

# MODERNIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO REGULATÓRIA NO SETOR PORTUÁRIO

Lucia Helena Salgado\*  
Rafael Pinho de Moraes\*\*  
Graziela Ferrero Zucoloto\*\*\*  
Samuel da Silva Rezende\*\*\*\*

## 1 INTRODUÇÃO

A abordagem adotada para se elaborar uma proposta de modernização e de simplificação regulatória tem como pressuposto o papel central das instituições no desenvolvimento econômico. A qualidade das instituições é fator determinante da competitividade e do desenvolvimento dos países, influenciando decisões de investimento e de organização da produção, definindo como as sociedades compartilham custos e benefícios do desenvolvimento. O funcionamento e o grau de evolução das instituições afetam os custos dos negócios e o ritmo de desenvolvimento econômico.

Indicadores recentemente publicados informam que a qualidade das instituições no Brasil, medida pelo seu impacto sobre os custos e sobre as decisões de negócios, tem tido resultados variados:

- no *ranking Ease of Doing Business* de 183 economias feito pelo Banco Mundial, o Brasil ocupa a 126ª posição em 2012, tendo caído seis posições com relação ao *ranking* anterior (de 2011);
- já no *Relatório de Competitividade Global 2011-2012* do Fórum Econômico Mundial, o nível de competitividade brasileira aumentou cinco posições com relação à última apuração, encontrando-se na 53ª posição entre 142 países; e
- ainda no mesmo relatório, no primeiro pilar da competitividade – justamente o das instituições – a posição ocupada pelo Brasil é preocupante: 77ª.

A elevada carga regulatória/burocrática, considerada um dos mais significativos indicadores de baixa qualidade das instituições, é, após as 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 Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
Número de documentos necessários	7	4
Número de dias necessários	13	11
Custo da exportação (contêiner)	US\$ 2.215	US\$ 1.032

Fonte: World Bank (2012).

Considerando o quadro de baixa qualidade das instituições apresentado, discute-se neste trabalho um programa de simplificação regulatória que poderia contribuir para a redução do custo da “burocracia” sobre o dia a dia das empresas e dos cidadãos, liberando recursos para atividades produtivas com resultados mensuráveis de elevação de produtividade, de crescimento e de bem-estar. A proposta analisada neste trabalho apoia-se em programas anteriores, tais como o Programa Nacional de Desburocratização (1979), o Programa Federal de Desregulamentação (1991) e o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gespública (2007), atualizando-os com as novas técnicas e experiências, em particular as desenvolvidas no Reino Unido.<sup>1</sup>

\* Coordenadora de Estudos de Regulação e Mercados da Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (Diset) do Ipea.

\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diset do Ipea.

\*\*\*\* Assistente de Pesquisa do PNPD no Ipea.

1. Programa desta natureza foi adotado 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.

Um programa redesenhado a partir de agora teria como foco inicial o estoque regulatório, visando à sua simplificação e modernização, e reveria as incongruências e as disfunções do desenho institucional, responsáveis por gerar amarras prejudiciais ao desenvolvimento. A função deste programa seria complementar o papel de outros que buscam elevar a competitividade da economia brasileira, assim como a qualidade das atividades de natureza regulatória desempenhadas pelo poder público.

Após esta introdução, a seção 2 discute questões metodológicas relacionadas à análise regulatória; a 3 apresenta o setor portuário como caso piloto a ser estudado; a quarta seção realiza um diagnóstico deste setor; a quinta analisa a viabilidade política de implementação da agenda de simplificação institucional; a seção 6 discute os custos da mão de obra no setor portuário; a 7 discute as ambiguidades institucionais geradoras de assimetrias concorrenciais; e a última seção conclui apresentando uma agenda de modernização no projeto-piloto.

## 2 QUESTÕES METODOLÓGICAS

Um programa que objetive atacar o estoque regulatório e rever incongruências do desenho institucional deve, em primeiro lugar, levar em conta sua abordagem de tratamento. Uma abordagem “transversal”, por um lado, teria como foco: o mapeamento das principais áreas afetadas por custos regulatórios; a mensuração de impactos negativos; e a simulação sistemática dos efeitos de uma possível retirada de entraves e simplificação de normas. A partir daí, estratégias de implementação de metas horizontais de corte de custos poderão ser definidas. A abordagem “vertical”, por outro lado, considera um único setor da atividade econômica no qual os custos regulatórios sejam elevados, prejudicando de forma mensurável o bem-estar e a eficiência. Escolhido o setor, elabora-se um programa focado na redução da carga administrativa.

Independentemente da abordagem adotada, um projeto para um programa de redução de carga administrativa deve ser planejado para ter duração finita, contendo prazos e metas de cumprimento e mecanismos de prestação de contas predefinidos.

Realizar um estudo da viabilidade e da conveniência política é o passo subsequente. Nesta etapa: identificam-se os segmentos da sociedade que seriam beneficiados pela retirada de entraves e pela simplificação de normas; identificam-se todos os atores políticos, sociais e econômicos cujos interesses estão envolvidos na normatização e na operação do setor, e os arranjos institucionais em que se movem; e verifica-se a existência de lacunas de inteligência e tratamento político de aspectos dos arranjos institucionais que, caso atacados, poderão afetar de forma significativa o desempenho do setor em análise. Neste exercício, amplia-se o grau de refinamento do dimensionamento numérico e econômico, a fim de evidenciar conflitos de interesse, sobreposições de competências, incompatibilidades de funções e outros aspectos institucionais a serem corrigidos.

## 3 PROJETO-PILOTO: O SETOR PORTUÁRIO

A abordagem vertical é o modo de tratamento mais interessante a ser utilizado em um projeto-piloto – o modo mais adequado de experimentar a adoção de novos métodos e processos – e o setor portuário pode ser considerado a escolha mais natural. Ao contrário de outros setores de infraestrutura que, uma vez iniciado o processo de modernização e introdução da lógica de mercado, dinamizaram-se e impulsionaram a expansão da economia brasileira, o setor portuário vem tornando-se um entrave crescente à economia. Os seus custos afetam de forma desigual segmentos da economia e da sociedade: por um lado, as pequenas e médias empresas exportadoras e importadoras e a comunidade de consumidores são assimetricamente afetadas, e, por outro lado, têm pequena ou nula capacidade de organizarem seus interesses coletivos (e difusos).

Em perspectiva histórica, o 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, a estatização dos portos, no início do Estado Novo;

- em 1964, a criação da Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás), que ampliou o controle estatal, desempenhando funções de gestão e exploração portuária – no espírito da época, os portos foram considerados agentes de segurança nacional; e
- em 1991, a extinção da Portobrás, sendo proposta a reforma do setor e tendo promulgada a Lei nº 8.360 de 1993, de Modernização dos Portos, em linha com a tendência mundial de privatização.

O arcabouço legal considerado para o setor portuário, por sua vez, é o seguinte:

- Constituição Federal de 1988: elenca portos entre serviços públicos (Artigo 175);
- Lei nº 8.630 de 1993: Lei de Modernização dos Portos, que estabelece dois tipos de instalação portuária: terminais de uso público e de uso privativo;<sup>2</sup>
- Lei nº 10.233 de 2001: cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) (e também a Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT) como ente responsável pela implementação de políticas públicas;
- Lei nº 11.518 de 2007: cria a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) para assessorar a presidência na formulação de políticas e de diretrizes para o fomento do setor de portos e de terminais portuários marítimos, e promover a execução e a avaliação de medidas de apoio ao desenvolvimento de infraestrutura; e
- Decreto nº 6.620 de 2008: estabelece formas de exploração dos portos e de instalações portuárias de uso público ou privativo e regula a concessão de portos organizados.

A Lei de Modernização dos Portos de 1993 definiu os seguintes cinco novos atores, públicos e privados, responsáveis pela organização institucional dos portos.

1. A autoridade portuária (AP) administra o porto organizado e cuida: do investimento e da manutenção da infraestrutura portuária e de acessos; do *planejamento estratégico do porto*; da promoção e do *marketing*; da *fiscalização dos operadores portuários privados* na execução dos contratos; da regulação e do controle etc.
2. O Conselho da Autoridade Portuária (CAP) sobrepõe-se à AP, sendo composto por 26 membros em quatro blocos de atores participantes do porto: o Bloco do Poder Público (BPP), o Bloco dos Operadores Portuários (BOP), o 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, de regulação e de fiscalização.
3. O Operador Portuário (OP) é o órgão executivo de gerência, de fiscalização, de regulamentação, de organização e de promoção da atividade portuária. Dele depende a gestão de recursos humanos efetivos e de prestadores de serviços, atividade realizada pelo Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO).
4. O OGMO administra a contratação, a escala e a alocação de trabalhadores portuários (TP) e de trabalhadores portuários avulsos (TPA).
5. As companhias docas, por fim, são empresas públicas estaduais que, mediante delegação por parte do Ministério dos Transportes, assumem o papel de autoridade portuária nos portos sob sua jurisdição.

O sítio da SEP/PR afirma que “o sistema portuário brasileiro é composto por 37 portos públicos, entre marítimos e fluviais. Deste total, 18 são delegados, concedidos ou têm sua operação autorizada à administração por parte dos governos estaduais e municipais. Existem ainda 42 terminais de uso privativo e três complexos portuários que operam sob concessão à iniciativa privada”.<sup>3</sup>

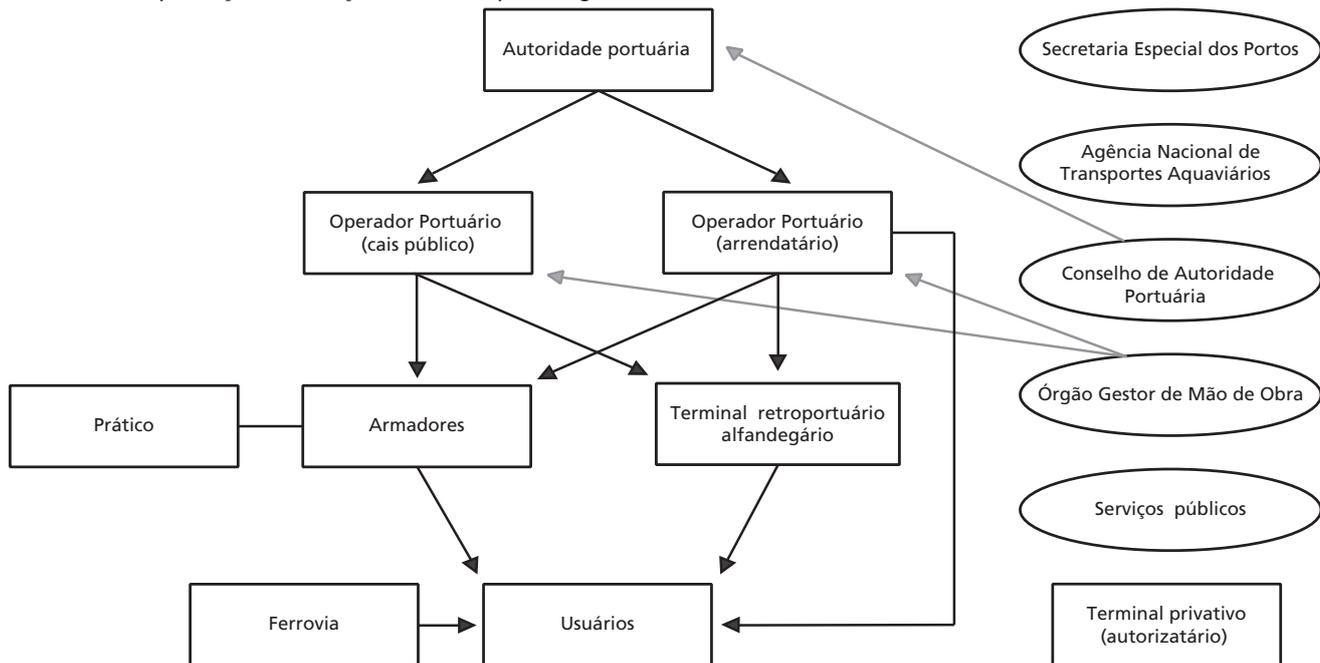
A figura 1 sintetiza o fluxo de prestação de serviços na área do porto organizado.

2. Em seu Artigo 4º, a Lei nº 8.630 de 1993 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 inerentes ao serviço público, como universalidade do acesso; e terminais de uso privativo, destinados à movimentação e à 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.

3. Já de acordo com o *Anuário Estatístico da ANTAQ* de 2009, os portos nacionais estão divididos em sete categorias. O Porto de São Francisco do Sul aparece como concedido a governo estadual, enquanto o de Imbituba aparece como concedido a entidade privada, e o de Suape aparece como autorizado a governo estadual. Já portos delegados a governos estaduais e municipais existem 15, e portos administrados por empresas públicas – isto é, companhias docas –, vinculadas à SEP/PR, são 16. Outros três portos – todos no Maranhão – são administrados por empresas públicas – isto é, companhias docas – vinculadas ao Ministério dos Transportes. Na última categoria estão os terminais de uso privativo (TUPs) – mas somente aqueles que enviaram dados à ANTAQ para o anuário –, totalizando 86.

FIGURA 1

Fluxo de prestação de serviços na área do porto organizado



Fonte: Brasil (2009).

Em linhas gerais, a Lei nº 8.630 de 1993 deu origem a um modelo “*landlord port* à brasileira”, adaptando o bem-sucedido modelo internacional de divisão de atividades entre o poder público, na gestão das atividades com características de bem público (infraestrutura portuária comum e de acesso marítimo e terrestre, regulação), e o setor privado (prestação de serviços portuários). Tal arranjo neocorporativista inspira-se de forma longínqua no modelo de participação social observado na Europa. Este modelo é, 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 conflitos, a despeito de seu potencial de geração de ineficiência econômica e desfuncionalidade institucional.

Antes de prosseguir, vale destacar os principais conceitos e definições técnicas do setor. Em primeiro lugar, a diferença entre os portos públicos e os 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.

A movimentação nas instalações portuárias de uso privativo pode ser: *i*) de 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*) de passageiros, em instalação portuária de turismo.

Os terminais portuários especializam-se em granéis líquidos, sólidos e de carga geral. Estes dois últimos são os de maior dinamismo e crescimento, e utilizam-se atualmente de contêineres, sendo também chamados de terminais de contêineres. Terminais de uso privativo predominantemente movimentam granéis líquidos (78% do total) e sólidos (67% do total).

#### 4 COMPREENSÃO DO PROBLEMA A SER ENFRENTADO NO SETOR PORTUÁRIO

Durante a década de 1990, o processo de modernização dos portos promovido pela Lei nº 8.630 de 1993 propiciou avanços consideráveis, permitindo a expansão da participação privada, a queda de preços de serviços portuários e o aumento da oferta. Hoje, no entanto, o setor portuário representa um inequívoco gargalo ao desenvolvimento econômico, podendo ser diagnosticado que se tem um desenho institucional ambíguo, que representa substancial obstáculo ao desenvolvimento.

A despeito dos avanços já realizados desde a Lei de Modernização dos Portos, a ambiguidade do desenho institucional, a sobreposição de funções por parte de autoridades e a indefinição do marco regulatório respondem por elevado risco deste último, que inviabilizam espaço claro e seguro para a atuação privada e o fomento adequado dos benefícios tanto da concorrência quanto de ganhos de escala e de escopo envolvidos na economia portuária. O principal problema de natureza institucional identificado é o marco regulatório atual, confuso e incompleto, que não estabelece espaço claro para a atuação privada, gera assimetrias concorrenciais, insegurança para o investimento e, portanto, não favorece a expansão econômica sustentada.

A seguir, alguns exemplos dessa incongruência:

- as companhias docas, ao mesmo tempo, são APs e atuam como empresas, com atividade comercial;
- a competição interportos 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 CAPs limitam a capacidade empresarial das APs, já restrita pela própria ambiguidade de sua dupla identidade; e
- os interesses representados nos CAPs não respondem a incentivos para tomar decisões 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, o desenho institucional e o marco regulatório de inúmeros setores foram revistos, alguns extremamente sensíveis e estratégicos, como petróleo e telecomunicações, assim como previdência social. A agenda política não se encontra congestionada de temas desta natureza. Além da discussão sobre o chamado “controle social da mídia”<sup>4</sup> e a Lei Geral das Agências Reguladoras,<sup>5</sup> não há outras questões envolvendo marcos regulatórios – contrapondo interesses – em discussão no Congresso Nacional.

O segundo aspecto favorável para a implementação da agenda é a importância, para parte significativa e crescente 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 – tema que será explorando a seguir.

No setor portuário, essa percepção de interesses e privilégios fica ainda mais evidente, vez que houve uma forte mudança tecnológica no desenho da movimentação de cargas portuárias. A alteração do modal de transporte de carga – o fenômeno conhecido como containerização – é anterior, mas se tornou mais evidente na última década por conta da explosão da movimentação portuária. Atualmente, cerca de 80% do transporte de carga geral (em volume) é feito por contêineres. Houve marcante expansão do seu uso logístico para o interior – o que equivale ao contêiner não mais ser descarregado no porto, mas transportado por modal rodoviário ou ferroviário até seu destino final. Tal transformação reflete-se no número relativamente pequeno de trabalhadores diretamente envolvidos com os serviços portuários.

Três são os aliados identificados no setor privado. O primeiro deles são as pequenas e médias empresas exportadoras e importadoras, e segmentos da grande indústria, em geral de produtos de alto valor agregado, clientes

4. O anteprojeto sequer foi remetido ao Congresso até o momento.

5. Sua tramitação, paralisada desde 2007, indica que provavelmente é tema que deverá ser recolocado em novos termos pelo governo da presidente Dilma Rousseff.

de portos públicos e terminais de contêineres de uso misto. O segundo seriam os consumidores, beneficiados com redução de preços de produtos importados e de bens em geral (fabricados no Brasil contendo insumos importados). Por último, a sociedade em geral usufruiria os resultados da expansão da atividade econômica.

No poder público, a investigação realizada identificou os seguintes atores como potenciais aliados de um programa de simplificação regulatória:

- Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda (SEAE/MF);
- Tribunal de Contas da União (TCU);
- ANTAQ; e
- SEP/PR.

Naturalmente, os segmentos cujos privilégios serão eliminados por um programa de modernização e de simplificação regulatória deverão mobilizar-se contrariamente à proposta. Eles são todos os segmentos do desenho neocorporativo dos portos organizados representados nos CAPs. Contudo, são segmentos com baixa expressão econômica e estigmatizados recentemente mesmo dentro do próprio setor. Em pesquisa realizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT, 2006), mais de um terço dos entrevistados consideram excessiva a existência de trabalhadores nos portos. A mesma pesquisa revela como a categoria dos práticos é estigmatizada no próprio setor portuário por seus elevados rendimentos, identificando os custos de serviços de praticagem como elevados para 65,6% dos entrevistados.

## 6 CUSTO DE MÃO DE OBRA NO SETOR PORTUÁRIO COMO INDICADOR DE FALHA REGULATÓRIA

O componente “mão de obra” do 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. Os serviços de praticagem podem ser caracterizados como uma situação de monopólio privado não regulado. Isto implica a imposição de preços muito superiores aos que vigorariam em condições de concorrência ou de regulação do tipo teto de preços. Pinto *et al.* (2010) revelam um quadro espantoso: o custo dos serviços de praticagem no Brasil são 2,2 vezes superiores a 35 portos internacionais<sup>6</sup> de referência.

Os efeitos em custos estão já mapeados e sintetizados conforme abaixo. Dado que a atividade portuária não é intensiva em mão de obra, não se justificam os percentuais de custos apresentados.

**TABELA 3**

Composição percentual do custo total  
(Em %)

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

Fonte: CNT (2006).

Com base no Parecer nº 6.180 de 2005 do Ministério da Fazenda (BRASIL, 2005) foi possível observar as soluções institucionais e regulatórias para o tratamento do serviço de praticagem para 20 países, tendo em

6. O referido estudo foi encomendado pela SEP/PR, ciente da relevância do problema, e debatido ao longo de 2010. 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 que não se sustentam.

vista a falha de mercado associada a questões de segurança, que inviabiliza a vigência da livre concorrência no segmento. Nesta análise, nota-se que apenas a Estônia acompanha o Brasil no desenho equívoco de tratar um serviço com características de serviço público como um serviço privado sindicalizado. Dessa forma, operado privadamente, tem-se um resultado de atuação como monopólio privado desregulado, com todas as perdas de eficiência elementares conhecidas.

Por fim, cabe salientar que a questão dos práticos é uma falha institucional que merece um tratamento destacado. A remuneração destes profissionais representa custo exorbitante para a logística portuária. Por si só já é um sério problema a ser equacionado em qualquer proposta para dinamizar o setor portuário e ampliar sua competitividade. Qualquer proposta de simplificação regulatória não pode abster-se de enfrentar tal questão.

## 7 ASSIMETRIA CONCORRENCIAL PROVOCADA PELA AMBIGUIDADE INSTITUCIONAL

Um problema adicional do setor portuário, 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 de serviço público.

Os 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 às exigências do regime público a que estão sujeitos os terminais sob concessão.<sup>7</sup>

### QUADRO 1

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 OGMO	Livre contratação
Regulação econômica	Aprova todas as condições de contrato de arrendamento	Apenas exige viabilidade do terminal

Fonte: Garcia, Silva e Martins (2010).

Apesar das inegáveis assimetrias apresentadas, não é claro se há uma real vantagem competitiva para os terminais privados em relação aos públicos. Os primeiros possuem maiores necessidades de investimento privado em infraestrutura portuária, se comparados aos públicos, o que significa dizer que enfrentam maiores riscos em seus investimentos.

De toda forma, é inegável que ambiguidade institucional e assimetria concorrencial são sinônimos de risco regulatório, de insegurança jurídica para o investimento (de todos os atores) e de equilíbrio de mercado ineficiente.

7. Esta questão encontra-se em disputa desde 2008, tendo sido objeto de ação no Supremo Tribunal Federal (STF) e posteriormente tratada pelo Decreto nº 6.620 de 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.

Outra assimetria ocorrida se refere à utilização dos terminais privativos por terceiros. A doutrina das facilidades essenciais do direito antitruste busca dar respaldo para que terceiros – normalmente empresas menores – possam ter acesso àquela estrutura portuária de propriedade de seu concorrente, que é normalmente uma grande empresa. A doutrina requer a existência de capacidade ociosa e que tal acesso a terceiros seja feito em bases não discriminatórias, justas e razoáveis – conceitos amplamente debatidos na literatura e jurisprudência contemporâneas.

## 8 CONCLUSÃO: AGENDA DE MODERNIZAÇÃO NO PROJETO-PILOTO

A qualidade das instituições é fator determinante da competitividade e do desenvolvimento de um país. Neste artigo, apresenta-se o diagnóstico institucional do setor portuário e discute-se uma proposta de simplificação regulatória, que compõe um projeto-piloto de um Programa de Simplificação Regulatória (PSR) mais amplo. Seu objetivo é simplificar, modernizar e rever as incongruências e desfuncionalidades de determinado desenho institucional, responsáveis por gerar amarras prejudiciais ao desenvolvimento. Desenha-se um PSR, na sua abordagem vertical, acerca do setor portuário, tratando o porquê de este setor ter se tornado um entrave crescente à expansão da economia brasileira e o porquê de ele ter 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 um estudo de viabilidade política, identificando não apenas os aliados às reformas, mas também os setores que seriam adversários a elas.

Realizado o presente diagnóstico, inscrito neste projeto-piloto de simplificação regulatória, a sugestão principal é a revisão da Lei de Modernização dos Portos, visando completar o modelo *landlord ports* e a revisão do Decreto nº 6.620 de 2008. Tal processo de revisão deverá incorporar os seguintes pontos:

- 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; e
- regulação pela ANTAQ visando corrigir falhas de mercado e evitar exercício de poder de mercado.

Em suma, as medidas a serem propostas são completar a modernização do desenho institucional e do marco regulatório, com alteração na Lei nº 8.630 de 1993, para redefinir funções e competências de autoridades portuárias, conselhos de autoridades portuárias e companhias docas, e para consolidar um marco regulatório mais eficiente e simplificado.

Por fim, resta a sugestão conclusiva de evidenciar contradições do desenho institucional-regulatório do setor portuário *vis-à-vis* outros setores de infraestrutura, apontar urgência de definição de inteligência estratégica, de corte econômico-institucional, para desatar os nós do setor, e de propor articulação, para futura coordenação de ações, dos interlocutores pró-mudanças.

O momento não poderia ser mais propício para tal debate. Conforme recentemente noticiado,<sup>8</sup> está sendo discutido no governo se as 77 concessões à iniciativa privada que vencem em 2013 serão renovadas ou novamente licitadas via concorrência pública. A indefinição é total e a controvérsia jurídica é grande, face às Resoluções nº 525 de 2005 (Artigo 1º, inciso III) e nº 1.837 de 2010 (Artigo 1º) da ANTAQ que preveem a renovação dos contratos em vigor, opondo-se à Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630 de 1993) que prevê a concorrência pública como regra. Já o Parecer da Advocacia-Geral da União de julho de 2011 admite que os contratos celebrados antes da Lei de Modernização dos Portos sejam prorrogados pelo prazo máximo

---

8. O Jornal *Valor Econômico* publicou duas matérias sobre o tema: uma da jornalista Fernanda Pires de 29 de outubro de 2010 (“Regra de agência abre espaço para renovar arrendamento de terminais”), outra agora de 19 de janeiro de 2012, que não menciona autor (“Governo pode licitar 77 terminais portuários até 2013”).

igual ao originalmente pactuado. Para completar, a Resolução da ANTAQ nº 525 de 2005 (Artigo 2º) autoriza a prorrogação excepcional dos contratos de arrendamentos firmados antes da Lei nº 8.630 de 1993 pelo prazo máximo de três anos, enquanto se conclui a licitação.

#### REFERÊNCIAS

- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Anuário estatístico**. 2009.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. 1988.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico. **Parecer nº 6.180 de 2005, Distrito Federal, Coordenação-Geral de Defesa da Concorrência da Secretaria de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda**. 2005. 15 p.
- \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Aspectos regulatórios e concorrenciais do setor portuário**. COGTL/SEAE/MF, 2009. 33 p. (Nota Técnica, n. 16).
- CNT – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Pesquisa aquaviária: portos marítimos: longo curso e cabotagem**. CNT, 2006. 143 p.
- GARCIA, L. L.; SILVA, J. A. B.; MARTINS, F. G. D. **A atual regulação econômica e sua relação com a dinâmica concorrencial dos terminais portuários marítimos no Brasil**. In: PAN-AMERICAN CONFERENCE OF TRAFFIC AND TRANSPORTATION ENGINEERING AND LOGISTICS (PANAM), 16., 15-18 jul. 2010, Lisboa, Portugal. p. 15.
- PINTO, M. M. O. *et al.* Regulation and price setting of pilotage services in Brazil. **Maritime Economics & Logistics**, v. 12, n. 4 p. 430-442, 2010.
- WORLD BANK. **Ease of Doing Business 2011: making a difference for entrepreneurs**. World Bank, 2010. 267 p.
- \_\_\_\_\_. **Doing Business 2012: doing business in a more transparent world**. World Bank, 2012.

#### SITES CONSULTADOS

- ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Disponível em: <<http://www.antaq.gov.br>>. Acesso em: 4 fev. 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial dos Portos. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br>>. Acesso em: 22 fev. 2011.
- RAIS/CAGED. Bases estatísticas. Disponível em: <<http://sgt.caged.gov.br/XOLAPW.dll/pamLoginMTE?lang=0>>. Acesso em: 25 fev. 2011.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)**. Disponível em: <<http://www.cnae.ibge.gov.br>>. Acesso em: 25 fev. 2011.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CASTRO, N.; MONTEIRO, A. B. Setor portuário e comércio exterior: onde estamos e o que esperar. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, n. 103, abr./jun. 2010.
- CAMPOS NETO, C. A. S. *et al.* **Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento Ipea de obras portuárias**. Brasília: Ipea, 2009. 54 p. (Texto para Discussão, n. 1.423).
- GOLDBERG, D. J. K. **Regulação do setor portuário no Brasil: análise do novo modelo de concessão de portos organizados**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. 226 p.
- GUIMARÃES, E. A.; ARAUJO JÚNIOR, J. T. **Regulação e desempenho dos portos brasileiros**. Rio de Janeiro: Cindes, 2011. 35 p. (Textos Cindes, n. 18). Disponível em: <[http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com\\_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=493&catid=7](http://www.cindesbrasil.org/site2010/index.php?option=com_jdownloads&Itemid=14&view=finish&cid=493&catid=7)>. Acesso em: 3 mar. 2011.
- MORAIS, R. Defesa da concorrência em setores regulados: o exemplo de portos no Brasil. **Conjuntura Econômica**, Rio de Janeiro, v. 64, p. 46-48, 2010.