

**REVISTA SEMESTRAL DE
DIREITO EMPRESARIAL**

Nº 8

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho da
Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro
Janeiro / Junho de 2011

Publicação do Departamento de Direito Comercial e do Trabalho da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Prof. Alexandre Ferreira de Assumpção Alves, Prof. Eduardo Henrique Raymundo Von Adamovich, Prof. João Batista Berthier Leite Soares, Prof. José Carlos Vaz e Dias, Prof. José Gabriel Assis de Almeida, Prof. Leonardo da Silva Sant'Anna, Prof. Marcelo Leonardo Tavares; Prof. Mauricio Moreira Mendonça de Menezes, Prof. Rodrigo Lychowski, Prof. Sérgio Murilo Santos Campinho e Prof. Valter Shuenquener de Araújo).

Coordenação: Sérgio Murilo Santos Campinho e Mauricio Moreira Mendonça de Menezes.

Conselho Editorial: Alexandre Ferreira de Assumpção Alves (UERJ), Arnoldo Wald (UERJ), Carmem Tibúrcio (UERJ), Fábio Ulhoa Coelho (PUC-SP), Jean E. Kalicki (Georgetown University Law School), John H. Rooney Jr. (University of Miami Law School), José Carlos Vaz e Dias (UERJ), José de Oliveira Ascensão (Universidade Clássica de Lisboa), José Gabriel Assis de Almeida (UERJ), Leonardo Greco (UERJ), Marie-Hélène Bon (Université des Sciences Sociales de Toulouse 1 e Centre de Droit des Affaires de l'Université des Sciences Sociales de Toulouse), Peter-Christian Müller-Graff (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg), Sérgio Murilo Santos Campinho (UERJ), Theóphilo de Azeredo Santos (UNESA) e Werner Ebke (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg).

Conselho Executivo: Carlos Martins Neto, Leonardo da Silva Sant'Anna, Mariana Pinto, Mauricio Moreira Mendonça de Menezes, Rosany Fagundes, Valter Shuenquener de Araújo e Viviane Perez.

PATROCINADORES:



ISSN 1983-5264

CIP-Brasil. Catalogação-na-fonte
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

Revista semestral de direito empresarial. — nº 8 (janeiro/julho 2011)

. — Rio de Janeiro: Renovar, 2007-.

v.

UERJ

Campinho Advogados

Bocater, Camargo, Costa e Silva Advogados Associados

Semestral

1. Direito — Periódicos brasileiros e estrangeiros.

94-1416.

CDU — 236(104)

**UMA PROPOSTA DE MODERNIZAÇÃO E
SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA PARA O SETOR
PORTUÁRIO¹**

**A PROPOSAL FOR REGULATORY MODERNIZATION AND
SIMPLIFICATION FOR THE PORT SECTOR**

Lucia Helena Salgado

Resumo: A qualidade das instituições é fator determinante da competitividade e do desenvolvimento de um país. Neste artigo, propomos um projeto-piloto de Programa de Simplificação Regulatória (PSR), programa cujo objetivo é simplificar, modernizar e rever as incongruências e disfunções de determinado desenho institucional, responsáveis por gerar amarras prejudiciais ao desenvolvimento. Desenhamos um PSR, na sua abordagem vertical, acerca do setor portuário, porque esse setor tem se tornado um entrave crescente à expansão da economia brasileira e porque ele tem afetado de forma desigual vários setores econômicos e sociais. Identificou-se um desenho institucional confuso e incompleto, que não estabelece espaço claro para a atuação privada, o que gera assimetrias concorrenciais e insegurança para o investimento. Por fim, realizou-se estudo

1 As opiniões aqui expressas não refletem a posição do IPEA. Colaboraram de forma inestimável para a consecução deste trabalho Samuel da Silva Rezende, bolsista PNPD no IPEA e mestrando em relações internacionais na UERJ; Rafael Pinho Senra de Moraes, PhD, bolsista PNPD no IPEA e professor das faculdades de economia da FGV-Rio e de Direito da PUC e Dra. Graziela Zucolotto, técnica de planejamento e pesquisa do IPEA.

de viabilidade política, identificando não apenas os aliados às reformas, mas também os setores que seriam adversários a elas.

Palavras-chave: Qualidade institucional; Desenho regulatório; Programa de Simplificação Regulatória (PSR); Setor portuário brasileiro.

Abstract: The quality of institutions is a determining factor for competitiveness and the development of a country. In this paper, we propose a pilot project for Regulatory Simplification Programme (RSP), a program whose goal is to simplify, modernize and revise the incongruities and dysfunctionality of a particular institutional design, responsible for generating restraints harmful to development. We draw a RSP in its vertical approach, for the port sector, because this sector has become a growing obstacle to the expansion of the Brazilian economy and because it has affected unequally various economic and social sectors. We identified a confusing and incomplete institutional design, which does not provide clear space for private activities, a situation that creates imbalances and competitive uncertainty for the investment. Finally, a study was made of political feasibility, identifying not only the allies of reform, but also the sectors that would be adversaries to them.

Keywords: Institutional quality; Regulatory design; Regulatory Simplification Programme (RSP), Brazilian port sector

SUMÁRIO: 1. Introdução. 2. Questões metodológicas. 3. Projeto-piloto: o setor portuário. 4. Compreensão do problema a ser enfrentado no setor portuário. 5. Análise de Viabilidade Política de Implementação de Agenda de Simplificação Institucional. 6. Custo de mão-de-obra no setor portuário como indicador de falha regulatória. 7. Assimetria concorrencial provocada pela ambiguidade institucional. 8. Conclusão: Agenda de modernização no projeto-piloto.

1. Introdução

Nossa abordagem tem como pressuposto o papel central das instituições no desenvolvimento econômico. A qualidade das institui-

ções é fator determinante da competitividade e desenvolvimento dos países – influencia decisões de investimento, organização da produção e define como as sociedades compartilham custos e benefícios do desenvolvimento. O funcionamento e grau de evolução das instituições afetam custos dos negócios e o ritmo de desenvolvimento econômico.

Indicadores recentes dão conta de que a qualidade das instituições, medida por seu impacto sobre custos e decisões de negócios, tem se deteriorado nos anos recentes:

- No ranking de 183 economias “*Ease of Doing Business*” feito pelo Banco Mundial, o Brasil ocupa a 127ª posição em 2011, tendo caído 3 posições do ranking anterior (2010);
- No Relatório de Competitividade Global 2010-2011 do Fórum Econômico Mundial, a posição do Brasil vem caindo; o nível de competitividade caiu 2 posições com relação à última apuração, estamos na 58ª posição em 139 países;
- Ainda no mesmo relatório, no 1º pilar da competitividade, justamente Instituições, a posição ocupada pelo Brasil é dramática: 93ª.

Vejamos uma ilustração do problema: um dos principais indicadores de baixa qualidade das instituições – elevada carga regulatória/burocrática – é, após taxas de juros, o principal fator a gerar impacto sobre a competitividade dos negócios e em particular das exportações brasileiras.

Tabela 1: Burocracia das exportações

Indicador	Brasil	Países da OCDE
Nº de documentos necessários	8	4,4
Nº de dias necessários	13	10,9
Custo da exportação (contêiner)	US\$ 1.790	US\$ 1.106,3

Fonte: Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs

Considerando esse quadro de baixa qualidade das instituições, apresentamos a seguinte proposta para enfrentar esse entrave ao desenvolvimento: Instituir Programa de Simplificação Regulatória;

Principal objetivo: reduzir o custo da “burocracia” sobre o dia-a-dia das empresas e dos cidadãos, liberando recursos e energias para atividades produtivas² com os resultados – mensuráveis de elevação de produtividade, crescimento e bem-estar. Recuperar e redesenhar programas lançados anteriormente, é dizer, Desburocratização (1979), Desregulamentação (1991) e Ges-Pública (2007), atualizando-os com as novas técnicas e experiências em particular desenvolvidas na Holanda e no Reino Unido³.

Tal programa atacaria o estoque regulatório, visando sua simplificação e modernização, e reveria as incongruências e disfunções do desenho institucional, responsáveis por gerar amarras prejudiciais ao desenvolvimento. Seu papel é complementar a outros programas que visam elevar a competitividade da economia brasileira, assim como a qualidade das atividades desempenhadas pelo poder público, de natureza regulatória.

A instituição de um Programa de Simplificação Regulatória (PSR) promovido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos — SAE no âmbito de suas competências⁴, complementar e potencializaria os

2 No que diz respeito ao dia-a-dia dos cidadãos, também para o lazer e os cuidados com a saúde e a família.

3 Programa desse natureza foi adota no governo trabalhista de Tony Blair, em 1997 e reforçado em 2010, com o governo de coalizão de David Cameron, visando reduzir a carga administrativa sobre negócios.

4 Nos termos da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. que Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências, lê-se:

---. Art. 24-B. À Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República no planejamento nacional e na elaboração de subsídios para formulação de políticas públicas de longo prazo voltadas ao desenvolvimento nacional. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm \1 “art2.....

IV — a elaboração de subsídios para a preparação de ações de governo. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11754.htm \1 “art2.

efeitos de elevação da qualidade das instituições e redução dos custos burocráticos que atuam como entrave para o desenvolvimento.

Um programa que visa a atacar o estoque regulatório e rever incongruências do desenho institucional deve ser planejado para ter duração finita, com prazos e metas de cumprimento e mecanismos de prestação de contas pré-definidos.

2. Questões metodológicas

2.1. Abordagens alternativas para um programa de redução de carga administrativa

2.1.1. Abordagem transversal

- Mapear as principais áreas afetadas por custos regulatórios;
- Mensurar impactos negativos e simular efeitos positivos com retirada de entraves e simplificação de normas;
- Definir estratégias para implementação de planos de simplificação;
- Estabelecer metas horizontais de cortes de custos.

2.1.2. Abordagem vertical

- Identificar setor da atividade econômica onde custos regulatórios sejam elevados, prejudicando de forma mensurável bem-estar e eficiência;
- Eleger setor identificado como projeto-piloto para programa de redução de carga administrativa, começando por estudo de viabilidade e conveniência política.

2.2. Passos metodológicos: estudo de viabilidade e conveniência política

- Identificam-se os segmentos da sociedade que seriam beneficiados com retirada de entraves e simplificação de normas — no refinamen-

to do estudo nomeiam-se, dimensionam-se numérica e economicamente;

- Identificam-se todos os atores políticos, sociais e econômicos cujos interesses estão envolvidos na normatização e operação do setor e os arranjos institucionais em que se movem – nesse exercício percebem-se conflitos de interesse, sobreposições de competências, incompatibilidades de funções e outros aspectos institucionais a serem corrigidos;
- Verifica-se a existência de lacunas de inteligência e tratamento político (*policy*) de aspectos dos arranjos institucionais que, caso atacados, poderão afetar de forma significativa o desempenho do setor em análise.

2.3. Razões para escolha do setor portuário

- Ao contrário de outros setores de infra-estrutura que, uma vez iniciado o processo de modernização e introdução da lógica de mercado, dinamizaram-se e impulsionam a expansão da economia brasileira, o setor portuário vem se tornando um entrave crescente;
- Os custos adicionais afetam de forma desigual segmentos da economia e da sociedade. Pequenas e médias empresas (exportadores e importadores) e a comunidade de consumidores são assimetricamente afetados e têm pequena ou nula capacidade de organização de seus interesses coletivos (e difusos).

3. Projeto-piloto: o setor portuário

3.1. Antecedentes

Em perspectiva histórica, percebe-se que setor portuário no Brasil tem sua evolução marcada por quatro eventos:

- Em **1808**, “a abertura dos portos às nações amigas”, quando o desenvolvimento do setor foi impulsionado pelo investimento privado;
- Em **1934**, no início do Estado Novo, com a estatização dos portos;

- Em **1964**, a criação da Portobrás, que ampliou o controle estatal, com a empresa desempenhando funções de gestão e exploração portuária. No espírito da época, os portos foram considerados agentes de segurança nacional;
- Em **1991**, a Portobrás é extinta, a reforma do setor é proposta e a lei 8.360/93, de Modernização dos Portos é promulgada, em linha com a tendência mundial de privatização.

3.2. Arcabouço legal do setor portuário

- **A Constituição Federal de 1988** elenca portos entre serviços públicos (art.175);
- **Lei 8630/93** – “Lei da modernização dos portos” estabelece dois tipos de instalação portuária: terminais de uso público e de uso privativo⁵;
- **Lei 10.233/2001** – cria a ANTAQ — e ANTT — para implementar políticas públicas traçadas;
- **Lei 11.518/2007** – cria a Secretaria Especial de Portos (SEP) para assessorar a Presidência da República na formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor de portos e terminais portuários marítimos, promover a execução e avaliação de medidas de apoio ao desenvolvimento de infraestrutura;
- **Decreto 6.620/2008** – estabelece formas de exploração dos portos e instalações portuárias de uso público ou privativo. Regula a concessão de portos organizados.

3.3. Principais atores públicos e privados introduzidos pela Lei de Modernização dos Portos

a) Autoridade Portuária (AP): administra o porto organizado,

5 Em seu art 4º, a lei estabelece duas modalidades de exploração de instalação portuária por parte de empresas privadas: terminais de uso público, por concessão, destinados à prestação de serviços públicos portuários dirigidos a potenciais usuários em geral, com as garantias de direito público; terminais de uso privativo, destinados à movimentação e armazenagem de carga própria do titular do terminal, por autorização. O mesmo artigo prevê a existência de terminais de uso privativo misto, que podem movimentar cargas próprias e subsidiariamente cargas de terceiros.

cuida do investimento e manutenção da infraestrutura portuária e de acessos, **planejamento estratégico do porto**, promoção e marketing, **fiscalização dos operadores portuários privados** na execução dos contratos, regulação e controle etc.;

b) Conselho da Autoridade Portuária (CAP): sobrepõe-se à AP, é composto por 26 membros em quatro blocos de atores participantes do porto: o Bloco do Poder Público (BPP), o dos Operadores Portuários (BOP), Bloco da Classe dos Trabalhadores Portuários (BCTP) e o Bloco dos Usuários dos Serviços Portuários (BUSP)

Note-se que o CAP é um órgão com múltipla representação de interesses interferindo sobre concessionários privados e sobre definição de estratégia, regulação e fiscalização

c) Operador Portuário (OP): é o órgão executivo de gerência, fiscalização, regulamentação, organização e promoção da atividade portuária. Dele depende a gestão de recursos humanos efetivos e prestadores de serviços, atividade realizada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra;

d) Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO): administra a contratação, a escala e a alocação de trabalhadores portuários (TP) e de trabalhadores portuários avulsos (TPA);

e) Companhias Docas: empresas públicas estaduais que, mediante delegação por parte do Ministério dos Transportes, assumem o papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição

Tabela 2: Organização institucional dos portos na atualidade

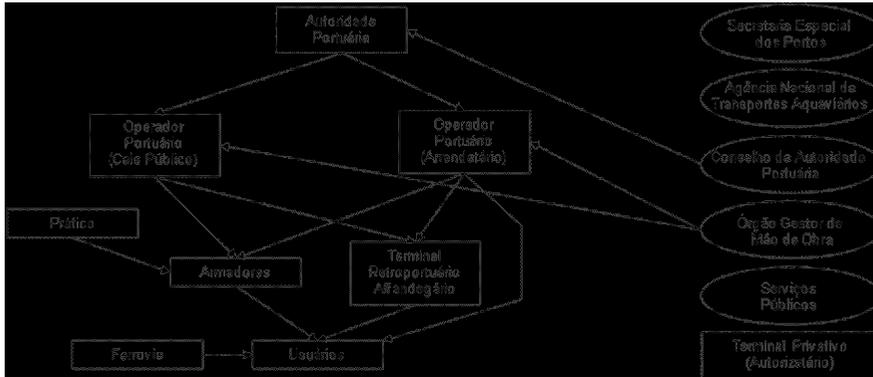
Quantidade de portos	39
Administrados por Companhias Docas (Federais)	18
Administrados por Companhias Docas (Privado)	1
Portos concedidos aos estados	15
Portos delegados a municípios	5
Quantidade de Terminais de Uso Privado (TUP)	134
Administrações hidroviárias (federais)	8

Fonte: FIALHO, Fernando (2006) Apresentação: “A Reforma Portuária Brasileira e o Marco Regulatório”. Seminário Relações União Européia – Brasil: Diálogo Bilateral sobre Transportes Marítimos, slide 5.

Em linhas gerais, a lei 8.630/93 deu origem a um modelo “*Landlord Port* à brasileira”, adaptando o bem sucedido modelo internacional de partilhamento de atividades entre poder público na gestão das atividades com características de bem público (infraestrutura portuária comum e de acesso marítimo e terrestre, regulação) e setor privado (prestação de serviços portuários) a um arranjo neo-corporativista, inspirado, de forma longínqua, no modelo de participação social observado na Europa, contudo mais próximo da recorrente experiência brasileira desde os anos 1930 de incorporação de interesses ao aparelho de Estado, com o fito de evitar o tratamento de conflitos⁶, a despeito de seu potencial de geração de ineficiência econômica e desfuncionalidade institucional.

6 O que José Luis Fiori já definiu de forma magistral como a tradição brasileira de “fuga para a frente” (FIORI, José Luis. *O voo da coruja*: Uma leitura não liberal da crise do Estado desenvolvimentista. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Rio de Janeiro, 1996).

Figura 1: Fluxo de prestação de serviços na área do porto organizado



Fonte: SEAE (2009) Aspectos regulatórios e concorreciais do setor portuário. Nota Técnica n.º 16 COGTL/SEAE/MF.

3.4. Conceitos e Definições

Antes de prosseguir, vale destacar os principais conceitos e definições técnicas do setor.

- Portos públicos e privados:
- Os portos públicos podem ser operados por concessão a empresa pública ou privada, mediante prévia licitação.
- Já as instalações portuárias de uso privativo dependem unicamente de autorização por parte do poder público para que operem;
- Atividades de movimentação nas instalações portuárias de uso privativo:
 - i)* carga própria, em terminal portuário de uso exclusivo;
 - ii)* principalmente de carga própria e, em caráter subsidiário e eventual, de terceiros, em terminal portuário de uso misto; e
 - iii)* passageiros, em instalação portuária de turismo;

Os terminais portuários especializam-se em granéis líquidos, sólidos e de contêineres, sendo estes os de maior dinamismo e cres-

cimento e vocacionados para carga geral. Três tipos de terminais: graneis líquidos, graneis sólidos e de carga geral, atualmente em contêineres. Terminais de uso privativos predominantemente movimentam graneis líquidos (78% do total) e sólidos (67% do total);

Figura 2: Esquema da estrutura de um porto organizado



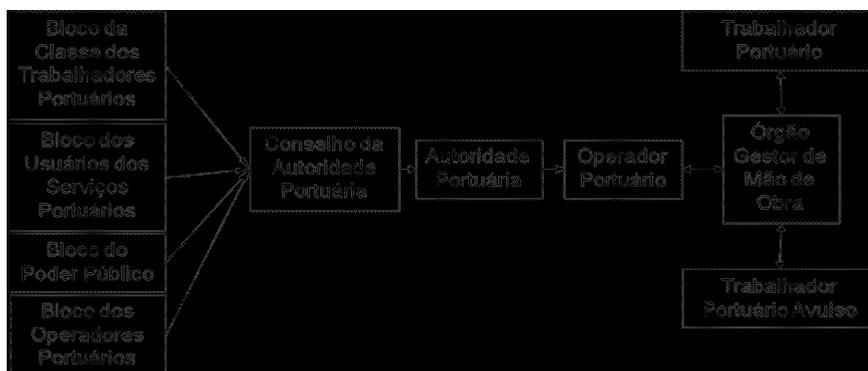
Fonte: GOLDBERG, David J. K. (2009). Regulação do setor portuário no Brasil: Análise do novo modelo de concessão de portos organizados. p. 40.

Quadro 3: Interferência governamental em um *landlord port* por natureza de atividade

Atividades	Atividades geralmente desenvolvidas no <i>landlord port</i>	Interferência governamental
Característica de bem público	<ul style="list-style-type: none"> • Provimento e manutenção de infraestrutura portuária e de acesso marítimo e terrestre; • Ruas internas, iluminação, energia, segurança; • Controle de cargas e passageiros: alfândega, vigilância sanitária, imigração; • Sistemas de informação e comunicação; • Operação portuária com pouca demanda no longo-prazo; • Praticagem e reboque com pouca demanda no médio a longo-prazo; etc.; 	 <p>TOTAL. O governo estabelece as regras e realiza as atividades</p>
Característica de bem privado e restrição de acesso ao mercado, com forte regulação	<ul style="list-style-type: none"> • Operação portuária, exceto em locais com pouca demanda no longo prazo, incluindo estiva, capatazia, pesagem, estadia livre, etc.; • Praticagem, em geral, etc. 	 <p>ALTA. O setor privado é regulado em todos os aspectos</p>
Característica de bem privado e acesso livre ao mercado, com fraca regulação	<ul style="list-style-type: none"> • Reboque, em geral; • Amarração e desamarração, em geral; • Recolhimento e tratamento de resíduos sólidos e efluentes de navios; • Agenciamento marítimo; • Abastecimento de navios; etc.; 	 <p>MÉDIA. O setor privado é regulado onde há fortes externalidades (segurança, etc.) e na defesa da concorrência</p>
Acessórias, sem regulação	<ul style="list-style-type: none"> • Reparo de embarcações; • Suprimento de navios (água, alimentos, lubrificantes, produtos diversos); • Estufagem de contêineres; etc.; 	 <p>BAIXA. Apenas mecanismos básicos de defesa da concorrência</p>

Fonte: GOLDBERG, David J. K. (2009). Regulação do setor portuário no Brasil: Análise do novo modelo de concessão de portos organizados. p. 41.

Figura 2: Organização administrativa do serviço portuário brasileiro



Adaptado de NETO et al. (2009)

4. Compreensão do problema a ser enfrentado no setor portuário

Durante os anos 1990, o processo de modernização dos portos promovido pela lei 8630/93 promoveu avanços consideráveis, permitindo a expansão da participação privada, a queda de preços de serviços portuários, o aumento da oferta⁷. No entanto hoje o setor portuário representa um inequívoco gargalo ao desenvolvimento econômico.

Diagnóstico do problema: dispomos de um desenho institucional ambíguo, que representa substancial obstáculo ao desenvolvimento

- Não será possível superar o gargalo de infra-estrutura representado pelo setor portuário sem completar o ciclo de reformas institucionais modernizadoras;
- A despeito dos avanços já realizados desde a Lei de Modernização dos Portos, de 1993, a ambigüidade do desenho institucional, sobreposição de funções por parte de autoridades e indefinição do marco regulatório respondem por elevado risco regulatório, que inviabilizam espaço claro e seguro para atuação privada e fomento adequado dos benefícios tanto da concorrência como de ganhos de escala e escopo envolvidos na economia portuária.

Principal problema de natureza institucional identificado:

- O marco regulatório atual é confuso e incompleto, não estabelece espaço claro para a atuação privada, gera assimetrias concorrenciais, insegurança para o investimento e, portanto, não favorece a expansão econômica sustentada;

7 Castro e Monteiro / Guimarães e Araújo tratam com detalhes desses aspectos, em dois importantes estudos que merecem leitura atenta (CASTRO, Newton e MONTEIRO, Ana B. "Setor Portuário e Comércio Exterior: Onde estamos e o que esperar". Revista Brasileira de Comércio Exterior - RBCE, n.º 103, abr-jun/ 2010. GUIMARÃES, Eduardo Augusto; ARAUJO Jr., José Tavares de Araújo. Regulação e Desempenho dos Portos Brasileiros. Textos CINDES (Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento) n.º 18, jan 2011).

Exemplos ilustrativos de incongruência:

- As Companhias Docas, ao mesmo tempo, são Autoridade Portuária (AP) e atuam como empresas, com atividade comercial;
- A competição inter-portos é dificultada pelo controle federal predominante das Companhias Docas e pela dependência de aportes federais de recursos para investimentos;
- O desenho institucional e de governança dos Conselhos de Autoridade Portuária (CAP) limitam a capacidade empresarial das AP, já restrita pela própria ambigüidade de sua dupla identidade;
- Os interesses representados nos CAP não respondem a incentivos para tomar decisões que redundem em resultados eficientes para os portos.

5. Análise de Viabilidade Política de Implementação de Agenda de Simplificação Institucional

Se nos anos 1990 parecia uma tarefa ciclópica enfrentar os interesses organizados, em particular representados pelas tradicionais categorias de trabalhadores portuários sindicalizados, uma reforma modernizadora na segunda década do século XXI parece tarefa bastante factível.

Um aspecto favorável é que não há uma agenda de reformas estruturais em pauta. Nas duas últimas décadas, revimos o desenho institucional e o marco regulatório de inúmeros setores, alguns extremamente sensíveis e estratégicos, como petróleo e telecomunicações, assim como previdência social. A agenda política não se encontra congestionada de temas dessa natureza. A par da discussão sobre o chamado “controle social da mídia”⁸ e a lei geral das agências regulatórias,⁹ não há outras questões envolvendo marcos regulatórios, contrapondo interesses, em discussão no Congresso Nacional.

8 Cujo anteprojeto de lei sequer foi remetido ao Congresso até o presente.

9 Cuja tramitação paralisada desde 2007 indica que provavelmente é tema que deverá ser recolocado em novos termos pelo governo da presidente Dilma Rouseff.

O segundo aspecto favorável para implementação da agenda é que, ao longo dos últimos anos, formou-se um consenso da opinião pública informada acerca da necessidade de cortar as amarras representadas por “burocracia” e “privilégios”, ou seja, regras impostas pelo poder público que geram custos para a maioria e atendem, quando muito, a interesses de alguns poucos.

No setor portuário essa percepção de interesses e privilégios fica ainda mais evidenciada, vez que houve uma forte mudança tecnológica no desenho da movimentação de cargas portuárias, marcadamente na última década. 80% do volume do transporte de carga geral atualmente é feito por contêineres, mudança ocorrida em uma década¹⁰. Tal transformação reflete-se no número relativamente pequeno de trabalhadores diretamente envolvidos com os serviços portuários.

5.1. Aliados identificados no setor privado

- Pequenas e médias empresas exportadoras e importadoras e segmentos da grande indústria, em geral de produtos de alto valor agregado, clientes de portos públicos e terminais de contêineres de uso misto;

O quadro abaixo descreve detalhadamente a movimentação de cargas containerizadas por tipo. Percebe-se a extrema diversidade e pulverização das atividades econômicas que dependem do acesso a esse serviço. Modernizar e simplificar o aparato regulatório aí envolvido – o que se traduz em redução de custo e aumento de rentabilidade de negócios – contará com o apoio de todos esses segmentos.

¹⁰ Importante lembrar que são produtos industrializados, de alto valor agregado.

Tabela 3: Movimentação total (em toneladas) das principais mercadorias containerizadas, nos portos organizados e terminais de uso privativo, por sentido (2009)

Mercadorias	Desembarque
Plásticos e suas obras	2.032.103
Carnes de aves congeladas	42.704
Café	22.303
Carga de apoio	1.221.160
Produtos químicos orgânicos	1.283.676
Papel, cartão e obras	700.127
Açúcar	35.183
Reatores, caldeiras, máquinas	502.758
Madeira	93.746
Carnes bovinas congeladas	74.236
Preparações alim. Diversas	354.474
Arroz	323.419
Pedra, gesso, amianto e mica	397.560
Produtos siderúrgicos	474.530
Prod diversos da ind química	565.050
Borracha e suas obras	381.335
Frutas	92.228
Fibras, fios e outros	527.098
Maq, aparelhos e mat. Elétricos	422.252
Fumo e derivados	17.579
Produtos quím. Inorgânicos	517.029
Produtos hortícolas	361.458
Coque de petróleo	331.466
Veic. Ter. Partes acessor	324.917
Produtos de cons. E limpeza	260.977
Metais preciosos e bijuterias	59.982
Mármore/granito	84.746

Enxofre, gesso e cal	338.699
Celulose	66.464
Congelados	38.506
Bebidas, líq. Alc. E vinagres	139.235
Instrumentos de precisão	144.397
Gordura, óleos anim./veg.	179.224
Prod. De perfumaria	106.857
Cobre, níquel, e outros	202.925
Sabões, ceras, e outros	185.928
Tintas, corantes e vernizes	177.445
Leite, manteiga e outros	111.539
Algodão em fardos e fios	17.716
Peles e couros	35.985
Outras	1.926.860
Total de mercadorias containerizadas	15.175.876
Total de cargas gerais	
Total de cargas movimentadas	224.155.137

Fonte: Antaq (2010) Anuário estatístico aquaviário — 2009.

Obs.: Não constam as mercadorias containerizadas dos portos/terminais de Itaguaí, Rio de Janeiro, Portonave e Superterminais.

- Consumidores, beneficiados com redução de preços de produtos importados e bens em geral (insumos importados);
- Sociedade em geral, com expansão da atividade econômica.

5.2 Aliados identificados no poder público

Nossa investigação identificou os seguintes atores como potenciais aliados de um programa de simplificação regulatória:

- Ministério da Fazenda (SEAE);
- Tribunal de Contas da União;
- ANTAQ;
- SEP

5.3. Adversários identificados no setor privado e poder público

Naturalmente, os segmentos cujos privilégios serão eliminados por um programa de modernização e simplificação regulatória deverão mobilizar-se contrariamente à proposta. São eles:

- Todos os segmentos do desenho neo-corporativo dos portos organizados representado nos Conselhos de Autoridade Portuária

Contudo, são segmentos com baixa expressão econômica e estigmatizados recentemente mesmo dentro do próprio setor, como a categoria dos práticos, conforme se vê abaixo:

Tabela 4: Opinião sobre a quantidade de trabalhadores portuários

Considerada	Percentual
Quantidade superior à necessária	37,2%
Adequada	43,9%
Insuficiente	11,7%
Não sabiam/não responderam	7,2%

Fonte: CNT (2006) *Pesquisa Aquaviária: Portos Marítimos — Longo Curso e Cabotagem*. p. 50.

Tabela 5: Opinião sobre os custos dos serviços de praticagem

Considerados	Percentual
Elevados	65,6%
Moderados	28,3%
Baixos	0,0%
Não sabiam/não responderam	6,1%

Fonte: CNT (2006) *Pesquisa Aquaviária: Portos Marítimos — Longo Curso e Cabotagem*. p. 53.

6. Custo de mão-de-obra no setor portuário como indicador de falha regulatória

O componente mão-de-obra no custo total de operação dos portos reflete uma falha regulatória, uma vez que, atualmente, a atividade portuária não é mais intensiva em mão de obra.

Tabela 6: Empregos no setor portuário

Família Ocupacional	Administração da infraestrutura portuária (balizamento da área portuária, manutenção da dragagem e das condições físicas do porto) Operação de terminais marítimos e fluviais, de uso público ou privado Armazenamento no parque portuário de mercadorias provenientes ou destinadas às embarcações Operação e gestão de equipamentos destinados a carga e descarga Carga e descarga de embarcações	Atendimento às empresas de navegação (suporte e assessoria aos armadores e afretadores, liberação da documentação de carga e atendimento às tripulações e abastecimento de navios)	Serviços de traslado de passageiros no interior das instalações portuárias Serviços de praticagem Serviços de apoio a navios na área do porto Centro de controle de navegação Serviços de classificação de embarcações	Total
Total	17472	9146	7044	33662
Agentes, assistentes e auxiliares administrativos	2847	2822	621	6290
Trabalhadores aquaviários	225	509	1531	2265
Trabalhadores de cargas e descargas de mercadorias	1362	179	170	1711

Operadores de equipamentos de movimentação de cargas	934	158	152	1244
Vigilantes e guardas de segurança	1110	0	56	1166
Apontadores e conferentes	696	105	143	944
Supervisores administrativos	259	360	122	741
Especialistas em logística de transportes	110	520	57	687
Técnicos em transportes por vias navegáveis e operações portuárias	412	145	91	648
Oficiais de convés e afins	44	131	436	611
Trabalhadores nos serviços de manutenção de edificações	290	72	192	554
Mecânicos de manutenção de máquinas industriais	452	13	37	502
Almoxarifes e armazenistas	362	75	26	463
Oficiais de máquinas da marinha mercante	71	97	260	428
Gerentes administrativos, financeiros, de riscos e afins	80	238	106	424
Técnicos de planejamento e controle de produção	350	54	17	421
Motoristas de veículos de cargas em geral	279	115	21	415
Operadores de máquinas a vapor e utilidades	397	1	17	415

Fonte: RAIS/Caged

Obs.: Tabela refere-se a 56% dos empregos do setor.

Há, contudo, situações de monopólio privado não-regulado, como a dos serviços de praticagem que implicam a imposição de preços muito superiores aos preços que vigorariam em condições, seja de concorrência, seja de regulação do tipo teto de preços (*price cap*). Os efeitos em custos estão já mapeados e sintetizados conforme abaixo.

Tabela 7: Composição percentual do custo total

Componente	Percentual sobre o custo total
Utilização da infraestrutura (de acostagem + aquaviária + terrestre)	19,0%
Mão de obra avulsa	19,0%
Operação do terminal marítimo	8,3%
Práticos	24,4%
Rebocadores	21,4%
Demais serviços	7,9%

Fonte: CNT (2006) *Pesquisa Aquaviária: Portos Marítimos — Longo Curso e Cabotagem*. p. 30.

Tabela 8: Comparação internacional de custos do serviço de praticagem

Porto	País	Tempo (hora/ navio)	Moeda	Preço (\$/ navio)	Câmbio (\$/USD)	Preço (USD/ navio)	Preço (USD/ hora)
Rio Grande	Brasil	2.4	BRL	14 762	0,57	8 361	3 484
Santos	Brasil	2.4	BRL	14 630	0,57	8 286	3 453
Itajaí	Brasil	2.5	BRL	13 259	0,57	7 510	3 004
Sidney	Austrália	2.0	AUD	6 066	0,90	5 439	2 719
Paranaguá	Brasil	3.7	BRL	16 868	0,57	9 554	2 582
Rio de Janeiro	Brasil	3.0	BRL	12 859	0,57	7 283	2 428
Lucinda	Austrália	2.0	AUD	5 279	0,90	4 733	2 367
Maryborough	Austrália	2.0	AUD	4 838	0,90	4 338	2 169
São F. do Sul	Brasil	3.4	BRL	12 524	0,57	7 094	2 086

Cape Flattery	Austrália	3.0	AUD	5 694	0,90	5 105	1 702
Bremerhaven	Alemanha	6.0	EUR	6 804	1,47	10 008	1 668
Townsville	Austrália	3.0	AUD	5 469	0,90	4 904	1 635
Cairns	Austrália	3.0	AUD	5 429	0,90	4 868	1 623
Bundaberg	Austrália	3.0	AUD	5 416	0,90	3 209	1 605
Everglades	EUA	2.0	USD	3 209	1,00	4 746	1 582
Mackay	Austrália	3.0	AUD	5 293	0,90	3 132	1 566
Long Beach	EUA	2.0	USD	3 132	1,00	18 295	1 525
Hamburg	Alemanha	12.0	EUR	12 438	1,47	7 596	1 519
Weipa	Austrália	5.0	AUD	8 471	0,90	11 760	1 470
Tampa Bay	EUA	8.0	USD	11 760	1,00	3 888	1 296
Felixtowe	Reino Unido	3.0	GBP	1 940	2,00	3 888	1 296
Ushuaia	Argentina	5.0	USD	6 060	1,00	6 060	1 212
Abbot Point	Austrália	4.0	AUD	5 335	0,90	4 784	1 196
Hay Point	Austrália	4.5	AUD	5 988	0,90	5 369	1 193
Karumba	Austrália	4.0	AUD	4 950	0,90	4 438	1 110
Tilbury	Reino Unido	12.0	GBP	6 630	2,00	13 289	1 107
Melbourne	Austrália	8.0	AUD	9 697	0,90	8 695	1 087
Miami	EUA	3.0	USD	2 930	1,00	2 930	977
Hong Kong	China	3.0	HKD	15 475	0,13	1 986	662
Montevidéu	Uruguai	4.0	USD	2 624	1,00	2 624	656
Halifax	Canadá	4.0	CAD	2 275	0,99	2 254	564
Shanghai	China	7.0	CNY	26 775	0,14	3 687	527
Ningbo	China	5.0	CNY	18 550	0,14	2 555	511
Pusan	Coreia do Sul	2.0	KRW	946 080	0,00	993	497
Yokoyama	Japão	5.0	JPY	258 328	0,01	2 351	470

Fonte: PINTO et al. (2010) “Regulation and price setting of pilotage services in Brazil”, *Maritime Economics & Logistics* Vol. 12, 4, p. 438.

A tabela 8 revela um quadro espantoso: o custo dos serviços de praticagem no Brasil são 2,2 superiores a 35 portos internacionais¹¹ **de referência.**

11 O referido estudo foi encomendado pela SEP, ciente da relevância do problema, foi debatido

O quadro abaixo descreve as diferentes soluções institucionais e regulatórias para o tratamento do serviço de praticagem, considerando a falha de mercado associada a questões de segurança que impede a vigência de concorrência no segmento. Note-se que apenas a Estônia acompanha o Brasil no desenho equívoco de tratar um serviço com características de serviço público, operado privadamente, atuar como monopólio privado desregulado, com todas as perdas de eficiência elementares reconhecidas.

Quadro 3: Tarifação do serviço de praticagem

País	Prático			Tarifas			Regulação	
	Autônomo / Associação	Empregado Privado	Funcionário Público	Regulada pela Autoridade Portuária	Regulada pela Autoridade Marítima / Min. Transp.	Acordo entre Partes	Autoridade Marítima / Min. Transp.	Autoridade Portuária
Alemanha								
Bélgica								
(Atuérpia)*								
Bulgária								
Croácia	n. d.	n. d.	n. d.					
Dinamarca								
Eslovênia								
Espanha								
Finlândia								
França								

ao longo de 2010 e naturalmente levantou grande discussão, tendo sido combatido ferozmente pelo lobby representado pelas associações de práticos brasileiros, que procuram justificar o diferencial de preços com razões de custos não sustentáveis.

Grécia								
Holanda								
Inglaterra								
Itália								
Lituânia						n. d.	n. d.	
Noruega								
Polônia								
Portugal				n. d.	n. d.	n. d.		
Suécia								
Turquia								

Adaptado de: Parecer nº 06180/2005/DF COGIDC/SEAE/MF, p. 9.

(* A regulação da Antuérpia difere dos outros portos da Bélgica)

7. Assimetria concorrencial provocada pela ambiguidade institucional

Problema adicional criado pela pouca clareza de papéis é a concorrência assimétrica a que terminais de uso público são sujeitos diante de terminais de uso privado que movimentam cargas de terceiros.

- Coexistem no setor portuário os regimes público – concessão de serviço público e privado – autorização;
- Terminais de contêineres por vocação atendem usuários em geral, movimentando cargas de maior valor agregado,
- Entretanto, há em operação terminais privativos de uso misto, que concorrem assimetricamente com terminais de uso público, por atenderem a terceiros sem estarem sujeitos a exigências do regime público a que estão sujeitos os terminais sob concessão¹².

12 Esta questão encontra-se em disputa desde 2008, tendo sido objeto de ação no STF e posteriormente tratada pelo Decreto 6620/2008. Entretanto, como existem terminais de uso misto anteriores à edição do Decreto, que os desautorizou, a questão continua em debate e aguarda atualmente pronunciamento do TCU.

Ambiguidade institucional e assimetria concorrencial são sinônimos de risco regulatório, insegurança jurídica para o investimento e equilíbrio de mercado ineficiente

Quadro 4: Principais diferenças entre os terminais de uso público e de uso privativo

Características	Terminal de Uso Público	Terminal de Uso Privativo
Modalidade de licitação	Arrendamento	Autorização
Responsável pelo processo	Autoridade portuária	Antaq
Prazo	Até 50 anos (incluindo prorrogação) Obrigação de prestar o serviço de forma contínua	- Indeterminado - Possibilidade de interrupção da atividade nos termos legais
Reversibilidade dos ativos	Com reversão de bens no final do contrato	Sem reversão de bens
Prestação de serviços	- Serviço público - Universalidade no atendimento - Acompanhamento de preços	- Serviço privado - Atividade Econômica - Possibilidade de selecionar usuários e cargas - Preços livres
Contratação da mão de obra	Obrigação de contratar mão de obra do OMGO	Livre contratação
Regulação econômica	Aprova todas as condições de contrato de arrendamento	Apenas exige viabilidade do terminal

Fonte: GARCIA; SILVA; MARTINS (2010) “A atual regulação econômica e sua relação com a dinâmica concorrencial dos terminais portuários marítimos no Brasil” *XVI PANAM*, July 15-18, Lisboa, Portugal, p. 15.

8. Conclusão: Agenda de modernização no projeto-piloto

- Evidenciar contradições do desenho institucional-regulatório do setor portuário vis-a-vis outros setores de infra-estrutura;

- Apontar urgência de definição de inteligência estratégica, de corte econômico-institucional, para desatar os nós do setor;
- Propor articulação, para futura coordenação de ações, dos interlocutores pró-mudanças.
- Revisão da Lei dos Portos visando completar o modelo *landlord ports* e Revisão do Decreto 6.620/2008 :
 - Extinção de instâncias e competências anacrônicas;
 - Fortalecimento das competências regulatórias da ANTAQ;
 - Instituição de contratos de gestão baseados em desempenho e qualidade para os concessionários;
 - Instituição de regulação do tipo “competição pelo mercado”;
 - Revisão do tratamento de terminais de movimentação de cargas próprias, incorporando a noção de infraestrutura essencial;
 - Regulação pela ANTAQ visando corrigir falhas de mercado e evitar exercício de poder de mercado.

Medidas a serem propostas:

- Completar modernização do desenho institucional e marco regulatório com proposta de anteprojeto de lei de alteração da lei 8630/93 para redefinir funções e competências de autoridades portuárias, conselhos de autoridades portuárias e companhias docas;
- Consolidar e simplificar marco regulatório,