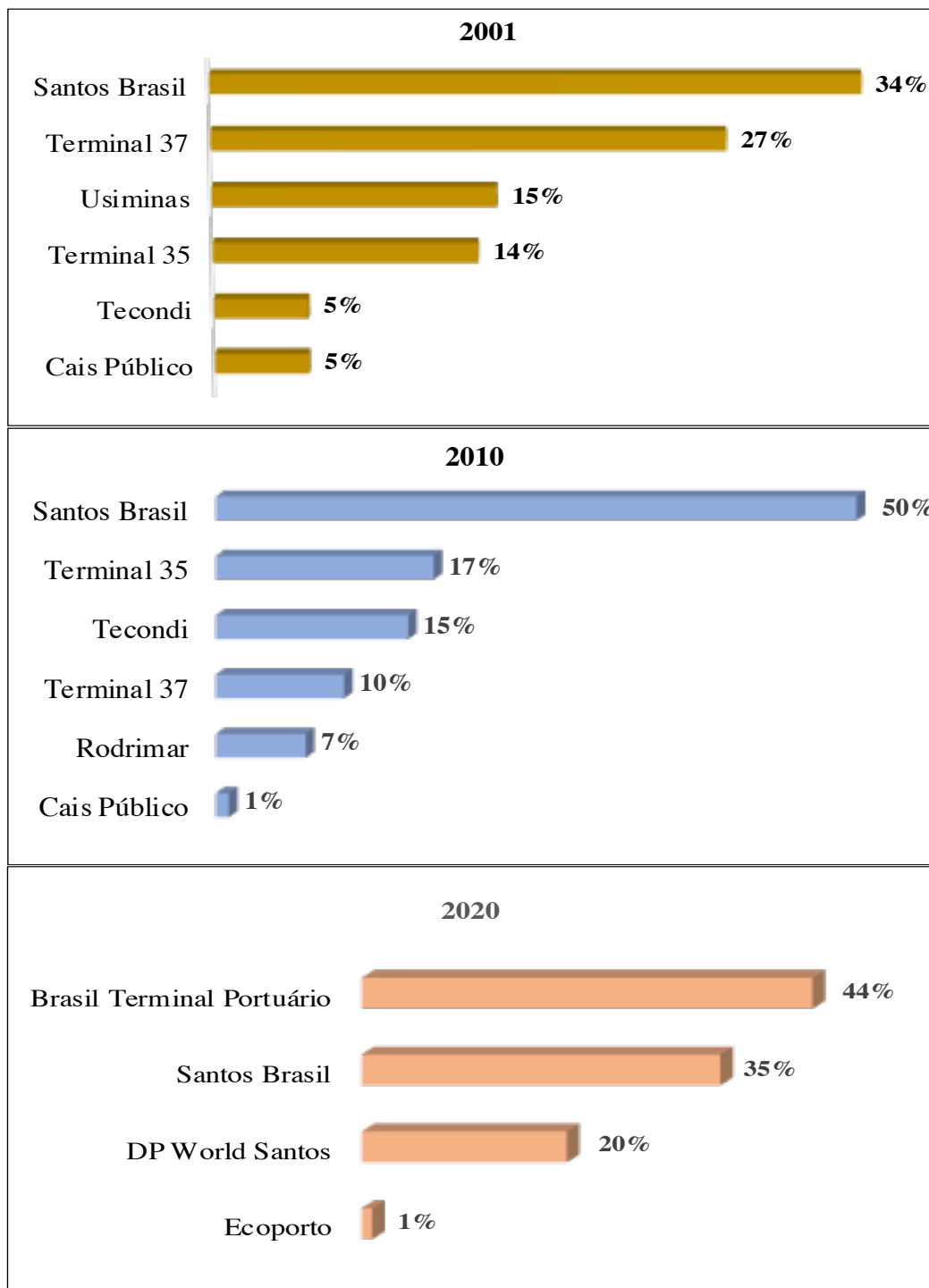
Fonte: Antaq

A teoria da organização industrial ensina que, em mercados onde o ritmo de progresso técnico é intenso, e gerador de economias de escala, o perfil da oferta tende a mudar ao longo do tempo, e a se tornar mais concentrado. Como indica o Gráfico 5, a evolução das parcelas de mercado dos terminais de contêineres no porto de Santos durante os últimos 20 anos confirma os preceitos daquela teoria.

Em 2001, a Santos Brasil liderava o mercado, com uma fatia de 34%, e competia com outros quatro terminais, além de uma modesta participação de atividades realizadas no cais público (5%). Em 2010, a Santos Brasil passou a dominar 50% do mercado, e o perfil de seus competidores mudou significativamente: a Usiminas encerrou suas atividades; a parcela do Tecondi subiu de 5% para 15%; surgiu um novo operador, Rodrimar, com uma participação de 7%; e as atividades do cais público virtualmente desapareceram. Já em 2020, 64% do movimento de contêineres em Santos era realizado por duas novas empresas: Brasil Terminal Portuário (BTP), o novo líder do mercado, com 44% das transações, e a DP World Santos, com 20%. O tamanho relativo da Santos Brasil retornou, praticamente, à sua posição de 2001, com uma parcela de 35%, e o antigo Tecondi, agora com a denominação de Ecoporto, ficou reduzido a 1% do mercado. Estas sucessivas mudanças na estrutura da oferta de serviços de embarque e desembarque nas duas últimas décadas constituem um indicador adicional do dinamismo do porto de Santos no passado recente.

Gráfico 5

Movimento de Contêineres em Santos: Parcelas de Mercado dos Terminais



Fonte: SPA

Em síntese, as estatísticas reunidas nos gráficos anteriores revelam, de forma cabal, que, ao contrário do que alegam as pesquisas do *World Economic Forum*, os portos brasileiros não estão entre os piores do mundo.² Porém, tais evidências não esclarecem a questão levantada no primeiro parágrafo desta seção: porque, no Brasil, os usuários dos serviços portuários permanecem tão insatisfeitos? Três motivos interligados serão abordados adiante: [i] o perfil institucional da autoridade portuária; [ii] a centralização do planejamento e das decisões de investimento no governo federal (algo que não ocorre mais em qualquer outra economia de médio ou grande porte no mundo contemporâneo); [iii] a captura da agência reguladora.

3. Os princípios da governança policêntrica

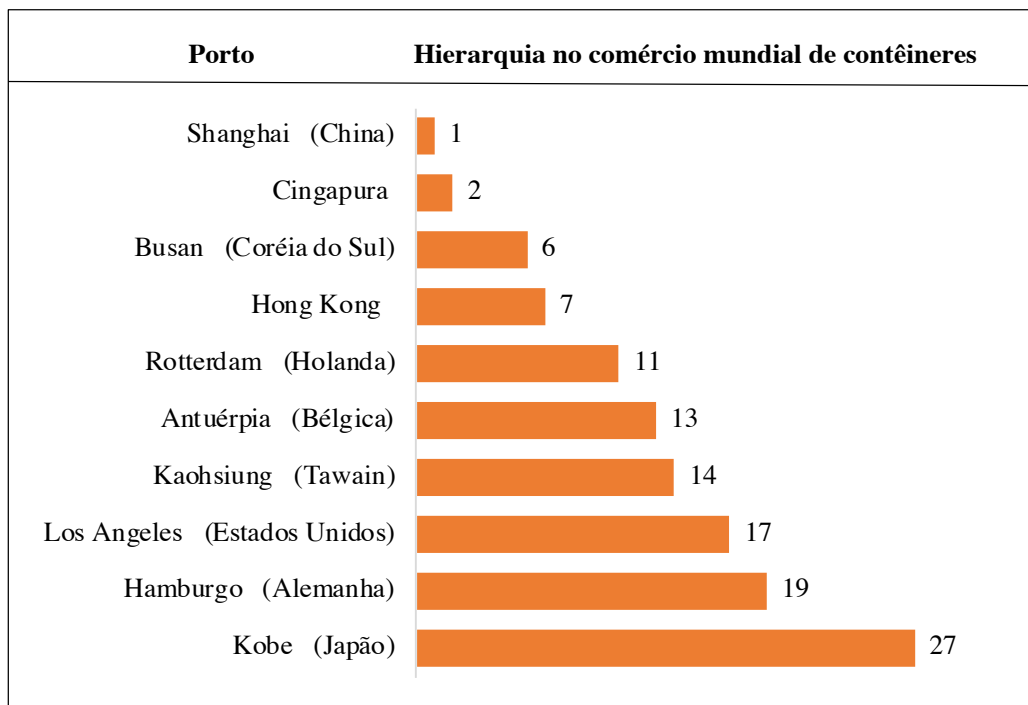
Em 2009, o Prêmio Nobel de economia foi conferido a Elinor Ostrom em virtude de seus estudos inovadores, iniciados na década de 1970, sobre a administração pública de recursos hídricos, espaços urbanos, manejo florestal e outros bens coletivos. Suas principais contribuições foram reunidas no livro *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Ostrom, 1990), cujo tema central é o da governança policêntrica, definido 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.). Nesse sistema, a dicotomia “*Estado versus Mercado*” é irrelevante, como explicou Ostrom, porque a provisão Pareto-eficiente de bens e serviços só é alcançável através de centros múltiplos de decisão, parcialmente independentes, e providos de mecanismos de solução de controvérsias que regulem as relações de cooperação e competição entre os distintos agentes. Assim, tanto o paradigma da livre competição, quanto o do planejamento estatal, são inúteis para conciliar o interesse público com a racionalidade econômica em situações dessa natureza.

Nos últimos 30 anos, diversos países promoveram reformas de seus sistemas portuários inspiradas nas ideias de Ostrom, gerando um conjunto de inovações institucionais e gerenciais que foi denominado *de renascimento dos portos* (Verhoeven, 2015). Um efeito típico dessas reformas foi a criação de empresas estatais municipais submetidas aos princípios da governança policêntrica (Monios, 2019). Como atesta o Gráfico 6, países tão díspares quanto Alemanha, Bélgica, China,

² Embora o foco do presente trabalho seja o porto de Santos, é útil frisar que outros portos nacionais importantes, como Itajaí, Paranaguá, Rio Grande e Suape, por exemplo, também registraram índices crescentes de eficiência durante as últimas duas décadas. Mas, infelizmente, os dados levianos do GCR são divulgados com destaque pela imprensa brasileira todos os anos.

Cingapura, Coreia do Sul, Estados Unidos, Holanda, Hong Kong, Japão e Taiwan, estabeleceram autoridades portuárias com o mesmo perfil.

Gráfico 6
Portos Administrados por Empresas Estatais Municipais em 2018



Fonte: World Shipping Council.

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. Sua origem costuma ser identificada com a traumática experiência de privatização da autoridade portuária de Rotterdam no século XIX (Jonker e Sluyterman, 2000; Laar, 2002; Jacobs, 2007; Schijf, 2011). Em 1863, o parlamento holandês autorizou a formação de uma parceira público-privada (PPP) para construir o canal de 20 km (*Nieuwe Waterweg*) que iria ampliar o acesso o porto de Rotterdam ao mar do norte. A PPP foi sugerida pelo empresário Lodewijk Pincoffs, que coordenou a iniciativa até sua conclusão em 1872. O projeto de engenharia foi financiado pelo banqueiro Marten Mees, as obras civis pagas com recursos do orçamento nacional, e Pincoffs contribuiu com seu talento gerencial.

Em 1872, Pincoffs obteve a concessão para explorar o porto, e fundou, por este motivo, a Associação Comercial de Rotterdam (*Rotterdam Handelsch Vereeniging – RHV*) com sócios alemães e belgas. Mas, ao invés de executar as tarefas de embarque/desembarque e armazenagem

de cargas, Pincoffs criou um novo modelo empresarial, que era o de terceirizar aquelas rotinas, alugando as instalações a firmas interessadas em explorar esse ramo de negócios. Tal inovação tornou-se, no século seguinte, o método mais usual de gestão portuária, conhecido como porto locador (*landlord port*).

No comando da RHV, Pincoffs estabeleceu duas metas: [a] atrair para Rotterdam parcelas crescentes do comércio entre Alemanha e Inglaterra; [b] formar parcerias internacionais, como a *African Trade Association* (ATA), por exemplo, a fim de abrir novas correntes de comércio. Porém, tal projeto não prosperou, embora Pincoffs insistisse em mantê-lo. Sem o conhecimento de seus sócios, passou a cobrir os prejuízos da ATA com receitas desviadas da RHV, que viria a falir em 1879. Antes que a falência se tornasse pública, Pincoffs fugiu para Nova York. Seus bens foram confiscados, e a gestão do porto retornou à prefeitura de Rotterdam.

No passado recente, a opção dos governos europeus por modelos de governança policêntrica geridos por empresas estatais municipais tornou-se ainda mais firme, após os resultados desastrosos dos leilões promovidos pela Primeira Ministra Margareth Thatcher a partir de 1983, quando, ao invés de concessões temporárias, a propriedade dos portos foi transferida integralmente à iniciativa privada. Apesar de um desempenho operacional medíocre, quando comparado aos portos de países vizinhos – como Alemanha, Bélgica e Holanda – a rentabilidade dos novos gestores dos portos britânicos revelou-se excepcional. Na década de 1990, com base nas cotações das ações dessas firmas na Bolsa de Londres, ficou provado que os portos haviam sido vendidos a preços que oscilaram entre 5% e 25% de seu real valor de mercado (Baird, 2000; Brooks, 2004).

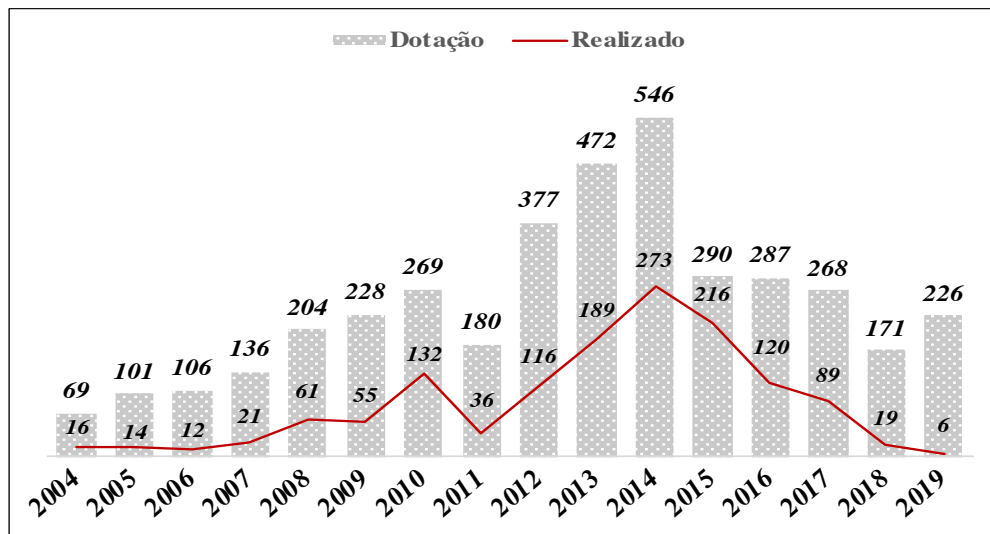
4. As mazelas da gestão centralizada dos portos no Brasil

No Brasil, não obstante os ganhos de eficiência promovidos pela Lei nº 8.630/93, a gestão do sistema portuário vem evoluindo na direção oposta à do resto do mundo, através de uma centralização crescente das decisões no governo federal. Um dos resultados sistemáticos desta anomalia é o de impossibilitar que os investimentos previstos pelo governo sejam cumpridos pelas autoridades portuárias. No caso de Santos, por exemplo, entre 2004 e 2019, foram aplicados, em média, apenas 29% dos recursos anuais autorizados, sendo que, em diversos anos (2005, 2006, 2007, 2018, 2019), esta parcela foi inferior a 15% (Gráfico 7). Por se tratar de uma distorção antiga, e aparentemente insolúvel, ela é registrada discretamente, como um fato normal, nas páginas finais dos relatórios anuais da SPA. Como ilustram os exemplos reunidos no Quadro 1, a responsabilidade é, em geral, transferida ao governo federal em um breve parágrafo. Outras vezes, como em 2019, a SPA apenas oferece uma justificativa tautológica.

Gráfico 7

Evolução do Orçamento de Investimentos da SPA: 2004–2019

(R\$ Milhões)



Fonte: Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais.

Quadro 1

Explicações da SPA sobre seu Orçamento de Investimentos

Relatório de 2017, p. 118 : “Realização de 33,2% em investimentos, devido principalmente a sua não execução no nível previsto, em decorrência de ações que estão sob a responsabilidade e em estudos pela SNP/ MTPA, bem como ações que estão em fase final de contratação, e que deverão ser executadas a partir de 2018.”

Relatório de 2018, p. 99: “Realização de 11,2% em investimentos, devido, principalmente, à não execução no nível previsto em decorrência de ações que estão sob a responsabilidade e em estudos pela Secretaria Nacional dos Portos e Transportes Aquaviários, do Ministério da Infraestrutura, bem como ações que estão em fase de elaboração/adequação em termos de referência, tanto nos projetos como nas obras, tendo em vista o novo marco regulatório da Lei 13.303/2016, cujo início de execução deverá ocorrer no transcórrer de 2019.”

Relatório de 2019, p. 102: “Realização de somente 2,66% em investimentos, decorreu, principalmente, da não execução no nível previsto, conforme as justificativas apresentadas para cada ação cadastrada no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) no item *Execução Orçamentária por Ação de Investimento*.”

4.1. O Plano Mestre de 2019 e o PDZ de 2020

O Plano Mestre do porto de Santos divulgado pelo Ministério de Infraestrutura em fevereiro de 2019 tem 1.538 páginas, distribuídas em três volumes. É, sem dúvida, a programação mais prolixa já feita sobre algum porto no mundo contemporâneo. Nos últimos 40 anos, a elaboração de planos mestres tornou-se uma rotina periódica na maioria dos portos de médio e grande porte de outros países. Em geral, são documentos sintéticos e didáticos, onde a autoridade portuária relata as providências encontradas para lidar com os desafios correntes do porto, como ilustram os casos de Los Angeles e Rotterdam, resumidos no Quadro 2. Pelos motivos tratados na literatura sobre governança policêntrica (Ostrom, 1990, 2009; Aligica e Tarko, 2012; Andersson e Ostrom, 2008; Carlisle e Gruby, 2019; Monios, 2019), as atividades portuárias geram dilemas cujas soluções são sempre transitórias, e exigem a participação de todos os agentes que atuam ou dependem do porto, sob a coordenação da autoridade portuária. As tensões costumam envolver os usos alternativos da terra, impactos ambientais advindos do crescimento do porto, entrada de novos provedores de serviços, a qualidade de vida das populações das cidades vizinhas, demandas trabalhistas, etc. Não existem fórmulas perfeitas para superar tais obstáculos, e, eventualmente, as medidas adotadas em dado momento não agradam a todos os atores envolvidos. Por isto, em países com as mais diversas tradições culturais e políticas, a abordagem escolhida foi a de transferir do governo central para uma autoridade local esta difícil tarefa.

No Brasil, entretanto, a função do Plano Mestre não é a de conferir transparência ao diálogo entre a autoridade portuária e a comunidade sob sua jurisdição, mas a de fornecer instrumentos ao governo federal na definição das metas de longo prazo deste setor, em obediência aos dispositivos da Lei nº 12.815/13, que substituiu a Lei nº 8.630/93, e fortaleceu ainda mais a centralização do sistema portuário. Assim, neste momento, estão disponíveis no site do Ministério de Infraestrutura 37 planos mestres para todos os portos públicos do país. Embora o primeiro plano de Santos só tenha sido lançado em 2019, diversos portos menores, como Areia Branca, Angra dos Reis, Ilhéus, Itaguaí, Natal, Porto Alegre, etc., já foram contemplados com dois planos mestres desde 2012. Um caso exótico é o do Porto de Estrela, no Rio Grande do Sul, que também já foi objeto de dois planos, em 2014 e 2020, embora esteja desativado desde a época em que o primeiro plano foi formulado, conforme relata o Quadro 3.

Todos os planos mestres têm um formato uniforme, independentemente do tamanho, perfil de cargas e localização de cada porto. Além de uma descrição minuciosa da geografia, instalações, operadores, lista completa dos produtos transportados no passado recente, condições de acesso ao porto, e eventuais questões ambientais, o principal foco do plano é o de estimar a demanda futura de cargas, através de um modelo econométrico cuja sofisticação é surpreendente.

Quadro 2
Os Planos Mestres de Los Angeles e Rotterdam

A versão mais recente de Plano Mestre de Los Angeles foi editada em 2018. O texto tem 86 páginas, porém fornece um relato mais preciso e convincente sobre as perspectivas do porto nas próximas décadas do que as 1.538 páginas do Plano Mestre de Santos lançado em 2019. O documento não cita a teoria sobre governança policêntrica de portos, embora siga rigorosamente os princípios daquela teoria.

A autoridade portuária é uma empresa estatal, com cinco diretores indicados pelo prefeito e aprovados pela Câmara Municipal de Los Angeles. A fonte exclusiva de seus gastos correntes e de investimento advém do aluguel de terminais e demais instalações portuárias, e de tarifas cobradas aos usuários dos serviços do porto. Jamais recebeu benefícios fiscais de qualquer instituição governamental.

O primeiro Plano Mestre foi implantado em 1980. Nas décadas seguintes, vários ajustes parciais foram introduzidos, em virtude do crescimento do volume de cargas e do elevado ritmo de progresso técnico dos equipamentos portuários. Contudo, em janeiro de 2012, a autoridade portuária anunciou a intenção de promover uma revisão completa do Plano Mestre. Durante 14 meses, foi realizado um debate público, com regras transparentes, envolvendo agências governamentais nos âmbitos municipal, estadual e federal, operadores portuários de todos os tipos, os usuários desses serviços, sindicatos trabalhistas, ambientalistas, urbanistas e representantes da comunidade local.

Em lugar de modelos econométricos, o exercício acima resultou na redação de um guia minucioso e pragmático sobre as formas de lidar com os conflitos de interesses que podem surgir na implementação das cinco principais metas de longo prazo do porto: [i] otimização do uso da terra; [ii] elevação dos índices de eficiência dos terminais; [iii] soluções logísticas racionais para os distintos tipos de cargas movimentadas no porto; [iv] acesso público crescente do cais para atividades de lazer, como restaurantes, museus, lojas comerciais cicloviárias, etc. [v] preservação do patrimônio histórico na área de jurisdição do porto.

(Ver: www.portoflosangeles.org/about/port-master-plan)

O porto de Rotterdam, com uma história econômica e peculiaridades geográficas inteiramente distintas, possui um desenho institucional idêntico ao de Los Angeles. Seu Plano Mestre também foi formulado com base nos princípios da governança policêntrica.

Sob o título de *Port Vision 2030*, o atual Plano Mestre de Rotterdam foi adotado em 2011. É tão sintético quanto o de Los Angeles: tem apenas 76 páginas. Desde então, os relatórios anuais da Autoridade Portuária divulgam os eventuais ajustes introduzidos na versão de 2011. Atualmente, o site do porto contém um link intitulado “*about port development*”, que resume o andamento dos treze principais projetos do Plano Mestre, indica os motivos de sua relevância, bem como sua localização no mapa do porto.

(Ver: www.portofrotterdam.com/en/our-port/all-about-port-development)

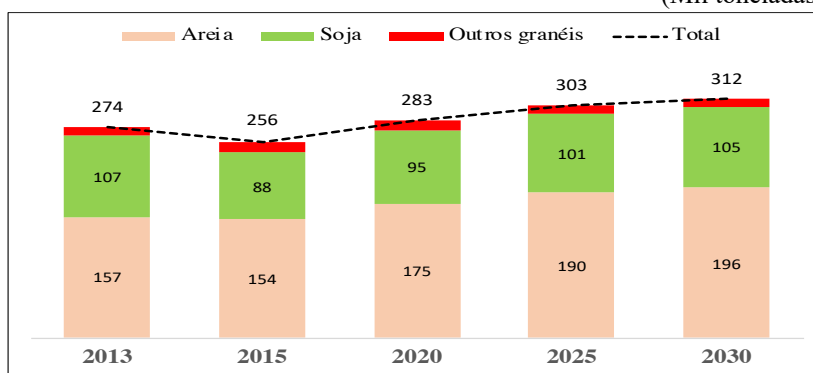
Quadro 3
Os Planos Mestres do Porto de Estrela

Uma evidência eloquente da inutilidade dos Planos Mestres elaborados regularmente desde 2012 pelo Laboratório de Transporte e Logística (LabTrans) da Universidade Federal de Santa Catarina é a do Porto de Estrela, localizado no rio Taquari, interior do Rio Grande do Sul, a 142 km de Porto Alegre. Este porto está inativo desde 2014, quando foi lançado o seu primeiro Plano Mestre.

Até 2013, o movimento de cargas no porto estava restrito, essencialmente, ao desembarque de areia extraída do rio Jacuí, e ao embarque de soja destinada ao porto do Rio Grande. Embora essas atividades tivessem sido interrompidas justamente na ocasião em que o Plano Mestre estava sendo elaborado, seus autores previram um crescimento anual da demanda pelos serviços do porto da ordem de 1%, entre 2013 e 2030, como mostra o gráfico abaixo.

Projeção da demanda de cargas no porto de Estrela

(Mil toneladas)



Fonte: LabTrans (Plano Mestre do Porto de Estrela, 2014, p. 21)

Tal cenário teria resultado de “*estudos detalhados envolvendo vários parâmetros macroeconômicos nacionais, questões da logística de acesso ao terminal, competitividade entre portos, identificação das zonas de produção, reconhecimento de projetos que pudessem afetar a demanda sobre o terminal, dentre outros.*” (p. 21)

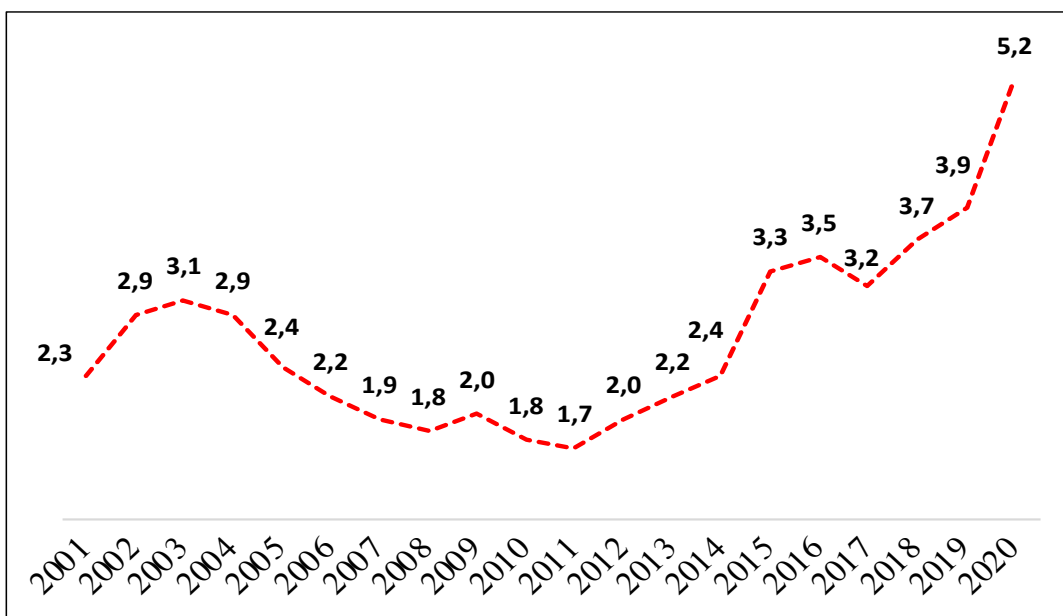
Porém, o porto continuou paralisado. Em 2020, foi publicado um novo Plano Mestre, conforme registra o site do Ministério da Infraestrutura. Não há ali qualquer esclarecimento sobre o fracasso do plano anterior, nem tampouco porque nenhuma das 14 metas anunciadas em 2014 foi cumprida. Tal lista incluía investimentos em dragagem, duplicação de trechos da BR-386, viabilização da Hidrovia do Mercosul, revitalização da estrutura para movimentação de granéis vegetais, monitoramento de estatísticas e indicadores de produtividade portuária, revisão de tarifas dos serviços prestados, etc. (cf. Plano Mestre de 2014, pp. 35 e 172.)

Em contraste com a versão anterior, o Plano Mestre de 2020 é mais modesto. Não contém estimativas econométricas do volume futuro de cargas. Apenas sugere que ainda existiria um espaço potencial para a recuperação do porto.

No caso de Santos, a demanda é projetada em intervalos quinquenais entre 2020 e 2060, a partir de um painel de dados com 128 variáveis endógenas (32 tipos de produtos ordenados por embarque/desembarque e cabotagem/longo curso), com base num modelo econométrico dinâmico autorregressivo cujas variáveis explicativas incluem séries futuras hipotéticas 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. Para contestar a credibilidade deste exercício de futurologia, não é necessário recorrer a argumentos herméticos, basta olhar para o passado. Por exemplo, para calcular a taxa de câmbio real efetiva, partimos da taxa nominal e corrigimos pelas taxas de inflação no Brasil e nos principais parceiros comerciais do país.

O Gráfico 8 mostra a evolução da taxa nominal de câmbio entre o real e o dólar no período 2001–2020: em 2003, a cotação média anual foi 3,1; em 2011, havia caído para 1,7; daí em diante, seguiu uma trajetória ascendente, chegando a 5,2 em 2020. Nenhum economista, brasileiro ou de outras nacionalidades, foi capaz de prever tal volatilidade, que resultou em lamentável queda do poder de compra da moeda brasileira. É ocioso lembrar que o comportamento das demais variáveis exógenas do modelo acima também foi imprevisível.

Gráfico 8
Taxa Nominal de Câmbio Real/Dólar Americano: 2001–2020



Fonte: Banco Central do Brasil.

Porém, a melhor evidência sobre a irrelevância do Plano Mestre é fornecida pela SPA, que lançou, em julho de 2020, um PDZ que contradiz aquele plano em diversos pontos. Um exemplo notável é o tratamento conferido nos dois documentos à Marimex, um terminal que oferece serviços de logística e armazenagem alfandegada. Segundo o modelo econométrico do Plano Mestre, em 2060, a Marimex será a empresa líder no trânsito de caminhões nas portarias das regiões de Paquetá e de Ourinhos. No cenário otimista do modelo, seriam 1.951 veículos (Vol. 3, Tabela 237), e 1.663 no cenário pessimista (Vol. 3, Tabela 236).

As fontes desse futuro promissor da Marimex estão indicadas nos dois primeiros volumes do Plano Mestre. Na seção que descreve o estado das instalações portuárias e suas perspectivas de desenvolvimento (Vol. 1, pp. 97–244), a Marimex é apresentada como uma firma que iria investir R\$ 360 milhões na aquisição de novos equipamentos, em obras civis para ampliar suas instalações, novas rotinas de automatização, e na modernização da gestão de seu terminal. Em virtude desses projetos, a empresa havia solicitado a prorrogação antecipada de seu contrato de arrendamento que iria vencer em maio de 2020 (pp. 147-8). Mais adiante, ao tratar da relação porto-cidade (Vol. 2, pp. 49-136), o Plano Mestre elogia a conduta da Marimex em relação às questões ambientais, sustentabilidade social e apoio a programas comunitários nas áreas de educação e cultura (p. 130).

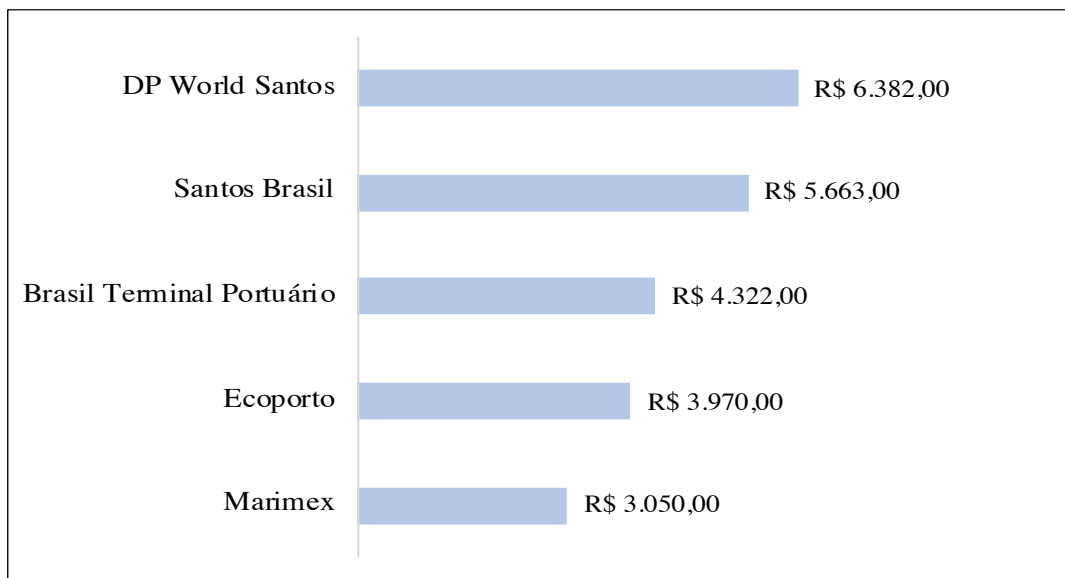
Em contraste com o relato acima, o PDZ informa que o contrato de arrendamento da Marimex não foi renovado, em decorrência de uma decisão do Ministério de Infraestrutura, e que a empresa estaria operando sob liminar judicial (p. 42). O PDZ não menciona as razões da decisão do Minfra. Apenas indica, de forma telegráfica, que a área ocupada atualmente pela Marimex poderá ser destinada à construção de uma pera ferroviária (pp. 196-7). Além de desmoralizar as previsões econométricas anunciadas no ano anterior, esta mudança de orientação também revela que é falsa a mensagem sempre repetida pelo Minfra em todos os documentos sobre o sistema de planejamento de portos: *“os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) portuários devem ser elaborados pelas Autoridades Portuárias de forma alinhada com os Planos Mestres.”*

Se a decisão do Minfra for mantida, apesar de seu caráter errático e pouco transparente, ela irá prejudicar os usuários do porto justamente no nicho de mercado onde as pressões competitivas são mais intensas, que é o de armazenagem alfandegada. Por ser a atividade mais rentável no porto, os terminais procuram atrair seus clientes oferecendo serviços diferenciados de acordo com o valor da carga, volume, tamanho do contêiner (20 ou 40 pés), tempo de armazenagem, e outras eventuais necessidades do cliente. Assim, nas tabelas de preços anunciados pelos terminais, os critérios de cobrança são tão variados que dificultam a identificação do provedor mais competitivo. Para contornar esse obstáculo, o Gráfico 9 oferece uma descrição parcial dos preços, mostrando apenas um parâmetro, que é o valor mínimo cobrado por um contêiner de 40 pés durante dez dias.

Gráfico 9

Preços de Armazenagem no Porto de Santos

(Valor mínimo cobrado por um contêiner de 40 pés durante dez dias, sem incluir impostos.)



Fonte: Sites das empresas (visitados em 13.02.21)

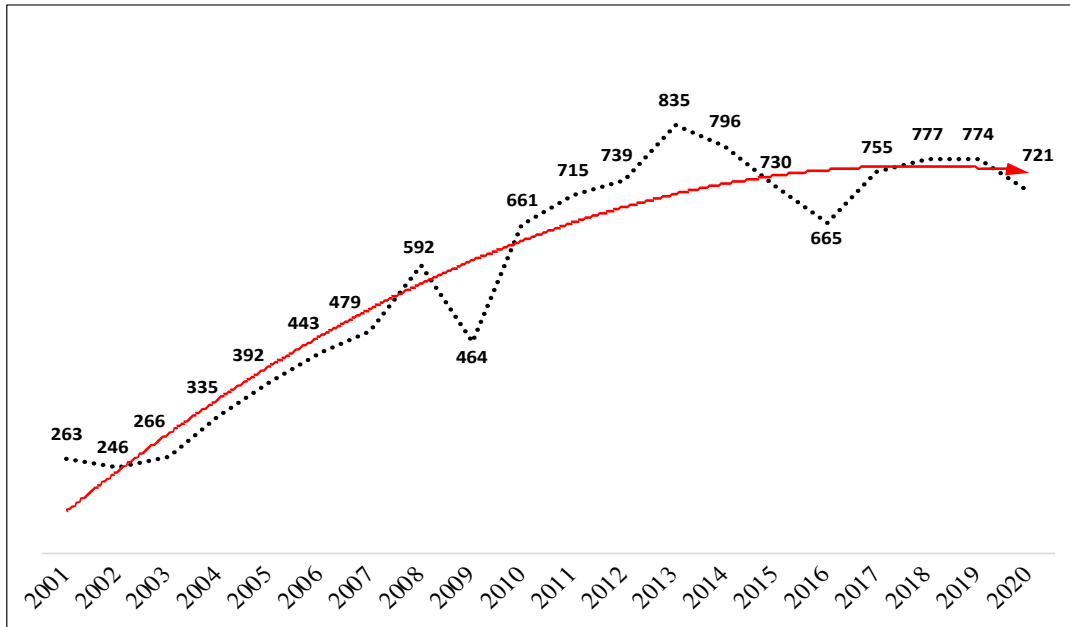
Como os preços acima registram apenas um parâmetro, os valores cobrados efetivamente pelos terminais podem ser bem diferentes, em função dos perfis de serviços prestados, dos tipos de carga e dos tempos médios de aluguel. Logo, para o conjunto de serviços prestados durante um dado período, é provável que os diferenciais médios de preços não sejam tão altos. Entretanto, os dados do Gráfico 9 são suficientes para atestar a inequívoca pressão competitiva exercida pela Marimex no mercado de armazenagem em Santos. Sua eventual exclusão deste mercado provocaria uma elevação imediata do patamar mínimo de preços da ordem de 30%.

Uma mudança desta magnitude neste momento seria especialmente danosa para os usuários, dada a relativa estagnação da demanda por armazenagem desde 2013. O Gráfico 10 mostra um indicador deste mercado, que é o número de contêineres cheios desembarcados no porto entre 2001 e 2020, onde a série está ajustada por uma curva polinomial de segundo grau. Entre 2002 e 2013, o mercado se expandiu exponencialmente, tendo saltado de 246 mil para 835 mil contêineres, só tendo sofrido uma breve interrupção em 2009, devido à crise financeira internacional naquele ano. Contudo, o patamar alcançado em 2013 jamais foi recuperado nos anos seguintes. Em situações deste tipo, a saída da firma mais eficiente é um alívio para os demais competidores, e um desastre para os consumidores.

Gráfico 10

Número de Contêineres Cheios Desembarcados em Santos

(Unidade: Mil)



Fonte: SPA

5. A captura da agência reguladora

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

Dentre outras evidências, a decisão do CADE foi baseada em argumentos elaborados pela Superintendência de Portos da Antaq (Nota Informativa nº 06/2003):

“Assim, em todos os terminais de contêineres do Porto de Santos, as rotinas operacionais de descarga de contêineres do navio com entrega aos recintos alfandegados independentes não acarretam prestação de serviços adicionais ou incidência de custos adicionais para os operadores portuários, mas sim prestação de serviços e incidência de custos sempre menores ou, no máximo, equivalentes, comparativamente às rotinas de descarga com

entrega aos recintos alfandegados dos operadores-arrendatários, razão pela qual a cobrança em exame é considerada indevida”.

Além disso, a Superintendência enfatizou o caráter anticompetitivo da THC2:

“Infere-se assim que está ocorrendo uma disputa pelo mercado de armazenagem alfandegada, pretendendo os operadores portuários, com a tarifa adicional, encarecer, dificultar ou inviabilizar a prestação dos serviços de armazenagem pelos concorrentes”.

Visando anular as penalidades do CADE, os terminais buscaram o apoio dos diretores da Antaq e foram atendidos. Em fevereiro de 2012, a Agência editou a Resolução nº 2.389, que considerou legítima a cobrança da THC2. Além de ignorar a opinião de seu corpo técnico, e afrontar o CADE, a direção da Antaq não divulgou os motivos de sua atitude.

Desde então, estabeleceu-se um falso conflito entre o CADE e a Antaq, em decorrência de medidas tomadas pelo poder judiciário que, sem entrar no mérito da questão, passaram a considerar que o CADE estaria invadindo as atribuições da Antaq, um órgão regulador com competência exclusiva para deliberar sobre serviços portuários.³ Como a lei antitruste brasileira não confere imunidade às firmas que operam em setores regulados, este assunto retornou ao plenário do CADE várias vezes durante a última década, e o entendimento sobre o caráter anticompetitivo da THC2 foi mantido, não obstante as sucessivas mudanças na composição do plenário daquele órgão.

De sua parte, a Antaq também não mudou de posição. Em 17.08.19, através da Resolução Normativa nº 34, foi reiterada a suposta legitimidade da THC2, que passou a ser denominada de “*Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres*” (SSE), algo que não existe em qualquer outro país do mundo. Como frisou a nota da Associação de Usuários dos Portos da Bahia (USUPPORT), entre as tarefas incluídas na SSE, algumas são executadas – exclusivamente – pela carreta do dono da carga, que a retira do terminal, e as demais são atribuições inerentes à gestão do terminal (USUPPORT, 2020, p. 6).

Portanto, as duas Resoluções da Antaq não cumprem os requisitos mais elementares em qualquer análise de impacto regulatório (AIR), que são os de demonstrar: (a) a existência de um problema a ser sanado pelo órgão regulador; (b) a eficácia da solução proposta; (c) o saldo líquido dos custos e benefícios advindos das novas regras. Embora a divulgação prévia de uma AIR só tenha se tornado uma rotina obrigatória na preparação de novos regulamentos após a edição da Lei

³ Vide, dentre vários outros exemplos, a recente Decisão do Desembargador Federal Daniel Paes Ribeiro, de 01.02.21, no Processo nº 1066569-82.2020.4.01.3400.

nº 13.874, de 20.09.19, as agências reguladoras de outros setores – como os de energia elétrica, petróleo e gás, e transportes terrestres – já haviam adotado este hábito há alguns anos, menos a Antaq.⁴

No Brasil, a única agência reguladora cuja diretoria é composta por apenas três membros é a Antaq. Segundo a teoria da regulação, um organograma deste tipo estimula uma prática ilícita amplamente documentada em diversos países, que é a captura da agência pelos entes regulados mais poderosos naquele ramo de atividade (Laffont e Tirole, 1993). As evidências mostram que a captura é menos frequente quando o colegiado é maior, os mandatos não coincidem, e a nomeação dos dirigentes é imune à ação de grupos de interesse. Assim, as decisões do CADE sobre condutas anticompetitivas no setor portuário continuarão a ser prejudicadas por liminares judiciais indevidas enquanto o número de diretores da Antaq não for ampliado.

6. Conclusão

Com a Portaria Minfra nº 61/2020, ao lado da intenção de privatizar as Cias. Docas, o atual governo exacerbou a principal marca das políticas adotadas no setor portuário brasileiro nos últimos 25 anos, que tem sido a de atrair a iniciativa privada e, simultaneamente, centralizar as decisões de longo prazo no governo federal. Como vimos nas seções anteriores, os resultados destas políticas foram sempre heterogêneos. De fato, a Lei nº 8.630/93 forneceu a base jurídica para os leilões realizados nos anos seguintes, gerando, no caso de Santos, os benefícios indicados na seção 2. Da mesma forma, a Lei nº 12.815/13 aboliu as restrições absurdas criadas pela Antaq em 2005, e estimulou a modernização dos portos nacionais na década passada, como registrou o Gráfico 3.

Em contraposição, a despeito das rigorosas diretrizes reiteradas na portaria supracitada, a burocracia federal tem se revelado – em governos com ideologias variadas – incapaz de comandar o setor portuário. Sua postura usual é a da produção seriada de planos irrealistas, frequentemente contraditórios entre si, sem jamais prestar contas à sociedade sobre os resultados daquelas ações. Além do desperdício de recursos públicos, o dano maior que o planejamento centralizado provoca é o de desmoralizar a autoridade portuária, como bem demonstra o PDZ de Santos editado em 2006.

⁴ O Art. 5º da Lei nº 13.874 determina que: *“As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico.”*

Aquele plano continha 24 metas distribuídas nas áreas de transportes, abastecimento de água, desapropriação de áreas e gestão ambiental.⁵ Os principais investimentos em infraestrutura incluíam as avenidas perimetrais das margens esquerda e direita, um túnel de interligação entre as margens, um aeroporto civil na margem esquerda, o tramo sul do rodoanel e do ferroanel, e estacionamentos rotativos. Nenhum desses projetos foi executado integralmente no prazo previsto, e vários deles sequer foram iniciados, como o aeroporto, os terminais pesqueiros, o uso de gás natural como fonte de energia em projetos de expansão, etc. Se o PDZ fosse um instrumento efetivo de planejamento, como alega a Portaria nº 61/2020, teria sido indispensável incluir na edição de 2020 – se possível, na sua introdução – alguma avaliação do plano anterior, ainda que superficial. Entretanto, não há ali uma única referência substantiva ao PDZ de 2006.

No minucioso roteiro de normas elaboradas nos 30 artigos da Portaria nº 61/2020, sempre que houver alguma disparidade entre o Plano Mestre e o PDZ, um dos dois deverá ser atualizado, conforme determinam os Art. 10 e 12 daquela Portaria. Ora, como vimos na seção 4.1, teria sido impossível preparar algum PDZ compatível com as metas fictícias do Plano Mestre. Mas, esta não é uma questão retórica, porque a privatização da SPA – se vier a ocorrer em 2022 – será promovida neste ambiente surreal, com dois planos estatais contraditórios produzidos quase simultaneamente.

Além disso, como a credibilidade do PDZ também é precária, é possível que seus impactos anticompetitivos aqui discutidos também não venham a ocorrer, independentemente de eventuais querelas judiciais, mas, simplesmente, devido à inércia da autoridade portuária. Logo, no futuro próximo, o porto de Santos continuará, provavelmente, sob o mesmo paradoxo em que viveu no passado recente: operando na fronteira tecnológica internacional, mas incapaz de agradar aos seus usuários, em virtude de planos federais ineptos e uma agência reguladora capturada por interesses espúrios.

Referências

Aligica, Paul, e Vlad Tarko. 2012. “*Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond*”, **Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions**, Vol. 25, No. 2, pp. 237-262.

Andersson, Krister, e Elinor Ostrom. 2008. “*Analyzing Decentralized Resource Regimes From a Polycentric Perspective*”, **Policy Sciences**, Vol. 41, No. 1, pp. 1-23.

Baird, Alfred J. 2000. “*Port Privatisation: Objectives, Extent, Process and the U.K. Experience*”, **International Journal of Maritime Economics**, Vol. 2, pp. 177-194.

⁵ Ver o resumo desta lista de ações nas páginas 175-6 do PDZ de 2006.

- Brooks, Mary R. 2004. “*The Governance Structure of Ports*”, **Review of Network Economics**, Vol. 3, Issue 2, pp.168-183.
- Carlisle, Keith M., e Rebecca L. Gruby. 2019. “*Polycentric Systems of Governance: A Theoretical Model for the Commons*”, **Policy Studies Journal**, Vol. 47, No. 4, pp. 927-952.
- Guimarães, Eduardo Augusto. 2014. “*Regulação dos Portos no Brasil: Evolução e Perspectivas*”, in Armando Castelar Pinheiro e Claudio Frischtak (Orgs.) **Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes**, Editora FGV, Rio de Janeiro, pp. 285-311.
- Jacobs, Wouter. 2007. **Political Economy of Port Competition: Institutional Analysis from Rotterdam, Southern California and Dubai**, Academic Press Europe, Nijmegen.
- Jonker, Joost, e Keetie Sluyterman. 2000. **At Home on the World Markets: Dutch International Trading Companies from the 16th Century Until the Present**, McGill-Queen’s University Press, The Hague.
- Laar, Paul. 2002. “*Port Traffic in Rotterdam: The Competitive Edge of a Rhine-Port (1880-1914)*”, in Reginald Loyen, Erik Buyst e Greta Devos (Orgs.), **Struggling for Leadership: Antwerp-Rotterdam Port Competition Between 1870-2000**, Physica-Verlag Heidelberg, New York.
- Laffont, Jean-Jacques, e Jean Tirole. 1993. **A Theory of Incentives In Procurement and Regulation**, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Monios, Jason. 2019. “*Polycentric port governance*”, **Transport Policy**, Vol. 83, pp. 26-36.
- Ostrom, Elinor. 1990. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action**, Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 2009. “*Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*”, Nobel Lecture, December 8, 2009, Stockholm.
- Schijf, Huibert. 2011. “*Mercantile elites in the port of Amsterdam and Rotterdam, 1850–1940*”, in: Carola Hein (ed.) **Port Cities: Dynamic Landscapes and Global Network**, pp. 104-111, Routledge, London.
- USUPORT. 2020. “*A THC na Resolução Normativa Nº 34/2019–ANTAQ*”, **Nota Técnica nº 01/2020**, Associação de Usuários de Portos da Bahia.
- Verhoeven, Patrick. 2015. **Economic Assessment of Management Reform in European Seaports**, PhD thesis, University of Antwerp.