

Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro

Paulo Augusto P. de Britto
Universidade de Brasília

Vander Mendes Lucas
Universidade de Brasília

Paulo César Coutinho
Universidade de Brasília

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Universidade de Brasília

André Luís Rossi de Oliveira
Utah Valley University

Paulo Roberto Barbosa Lustosa
Universidade de Brasília

Pedro Henrique Melo Albuquerque
Universidade de Brasília

Adelaida Pallavicini Fonseca
Universidade de Brasília

O crescimento da demanda por serviços em setores de infraestrutura, associado à falta de investimentos públicos, induziu políticas de promoção da participação privada. No setor portuário isso se deu no início da década de 1990, quando o crescimento do comércio internacional decorrente do aumento da globalização evidenciou a ineficiência generalizada desse setor. Este artigo tem por objetivo discutir a participação privada no setor portuário a partir da análise de formas de organização e evolução do setor em diferentes países, analisando os possíveis modelos de competição associados a diferentes estruturas de propriedade em áreas do porto. O artigo inova em relação à literatura ao especificar a propriedade privada de áreas de uso restrito localizadas dentro do porto. O artigo apresenta, ainda,

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121690>

Artigo recebido em 14 ago. 2013 e aceito em 28 jul. 2014.

Os autores agradecem ao apoio financeiro, na forma de bolsas de pesquisa, oferecido pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq).



a evolução e a organização atual do setor portuário brasileiro. Ao longo da discussão, exemplos de portos são apresentados para ilustrar os conceitos apresentados.

PALAVRAS-CHAVE: setor portuário; reforma portuária; participação privada nos portos; concorrência no setor portuário; Lei dos Portos.

Promoción de la competencia en el sector portuario: un análisis de los modelos globales y aplicación al caso de Brasil

El crecimiento de la demanda de servicios en los sectores de infraestructura, junto con la falta de inversión pública, condujo políticas de promoción de la participación privada. En el sector portuario la participación privada recibió impulso a principios de 1990, cuando el crecimiento del comercio internacional y creciente globalización ha puesto de manifiesto la ineficacia general de este sector. Este artículo tiene como objetivo discutir la participación privada en el sector portuario desde el análisis de las formas de organización en este sector en los distintos países y los modelos de competencia asociados a las diferentes estructuras de propiedad en las zonas del puerto. El artículo innova en relación con la literatura mediante la propuesta de la propiedad privada de zonas de uso restringido en el puerto. El artículo también presenta la evolución y organización actual del sector portuario brasileño. A lo largo de la discusión, los ejemplos se presentan para ilustrar los conceptos presentados.

PALABRAS CLAVE: sector portuario; reforma del puerto; participación privada en los puertos; competencia en el sector portuario; Ley de los puertos.

Promoting competition in the port sector: an analysis from the global models and application to the Brazilian case

The growth in demand for services in the infrastructure sectors, coupled with the lack of public investment, led to policies to promote private participation in those sectors. In the port sector, the private participation started in the early 90s, when the growth of international trade resulted from increasing globalization has highlighted the generalized inefficiency of this sector. This article aims to discuss the private participation in the port sector from the analysis of ways of organization, as well as the evolution of this sector in different countries, analyzing the possible competition models associated to different ownership structures in the areas of the port. The article also presents the evolution and the current organization of the Brazilian port model. Throughout the discussion, examples of ports are presented to illustrate the discussed concepts.

KEYWORDS: port sector; port reform; private participation in ports; port sector competition; Law of Ports.

1. Introdução

O crescimento da demanda por serviços em setores de infraestrutura, associado à falta de investimentos, evidencia o esgotamento do modelo estatal de gestão. Como resultado desse processo se verificou a abertura dos setores de infraestrutura, em diversos países, à participação privada e o estabelecimento de arcabouço regulatório (Pinheiro, 2003; Campos Neto et al., 2009). No setor portuário a participação privada recebeu impulso no início da década

de 1990, quando o crescimento do comércio internacional decorrente do acentuamento da globalização evidenciou a ineficiência generalizada desse setor (World Bank, 2004).

No Brasil o fenômeno se deu de forma análoga. A abertura comercial evidenciou a ineficiência e o corporativismo como fatores que comprometiam a competitividade dos produtos nacionais em nível internacional. Em 1993, a Lei nº 8.630/1993 (“Lei dos Portos”) representou uma mudança radical no setor, reduzindo o papel do Estado como gestor e operador portuário e permitindo a entrada de agentes privados no setor. Os níveis de investimento se elevaram e, em decorrência disso e da modernização na gestão, ganhos de eficiência foram obtidos (Frischtak, 2008). Contudo, o avanço introduzido pela Lei dos Portos foi interrompido por novos entraves ao contínuo desenvolvimento dos terminais privatizados introduzidos pelo Decreto Presidencial nº 6.620/2008 e a Resolução Antaq nº 1.660/2010, que impuseram novas restrições à instalação e à operação desse tipo de terminal. Em 2013, uma nova norma legal foi instituída, a Lei nº 12.815/2013, com o objetivo de estimular os investimentos do setor privado e o aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada.

Nesse contexto, esse artigo tem por objetivo discutir os modelos de participação privada no setor portuário, tendo como foco a promoção da competição. Na perspectiva metodológica, este estudo possui abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo (Godoy, 1995). Essa abordagem permite conhecer adequadamente o fenômeno observado a partir de representações da realidade e caracterizar casos distintos. Com efeito, os modelos portuários de diversos países são caracterizados e comparados, conforme sua organização, a partir de análise bibliográfica e documental.

Para atingir o objetivo estabelecido, o artigo traz a definição de porto acompanhada do detalhamento de suas atividades; faz uma discussão acerca da participação privada em atividades típicas do setor a partir do estudo das formas de organização do setor observadas no mundo; discute as formas de competição possíveis a partir de diferentes estruturas de propriedade; e, finalmente, analisa a evolução do modelo portuário brasileiro. Ao longo da discussão, exemplos de portos mundiais são apresentados para ilustrar os conceitos mencionados. Por fim, destaca-se que o artigo faz a caracterização de um novo arranjo de propriedade possível em portos, a propriedade e a gestão privada de áreas de uso comum, então ausente na literatura.

2. Porto: estrutura e serviços

Uma definição simples descreve um porto como um local onde se processa a transferência de cargas e/ou passageiros entre vias navegáveis e terrestres (World Bank, 2003, 2004), constituindo um nó intermodal na rede de transportes (Nguyen, 2001).

A área de um porto compreende as instalações portuárias (ancoradouros, docas, cais, edificações e vias de circulação interna, entre outras) e a infraestrutura de proteção e acesso aquaviário (quebra-mares, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio, entre outras). Devi-

do a essa variada gama de instalações, os portos não constituem uma tecnologia de produção homogênea (Notteboom, 2002).

As cargas movimentadas nos portos podem ser agrupadas em quatro tipos: carga geral, granéis, *neo-bulk* e cargas unitizadas. As cargas gerais são mercadorias de vários tamanhos e pesos embaladas em sacos, caixotes, fardos etc. Os granéis consistem em mercadorias sólidas ou líquidas movimentadas em grandes volumes, tais como minério de ferro, soja e petróleo. O *neo-bulk* diz respeito a carregamentos inteiros de um único produto não granel, tais como automóveis, madeiras e sucata de metal. As cargas unitizadas são aquelas formadas a partir do agrupamento de mercadorias distintas por meio de acessórios específicos, tal como o contêiner.

No passado, os portos eram vistos como prestadores de serviços trabalho-intensivos. A partir de meados do século passado os portos passaram por mudanças que os tornaram intensivos em capital e induziram a especialização de equipamentos por tipo de carga (Trujillo e Nombela, 2000). No caso das cargas unitizadas, o desenvolvimento do uso de contêineres reduziu substancialmente o tempo e, conseqüentemente, o custo da manipulação da carga no porto. No caso de granéis, o emprego de dutos e esteiras contribuiu para o aumento no volume manipulado, por unidade de tempo, nos portos.

Com respeito à infraestrutura, um porto necessita de bom acesso marítimo, o que é determinado pelas condições gerais da infraestrutura aquaviária e dos serviços de auxílio à navegação, tais como praticagem, docagem e rebocamento. Ainda no rol de infraestruturas, um porto necessita de acessos terrestres adequados, incluindo condições próprias de acesso, tais como portões de entrada e ramais ferroviários (De Langen e Chouly, 2004).

Para tornar essa extensa infraestrutura operacional, um porto necessita do que se convencionou chamar de superestrutura. A superestrutura portuária consiste dos ativos fixos construídos sobre a infraestrutura, tais como galpões e silos, tanques de combustíveis e prédios de escritórios, além dos equipamentos duráveis, fixos ou móveis, tais como guindastes, empilhadeiras e veículos de carga.

O funcionamento do porto requer, portanto, várias categorias de ativos especializados, de alto custo e de longa duração. A recuperação do investimento, bem como a remuneração do capital, se dá a partir da cobrança de tarifa. Nesse contexto, há permanente discussão sobre a responsabilidade desse investimento, se pública ou privada (World Bank, 2004).

Uma questão importante relacionada com as atividades portuárias é a da existência (ou não) de economias de escala, pois dirige a discussão acerca da responsabilidade dos investimentos. No caso de fortes economias de escala, as atividades portuárias teriam características de monopólio natural e, argumenta-se, tenderiam a ser de responsabilidade do Estado. Contudo, não parece ser esse o caso. Verifica-se, na literatura, um grande número de análises empíricas recentes apontando que tais economias estão restritas à infraestrutura aquaviária, não estando presentes nas atividades típicas de carga e descarga de navios (Tovar, Jara-Díaz e Trujillo, 2007; Liu, 2010). Dessa forma, atividades aquaviárias deveriam ser compartilhadas entre diferentes operadores localizados num mesmo porto e, nesse contexto, administradas por uma autoridade portuária única (Estache e Rus, 2000). A autoridade portuária concen-

traria as atividades de plajenamento e desenvolvimento do porto, além de responder pela construção e manutenção dos acessos terrestres e aquaviários.

Por outro lado, as atividades de movimentação de carga, armazenagem, entre outras realizadas em terra, que não apresentam economias de escala, poderiam ser oferecidas por operadores especializados (De Langen e Pallis, 2006). Neste caso é natural a subdivisão do porto em unidades operacionais menores, tais como os terminais, com gestão própria. Dependendo do tipo de governança em um porto, esses terminais poderiam ser unidades independentes, operando em áreas arrendadas, ou proprietários de suas próprias áreas, pagando ao porto tarifas pelo uso de seus serviços. Em paralelo, poderia existir no porto um ou mais cais público, de uso compartilhado por operadores a partir do pagamento de tarifa por tempo de uso. Esse ambiente favoreceria a concorrência entre diferentes agentes privados, induzindo não só ganhos de eficiência, mas também o repasse de pelo menos parte desses ganhos aos usuários do porto (Wilmsmeier, Hoffman e Sanchez, 2006).

No setor portuário moderno, a prestação eficiente dos serviços de movimentação de carga está condicionada ao uso de equipamentos especializados por tipo de carga, justificando a tendência atual de segmentação e especialização, dentro de um porto, das atividades de movimentação de carga (Estache e Rus, 2000).

Vale também ressaltar a importância das características físico-geográficas de um porto para o sucesso de suas atividades. A existência de acessos naturais com baixo custo de adaptação e manutenção, por exemplo, traz vantagens óbvias. Além disso, uma localização geográfica próxima a centros de origem e/ou destino de cargas também confere vantagem competitiva na medida em que afeta o custo total de trânsito da carga (Nir et al., 2003).

No que tange aos serviços ofertados dentro de um porto, eles podem ser classificados em dois grupos: serviços principais e serviços acessórios (World Bank, 2003). A categoria serviços principais compreende os serviços diretamente relacionados com a movimentação de carga de e para as embarcações em terra, incluindo o recebimento ou a entrega da carga nos acessos terrestres.

A lista de serviços principais pode ser extensa, incluindo serviços aquaviários, de terminal e de reparos e gestão. Dois serviços aquaviários particularmente importantes são a praticagem e a rebocagem. A praticagem cobre as operações requeridas para que um navio entre e saia com segurança do porto, e pode ser provida diretamente pelo Estado ou por agentes privados, regulados ou não. No Brasil, a praticagem é uma atividade regulada, realizada por agentes privados licenciados por entes governamentais. Já a rebocagem consiste nas operações de atracação e desatracação das embarcações, podendo ser provida por entes privados, como ocorre atualmente em diversos portos brasileiros.

Os serviços de terminais, por sua vez, incluem carga, descarga, embalagem e armazenagem. As operações de carga e descarga referem-se ao recebimento dos itens a serem embarcados, antes da atracação, à movimentação desses itens do e para o navio, e à entrega, no caso de desembarque, ao destinatário da carga. A armazenagem, por seu turno, envolve a guarda adequada da carga até o embarque ou a retirada pelo destinatário. Ocorre, em geral, em áreas específicas do terminal, adequadas ao tipo da carga.

Os serviços acessórios incluem aluguel de equipamentos diversos, suprimento de combustível e outros itens para navios, limpeza de porões e coleta de resíduos, além de serviços de despachante, tais como a preparação e a verificação de documentação de usuários para procedimentos de alfândega e liberações sanitárias. Inclui, ainda, os serviços relacionados à logística, tal como transbordo de carga entre modais, tratamento de cargas para pragas, montagem e desmontagem de equipamentos.

3. Modelos de exploração e participação privada em portos

3.1 Formas de participação privada no setor portuário

Os modelos de exploração de portos existentes hoje no mundo são resultado de anos de evolução tecnológica e jurídica. Conforme mencionado, economias de escala em certos itens de infraestrutura e serviços advogam por uma provisão e gestão compartilhada desses itens. Por outro lado, a inexistência de ganhos de escala em atividades típicas de terminais portuários abre espaço para a sua operação por agentes individuais. Esses fatos, associados à especialização de terminais por tipo de carga, explicam a existência de formas alternativas de organização e de governança em portos, bem como diferentes níveis de envolvimento de entes públicos e privados.

Para analisar os modelos de exploração portuária faz-se, neste trabalho, uma extensão da terminologia e da metodologia introduzidas por Baird (1999), que identificou três grandes categorias de atividades portuárias que podem ser transferidas ao setor privado.

Com efeito, se propõe o agrupamento das diversas atividades portuárias em quatro categorias, a saber: (i) regulamentação e supervisão de serviços realizados no porto, (ii) gestão das áreas de uso comum dentro do porto, (iii) gestão de áreas de uso restrito dentro do porto e (iv) operação portuária. Em relação ao trabalho de Baird (1999), faz-se aqui a distinção entre gestão de áreas de uso comum e de uso específico de forma a se obter uma classificação mais precisa de diversos portos em que existem esses dois tipos de áreas.

A categoria de regulamentação e supervisão dos serviços realizados no porto envolve o conjunto de obrigações e responsabilidades, em geral definidas por normas legais e paralegais, que é desempenhado por uma autoridade portuária. Esta categoria inclui funções de planejamento do porto e de definição de políticas para expansão e prestação de serviços.

Alguns exemplos de atividades que integram tal categoria são a praticagem, a sinalização de acessos aquaviários e a segurança do porto. Além disso, a autoridade portuária pode ter funções de fiscalização e de mediação de conflitos. Em geral, devido às suas características eminentemente públicas, esse elemento não é transferido a ente privado. Note-se que esse elemento não deve ser confundido com a regulação portuária, de caráter mais amplo e setorial.

A segunda categoria é da gestão das áreas comuns do porto. O gestor da área é responsável pela infraestrutura e superestrutura de uso comum, incluindo construção, manutenção e reparação de quebra-mares, de acessos terrestres e aquaviários e de cais, bem como instala-

ções relacionadas com o suprimento de energia e saneamento básico e acessos de vias terrestres à área do porto. Essas atividades podem ser consideradas típicas de *landowner*, que detém o direito de transferência permanente ou temporária de suas propriedades via alienação, arrendamento ou concessão de lotes dentro da área do porto. Essa função pode ser desempenhada por um agente privado, desde que bem delimitadas as esferas de regulamentação e supervisão, de um lado, e de gestor da área, do outro.

A terceira categoria é da gestão de áreas de uso restrito dentro do porto. Essas áreas são aquelas nas quais a infraestrutura e a superestrutura instaladas têm seu emprego decidido de forma apartada das decisões acerca do desenvolvimento e do emprego das estruturas de uso comum. Esse é o caso de áreas de terminais portuários especializados na movimentação de um tipo de carga, que podem ser administradas tanto por um ente público como por um ente privado. Respeitadas a regulamentação e supervisão (primeira categoria), e dadas as condições gerais de uso das áreas comuns (segunda categoria), um determinado lote dentro do porto pode ser gerido por um ente privado, de acordo com seus próprios interesses.

A quarta categoria consiste da operação portuária. Diz respeito à transferência de bens e passageiros entre embarcação e cais, bem como sua movimentação dentro do porto. Tradicionalmente, envolve estiva, capatazia e armazenagem. A transferência dessas atividades ao setor privado pode ou não ser acompanhada da transferência de uma área para uso restrito a ente privado. Nos casos em que há transferência de lote, o ente privado assume a responsabilidade pelo seu desenvolvimento com o objetivo de prestar o serviço a que se propõe — desde que satisfeitas as normas gerais do porto definidas pela autoridade portuária. Em se tratando de funções específicas de prestação de serviços especializados dentro do porto, tais como a movimentação de contêineres, de granéis ou de *neo-bulk*, essa função pode ser desempenhada por agentes privados. Ademais, a transferência desse elemento para agentes privados permite a introdução de concorrência intraporto, ou seja, a concorrência entre prestadores de serviços substitutos dentro de um mesmo porto.

Feita essa discussão sobre as quatro categorias em que se encaixam as atividades portuárias, incluída a nova categoria proposta, pode-se definir cinco modelos distintos de exploração de portos existentes no mundo, conforme o quadro abaixo.

Quadro 1
Modelos de exploração de portos

Modelo Portuário	Regulamentação e Supervisão	Gestão de Áreas Comuns	Gestão de Áreas de Uso Restrito	Operação Portuária
Público	Pública	Pública	Não há	Pública
Quase-Público	Pública	Pública	Não há	Privada
Público-Privado	Pública	Pública	Privada	Privada
Quase-Privado	Pública	Privada	Privada	Privada
Privado	Privada	Privada	Privada	Privada

Fonte: Elaboração própria a partir da análise dos autores.

3.2 Modelos de exploração de portos no mundo

O primeiro modelo caracterizado acima, chamado de Porto Público, não envolve participação privada, ou seja, todas as categorias de atividades portuárias são de responsabilidade do poder público. Exemplos desse modelo, também conhecido como *service port*, são os portos argentinos pré-1992, os portos brasileiros pré-1993, os portos indianos pré-1996 e o Porto de Cingapura pré-1997, entre outros.

O modelo de Porto Quase-Público envolve a participação privada apenas na operação portuária em atividades típicas de terminal, tais como as operações de carga e descarga de navios e a armazenagem da carga. Esse tipo de porto é também conhecido como *tool port*, e caracteriza-se pelo fato de que infraestrutura e superestrutura, embora de propriedade do porto, são utilizadas por operadores privados previamente cadastrados para operá-las. As atividades dos operadores portuários precisam ser coordenadas por um ente central, também responsável pela regulamentação e supervisão do porto, na medida em que todo o porto é de uso comum. Um exemplo desse modelo é o Porto do Pecém, no Brasil, em que operadores privados prestam seus serviços em cais, pontes e áreas de armazenagem de uso comum.

No modelo Público-Privado, as funções de regulamentação e supervisão, bem como a de gestão das áreas comuns, estão sob responsabilidade de um ente público. Já os elementos mais próximos à prestação dos serviços, como a operação propriamente dita e as áreas necessárias para a sua consecução, estão sob responsabilidade de entes privados. Nesse modelo, portanto, o poder público comporta-se como um típico gestor de condomínio, administrando as áreas comuns de forma a conciliar os interesses conflitantes dos condôminos e coletando tarifas dos condôminos para subsidiar suas funções. As áreas de uso restrito podem ser determinadas através de contratos de aluguel, arrendamento ou cessão temporária de uso. Durante o período da cessão temporária, o locador, ou arrendatário, assume a gestão e o desenvolvimento da área. Alternativamente, a área de uso restrito pode ser de propriedade definitiva do usuário. Vale observar não haver impedimento para que lotes sejam de uso restrito de um ente público.

O modelo de Porto Público-Privado, que pode ser chamado também de *Landlord* Público, é o mais comum no mundo, resguardadas variações a respeito da propriedade da área de uso restrito e da possibilidade de operadores públicos atuarem ao lado dos operadores privados. São alguns exemplos os portos de Los Angeles (EUA), de Nova Iorque-Nova Jérsei (EUA), de Roterdam (Holanda), de Buenos Aires (Argentina) e a maioria dos portos brasileiros. O Porto de Piraeus (Grécia) também é um exemplo desse modelo, pois, ainda que sua administração esteja a cargo de uma empresa de sociedade anônima, o controlador é o governo grego.

O quarto modelo difere do modelo anterior em relação à natureza jurídica do gestor das áreas comuns. O Porto Quase-Privado tem como *landlord* um agente privado, o que justifica ser chamado de porto *Landlord* Privado. Com efeito, o poder público, através de uma autoridade portuária, está envolvido apenas nas atividades de regulamentação e supervisão. O setor privado faz a gestão de todas as áreas do porto, inclusive daquelas de uso comum, e opera os serviços associados à movimentação da carga. Esse modelo representa uma forma

mais recente de organização, tendo como importante exemplo a reforma portuária ocorrida no México, a partir de 1993, que transformou 16 administrações portuárias em companhias de capital aberto.

O quinto e último modelo consiste de um porto em que todos os elementos são privados, o chamado Porto Privado. Nesse modelo, o estado não possui envolvimento direto na exploração portuária, nem mesmo em questões mais gerais de planejamento e desenvolvimento do porto. Os agentes privados são os responsáveis pela identificação e exploração de oportunidades no setor, definição do projeto básico do porto, do planejamento e de sua operação. Exemplos desse modelo são os portos privados no Reino Unido e terminais privados fora dos portos organizados no Brasil.

A título de comparação, o quadro abaixo traz as definições de portos *Service*, *Tool*, *Landlord* e privado, conforme adotadas em relatórios do Banco Mundial e difundidas em estudos sobre modelos de administração de portos. A classificação do Banco Mundial, diferentemente da proposta neste artigo, não permite que se classifique adequadamente um porto do tipo *Landlord* em que a gestão das áreas comuns seja privada, como fica explícito a partir das definições transcritas no quadro abaixo.

Quadro 2
Formas de organização dos portos adotadas pelo Banco Mundial

Nome	Descrição
<i>Service port</i>	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura e a superestrutura, incluindo a prestação direta dos serviços portuários aos usuários.
<i>Tool port</i>	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura e a superestrutura. Uma determinada área do porto, juntamente com a superestrutura ali construída, é arrendada a empresas privadas para a prestação de serviços específicos.
<i>Landlord port</i>	Uma autoridade pública detém e administra a infraestrutura do porto. Essa autoridade cobra as taxas portuárias de empresas que atuam dentro da área do porto. Agentes privados detém máquinas e equipamentos necessários à prestação de serviços específicos em uma determinada área do porto concedida com um objetivo específico.
<i>Private port</i>	Não há autoridade pública no porto. Um agente privado, proprietário da infraestrutura e da superestrutura, é responsável por todas as atividades e serviços necessários ao seu funcionamento.

Fonte: Adaptado de World Bank (2003).

4. Casos de reforma de setores portuários com foco na participação privada

No México, os portos passaram por significativa reestruturação a partir da aprovação, em 1993, de um novo marco legal para o setor (Estache, González e Trujillo, 2002). Já em 1994 foram constituídas 16 administrações portuárias na forma de empresas privadas de capital

aberto, chamadas Administración Portuaria Integral (API). Cada API assumiu as responsabilidades de planejamento, gestão da área e realização de investimentos com recursos originários de sua própria atividade, em regime de concessão, outorgada por 50 anos e renovável por mais 50 anos, para um porto específico. O modelo mexicano é interessante na medida em que combina elementos de *Landlord* Privado e Porto Privado, pois, em que pese a regulamentação e a supervisão das atividades ficarem a cargo de uma sociedade anônima, o contrato de outorga da concessão exige que a operação seja feita também sob concessão. Com efeito, nos dois principais portos mexicanos, o Porto de Veracruz, no Golfo do México, e o Porto de Manzanillo, na costa do Pacífico, todos os serviços são ofertados por empresas privadas.

Na Argentina, o Porto de Buenos Aires é um típico porto *Landlord* Público, em que a administração portuária está subordinada à empresa estatal Administración General de Puertos, controlada pelo governo federal argentino, e a operação é feita por empresas privadas mediante contratos de concessão (Serebrisky e Trujillo, 2005). No caso da Argentina cabe ressaltar recorrentes ameaças de retorno ao modelo *Tool*, vigente antes da reforma de 1992, devido às sucessivas intervenções por parte do governo desde 2003.

Na Europa, os modelos de exploração portuária mais comuns são o *Landlord* Público e o *Tool*, exceto no Reino Unido, onde se verifica a presença significativa de portos privados (Cullinane e Song, 2002). O setor portuário holandês é caracterizado por autoridades portuárias sob forte influência municipal. No Porto de Rotterdam, boa parte da gestão é diretamente executada pela administração municipal. O governo federal é cogestor minoritário, o que viabiliza novos aportes de recursos para investimento. O Porto de Amsterdam, por sua vez, é de propriedade da Cidade de Amsterdam e está sob sua gestão exclusiva (De Langen e Lugt, 2006).

Na Alemanha, o modelo *Landlord* Público também é caracterizado por forte papel municipal. A exceção é o Porto de Hamburgo, exemplo de sucesso de parceria público-privada, cuja gestão é compartilhada por governo e iniciativa privada (World Bank, 2003, módulo 3). O poder público é responsável pela infraestrutura (vias de acesso, segurança, água e energia etc.), cabendo ao setor privado a provisão e manutenção de edificações e equipamentos e as atividades diretamente relacionadas com as operações de movimentação e armazenagem de carga.

Na Grécia também predominam os portos *Landlord* Público e *Tool*. O maior porto do país, o Porto de Piraeus, era um porto *Tool* até 2002 quando, após a entrada em operação de um terminal privado detentor de sua própria área dentro do porto, passou a ser um *Landlord* Público. Atualmente, a operação portuária de contêineres é feita pela própria administração do porto, no Píer 1, e por um ente privado, no Píer 2. Nesse porto, a autoridade é o Port of Piraeus Authority S.A. (PPA), uma sociedade anônima com ações negociadas na Bolsa de Valores de Atenas. O governo grego, contudo, detém 74,5% das ações. A PPA administra o porto sob contrato de concessão de 40 anos, iniciado em 2002 (Pardali e Stathopoulou, 2009).

O modelo inglês é singular não só em relação aos demais modelos europeus, mas também em relação aos modelos asiático, norte-americano e latino-americano, devido à forte presença privada (Baird, 2000). Os grupos Associated British Ports e Peel Ports detêm praticamente todos os portos economicamente relevantes do Reino Unido, atuando sem uma

autoridade portuária pública. A Associated British Ports detém 21 portos, sendo os de maior destaque os de Felixstowe, Grimsby, Immingham e Southampton. A Peel Ports administra os portos de Liverpool, Manchester, Clydeport e Heysham.

Na Ásia também se verifica uma forte predominância dos governos locais, não só na gestão mas, sobretudo, no aporte de recursos financeiros aos portos do tipo *Landlord* Público, em que a operação é delegada à iniciativa privada. Na China, um importante exemplo desse modelo é o Porto de Shanghai, ainda que sob controle do governo nacional.

No Porto de Hong Kong, a administração é de responsabilidade do Director of Marine, assessorado por um comitê de operações portuárias. Suas decisões são submetidas à Secretaria de Transporte e Habitação do Governo de Hong Kong. Todas as atividades, exceto aquelas desempenhadas pela autoridade portuária, estão a cargo de entes privados. A operação de contêineres é totalmente privada, havendo oito terminais de contêineres operados por quatro empresas (World Bank, 2003, módulo 2).

Ainda na Ásia, o Porto de Cingapura é gerido por uma empresa pública, responsável pelo planejamento e regulação do porto, pela gestão da mão de obra e demais funções típicas de autoridade portuária. Já o Porto de Nagoya, no Japão, é gerido pelo governo municipal, responsável por elaborar e executar o planejamento portuário, além de manter e gerir as infra e superestruturas (World Bank, 2003, módulo 3).

Nos modelos norte-americano e canadense predomina a gestão regionalizada. O Porto de Los Angeles é de propriedade da Cidade de Los Angeles, que detém o direito de alugar áreas aos operadores. O porto não recebe recursos financeiros do governo, mantendo-se exclusivamente com recursos oriundos da própria operação. O porto de Long Beach, também na Califórnia, está sob gestão municipal, sendo o município de Long Beach o dono das terras, que não podem ser vendidas, e o responsável pela gestão e desenvolvimento do porto. Tanto em Long Beach, como em Los Angeles, há um Conselho de Comissários Portuários cujos membros são indicados pelos respectivos prefeitos e confirmados pelos legislativos municipais.

Ainda nos Estados Unidos, destoa desse modo de gestão local o Porto de Nova Iorque-Nova Jérsei, cuja autoridade portuária é vinculada aos governos dos dois estados. Cada governador indica seis nomes, confirmados pelos legislativos de cada estado, para compor a autoridade portuária.

No Canadá, o Porto de Vancouver tem estrutura peculiar, pois a autoridade portuária é composta por representantes de várias jurisdições públicas (os governos das províncias de British Columbia, de Alberta, de Saskatchewan e de Manitoba, e o governo municipal de Vancouver) e de sete representantes de usuários do porto.

5. Formas de concorrência no setor portuário

A partir da identificação e do agrupamento das diversas atividades portuárias em quatro categorias, bem como da análise das formas de participação privada nos diferentes modelos portuários, é possível discutir a introdução de competição no setor. Com efeito, identificam-se três tipos de concorrência no setor portuário: interportos, intraporto e intraterminal.

A concorrência interportos existe quando dois ou mais portos competem por carga de e/ou para uma mesma área geográfica. O nível de concorrência entre portos depende, em geral, do tamanho do mercado geográfico servido pelos portos em questão. A concorrência intraporto ocorre quando dois ou mais terminais dentro de um mesmo porto competem pelo mesmo tipo de carga. Por fim, a concorrência intraterminal diz respeito a dois ou mais operadores competindo por uma mesma carga em um terminal de uso comum. A concorrência intraterminal, segundo o Banco Mundial, é verificada apenas em portos pequenos do tipo *service port*.

A concorrência entre portos consiste, ao lado da concorrência de outros modais de transportes, quando possível, da forma mais importante para a indução de eficiência e de inovação (Oecd, 2011). Nesse sentido, recomenda-se a promoção desse tipo de competição via implementação de portos concorrentes numa mesma região ou pela interligação de portos já existentes, através de vias de acesso (Nir, 2003).

Com respeito ao mercado geográfico servido por um porto, a literatura define a área de influência do porto, ou hinterlândia. Consiste, segundo o Glossário Portuário da Antaq, da “região servida por meios ou vias de transporte (...) para onde se destinam os fluxos de cargas decorrentes das operações de descarga de navios e embarcações, no sentido da importação, ou de onde se originam os fluxos de carga para o carregamento de navios e embarcações (...)” (Antaq, 2011:2).

Essa definição de hinterlândia é bastante precisa na medida em que menciona a capacidade de conexão de transporte entre potenciais usuários portuários e o porto. Tais acessos devem ser similares, em termos de custos, de forma que usuários possam de fato optar por um porto ou outro (De Langen e Chouly, 2004). Sem acessos adequados, um porto não terá capacidade de competir de forma efetiva com outro cujos acessos são de melhor qualidade. Se dois portos possuem hinterlândias que se sobrepõem, então os usuários em potencial podem escolher entre esses dois portos alternativos, condição necessária para a concorrência (Chang e Lee, 2007; De Langen, 2007).

O nível de concorrência entre portos depende do tamanho da hinterlândia que compartilham, não em termos de espaço físico, mas em suas dimensões econômicas — tamanho da agricultura, indústria e comércio, da população, do produto interno e do nível de renda.

Além da dimensão geográfica, a dimensão produto também deve ser analisada (Brasil, 2001). A dimensão produto estabelece que, para competirem entre si, duas empresas devem ofertar itens similares aos olhos dos consumidores. No caso de portos, os concorrentes em potencial têm de ser capazes de operar o mesmo tipo de carga e possuir níveis similares de eficiência da operação (Murphy, Daley e Dalenberg, 1991, 1992). Portanto, a concorrência entre portos deve ser caracterizada por tipo de carga, representada pela dotação de superestruturas similares (Willingale, 1984).

É importante salientar que a concorrência só existirá se os portos em uma mesma hinterlândia possuírem capacidade agregada de movimentação de carga superior à demanda total. Caso contrário, em que uma carga movimentada por um porto não puder ser movimentada por outro devido ao esgotamento de sua capacidade, não haverá pressão competitiva.

A concorrência intraporto consiste de uma forma de introduzir competição e, portanto, seus resultados, no setor portuário (Paradali e Stathopoulou, 2009). Para tanto, depende da existência de mais de um terminal equipado para a movimentação de um tipo específico de carga dentro da área do porto (Goss, 1999). A concorrência intraporto envolve operadores prestando serviços de movimentação de carga em áreas próprias, asseguradas via concessão, arrendamento ou alienação. Esse modelo representou uma tendência mundial a partir dos anos 1990, quando um grande número de operadores portuários e de armadores passou a investir em terminais próprios (World Bank, 2003, módulo 3).

Além da propriedade, temporária ou definitiva, de terminais, outra condição importante para a presença de concorrência intraporto é a de que a hinterlândia deve ser suficientemente maior que a escala mínima viável, à menor quantidade movimentada por um terminal portuário de forma a minimizar seu custo médio. Uma hinterlândia pequena relativa à escala mínima viável pode inviabilizar a entrada de um segundo terminal, pois, nesse caso, é possível que a demanda residual a ser atendida pelo terminal entrante não lhe permita cobrir seus custos (De Langen e Pallis, 2006). Dessa forma, em hinterlândias pequenas com liberdade tarifária a simples transferência da operação portuária à iniciativa privada não garante concorrência intraporto mas, pelo contrário, dará origem a um monopólio privado. Nessas condições, resta à autoridade portuária tomar medidas de governança e operacionais que impliquem, quando possível, a redução da escala mínima viável (Chlomoudis e Pallis, 2004).

Para estimular a concorrência em portos/hinterlândias que não comportem mais de um terminal, pode-se fomentar a concorrência intraterminal. A concorrência intraterminal diz respeito a dois ou mais operadores competindo no mesmo terminal, compartilhando infraestruturas e superestruturas de uso comum. Essa situação é pouco comum e restrita a *service port* de pequeno porte (World Bank, 2003, módulo 4).

No caso de competição intraterminal, a gestão da área do terminal fica a cargo da administração do porto. Se essa administração do porto for privada, deve-se atentar para qualquer tipo de integração vertical, situação em que a administração e um dos operadores portuários pertencem a um mesmo grupo econômico, que pode gerar favorecimentos do primeiro, em relação ao segundo, em detrimento dos demais operadores.

Outra questão específica associada à competição intraterminal é a de que, nesse caso, o gestor da área de uso comum será monopolista e, como tal, se apropriará do excedente em razão da competição entre operadores. Nesse caso, a dissipação da renda de monopólio poderá ser feita através de uma regulação de preços e tarifas (World Bank, 2003, módulo 4). Todavia, a implantação dessa solução no setor portuário é complexa, pois os custos dos serviços portuários são afetados por diversas variáveis fora do controle do investidor: localização, facilidades de acesso terrestre e marítimo, eficiência da autoridade portuária, tipo de superestrutura adequada para dado tipo de carga e disponibilidade de serviços acessórios no porto. Esses fatores podem variar muito de porto para porto, dificultando a tarefa do regulador ao fixar o preço justo, o preço que remunere adequadamente o investidor sem permitir lucro econômico ou anormal.

6. Evolução do modelo portuário no Brasil

A evolução recente do setor portuário brasileiro pode ser dividida em três momentos. O primeiro, iniciado em 1934, foi caracterizado por um modelo estatal de gestão portuária. O segundo, cujo marco inicial é a Lei nº 8.630/93, em 1993, propiciou a abertura do setor ao capital privado. O terceiro momento teve início em 2012, com a publicação da Medida Provisória nº 595/2012 e convertida na Lei nº 12.815/2013, que estendeu a abertura à participação privada no setor portuário ao eliminar restrições à constituição de terminais e porto privados. A evolução do modelo brasileiro seguiu uma tendência de maior participação privada, com impactos significativos sobre a concorrência e sobre a expectativa de ganhos de eficiência a ela associados.

No modelo estatal instituído em 1934, a cada porto existente no país correspondia uma área de jurisdição sobre a qual o porto detinha monopólio do embarque e desembarque de mercadorias. Nesse sentido, todas as mercadorias provenientes da ou para a área de jurisdição de um porto organizado teriam obrigatoriamente de transitar pelas instalações daquele porto. Exceções ficavam por conta dos terminais privativos, definidos pelo Decreto-Lei nº 5/66, que dispunha que qualquer pessoa poderia ser autorizada a construir e operar instalações portuárias destinadas a uso próprio.

Nesse modelo estatal, os preços dos serviços eram fixados pelo governo a partir de informações de custos. A baixa eficiência tecnológica e de gestão, associada ao forte papel dos sindicatos e associações de trabalhadores, implicava custos e, conseqüentemente, tarifas elevadas. Em relação à mão de obra portuária, até 1989, a Superintendência Nacional da Marinha Mercante (Sunamam) fixava por Resoluções as fainas e os serviços realizados por categorias de trabalhadores avulsos, bem como sua remuneração. Naturalmente, os custos da mão de obra eram bastante influenciados por pressões políticas e interesses corporativos. Em suma, até 1993, todos os portos públicos nacionais possuíam mercados cativos e preços controlados.

A partir de 1993, com a promulgação da Lei nº 8.630/1993 (“Lei dos Portos”), abriu-se espaço para a participação privada. A Lei do Portos alterou substancialmente as regras vigentes, buscando gerar maior dinâmica dos investimentos privados, modernização de equipamentos e procedimentos portuários, maior produtividade, redução de custos e atendimento adequado da demanda por movimentação de cargas. Um dos fios condutores desses aperfeiçoamentos foi o espírito concorrencial da nova Lei (Tovar e Ferreira, 2006).

A Lei dos Portos acabou com a área de jurisdição do porto, criando o conceito de “Área do Porto Organizado”, que se restringe à área ocupada por instalações portuárias dentro do porto. Segundo a Lei, a

Área do Porto Organizado é compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam: ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna. Faz parte também desta Área, a 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. (Lei nº 8.630/93, art. 1º, §1º, alínea IV).

Tal definição abriu a oportunidade para a iniciativa privada implantar e explorar instalações portuárias dentro e fora das Áreas do Porto Organizado. Dentre essas instalações implantadas e exploradas pela iniciativa privada destacavam-se os terminais portuários de uso público arrendados e os terminais privativos autorizados.

A Área do Porto Organizado delimitava o âmbito em que se exerciam as funções e a autoridade da Administração do Porto (art. 33 da Lei nº 8.630/93). Com efeito, a Administração do Porto só detinha poderes para fixar e arrecadar tarifas, credenciar operadores portuários e prestadores de serviços acessórios, bem como determinar construção, conservação, reforma, ampliação, melhoramento e exploração de instalações portuárias, dentro da área do porto.

Nos portos organizados brasileiros, tanto a lei como as normas posteriores previam a presença do poder público por meio de diversos órgãos com mandato para atuar no setor, tais como a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários, o Ministério dos Transportes, dentre outros. A tais órgãos competiam, de forma compartilhada, as funções de formulação e implementação de políticas, de regulação, supervisão e fiscalização das atividades de prestação de serviços de transporte aquaviário e de exploração de infraestrutura portuária e aquaviária, além da harmonização de interesses e da arbitragem de conflitos entre agentes do setor.

Além desses, o poder público também estava presente nos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), um órgão colegiado constituído por representantes do governo, da iniciativa privada e dos trabalhadores e cuja prerrogativa era a racionalização das instalações do porto e a promoção de sua competitividade. O CAP, na Lei de 1993, era formado por quatro blocos de representação, quais sejam: (i) Bloco do Poder Público (governos federal, estadual e municipal); (ii) Bloco de Operadores Portuários (Administração Portuária, armadores e instalações portuárias privadas dentro da área do porto); (iii) Bloco da Classe dos Trabalhadores Portuários; e (iv) Bloco dos Usuários dos Serviços Portuários e Afins (exportadores e importadores, proprietários e consignatários de mercadorias e terminais retroportuários). Exceto no caso do Porto do Pecém, uma instalação de uso privativo misto sob controle do Governo do Estado do Ceará, todos os demais portos organizados no Brasil passaram a possuir um CAP.

Com respeito às instalações portuárias, a Lei dos Portos introduziu as modalidades de exploração “uso público” e “uso privado”. Dessa forma, os portos brasileiros passaram a contar com vários terminais operando em áreas de uso restrito.

Os terminais de uso público consistiam de terminais concedidos conforme contratos de arrendamento celebrados com a União, ou com sua concessionária, sempre através de licitação, localizados dentro da área do porto organizado (art. 4º, §2º, da Lei nº 8.630/93). Esse tipo de terminal, devido à natureza do contrato de arrendamento, recebia concessão de serviço público, devendo operar segundo os seguintes princípios fundamentais: (a) ter por objetivo primordial satisfazer necessidades da coletividade, que o poder público julga de sua obrigação prover; (b) se submeter às regras peculiares ao direito público; (c) colocar o serviço

à disposição dos interessados de forma regular e sem solução de continuidade; (d) garantir o direito de acesso, em igualdade de condições, a qualquer usuário; (e) publicar tarifas; (f) se sujeitar à fiscalização do poder público delegante.

Já uma instalação portuária de uso privativo era definida como aquela “explorada por pessoa jurídica de direito público ou privado, dentro ou fora da área do porto, utilizada na movimentação de passageiros ou na movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinadas ou provenientes de transporte aquaviário” (art. 21 da Lei nº 11.314/2006). Os terminais privativos eram objeto de autorização do Ministério dos Transportes, desde que fora da área do porto organizado, ou quando o interessado for titular do domínio útil do terreno, mesmo que situado dentro da área do porto organizado.

Ainda com respeito aos terminais portuários privativos, o Decreto nº 6.620/2008 dispôs que carga própria devia ser preponderante, sendo essa definida como “aquela pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada, que justifique por si só, técnica e economicamente, a implantação e a operação da instalação portuária” (art. 2º, inciso IX do Decreto nº 6.620/2008). Com efeito, ainda que incentivasse a participação privada na operação portuária, o arcabouço legal pós-1993 guardava restrições à instalação de terminais privados.

No que tange à gestão da mão de obra, a Lei dos Portos determinava que a contratação de trabalhadores avulsos fosse feita por requisição ao Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO), constituído em cada porto como um órgão mantenedor de cadastro de trabalhadores (estivador, conferente, consertador, vigia, arrumador, entre outros) e alocador conforme requisição feita por operadores portuários (art. 18 da Lei nº 8.630/93). Cabe mencionar que a obrigatoriedade de requisição de trabalhadores via OGMO recaía somente sobre as instalações de uso público, o que constituía empecilho à gestão eficiente da operação portuária.

Além dos terminais arrendados e privativos, os portos brasileiros possuíam os chamados cais públicos, que consistiam de berços de atracação administrados diretamente pela Superintendência do Porto ou pelas Companhias Docas, dependendo do porto. Através desses cais era possível se fazer a operação de um navio sem a contratação de serviços de concessionários, na medida em que qualquer operador poderia empregar equipamentos próprios para movimentar carga de e para um navio.

Existiam casos em que o cais público ficava fisicamente associado ao cais próprio de terminais arrendados. Também existiam situações em que a manutenção da infraestrutura do cais público era feita, por força contratual, pelo arrendatário. Nesses casos, a infraestrutura do cais público era similar à do cais próprio, mas a superestrutura não, na medida em que usuários do cais público somente poderiam fazer uso dos seus equipamentos.

Em teoria, portanto, os cais públicos competiam com os terminais arrendados ou privativos localizados dentro da área dos respectivos portos, promovendo competição intraporto e intraterminal. Na prática, contudo, a baixa especialização e a falta de investimentos tornavam a competição praticamente inexistente.

Um caso interessante envolvendo um esforço no sentido de promover competição entre cais público e próprio, dentro de um porto organizado, é o do Porto de Paranaguá, em que a Superintendência do Porto decidiu, em 2003, reativar o cais público para movimentação de

contêineres. Essa medida teve por objetivo forçar competição inexistente desde o arrendamento, em 1998, à empresa Terminal de Contêineres do Paranaguá S/A (TCP). Na prática, as diferenças nos níveis de eficiência fazem com que a TCP responda pela quase totalidade dos contêineres movimentados naquele porto.

Outro caso ilustrativo da ausência de competição efetiva entre cais público e privado foi o de Porto de Manaus, em que o cais público opera mais como um depósito do que como escoadouro de cargas devido a sua deficiência operacional. A movimentação de carga se dá, em sua quase totalidade, através dos terminais privados Chibatão e Superterminais.

A forma de exploração portuária no Brasil resultante da Lei dos Portos, como se vê, não era *sui generis* no mundo, haja vista combinar os modelos Público-Privado (*Landlord* Público), o mais comum, com o modelo Privado (Porto Privado), caracterizado por portos privados (tais como o Porto de Açú e o Porto de Navegantes) e por terminais de uso privativo (tais como os terminais Chibatão, Superterminais e Itapoá). Nos portos do tipo *Landlord* Público as atividades de regulamentação e supervisão, bem como a gestão das áreas comuns, são desempenhadas pelos CAPs, respeitados os dispositivos legais e as políticas formuladas pelo governo federal.

Em resumo, ainda que eliminada a hinterlândia cativa e criada a figura dos terminais de uso privativo, a competição não se desenvolveu como desejado na medida em que as deficiências de infraestrutura de transporte terrestre, os gargalos logísticos e as restrições à instalação e ampliação inibiram a integração dos mercados e a disputa por cargas. Em relação aos terminais privados, em particular, as constantes mudanças na interpretação do requisito de carga própria constituíram insegurança jurídica inibidora de novos investimentos.

Em 2012 se deu a mais recente reforma ampla da legislação portuária no Brasil, marcada pela apresentação, em 7 de dezembro de 2012, da Medida Provisória nº 595, transformada na Lei Ordinária nº 12.815/2013 (“Nova Lei dos Portos”). Tal reforma trouxe significativas alterações na legislação de portos do país e teve como motivação trazer maior segurança jurídica para a participação da iniciativa privada no setor portuário (Silva e Oliveira, 2013).

Dentre as alterações, as de maior impacto para o capital privado e sobre o padrão de concorrência são:

1. Determina que o contrato de concessão se estenda à administração portuária;
2. Extingue os conceitos de carga própria e de terceiros;
3. Estabelece que todos os terminais instalados dentro da área do porto organizado devem ser objeto de concessão;
4. Cria o conceito de viabilidade locacional, segundo o qual a implantação física de duas ou mais instalações portuárias na mesma região geográfica somente será permitida caso não gere impedimento operacional a qualquer uma delas;
5. Concentra na Secretaria de Portos (SEP) e, em menor medida, na Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), o poder regulatório no setor portuário; e

6. Redefine a composição e a função dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP), retirando suas autonomias e tornando-os órgãos consultivos.

Com efeito, a primeira alteração implica a possibilidade de concessão de portos públicos, existentes e futuros, a entes privados. Nesse sentido, a Nova Lei dos Portos possibilita a organização de portos na forma de *Landlord* Privado, para o caso dos portos públicos organizados, e de Porto Privado, no caso dos terminais privados independentes e localizados fora de áreas de portos organizados.

A extinção dos conceitos de carga própria e de terceiros introduz uma nova interpretação dos conceitos de instalação de uso privativo, na medida em que permite que esses terminais sejam constituídos sem a restrição de existência de carga pertencente ao autorizado, a sua controladora ou a sua controlada em níveis tais que justifiquem o empreendimento. Dessa forma, a única restrição à instalação de terminais privativos consiste em que se dê fora de áreas de portos organizados. Essa medida incentiva a participação do capital privado e a competição no setor.

A terceira alteração de destaque tem, contudo, caráter restritivo à concorrência, pois impede a instalação de terminais privativos dentro do porto. Dessa forma, ao estabelecer que terminais privativos somente possam ser autorizados a operar fora da área do porto, a Nova Lei dos Portos cria obstáculo à constituição desse tipo de operação portuária. Os terminais de uso privado devem ser autorizados, por meio de contrato de adesão, pelo Poder Concedente, a União Federal.

Cabe observar que, no caso dos terminais privativos existentes e localizados dentro de área de porto organizado, os termos da autorização e dos contratos de adesão em vigor deverão ser adaptados ao disposto na Nova Lei dos Portos no prazo de um ano, contado da data de publicação.

A quarta alteração estabelece que um novo terminal somente possa ser instalado se for comprovada a possibilidade da implantação física de duas ou mais instalações portuárias, numa mesma região geográfica, sem que haja impedimento operacional a qualquer uma delas (Decreto nº 8.033/2013, art. 30, Parágrafo único). Assim, a entrada de novos competidores fica condicionada a mais uma análise, pelo poder concedente, segundo critérios ainda não especificados, na medida em que o conceito de impedimento operacional não foi esclarecido.

Por fim, as alterações cinco e seis apontam para uma maior concentração do poder de decisão sobre o setor no governo federal, através da SEP e da Antaq, na medida em que a Lei nº 12.815/2013 retira poder político e jurídico das autoridades locais. Com efeito, o CAP perde grande parte de sua autonomia, deixando de ser órgão deliberativo para ser um órgão consultivo. Tal medida, ao reduzir a autonomia das administrações portuárias de cada porto, pode reduzir sua competitividade, pois consiste em um passo significativo na direção de uma maior regulamentação do setor, inclusive no que tange à determinação de tarifas, a partir dos gabinetes de Brasília.

Ainda com respeito ao CAP, menciona-se alteração na sua composição, que passa a observar a seguinte distribuição das vagas: 50% de representantes do poder público, 25% de

representantes da classe empresarial e 25% de representantes da classe trabalhadora. A adaptação dos CAP a essa composição deverá ser feita após publicação de regulamento previsto na Nova Lei.

Em uma rápida avaliação, a Lei nº 12.815/2014 parece atender aos objetivos de maior incentivo à participação privada na atividade portuária brasileira. Contudo, a concentração decisória no governo federal e a análise da viabilidade locacional podem vir a se tornar entraves importantes à atração de entes privados e, conseqüentemente, à maior competição no setor.

Como se observa, o setor portuário nacional tem passado por mudanças que seguem a tendência de abertura ao capital privado. Contudo, ainda que a evolução indique condições para competição no setor, ainda são escassos os estudos que verificam o nível de concorrência efetiva, bem como seus efeitos, sobre o funcionamento e as tarifas portuárias nacionais. São conhecidos alguns estudos sobre hinterlândias (Campos Neto, 2006) e sobre indicadores de rivalidade entre portos (Guimarães e Araújo Jr., 2011), como uma aproximação da análise competitiva no setor. Como visto anteriormente, ter hinterlândias comum é condição necessária para concorrência entre portos, mas não suficiente. Do ponto de vista da concorrência intraporto, os estudos de que se tem conhecimento ou identificam gargalos nos portos (CNI, 2005, 2007; Guimarães, 2006; Frischtak, 2008), indicando demanda pela construção de novos terminais, que poderiam fomentar a concorrência no setor portuário, ou analisam assimetrias competitivas entre terminais arrendados e terminais privativos resultantes de regulação assimétrica (Abratec, 2010; Abdid, 2011).

7. Considerações finais

Um setor portuário ineficiente prejudica a inserção de um país no comércio internacional ao não permitir a competitividade de suas exportações ou encarecer importações de produtos e insumos básicos. Com efeito, países com setores portuários ineficientes sofrem com menor inserção de seus produtos em mercados mundiais, menor ingresso de divisas internacionais e outros efeitos associados.

A partir da constatação da necessidade de melhorias no setor portuário, motivadas pela baixa eficiência e falta de investimentos em capacidade, num ambiente de abertura e integração comercial que implica maior demanda e necessidade de competitividade, vários países realizaram reformas importantes nas últimas três décadas.

Sem exceção, todas as reformas buscaram a transição de modelos estatais para modelos que envolvem a participação do capital privado e a promoção da competição. O Brasil segue a mesma tendência, passando de um modelo de portos estatais com hinterlândias cativas e tarifas administradas para um modelo de portos *Landlord* Público com operadores privados em terminais arrendados ou de uso privativo. As hinterlândias cativas deixaram de existir e os preços para movimentação de carga e armazenagem nos portos passaram a ser pactuados livremente entre terminais e usuários. Mais recentemente, já em 2012, a legislação permitiu portos privados e eliminou incertezas regulatórias características do modelo de 1993 — ainda

que novas incertezas tenham sido introduzidas ao atribuir maiores poderes ao governo federal no que tange ao planejamento e à organização do setor.

Nesse contexto, o artigo analisa diferentes formas de promoção da participação privada e da competição no setor portuário a partir da identificação de quatro grupos de serviços realizados em um porto, quais sejam: (i) regulamentação e supervisão de serviços realizados no porto, (ii) gestão da área comum do porto, (iii) gestão de áreas de uso restrito dentro do porto e (iv) operação portuária. A participação, ou não, do setor privado em cada um desses define um modelo diferente de organização setorial com impactos distintos sobre a competição. A caracterização da gestão da área comum do porto como serviço distinto, bem como a possibilidade dessa atividade ser delegada a um ente privado, chamado aqui de *Landlord* Privado, constituem uma inovação deste artigo em relação à classificação dos portos introduzida pelo Banco Mundial e amplamente utilizada na literatura.

Em relação à concorrência no setor, o estudo identificou três categorias de concorrência: interportos, intraporto e intraterminal. A concorrência interportos existe quando dois ou mais portos competem por carga de e/ou para uma mesma área geográfica. O nível de concorrência entre portos depende, em especial, do tamanho do mercado geográfico, a hinterlândia, servido pelos portos em questão. A concorrência intraporto ocorre quando dois ou mais terminais dentro de um mesmo porto competem pelo mesmo tipo de carga. Esse tipo de concorrência deve ser incentivado sempre que a hinterlândia não comportar mais de um porto, devendo o modelo atentar para a possibilidade de conduta concertada entre os eventuais concorrentes. Por fim, a concorrência intraterminal diz respeito a dois ou mais operadores competindo no mesmo terminal, caracterizando uma situação rara na medida em que esse modelo impede a introdução de equipamentos mais eficientes, contudo fixos, para o manejo da carga.

Em relação à evolução do setor portuário brasileiro, o estudo discutiu o modelo estatal vigente até meados da década de 1990 e a mudança de paradigma representada pela edição da Lei dos Portos, em 1993 (Lei nº 8.630/1993). Essa lei permitiu a concessão de terminais portuários a entes privados, estabelecendo oportunidades de investimento lucrativo e liberdade tarifária, ainda que operando sob a modalidade de serviço público delegado. A lei introduziu, ainda, a figura dos terminais privativos, esses sim operando sob regime privado, com maior liberdade, e assumindo maiores riscos, na condução dos negócios. Mais recentemente, em 2012, entrou em vigor a Lei nº 12.815/2012, que não alterou a lógica de promoção de participação privada no setor ao permitir a concessão integral de um porto à iniciativa privada e ao retirar restrições para terminais privados fora da área dos portos públicos, permitindo a instalação no país de portos que definimos como *Landlord* Privado.

Contudo, o efeito prático da Nova Lei dos Portos em termos de promoção de competição somente poderá ser confirmado com o tempo, na medida em que o novo modelo tem um claro viés centralizador (atribuindo maiores poderes ao governo federal) e que estabelece que a entrada de um novo porto, ou terminal, somente será permitida pelos entes reguladores federais caso não gere impedimento operacional aos terminais já instalados.

Referências

ABDIB. Associação Brasileira de Desenvolvimento e Indústria de Base. *Contribuições à discussão das potenciais assimetrias concorrenciais entre terminais privativos e de uso público*. Relatório Vertical. São Paulo: Abdib, 2011.

ABRATEC. Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres de Uso Público. *Avaliação das estruturas de custos das empresas arrendatárias de terminais portuários de uso público, perspectiva de retorno de investimentos e condições de precificação*. Relatório Técnico. Rio de Janeiro: FGVProjetos, 2010.

ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Glossário portuário da Antaq*. Brasília: Antaq, 2011.

BAIRD, Alfred. Port privatisation: objectives, extent, process and the UK experience. *International Journal of Maritime Economics*, v. 2, n. 3, p. 177-194, 2000.

BAIRD, Alfred. *Privatization defined: is it the universal panacea?* Edingurgh, Escócia: Edinburgh Napier University, 1999.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Resolução Antaq 1.660/2010*. Aprova a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Brasília, DF: Antaq, 2010.

BRASIL. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. *Resolução Antaq 1.695/2010*. Rerratifica a Resolução Antaq nº 1.660, que aprovou a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Brasília, DF: Antaq, 2010.

BRASIL. *Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008*. Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 2008.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 5, de 4 de abril de 1966*. Estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 1966.

BRASIL. *Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 1993.

BRASIL. *Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001*. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 2001.

BRASIL. *Lei nº 11.314, de 3 de julho de 2006*. Altera a Lei n. 8.112/90, a Lei n. 10.233/2001 e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 2006.

- BRASIL. *Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013*. Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 2013.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012*. Revogou a Lei 8.630/93, e alguns dispositivos da Lei. 10.233/01. Brasília, DF: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], 2012.
- CAMPOS NETO, Carlos A. S. *Portos brasileiros: área de influência, ranking, porte e os principais produtos movimentados*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Texto de Discussão 1164/2006. Brasília: Ipea, 2006.
- CAMPOS NETO, Carlos A. S. et al. *Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão 1423/2009. Brasília: Ipea, 2009.
- CHANG, Young-Tae; LEE, Paulo T. W. Overview of interport competition: issues and methods. *Journal of International Logistics and Trade*, v. 99, n. 5, p. 99-121, 2007.
- CHLOMOUDIS, Constantinos I.; PALLIS, Athanasios A. Port governance and the smart port authority: key issues for the reinforcement of quality services in European ports. In: WORLD CONFERENCE ON TRANSPORT RESEARCH, 10., 2004, Istambul. *Anais...* Istambul: WCTRS, jun. 2004. CD-ROM.
- CNI. Confederação Nacional da Indústria. *Agenda mínima para a infraestrutura*. Brasília: CNI, 2005.
- CNI. Confederação Nacional da Indústria. *Reforma portuária: o que falta fazer*. Brasília: CNI, 2007.
- CULLINANE, Kevin; SONG, Dong-Wook. Port privatization policy and practice. *Transport Reviews: A Transnational Transdisciplinary Journal*, v. 22, n. 1, p. 55-75, 2002.
- DE LANGEN, Peter W. Port competition and selection in contestable hinterlands: the case of Austria. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, v. 7, n. 1, p. 1-14, 2007.
- DE LANGEN, Peter W.; CHOULY, Ariane. Hinterland access regimes in seaports. *European Journal of Transport & Infrastructure Research*, v. 4, n. 4, p. 361-380, 2004.
- DE LANGEN, Peter W.; LUGT, Larissa M. Governance structures of port authorities in the Netherlands. *Research in Transportation Economics*, v. 17, p. 109-137, 2006.
- DE LANGEN, Peter W.; PALLIS, Athanasios A. Analysis of the benefits of intra-port competition. *International Journal of Transport Economics*, v. 33, n. 1, p. 69-85, 2006.
- ESTACHE, Antonio; GONZÁLEZ, Marianela; TRUJILLO, Lourdes. Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico. *World Development*, v. 30, n. 4, p. 545-560, 2002.
- ESTACHE, Antonio; RUS, Gine de. *Privatization and regulation of transport infrastructure: guidelines for policymakers and regulators*. Washington, DC: The World Bank Institute, 2000.

FRISCHTAK, Claudio. O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 38, n. 2, p. 307-348, 2008.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 30-36, 1995.

GOSS, Richard O. On the distribution of economic rent in seaports. *International Journal of Maritime Economics*, v.1, n. 1, p. 1-9, 1999.

GUIMARÃES, Eduardo A. *Reforma institucional do setor de transportes: exigência para uma economia de alto crescimento*. Brasília: CNI, 2006.

GUIMARÃES, Eduardo A.; ARAÚJO JR., José T. Regulação e desempenho dos portos brasileiros. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n. 107, p. 38-62, 2011.

LIU, Qianwen. *Efficiency analysis of container ports and terminals*. Tese (doutorado) — University College London, Londres, 2010.

MURPHY, Paul; DALEY, James; DALENBERG, Douglas. Port selection criteria: an application of a transport research framework. *Logistics and Transportation Review*, v. 28, n. 3, p. 237-255, 1992.

MURPHY, Paul; DALEY, James; DALENBERG, Douglas. Selecting links and nodes in international transportation: an intermediary's perspective. *Transportation Journal*, v. 31, n. 2, p. 33-40, 1991.

NGUYEN, Hong-Oanh. Port competition: the chain approach. In: FIRST INTERNATIONAL WORKSHOP ON PORT ECONOMICS, 2011, Cingapura. *Anais...* Cingapura: National University of Singapore, 2011. p. 1-17.

NIR, A. et al. Port choice behavior from the perspective of the shipper. *Maritime Policy and Management*, v. 30, n. 2, p. 165-173, 2003.

NOTTEBOOM, Theo. Consolidation and contestability in the European container handling industry. *Maritime Policy and Management*, v. 29, n. 3, p. 257-269, 2002.

NOTTEBOOM, Theo. *Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports*. Position paper presented at Workshop "I porti del Nord", Milão, 2012.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Competition in ports and port services*. Policy Roundtables DAF/COMP(2011)14. Paris, França: Directorate for Financial and Enterprise Affairs, 2011.

PARDALI, Angeliki; STATHOPOULOU, Constantine. *Port competition: the case of Greek port industry*. Laboratory of Port Economics and Management Conference on Port Competition. Grécia: University of Piraeus, 2009.

PINHEIRO, Armando C. *Regulatory reform in Brazilian infrastructure: where do we stand?* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão 0964/2003. Brasília: Ipea, 2003.

SEREBRISKY, Tomás; TRUJILLO, Lourdes. An assessment of port reform in Argentina: outcomes and challenges ahead. *Maritime Policy and Management*, v. 32, n. 3, p. 191-207, 2005.

SILVA, Cláudio M.; OLIVEIRA JR., Davi R. Nota descritiva. Medida Provisória n. 595/2012. Consultoria Legislativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013.

TONGZON, Jose. Port choice determinants in a competitive environment. In: ANNUAL CONFERENCE AND MEETING OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF MARITIME ECONOMISTS, 2002, Panamá. *Anais...* Panamá: Iame, 2002. Disponível em: <www.cepal.org/transporte/perfil/iame_papers/proceedings/Tongzon.doc>.

TOVAR, Antonio C.; FERREIRA, Gian C. A Infraestrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado. *Revista do BNDES*, v. 13, n. 25, p. 209-230, 2006.

TOVAR, Beatriz; JARA-DÍAZ, Sergio; TRUJILLO, Lourdes. Econometric estimation of scale and scope economies within the Port Sector: a review. *Maritime Policy and Management*, v. 34, n. 3, p. 203-223, 2007.

TRUJILLO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo. Seaports. In: ESTACHE, Antonio; RUS, Gine de (Ed.). *Privatization and regulation of transport infrastructure*. Washington, D.C.: The World Bank Institute, 2000. p. 113-168.

WILLINGALE, Malcolm C. Ship-operator port-routing behaviour and the development process. In: HOYLE, Brian S.; HILLING, David (Ed.). *Seaport systems and spatial change*. Nova York: John Wiley & Sons, 1984. p. 43-59.

WILMSMEIER, Gordon; HOFFMAN, Jan; SANCHEZ, Ricardo. The impact of port characteristics on international maritime transport costs. *Research in Transportation Economics*, v. 16, p. 117-170, 2006.

WORLD BANK. *Port reform toolkit*. Washington: World Bank Institute, 2003.

WORLD BANK. *Reforming infrastructure: privatization, regulation and competition*. World Bank Policy Research Report. Washington, DC: The World Bank, 2004.

Paulo Augusto P. de Britto é Ph.D em economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign e professor adjunto da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade e do Centro de Estudos em Regulação de Mercados, ambos da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: pbritto@unb.br.

Vander Mendes Lucas é doutor em economia pela Université Catholique de Louvain e professor adjunto do Departamento de Economia da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: vlucas@unb.br.

Paulo César Coutinho é Ph.D em economia pela University of Pennsylvania e professor titular do Programa de Pós-Graduação em Regulação e Gestão do Centro de Estudos em Regulação de Mercados da Universidade de Brasília (Cerme/UnB). E-mail: paulocouti@gmail.com.

Alexandre Xavier Ywata de Carvalho é Ph.D em estatística pela Northwestern University, chefe da Assessoria Técnica da Presidência do Ipea e professor colaborador do Centro de Estudos em Regulação em Mercados, da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: alexandre.ywata@ipea.gov.br.

André Luís Rossi de Oliveira é Ph.D em economia pela University of Illinois at Urbana-Champaign, professor colaborador do Centro de Estudos em Regulação de Mercados da Universidade de Brasília (UnB) e associate professor da Woodbury School of Business da Utah Valley University. E-mail: aoliveira@uvu.edu.

Paulo Roberto Barbosa Lustosa é doutor em contabilidade e controladoria pela Universidade de São Paulo (USP) e professor titular do Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis UnB, UFPB e UFRN. E-mail: lustosa@unb.br.

Pedro Henrique Melo Albuquerque é doutor em administração pela Universidade de Brasília (UnB) e professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da UnB (PPGA). E-mail: pedroa@unb.br.

Adelaida Pallavicini Fonseca é doutora em engenharia de transportes pelo Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Coppe-PET-UFRJ) e professora adjunta do Programa de Pós-Graduação em Transportes da Universidade de Brasília (UnB). E-mail: ixcanil@unb.br.

