1290001469
IE
CC/UNICAMP Si38i

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

INFRA-ESTRUTURA: O CASO DO SETOR PORTUÁRIO NACIONAL

Murilo Alves Sampaio e Silva RA 003237
Orientador Prof.Dr. Cláudio Schuller Maciel

CAMPINAS, DEZEMBRO DE 2004

TCC/UNICAMP
Si38i
IE/1469

CEDOC/IE

Índice

Apresentação.....3

Capítulo 1 - Da Centralização à Desagregação.....6

Capítulo 2 - Evolução pós-Lei de Modernização dos Portos.....11

2.1 Considerações teóricas sobre regulação econômica.....12

2.2 Avaliações sobre o novo modelo institucional.....18

2.3 Desempenho recente do setor.....26

Capítulo 3 – Estudo de caso: o porto de Santos.....40

Conclusão.....50

Referências Bibliográficas.....53

Apresentação

O estudo da infra-estrutura nacional, a qual compreende telecomunicações, energia, saneamento básico e transportes, reveste-se de extrema importância devido ao fato de este ramo de atividade econômica atuar como suporte ao desenvolvimento das demais atividades praticadas no âmbito da economia nacional.

Passados os anos 80, período em que o Estado Brasileiro amargou grave crise fiscal e os índices de preços sinalizaram hiperinflação, razões pelas quais os investimentos públicos foram pífios, os principais setores da infra-estrutura encontravam-se em situação de completa paralisia.

A partir daí, e embasados na teoria neoliberal, os governos Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso buscaram desregulamentar os segmentos infra-estruturais, os quais até então eram, em geral, competência estatal. Os argumentos principais repousavam sobre a suposta ineficiência das empresas estatais, elemento que, por sua vez, atuaria na composição do chamado Custo Brasil (no caso dos portos, mencionava-se também o alto custo da mão-de-obra, devido ao poder de barganha sindical no fornecimento de mão-de-obra), na incapacidade fiscal do Estado Brasileiro em realizar investimentos e no fato de que, num ambiente desregulamentado, os investidores privados iriam, a partir de seu investimento, aumentar a eficiência e sanar as deficiências setoriais, culminando com redução de preço dos serviços.

Nos portos nacionais, este processo teve suas origens em dois fatos principais, quais sejam, a dissolução da Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás, empresa estatal criada em 1975) em 1990 e a promulgação da Lei de Modernização dos Portos em 1993 (Lei 8.630 de 25/02/1993). No entanto, a *privatização* levada a cabo com o novo modelo foi efetuada sem a elaboração de estudos acerca de seus impactos regionais e sem estar atrelada a outras políticas nacionais (tais como, outros modais de transporte, energética, regional e industrial). Além disto, a nova legislação foi construída sobre algumas premissas que se mostraram equivocadas e deixaram várias lacunas, dentre as quais pode-se destacar a inexistência de uma estrutura de mercado concorrencial (predominava o oligopólio

concentrado, que, não necessariamente, traria redução de preço dos serviços) e a indefinição do papel a ser desempenhado pelo governo federal.

Diante disto, observa-se que o novo setor portuário nacional apresentou, e continua a apresentar, diversas deficiências, as quais podem ser exemplificadas pelas enormes filas de caminhões que aguardam nos portos para escoamento da produção, notadamente para a soja no porto de Paranaguá.

Na verdade, o que se pode verificar é que os investimentos de origem privada tiveram como destinação principal a superestrutura portuária, que relaciona-se mais diretamente à modernização das operações portuárias. A conseqüência mais visível deste fato é o aumento de produtividade do trabalho e a eliminação de postos de trabalho, que poderá ser vista com maior vagar no porto de Santos. Por outro lado, os investimentos em infra-estrutura portuária, que estão mais diretamente relacionados à expansão de capacidade operacional, parecem não ter apresentado recuperação frente aos baixos níveis verificados no período pré-*privatização*, fato este que pode ser comprovado pela existência de diversas obras de infra-estrutura portuária consideradas prioritárias ao desenvolvimento do país.

Este trabalho procura mostrar o desenrolar desta trajetória, com vistas a verificar se as atuais condições oferecidas nos portos nacionais se traduzem em entraves ao crescimento sustentado da economia brasileira. Para tal, está organizado em três capítulos.

Inicialmente, apresenta resumidamente a evolução do setor portuário nacional no período da estatização (1975-1990), que compreende os movimentos de centralização, quando diversos portos que eram operados pela iniciativa privada foram progressivamente transferidos à Portobrás, e desagregação, que corresponde ao contínuo sucateamento da estrutura portuária e que culmina com a dissolução da empresa estatal.

A seguir, procura mostrar a organização do novo modelo portuário nacional, que tem na Lei de Modernização dos Portos o primeiro esboço, bem como questões de ordem regulatória, dentre as quais pode-se destacar avaliações sobre o novo desenho institucional e sobre seu desempenho recente.

Finalmente, o estudo de caso busca, a partir da análise mais específica do porto de Santos, a verificação de alguns dos aspectos delineados no capítulo anterior, bem como algumas conclusões sobre o novo modelo institucional. A escolha deste porto deve-se ao

fato de que se constitui no principal do país, devido à diversidade e valor de cargas que movimenta e ter como área de influência (*hinterland*) a região mais desenvolvida do país.

Um fato que chamou à atenção durante a elaboração deste trabalho foi a dificuldade em encontrar informações que permitissem verificar a destinação do investimento privado, do comportamento da produtividade, dos preços cobrados pelos operadores portuários e, principalmente, da organização do mercado de trabalho no novo modelo institucional. Tem-se a impressão de que os dados deixam de ser disseminadas com vistas a dificultar estudos críticos sobre o processo de *privatização* dos portos nacionais.

Capítulo 1 - Da Centralização à Desagregação

O objetivo deste capítulo é apresentar brevemente a evolução do setor portuário nacional no período anterior à montagem de um novo modelo institucional, levada a cabo a partir de 1993, com a promulgação de Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630 de 25/02/1993).

Ao longo do período observado, o setor portuário nacional configurou-se de forma progressivamente centralizada[1]. O ápice deste processo foi o período compreendido entre os anos de 1975 e 1990, no qual a administração, exploração e controle de grande parte dos portos nacionais estiveram entre as atribuições da Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás, empresa estatal criada pela Lei 6.222 de 10/07/1975).

Segundo Bezerra, Rosa & Lontra (1998:11), "a opção de administração centralizada, onde a União detinha o controle sobre a administração da grande maioria dos portos, tinha sua justificativa, àquela época, em argumentos ligados ao modelo de planejamento predominante, o qual levava em consideração a dimensão do país, a escassez de recursos para investimentos e, assim, a necessidade de se otimizar a aplicação desses recursos sem se afastar dos objetivos macroeconômicos de redução de diferenças regionais com transferências de renda dos portos das regiões Sudeste/Sul para os do Norte/Nordeste". Ou seja, os portos não se apropriavam integralmente da receita que geravam, pois a Portobrás centralizava recursos, redistribuindo-os posteriormente, segundo critérios de redução de desigualdades regionais.

Esta centralização administrativa, que permite caracterizar o setor portuário nacional como um sistema integrado, estruturou-se basicamente na elaboração de Planos Portuários, cujos objetivos principais eram traçar o planejamento decenal para programação de obras, expansão do parque de equipamentos, o orçamento e o cronograma financeiro. Para tanto, valia-se de projeções para os fluxos de carga, cadastramento de instalações portuárias, frota de navios que deveria freqüentar os portos e mapeamento do desempenho operacional de cada um dos portos (*idem*).

---

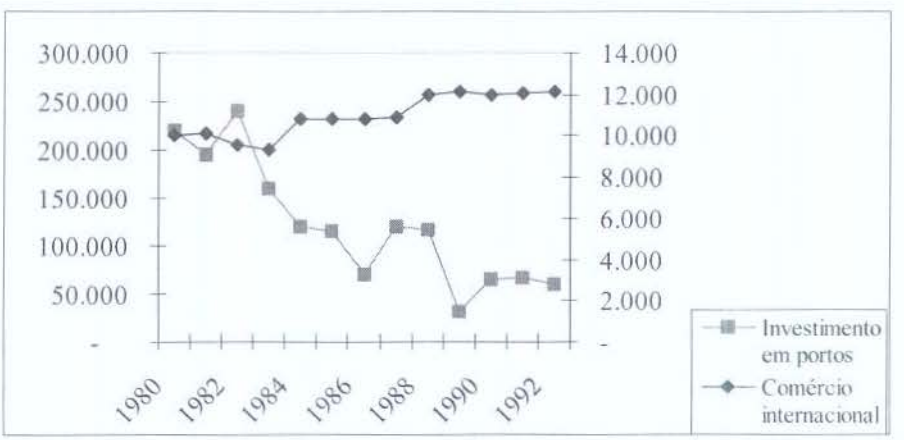
[1] Gradualmente, a Portobrás passou a administrar os portos que eram explorados pela iniciativa privada. O caso mais emblemático trata-se do Porto de Santos, que foi construído pela iniciativa privada, iniciou operação em 1890 e, após noventa anos, passou a ser administrado pela Companhia Docas de São Paulo (Bezerra, Rosa & Lontra, 1998).

Acerca deste sistema é conveniente destacar uma idéia subjacente aos Planos, qual seja, a idéia de planejamento centralizado de longo prazo, característica que parece estar ausente na atual configuração institucional do setor portuário.

Este sistema logrou desempenho relativamente satisfatório até o momento em que existiu capacidade de financiamento, seja mediante recursos oriundos da Portobrás, seja mediante recursos fiscais da União. O fato pode ser comprovado quando se observa a evolução anual dos investimentos setoriais principalmente no período final dos anos 70/ início dos anos 80 (Gráfico 1 e Gráfico 2), momento em que o nível de investimentos acompanhou o incremento de cargas, conforme pode ser visualizado no quadro abaixo.

Gráfico 1 – Investimento em Portos X Comércio Internacional (1980/1992)

(CR$ milhões de 1980 X 1.000 toneladas)



Fonte: Dados primários processados pelo Ceeg/Ibre/Fgv-RJ *in* Ferreira (1996)

Com relação à estrutura de financiamento, cabe tecer algumas considerações. Inicialmente, é interessante destacar que cerca de 25% do orçamento da Portobrás correspondia à transferência de recursos da União e uma das principais receitas para autofinanciamento era a Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP, instituída pela Lei 3.421 de 10/07/1958), a qual incidia sobre o valor comercial de todas as mercadorias movimentadas nos portos, sendo o percentual de cobrança diferenciado de acordo com o tipo de navegação (cabotagem ou longo curso) e com o sentido de movimento (embarque ou desembarque). (*ibdem*). Adicionalmente, Ferreira & Malliagros (1999) acrescentam que

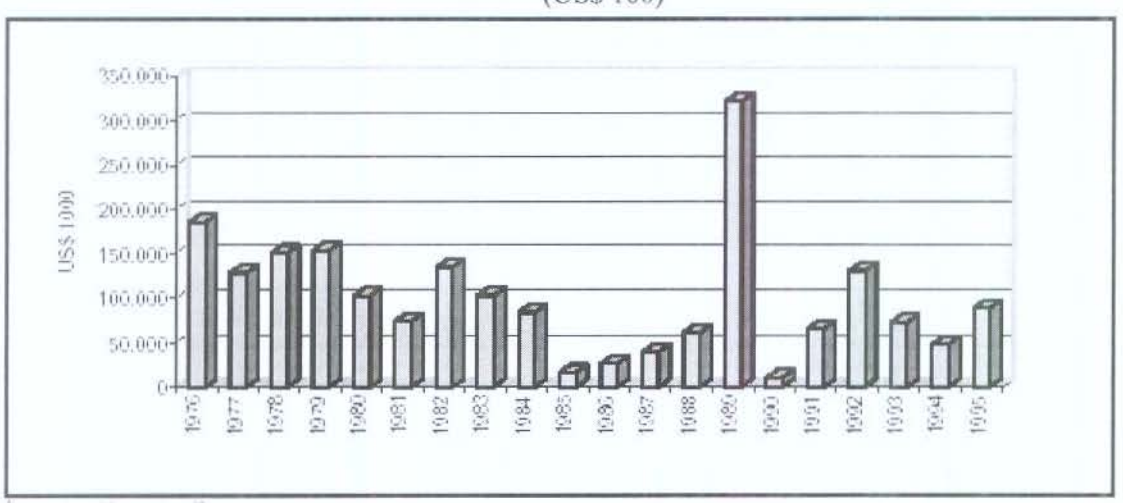
a Reforma Tributária de 1967, ao gerar uma série de receitas vinculadas, beneficiou sobremaneira o financiamento de setor portuário nacional.

No entanto, como mostram Bezerra, Rosa & Lontra (1998), os investimentos iniciaram forte processo de retração em meados dos anos 80, culminando com uma progressiva desestruturação daquele até então sistema integrado. Contribuíram para o arrefecimento no nível de investimentos os desequilíbrios patrimoniais da Portobrás (tarifas defasadas em virtude de políticas governamentais de combate à inflação e extinção da TMP no início da década de 80) e a baixa capacidade fiscal da União, notadamente no período que se segue à crise da dívida externa de 1982. Pode-se verificar no gráfico 2 que o nível de investimentos nos anos 70 é cerca de 40% superior ao praticado nos anos 80.

No primeiro período, a média anual foi de cerca de US$ 150 milhões, ao passo que, no período subseqüente, a média anual situou-se na casa dos US$ 95 milhões, já incluído o ano de 1989[2].

Gráfico 2 - Evolução do Investimento Portuário entre 1976 e 1995

(US$ 100)



Fonte: COF/ MT – SEST/MPO *in*: Bezerra, Rosa & Lontra (1998).

[2] O excelente desempenho no ano de 1989 deve ser observado com cautela, uma vez que reflete anseios por parte da Portobrás, em busca de receitas vinculadas. Com isto, criou-se o Adicional de Tarifa Portuária – ATP, criado pela Lei 7.700 de 21/12/1988 e extinto em 1996 pela Lei 9.309 de 02/10/1996.

Como pode ser observado na tabela abaixo, o serviço portuário acumulou, entre os anos de 1981 e 1990, defasagem tarifária da ordem de 74 %, com destaque para os três últimos anos do período, no qual a defasagem acumulada é da ordem de 47%.

Tabela 1 - Tarifas Médias Anuais (%) e Defasagem Acumulada

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Variação Real	-1,48	12,08	-8,92	-13,51	5,28	-17,38	1,08	-5,79	-41,46	-39,29
Defasagem Acumulada	1,48	-10,42	-0,57	13,01	8,41	24,33	23,51	27,94	57,82	74,39

Fonte: CEEG/IBRE/FGV *in* Ferreira & Malliagros (1999). (adaptado)

Em suma, o movimento mais geral que se observa, é uma situação de esgotamento do modelo institucional então vigente. Villela & Maciel (1996) apresentam informações hipotéticas sobre evolução da capacidade instalada que permitem tal conclusão. Afinal, em 1982, a capacidade instalada no setor portuário nacional era de 590,6 milhões de tonelada/ano; em 1989, este valor sofreu pequena alteração, situando-se em 625,6 milhões de tonelada/ano, aumento de apenas 5% no período.

Tabela 2 – Capacidade Instalada no setor portuário nacional (milhões ton/ano)

	1982	1989
Carga		
Carga geral	51,6	51,6
Gr. Líquidos	247,3	282,3
Gr. Sólidos	291,7	291,7
Total	590,6	625,6
Operação		
Fora do cais	200,8	198,1
Dentro do cais	389,8	427,5
Total	590,6	625,6

Fonte: Villela & Maciel (1996)

Somando-se a este fato, a ampla difusão de ideais neoliberais contribuiu para que os governos Fernando Collor de Mello e Itamar Franco buscassem a implementação de

reformas institucionais no setor, orientação que pode ser balizada em dois fatos principais: a extinção da Portobrás, em 1990 (Lei 8.029 de 12/04/1990) e a promulgação, em 1993, da Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630 de 25/02/1993), que será observada na próxima sessão.

No entanto, cabe acrescentar que foi no governo Fernando Henrique Cardoso que a reforma portuária brasileira ganhou efetividade. Nesta direção, destaca-se a criação do Grupo Executivo de Modernização dos Portos (GEMPO), cuja função primordial era coordenar as ações do Plano Integrado de Modernização Portuária (PIMOP). Este plano objetivou principalmente a consolidação do modelo institucional criado com a Lei de Modernização dos Portos, a recuperação e modernização da infra-estrutura portuária e melhoria do seu desempenho operacional e privatização da operação portuária. (GEIPOT, 2001).

A extinção da Portobrás foi justificada a partir dos supostos altos custos incorridos nos portos nacionais e da obsolescência tecnológica dos equipamentos disponíveis. Este processo gerou problemas de ordem administrativa, uma vez que muitas administrações portuárias estavam vinculadas à estatal extinta. Deste modo, decretos presidenciais transferiram, em caráter transitório, tais administrações às diversas Companhias Docas. Evidentemente, tal situação é geradora de grande indefinição sobre o setor, o que contribui para o péssimo nível de investimentos, notadamente no ano de 1990. Além disto, denota um processo realizado de forma caótica, sem o adequado planejamento.

Capítulo 2 - Evolução pós-Lei de Modernização dos Portos

Após quase três anos de indefinição institucional, o esboço de um novo modelo institucional portuário corresponde à promulgação da Lei de Modernização dos Portos, cujas principais proposições eram a promoção da descentralização do setor, permissão para que a exploração portuária fosse realizada pelo setor privado, permissão para movimentação de cargas de terceiros em terminais de uso privativo, promoção da concorrência intraporto e interporto com vistas à redução das tarifas de movimentação e promoção do redimensionamento do quantitativo de mão-de-obra[3], tendo em vista os novos padrões tecnológicos e de produção. Além disto, a estrutura tarifária até então empregada, que remonta ao Decreto-Lei 24.508 de 1934 e era composta por de 15 tabelas, foi substituída por uma nova, cujo princípio fundamental é a simplicidade e que contempla no máximo 7 itens, a saber, acesso aquaviário, instalações de acostagem, utilização de infra-estrutura, operação portuária, armazenagem, equipamentos portuários e serviços acessórios.

É possível inferir em Oliveira (2000) que este movimento reformista apresentou-se como uma tendência internacional entre os anos 80 e 90, tendo basicamente os mesmos objetivos almejados pela reforma brasileira, quais sejam, reduzir a participação do setor público, aumentar eficiência dos serviços e promover competição entre unidades portuárias.

Deste modo, repentinamente, o estado brasileiro buscou *privatizar*[4] as operações portuárias, vitais para o comércio exterior. Convidou o capital privado a ingressar no setor e promover investimentos para superar a obsolescência tecnológica, o que culminaria, em um ambiente concorrencial, com a redução dos supostos altos custos portuários.

Comumente, a literatura econômica enquadra o setor portuário entre as atividades componentes da chamada infra-estrutura econômica, pois requer investimentos com longos prazos de maturação, podendo apresentar custos irrecuperáveis (*sunk costs*), cria

---

[3] Para tal finalidade, criou-se o Órgão Gestor da Mão-de-Obra (OGMO), que foi regulamentado pela Lei 9.719 de 27/11/1998 (no entanto, sua aplicação efetiva deu-se posteriormente) , e buscava substituir os sindicatos na escalação e fornecimento de trabalhadores portuários. Argumentou-se à época que os sindicatos, ao disporem de grande poder de barganha superdimensionavam o número de trabalhadores.

[4] No caso dos portos, conceito associado a concessões, permissões e autorizações, nos termos da Lei 10.233 de 10/05/2001.Não representou, portanto, venda de ativos.

externalidades[5] e, adicionalmente, é objeto de obrigação jurídica de fornecimento. (Pires & Piccinni, 2001). Dado este conjunto de características, é fundamental que seja contemplado, em alguma medida, por intervenção estatal.

No período anterior a 1990, a intervenção esteve caracterizada, conforme apresentado anteriormente, pelo fornecimento estatal destes serviços, configurando o predomínio do que se convencionou denominar "Estado empresário".

No modelo que se pretendeu após a promulgação da Lei dos Portos, o Estado busca transferir a operação portuária à iniciativa privada e, ao posicionar-se como regulador e fiscalizador do setor, passa a constituir-se, essencialmente, num "Estado normativo"[6].

Com este novo desenho institucional, cabe verificar se o setor portuário nacional tem condições de responder ao "espetáculo do crescimento", ou seja, verificar se as atuais condições aos usuários pelos portos nacionais se constituem em elementos restritivos ao crescimento econômico brasileiro. Para tentar verificar esta situação faz-se necessária uma breve análise sobre regulação econômica, avaliações sobre a nova estrutura institucional, e de alguns indicadores de desempenho recente.

2.1 Considerações teóricas sobre regulação econômica

Segundo Azeredo (2004:45), "a regulação consiste num conjunto de normas e instrumentos pelos quais se controlam variáveis-chave (preços, qualidade, quantidade produzida, custos internos e externos, etc.) de uma indústria".

Os objetivos primordiais da regulação seriam "garantir a qualidade no atendimento dos serviços, combater abusos tarifários e cobrar a execução dos projetos de investimento das firmas, com autonomia para promover fiscalização independente de pressões políticas e interesses corporativistas do governo e do setor privado. (idem)". Adicionalmente, deve

[5] As externalidades podem ser definidas como todas as formas de interdependência direta entre membros de um sistema econômico que não ocorrem por meio de mecanismos de mercado ou que não são totalmente mediados por critérios de preço. Isto pode ocorrer pelo fato de os investimentos em infra-estrutura serem suporte para as demais atividades econômicas, podendo ocasionar relação custo-benefício privada inferior à social, culminando com investimento abaixo do socialmente desejável.

[6] Os investimentos estatais não seriam eliminados. Entretanto, a legislação vigente não apresenta com clareza o papel a ser desempenhado pelo estado neste novo modelo, caracterizando participação voluntarista. (Oliveira, 2000).

garantir à firma regulada um ambiente estável para investimentos, uma vez que, como destacam Pinto Jr. & Silveira (1999), trata-se de investimento em ativos específicos.

Para lograr êxito nesta missão, a regulação pode apresentar-se de diversas formas, dentre as quais é conveniente destacar regulação por quantidade, regulação de preços e regulação por incentivos.

A regulação por quantidade tem como finalidade principal evitar a ocorrência de alta concentração de atendimento nos mercados mais lucrativos. Deste modo, o órgão regulador pode instituir mecanismos de controle de entrada e saída, restrições físicas de produção ou impor determinadas condicionalides[7]. (Azeredo:2004).

Em contraposição a esta, há outras formas de regulação que defendem a concorrência potencial como mecanismo garantidor de eficiência. Dentre estas, é conveniente destacar a Teoria dos Mercados Contestáveis (TMC), em que Baumol & Wilig (1982) propõem ampla desregulamentação num ambiente em que o mercado puniria as firmas que cobrassem preços exorbitantes e oferecessem serviços de má qualidade. Existem dois pressupostos básicos nesta teoria: o primeiro é a soberania do consumidor e o segundo é a não existência de significativas barreiras à entrada. Evidentemente, ambas as condições parecem não ser aplicáveis ao setor portuário nacional, uma vez que os volumes de investimento requerido e a escala mínima de produção eficiente podem erigir expressivas barreiras à entrada e, a estrutura de mercado, como mostrará Oliveira (2000), não é competitiva. Entretanto, a observação do novo modelo portuário brasileiro deixa claro, que os responsáveis pela reforma pensavam de maneira semelhante à TMC, ou seja, adotar-se-ia desregulamentação e o mercado resolveria, por si só, os problemas de investimento e eficiência nos portos brasileiros.

Segundo Pinto Jr. & Silveira (1999), a regulação por preço, que era efetuada com base no custo do serviço ou no custo marginal, apresentou dificuldades de implementação, uma vez que, a assimetria de informações entre regulador e firma regulada impunha dificuldade ao primeiro quando este buscava determinação da estrutura de custos do

[7] Como exemplo poder-se-ia mencionar a instituição de "regras de exclusão" nos processos licitatórios em Santos, que representam a impossibilidade de uma mesma empresa integrar mais de uma SPE (Sociedade de Propósito Específico, organização jurídica do operador portuário).

segundo. Claramente, poderia ocorrer problema de agente-principal[8]. Diante disto, a firma regulada poderia ficar tentada a "capturar" o regulador, isto é, fazer com que este tome decisões a seu favor.

Como o primeiro e o terceiro instrumentos apresentados acima não se primam pelo alinhamento de interesses entre regulador e firma regulada e o segundo parece propor quase ausência de regulação, desenvolveram-se novos mecanismos, centrados numa tentativa de alinhamento, os chamados mecanismos de incentivos. Dentro deste grupo, existem os seguintes mecanismos: determinação de taxas de retorno, regulação pela competição de referência e *price cap*.

A determinação da taxa de retorno deve cobrir os custos (os quais incluem operação, manutenção, depreciação e impostos) da firma regulada e proporcionar "lucro aceitável" à mesma. Neste instrumento, três questões a observar. A primeira refere-se à forma pela qual determina-se a taxa de lucro. A segunda, dada a assimetria informacional, é determinar com clareza a estrutura de custos da firma. Adicionalmente, pode-se inferir que, com uma taxa de lucro pré-determinada, com a qual a firma poderia estar satisfeita, poderia haver desincentivo ao investimento privado, o que impediria novos progressos tecnológicos no setor. Em suma, este mecanismo de regulação pode não alinhar interesses de regulador e firma regulada adequadamente.

A regulação pela competição de referência é, nas palavras de Azeredo (2004:47), "uma forma de estabelecer padrões de comparação internacional de preços, custos, investimentos e qualidade dos serviços a serem seguidos pelas empresas reguladas", aplicando-se, usualmente, em setores pouco competitivos, nos quais pode haver tendência à acomodação das firmas. Desta forma, a firma regulada poderia auferir recompensas financeiras caso obtivesse desempenho semelhante ou superior a determinados padrões internacionais. Neste instrumento, a grande dificuldade consiste em definir quais seriam estes padrões. Como exemplo pode-se mencionar o setor portuário brasileiro quando se faz comparações internacionais. Geralmente, cada porto apresenta vocações distintas e áreas de influência diversas, caracterizando grandes dificuldades de comparação.

[8] Na teoria microeconômica, a Teoria do Agente-Principal corresponde a diferenças de interesses entre agente e principal. O exemplo mais usual desta teoria refere-se ao caso em que os administradores de uma sociedade anônima podem ter interesses diversos e até conflitivos com os acionistas.

Finalmente, o *price cap* consiste num mecanismo de incentivo ao aumento da produtividade da firma regulada, uma vez que os reajustes tarifários são efetuados a partir da diferença entre determinado índice de preços e um fator de produtividade (trata-se do preço máximo). Se a firma aumentar sua produtividade além do valor estipulado pelo regulador, passará a auferir ganhos de rentabilidade, uma vez que isto representa redução de custo. O consumidor, por seu turno, seria beneficiado pela prática de tarifas menores.

De acordo com Bussinger (1998), trata-se de um sistema que começa a ser posto em prática em alguns portos nacionais, apesar de sua aplicação ser "informal". Este fato pode ser comprovado quando se observa que a legislação brasileira não dispõe claramente sobre o tema. A Resolução 238/ ANTAQ, de 30 de junho de 2004, que disciplina o arrendamento de áreas e instalações portuárias apresenta em seu artigo 29, item XXIII que o arrendatário deve "permitir à Autoridade Portuária e à ANTAQ o acesso aos dados que compõem o custo dos serviços, sempre que pleiteada a revisão dos **preços máximos estipulados** ou, ainda, quando necessário para arbitragem de conflito" (ANTAQ, 2004; grifo nosso). O artigo 34-A da lei de criação da ANTAQ (Lei 10.233/05/2001), que trata sobre concessões, em seu parágrafo 2º, versa sobre as condições básicas do edital de licitação, destacando no item VIII que o documento deve conter critérios para reajuste e revisão de tarifas. No entanto, não entra no mérito de qual o critério a ser adotado.

Dadas estas informações, poder-se-ia inferir que existem preços máximos a serem praticados, podendo configurar o mecanismo de *price cap*.

No entanto, quando se observa o termo de autorização nº 091 – ANTAQ, de 15 de março de 2004, volta-se à dúvida. O item VI do termo afirma que "a presente Autorização será exercida em **regime de liberdade de preços**, cumprindo à ANTAQ reprimir toda prática prejudicial à livre competição, bem assim o abuso do poder econômico, adotando-se nestes casos, as providências previstas no art. 31 da Lei 10.233/2001. (Brasil, 2001; grifo nosso). O artigo 43, inciso II, da lei de criação da ANTAQ corrobora o destacado neste parágrafo: as áreas que forem objeto de autorização atuarão num regime de liberdade de preços e num ambiente de aberta competição.

A Lei 10.233, de 05/2001, procura diferenciar, em seu artigo 13, incisos I, IV e V, concessões, autorizações e permissões. Como a terceira parece não se aplicar à operação

portuária, uma vez que não está relacionada à utilização de infra-estrutura, restam as duas primeiras, entre as quais a principal diferença é que a primeira refere-se à utilização da infra-estrutura pública, ao passo que a segunda relaciona-se à infra-estrutura de uso privativo. De acordo com Bussinger (1998), as diferenças, em termos de operação portuária, entre instalações portuárias de uso privativo e instalações arrendadas são "nebulosas". Entretanto, como será apresentado posteriormente, as diferenças institucionais impõem importantes diferenciais de custo entre as unidades portuárias.

Portanto, é interessante observar que, após 11 anos da promulgação da Lei dos Portos, ainda não há uma regra clara sobre as tarifas, que, dada sua importância no cálculo capitalista, pode ocasionar baixos níveis de investimento.

No caso brasileiro, o marco regulatório que está sendo construído tem a Agência Reguladora como elemento central e busca sinalizar aos investidores privados que o setor manterá as regras instituídas, isto é, não fará alterações relacionadas à política ou em atendimento a determinados interesses privados (será um órgão de decisões técnicas e, teoricamente não afetado pelas mudanças de ordem política ou motivado pelas firmas do setor). Para tal, é necessário que a agência tenha orçamento próprio, para que não dependa de recursos fiscais da União, tenha diretoria com mandato fixo e não coincidente. De acordo com a Lei 10.233/01 (artigo 77), constituem receitas da ANTAQ as dotações que forem consignadas no Orçamento Geral da União (OGU), recursos provenientes dos instrumentos de outorga e arrendamentos administrados pela agência, produtos de arrecadação de taxas de fiscalização e arrecadações decorrentes de emolumentos e multas.

Apesar de contar com "canais independentes" de financiamento, o item I do artigo dá margem à idéia de que a agência não dispõe de completa independência, uma vez que parte de seu orçamento é designada por dotações do OGU.

Inicialmente, as Autoridades Portuárias (AP) e os Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) podem ser caracterizadas como agência, uma vez que, na área de porto organizado executavam tarefas como desenvolvimento da atividade, promoção da competição, proteção do meio ambiente e formação dos preços dos serviços portuários e seu desempenho. (Oliveira, 2000).

Esta estrutura prevaleceu até meados de 2001, momento em que o Estado Brasileiro, ressentindo-se de um órgão regulatório em nível nacional, criou a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ, criada pela Lei 10.233, de 05/06/2001), cujas atribuições (artigo 27) seriam supervisionar as atividades das Administrações Portuárias, celebrar atos de outorga de concessão de portos públicos e de autorização para terminais de uso privativo e, finalmente, elaborar normas e regulamentações relativas à prestação de serviços portuários.

Adicionalmente, a lei criou o Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), que, por seu turno, seria o responsável pela implementação a política formulada para a administração da infra-estrutura do Sistema Federal de Viação[9], dentre a qual pode-se destacar manutenção, restauração e adequação de capacidade (atribuições disciplinadas pelo artigo 80). No entanto, GEIPOT (2001: 45) destaca que "a tendência da política de governo no Brasil para o setor é reduzir ao máximo sua participação nos projetos e investimentos, transferindo tal responsabilidade, quando possível, para o setor privado" e reitera que a "participação financeira direta do governo federal deve constituir-se na última instância, esgotadas todas as outras possibilidades".

Ainda de acordo com este documento, a elaboração de políticas setoriais ficaria a cargo do Ministério dos Transportes (MT), configurando uma separação entre elaborador da política (MT) e fiscalizador (ANTAQ, AP e CAP). O poder concedente para as áreas localizadas no limite da área de porto organizado, é de responsabilidade da respectiva autoridade portuária. Por outro lado, nas áreas situadas fora dos limites de porto organizado, o poder concedente é de responsabilidade da ANTAQ.

Em suma, com a criação da ANTAQ, a regulação setorial dá-se em duas esferas. Na área de porto organizado a AP e o CAP compartilhariam a função regulatória, enquanto que em nível nacional a regulação ficaria a cargo da ANTAQ. Vale acrescentar que o impedimento de situações configuradas como infração da ordem econômica seriam

---

[9] De acordo com a Lei 10.233/2001 de é constituído pela infra-estrutura viária e pela estrutura operacional dos diferentes meios de transporte de pessoas e bens, sob jurisdição da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art 2°).

dirimidas em sintonia com o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e com o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *(idem)*

2.2 Avaliações sobre o novo modelo institucional

Passados mais de dez anos da promulgação da Lei dos Portos, marco zero deste novo modelo, vários autores buscaram analisá-lo em seus aspectos positivos e negativos.

GEIPOT (2001) acredita que a lei logrou êxito na medida em que está conseguindo gerar um ambiente intraporto competitivo, que, por sua vez, proporcionou elevação do investimento. Com relação à concorrência interporto o documento afirma que esta já se encontra estabelecida. Com os dois ambientes concorrenciais no setor portuário, observa-se importante redução nos preços dos serviços no período 1997/2000.

Analisados em dólares americanos, observa-se que houve uma redução média de 46,48% nos preços dos serviços portuários, tendo chegado em alguns portos a valores superiores a 60%. Se forem tomados valores em reais, a preços correntes, a redução média está em torno de 4,06%.

Entretanto, os valores apresentados na tabela abaixo devem ser observados com cautela, uma vez que importante parcela da redução de custos apresentada pelo GEIPOT poderia estar encoberta pela desvalorização cambial de 1999, ocasionando redução do preço em dólares. Conforme destacado acima, a redução em termos de moeda nacional representou em média 4,06%, sendo que em alguns terminais sofreu elevação de até 65%, como é o caso do terminal de contêineres do porto de Recife. O terminal de contêineres do porto de Santos, situado à margem direita do porto, e o terminal especializado em trigo tiveram aumento de preços dos serviços da ordem de 15%. Finalmente, os terminais de fertilizantes do porto de Paranaguá e de grãos do porto de Fortaleza apresentaram incremento preços da ordem de 38% e 21%, respectivamente.

O documento destaca ainda que a implementação da OGMO foi importante para reduzir o poder de barganha dos sindicatos de trabalhadores portuários, os quais, antes do novo modelo, desfrutavam de grande poder na escalação e determinação do número de trabalhadores a ser empregado. Com esta flexibilização, os portos puderam reduzir

gradualmente o contingente de trabalhadores, uma vez que a modernização de processos diminuía a demanda por mão-de-obra.

Em suma o documento do GEIPOT conclui que a Lei dos Portos está praticamente consolidada, isto é, conseguiu quebrar o monopólio de exploração do porto organizado por parte da Administração Portuária, tem apresentado relativo sucesso na substituição dos sindicatos pelos OGMO e forjando as bases para um mercado concorrencial intraporto e interporto. Deste modo, pode-se inferir que o novo modelo institucional, apesar de algumas imperfeições, que serão apresentadas a seguir, tem contribuído para a modernização do sistema portuário nacional e, conseqüentemente, gerando redução dos preços dos serviços.

Tabela 3 – Preços totais médios dos serviços portuários entre 1997 e 2000*

Porto	Tipo de carga	1997		2000		Variação 97/00	
		R$	US$	R$	US$	R$	US$
Fortaleza	Trigo	8,18	7,58	9,90	5,11	21,03%	-32,59%
	Contêiner	290,97	269,92	267,02	138,33	-8,23%	-48,75%
Recife	Trigo	16,66	15,45	13,78	7,14	-17,29%	-53,79%
	Contêiner	197,33	183,05	326,42	168,60	65,42%	-7,89%
Salvador	Trigo	8,83	8,29	6,78	3,51	-23,22%	-57,66%
	Contêiner	281,53	261,16	255,21	132,21	-9,35%	-49,38%
Rio de Janeiro	Trigo - M. SANTISTA	12,13	11,25	17,43	9,03	43,69%	-19,73%
	Contêiner – TECON I	456,49	423,46	323,79	167,74	-29,07%	-60,39%
Santos	Soja e farelo - COREX	12,00	11,13	8,23	4,26	-31,42%	-61,73%
	Fertilizantes - TEFER	21,93	20,34	11,50	5,96	-47,56%	-70,70%
	Trigo - M. SANTISTA	14,03	13,01	16,24	8,41	15,75%	-35,36%
	Contêiner -TECON	337,77	313,33	331,00	171,48	-2,00%	-45,27%
	Contêiner - M. Direita	339,16	314,62	389,38	201,72	14,81%	-35,88%
Paranaguá	Soja e farelo - COREX	7,40	6,86	5,26	2,72	-28,92%	-60,35%
	Fertilizantes	11,23	10,41	15,45	8,00	37,58%	-23,15%
	Contêiner	440,85	408,95	350,09	181,36	-20,59%	-55,65%
Rio Grande	Contêiner - P. Novo	441,38	409,44	297,23	153,98	-32,66%	-62,39%
	Contêiner - TECON	418,17	387,91	330,13	171,04	-21,05%	-55,91%

Fonte: GEIPOT (2001). * Valores em $ por tonelada para granéis e por unidade para o contêiner.

No entanto, apesar de considerar que o modelo está praticamente consolidado, o relatório do GEIPOT destaca algumas imperfeições no mesmo. Inicialmente, destaca que a legislação não pensou a Autoridade Portuária como sendo um agente empresarial, que fomentaria o desenvolvimento do porto, mediante, por exemplo, atração de cargas de outros portos.

A segunda imperfeição relaciona-se ao fato de a figura jurídica do arrendamento ainda não estar bem definida, gerando diversas ações na esfera judicial[10], as quais contribuem para arrefecimento das receitas da AP, diminuindo sua capacidade de financiamento.

Finalmente, apesar de uma das preocupações centrais do modelo ser a criação de ambiente concorrencial, a forma pela qual foram instituídas as instalações dentro e fora da área de porto organizado impõe diferenciais de custo entre unidades portuárias, o que prejudicaria a competição. O quadro abaixo apresenta as diferenças oriundas de se estar dentro ou fora da área de porto organizado.

Como se vê, as instalações localizadas fora da área de porto organizado não estão submetidas à jurisdição de CAP/AP e, apenas parcialmente, ao OGMO, uma vez que somente a mão-de-obra avulsa é recrutada junto a este. Além disto, não recolhe Adicional de Indenização ao Trabalhador Portuário (AITP, instituída com a Lei dos Portos), não remunera a AP em termos de infra-estrutura (somente a relativa aos acessos de uso comum) e, finalmente, é objeto de autorização da União, sem licitação prévia.

Estes diferenciais geraram diversas polêmicas, sendo uma das mais notórias, a ocorrida entre o porto de Santos e o terminal da Cosipa. Inicialmente, o terminal da Cosipa foi beneficiado pela portaria nº 94/95, expedida pelo Ministério dos Transportes, uma vez que tal medida excluiu este terminal da área de porto organizado. Logo, ao deixar de recolher o Adicional de Tarifa Portuária (ATP), o AITP e deixar de ter obrigatoriedade em recrutar mão-de-obra avulsa junto ao OGMO, passou a operar com significativa vantagem sobre os terminais situados na área de porto organizado. Segundo Geipot (2001), em curto período de tempo, o terminal de Cosipa absorveu cerca de 40% do mercado. Claramente,

[10] Em Santos, há dez terminais que tentam, via judicial, isentar-se do pagamento de tarifas à CODESP, segundo a qual os valores contestados judicialmente seriam de R$ 500 milhões. (Estado de São Paulo, 13/04/2004).

indefinições desta monta podem causar prejuízos quando um dos objetivos é a criação de ambiente concorrenciais.

Quadro 1 – Comparativo entre tipos de instalações portuárias

Órgão/Autoridade/Dever	Dentro da área de Porto Organizado		Fora da área de Porto Organizado
	Instalações de Uso Público	Instalações de uso Privativo	Terminais de Uso Privativo
Autoridade Portuária	Submetida	Submetida	Submetida apenas na utilização de infra-estrutura comum
CAP	Submetida	Submetida	Não submetida
OGMO	Submetida	Submetida	Submetida apenas quando utilizar mão-de-obra avulsa
Demais autoridades (aduaneira, marítima, sanitária, saúde e polícia marítima)	Submetida	Submetida	Submetida
Arrecadação do AITP	Era devido	Era devido	Não era devido
Concessão para exploração de áreas ou instalações	Arrendamento precedido de licitação pública	Arrendamento precedido de licitação pública	Autorização da União sem licitação prévia
Contratos para movimentação de cargas	Regido pelas normas do direito público	Regido pelas normas do direito privado, mas podendo haver interferência do CAP e da AP	Regido pelas normas do direito privado
Remuneração pelo uso da infra-estrutura	Devido	Devido	Não devido (somente a relativa aos acessos de uso comum)

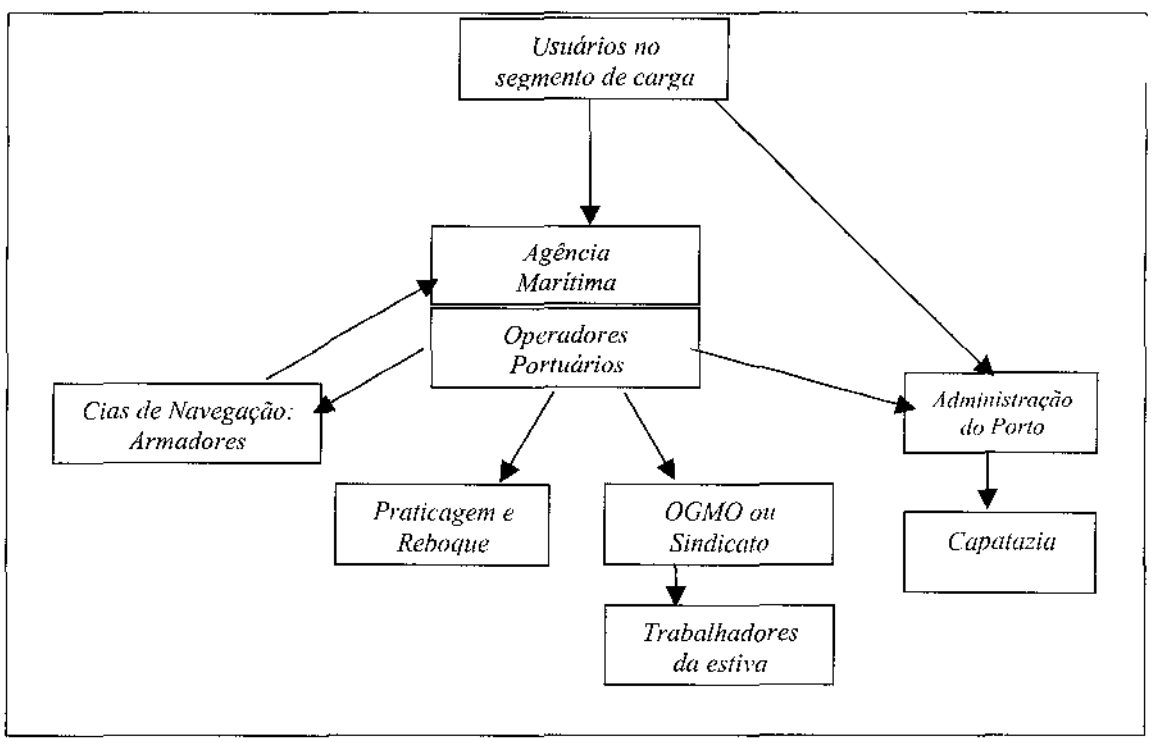
Fonte: GEIPOT (2001).

A visão apresentada em Oliveira (2000) acerca da Lei dos Portos procura mostrar que a redução dos supostos altos custos portuários, um dos pontos basilares da reforma, pode não ser verificado. A justificativa é que os legisladores teriam cometido equívocos no processo reformista, especialmente na caracterização da estrutura de mercado.

Segundo a autora, o setor portuário nacional tem no oligopólio concentrado sua estrutura de mercado, no qual a competição não se dá, geralmente, por meio de preços, mas sim, pelo comportamento do investimento frente à demanda. Considerando a concorrência interportos, verifica-se que esta fica extremamente prejudicada pela baixa qualidade da infra-estrutura terrestre, a qual impõe grande dependência por parte de usuários em relação a determinado porto. Em outras palavras, o custo de oportunidade de se mudar de porto é elevado.

Com relação à concorrência intraporto, a autora apresenta figura, na qual parece ficar bastante claro o papel desempenhado pelos operadores portuários. Em muitos casos, trata-se de uma metamorfose do agente marítimo[11]. Conforme esquematizado abaixo, o operador portuário/agência marítima está no centro de todas as relações do porto, pois, contrata os serviços de praticagem, efetuam contratações junto ao OGMO e pagam tarifas à Cia. Doca. Deste modo e adicionando-se o fato de que há especialização nos terminais, poder-se-ia concluir que o operador portuário/agência marítima teria condições de absorver reduções de custo, sem repassá-las aos usuários do porto. Portanto, a autora não fala que não houve aumento de produtividade, mas sim, que os operadores portuários, dada a configuração do mercado setorial, podem não repassar, integralmente, os ganhos de produtividade aos usuários.

Figura 1 – Sistema de pagamentos no porto



Fonte: Oliveira (2000: 118)

[11] Agente marítimo é o responsável pela preparação da recepção dos armadores, isto é, recrutam práticos, mão-de-obra avulsa junto ao OGMO, dentre outras atividades.

Além disto, procura mostrar, mediante estimativas, que, não necessariamente, os portos brasileiros seriam mais caros que os internacionais. No entanto, mesmo que houvesse diferenciais de custo, a simples comparação de custos portuários não se constituiria em indicador de eficiência, uma vez que os portos estão em áreas de influência diversas, apresentando, por esta razão, vocações distintas.

Outra questão controversa diz respeito aos terminais de uso privativo misto, que podem estar sob jurisdição de um determinado porto organizado ou não. No primeiro caso, estão sujeitos à fiscalização de uma AP, de um CAP e devem recrutar mão-de-obra por meio do OGMO. Neste caso, há, por exemplo, incidência de algumas tarifas (AITP e ATP). Os terminais localizados fora da área de porto organizado não estão sujeitos à fiscalização e a contratação de trabalhadores não obedece às mesmas regras do OGMO.

Em alguns casos, o terminal pode estar fora da área de porto organizado, não tendo, portanto, o ônus que teria caso se situasse dentre do porto organizado, mas ser beneficiado por obras efetuadas com recursos do governo federal.

Diante destas diferenças, a questão pendente é a seguinte: como definir uma regra objetiva para determinação da área de porto organizado? Atualmente, o Poder Executivo tem competência para defini-la.

Adicionalmente, a autora argumenta que a Lei 8.630/93 apresenta algumas falhas, dentre as quais pode-se destacar a divergência verificada entre os artigos 28 e 49. Em palavras da autora, "conclui-se que a Lei de Modernização dos Portos é ambígua em relação à implementação do OGMO: pelo artigo 49, a implantação do OGMO seria desnecessária quando firmada a Convenção Coletiva de Trabalho (CCT), o que contradiz com o artigo 28, segundo o qual o OGMO é necessário para seleção e registro do trabalhador". (Oliveira, 2000: 66).

Em suma, pode-se inferir a partir desta análise que o marco regulatório instituído a partir da Lei 8.630/93, além de ser impreciso em alguns conceitos-chave, dentre os quais pode-se mencionar porto organizado e instalações portuárias, baseia-se num diagnóstico, errado, de que a estrutura de mercado portuário tem potencial para se tornar competitiva. Neste sentido, a autora deixa transparecer a idéia de que a *privatização* não

necessariamente seria a melhor maneira de solucionar os problemas portuários nacionais. A idéia de introduzir a iniciativa privada na operação portuária representou a construção de um novo consenso, calcado na teoria neoliberal e poderia estar relacionada, conforme caracteriza Oliveira (2000), à consolidação do poder de grupos estrangeiros em território nacional.

O relatório do BNDES (2001) parece acreditar que a reforma portuária, apesar de apresentar algumas pendências, contribuiu para melhoria do setor portuário nacional.

Inicialmente, destaca que a abertura ao capital privado (que, no ano 2000, respondeu por cerca de 96% da operação portuária total) permitiu ampliação do nível de investimentos (ver quadro abaixo), notadamente na superestrutura (novas tecnologias), o que possibilitou ampliação da produtividade, diminuindo tempo de espera para atracação e permanência.

Tabela 4– Investimento privado nos portos nacionais*

(em R$ milhões)

Região	Investimento	%
Norte	85,5	9,3
Nordeste	211,1	22,9
Sudeste	402,9	43,8
Sul	220,8	24,0
Total	920,3	100,0

* Refere-se a 145 contratos de arrendamento, celebrados até 03/2001.

Fonte: BNDES (2001:13)

Porém, existem como questões pendentes o financiamento da infra-estrutura portuária e o repasse dos ganhos de produtividade aos embarcadores/importadores, que não têm vislumbrado reduções de custos significativas. Será que este fato não se deve à estrutura de mercado extremamente concentrada do setor portuário, como chama a atenção Oliveira (2000)?

Finalmente, Pinheiro (2004) procura mostrar que à "primeira fase" do chamado Consenso de Washington, que pode ser caracterizada basicamente por abertura comercial e privatização de diversas estatais, deve ser acrescida uma segunda agenda de reformas, que teriam por base melhorar as instituições econômicas. Em outras palavras, reduzir

assimetrias de informação na economia, fomentar a competição e proteger os direitos de propriedade

É neste contexto que deve ser pensada a instituição do marco regulatório brasileiro, que tem (ou deveria ter) na agência sua componente principal. Entretanto, em conformidade com o que pode ser apurado ao longo deste trabalho, o marco regulatório nacional encontra-se permeado de imperfeições que, em última análise, causam insegurança jurídica nos investidores privados.

Inicialmente, destaca que a ANTAQ ainda não pode ser caracterizada como uma agência totalmente independente, uma vez que além de depender de repasses de recursos da União, ainda não conta com quadro funcional próprio e tem algumas de suas atribuições vinculadas ao Ministério da Fazenda, criando subordinação hierárquica. Um exemplo desta última consiste nas situações em que as propostas de reajuste tarifário, por parte das AP devem ser aprovadas pelo Ministério. Dadas estas características, poder-se-ia aumentar a possibilidade de "captura" do regulador, seja pelo governo, seja pela iniciativa privada.

Além disto, há no marco regulatório brasileiro excessiva sobreposição de órgãos, causando, em muitos casos, completa inação por parte do setor público e dúvidas nos investidores privados.

Finalmente, há um fator relacionado ao poder judiciário. Segundo Pinheiro (2004), o poder judiciário brasileiro decide, em muitos casos, mediante critérios "políticos", ou seja, acabam distanciando-se dos ditames legais. Em parte, isto poderia ser atribuído ao fato de que há lacunas na legislação portuária. Um exemplo para tal, consiste na contenda entre o porto de Santos e o terminal da Cosipa, pois num primeiro momento, o terminal era parte integrante da área de porto organizado, ao passo que, num momento seguinte, foi desmembrado (Portaria nº 94/95 do Ministério dos Transportes). Neste caso, a Lei dos Portos é muito superficial na definição desta questão, dando margem à arbitrariedade.

Em linhas gerais, as características do marco regulatório, ao não darem segurança sobre a manutenção propriedade privada (analogamente, no caso portuário, refere-se às concessões e arrendamentos), ocasionam, na visão do autor, insegurança jurídica nos agentes privados, afugentando seu investimento.

2.3 Desempenho recente do setor

O objetivo desta seção é observar a evolução recente do setor portuário nacional, buscando verificar seu desempenho operacional. Dentre os indicadores verificados estão evolução da movimentação de cargas, investimentos realizados, além de um pequeno mapeamento acerca das principais deficiências operacionais.

No período 1992/2002, o total de carga movimentada teve crescimento de cerca de 55%, sendo que a participação relativa dos três segmentos – granéis sólidos, granéis líquidos e carga geral[12] – apresentou pequenas alterações. Granéis sólidos, que responderam por cerca de 54% do *quantum* movimentado nos portos brasileiros em 1992, atingiram 57% de participação em 2002. Granéis líquidos oscilaram de 36% em 1992 para 31% em 2002, apresentando, portanto, queda em sua participação relativa. Finalmente, o segmento de carga geral, a despeito de ter crescido 90% no período, manteve participação relativa situada entre 10 e 12%.

Tabela 5 - Movimentação de carga 1992/2002

(em toneladas)

Ano	Granel Sólido	%	Granel Líquido	%	Carga Geral	%	Total	%
1992	183.861.522	100,00	123.164.930	100,00	33.516.328	100,00	340.542.780	100,00
1993	190.894.875	103,83	121.656.759	98,78	34.414.633	102,68	346.966.267	101,89
1994	204.626.109	111,29	117.706.425	95,57	38.085.566	113,63	360.418.100	105,84
1995	222.539.904	121,04	122.657.844	99,59	42.491.240	126,78	387.688.988	113,84
1996	221.089.725	120,25	124.509.678	101,09	40.784.628	121,69	386.384.031	113,46
1997	241.121.714	131,14	130.878.306	106,26	42.239.745	126,03	414.239.765	121,64
1998	250.469.331	136,23	148.010.962	120,17	44.524.301	132,84	443.004.594	130,09
1999	242.505.100	131,90	145.254.561	117,94	47.950.236	143,07	435.709.897	127,95
2000	281.292.313	152,99	154.555.572	125,49	48.812.755	145,64	484.660.640	142,32
2001	289.265.117	157,33	163.986.765	133,14	52.955.002	158,00	506.206.884	148,65
2002	301.972.374	164,24	163.135.324	132,45	63.897.353	190,65	529.005.051	155,34

Fonte: Anuário Estatístico Portuário 2002 – ANTAQ. (adaptado)

[12] Os granéis sólidos correspondem basicamente a minérios e grãos, os granéis líquidos, a petróleo e derivados, óleos vegetais e produtos químicos e, finalmente, a carga geral equivale a uma vasta gama de produtos, tais como, produtos agrícolas, frutas e carnes, bobina de aço, carros, dentre outras.

Este incremento na movimentação total de carga pode estar relacionado à elevação do comércio exterior brasileiro, uma vez que a navegação da cabotagem parece não receber grande estímulo como transporte alternativo e, possivelmente, de menores custos. Faltam dados que incluam todo o período, mas no período 2000/2002, a navegação de cabotagem observou pequena retração em sua participação relativa. Analisando o comércio exterior no período 1998/2002 observa-se que a corrente comercial, apesar da retração da ordem de 13% no ano de 1999, apresentou variação positiva no período, passando de 248.520.606 para 293.704.575 toneladas, o que representa variação da ordem de 18%.

Tabela 6 – Movimentação de cargas 2000/2002: Tipo de navegação

(em mil toneladas)

Ano	2000		2001			2002		
		%		%	▲ %		%	▲ %
Longo curso	332.118	68,50	347.530	68,70	4,6	370.783	70,10	6,70
Cabotagem	134.656	27,80	137.267	27,10	1,9	137.024	25,90	-0,10
Outras	17.886	3,70	21.410	4,20	19,7	21.198	4,00	-1,00
Total	484.660	100	506.207	100	4,4	529.005	100	4,5

Fonte: Anuário Estatístico Portuário 2002 – ANTAQ. (adaptado)

Tabela 7 - – Corrente de comércio 1998/2002[13]

(em toneladas)

Ano	Exportações	Importações	Corrente de comércio	Índice
1998	185.748.031	62.772.575	248.520.606	100
1999	162.345.345	53.267.511	215.612.856	86,8
2000	213.994.718	49.059.198	263.053.916	105,8
2001	222.657.823	56.562.951	279.220.774	112,4
2002	237.574.350	56.130.225	293.704.575	118,2

Fonte: Anuário Estatístico Portuário 2002 – ANTAQ. (adaptado)

Com relação à classificação da movimentação de cargas nas instalações portuárias, é interessante destacar o incremento ocorrido com o segmento "fora do cais", que respondeu no período em análise a uma média anual de 67%. Por outro lado, o segmento "no cais" manteve-se em torno de 33% anuais. No entanto, se a análise seguir os passos de BNDES

[13] Esta tabela foi construída tendo em vista os principais produtos movimentados nos portos nacionais, razão pela qual esta sendo utilizado como *proxy* da tendência observada na corrente comercial.

(2001), verificar-se-á que a participação privada na operação portuária beira a 96% do *quantum* movimentado. Apesar de dados serem do ano de 2000, a informação é importante para mostrar a evolução da participação privada no setor. Segundo o mesmo relatório, o ano de 1997 observou participação do setor privado na operação portuária (aqui entendida como somatório de porto organizado e terminal de uso privativo) da ordem de 86%, configurando crescimento de 10% no período.

Tabela 8 - Movimentação de cargas 2000/2002: Local de operação

(em mil toneladas)

Ano	2000		2001			2002		
	Ton	%	Ton	%	▲ %	Ton	%	▲ %
No Cais	153.351	31,60	172.907	34,20	12,80	176.740	33,40	2,20
Fora do cais	331.309	68,40	333.300	65,80	0,60	352.265	66,60	5,70
Total	484.660	100	506.207	100	4,4	529.005	100	4,5

Fonte: Anuário Portuário Estatístico 2002 - ANTAQ (adaptado)

A esta análise da movimentação de cargas, poderiam ser acrescidas algumas informações acerca do sentido de movimento nos portos nacionais. De acordo com a tabela a seguir, a movimentação deu-se preferencialmente no embarque (respondeu por cerca de 63%, em média, da carga movimentada no período). O desembarque, por seu turno, apresentou pequena retração, passando de 38,5 para 35,2% do *quantum* movimentado. Estas informações, aliadas ao tipo de navegação predominante, permitem concluir que os portos nacionais têm se caracterizado como prioritariamente exportadores, sendo que esta tendência apresentou acréscimo no período em análise, isto é, tanto a navegação de longo curso, quanto o embarque foram incrementados. A primeira acumulou crescimento de 6,7%, ao passo que o segundo acumulou 8,7% de elevação.

Pode-se concluir que o parágrafo anterior tem coerência com o movimento verificado no comércio exterior brasileiro, no qual a corrente de comércio e o saldo comercial acumularam grande crescimento.

Tabela 9 – Movimentação de cargas: Comércio 2000/2002

(em mil toneladas)

Ano	2000		2001			2002		
	Ton	%	Ton	%	▲ %	Ton	%	▲ %
Embarque	298.202	61,5	315.135	62,3	5,7	342.675	64,8	8,7
Desembarque	186.458	38,5	191.072	37,7	2,5	186.330	35,2	-2,4
Total	484.660	100	506.207	100	4,4	529.005	100	4,5

Fonte: Anuário Estatístico Portuário 2002 – ANTAQ. (adaptado)

Como já apresentado anteriormente, a busca por investimentos privados, face à incapacidade fiscal do governo em executá-los, foi uma das justificativas de todo o processo reformista, engendrado com a dissolução da Portobrás e a aprovação da Lei dos Portos. No entanto, esta variável, fundamental para expansão setorial, parece ter sido negligenciada tanto pelas autoridades portuárias como pela ANTAQ, uma vez praticamente inexistem estudos estatísticos sistemáticos com vistas à avaliação do processo em curso. A principal (e incipiente) iniciativa de mapeamento do investimento privado no setor portuário consiste em alguns dados levantados pela ANTAQ.

Consultando a tabela abaixo, verifica-se que os terminais de uso privativo localizados na região sudeste responderam por 69,43 % dos investimentos efetuados no período 1993/2001. Já no ano de 2002, sua participação percentual reduziu-se a 49,75% do total. Para verificar uma tendência mais clara, seria necessário desmembrar os dados agregados 1996/2001. Entretanto, a possibilidade de desconcentração na região sudeste poderia ser atribuída à expansão do processo de *privatização* do setor.

A região nordeste mostrou tendência à consolidação da segunda posição com relação aos investimentos em terminais de uso privativo. No agregado 1996/2001, respondeu por 17,32% dos investimentos. Já no ano de 2002, esta participação representou 30,88% do total.

As regiões Norte, Sul e Centro-Oeste representaram em média 9,6%; 6,6% e 0,4% , respectivamente.

Em suma, permite-se concluir que o investimento privado, a despeito de uma certa desconcentração na região sudeste, ainda configura-se como sendo altamente concentrada,

uma vez que as regiões sudeste e nordeste absorveram, em média, 83,46% dos investimentos privados.

Apesar de o estudo da ANTAQ não contemplar o ano de 2003, existem algumas estimativas acerca do investimento neste ano. Segundo dados do Anuário Exame 2004/2005 os investimentos privados em portos atingiram o valor de R$ 250 milhões e os investimentos públicos equivaleram a R$ 50 milhões. Portanto, nesta base, investiu-se em 2003 aproximadamente 25% do total investido no ano anterior.

Tabela 10 – Distribuição dos investimentos em Terminais de uso privativo

(em mil reais)

Região	1995/2001	%	2002	%	Total
Sudeste	756.509	69,43	653.174	49,75	1.436.361
Nordeste	117.480	17,32	405.361	30,88	600.715
Norte	195.354	8,67	136.565	10,40	234.397
Sul	44.586	3,95	115.965	8,83	160.523
Centro-Oeste	7.058	0,63	1.845	0,14	8.903
Total	1.120.987	100,00	1.312.910	100,00	2.440.899

Fonte: www.antaq.gov.br

Com relação ao investimento público em transporte ao longo do governo Fernando Henrique Cardoso, existe apenas um trabalho conjunto entre o Ministério dos Transportes e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual permite concluir que os investimentos portuários representaram participação pequena e decrescente no total despendido pelo setor público no período (declinou de cerca de 16% em 1995 para 11% em 2001). A taxa de crescimento de 68% foi ínfima se comparada aos setores rodoviário (213%) e ferroviário (1.100%, em virtude de uma base de comparação baixa). A taxa de crescimento média foi de 165%, valor bem superior ao verificado no setor portuário.

Buscando valores mais atuais, verifica-se que os investimentos previstos no Plano Plurianual 2004/2007 equivalem a R$ 1,2 bilhão. Some-se a este, os créditos a serem liberados pelo BNDES, que totalizam R$ 188 milhão, tem-se que a perspectiva de participação do governo federal com recursos da ordem de R$ 1,4 bilhão. (Azeredo, 2004:19).

Tabela 11 – Investimento no setor de transporte público federal : 1995/2001

(em R$ mil de 12/2000)

Setores	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1995/2001
Rodoviário	848,93	1.428,52	1.911,65	2.235,02	1.590,42	1.840,28	2.659,58	313,29
Portuário	285,57	272,65	433,98	442,56	351,63	429,47	481,96	168,77
Hidroviário	35,14	117,25	205,32	182,15	74,63	59,81	76,21	216,88
Transp. Urbano	175,05	240,83	419,38	460,96	205,45	179,03	244,79	139,84
Ferroviário	10,89	26,82	69,49	32,01	56,41	70,24	130,23	1.195,87
Marinha Mercante	96,38	173,69	133,81	140,74	44,63	185,63	265,14	275,10
Total	1.451,96	2.259,76	3.173,63	3.493,44	2.323,17	2.764,46	3.857,91	265,70

Fonte: Ministério dos Transportes/Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2002).

Em relação ao nível de emprego, praticamente inexiste um conjunto de estatísticas orgânico e que permita análises mais detalhadas da evolução do trabalho portuário. Entretanto, conforme poderá ser observado no porto de Santos, o movimento mais geral que se observa é redução do contingente de mão de obra, em face de um processo de modernização do trabalho portuário.

Feita uma caracterização geral do sistema portuário nacional, cabe apresentar informações que permitam avaliação de seu déficit operacional. Para tal, será consultada literatura sobre o tema, que inclui trabalhos acadêmicos e jornalísticos, com vistas à elaboração de análise, essencialmente qualitativa, acerca das deficiências portuárias no Brasil.

De maneira geral, e a despeito da euforia demonstrada por algumas publicações especializadas com o processo de *privatização*, as principais deficiências observadas são falta de dragagem, dificuldade de acesso terrestre, falta de locais adequados para armazenamento, tributação excessiva e pouca informatização dos terminais. Com estas, a produtividade dos portos/terminais sofre redução, a qual pode ser caracterizada por aumentos no tempo de atracação, redução na prancha média e redução da capacidade dos navios, seja pela atracação de modelos com menor capacidade, seja pela redução da quantidade embarcada.

Inicialmente, deve-se mencionar que a ausência de dragagem nos portos/terminais tem ocasionado dificuldade e, até mesmo impedimento, para atracação de navios de maior

calado. Logo, pode ocorrer aumento no custo do frete, uma vez que a utilização de navios com maior calado possibilita significativas economias de escala.

De acordo com o Anuário Exame 2004/2005 (2004: 232), somente os portos de Sepetiba/RJ e Itaqui/MA são capazes de receber grandes navios (cada vez mais usuais), cuja capacidade é de até 8500 TEUs e requer cais com profundidade de 18 metros.

O Terminal de Vitória e Tubarão, administrado pela Companhia Vale do Rio Doce e responsável pela maior tonelagem movimentada, e segundo em termos de valor comercializado (com US$ 9.271.747.051), dentre os portos e terminais brasileiros, tem apresentado sérios problemas para atracação de navios grandes, uma vez que o acúmulo que resíduos no fundo do mar é cada vez maior. Vale destacar que seu principal produto de exportação é o minério de ferro, de baixo valor agregado, razão pela qual, redução de custo, como a proporcionada pela possibilidade de atracação de maiores navios, seria fundamental para a competitividade externa. Segundo dados do Anuário Exame 2004/2005, seriam necessários investimentos da ordem de R$ 1,7 bilhão para sanar tal problema.

O Porto de Santos, considerado o principal da América do Sul devido à diversidade de mercadorias que movimenta e ao valor dos produtos negociados, tem na pequena profundidade do cais um de seus pontos nevrálgicos, uma vez que o navio máximo que recebe são os do tipo Panamax, cujo calado é de 11,2 metros, valor bem inferior aos 18 metros possíveis em Sepetiba e Itaqui. Deste modo, a falta de dragagem dos canais pode impedir que o Porto de Santos seja um *hub port* (porto concentrador de carga). Além da dragagem, a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) tem como projeto o aprofundamento do canal, que passaria a ter até 17 metros e permitiria o acesso de navios de grande porte, culminando com redução do valor do frete. Além destes, os portos de Paranaguá e Rio Grande também enfrentam problemas em receber navios de maior calado. No segundo, de acordo com a Superintendência do Porto de Rio Grande (SUPRG, Autoridade Portuária), o canal (que, normalmente, tem 14 metros de profundidade para um cais de 12,2 metros – 40 pés) está assoreado, sendo que em alguns pontos há até 1,5 metro de depósito de sedimentos.

Um segundo problema que salta aos olhos é a dificuldade de acesso aos portos e terminais. Este fato contribui para aumentar o custo de infra-estrutura e pode ocasionar

perdas na competição internacional. Além disto, pode gerar alta dependência de um determinado porto, pois o alto custo de oportunidade, relacionado à baixa qualidade e integração de acesso terrestre, pode tornar proibitiva a estratégia de se mudar de porto.

Um dos exemplos mais emblemáticos desta restrição verifica-se no porto de Sepetiba, que poderia constituir-se numa excelente alternativa ao saturado porto de Rio de Janeiro, não fosse a ausência de bons canais rodoviários e ferroviários de acesso. (Estado 14/10/04).

A CODESP, reconhecendo esta deficiência no porto de Santos, tem como prioridade projetos para melhorar o acesso ao porto. Neste sentido, almeja a expansão da avenida portuária, cujo objetivo primordial é desviar o trânsito urbano que circula dentro do porto, a relocação de vias férreas da margem direita, objetivando adensamento, aumento da área arrendável, bem como compatibilizar o sistema ferroviário da CODESP com o da FEPASA.

Os portos e terminais da região nordeste também enfrentam este tipo de problema, pois as rodovias encontram-se em estado precário de conservação e não há acesso ferroviário aos portos. (Estado 30/04/2004).

Os apontamentos feitos acima denotam a baixa articulação entre os diversos modais de transporte existentes. Logo, é fundamental a presença do setor público, seja com investimentos, seja ensejando maior articulação entre os modais, razão pela qual o papel de planejamento deveria ganhar maior destaque.

Observando-se a legislação brasileira, verifica-se que existem algumas tentativas com este intuito, dentre as quais pode-se destacar a criação do Conselho Nacional de Políticas de Transporte (CONIT, estabelecido pela Lei 10.233 de maio/2001), cuja função primordial é "propor ao Presidente da República políticas nacionais de integração dos diferentes modos de transporte de pessoas e bens" (Brasil, 2001) e a criação do DNIT, mencionada anteriormente.

Concretamente, o estado de São Paulo tem como importante projeto o "Corredor de exportação Campinas- Vale do Paraíba- Litoral Norte", o qual engloba os modais ferroviário, rodoviário, aeroportuário (aeroporto de Viracopos) e portuário (porto de São Sebastião). Com isto, estima-se que haveria redução de 40% no custo portuário do porto de

São Sebastião, se comparado com o porto de Santos e incremento de 50% nas exportações do estado (Estado 16/04/2004).

Entretanto, faz-se mister ressaltar que iniciativas como esta ainda são incipientes, razão pela qual necessitam perceber maior interesse por parte do setor público.

O terceiro, e não menos importante problema, refere-se ao fato de que os portos/terminais brasileiros dispõem de pouca capacidade de armazenamento, especialmente em períodos de crescimento do *quantum* movimentado. O porto de Paranaguá, devido à falta de locais para armazenamento da produção recorde de soja, dentre outras, proporcionou filas de cerca de 70 km, composta por caminhões e carretas que aguardavam para escoamento dos grãos.

A situação é semelhante no porto de Santos quando o assunto são veículos automotores. Com o crescimento das exportações, estima-se que estas equivalem ao dobro da capacidade de embarque (atingiram 244,6 mil unidades em 2003, ante capacidade de 120 mil unidades; a previsão para 2004 é de 280 mil unidades), o que, obviamente, é reflexo, dentre outros fatores, da falta de locais para armazenamento.

Deste modo, as empresas têm sido obrigadas a utilizar áreas de estacionamento que distam cerca de 4 km do local de embarque e não dispõe de condições adequadas para conservação.

Diante deste quadro, a Volkswagen, que exportou 166.448 veículos em 2003 (dos quais cerca de 70% foram escoados pelo porto de Santos), tem estudado a possibilidade de transferir parcela de suas exportações, especialmente as destinadas à Argentina, para o porto de São Sebastião.

Segundo diversas entidades, representantes de segmentos atuantes no setor portuário, dentre as quais pode-se destacar a Federação Nacional dos Operadores Portuários (FENOP) e Associação Brasileira de Terminais de Carga (ABTC), a incidência de impostos sobre o setor é altíssima, o que prejudicaria as decisões privadas de investimento.

Sensibilizado, o Governo Federal busca a resolução do problema mediante a criação do Reporto, que consiste num regime tributário especial, com vigência até o final de 2005 (podendo ser prorrogado por mais um ano), cuja característica principal é a desoneração tributária na aquisição de máquinas e equipamentos para o setor portuário. Deste modo,

ocorrerá desoneração do IPI, Cofins, PIS/ PAESP e Imposto de Importação, caso não haja similar nacional. A Associação Brasileira de Terminais Portuários de Contêineres de Uso Público (ABRATEC) estima que o novo regime tributário proporcionaria redução da ordem de 28% nos custos de aquisição.

Apesar disto, a iniciativa tem recebido críticas por parte das entidades representativas, uma vez que a duração de regime seria curta se comparada à característica do investimento portuário e não prevê qualquer alteração na alíquota do ICMS, também incidente nesta categoria de produtos.

Além destas, diversos especialistas do setor afirmam que uma das mais prementes necessidades dos portos/terminais nacionais é a informatização das operações. Argumentam que tal expediente seria responsável pela "desburocratização", uma vez que facilitaria a saída e entrada de veículos, pessoas e cargas, diminuindo seu tempo de permanência no interior do porto. Segundo dados da ANTAQ, seriam necessários cerca de R$ 1 bilhão para que a informatização fosse disseminada pelos portos nacionais, sendo que o objetivo do governo é incluir estes investimentos no Programa de Parceria Publico-Privada (PPP), que está em discussão no Congresso Nacional.

Com relação a este conjunto de deficiências, é interessante destacar um indicador que tem adquirido ampla difusão, especialmente no porto de Paranaguá, qual seja, o "risco portuário". Segundo a Federação da Agricultura do Estado do Paraná (FAEP), consiste num prêmio cobrado pelo mercado internacional de grãos por problemas logísticos. Em outras palavras, é representado pela confiança que o mercado externo tem ma capacidade de escoamento de determinado porto. Durante o mês de março/2004, momento em que, além das deficiências acima apontadas, desenrolava-se a greve dos fiscais portuários, este índice atingiu os maiores valores da história, equivalendo a 150 pontos. Isto significa que, sobre o preço do *bushel* (27,21 kg) de soja seria descontado US$ 1,50. Como o *bushel* está cotado em torno de US$ 9,89, o "risco portuário" poderia ser classificado como um imposto aos exportadores, cuja alíquota seria da ordem de 15%. (www.faep.com.br)

Além disto, estudo da Economática mostra que, por conta de problemas relacionados à (falta de) infra-estrutura de transportes, o nível de estoques das empresas tendem a aumentar. Como os estoques apresentam custo de manutenção, as empresas

passam a ter, *ceteris paribus*, menos recursos para capital de giro. Com isto, pode ocorrer encarecimento dos produtos junto ao consumidor final. (Estado de São Paulo, 23/05/2004).

Tabela 12 - Estoque médio: Brasil X EUA

(em dias)

	Brasil	EUA
1999	92	55
2000	81	53
2001	93	49
2002	94	48
2003	80	47

Fonte: Economática *in* Estado de São Paulo (23/05/2004)

Quadro 2 – Obras prioritárias nos portos brasileiros

Porto	Obra	Investimento (*)	Recurso	Obra	Empecilho	Estágio	Previsão
Santos/SP	Construção de túnel sob o estuário do porto de Santos.	800	Público/ privado	Reforma	Financeiro/ Ambiental	projeto	2005
Santos/SP	Novos terminais de grãos.	450	Privado	Implantação	Legal	projeto	não há
Santos/SP	Sete projetos da CODESP, dentre os quais destacam-se extensão da avenida portuária, dragagem de acesso e transporte, aprofundamento do canal e relocação de vias férreas.	130	Público	Reforma	Financeiro/ Ambiental	projeto	não há
Itapoa/SC	Construção de terminal portuário para escoamento de madeira	300	Público/ privado	Implantação	-	projeto	2006
Pecém/CE	Melhorias para recebe cargas de múltiplo uso	250	Público/ privado	Ampliação	-	projeto	não há
S.Sebastião/SP	Pavimentação e regularização do pátio, melhorias nas vias de acesso e aumento do calado.	250	Público	Ampliação	-		2010
Paranaguá/PR	Melhorias no cais, dragagem e derrocagem no canal, pavimentação de vias de acesso urbano e rodoviário.	210	Público	Reforma	-	projeto	2006
Suape/PE	Construção da avenida perimetral para aliviar o tráfego de caminhões	238	Público	Ampliação	Financeiro	projeto	2008
Itaqui/MA	Melhorias na capacidade operacional; recuperação e dragagem dos berços e pavimentação rodoviária.	164	Público/ privado	Ampliação	Financeiro	projeto	2008
Sepetiba/RJ	Construção de estacionamento para caminhões; aumento da capacidade do sistema capacidade do sistema ferroviário e duplicação das vias acesso.	138	Público/ privado	Reforma	-	iniciada	2007
Rio Grande/RS	Obras nos molhes da Barra do Rio Grande, dragagem do canal	166	Público	Ampliação	-	iniciada	não há

Fonte: Anuário Exame 2004/2005 * em milhões de reais

O quadro acima tem por finalidade apresentar resumidamente as obras de infra-estrutura consideradas prioritárias para o setor portuário nacional. Note-se que apenas duas das obras prioritárias em Santos, a saber, a construção de um túnel sob o estuário, o qual interligará as duas margens do porto, e a construção de novos terminais de grãos demandarão recursos da ordem de R$ 1,25 bilhão, cifra semelhante à quase totalidade do investimento efetuado na região sudeste no período 1995/2002. Além disto, as obras de infra-estrutura necessárias aos portos de Pecém, Suape e Fortaleza demandarão recursos da ordem de R$ 650 milhões de reais, cifra superior aos cerca de R$ 600 bilhões investidos pela iniciativa na região nordeste entre 1995 e 2002.

Além disto, pode-se verificar no quadro acima que os investimentos totais paras as obras prioritárias de infra-estrutura portuária equivalem a mais de R$ 3 bulhões, ou seja, cifra cerca de 23% superior à totalidade dos investimentos privados no período coberto pelo relatório da ANTAQ (R$ 2,44 bilhões). Além disto, pode-se observar que algumas das obras ainda não foram iniciadas devido a problemas de ordem financeira.

Após este exame qualitativo, cabe acrescentar alguns indicadores quantitativos sobre os portos/terminais. Vale lembrar que as informações que serão apresentadas a seguir foram obtidas no Sistema de Desempenho Portuário, que consiste numa base de dados alimentada pela ANTAQ. Não apresenta informações para todos os portos.

Com relação à prancha média, que equivale a uma medida de unidades movimentadas por hora, observa-se que o porto nacional de maior produtividade seria o de Rio Grande, que obteve média de 21,1 unidades/hora no ano de 2003. O porto de Santos, que alcançou produtividade de 20,7 unidades/hora em 2003, ocuparia a segunda colocação. Finalmente, os portos de São Francisco do Sul, Paranaguá e Fortaleza apresentaram 18,7; 14,1 e 9,5, respectivamente.

Tabela 13 – Produtividade em contêineres: portos selecionados

(unidades movimentadas/hora)

	Porto				
Ano	Fortaleza	Santos	Paranaguá	São Fco do Sul	Rio Grande
2001	10,7	19,1	7,9	-	-
2002	9,7	19,8	9,3	17,5	14,1
2003	9,7	20,7	14	18,7	21,1

Fonte: www.antaq.gov.br

Não se dispõem de dados anteriores a 2001, mas entidades representativas dos terminais responsáveis pela movimentação de contêineres afirmam que, antes do processo de reestruturação do setor portuário nacional, a produtividade média atingia 8 unidades/hora. Comparando com a evolução recente, representa um avanço em termos de produtividade. Entretanto, se os dados do desempenho atual forem comparados aos portos de maior média internacional, que chegam a atingir 40 unidades/hora, observa-se que melhorias ainda podem ser implementadas.

Com relação ao tempo médio de espera para navios em contêineres apresentou progresso em alguns e retrocesso em outros. Os portos de Fortaleza e Rio Grande apresentaram diminuição no número de horas por navio, passando de 5,5 e 27,3 para 1,9 e 10,1, respectivamente. Por outro lado, os portos de Santos, Paranaguá e São Francisco do Sul obtiveram variação negativa. O primeiro passou de 5,6 horas/navio para 7,1 horas/navio, o segundo oscilou de 16,3 horas/navio para 19,1 horas/navio. Finalmente, o terceiro variou de 12 para 14,2 horas/navio.

Tabela 14 - Tempo de espera para contêineres: portos selecionados
(em horas/navio)

Ano	Porto				
	Fortaleza	Santos	Paranaguá	São Fco do Sul	Rio Grande
2001	5,5	5,6	16,3	-	-
2002	3,5	7,6	14,6	12,0	1,0
2003	2,3	7,1	18,6	14,2	27,3
2004	1,9	-	19,1	-	10,0

Fonte: www.antaq.gov.br

Como se vê, a despeito de aumentos na produtividade, os portos nacionais se ressentem da falta de investimentos, notadamente na infra-estrutura portuária. Além destas informações, o Plano de Revitalização da Infra-estrutura de transporte, anunciado pelo presidente da república também denota o grau de preocupação com as deficiências portuárias. Segundo dados do Plano, os investimentos no ano de 2004 serão em 11 portos e equivalerão á quantia de R$ 62,6 milhões de reais, valores que, a despeito da importância

do tema, são ínfimos, se comparados à necessidades nacionais e denotam a participação voluntarista do setor público, para qual Oliveira (2000) chama à atenção.

O estudo de caso, efetuado com o porto de Santos, permite verificar de forma mais contundente as deficiências enfrentadas pelos portos nacionais.

Capítulo 3 – Estudo de caso: o porto de Santos

O objetivo desta sessão é analisar com maior vagar o porto de Santos, buscando verificar variáveis como evolução da movimentação anual, principais cargas movimentadas, produtividade, bem como, questões relacionadas ao processo de reforma institucional. A adoção do porto de Santos justifica-se pelo fato de que este se constitui no principal porto do país, uma vez que além de responder por cerca de 26% do valor movimentado nos portos nacionais, apresenta grande diversidade de cargas e serve a uma das mais importantes regiões do país, cujo centro é o estado de São Paulo.

A origem do porto remonta à segunda metade do século XIX, momento em que a cultura cafeeira, ao incorrer em incremento, conduziu a aumento nas exportações do produto. Na tentativa de atender a esta demanda, e após duas concessões que não redundaram no início das obras (1870 e 1882), o Decreto Imperial nº 9.979, de 12/07/1888, autorizou a construção e exploração do porto de Santos durante 39 anos. Posteriormente, o prazo de concessão foi prorrogado para 90 anos. Portanto, o porto esteve nas mãos da iniciativa privada até o ano de 1980, momento a administração portuária foi transferida à CODESP, vinculada à extinta PORTOBRÁS e que, nos dias atuais, responde como autoridade portuária.

Com relação aos acessos, cabe destacar que o porto tem como acesso rodoviário a SP-055 (rodovia Padre Manoel da Nóbrega), a Piaçagüera-Guarujá, a BR 101 Rio-Santos, além do sistema Anchieta-Imigrantes (concessão da ECOVIAS). As ferrovias que atendem o porto são a M.R.S. Logística S.A. (MRS); Ferrovias Bandeirantes S.A. (FERROBAN) e Ferronorte S.A. (FERRONORTE). O acesso marítimo é franco, contendo um canal de 130 m e profundidade de 13 m, na parte marítima da baía de Santos e, no estuário, largura de 100 m e profundidade de 12m.

Com relação à movimentação anual de cargas, verifica-se que o período 1997/2003 apresentou crescimento da ordem de 74%, passando de 38.472.130 toneladas para 67.077.073 toneladas. Ademais, observa-se que o saldo comercial do porto que, nos anos de 1997 e 1998 apresentou-se negativo em 2.878.500 e 1.138.134 milhões de toneladas, respectivamente, correspondeu a mais de 18 milhões de toneladas no ano de 2003. Esta

inversão deve-se às diferentes taxas de variação de importações e exportações. Enquanto a primeira manteve-se estável em torno de 20 milhões de toneladas, a segunda obteve substancial elevação, passando de cerca de 17 para 39 milhões de toneladas, um expressivo crescimento de 120%.

A corrente comercial acumulou crescimento da ordem de 56%, sendo claramente impulsionada pelas exportações. Pode-se observar no quadro abaixo que seu crescimento apresentou-se de maneira uniforme ao longo do período analisado.

Tabela 15 - Movimento anual

(em milhões de toneladas)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Exportação	17.791.815	19.401.126	24.264.690	22.353.811	28.030.470	33.822.484	39.126.666
Importação	20.670.315	20.539.260	18.410.817	20.730.572	20.131.123	19.651.784	20.950.407
Saldo comercial	(2.878.500)	(1.138.134)	5.853.873	1.623.239	7.899.347	14.170.700	18.176.259
Corrente comercial	38.462.130	39.940.386	42.675.507	43.084.383	48.161.593	53.474.268	60.077.073

Fonte: www.portodesantos.com

Tabela 16 – Principais mercadorias movimentadas no porto de Santos

(milhões de toneladas)

Mercadoria	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Açúcar (E)	2.378.348	3.668.613	6.965.010	4.172.354	6.538.251	8.026.029	8.321.930
Café (E)	702.750	467.898	524.463	348.354	321.969	413.745	322.709
Suco Laranja (E)	1.175.488	932.353	1.053.110	1.061.824	1.130.671	1.192.557	1.323.692
Soja em grão (E)	1.866.622	2.089.040	2.560.863	3.097.643	4.400.794	5.210.975	5.600.220
Farelos (E)	1.318.186	1.700.687	2.157.873	1.826.370	2.653.386	3.330.506	3.560.892
Papel (E)	194.825	210.966	311.625	167.370	133.349	133.349	300.455
Trigo (I)	1.006.624	1.537.145	1.713.105	2.091.123	1.818.300	1.868.555	1.877.502
Sal (C)	555.109	662.726	690.142	717.354	672.870	712.997	741.255
Fertilizante (I)	2.402.846	1.304.185	1.870.331	2.568.688	2.103.541	2.395.107	2.943.769
Carne (E)	84.851	94.732	144.043	153.333	193.420	187.447	214.792
GLP (E e I)	1.061.862	976.421	989.041	432.771	591.097	376.852	570.105
Óleo diesel (E)	530.178	1.407.940	1.369.445	1.265.100	978.028	987.903	1.600.874

(E) = cargas de exportação

(I) = cargas de importação

Fonte: www.portodesantos.com

Como pode ser visualizado na tabela acima, as principais mercadorias movimentadas, em termos de quantidade, são relacionadas à exportação, a saber, açúcar, soja em grão, suco de laranja e farelos. Na importação, as principais mercadorias são os fertilizantes.

Tabela 17 – Produtividade em contêineres: terminais no porto de Santos

(unidades movimentadas/hora)

Porto	Grupo/Terminal	Ano	Prancha Média (u/h)
SANTOS	CAIS PÚBLICO	2001	5,9
SANTOS	CAIS PÚBLICO	2002	8,8
SANTOS	CAIS PÚBLICO	2003	10,9
SANTOS	CARGILL	2002	11,5
SANTOS	COREX (ADM)	2001	7,5
SANTOS	COREX (ADM)	2002	16,4
SANTOS	COSIPA	2001	16,8
SANTOS	COSIPA	2002	18,1
SANTOS	COSIPA	2003	16,5
SANTOS	T-35	2001	21,7
SANTOS	T-35	2002	20,5
SANTOS	T-35	2003	22,4
SANTOS	T-37	2001	22,4
SANTOS	T-37	2002	22,2
SANTOS	T-37	2003	24,3
SANTOS	TEAÇU1	2002	5,7
SANTOS	TEAÇU2	2002	14,9
SANTOS	TEAÇU3	2002	1,9
SANTOS	TECON	2001	27,7
SANTOS	TECON	2002	27
SANTOS	TECON	2003	25,4
SANTOS	TECONDI	2001	10,8
SANTOS	TECONDI	2002	17,6
SANTOS	TECONDI	2003	22,3

Fonte: www.antaq.gov.br

Com relação à produtividade na movimentação de contêineres, apresentada na última sessão, cabe desmembrá-la para verificá-la terminal por terminal. Dentre estes, o que apresentou melhor resultado foi o TECON, operado pelo consórcio Santos-Brasil, que alcançou média de 27,7 unidades/hora no ano de 2001. Entretanto, nos anos de 2002 e 2003 observou pequena retração na prancha média, isto é, situou-se em 27 e 25,4 unidades/hora, respectivamente.

De maneira geral, os terminais mantiveram, no período em análise, constância na prancha média, com exceção do TECONDI, que passou de 10,8, em 2001, para 22,3 unidades/hora, em 2003.

Conforme mencionado anteriormente, os portos internacionais de maior produtividade apresentam médias anuais de 40 movimentos/hora. Logo, um porto como o de Santos, que serve à principal região de país, e que almeja ser um *hub port*, poderia e deveria elevar sua produtividade.

Apesar destes fatos, o complexo portuário santista apresentou, no ano de 2003, acréscimo de 27% no número de contêineres movimentados em relação ao ano anterior, percentual que correspondeu à 12° taxa de crescimento dentre os 100 portos analisados. Com isto, saltou da 58° para a 53° posição, passando de 1.224.352 TEU's em 2002 para 1.560.201 TEU's em 2003. Deste total, o terminal Tecon respondeu por aproximadamente 25% do total movimentado no porto.

Tabela 18 -- Total de contêineres movimentados

(em unidades)

	Terminal						
Ano	Caís público	COREX (AP)	Cosipa	T-35	T-37	Tecon	Tecondi
2001	7.818	-	27.790	23.902	47.124	65.506	7.804
2002	68.527	929	105.847	88.222	211.889	304.706	43.749
2003	101.956	9.806	116.241	128.519	209.939	404.657	74.262

Fonte: www.antaq.gov.br

Tomando-se por base o período 1990/1999, verifica-se que a movimentação de cargas apresentou incremento de cerca 47%, frente à redução do quantitativo da mão-de-obra em aproximadamente 25%. Este fato denota elevação na produtividade do trabalho, que, deste modo, atingiu 90%. Adicionalmente, Vaz & Rodrigues (2001) destaca que a produtividade do salário também se elevou no período analisado. Ademais, pode-se inferir nas tabelas seguintes que houve aumento no salário real, cuja apresentação será feita adiante.

Tabela 19 – Porto de Santos: Total de trabalhadores X Movimentação de Cargas entre 1990/1999

(unidades de trabalhadores e toneladas de carga)

Ano	CODESP c/ vínculo	CODESP outros	Avulsos bordo	Avulsos capatazia	Operadores Portuários	Total	Movimentação de cargas	Ton/trab
1990	10.358	-	5.954	-	-	16.312	28.847.630	1.768,49
1991	8.938	-	6.014	-	-	14.952	29.097.528	1.946,06
1992	7.749	-	7.102	-	-	14.851	28.421.252	1.913,76
1993	7.583	410	6.807	-	-	14.800	29.111.337	1.966,98
1994	6.580	854	7.259	-	-	14.693	34.121.361	2.322,29
1995	6.103	2.025	7.187	-	-	15.315	35.111.367	2.292,61
1996	5.509	2.270	6.650	-	-	14.429	36.339.360	2.518,49
1997	4.527	2.064	5.482	827	2.100	15.000	37.472.130	2.498,14
1998	2.117	1.125	4.968	2.495	3.100	13.805	39.940.386	2.893,18
1999	1.977	914	4.732	2.012	3.100	12.735	42.675.507	3.351,04

Fonte: Vaz & Rodrigues (2001:7)

Aumentos de produtividade do trabalho poderiam ser auferidos a partir de maior qualificação do corpo funcional e de investimentos em tecnificação do trabalho, que corresponderiam, no setor portuário, aos investimentos na superestrutura. Como a primeira alternativa, devido ao fato de estar relacionada ao processo educacional, demanda longos prazos, poder-se-ia inferir que os aumentos de produtividade do trabalho foram conseguidos às expensas de investimentos na superestrutura portuária. Segundo Vaz & Rodrigues (2001) os anos 90 mostraram redução no efetivo da CODESP e diminuição da mão-de-obra avulsa (redução da mão-de-obra direta) acompanhadas de investimentos em tecnificação do trabalho, a qual corresponde, na terminologia portuária, aos investimentos em superestrutura.

No período posterior, poder-se-ia observar continuidade da tendência descrita acima, qual seja, o contingente de mão-de-obra continuou a declinar, ao passo que o total da movimentação de cargas manteve-se ascendente (esta última poderá ser vista 16). Segundo a CODESP, o porto de Santos contou, em 2003, com contingente de mão-de-obra da ordem de 11.000 trabalhadores.

A informação acima apresentada pode ser confirmada a partir da observação das principais obras levadas a cabo pela iniciativa privada no porto de Santos.

Inicialmente, destaca-se que o terminal administrado pela Cutrale (localizado na margem esquerda do porto de Santos e que entre 2000 e 2002 transportou apenas carga própria) realizou investimentos direcionados basicamente à superestrutura portuária, quais sejam tanques, câmaras frias e caldeiras de combustão a gás. Situação semelhante apresenta-se no terminal da Dow Química, pois os investimentos privados foram direcionados à melhoria nos sistemas de segurança na estocagem e meio ambiente

Observando-se o quadro abaixo, nota-se que entre 1990 e 1996, a despeito da redução da demanda por mão-de-obra avulsa de bordo[14] (que pode ser visualizada na redução do número médio de períodos mensais), o salário *per capita* mensal evoluiu de R$ 1.164,00 para R$ 1.958,00, fato esta que poderia ser atribuído à força dos sindicatos de trabalhadores portuários no fornecimento de mão-de-obra, num momento em que a Lei dos Portos ainda não tinha aplicação efetiva[15].

Por outro lado, a partir de 1996, verifica-se que as variáveis demanda por mão-de-obra e salário *per capita* mensal apresentaram a mesma tendência, ou seja, a redução da demanda por mão-de-obra veio acompanhada por redução salarial. Este movimento poderia ser atribuído à maior efetividade na aplicação da Lei dos Portos, a qual, ao propor quebra do monopólio sindical no fornecimento de mão-de-obra, mediante criação do OGMO, gerou maior flexibilização das relações de trabalho no porto.

[14] A mão-de-obra avulsa de bordo é representada pelos estivadores, conferentes, consertadores, vigias e pessoal do bloco.
[15] O OGMO do Porto de Santos foi estabelecido no ano de 1994, sendo que sua participação efetiva no processo de fornecimento de mão-de-obra iniciou-se apenas em meados 1997. Até então, o processo de fornecimento de mão-de-obra foi fortemente condicionado pelos sindicatos de trabalhadores portuários, fato que pode ser corroborado pelas inúmeras greves portuárias. Ver Oliveira (2000: 65).

Tabela 20 – Avulso de bordo: remuneração 1990/1999
(em R$ de 12/1999)

Ano	Massa salarial	Nº de Trabalhadores	Nº médio De períodos	Salário *per capita* mensal
1990	83.001.299,00	5.944	17,4	1.164,00
1991	72.344.860,00	6.014	19,9	1.003,00
1992	68.892.673,00	7.102	17,3	842,00
1993	85.262.384,00	6.807	15,8	1.044,00
1994	121.779.539,00	7.259	15,8	1.398,00
1995	155.362.341,00	7.181	16,2	1.801,00
1996	156.228.417,00	6.650	15,5	1.958,00
1997	124.539.942,00	5.482	14,3	1.893,00
1998	105.646.676,00	4.968	15,1	1.772,00
1999	95.991.948,00	4.732	14,7	1.690,00

Fonte: Vaz & Rodrigues (2001: 36)

Com relação aos investimentos efetuados pela CODESP, as estatísticas disponíveis cobrem o período 1990/1999, no qual os investimentos foram incrementados entre 1990 e 1995 (R$ 1.604.258 para R$ 86.362.860). No período subseqüente, amargou processo de retração (de R$ 81.696.784 para R$ 45.710.135).

Estes valores podem desmembrados em termos de recursos próprios da Cia. Docas e de terceiros, que englobam recursos oriundos do governo federal e referentes à ATP. Tanto os primeiros quanto os segundos apresentaram tendência semelhante à observada para os investimentos globais, ou seja, acréscimo no período inicial e decréscimo no período final da análise.

No período 1999/2002, verifica-se que os investimentos da CODESP seguem a tendência apresentada a partir da segunda metade dos anos 90, isto é, seus níveis declinaram, sendo que o ano de 2001 representou o menor valor. Ademais, verifica-se que a relação entre investimentos totais e receitas totais também decresceu passando de cerca de 19% em 1999 para 2,57 % em 2002. Os Relatórios Anuais da CODESP atribuem esta retração ao contingenciamento de recursos do Tesouro Nacional para a companhia, os quais, no ano de 2002, atingiram cerca de 94% dos recursos a serem repassados (de R$ 34.500.000,00 que seriam repassados, apenas R$ 2.300.000,00 foram realizados). Além do que, pode-se mencionar os passivos trabalhistas que se avolumam contra a empresa.

Tabela 21 – Porto de Santos: Investimento público

(em R$ de 12/1999)

Ano	CODESP	Terceiros*	Total
1990	1.604.258	-	1.604.258
1991	3.399.034	19.261.196	22.660.230
1992	14.397.443	72.023.926	86.421.369
1993	26.806.135	36.438.953	63.245.088
1994	21.292.143	17.003.600	38.295.743
1995	68.012.316	18.350.544	86.362.860
1996	23.665.837	58.030.947	81.696.784
1997	7.000.650	74.036.632	81.037.282
1998	16.262.535	49.102.955	65.365.490
1999	4.573.416	41.136.719	45.710.135
Total	187.013.767	385.385.472	572.399.239

* ATP e/ou Tesouro Nacional

Fonte: Vaz & Rodrigues (2001:26)

Tabela 22 – CODESP : Investimentos X Receitas entre 1999/2002

(em R$ mil)

	1999	2000	2001	2002
Investimento (A)	45.710	10.994	2.595	8.446
Receita Total (B)	237.313	249.686	258.946	328.075
Relação (A)/(B)	19,26	4,40	1,00	2,57

Fonte: Relatório Anual CODESP (vários números) .

A mensuração do investimento privado sofre os mesmos problemas observados em nível nacional, qual seja, a quase ausência de um sistema orgânico de estatísticas. Entretanto, estimativas da CODESP afirmam que a cifra corresponde a valores próximos a R$ 590 milhões entre 1995 e 2000. A ANTAQ começou a elaborar estatísticas sobre investimentos em terminais privativos com dados a partir de 1995, conforme dados do quadro abaixo. O principal fato a ser observado é que parcela significativa dos investimentos foi levada a cabo por terminais que estão situados fora da área de porto organizado, uma vez que os terminais da Ultrafértil e da Cosipa responderam por cerca de 35% do total do investimento privado no período em análise. Entretanto, o terminal da Nobara, localizado na área de porto organizado, respondeu por cerca de 59% do investimento privado em Santos.

Tabela 23 - Porto de Santos: Investimento privado

(em R$ mil)

Terminal	1995/2001	2002	Total
Ultrafértil	47.000	23.727	70.727
Cosipa	173.575	35.000	208.575
Dow Química	-	7.000	7.000
Nobara	301.721	173.742	475.463
Cutrale	17.817	16.000	33.817
Total	540.113	255.469	795.582

Fonte: www.antaq.gov.br

No entanto, a despeito dos investimentos públicos e privados e da crescente movimentação de cargas, especialmente as voltadas à exportação, o porto de Santos, a exemplo do que se verifica em nível nacional, está permeado de deficiências operacionais, que podem causar comprometimento dos serviços prestados no porto. Conforme comentado no capítulo 2 do presente trabalho, os principais problemas de Santos estão relacionados à falta de dragagem dos canais, falta de locais para armazenamento dos produtos e problemas de acesso terrestre, uma vez que o trânsito do porto está junto ao tráfego urbano, ocasionando dificuldades de acesso. O quadro abaixo procura dimensionar tais deficiências.

Quadro 3 – Porto de Santos: Obras prioritárias

Porto	Obra	Investimento (*)	Recurso	Obra	Empecilhos	Estágio	Previsão
Santos	Construção de túnel sob o estuário do porto de Santos.	800	Público/ privado	Reforma	Financeiro/ Ambiental	projeto	2005
Santos	Novos terminais de grãos.	450	Privado	Implantação	Legal	projeto	não há
Santos	Sete projetos da CODESP, dentre os quais destacam-se extensão da avenida portuária, dragagem de acesso e transporte., aprofundamento do canal e relocação de vias férreas.	130	Público	Reforma	Financeiro/ Ambiental	projeto	não há

Fonte: Anuário Exame 2004/2005 (*) Milhões de reais)

Considerando os valores estimados para as obras prioritárias em Santos, verifica-se que a principal delas, qual seja a construção do túnel sob o estuário do porto, demandará investimentos de cerca de R$ 800 milhões, cujos recursos terão origem público/privada. No entanto, como pode ser observado o projeto esbarra na falta de recursos e em questões

ambientais. No primeiro empecilho, além da falta de recursos, poder-se-ia mencionar que não sabe claramente qual seria a interação entre público e privado: poderia ser disciplinado de acordo com o modelo de Parceria Público-Privada (PPP), em discussão no Congresso Nacional, desde que o projeto fosse aprovado rapidamente.

As demais obras apresentadas ainda estão em fase de projeto e não há projeção para seu término. Trata-se de uma situação preocupante, especialmente no caso da terceira obra, uma vez que a ausência dragagem dos canais impede o acesso de embarcações maiores.

Os valores a serem investidos nestas obras totalizam o montante de R$ 1,38 bilhão, valor altamente superior ao despendido pela iniciativa privada em todo o período analisado. Se comparados aos valores investidos pelo setor público entre 1990 e 2002, observar-se-á que o montante requerido para os projetos prioritários são 140% maiores que os dispêndios do setor público em 12 anos. Em suma, trata-se de valores que não tem precedente histórico no porto de Santos, razão pela qual vislumbra-se um cenário negro pela frente, qual seja, movimentação de cargas crescente em um porto que parece não responder, em termos de investimentos infra-estruturais, a esta demanda.

Conclusão

O estudo do novo modelo institucional do setor portuário brasileiro em seus aspectos mais gerais, que incluiu análise da movimentação de cargas, verificação do marco regulatório instituído e apresentação de algumas avaliações sobre o setor portuário brasileiro, permite algumas conclusões acerca do processo em curso.

Inicialmente, percebe-se que a *privatização* dos portos nacionais foi efetuada sem a elaboração de estudos que permitissem estimar os impactos regionais do processo reformista. No caso do porto de Santos, Vaz & Rodrigues (2001) destaca a forte elevação do contingente de desempregados e perda de arrecadação tributária, notadamente no ICMS, associados à modernização do porto. Adicionalmente, verifica-se que a privatização dos portos nacionais deu-se de forma desconexa de outros modais, dentre os quais pode-se destacar a ferrovia e a rodovia. Evidentemente, como pode ser apresentado neste trabalho, a baixa integração entre os modais consiste num dos problemas mais prementes dos portos nacionais.

Nesta direção, Maciel (1997) destaca que "a passagem para estruturas setoriais mistas *(leia-se, com abertura ao capital privado)* carece de um processo organizado, espaçado no tempo, visto que: a) é necessário o planejamento conjugado de políticas – enérgetica, industrial, regional, meio ambiente – para a formulação e localização de macropojetos integrados, de objetivos múltiplos; b) a execução concomitante das diferentes etapas da reestruturação acaba gerando descoordenação das operações e da regulamentação". No caso dos portos nacionais, tal descoordenação pode ser verificada tanto nas situações acima descritas, quanto no fato de que a privatização iniciou-se anteriormente à instituição do novo modelo portuário brasileiro e da ANTAQ.

Além deste, o marco regulatório que está sendo construído a partir da Lei dos Portos está repleto de imperfeições que, no ponto de vista sustentado em Pinheiro (2004), causam insegurança jurídica nos investidores privados, afastando, por conseguinte, seu investimento dos portos nacionais. Nesta perspectiva, poder-se-ia mencionar o fato de que a Lei dos Portos não estabelece critérios claros para a fixação da área de porto organizado (logo, a qualquer tempo, a ANTAQ ou poder judiciário, quando acionado, poderia

determinar que certa área, concedida mediante autorização, deveria ser integrada à área de porto organizado, o que imporia diferenciais de custo, conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho) e exista sobreposição de órgãos no setor portuário nacional.

No entanto, além destas imperfeições regulatórias, existem outras duas, que, na visão sustentada por Oliveira (2000), mereceriam ampla difusão. A primeira é que o novo modelo portuário brasileiro não definiu claramente o papel a ser desempenhado pelo setor público, caracterizando intervenção voluntarista[16], que pode ser observada no atual programa do governo federal para revitalização dos portos nacionais. A segunda é, na verdade, um equivoco, cometido na elaboração do projeto da lei, sobre a possibilidade de competição setorial. Segundo a autora, a estrutura de mercado do setor tende a ser, conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho, altamente concentrada, caracterizando o chamado oligopólio concentrado, no qual a competição geralmente não se dá mediante preços. Logo, os operadores portuários tenderiam a absorver aumentos de produtividade de outros segmentos do porto, sem repassá-los aos usuários dos serviços portuários.

Com esta conjunção de fatores, pode-se explicar a ocorrência de baixos níveis de investimento nos portos brasileiros, seja na superestrutura e, principalmente na infra-estrutura. Os investidores privados, dada a instabilidade do marco regulatório, tenderiam a ter "atitude conservadora" e, realizariam, deste modo, investimentos somente na superestrutura portuária, que se reflete mais diretamente na modernização de processos e, por conseguinte, em aumentos de produtividade. Por outro lado, a participação do setor público nos projetos de investimento não é claramente definida. Logo, os investimentos na infra-estrutura portuária tendem a situar-se em níveis inferiores ao socialmente desejável, fato este que pode ser comprovado com a extensa lista de obras prioritárias para a infra-estrutura portuária brasileira. O fato de modelo ter sido construído à margem de outras políticas levadas a cabo pelo governo tende a potencializar os problemas, uma vez que gera efeitos negativos, como os ocorridos em Santos, que não estavam previsto.

Em virtude de todo o exposto neste trabalho, conclui-se que o setor portuário nacional, se mantida a evolução recente, configurar-se-á em elemento restritivo ao

[16] Infere-se em Oliveira (2000) que o setor portuário nacional não pode ser enquadrado em nenhuma das quatro categorias apresentadas, qual sejam, porto governamental, *landlord port* concessão e porto privado. Uma das razões para este fato é a indefinição do papel do setor público no novo modelo, notadamente em relação à infra-estrutura portuária.

crescimento da economia brasileira num curto prazo de tempo, uma vez que as taxas de crescimento da movimentação parecem não ter correspondente incremento na capacidade operacional, principalmente no que tange aos investimentos em infra-estrutura. Como o crescimento atual da economia brasileira tem importante e crescente participação do comércio internacional, a debilidade apresentada pelos portos nacionais tende a ganhar maior amplitude.

Referências Bibliográficas

ANTAQ. Resolução 55 de 16 de dezembro de 2002. Extraído em 27/04/2004 do site www.antaq.gov.br.

AZEREDO. Luiz Cezar Loureiro de. *Investimento em Infra-Estrutura no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 - Uma Visão Geral.* IPEA: Brasília, junho/2004,TD 1024.

BNDES. *Arrendamentos Portuários.*Cadernos de Infra-estrutura. Rio de janeiro: BNDES, abril/2001, n°16.

BRASIL. Lei 8.630 de 25 de fevereiro de 1993. Diário Oficial da União nº 38 26/2/1993. p. 2351-2356.

BRASIL. Lei 10.233 de 5 de junho de 2001. Diário Oficial da União. Extraído em 28/04/2004 do site www.planalto.gov.br.

BEZERRA, Benjamin Gallotti; ROSA, Denise Portella e LONTRA, Gustavo. *Reestruturação Financeira e Institucional do Subsetor Portuário.* In **Infra-estrutura: perspectivas de reorganização: transporte.** REZENDE, Fernando e PAULA, Tomás Bruginski de (coord.) vol.2. Brasília/DF: IPEA,1998.

BUSSINGER, Frederico. *Reformas e Regulação Portuária.* IPEA, abril/1998. Extraído em 17/04/2004 do site www.portodesantos.com.br.

CASTRO, Newton. *Os desafios da regulação do setor de transportes no Brasil.* Revista de Administração Pública – RAP, Vol. 5 agosto 2000, p.10-36. Extraído em 17/04/2004 do site www.nemesis.org.br.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti e MALLIAGROS, Thomas George. *Investimentos, Fontes de Financiamento e Evolução do Setor de Infra-estrutura no Brasil: 1950-1996.* Extraído em 18/04/2004 do site www2.fgv.br/ professor/Ferreira/FerreiraThomas.pdf.

MACIEL, Cláudio Schuller. *Infra-Estrutura Econômica Brasileira nos Anos 90.* Economia em Perspectiva. CORECON/SP, Vol. 141, maio de 1997. Extraído em 20/10/2004 do site www.eco.unicamp.br/artigos/artigo81.htm

GEIPOT. Empresa Brasileira de Planejamento em Transportes. *Os serviços portuários: preços e desempenho – Relatório Final.*Brasília, 2001. Extraído em 20/10/2004 do site http://www.geipot.gov.br/IndexG.htm

OLIVEIRA, Clician do Couto. *O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90.* Campinas: Unicamp/IE, 2000. (Dissertação, Mestrado em Ciências Econômicas).

PEREIRA, Reneé. *Colapso dos portos ameaça as exportações.* O Estado de São Paulo. São Paulo, 28/03/2004. Economia, B1.

PEREIRA, Reneé. *Falta de dragagem reduz produtividade do porto.* O Estado de São Paulo. São Paulo, 28/03/2004. Economia, B3.

PEREIRA, Reneé. *Porto de Santos: sobram problemas e faltam recursos.* O Estado de São Paulo. São Paulo, 13/04/2004. Economia, B9.

PINHEIRO, Armando Castellar. *Regulação, insegurança jurídica e investimento.* Extraído em 26/04/2004 do site www.tendencias.com.br

PIRES, José Cláudio Linhares. & PICCININI. Maurício Serrão. *A Regulação dos setores de Infra-estrutura no Brasil.* BNDES, agosto de 2001.

VAZ, José Pascoal. & RODRIGUES, José. Porto de Santos: Uma década de transformações. UNISANTA, 2001

VILLELA, Annibal. & MACIEL, Cláudio Schuller. *A infra-estrutura econômica no Brasil.* Campinas: IPEA/ FECAMP/ UNICAMP- IE – NEIT, dezembro de 1996 (mimeo, 84p.).