



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**  
**Programa de Mestrado em Administração Pública**

Igor Ribeiro da Glória

**EFEITOS DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PORTUÁRIO INSTITUÍDO  
PELA LEI N° 12.815 NA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA A  
CONSTRUÇÃO DE INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PRIVADAS**

Belo Horizonte

2023



**Igor Ribeiro da Glória**

**EFEITOS DO MARCO REGULATÓRIO DO SETOR PORTUÁRIO INSTITUÍDO  
PELA LEI N° 12.815 NA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS PARA A  
CONSTRUÇÃO DE INSTALAÇÕES PORTUÁRIAS PRIVADAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Lúcio Otávio Barbosa

Belo Horizonte

2023

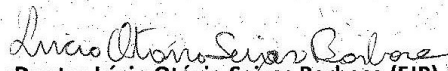
G562e	<p data-bbox="430 1214 758 1254">Glória, Igor Ribeiro da.</p> <p data-bbox="430 1254 1324 1444">Efeitos do marco regulatório do setor portuário instituído pela Lei nº 12.815 na atração de investimentos para a construção de instalações portuárias privadas [manuscrito] / Igor Ribeiro da Glória. – 2023. [08], 126 f. : il.</p> <p data-bbox="430 1467 1324 1590">Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2023.</p> <p data-bbox="430 1612 917 1657">Orientador: Lúcio Otávio Barbosa</p> <p data-bbox="462 1691 798 1736">Bibliografia: f. 112-120</p> <p data-bbox="430 1758 1324 1881">1. Administração Portuária – Brasil. 2. Brasil. [Lei n. 12.815, de 05 de junho de 2013]. 3. Setor Portuário - Organização – Brasil. I. Barbosa, Lúcio Otávio. III. Título.</p> <p data-bbox="1085 1904 1324 1951">CDU 627.2 (81)</p>
-------	--



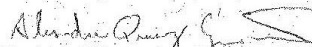
## ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
TURMA M-2021/2023

Aos trinta e um de março de dois mil e vinte e três, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada "**Efeitos do marco regulatório do setor portuário instituído pela Lei nº 12.815/2013 na atração de investimentos para a construção de instalações portuárias privadas**" elaborada por **IGOR RIBEIRO DA GLÓRIA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor Lúcio Otávio Seixas Barbosa (FJP), - Orientador, Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Avaliador, e Doutor Carlos Henrique Marques da Rocha (UNB) - Avaliador. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Doutor Lúcio Otávio Seixas Barbosa (FJP) - Orientador



Doutor Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) – Avaliador



Doutor Carlos Henrique Marques da Rocha (UNB) – Avaliador

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por me oportunizar estar nessa vida e ter saúde para realizar os meus desejos.

À Patrícia, amor e companheira de vida que embarcou comigo nesse projeto, abrindo mão de bastante coisa para nos mudarmos para BH, bem como pela paciência e ajuda emocional durante as jornadas de estudos.

À Fundação João Pinheiro, por ter me recebido como aluno e me oportunizada a possibilidade de realizar esse desejado mestrado, me proporcionando também muito conhecimento acadêmico e profissional.

Ao meu orientador Prof. Lúcio Otávio Barbosa pela dedicação, presteza, contribuições e toda a leveza na condução da minha orientação.

Aos professores do mestrado com os quais tive aula, pelos ensinamentos.

Aos professores participantes da banca de defesa desta dissertação, Carlos Henrique Marques da Rocha e Alexandre Queiroz Guimarães, pelas considerações realizadas de forma contributiva a este trabalho.

À Dani, minha chefe e amiga, que me apoiou e permitiu que eu estivesse em teletrabalho integral durante esse período do mestrado.

Aos colegas da Antaq, especialmente ao Moura e ao Cássio, pelos debates ao longo de minha trajetória profissional, e àqueles que me auxiliaram com informações necessárias ao desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas de curso, em especial à Francine, ao João e à Nathália.

Aos meus queridos pais, João e Helena, por sempre terem me incentivado a estudar.

A toda minha família, por sempre estarem ao meu lado.

E, por fim, à Maria, minha filha que chegou no último ano para nossa família, trazendo com ela um caminhão de amor e reforçando de significado muitos dos desafios que a vida nos apresenta. A ela, dedico essa dissertação.

## RESUMO

O setor de exploração de infraestrutura portuária é um mercado que conta com a participação do Estado, oferecendo a estrutura, realizando investimentos diretos ou exercendo a regulação de atividades exercidas por agentes privados. No Brasil, até a edição da Lei nº 12.815, de 2013, a exploração comercial de uma instalação portuária era autorizada apenas de ser realizada nos limites dos portos públicos. No entanto, passou-se a ser permitido que agentes privados construíssem portos para prioritariamente explorá-los comercialmente, oferecendo serviços portuários a qualquer interessado em movimentar cargas. A flexibilização da legislação teve como objetivo atrair investimentos privados ao setor e, conseqüentemente, reduzir o déficit de infraestrutura portuária existente no país. O presente trabalho avaliou os investimentos privados realizados durante o período de 2013 a 2022 em instalações portuárias privadas, autorizadas pelo poder público a se expandirem ou serem construídas após o marco regulatório instituído pela referida lei. Foram utilizados dados contidos nos processos administrativos da Antaq de autorização de terminais portuários bem como informações contidas em relatórios da agência reguladora, além de dados disponibilizados pelo Tesouro Nacional. Observou-se que as instalações portuárias autorizadas ampliadas ou novas construídas se deram, especialmente, em locais onde as barreiras de entrada eram inferiores, tais como às margens de vias interiores navegáveis ou, no caso de instalações marítimas, quando já havia a infraestrutura de acesso aquaviário construída e sendo gerida por alguma administração, tais como as Autoridades Portuárias de portos organizados. Verificou-se também que as autorizadas que receberam autorização para construção de terminais portuários com investimentos superiores a R\$1 bilhão, atualizados a setembro/2021, têm tido dificuldades de tirar do papel esses projetos, podendo afetar o planejamento setorial de tal setor de infraestrutura.

## **ABSTRACT**

The port infrastructure exploration sector is a market in which the state participates, providing the structure, making direct investments or exercising the regulation of activities carried out by private agents. In Brazil, until the enactment of Law No. 12.815, of 2013, the commercial exploitation of a port facility was authorized only to be carried out within the limits of public ports. However, since then, private agents has been allowed to build ports to mainly exploit it commercially, offering port services to anyone interested in moving cargo. This ammendment in the legislation aimed to attract private investment to the sector, thus contributing to reduce the existing port infrastructure deficit in the country. The present work evaluated the private investments carried out during the period from 2013 to 2022 in private port facilities, authorized by the public sector to expand or to be built after the new regulatory framework. We retrieve data from Antaq's administrative processes authorizing ng investment in port terminals, as well as information contained in reports from the regulatory agency and data published by the National Treasury. The results indicated that the authorized port facilities that were expanded or built were located especially in places where barriers to entry were lower, such as on the banks of inland waterways or, in the case of maritime facilities, where there was already the infrastructure to waterway access managed by some agent, such as the Port Authorities of organized ports. It was also verified that the authorized companies to construct port terminals with investments in excess of R\$1 billion, updated to September/2021, have had difficulties in getting these projects off the ground, which could affect the sectoral planning of such infrastructure sector.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ativos componentes de um porto.....	25
Figura 2 - Modelos de administração portuária (caso geral). ....	35
Figura 3 - Gestão Portuária nos Estados membros da União Europeia.....	40
Figura 4 - Investimentos públicos e privados em portos - Brasil - 1999-2008 (R\$ milhões constantes de 2008) .....	67
Figura 5 - Investimentos anuais em instalações portuárias autorizadas, instalações novas e ampliações, Brasil, 2013 a 2021, R\$ bilhões constantes de 2021.....	79
Figura 6 - Investimentos totais em instalações portuárias autorizadas, por região geográfica, Brasil, 2013 a 2021, percentual (%) .....	80
Figura 7 - Investimentos totais em instalações portuárias autorizadas, por perfil de carga adaptado, Brasil, 2013 a 2021, percentual (%) .....	82
Figura 8 - Investimentos totais realizados em instalações portuárias autorizadas e arrendadas, referente ao período de 2013 a 2021, R\$ bilhões constantes 2021.....	95
Figura 9 - Investimentos públicos federais totais realizados nos portos públicos, Brasil, 2008 a 2019, R\$ bilhões constantes de 2021 .....	97
Figura 10 - Investimentos públicos federais realizados nos portos públicos e investimentos privados no setor portuário, Brasil, 2013 a 2019, R\$ bilhões constantes de 2021 .....	98

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Instalações portuárias autorizadas não verticalizadas que receberam investimentos para ampliação, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021 .....	83
Tabela 2 - Instalações portuárias autorizadas verticalizadas que receberam investimentos para ampliação, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021 .....	86
Tabela 3 -Novas instalações portuárias autorizadas não verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021.....	87
Tabela 4 - Novas instalações portuárias autorizadas verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021.....	89
Tabela 5 - Vinte maiores investimentos pactuados com o Poder Concedente, em instalações portuárias autorizadas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021 ...	91

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO .....	9
2 REGULAÇÃO .....	14
2.1 O mercado e suas falhas .....	14
2.2 Intervenção estatal.....	18
3 ORGANIZAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO .....	23
3.1 Características conceituais do setor portuário .....	23
3.2 Falhas de mercado presentes no setor portuário e as tarefas atribuídas ao Estado.....	27
3.3 Evolução das formas de organização do setor portuário .....	30
3.4 Formas de organização portuária em alguns países e regiões.....	37
3.4.1 Estados Unidos da América (Fawcett, 2006).....	37
3.4.2 Austrália (Bandara, 2014; Chen, 2013; Everett, 2007) .....	38
3.4.3 Europa (Baird, 2004; World Bank, 2013) .....	40
3.4.4 Reino Unido .....	41
3.4.5 China (Aritua et al, 2022).....	43
4 ORGANIZAÇÃO PORTUÁRIA NACIONAL.....	44
4.1 Da abertura dos portos às nações amigas à extinção da Portobrás .....	44
4.2 Lei de Modernização dos Portos - Lei n° 8.630 .....	52
4.3 “Nova” Lei dos Portos - Lei n° 12.815 .....	58
4.5 Investimentos no setor de infraestrutura portuária brasileiro .....	66
5 METODOLOGIA.....	69
6 RESULTADOS .....	76
7 DISCUSSÃO .....	98
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	110
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
APÊNDICE.....	121

## 1 INTRODUÇÃO

O transporte marítimo de cargas é a espinha dorsal do comércio internacional. Segundo dados obtidos no portal “Comex Stat” do Governo Federal, no ano de 2021, em termos financeiros, 88% das exportações brasileiras se deram pela via marítima, enquanto 73% das importações ingressaram no país por tal modalidade de transporte. Os portos são por natureza estruturas intermodais onde são realizadas as atividades de embarque e desembarque dessas cargas transportadas por navios provenientes da modalidade marítima de transporte.

As características geográficas brasileiras como as dimensões continentais do território, a costa marítima de cerca de sete mil km e a ampla rede de rios navegáveis, notadamente na região Norte do país, trazem um grande potencial para a rede portuária, tanto para o comércio internacional quanto de transportes entre regiões nacionais, via navegação de cabotagem. Ocorre que, como um setor de infraestrutura, faz-se necessária a realização de investimentos contínuos visando melhoria e ampliação da estrutura existente, proporcionando cada vez mais serviços que atendam às necessidades do mercado. No entanto, tais investimentos, historicamente a cargo do poder público, acabam não sendo realizados a contento por tal ator em decorrência de uma série de fatores (questões fiscais, administrativas e políticas).

Na década de 1990, o Brasil deu início a um amplo processo de repasse à iniciativa privada dos direitos de exploração de determinadas atividades econômicas até então exercidas pelo Estado, de forma direta ou por meio de empresas estatais. Foram também repassadas as obrigações de realização dos investimentos em infraestrutura necessários à ampliação da oferta dos serviços, caso de determinadas atividades consideradas serviços públicos ou de interesse público, como nos setores de telecomunicações, eletricidade, infraestrutura rodoviária e ferroviária.

Esse repasse se deu sob a forma de privatizações de estatais, de concessões de serviços acompanhadas da institucionalização do modelo de agências reguladoras e, por fim, de alterações de marcos regulatórios, ampliando a possibilidade de prestação de determinados serviços por agentes privados. Em determinados setores a prestação de serviços passou a depender apenas de mera autorização do poder

público. Tal movimento teve por objetivo reduzir as atividades exercidas pelo poder público, cabendo destacar que o início desse processo se deu em um momento de crise fiscal do Estado brasileiro, tendo por panorama sérias dificuldades de realizar os investimentos em infraestrutura necessários para atender as demandas da sociedade e dos mercados.

No setor portuário, a publicação, no início da década de 1990, da Lei nº 8.630, denominada Lei de Modernização dos Portos, trouxe um marco regulatório ao setor que previa uma série de possibilidades de transferência de atividades, antes exercidas, em regra, por órgãos da administração direta da União, para a iniciativa privada. Foi o caso das operações portuárias *stricto sensu* nos portos públicos, agora legalmente denominados Portos Organizados, bem como a cessão de determinadas áreas públicas em tais portos mediante arrendamento, ou mesmo a transferência integral dos direitos e obrigações para exploração de um porto organizado por meio de concessão. Na vigência do referido marco legal, contratos de arrendamentos foram celebrados para diversas áreas em portos públicos, apesar de terem se dado de forma limitada frente à efetiva disponibilidade de áreas, limitação essa decorrente de uma série de dificuldades administrativas enfrentadas pelas administrações portuárias. Saliencia-se que não foi realizada nenhuma concessão integral de um porto público no Brasil em tal período.

Dentre outras disposições, o marco regulatório também previu inicialmente o tipo de instalação portuária denominada Terminal de Uso Privativo (TUP), tendo sido incluída em 2007 na Lei nº 8.630 a previsão do tipo de instalação portuária Estação de Transbordo de Carga (ETC). Essas instalações seriam estritamente privadas, destinadas à movimentação e armazenagem de cargas, cuja localização seria definida pelo ente privado interessado, que obteria autorização da União, titular constitucional do serviço de exploração portuária, para a construção e operação do terminal portuário pleiteado. No entanto, as ditas autorizatárias de tais instalações deveriam realizar majoritariamente movimentação de cargas próprias, em um modelo de verticalização de cadeias de produção, não devendo competir com os portos públicos na prestação ampla e irrestrita de serviços portuários a usuários da cadeia de transportes.

Já em 2012, iniciou-se uma reforma no marco regulatório então vigente, que culminou com a publicação, em 2013, da Lei nº 12.815, a chamada Lei dos Portos. O novo marco legal retirou a limitação antes imposta aos TUPs e ETCs para a prestação de serviços portuários, permitindo-se às autorizatárias, a partir de então, competirem com os portos públicos por fatias do mercado de movimentação portuária de cargas, em uma aposta de choque de oferta de instalações portuárias visando sanar a deficiência de infraestrutura do setor. Portanto, a partir desse momento o país passou a contar com a possibilidade de se ter, no sistema portuário nacional, além de portos públicos, de propriedade e sob administração de órgãos estatais, de portos integralmente privados.

Novamente, essa alteração nos rumos do setor portuário se deu em um momento de crise fiscal do Estado brasileiro, com baixa capacidade de realização dos investimentos imprescindíveis no setor em face das demandas do mercado (notadamente de ampliação da oferta de instalações portuárias e ampliação da concorrência). Passou-se a apostar ainda mais nos investimentos privados para a promoção da necessária evolução do sistema portuário nacional, observando-se que o transporte marítimo é responsável por quase 90% das exportações nacionais.

Além do forte interesse público associado às atividades portuárias, tem-se que a infraestrutura portuária possui características de um monopólio natural, situações que levam à necessidade ou de provimento direto por parte do Estado ou de regulação estatal, quando o serviço for provido por agentes privados. Recai então sobre o poder público a tarefa de autorizar projetos de exploração de instalações portuárias privadas e fiscalizar sua efetiva execução, tendo em vista que, ao se conceder uma autorização, alteram-se as expectativas do mercado.

Adicionalmente, o projeto pode direcionar ações públicas na região de influência da nova instalação portuária. Dessa feita, entende-se importante que as autorizações obtidas pelas empresas não sejam utilizadas de forma especulativa, visando uma reserva de mercado ou mesmo a inibição de novos entrantes. Essa situação, se identificada, deve ser combatida pelo poder público, pois, além de afetar o planejamento setorial, poderá impactar a alocação eficiente de recursos da economia.

Sendo assim, diante do cenário de maior abertura a novos entrantes para realização de investimentos em instalações portuárias proporcionado pela Lei nº 12.815, e frente às responsabilidades do poder público por realizar um adequado planejamento e trazer uma efetiva regulação ao mercado em questão, parece essencial que sejam monitorados os efetivos impactos na atração de investimentos dessa nova política setorial para instalações portuárias privadas, bem como as características e perfis dessas instalações.

Passados oito anos da edição da Lei nº 12.815, período entre 2013 e 2021, entende-se ser importante a realização de análise dos efeitos desse novo marco regulatório na atração de investimentos ao setor portuário e, por reflexo, ampliação da infraestrutura portuária nacional, objetivo geral do presente trabalho.

Como objetivos específicos propõe-se:

- Apresentar uma revisão conceitual do papel do setor público na provisão de bens e serviços, destacando-se a temática da regulação e as possíveis falhas de mercado presentes na construção da infraestrutura portuária.
- Apresentar as características do setor portuário e fazer um comparativo dos modelos de exploração de infraestrutura portuária utilizados por diversas nações, especialmente aquelas com importantes participações no comércio exterior mundial e com infraestrutura portuária mais desenvolvida.
- Apresentar o histórico da exploração portuária no país, tendo-se por enfoque o marco regulatório do setor portuário a partir da entrada em vigor da Lei nº 12.815, ressaltando as principais mudanças legislativas trazidas ao setor.
- Identificar as principais características das instalações portuárias autorizadas a serem construídas ou ampliadas no país após a edição da Lei nº 12.815, tais como perfis de cargas a serem movimentadas e os mercados a serem atendidos, se de usuários pulverizados tais como aqueles atendidos pelos portos organizados, ou se possuem em regra características de verticalização.
- Identificar os investimentos individualizados mais substanciais efetivamente realizados pelas autorizadas de instalações portuárias frente àqueles pactuados com o poder público por intermédio dos Contratos de Adesão, instrumentos autorizativos de outorga para construção e operação de cada instalação portuária.

Este trabalho está organizado em sete capítulos, iniciando-se pela introdução. No segundo capítulo, buscou-se apresentar temas da regulação econômica como conceituação de falhas de mercado e as formas de intervenção estatal. No terceiro capítulo, realizou-se uma abordagem sobre as características conceituais do setor portuário, falhas de mercado associadas, formas de organização e divisão de atividades entre setores público e privado e, por fim, apresentação das formas de exploração portuária utilizadas em alguns países. No quarto capítulo foi realizado um histórico sobre a organização portuária nacional, desde o século XIX até os dias atuais, tendo-se por enfoque a Lei nº 12.815. No quinto capítulo foram pontuados os procedimentos metodológicos e, no sexto, seção de resultados, foi apresentada uma análise descritiva dos investimentos em instalações portuárias privadas realizados no período objeto do estudo, acompanhada de discussões frente ao arcabouço teórico levantado na pesquisa bibliográfica e documental. Nas considerações finais, sétimo capítulo, foi apresentada síntese dos principais resultados obtidos bem como pontuadas sugestões de estudos posteriores.



## 2 REGULAÇÃO

### 2.1 O mercado e suas falhas

Nos estudos da ciência econômica, a denominada “síntese neoclássica” ganhou força após a segunda guerra mundial. Esse movimento acadêmico, que reuniu a macroeconomia keynesiana e os fundamentos microeconômicos da economia neoclássica, conferiu ao Estado papel fundamental na esfera econômica e social. Pode-se dizer que essa corrente de pensamento teve influência importante nos debates que passaram a ter ampla aceitação pelos tomadores de decisão nas economias nacionais, ditando assim os caminhos iniciais da Economia do Setor Público, que passou a estudar as situações de mercado nas quais a presença do governo se torna necessária (Vargas, 2012).

O critério tradicionalmente utilizado para identificar se o funcionamento dos mercados vem proporcionando uma alocação eficiente dos recursos disponíveis na economia e, conseqüentemente, gerando bem-estar aos indivíduos daquela sociedade, tem sido o da eficiência de Pareto, em homenagem ao economista e sociólogo italiano Vilfredo Pareto, que viveu entre os séculos XIX e XX. Esse critério dita que alocações eficientes de recursos em determinado mercado se dão quando “nenhuma reorganização de produção possível pode fazer com que alguém fique melhor sem que o outro piore. Em condições de eficiência alocativa, a satisfação ou utilidade de uma pessoa só pode ser melhorada se piorar a utilidade da outra” (Nordhaus e Samuelson, 2004). Essa situação é denominada “Pareto eficiente” ou “Pareto ótima”, podendo também ser denominada de “eficiência econômica” (Viscusi, Vernon e Harrington, 1995).

Acontece que existem possibilidades de se alcançar melhoras de Pareto em um dado mercado, quando se aumenta a utilidade de um ou mais indivíduos sem reduzir a dos demais. E é justamente diante dessas possibilidades que os economistas do setor público recomendam a intervenção do Estado, utilizando-se de sua função alocativa, por meio de instrumentos de política pública à sua disposição para se alcançar a distribuição ideal de recursos na economia (Resende, 2012).

A princípio, para o alcance da situação “Pareto eficiente” de alocação de recursos, algumas condições devem estar presentes, como o status de perfeita

competição no mercado em análise. Stiglitz e Rosergard (2015) lembram o conceito econômico clássico de concorrência perfeita, no qual um mercado funciona sob condições ideais, como (i) o elevado número de ofertantes e consumidores, que faz com que a ação de qualquer um desses integrantes do mercado não tenha qualquer efeito no preço; (ii) as informações disponibilizadas a esses integrantes sobre os produtos do mercado e seus preços são perfeitas, ou seja, não há informação que seja do conhecimento, p. ex., apenas do ofertante do produto; e (iii) a ausência de qualquer externalidade no funcionamento daquele mercado, como poluição do ar.

Grande parte das discordâncias entre economistas frente a esse referencial teórico decorre da interpretação acerca da proximidade ou não da situação dos mercados reais ao modelo de concorrência perfeita descrito pelos economistas (Resende, 2012). De toda forma, assume-se que, quanto mais um mercado se aproxima de tal referencial, maior a probabilidade de se alcançar uma alocação Pareto eficiente. Em condições de concorrência perfeita, o mecanismo de preços assegura uma alocação eficiente de recursos. No entanto, quando essa condição não se verifica, a discrepância entre o preço ou valor de uma unidade adicional do bem ou serviço e seu custo marginal distorce as condições de equilíbrio do mercado, podendo, inclusive, comprometer a oferta de bens e serviços essenciais ao funcionamento de atividades econômicas ou mesmo ao atendimento de necessidades básicas da população.

Stiglitz e Rosergard (2015) e Hertog (2010), entre outros, resumizam o que seriam as principais condições levantadas nos debates de ciência econômica que caracterizariam falhas de mercado. De início, tem-se a falha denominada “falha de competição”, na qual o mercado se distancia da condição de competição perfeita e, conseqüentemente, da condição de eficiência de Pareto. Tal situação pode ser observada em mercados caracterizados por monopólio, quando uma única empresa oferta o bem ou serviço no mercado, violando o preceito da concorrência perfeita que dita a condição de nenhuma empresa ou consumidor ser capaz de afetar os preços de mercado; oligopólio, caso no qual poucas empresas são ofertantes do bem ou produto; e na concorrência monopolística, situação na qual existem várias ofertantes, no entanto, cada uma disponibilizando um bem/produto diferente.

Outras condições caracterizadoras de falha de mercado são os “bens públicos puros”, os quais o mercado ou não o fornece ou o faz em quantidade insuficiente à demanda. Esses bens se caracterizam pelo fato de o consumo por uma pessoa não diminuir as oportunidades de consumo por outras (não rivalidade), bem como por serem de difícil exclusão de gozo por indivíduos que não paguem pelo bem (não-exclusividade), caso da defesa e ordem pública, sinalização pública e faróis marítimos.

As “externalidades” são caracterizadas quando existem efeitos de custo ou utilidade para terceiros fora das interações de um determinado mercado, sem que haja recompensa por parte da empresa geradora desse custo àqueles que o suportam, tal como poluição do ar e água. Como os custos privados do gerador da externalidade diferem dos custos sociais, ocorrerá aumento além do desejado na produção do bem/serviço e, conseqüentemente, uma alocação ineficiente de recursos no dado mercado.

“Mercados incompletos” são identificados quando os agentes privados não conseguem ofertar o bem ou serviço na forma e quantidade demandada pelos consumidores, mesmo que os custos de oferta do bem ou serviço sejam inferiores ao que os indivíduos estão dispostos a pagar. A tal tipo de falha são atribuídas causas como informação imperfeita e custos de transação. O mercado de cobertura securitária para alguns riscos bem como o mercado de capitais para financiamento de determinadas atividades são exemplos de mercados com falhas na oferta dos bens/serviços.

“Falhas de informação” ou assimetria de informação entre os agentes de determinado mercado, produtores e consumidores, quanto às características dos bens e serviços disponibilizados, culminam com queda na qualidade dos produtos ofertados e redução no preço que os consumidores estão dispostos a pagar, eliminando do mercado produtores de bens de elevada qualidade, condição essa caracterizada como seleção adversa. Adicionalmente, em situações de assimetria de informação, a dificuldade de monitoramento das ações de uma das partes da transação possibilita condutas oportunistas (risco moral), distorcendo as condições de oferta de um bem ou serviço.

No mercado portuário, objeto desse estudo, a principal falha de mercado identificada é a falha de competição, mais especificamente, o monopólio natural (World Bank, 2004). Nesses mercados, é mais econômico - menor custo de produção - que uma única empresa forneça bens/serviços em detrimento de a oferta ser feita por mais de um ofertante. Essa condição pode culminar em uma série de problemas de desempenho econômico que afetam principalmente o mercado consumidor, como preços excessivos, ineficiência de produção, custos elevados de duplicação das instalações e má qualidade dos serviços ofertados.

Quando o custo médio de produção de determinado produto/serviço diminui à medida que se expande a produção - custos subaditivos - se está diante de uma condição conhecida como economia de escala. Cabe salientar que se trata de uma redução conceitual frente à complexidade que se tem na análise do conjunto de funções de custo de determinada firma, principalmente quando se trata de uma produção multiprodutos.

Além da (i) economia de escala, seriam também condições importantes à análise caracterizadora de um monopólio natural o fato de o (ii) produto ou serviço ser essencial à sociedade, bem como se ter uma (iii) elevada proporção entre o custo fixo e o custo variável (Joskow, 2010). Neste último caso, a presença de custos afundados ou irrecuperáveis realizados pelas firmas exerce um importante papel na caracterização desta falha de mercado.

Esses custos irrecuperáveis podem ser definidos como aqueles feitos em ativos de longa duração cujo valor para usos alternativos é inferior àquele pretendido em seu uso, podendo-se chegar ao extremo de ser inutilizável para qualquer outro uso. Segundo o autor, tais custos são importantes tanto teoricamente quanto empiricamente para elucidação dos debates sobre como determinados mercados acabam caminhando para um pequeno número de ofertantes e na mensuração das consequências desse tipo de mercado no preço, custo e qualidade dos bens e serviços.

Outra característica associada aos custos irrecuperáveis é o fato de serem importante barreira de entrada em determinados mercados, distinguindo operadores que já estão no mercado daqueles potenciais entrantes. Por fim, o autor salienta que,

diante das dificuldades de se mensurar a existência ou não de custos subaditivos na produção de determinado produto, não é clara a linha que separa os mercados que teriam características de monopólio natural daqueles que são meramente imperfeitos do ponto de vista da competição.

É importante salientar que os mercados e suas estruturas são dinâmicos e que fatores exógenos, tais como novos conhecimentos, podem interferir na forma como atuam. Hertog (2010) e Viscusi, Vernon e Harrington (1995) salientam que determinadas falhas de mercado podem ser eliminadas ou minimizadas por fatores tecnológicos, de custos e de demanda, ou seja, a elevação da demanda, p. ex., para instalações de transportes poderiam tornar um antigo monopólio natural em um mercado competitivo, reduzindo assim a necessidade de regulação.

## **2.2 Intervenção estatal**

O Estado moderno desempenha papel econômico fundamental para a institucionalização de mercados e, mais amplamente, para a promoção do desenvolvimento econômico nacional, juntamente com a busca pela segurança econômica de seus cidadãos. Trata-se, então, de um instrumento de ação coletiva da sociedade na busca dos objetivos políticos fundamentais estabelecidos no pacto daquela coletividade (Bresser-Pereira, 2004).

Diante das falhas para o funcionamento ideal de determinados mercados, o Estado assume então, enquanto instituição, papel essencial na tentativa de encontrar uma solução para que aquele mercado atenda adequadamente aos anseios da sociedade tanto no quesito quantidade do bem ou serviço ofertado, quanto nas questões de preço e qualidade. No entanto, a forma que tal intervenção se dará, se via produção pública direta ou mediante mecanismos de regulação dos agentes privados, dependerá de uma série de fatores, a serem analisados conforme o produto ou serviço.

No caso do monopólio natural, existem, a princípio, duas soluções para o enfrentamento, quais sejam, a produção mediante empresa pública ou a institucionalização de uma agência reguladora para o estabelecimento de regras de

funcionamento e acompanhamento daquele mercado (Viscusi, Vernon e Harrington, 1995). Os direitos e a capacidade de intervenção são pontos cruciais quando da decisão da sociedade acerca da responsabilidade pela produção e oferta de determinado bem ou serviço, já que, sendo a produção pública, o governo manteria maior autoridade de intervenção nos arranjos produtivos, podendo implementar determinadas políticas de forma mais célere, quando necessário (Sappington e Stiglitz, 1987). Adicionalmente, há casos de monopólios naturais em que os custos da regulação excedem as perdas associadas ao monopólio (Joskow, 2007).

De modo geral, a intervenção governamental mediante regulação de determinados setores da atividade econômica integra a política pública, devendo-se entender as razões, bem como as formas, pelas quais o governo utiliza de tal poder coercitivo de forma continuada, o que a diferencia da política antitruste, que se dá de forma pontual. A regulação geralmente é utilizada em mercados com estruturas em que os agentes possuem significativo poder de mercado, como os de infraestrutura. O objetivo é afetar o processo decisório dos agentes econômicos visando prevenir o abuso de poder por parte destes integrantes do mercado (Barrionuelo Filho e Lucinda, 2004).

Apesar de uma série de definições disponíveis para o termo “regulação”, Hertog (2010) o conceitua como sendo o emprego de instrumentos legais para o alcance de objetivos da política socioeconômica, sendo uma das características desses instrumentos a possibilidade de indivíduos ou organizações serem compelidos a cumprir o comportamento padronizado pelo governo, sob pena de sanções. Viscusi, Vernon e Harrington (1995) dizem que, essencialmente, a regulação econômica se dá mediante limitação do comportamento empresarial relativo a preço, quantidade e condições de entrada e saída do mercado.

Alguns autores, entre eles Hertog (2010) e Kay e Vickers (1990), distinguem a regulação estrutural da regulação de conduta. Enquanto na primeira a estrutura do mercado é o objeto da regulamentação, mediante, dentre outras ações, restrições à entrada e saída das empresas do mercado, a segunda é utilizada para regular o comportamento de produtores e consumidores, tendo como ações o controle de preços, rotulagem de produtos, padrões mínimos de qualidade, dentre outras.

No campo conceitual, as teorias que debatem a regulação podem ser divididas entre aquelas de interesse público e as de interesse privado. O primeiro grupo parte dos pressupostos da prevalência de uma falha em dado mercado, dentre aquelas na seção anterior, e da boa intenção dos agentes de regulação para a busca do interesse público em suas ações. No avanço das teorias do interesse público, passou-se a considerar também, na análise acerca da eficiência da regulação, os custos com a obtenção de informações e os custos de transação. Assume-se, então, que a regulação apresenta falhas e isso deverá ser considerado quando da análise e decisão sobre o nível ótimo ou mesmo se é necessária alguma intervenção. O próprio mercado muitas vezes é capaz de desenvolver instituições que compensam eventuais ineficiências, cabendo ao governo apenas complementar o mercado nas suas incapacidades e não o substituir.

Já as teorias da regulação de interesse privado foram desenvolvidas após certo descrédito que pairou sobre as teorias do interesse público, notadamente frente à ineficiência de determinadas práticas regulatórias. Partem do pressuposto de que, devido ao fato de as democracias serem uma plataforma de grupos de interesse, as regulamentações governamentais são elaboradas e operadas em favor da indústria, tais como a obtenção de subsídios ou mesmo a colocação de barreiras de entrada em determinados mercados. Concluem que a regulação não visa corrigir falhas de mercado, mas efetuar transferências de riqueza em favor da indústria em troca de apoio político (Hertog, 2010).

O autor enfatiza que existem críticas substanciais relacionadas à teoria de que a necessidade de regulação poderia ser explicada meramente pela caracterização de uma falha de mercado, supostamente fonte de alocação ineficiente de recursos. Tais críticas aduzem que, no caso de um mercado monopolizado, se os custos de transação relacionados à incapacidade de o monopolista discriminar preços ou impedir procedimentos de arbitragem, bem como a capacidade de organização dos consumidores forem incluídos na análise, muitos desses mercados se mostrariam eficientes.

Argumenta que, em regra, a decisão governamental de se introduzir ou não barreiras de entrada ou regulação de preços, bem como o comportamento a ser adotado pelos agentes reguladores, não leva em consideração apenas questões

econômicas tais como a caracterização de um monopólio natural pelas características de subaditividade de custos ou o possível objetivo de mitigar distorções criadas por tais mercados quando não regulamentados. As decisões geralmente se dão considerando os potenciais efeitos de bem-estar em determinados grupos de interesse, ou seja, considerações políticas são essenciais na tomada de decisões das políticas públicas setoriais.

As razões de eficiência econômica para a regulação de monopólios naturais por vezes são secundárias a determinadas metas de políticas públicas resultantes das forças de determinados grupos de interesse, tais como distribuição de renda, considerações de “serviços essenciais” e subsídios cruzados. Tem-se, então, objetivos mais amplos do que meramente mitigar eventuais distorções em mercados não regulamentados com características de monopólio (Joskow, 2007). Alguns mercados, que historicamente foram regulamentados mediante exigências tais como barreiras de entrada e controle de preços por se entender serem monopólios naturais, foram posteriormente desregulamentados ao se identificar não se tratarem de tal tipo de estrutura de mercado, como o transporte terrestre, companhias aéreas e commodities agrícolas (Hertog, 2010).

Na década de 1970, ganhou força um movimento de desregulamentação de determinados mercados e privatização de empresas estatais que até então produziam bens e serviços de diversas naturezas. Esses bens e serviços que, ao longo das décadas que sucederam a segunda guerra, eram ofertados, em regra, pelos Estados nacionais por intermédio de empresas estatais, passaram a ser transferidos à iniciativa privada. Nesse contexto, o Estado passou a atuar no controle sobre a oferta, preços e qualidade de tais bens e serviços sob a forma de regulação, especialmente naqueles mercados onde a concorrência não era possível ou suficiente (Hertog, 2010).

No âmbito desse processo, os Estados nacionais restringiram a regulamentação econômica a mercados como os de transportes, telecomunicações, energia, água e saneamento. São serviços na maior parte das vezes considerados essenciais tanto para o adequado funcionamento da atividade econômica de uma nação quanto para o provimento das necessidades básicas dos cidadãos e que não podem correr o risco de interrupção de fornecimento.



Dentre as causas desse movimento, pode-se relacionar o desejo de se fomentar a inovação, reduzir o endividamento governamental, reduzir os subsídios cruzados e eliminar ineficiências causadas por reguladores com carência de informações para atuação.

Armstrong e Sappington (2005) levantaram fatores que podem afetar a escolha ótima entre monopólio regulado e concorrência desregulada, o que abrange (i) eventuais restrições de recursos do agente regulador, (ii) potencial papel da regulação na busca de objetivos distributivos, (iii) instrumentos à disposição do regulador, (iv) grau da independência do agente regulador, (v) extensão da propriedade governamental do fornecedor monopolista e (vi) importância do investimento e inovação para o mercado em análise.

Os autores abordam também algumas condições que pesam favoravelmente à política de incentivo à concorrência. Além da questão afeta às limitações do agente regulador, tanto de informação quanto de recursos para atuação, tendendo-se a ter uma regulação ineficiente, tem-se a situação na qual a economia de escala do mercado encontra-se limitada frente a demanda do mercado consumidor, observada em países em desenvolvimento, em decorrência da limitação de renda dos consumidores.

Para que se tenha um mercado concorrencial com efeitos positivos de longo prazo, as políticas de liberalização devem incluir ações que levem ao mercado consumidor informações que o permitam comparar qualidade e preço dentre os concorrentes, bem como realizar a troca do fornecedor do serviço sem custos reduzidos ou inexistentes. A supervisão regulatória permanente sobre as atividades de um prestador de serviço monopolista estaria sendo substituída pela força do mercado consumidor.

Outro ponto que os autores abordam como sendo recomendável à promoção da concorrência é a realização de constante monitoramento sobre as condições do mercado, como a capacidade instalada de produção e as barreiras de entradas que os potenciais entrantes devem enfrentar. A privatização de empresas estatais, a flexibilidade de preços, porém não de forma ilimitada, bem como o fortalecimento da

fiscalização antitruste, dentre outras, são ações que os autores salientam serem recomendáveis quando se opta pela liberalização de determinados mercados.

### 3 ORGANIZAÇÃO DO SETOR PORTUÁRIO

#### 3.1 Características conceituais do setor portuário

Os portos são parte importante de uma cadeia logística de comércio internacional fortemente afetada pela globalização, na qual mercadorias transitam de forma intensa entre os países, sendo fundamentais para as atividades da indústria e do comércio mundiais, bem como para a viabilização econômica e social da grande maioria das nações (Garate, 2020).

Historicamente, a modalidade marítima é o principal meio de transporte desse comércio, sendo os terminais portuários, ou meramente portos, as portas de entrada e saída das cargas movimentadas. Trujillo e Nombela (2000, p. 113) trazem a seguinte definição do papel de um porto moderno:

*Os portos são locais de transferência entre diversas modalidades de transporte e, portanto, são centros de transporte combinados. São mercados multifuncionais e áreas industriais, onde as cargas não apenas estão em trânsito, mas também são manipuladas, manufaturadas e distribuídas. Assim, os portos são sistemas multidimensionais, os quais para funcionarem corretamente devem estar integrados logisticamente. Um porto eficiente requer, além da infraestrutura, superestrutura e equipamentos, sistemas de comunicação adequados, uma equipe gerencial motivada e uma força de trabalho com a qualificação adequada.*

Tem-se, então, que o principal objetivo de um porto é ser um local para transbordo de mercadorias e produtos de vários tipos, destacando-se graneis sólidos e líquidos, bens de capital e produtos industrializados. Este transbordo pode ser de um navio para outro, de um trem para um navio, de um caminhão para um navio e vice-versa. É, portanto, uma estrutura intermodal por excelência.

Brito *et al* (2015) destacam os perfis de cargas movimentadas nos portos, sendo que o perfil carga geral compreende aquelas mercadorias de vários tamanhos e pesos, embaladas em sacos, caixas ou outras formas de embalagem. Já os perfis graneis consistem em mercadorias sólidas ou líquidas movimentadas em grandes volumes, tais como produtos minerais (e.g.: minério de ferro), produtos agropecuários

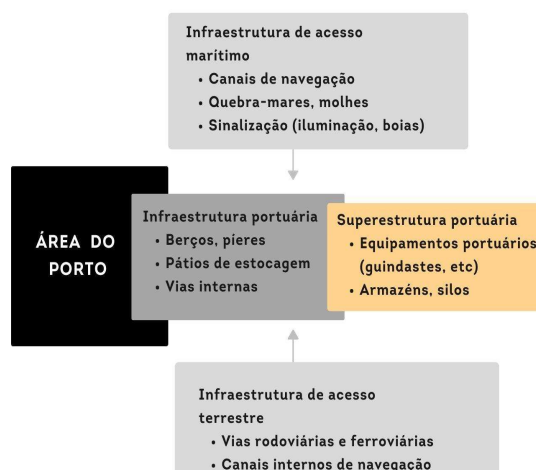
(e.g.: soja, trigo), combustíveis (e.g.: derivados de petróleo, etanol) e produtos químicos (e.g.: soda cáustica). Tem-se também as cargas unitizadas, formadas a partir do agrupamento de mercadorias distintas por meio de acessórios específicos, como o contêiner.

O perfil de carga containerizada é o que mais tem crescido nas últimas décadas, em decorrência da praticidade no transporte, realizado em grandes navios porta-contêineres. Atualmente, até cargas antes carregadas como carga geral vem sendo transportadas em contêineres, como o café *in natura*.

A infraestrutura de um porto é composta por ativos fixos que podem ser divididos em (i) infraestrutura aquaviária de proteção e acesso dos navios (fundeadouro, canal de acesso, quebra-mar, molhe, bacia de evolução e berços de atracação) e (ii) infraestrutura terrestre para o embarque e desembarque das cargas (cais, pátios, armazéns e demais estruturas, além dos acessos rodoviários e ferroviários). Essas estruturas podem estar localizadas às margens de um mar, tendo-se então um porto marítimo, ou de um rio ou estuário, tendo-se um porto fluvial, ambos com possibilidade de receberem navios e serem movimentadas cargas.

Sendo assim, para se ter um porto em funcionamento, precisam-se de várias categorias de ativos especializados, imobilizados, de custos elevados e irrecuperáveis, já que não podem ser colocados para uso em outros lugares ou, dificilmente, para outras atividades. Essas especificidades dos investimentos em instalações portuárias são próprias do setor de infraestrutura. Na Figura 1, pode-se ter uma visualização esquemática dos ativos que compõem um porto.

Figura 1 - Ativos componentes de um porto



Fonte: Adaptado de Trujillo e Nombella (2000)

Diversos são os aspectos que influenciam as eficiência e competitividade portuária, no entanto, a infraestrutura de acesso aquaviária, notadamente a profundidade dessa via de acesso ao porto, é um importante limitador. Com o constante crescimento do tamanho das embarcações, faz-se necessário que os acessos marítimos acompanhem o aumento do calado dos navios, pressão essa que mercadologicamente se dá dos transportadores marítimos em direção aos administradores de terminais portuários. Em caso de impossibilidade de recebimento de determinada embarcação, decorrente da profundidade de projeto do porto, ou momentânea por não realização de dragagem de manutenção, faz-se necessária a realização de transbordo da mercadoria em algum porto maior, denominado porto concentrador, para um navio de menores dimensões, aumentando assim o custo do frete e o preço final das mercadorias (Garate, 2020).

O segundo aspecto abordado pelo autor é quanto ao acesso terrestre ao porto, pelas vias rodoviárias e ferroviárias, cuja gestão da infraestrutura geralmente não estão sob o controle das administrações portuárias. Nesse contexto, torna-se importante a atuação estatal para fins de garantir a manutenção e/ou expansão desses acessos às instalações portuárias. Destaca o autor que na América Latina as vias ferroviárias em geral são pouco desenvolvidas quando comparado com países desenvolvidos, sendo este um gargalo presente em portos de países daquela região.

Outro importante fator que afeta o desempenho do setor é o fato da construção de novas instalações portuárias ou a expansão de portos já existentes serem altamente exigentes em capital financeiro. A necessidade do investidor ter o seu capital investido remunerado adequadamente contrasta com o fato de os serviços portuários estarem em uma seara de interesse de toda a sociedade, levando à necessidade de se terem preços moderados sendo praticados no mercado de embarque e desembarque de cargas. Dessa forma, o investidor tem que amortizar seus investimentos em um prazo longo. Diante dessa característica, faz-se importante a participação do setor público no estímulo à realização desses investimentos bem como no controle sobre a eficiência da alocação desses recursos econômicos.

O autor observa também a tendência de especialização da estrutura dos terminais portuários para a movimentação de cargas específicas, ou perfis, tornando-os mais ágeis nas atividades de embarque e desembarque em contraponto aos terminais que movimentam, p. ex., no mesmo berço de atracação, diversos perfis de carga (granéis líquidos e sólidos, cargas geral e cargas containerizadas). Segundo Goldberg (2009), conforme o perfil de carga principal movimentado por um porto, as instalações têm características tão especializadas em termos de superestrutura e equipamentos que, ao se comparar com outra instalação portuária que movimenta outro perfil de carga, se poderia afirmar que são ramos de atividade diferentes.

Acontece que, conforme um país vai crescendo economicamente e ampliando seu comércio internacional, aumentam-se as exigências do mercado por maior oferta de serviços portuários e pela melhoria na eficiência das operações. Nesse contexto, torna-se necessário maior nível de investimentos no setor, de modo que os governos passaram, nas últimas décadas, a recorrer à iniciativa privada para suprir as limitações do orçamento público, o que pode exigir alterações legais e institucionais conforme o país. No período entre 1992 e 2004, o Banco Mundial participou de 220 privatizações portuárias em países em desenvolvimento, dentre concessões de portos já existentes, novos projetos portuários, contratos de gestão e privatização integral, esta mediante venda de ativos ou oferta de ações (World Bank, 2007).

Trujillo e Nombela (1999) sugerem que o setor privado traz vantagens econômicas na realização das operações portuárias, pois prestam serviços a custos inferiores. Dessa forma, o setor público poderia empregar seus recursos escassos em

outras áreas prioritárias. Adicionalmente, os agentes privados tenderiam a responder com maior celeridade frente às variações em mercados competitivos.

No entanto, Garate (2020) alerta para a tendência de investimentos privados no setor portuário, tanto em infraestrutura quanto na prestação dos serviços, com características de integração vertical. Esta prática, na visão do autor, deve ser vigiada por parte das autoridades competentes em razão do risco de se ter concentração de mercado com características anticompetitivas. Salaria que em 2018 e 2019 ocorreram diversas operações empresariais com viés concentrador no mercado, com a criação de *joint ventures* entre operadores de terminais portuários e companhias de navegação.

### **3.2 Falhas de mercado presentes no setor portuário e as tarefas atribuídas ao Estado**

As funções associadas de provisão e de exploração de infraestrutura portuária são tradicionalmente vistas como atividade com características de monopólio natural, o que justificaria o envolvimento direto do governo tanto para a oferta de tal bem, assegurando os investimentos suficientes ao atendimento da demanda do mercado, quanto para a realização das operações portuárias *stricto sensu*, limitando assim os efeitos econômicos negativos esperados em mercados monopolizados (World Bank, 2004).

Sob a perspectiva econômica, a atividade portuária envolve condições que conjuntamente podem caracterizá-la como um monopólio natural, quais sejam: (i) elevados custos fixos frente aos custos variáveis (em um terminal de contêineres, cerca de 80% são custos fixos e cerca de 50% no caso de um terminal de granel sólido), notadamente aqueles investimentos irrecuperáveis tais como molhes, píeres e demais obras para o acesso aquaviário; (ii) elevada vida útil da infraestrutura portuária, levando à necessidade de longo período de amortização dos investimentos, excedendo o horizonte de tempo aceitável para investidores privados e bancos comerciais; (iii) forte presença de economia de escala (custos unitários caem à medida que cresce a utilização do terminal portuário por navios e cargas); (iv) infraestrutura de natureza indivisível, não podendo se dar ampliações de capacidade

de forma gradual; (v) presença de sinergias entre as diversas atividades lá realizadas; (vi) imobilidade da infraestrutura portuária básica e com poucos usos alternativos; e, por fim, (vii) ocupação de um local (ativo) privilegiado, localizado em área ou naturalmente apta ou preparada para receber navios, dando aos possuidores dessa área elevado poder de mercado (Goldberg, 2009; World Bank, 2004; Walters, 1979).

O conceito econômico de bens públicos, caracterizador de outra falha de mercado, também é frequentemente utilizado como justificativa para o financiamento público de determinados elementos de infraestrutura portuária (Baird, 2004). Relembrando, bens públicos são descritos pela teoria econômica como aqueles os quais o livre mercado ou não o ofertará ou o fará em quantidade insuficiente para o atendimento satisfatório da demanda, possuindo como características a não rivalidade e a não exclusão.

Goss (1990) lembra de exemplos padrões de bem públicos considerados “puros”, ou seja, possuem ambas as características, tais como iluminação pública, polícia e defesa. No entanto, o autor salienta que há determinados bens para os quais não se identificam ambas as características, porém, mesmo assim podem ser considerados bens de interesse da coletividade, já que a posse de um desses atributos leva à probabilidade de se ter uma falha naquele mercado e necessidade de atuação estatal. Lembra que os portos possuem diversos exemplos de tais bens.

Afirma ocorrer não rivalidade no consumo de bens portuários tais como sinalização náutica e manutenção do acesso aquaviário mediante dragagem. O custo global será o mesmo para o ofertante, não importando o número de usuários, ou seja, o custo marginal é zero para que um indivíduo adicional desfrute do bem. Quanto à característica de não exclusão, exemplifica que a sinalização náutica instalada por um determinado agente privado de um porto localizado em um canal poderá beneficiar usuários de outra instalação portuária localizada nas proximidades.

Apesar desses bens específicos, quando analisados separadamente, terem característica de bens públicos, ao se analisar o porto como um todo, não se verifica tal característica. Ou seja, os portos são uma mistura de bens públicos, gerando benefícios indiretos adicionais, e privados, gerando benefícios econômicos diretos por meio de suas operações, sendo essa mescla a geradora das complexidades quando

da definição de papéis público e privado em um porto (Trujillo e Nombella, 2000; World Bank, 2007).

Mesmo no cenário de dominância, nos países desenvolvidos, da exploração de instalações portuárias realizadas por agentes privados, ainda se tem como regra a realização de investimentos públicos para o provimento de bens afetos ao acesso aquaviário (obras de dragagem e de derrocagem). No entanto, experiências práticas, notadamente no Reino Unido, vêm demonstrando que esses bens utilizados pela teoria como referência de bens públicos também podem ser ofertados de maneira adequada por agentes privados, sendo realizado o monitoramento sobre aqueles que se utilizam de tais bens e consequente cobrança desses usuários para a recuperação dos custos. Entretanto, corre-se o risco de se ter assimetria concorrencial ao se ofertar investimento direto ou financiamento estatal para obras no acesso aquaviário para um porto específico em detrimento de um porto concorrente que se utiliza de recursos próprios, os quais devem ser remunerados pelos usuários (Baird, 2004).

Pelas características que tornam a construção e exploração portuária, pelo menos parcialmente, um monopólio natural, combinado com a característica de prestar serviços de utilidade pública, que levam à necessidade de se terem preços moderados sendo praticados, tem-se por essencial a participação do Estado. Ela pode se dar via investimentos diretos, bem como estímulo e coordenação dos investimentos a serem realizados por agentes privados, além da regulação acerca da prestação dos serviços. Do ponto de vista de planejamento, essa coordenação pode impedir a duplicação desnecessária de instalações e investimentos, contribuindo para uma melhor alocação dos recursos disponíveis na economia, especialmente em países ainda em desenvolvimento (Garate, 2020; Tull, 2002).

Lembra-se que os portos integram uma cadeia logística produtiva, não podendo ser observados de maneira separada, já que para se garantir adequação e atualidade da atividade, deve-se assegurar conexão com outras modalidades de transporte e proximidade com centros produtivos. Do ponto de vista concorrencial, eventual concentração de portos em determinado local pode interferir no atendimento de cadeias produtivas e no funcionamento de outros portos, podendo dificultar o acesso ou mesmo isolar uma instalação portuária próxima (Garate, 2020), motivo pelo



qual faz-se importante a atividade de planejamento portuário exercida pelos governos centrais.

Contraopondo os argumentos acima, Baird (2004) salienta, quanto aos aspectos regulatórios, que, apesar das falhas de mercado presentes no setor trazerem a possibilidade do agente regulador exercer pressão nas administrações dos portos para melhoria da eficiência, bem como realizar o monitoramento sobre os preços praticados, existem também falhas de governo, que podem tornar intervenções de planejamento e regulatórias pouco efetivas ou mesmo atrapalhar o resultado que se teria no mercado em caso de ausência de tal controle. Everett (2005) cita a influência de grupos de pressão que tornam a decisão acerca da localização de um porto a ser construído pelo governo mais política do que técnica e/ou de maximização econômica. Ressalta que fatores políticos e econômicos locais e/ou nacionais geralmente são a real motivação para o investimento público em infraestrutura portuária, decorrente da importância dos portos para o desenvolvimento econômico regional, incluindo aí a análise do valor que um porto agrega à cidade ou à região onde está localizado. Ou seja, integra a política pública para o setor portuário, que basicamente trata da decisão sobre investimentos destinados à expansão da infraestrutura portuária.

Conforme se verá mais adiante neste texto, nas últimas décadas o setor passou por amplas reformas mundo afora para fins de repassar à iniciativa privada direitos e responsabilidades na exploração portuária, sendo que a intensidade da participação privada frente à do setor público depende do modelo adotado por cada país. Com a realização de tais reformas, ampliou-se a necessidade de o governo atuar sob a forma de regulador da atividade, para fins de impedir a ocorrência de situações anticoncorrenciais. Também permaneceu com os estados nacionais, em regra, a atividade de planejamento e coordenação setorial.

### **3.3 Evolução das formas de organização do setor portuário**

Na esteira das reformas nos sistemas portuários ocorridas em diversos países nas últimas décadas, notadamente a partir da década de 1980, tem-se que a propriedade dos ativos portuários e a responsabilidade pela realização das atividades

portuárias operacionais, ambas até então como regra a cargo do poder público nos portos mundo afora, passaram a ser transferidas à iniciativa privada, o que se deu em diferentes modelos. Ou seja, tinha-se até então uma forma de organização na qual os portos eram propriedade estatal, mantendo-se com o governo as atividades de administração, realização de investimentos e das operações portuárias *stricto sensu*. A diferença entre os modelos de exploração portuária que surgiram nessa nova realidade se dá na intensidade de repasse de cada uma dessas tarefas à iniciativa privada.

Nijkamp (2005) lista o que seriam as principais motivações para a realização de reformas portuárias com inclusão da participação de agentes privados tanto na gestão quanto operação portuária, quais sejam: necessidade de melhoria de produtividade e eficiência na prestação dos serviços; melhoria na capacidade de gestão; alcance da autonomia financeira das administrações portuárias; racionalização das estruturas portuárias e minimização das intervenções políticas na tomada de decisões; aumento da competitividade e desregulamentação do mercado de trabalho para introdução de contratos baseados no desempenho.

No entanto, ressalta que os portos são ativos estratégicos de uma nação, cumprindo uma função socioeconômica que não pode ser sacrificada apenas pela busca de lucro para entidades privadas. Salaria o autor então que a escolha em um processo de reforma não é tarefa simples, devendo ser realizada previamente uma avaliação realista acerca dos resultados desejados.

Acontece que, mesmo com o repasse à iniciativa privada de determinadas atividades portuárias, ou mesmo de todo o porto, o governo deve manter consigo a tarefa de regulação das atividades exercidas pelos operadores portuários, tanto nos aspectos ambientais e de segurança quanto nos de qualidade dos serviços e monitoramento dos preços praticados (Trujillo e Nombela, 2000).

A tipologia de classificação portuária mais utilizada em análises de reformas governamentais que alteram os papéis dos setores público e privado nos portos nacionais considera (i) a propriedade, tanto dos ativos de infraestrutura quanto dos bens de superestrutura, e (ii) as responsabilidades pela realização das atividades operacionais (Bowden, 2006). Inicialmente, tal tipologia apresentava três classes de sistemas portuários, “service port”, “tool port” e “landlord port”, tendo sido ampliada

em 2001 pelo Banco Mundial para inclusão do “private service port”, para que o modelo de alguns portos existentes fosse contemplado.

De início, é importante lembrar da diversidade tanto de atores envolvidos quanto de atividades realizadas nos limites de um porto, tornando-se necessário ter um agente para coordenar todas essas atividades, garantir o uso adequado das instalações bem como cuidar da segurança e manutenção da estrutura portuária. Essas tarefas de coordenação e gestão são realizadas por uma entidade típica do setor denominada Administração Portuária, em regra um órgão ou empresa pública, porém cada vez mais tem-se tido experiências mundo afora de participação privada realizando essas funções, parcial ou integralmente (Trujillo e Nombela, 2000).

No modelo de “service port”, dominante no mundo até o início da década de 1980, os portos nacionais são integralmente geridos pela Administração Portuária, que toma para si a responsabilidade de construção da infraestrutura portuária e de acesso marítimo, bem como da tarefa de equipar os portos, administrar e realizar todas as operações portuárias, contratando funcionários para tal. Tal modelo vigorou no Brasil entre 1975 e 1990, quando da existência da Empresa Brasileira de Portos S.A. (Portobras).

Considerando a regra de Administração Portuária exercida por uma entidade pública, o modelo “tool port” pode ser considerado o primeiro com alguma participação privada, que se dá exclusivamente na atividade de operação portuária em si, ou seja, na oferta de serviços para a realização do embarque e desembarque das cargas; os agentes privados autorizados pela Administração Portuária prestam tais serviços se utilizando da infraestrutura, superestrutura e equipamentos públicos presentes no porto. A prestação desses serviços na operação portuária pode ser aberta a empresas ou cooperativas, com ou sem exclusividade, as quais não precisam realizar grandes investimentos, já que bastará disponibilizar aos clientes mão de obra qualificada e serviços de gestão operacional. Essa figura é conhecida como operador portuário.

Conforme abordado anteriormente, nas últimas décadas, aumentou-se a pressão do mercado por eficiência nas movimentações portuárias e, diante da incapacidade estatal de prover recursos e de se ter a dinâmica necessária para investir em novos equipamentos que proporcionem melhoria na eficiência das operações, combinado com uma visão cada vez mais forte de que em uma economia

de mercado o governo deveria limitar ao máximo sua atuação, veio à tona o modelo “landlord port”. Os operadores portuários privados passaram a se responsabilizar também pelo fornecimento da superestrutura e equipamentos portuários utilizados nas operações.

Nesse modelo, a utilização das áreas portuárias operacionais pelos operadores portuários pode se dar na forma de cessão, situação na qual a Administração Portuária pactua um prazo para que determinada empresa explore e realize os investimentos necessários em alguma área do porto. Esta área pode ser um dos terminais completos que integram o porto, com berço de atracação e área de armazenagem, tendo o cessionário autonomia para a realização de suas operações portuárias naquele terminal, ou pode ser somente uma área específica de armazenagem (galpão, armazém, silo), tendo o cessionário que utilizar os berços de atracação de terminais ainda sob gestão da Administração Portuária para a realização das atividades de desembarque e embarque das cargas dos navios.

A outra forma de utilização das áreas operacionais do porto é mediante autorização da administração do porto, assim como ocorre no modelo “tool port”. Em tal situação, os operadores portuários privados autorizados que não detém exclusividade de uso de alguma área no porto, ou seja, não são cessionários de área, se utilizam de área pública portuária (berços de atracação e área terrestre de operação e armazenagem) ainda sob a gestão da Administração Portuária para realizarem as operações específicas para as quais foram contratados, remunerando a administração do porto com o pagamento de tarifas pelo uso dessas áreas para realização dos embarques e desembarques de cargas.

O “landlord port” foi o modelo adotado nos Portos Organizados brasileiros a partir da edição da Lei nº 8.630/1990 e, segundo Goldberg (2009), predomina em grandes potências econômicas como os EUA, Alemanha, Holanda, Canadá, México, além dos países da América do Sul. O autor cita, ainda, o modelo “private landlord port”, variante do “landlord port” no qual, não somente algumas áreas portuárias específicas, mas todo o porto, incluindo as responsabilidades exercidas pela Administração Portuária, são concedidos à iniciativa privada, porém mantendo-se a propriedade com o governo.

Por fim, há o modelo “fully privatized port”, no qual a posse do terreno, a realização de todos os investimentos em infraestrutura, superestrutura e equipamentos, a operação e a administração portuária são assumidas pelo agente privado. Nesse caso, o poder público exerce apenas o poder de polícia e os controles regulatórios setoriais, bem como os alfandegários, ambientais, sanitários, dentre outros. Segundo o Banco Mundial (World Bank, 2007), apenas dois territórios empregavam esse modelo nos portos nacionais quando da publicação, o Reino Unido e a Nova Zelândia.

Referida publicação cita como pontos positivos do modelo em questão a flexibilidade de investimentos e operações portuárias, sem interferência direta do governo, permitindo um desenvolvimento portuário e política tarifária orientados para o mercado. Já como pontos negativos, cita a perda da capacidade do governo de executar uma política de desenvolvimento de longo prazo para o setor portuário, já que a definição da localização do porto se dá pelo agente privado interessado. Por fim, ressalta o risco de se ter especulação com terrenos portuários por proprietários privados.

Cabe salientar que há tempos já existem em diversos países os denominados portos industriais, que possuem as características organizacionais do “fully privatized port”. No entanto, ao invés de serem portos para oferta de serviços portuários no mercado, são de propriedade de uma dada empresa e têm como principal objetivo o escoamento de cargas por ela produzida, típica verticalização da cadeia de transporte. Ressalta-se que, em regra, a exploração de portos para oferta dos serviços de movimentação ampla e irrestrita de cargas de qualquer agente que esteja interessado em escoar sua carga, como importadores e exportadores, é atividade em regra realizada nos portos públicos que prestam tais serviços e cujos modelos anteriormente descritos buscam retratar.

Representação gráfica das divisões de atribuições entre os modelos descritos consta na Figura 2. Salienta-se que a divisão entre público e privado leva em consideração o fato de as Administrações Portuárias serem comumente organizações estatais, somente deixando de ser em caso de concessões integrais, conforme descrito pelo modelo “private landlord port”.

Figura 2 - Modelos de administração portuária (caso geral).

	Service Port	Tool Port	Landlord Port	Fully Privatized Port
Investimento em infraestrutura portuária	Público	Público	Público	Privado
Investimento em superestrutura	Público	Público	Privado	Privado
Investimento em equipamentos	Público	Público	Privado	Privado
Operação portuária	Público	Privado	Privado	Privado
Administração do porto	Público	Público	Público	Privado
Propriedade da terra e ativos	Público	Público	Público	Privado

Fonte: Adaptado de World Bank (2007)

Um dos principais objetivos das reformas no setor portuário é a introdução da competição. No entanto, a experiência mundial tem demonstrado que, seguindo o comportamento de outros setores de infraestrutura, dificilmente se atinge um grau de competição em que se possa dispensar a regulação de preços, qualidade, desempenho operacional e investimentos.

Goldberg (2009) lembra da existência de duas formas de competição, a “no mercado”, que seria a disputa entre vários ofertantes por um mesmo mercado, sem interferência estatal quanto ao número de ofertantes, e a “pelo mercado”, quando o direito de explorar o mercado é dado ao proponente mais bem alinhado ao interesse público, mediante competição *ex ante* e celebração de contrato com o poder público. No caso do porto público explorado no modelo “landlord port”, a cessão de um terminal específico de um porto antecedida de um certame concorrencial seria um exemplo de competição “pelo mercado”.

Três seriam as situações que justificariam a promoção da competição “pelo mercado”, quais sejam, (i) quando se autorizam subsídios cruzados entre os usuários; (ii) quando os níveis iniciais de risco no setor são altos; e (iii) quando o serviço é um monopólio natural. Conforme já explanado, um ou mais desses quesitos estão

presentes na exploração portuária tradicional, o que levaria à tendência por tal modelo de competição.

O autor salienta também que em poucos lugares no mundo se tem no setor portuário a competição “no mercado”, sem restrições à entrada para novas instalações portuárias, modelo esse que seria indicado apenas em mercados maduros e com elevada oferta de infraestrutura. No entanto, afirma que a tendência tem sido de ampliação da participação privada, que se destacou no modelo “landlord port” quanto ao provimento de superestrutura, aquisição de equipamentos e realização de operações.

Há experiências internacionais de repasse pelo poder público à iniciativa privada da responsabilidade de construir portos e ofertar serviços portuários no território de uma dada nação. Entretanto, cabe salientar que diversos são os fatores de incerteza que afetam o planejamento portuário, tais como a imprevisibilidade da demanda, alterações regulatórias e variações da atividade econômica. Essas incertezas talvez sejam um ponto de fragilidade do planejamento setorial ao se apostar somente na iniciativa privada para a realização de investimentos em novas instalações portuárias e, dessa forma, cumprir com os objetivos governamentais de expansão da infraestrutura existente (Assis e da Silva, 2020).

O que se observa, ao fim, é que o setor portuário possui características estruturais que o aproximam de uma situação de monopólio natural, carregando forte interesse público quanto às atividades executadas, decorrentes das externalidades potenciais do sistema portuário, tais como os reflexos econômicos tanto na região de localização de um porto quanto no comércio internacional. No entanto, apesar de serem características que tendem a levar a uma promoção de competição “pelo mercado”, ao se analisar a abertura concedida às instalações portuárias privadas com o marco regulatório trazido com a Lei nº 12.815, verifica-se que o Brasil incluiu a possibilidade de se contar também com a competição “no mercado”, situação que traz questionamentos econômicos, mas que são importantes de serem analisados no caso concreto.

### 3.4 Formas de organização portuária em alguns países e regiões

#### 3.4.1 Estados Unidos da América (Fawcett, 2006)

Principal economia do mundo em termos de Produto Interno Bruto (PIB), possui dimensões continentais, tendo sua margem oeste beirada pelo oceano Pacífico e sua margem leste pelo oceano Atlântico, ainda tendo ao sul o Golfo do México e, ao norte, os grandes lagos, que dividem o país com o Canadá. Possui cerca de 350 portos marítimos comerciais.

Os recursos para construção e manutenção das infraestruturas de navegação, como os projetos de dragagem e manutenção de vias navegáveis, eclusas e barragens, advém dos cofres estatais, compartilhados entre os entes federal, principal financiador, e os estaduais e municipais da localização do porto. Os embarcadores pagam taxas de movimentação de cargas para um fundo federal denominado *Harbour Maintenance Trust Fund*, utilizado na manutenção dos acessos aquaviários do país.

O levantamento sobre as necessidades de cada porto quanto às melhorias de infraestrutura é realizado anualmente por um corpo técnico federal, que identifica as estruturas que carecem de investimentos, sendo a influência política local no congresso fundamental quando da decisão de quais obras serão contempladas com verba federal.

Em regra, a propriedade dos portos é pública, dividindo-se entre o modelo “service port” e o “landlord port”, este último o modelo dominante nos principais portos do país. Apesar de serem públicos, gerenciados por agências executivas no papel de Administração Portuária, tais portos competem de forma agressiva por mercado com os demais portos nas proximidades, buscando a administração de cada porto, mediante parcerias com agentes privados, ampliar o desenvolvimento econômico em geral. Salienta-se que as administrações portuárias ficam geralmente sob a responsabilidade de órgãos municipais, sendo estaduais apenas em caso de estados menores ou com apenas um porto principal.

As cessões de terminais portuários nos portos públicos a operadores privados ocorrem em contratos de 10 a 15 anos, sendo as administrações portuárias as maiores financiadoras para as melhorias necessárias e investimentos em novos



equipamentos nos terminais explorados por agentes privados, tendo tais administrações facilidade para emissão de títulos isentos de impostos.

Terminais portuários totalmente privados e localizados fora dos portos públicos geralmente movimentam cargas de granel, como produtos minerais, florestais, produtos químicos e petróleo, sendo incomum tal modelo para movimentação de carga geral e contêineres. Esses terminais foram construídos tendo por objetivo a verticalização de determinada cadeia de transporte, sendo de propriedade das empresas que extraem e/ou produzem e comercializam esses produtos.

Relatório publicado em 2009 pela *U.S. Maritime Administration*, órgão do Departamento de Transportes norte-americano responsável por políticas públicas federais relacionadas à infraestrutura de transporte marítimo, apontou naquele momento uma série de problemas que o setor apresentava e os desafios a serem enfrentados nos anos seguintes para que o sistema atendesse o crescimento projetado do comércio internacional. Dentre os problemas listados, constam o (i) congestionamento de portos e hidrovias, (ii) falta de um planejamento nacional do setor, decorrente do transporte marítimo e sua infraestrutura serem responsabilidades de estados e municípios, (iii) limitações no financiamento estatal, em quantidade e escopo, e (iv) limitações de uso do fundo destinado à manutenção de dragagem de canais marítimos.

### **3.4.2 Austrália (Bandara, 2014; Chen, 2013; Everett, 2007)**

Nação insular, fortemente dependente do transporte marítimo para o comércio internacional, a Austrália depende de sua infraestrutura de transporte marítimo para o desenvolvimento econômico nacional, tendo iniciado a reforma de seu sistema portuário na década de 1990. No início do processo de reforma do sistema australiano, o foco se deu no mercado de trabalho e estratégias de comercialização, sendo seguida por uma fase que teve por enfoque políticas de racionalização, corporatização e privatização.

A jurisdição sobre os portos no país é estadual, portanto, cada estado planeja, constrói e gerencia, ou regula, os portos localizados em seu território. No âmbito da reforma do sistema portuário, os portos, até então de propriedade estatal e explorados

por órgãos da administração pública que cumpriam a função de Administração Portuária, tinham seus prejuízos cobertos pelo tesouro público; ressalta-se que a gestão portuária era vista como uma função de utilidade pública. Diante das ineficiências que cresciam, os portos passaram então por processos de corporativização e/ou privatização, realizados por cada estado.

A corporativização se deu de duas formas distintas, ou pelo modelo de criação de uma corporação estatal estatutária (SSOC), no qual basicamente se criava um órgão público sujeito a um estatuto, opção preferida pelos estados, ou pela criação de uma empresa estatal (GOC). Os portos sob o modelo SSOC mantiveram-se sob o controle direto do governo quanto a decisões tais como preços e expansão do porto.

Já no modelo GOC, a nova entidade passou a se responsabilizar pela gestão de determinado porto ou conjunto de portos, reduzindo as interferências políticas, já que o foco passou a ser comercial e orientado pelo mercado e não mais tendo a visão de ser um serviço de utilidade pública. Neste modelo, não é o governo que verifica se as disposições estatutárias estão sendo violadas, mas o órgão regulador federal de mercado, serviços financeiros e crédito.

No início dos anos 2000, deu-se início ao processo de privatização de alguns portos, com venda dos ativos (infraestrutura portuária) e obtenção pelas vencedoras de cada processo de licitação de autorização governamental para operação desses portos. O estado da Austrália Meridional realizou a privatização de sete portos que antes eram de sua propriedade e administração para uma única empresa de capital aberto. Já o estado de Queensland realizou no início da segunda década do século a privatização do Porto de Brisbane. No entanto, uma das integrantes do consórcio vencedor é uma empresa estatal, que deve aprovar decisões de despesas e investimentos no porto, o que para alguns é um possível ponto de conflito.

Assim como nos EUA, terminais portuários construídos de forma integral por agentes privados também são comuns para cargas a granel, como minério de ferro e carvão mineral, tendo sido construídos em uma estrutura de verticalização da cadeia de transportes de empresas que extraem ou produzem tais produtos.

### 3.4.3 Europa (Baird, 2004; World Bank, 2013)

O modelo estrutural de exploração de portos na Europa é diferente tanto entre países quanto dentro de um mesmo país. Na grande maioria dos países, os portos são geridos por órgãos ou empresas públicas, que exercem a função de Administração Portuária do modelo “landlord port”, sendo a exceção, que ocorre apenas no Reino Unido, de predomínio de portos geridos por entidades privadas proprietárias dos terrenos ou com direitos que se assemelham ao de um proprietário, ou seja, liberdade na tomada de decisões de investimentos e expansões.

A seguir, apresenta-se um quadro contendo as principais formas de gestão portuária nos países integrantes da União Europeia.

Figura 3 - Gestão Portuária nos Estados membros da União Europeia

Estado membro	Nível governamental	Gestão portuária		
		Órgão público	Empresa pública	Empresa privada
Belgíca	Municipal/regional			
Chipre	Nacional			
Dinamarca	Municipal/regional			
Estônia	Nacional			
Finlândia	Municipal			
França	Nacional/regional			
Alemanha	Regional/municipal			
Grécia	Nacional/municipal			
Irlanda	Nacional			
Itália	Nacional			
Letônia	Nacional/municipal			
Lituânia	Nacional			
Malta	Nacional			
Holanda	Municipal/regional/nacional			
Polônia	Nacional/municipal			
Portugal	Nacional			
Eslovênia	Nacional			
Espanha	Nacional/regional			
Suécia	Municipal			
Reino Unido	Nacional/municipal/regional			

Obs: Azul indica o(s) modelo(s) dominante(s) no Estado-membro; Laranja indica modelos minoritários que também ocorrem no Estado-membro

Fonte: Adaptado de World Bank (2013)

Em diversos dos principais portos europeus, é forte a dependência de investimentos estatais para a realização de obras de manutenção e melhorias no acesso aquaviário, visando assim superar limitações físicas e operacionais de portos frente ao constante aumento do tamanho dos navios que por eles precisam circular.

São portos muitas vezes construídos em locais que não possuem naturalmente profundidade elevada, como os de Roterdã (Holanda), Antuérpia (Bélgica) e Hamburgo (Alemanha), principais portos europeus. E como já abordado anteriormente, é forte o impacto econômico negativo em um país decorrente da baixa capacidade de infraestrutura portuária.

No caso alemão, o financiamento estatal faz parte de uma estratégia ampla de desenvolvimento econômico, sendo tais investimentos realizados em toda a infraestrutura de acesso marítimo bem como a construção da parte terrestre dos portos (cais, píeres), além das vias de acesso terrestre; tais investimentos estatais não entram nas despesas a serem recuperadas pelas administrações portuárias mediante cobrança dos usuários. Somente a superestrutura de armazenagem e equipamentos ficam a cargo dos agentes privados operadores dos terminais portuários, custos esses repassados aos usuários.

Situação semelhante ocorre na Bélgica e Holanda, países que realizam investimentos estatais na melhoria da infraestrutura portuária, além de oferecerem incentivos a operadores portuários tais como financiamentos sob condições de juros baixos. A União Europeia também apoia alguns projetos para desenvolvimento de regiões mais atrasadas do bloco econômico, sendo essencial que o projeto se mostre viável economicamente após a construção.

#### **3.4.4 Reino Unido**

Estado insular, o Reino Unido transporta cerca de 95% em volume e 75% em valor de suas cargas de comércio internacional pela via marítima, tendo os portos então significativa importância no sistema de transporte e economia nacional.

Segundo Saundry (1997), antes do programa de privatização iniciado na década de 1980, tinha-se um fragmentado modelo de propriedade e administração dos portos do Reino Unido, decorrente da forma como tais portos foram sendo construídos e integrados historicamente à propriedade estatal ou privada, sendo divididos em (i) “trust ports”, fusão de diversos portos de uma localidade em uma única administração, (ii) portos nacionalizados, decorrentes da nacionalização no início do século XX de portos antes propriedade de empresas ferroviárias e, em menor número,

(iii) portos municipais e (iv) portos privados, estes de propriedade de empresas visando verticalização da cadeia de transportes. Até o início da década de 1970, o modelo dominante de exploração dos portos britânicos era o *tool port*, entretanto, em decorrência de questões de natureza trabalhista, as autoridades portuárias assumiram também o papel de contratação da mão de obra portuária e realização das operações portuárias *stricto sensu*, passando a funcionar no modelo *service port*.

No início da década de 1980, ocorreu a privatização da *British Transport Commission* (BTC), empresa nacional responsável pela administração dos portos nacionalizados britânicos, responsáveis por cerca de 30% da capacidade portuária daquele território, passando tal empresa a ser subsidiária integral de uma holding privada de capital aberto com cotação na bolsa de valores de Londres. Em 2017, a *Associated British Ports* (ABP), substituta da BTC, operava 21 portos (Monios, 2017). Já os “trust ports” eram administrados por empresas públicas individualizadas para cada porto.

Em 1991, uma nova legislação conduziu à privatização, o que incluía a venda dos ativos, direitos de gestão e exploração portuária dos 111 “trust ports” existentes, sendo iniciada então a venda desses portos, apesar da relutância das empresas públicas administradoras, já que os portos se mostravam rentáveis e bem geridos (Saundry, 1997; Baird, 1995). A privatização incluía a transferência da decisão de ampliação e realização de novos investimentos às novas administradoras dos portos, retirando poder da administração pública central sobre o planejamento setorial e controle governamental sobre os portos (Tull, 2002). Em 2007, somente 6 destes “trust ports” ainda não estavam sob o controle privado (Asteris, 2007) e, em 2017, cerca de 70% da tonelagem de cargas movimentadas se dava em portos privatizados.

O modelo britânico implantado deixa então com a iniciativa privada a tarefa de planejamento e desenvolvimento portuário, ou seja, identificar as necessidades de mercado quanto à ampliação de capacidade portuária e de localização dos novos empreendimentos, incluindo aí os interesses e demandas das empresas de navegação, propondo novos projetos portuários ao governo, que realiza as devidas análises de viabilidade ambiental, dentre outras autorizações necessárias. É exigido também do interessado a garantia de disponibilidade de financiamento para a execução do projeto (Asteris, 2007).

### 3.4.5 China (Aritua *et al*, 2022)

A participação chinesa no Produto Interno Bruto (PIB) global aumentou de 1,8% no início da década de 1980 para cerca de 18% em 2021. E esse crescimento teve como um dos motores o desenvolvimento da infraestrutura de transportes. Atualmente, sete dos dez portos de maior movimentação no mundo estão localizados no país.

As reformas no sistema portuário chinês iniciaram-se na década de 1980, tendo o governo central descentralizado a gestão e a responsabilidade pelos investimentos portuários às províncias, incluindo a busca por fontes de financiamento e parceiros privados. Foram também autorizadas realizações de investimentos para construção de portos por empresas que detinham suas próprias cargas, instalações essas a serem utilizadas em um modelo de verticalização. No entanto, no início da década de 1990, o governo central observou que o desenvolvimento portuário ainda estava aquém do que seria necessário para as tendências do comércio internacional do país, tendo o governo central retomado suas atenções para o setor, passando a incluí-lo nos planos quinquenais de desenvolvimento nacional.

No início dos anos 2000, no âmbito do processo de desenvolvimento de províncias do interior do país, o governo central incentivou e promoveu de forma intensa investimentos em projetos de infraestrutura, o que contemplou vias interiores navegáveis e portos fluviais. Juntamente com os investimentos vistos nas regiões costeiras, o país se viu diante de excesso de capacidade instalada em diversos portos, tendo sido então adotada, a partir de 2012, a estratégia de criação de clusters portuários em cada província visando melhorar a coordenação setorial para que todos os portos existentes fossem utilizados, prevenindo assim eventual competição predatória.

Ainda nos primeiros anos do novo século, o processo de descentralização da gestão portuária avançou, tendo o país limitado as intervenções governamentais nas operações e gestão portuária, visando ampliar a eficiência operacional. Os ativos portuários foram transferidos do governo central para as municipalidades. As administrações portuárias, que até então acumulavam as tarefas de planejamento e

operação, foram então divididas em entidades reguladoras, integralmente públicas, e comerciais, estas responsáveis pela gestão e operação portuária. Foi incentivada a formação de *joint ventures* para a operação de portos, promovendo assim a entrada tanto de empresas nacionais quanto internacionais no sistema, notadamente nos portos costeiros. Por intermédio dos departamentos de transportes, as províncias mantiveram a responsabilidade pelo planejamento estratégico e desenvolvimento de seus territórios, que deveria estar em consonância com as orientações estratégicas do governo central.

Ocorreram nas últimas décadas ampliações das formas de financiamento dos empreendimentos portuários, passando a ter menor dependência de recursos do governo central. Em 2013, cerca de 70% dos investimentos na construção portuária advinham de fundos privados, com forte capital estrangeiro. Operadores de grandes terminais portuários internacionais e empresas marítimas adentraram também como investidores nos portos chineses.

Quanto às cobranças pelos serviços portuários, o governo central exerce certa regulamentação acerca das rubricas das tarifas a serem remuneradas aos operadores dos terminais portuários. Apesar de ter perdido força com a entrada de investidores privados nas últimas décadas, o governo ainda cobra uma taxa incidente sobre a movimentação de mercadorias para fins de financiar investimentos públicos em vias navegáveis e portos interiores.

## **4 ORGANIZAÇÃO PORTUÁRIA NACIONAL**

### **4.1 Da abertura dos portos às nações amigas à extinção da Portobras**

Fato de singular relevância para a economia nacional como um todo, o Decreto de Abertura dos Portos às Nações Amigas, editado no ano 1808 por D. João VI, príncipe regente, retirou o monopólio português de embarque e desembarque de cargas nos portos nacionais, passando a ser autorizada a atracação de navios estrangeiros no país e o comércio direto dos produtos brasileiros sem que antes tivessem que passar pelas alfândegas em Portugal. No entanto, essa permissão somente se deu para os navios de países que estivessem em paz e harmonia com a

Coroa portuguesa. Pode-se dizer que tal ato inseriu o país no sistema econômico liberal internacional e deu início ao processo de expansão do sistema portuário brasileiro, já que as importações de mercadorias advindas de diversos países bem como a exportação de produtos nacionais não estavam mais limitada ao uso de navios portugueses.

Goularti Filho (2007) lembra que, durante o período colonial, os portos nacionais brasileiros eram de responsabilidade das Câmaras Municipais, tendo sido repassados ao governo central pouco antes da independência, ocorrida em 1822. A partir daí, a tutela dos portos passou por órgãos do Ministério da Marinha e do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

Em 1869, foi editado o Decreto nº 1.746, primeiro regramento na história do país a tratar de concessões à iniciativa privada da exploração de portos. As empresas interessadas em construir novos portos deveriam submeter à aprovação do governo os projetos que pretendiam executar, não podendo o prazo de concessão ser superior a 90 anos. Ao final do prazo estabelecido com cada interessado, as instalações seriam revertidas ao governo. As tarifas a serem cobradas pelos serviços portuários prestados seriam submetidas pelo empresário explorador de determinado porto à aprovação governamental, estando também estabelecido no Decreto que eventual redução das tarifas por parte do governo somente se daria caso os lucros da empresa excedessem 12%.

O Porto de Santos foi primeiro a ter sua administração concedida à iniciativa privada, tendo sido concedidos também os portos de Salvador, Fortaleza, Vitória, Belém e Manaus. Os investimentos realizados no setor decorrentes das concessões, notadamente as obras de engenharia, tinham fonte no capital externo, já que as concessionárias eram na grande maioria empresas estrangeiras que contavam com pequenas participações de empresários brasileiros (Frezza, 2016). Kappel (2005) argumenta que tal política adotada no final do século XIX teve caráter notadamente liberal, enriquecendo os exploradores de portos, em sua maioria estrangeiros, em detrimento de uma política de desenvolvimento nacional, já que não houve preocupação dos governantes com uma política de investimentos para melhoria e expansão do sistema portuário como um todo. Ressalta que a prioridade da política



de transportes à época eram as ferrovias, deixando em segundo plano as navegações marítima e fluvial.

Goularti Filho (2007) diz que, passadas algumas décadas, algumas concessionárias não cumpriram os prazos contratuais pactuados e outras não tiveram renovação de prazo por parte do governo. Aliado a esse cenário, no início do século XX, observou-se um ciclo de concessões interfederativas do governo federal para os Estados, para melhoramento, construção e realização das operações portuárias, tanto de portos antes concedidos a agentes privados quanto de portos que ainda estavam sob o controle da União. No entanto, os portos que foram concedidos a entes estaduais mantiveram a dependência de recebimento de recursos do governo federal para melhoramento e conservação de suas instalações.

Na listagem de portos concedidos aos estados federados nessa onda, estavam os portos de Rio Grande, Recife, Niterói, São Francisco do Sul, Alagoas e Fortaleza, ocorridas entre 1917 e 1933. A Constituição Federal de 1934 trouxe para a União a competência privativa para legislar sobre o regime de portos bem como a previsão expressa de preferência dos Estados para as concessões federais (Ribeiro, 2013).

No início dos anos 1930, relatório escrito pelo inspetor Hildebrando Góes trazia uma crítica à política portuária adotada até então. Para ele, faltava planejamento à política setorial, já que o desenvolvimento do sistema portuário nacional não obedecia a um documento programático estruturado, no qual fossem analisadas as demandas por serviços portuários e a melhor forma de oferta. Isso acabou por gerar excesso de pequenos portos pela costa sem uma relação econômica com o mercado a ser atendido, em uma notória má alocação de recursos públicos (Goularti Filho, 2007).

E foi diante desse panorama que se deu início então, na década de 1930, uma nova postura do governo federal perante o sistema portuário nacional, passando a se controlar a construção de novos portos com mais rigor do ponto de vista estratégico e econômico. O Decreto nº 24.599, de 1934, substituiu o Decreto nº 1.746, de 1869, passando agora a ser exigido, para fins de concessão da outorga de exploração comercial de portos nacionais, os seguintes requisitos, previamente à avaliação e possível aprovação por parte do governo federal:

- (1) Estudo da conveniência econômica da realização de obras de construção e melhoramento de determinado porto, de modo a evitar a dispersão do tráfego.
- (2) As obras de melhoramento e aparelhamento dos portos nacionais deveriam ser suficientes para atender toda a projeção de tráfego de determinado porto, conforme previsto no estudo econômico dos respectivos "hinterlands", áreas terrestres de abrangência do porto.

Para Kappel (2005), a partir desse período o porto passou a ser tratado como fator de desenvolvimento econômico sob o controle estatal, em um movimento de centralização e racionalização do planejamento setorial. Em 1933 foi criado o Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN), que tinha como atribuições, dentre outras, (i) estudar, projetar, executar ou fiscalizar as obras portuárias, (ii) executar ou fiscalizar a conservação e a exploração comercial das vias navegáveis e dos portos melhorados, (iii) organizar as estatísticas do tráfego dos portos, além das (iv) atribuições de organização e fiscalização afetas à navegação mercante.

Em 1934, o primeiro Plano Geral da Viação Nacional foi aprovado pelo Decreto-lei nº 24.497, no entanto, sem destaque para os portos. Outros planos do governo federal de investimento em infraestrutura foram editados, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943) e o Plano Salte – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia (1948), que destinava aos portos 5,82% dos recursos previstos para o setor de transportes. No entanto, tais planos se mostravam limitados e não foram executados em sua plenitude, tendo sido executadas somente as obras mais urgentes de cada porto (Goularti Filho, 2007).

O autor lembra que, em 1947, foi elaborado pelo DNPN o primeiro plano nacional específico aos portos, o Plano de Reparelhamento e Ampliação dos Portos Organizados, cuja principal fonte de recursos viria da Taxa de Emergência criada pelo Decreto-lei nº 7.995 em 1945, destinada ao melhoramento e reaparelhamento dos portos organizados e cobrável por tonelada de carga movimentada. O plano somente foi aprovado em 1951, durante o segundo governo Vargas, no entanto, assim como os planos citados anteriormente, a realização das obras de ampliação e conservação

eram realizadas conforme a urgência, ou seja, mediante uma atitude reativa, a reboque da demanda, e de pouco planejamento frente às demandas futuras.

Já na década de 1950, o então presidente Juscelino fez críticas ao Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), nova denominação do antigo DNPN, alterada em 1943. Para o governante, o órgão tinha enfoque em obras de engenharia portuária e pouca experiência na gestão econômica do porto, atividade que exigia técnica própria, baseada em técnicas econômicas e financeiras.

A antiga Taxa de Emergência foi transformada, em 1958, em Taxa de Melhoramento dos Portos, incidente sobre as movimentações de importação, exportação e cabotagem e destinada ao Fundo Portuário Nacional (FPN). Em tal ano foi também criada, por intermédio do Decreto nº 44.203, a Comissão do Plano Portuário Nacional (PPN), tendo por objetivo (i) atualizar os planos e programas relativos a portos, bem como elaborar o PPN; (ii) elaborar ou contratar estudos de produtividade e economia dos serviços portuários necessários à elaboração do PPN; e (iii) acompanhar e execução do PPN. O Plano foi aprovado em 1960, no entanto, a execução também ficou bem aquém do previsto, sendo reduzida às necessidades mais urgentes e via financiamento pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Em 1963, o DNPRC foi reestruturado e transformado na autarquia Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN), de amplas e híbridas atribuições, tendo autonomia administrativa, técnica e financeira frente ao Ministério da Viação e Obras Públicas (Lei nº 4.213). Dentre as suas atribuições, além daquelas afetas ao planejamento e fiscalização portuária, estavam (i) administrar os portos que viessem a ser incorporados ao DNPVN, desde a incorporação e até que fosse estruturada a organização definitiva para os mesmos, (ii) estruturar, em autarquias federais, se não fosse adotada outra forma para a sua administração, os portos que viessem a ser organizados e os portos atualmente sob regime de concessão se viessem a ser incorporados ao DNPVN e (iii) participar de sociedade de economia mista, como representante da União, na exploração comercial de portos.

Viu-se então, na década de 1960, um ciclo de federalização de portos que tinham sido, na primeira metade do século, concedidos pelo governo federal tanto a

agentes privados quanto a entes estaduais, tendo sido federalizados 16 portos entre 1963 e 1982. Esse processo foi realizado mediante decretação de intervenção federal, decretação de encampação e rescisão de contratos de concessão, seguidos da instituição da administração provisória pelo DNPVN até que ocorresse a transferência do controle e administração para uma sociedade de economia mista federal que viria a ser criada, dando início ao movimento de instituição das “Companhias Docas” federais (Ribeiro, 2013).

Em 1965, o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (Geipot) foi criado pelo Decreto nº 57.003, tendo por objetivo a elaboração de planos específicos para diversas modalidades de transportes. O grupo apontou a necessidade de políticas portuárias desenvolvidas de forma integrada entre as modalidades de transportes, passando a incluir no planejamento portuário nacional conceitos como hinterlândia portuária (área de influência) e corredores de exportação.

Castro e Lamy (1992) salientam que, a partir de 1966, amparado pelo Decreto-Lei nº 5, a participação do setor privado no investimento e exploração portuária passou a se dar na forma de um conceito de instalação portuária que ficaria conhecido como “Terminal Privativo”, aquela instalação que permitia a “embarcadores ou terceiros [...] construir ou explorar instalações portuárias, desde que a construção seja realizada sem ônus para o Poder Público ou prejuízo para a segurança nacional, e a exploração se faça para uso próprio”. Tem-se então a inauguração da possibilidade de autorização para que entidades privadas construíssem seus próprios portos para escoamento de suas cargas, em uma estrutura de verticalização da cadeia de transportes, como foi o caso do Terminal Privado de Tubarão, construído pela então Companhia Vale do Rio Doce no Espírito Santo para escoamento do minério de ferro por ela extraído em Minas Gerais.

Ribeiro (2013) destaca que em 1975 foi criada a Empresa de Portos do Brasil S.A. – Portobras (Lei nº 6222), empresa pública federal estruturada em formato de *holding*, que sucedeu ao DNPVN. Entre suas atribuições, além daquelas herdadas do referido departamento, como o auxílio na execução da Política Portuária Nacional e a fiscalização das concessões estaduais ainda vigentes, destacavam-se a de captação de recursos a serem aplicados na execução da programação de investimentos no setor, bem como constituir subsidiárias sob a forma de empresa pública ou sociedade

de economia mista encarregadas da administração e exploração dos portos públicos. Foram criadas então outras Companhias Docas, estatais que receberam a tarefa de administrar os portos públicos, como a Companhia Docas do Espírito Santo – Codesa, que passou a administrar os portos públicos localizados em tal estado, quais sejam, de Vitória e de Barra do Riacho.

Além da administração de portos por intermédio de suas subsidiárias, em um total de 8, quais sejam, as Companhias Docas do Rio de Janeiro, Bahia, Ceará, São Paulo, Pará, Maranhão, Rio Grande do Norte e Espírito Santo, que administravam 20 portos, como os de Santos/SP, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, Belém/PA, Fortaleza/CE, Vitória/ES e Itaqui/MA, a Portobras realizava também a administração direta de 9 portos, dentre eles os de Manaus/AM, Recife/PE, Aracaju/SE e Itajaí/SC. Também ficou a cargo da empresa a fiscalização das administrações portuárias responsáveis por portos que permaneciam concedidos a estados, em um total de 7 portos, bem como os Terminais Privativos. Consolidava-se assim o modelo monopolista estatal do Sistema Portuário Nacional, com exceção dos Terminais Privativos, que eram tidos como não comerciais pois tinham como objetivo a movimentação de cargas próprias das empresas detentoras de cada um desses terminais (Castro e Lamy, 1992).

A Portobras e suas subsidiárias administravam os portos comerciais do país atuando também como operador portuário, isto é, realizando as operações portuárias *stricto sensu* e não apenas administrando a infraestrutura e superestrutura de cada porto (Campos Neto *et al*, 2009). Na visão de Tovar e Ferreira (2006), a administração portuária centrada na figura do Estado permitia com que fossem realizadas políticas públicas visando a satisfação do interesse público nacional, como a transferência de recursos para regiões menos desenvolvidas do Norte e Nordeste, instalando-se pelo menos um porto público por estado.

O Plano Diretor Portuário do Brasil desenvolvido para o período 1975-1984 foi fruto do trabalho desenvolvido pelo DNPNV com o Geipot, prevendo obras em três níveis de prioridade: prioritárias, recomendadas e obras a serem confirmadas. Na segunda metade da década de 1970, foram realizados amplos investimentos pelo governo federal no setor de transportes, que saltaram de 520 milhões de dólares em 1970 para 1,69 bilhão em 1979. No entanto, tal cenário não se consolidou na década

seguinte, tendo sofrido com a contenção de gastos decorrente da crise fiscal pela qual o país passava, prejudicando até mesmo as ações de manutenção das estruturas existentes. Aliado a isso, a crescente introdução do contêiner como forma de transportes de cargas exigia que fossem realizados investimentos para a troca dos equipamentos portuários então existentes (Goularti Filho, 2007).

A Constituição de 1988 confirmou o modelo de centralização da titularidade da atividade portuária no país, passando ao status constitucional a previsão da competência da União para exploração, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, dos portos marítimos, fluviais e lacustres (art. 21, XII, "f"), mantendo a competência legislativa da União sobre o regime portuário (art. 22, X), esta última já prevista desde a Constituição de 1934. Ou seja, a União passou a deter constitucionalmente a titularidade do direito de exploração de tais bens e atividades, podendo transferir ao particular o direito de exploração mediante as formas padrão previstas no arcabouço jurídico, a depender das decisões para a política setorial.

No final da década de 1980, o governo federal expôs ao Congresso Nacional que os problemas tidos pelo sistema portuário decorriam da descapitalização da Portobras e a conseqüente baixa capacidade de investimento, situação que culminou com a dissolução da empresa no início de 1991, na onda de dissoluções de entidades da administração indireta da União trazida pelo Programa Nacional de Desestatização, instituído pela Medida Provisória n° 155, de 1990. Goularti Filho (2007) diz ter sido inaugurada com a dissolução da Portobras uma fase de confusão administrativa e deterioração estrutural nos portos nacionais já que as Companhias Docas e departamentos, até então integrantes da estrutura da estatal, se viram "soltas" no arcabouço institucional nacional. O autor lembra que, naquele momento, diversas obras foram paralisadas, licitações suspensas e projetos encerrados.

O recém-criado Departamento Nacional de Transporte Aquaviário (DNATA), órgão integrante da Secretaria Nacional de Transportes (SNT), absorveu parte das funções então exercidas pela Portobras, como a coordenação e o controle do sistema portuário, incluindo as questões operacionais e de manutenção, bem como as atribuições de conceder ou de autorizar a implantação de novos portos e realizar melhorias nos já existentes (Decreto n° 99.244/1990). Deu-se início então à descentralização da administração dos portos até então geridos de forma direta pela

Portobras, sendo repassados aos Estados, mediante convênio, ou às Companhias Docas, companhias agora não mais sob o guarda-chuva institucional da Portobras (Decreto nº 99.475/1990).

#### **4.2 Lei de Modernização dos Portos - Lei nº 8.630**

Seguindo a onda desestatizante iniciada no país no início da década, em 1993 foi editada a Lei nº 8.630, conhecida à época como Lei de Modernização dos Portos, marco regulatório que teve por objetivo organizar o sistema portuário nacional e trazer aos portos públicos um novo modelo de exploração já amplamente praticado nas principais economias mundiais, o *landlord port*, substituindo o modelo *service port* até então utilizado nos portos públicos brasileiros.

O novo marco regulatório apostou na iniciativa privada para solucionar os déficits de investimentos e, conseqüentemente, de produtividade no setor. Trouxe a possibilidade de se ter concorrência tanto entre portos distintos, a concorrência interporto, quanto dentro de um mesmo porto, a concorrência intraporto, já que os serviços de movimentação de cargas dentro dos portos passaram a ser realizados não mais pelas administrações portuárias, mas por agentes privados autorizados. Tal situação era impossível quando da vigência do sistema Portobras, já que a empresa e suas subsidiárias administravam e exploravam os portos públicos, realizando também as atividades de operação portuária *stricto sensu*.

O novo modelo de exploração portuária deu aos então conhecidos portos públicos a denominação “porto organizado”, definido como “aquele construído e aparelhado para o atendimento das necessidades da navegação e da movimentação e armazenagem de mercadorias, concedido ou explorado pela União”, tendo como entidade gestora uma administração portuária, denominada legalmente como “Autoridade Portuária”. Essa função era exercida em regra por uma Companhia Docas federal ou, no caso de portos delegados a estados ou municípios, por alguma entidade da administração direta ou indireta de tais entes.

A Autoridade Portuária tinha como função a administração geral do porto, com atribuição fiscalizatória sobre os operadores portuários privados que realizavam as

operações portuárias *stricto sensu*, visando assim se ter as atividades portuárias realizadas com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente. Tinha também a tarefa de prover a segurança patrimonial do porto. Sob sua responsabilidade também estava a realização de obras de construção, manutenção e melhorias da infraestrutura portuária, notadamente aquelas na estrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, bem como as estruturas terrestres que não estivessem concedidas a terceiros.

Dentre as novidades no arcabouço jurídico-institucional dos portos organizados, a Lei de Modernização dos Portos trouxe a figura do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão instituído em cada porto e com amplas funções quanto ao planejamento, fomento e estabelecimento de regras do porto, como estabelecer o regramento de exploração, fomentar ações industriais e comerciais, homologar os valores das tarifas portuárias, estimular a competitividade e aprovar o plano de desenvolvimento do porto. O CAP era formado por representantes do poder público (federal, estadual e municipal), de agentes privados que atuavam no porto, dos trabalhadores portuários e dos usuários dos serviços portuários.

A introdução dos agentes privados nos portos organizados se deu sob as figuras dos operadores portuários e dos arrendatários. Os operadores portuários são pessoas jurídicas autorizadas pela Autoridade Portuária que assumem a responsabilidade pela movimentação e armazenagem de mercadorias, ou seja, oferta de mão de obra para gestão das operações e realização do carregamento e descarregamento de navios, bem como armazenagem de cargas. Contratado pelo agente dono da carga ou pelo armador do navio, a atividade do operador portuário antes exercida pela administração do porto passou a ser realizada por agentes privados que passaram a competir pela movimentação das cargas que passariam pelo porto, ou seja, o dono da carga poderia escolher para a movimentação de sua carga um operador dentre o rol de autorizados pela administração portuária. O fornecimento dos equipamentos portuários a serem utilizados nas operações, tais como guindastes e moegas, passou também a ser responsabilidade dos operadores portuários, retirando assim da administração portuária a tarefa de realizar investimentos constantes para aquisição, manutenção e troca desses equipamentos.



Por fim, além da figura do operador portuário, a outra forma de ampliação concorrencial nos portos organizados foi a previsão da possibilidade de serem realizadas cessões de áreas e instalações dentro dos portos para a iniciativa privada, mediante contrato de arrendamento, podendo ser cedidos tanto um terminal inteiro do porto organizado, dotado de berço de atracação e área de armazenagem, quanto apenas uma área de armazenagem dentro do porto, tais como silos e armazéns. A área cedida seria então construída, melhorada, ampliada e explorada pelo agente privado vencedor da licitação, sendo o arrendamento portuário o local onde os investimentos privados poderiam efetivamente ser realizados em infraestrutura e superestrutura, sob o direito de o contratado explorar aquela área pelo tempo pactuado contratualmente, reduzindo assim a necessidade de aportes financeiros por parte das administrações portuárias, entidades que se encontravam descapitalizadas.

Os portos organizados passaram então a ter tanto áreas operacionais públicas (berços de atracação e áreas de armazenagem), geridas pela Administração do Porto e as quais operadores portuários privados utilizavam para realização da movimentação (embarque, desembarque e armazenagem) de cargas, remunerando a administração mediante pagamento de tarifas, quanto áreas cedidas a agentes privados mediante contratos de longo prazo, os arrendamentos, ficando com o arrendatário a responsabilidade de realização dos investimentos necessários bem como manutenção da área cedida, tendo como contrapartida do poder público o direito de exclusividade de exploração daquele terminal portuário ou área de armazenagem. Estava assim estabelecida a modelagem *landlord port* nos portos públicos brasileiros, locais de prestação comercial de serviços portuários, ou seja, onde se tinha oferta de serviços portuários de forma ampla aos importadores, exportadores e demais movimentadores de cargas oriundas ou destinadas às navegações marítima ou fluvial.

A referida lei previu também a figura da instalação portuária de uso privativo, a ser construída e explorada sob a tutela jurídica de uma autorização administrativa do poder público federal, podendo ser autorizada tanto a entidades do poder público quanto a agentes privados. Manteve-se com tal conceito aquele tipo de instalação portuária prevista pelo Decreto-Lei nº 5/1966 e que ficou conhecida como “Terminal Privativo”.

Em termos legais, a instalação portuária de uso privativo referia-se àquela instalação portuária localizada fora de um porto público e utilizada para movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. No entanto, deveria a entidade interessada em obter a autorização ter carga própria suficiente que justificasse a construção da instalação portuária, bem como capital financeiro para tal, já que toda a construção deveria ser custeada pela interessada.

A construção e exploração de instalação portuária de uso privativo somente poderia se dar para (i) uso exclusivo, caso da movimentação apenas de carga própria do autorizatário, ou (ii) mista, para movimentação de carga própria e de terceiros. Carga própria seria aquela produzida pela interessada em construir e explorar o porto, caso de um terminal, p. ex., construído por uma mineradora para escoamento das cargas por ela produzidas, visando assim se ter o controle desse elo da cadeia de transportes e não depender dos portos públicos. A lei dos portos não definiu qual seria a limitação de movimentação de cargas de terceiros nessas instalações a serem autorizadas.

Ressalta-se que em 2001, no curso de alteração do arcabouço jurídico-institucional da administração pública nacional com viés desestatizante, foi criada por intermédio da Lei nº 10.233 a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq), agência reguladora do setor de portos e navegação, tendo como objetivo tanto a implementação das políticas públicas estabelecidas para o setor quanto a regulação e supervisão das atividades de prestação de serviços e de exploração da infraestrutura portuária, exercidas por terceiros. Com as previsões de repasse da exploração de algumas atividades portuárias a agentes privados, advindas com a Lei nº 8.630, tornou-se importante garantir a regulação setorial dos processos de arrendamento, concessão e autorização portuárias, monitoramento das tarifas praticadas pelos prestadores de serviços, bem como estabelecimento de padrões técnicos, com a consequente fiscalização, a serem seguidos pelos prestadores de serviços portuários.

Em 2005, a Antaq editou a Resolução nº 517, que trazia as regras para obtenção de autorização para construção e exploração de terminal portuário de uso privativo. Tal norma exigia a necessidade de que a movimentação anual mínima

estimada de carga própria justificasse, por si só, a implantação do terminal. Começava a se estabelecer para tais terminais uma limitação operacional objetiva quanto à movimentação de cargas de terceiros.

Em 2007, por intermédio da Lei nº 11.518, foram incluídos no marco legal do setor, a Lei nº 8.630, dois novos tipos de instalações portuárias de uso privativo, a Estação de Transbordo de Cargas (ETC), utilizada exclusivamente para operação de transbordo de cargas destinadas ou provenientes da navegação interior, e a Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte (IP4), destinada às operações portuárias de movimentação de passageiros, mercadorias ou ambas, destinados ou provenientes do transporte de navegação interior.

Em 2008, após 15 anos da publicação da Lei nº 8.630, foi editado o Decreto nº 6.620, que dispôs sobre as políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos, tendo por base legal a estrutura jurídico-administrativa setorial estabelecida pela Lei de Modernização dos Portos. O ato administrativo em questão disciplinou, dentre outras questões, a autorização de instalações portuárias marítimas e fortaleceu as diferenças entre os terminais de uso público, caso dos portos organizados, incluindo aí os arrendamentos portuários, e os de uso privativo.

Quanto às operações com cargas de terceiros nas instalações portuárias de uso privativo, ficou regulamentado que somente poderia ocorrer de forma eventual e subsidiária à movimentação de cargas próprias do autorizado, devendo as cargas de terceiros também serem de mesma natureza da carga própria autorizada que justificou técnica e economicamente o pedido de instalação do terminal privativo. Ou seja, a regra para esse tipo de instalação portuária era que deveriam servir à movimentação de cargas dos autorizados e não competirem com os portos públicos na prestação de serviços portuários a terceiros.

Importante salientar que a questão da limitação a uma ampla e irrestrita movimentação de cargas de terceiros por exploradores de terminais de uso privativo perpassava por um debate jurídico sobre a possível caracterização do serviço portuário como serviço público e que, se assim fosse, somente poderia ser prestado em regime de direito privado após um processo de licitação para tal, o que não era o

caso das autorizações concedidas para construção e exploração dos terminais privativos.

Diante desse dilema, o Tribunal de Contas da União (TCU) julgou em 2013 representação encaminhada pela Federação Nacional dos Portuários em 2009 e que tramitou nos autos do processo TC 015.916/2009-0. A representação mencionava possível irregularidade em terminais privativos de uso misto que estariam realizando a movimentação predominante de cargas de terceiros e não de cargas próprias. Tal situação estaria gerando concorrência assimétrica com os terminais de uso público (localizados dentro das áreas dos portos organizados), causando para estes desequilíbrio econômico-financeiro e perda de competitividade, uma vez que aqueles operariam sob condições legais mais flexíveis. Os terminais analisados pelo TCU foram os autorizados às empresas Itapoá/SC, Portonave/SC, Embraport/SP e Cotegipe/BA.

No referido julgamento, o ministro do TCU relator do processo lembrou que o STF, ao julgar o RE 209.365/SP no ano 1999, teria afastado a caracterização dos portos como serviço público, tendo entendido naquele momento que os portos seriam “atividades de natureza econômica que, por revestidas, isso sim, de interesse público, a Carta de 88 incumbiu à União, autorizando-a a explorá-las (e não prestá-las) diretamente ou por via de empresa privada”; no entanto, ressalta-se que a referida decisão se deu em um processo que analisava questão relativa a uma taxa adicional de tarifa portuária. Concluiu o ministro dizendo que os terminais privativos mistos poderiam, pelo menos em algum grau, concorrer com terminais públicos, cabendo aos órgãos de regulação e de defesa da concorrência avaliar eventuais condutas anticoncorrenciais.

Essa questão de a atividade portuária se tratar ou não de serviço público ainda era naquele momento controversa, tendo posições doutrinárias divergentes, como apontado no voto do ministro do TCU. Destacou ainda o relator que um posicionamento jurídico esclarecedor poderia se dar pelo STF quando do julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental da Constituição Federal (ADPF) nº 139, cujo pleito abrangia a contestação de ato normativo editado pela Antaq e a declaração daquela Corte que os serviços portuários eram serviços públicos por imperativo constitucional, devendo ser prestados por instalações de uso público

ou ser obrigatória a utilização do instituto da concessão ou permissão, precedidos de licitação, para todo e qualquer terminal destinado à oferta de tais serviços para terceiros. Ocorre que a referida ação ficou prejudicada em decorrência de alterações regulatórias e legislativas ocorridas posteriormente ao pleito, não tendo, portanto, o STF marcado posição quanto ao caso.

Relembrando, a Lei de Modernização dos Portos não estabeleceu que a movimentação de cargas de terceiros nos terminais de uso privativo misto deveriam se dar em caráter eventual e subsidiário, tendo gerado então uma lacuna interpretativa ao gestor público da qual alguns terminais como aqueles referenciados no processo do TCU supracitado se aproveitaram, no final da década de 1990 e primeira metade dos anos 2000, para obter autorizações para construção e operação de terminais que tinham como principal objetivo a movimentação de cargas de terceiros.

#### **4.3 Lei dos Portos - Lei nº 12.815**

Apesar das mudanças trazidas pela Lei nº 8.630 à organização do sistema portuário nacional, visando trazer concorrência para os serviços de movimentação de cargas e, assim, aprimorar os serviços prestados nos portos, bem como trazer investimentos por intermédio dos arrendamentos portuários, o cenário que o setor se encontrava no final da primeira década do presente século ainda era da existência de significativos problemas estruturais a serem sanados.

Por intermédio do Acórdão nº 1904/2009, o TCU julgou processo de auditoria realizada por aquele órgão em 2008 na Secretaria Especial de Portos (SEP), órgão do governo federal com atribuições de formulação das políticas públicas do setor, na Antaq e nas principais administrações de portos organizados nacionais, identificando o que seriam os principais entraves à expansão e ao desenvolvimento do setor portuário marítimo brasileiro. A auditoria pontuou (i) falta de política nacional positivada para o setor, carência parcialmente sanada ainda em 2008 com a publicação do Decreto nº 6.620, (ii) desatualização dos planos de desenvolvimento e zoneamento (PDZs), instrumento de planejamento individualizado para cada porto organizado, previsto na Lei nº 8.630, (iii) dificuldades das administrações portuárias

realizarem arrendamentos de áreas portuárias e (iv) existências de sérios problemas de sustentabilidade financeiras das administrações portuárias.

Farranha, Frezza e Barbosa (2015) concluíram que, muito embora a Lei de Modernização dos Portos tenha buscado implementar uma gestão privada nas atividades operacionais dos portos públicos, as administrações portuárias ainda tinham fortes dificuldades de atender as necessidades dos usuários e operadores portuários. Campos Neto et al (2009) analisaram as principais questões econômicas e institucionais que envolviam os portos brasileiros naquele momento, tendo pontuado que o crescimento do comércio internacional durante a década em questão escancarou os gargalos do sistema portuário nacional, decorrentes da carência de investimentos. Os autores identificaram 265 obras dentre infraestrutura portuária e de acesso nos portos públicos que careciam ser realizadas para melhoria da eficiência operacional e competitividade dos portos nacionais, totalizando uma necessidade de investimentos de cerca de R\$43 bilhões naquele momento.

Cabe salientar que os estudos supracitados somente avaliaram a parte do sistema portuário representada pelos portos organizados, já que até então eram essas as instalações que integravam o sistema comercial de serviços portuários. Ou seja, os terminais de uso privativo não entravam nessa conta do planejamento portuário nacional pois, pelo menos em tese, tinha como objeto a movimentação de cargas da empresa autorizada a explorar cada um desses terminais, em rito de verticalização de cadeia, e não a oferta ampla e irrestrita a qualquer interessado em embarcar/desembarcar suas cargas.

Diante do cenário em questão, foi editada em dezembro de 2012, a Medida Provisória n° 595, convertida em junho de 2013 na Lei n° 12.815, sendo então estabelecido um novo marco regulatório do setor portuário, em substituição à Lei n° 8.630. Conforme consta na Exposição de Motivos da referida Medida Provisória, buscou-se obter com as novas regras a modernização da gestão portuária, ampliação da infraestrutura portuária, atração de investimentos oriundos do setor privado e, conseqüentemente, aumento da movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada no mercado.

Por intermédio do Parecer n° 14/2013, a Comissão Mista do Congresso Nacional que analisou a referida Medida Provisória pontuou o que seriam as duas principais mudanças trazidas pelo novo texto legal, quais sejam, (i) a eliminação da restrição à movimentação de cargas de terceiros nos terminais de uso privado, oferecendo maior segurança jurídica aos investimentos dos agentes privados nesta modalidade de instalação portuária e (ii) desburocratização da administração do porto público, tornando a administração portuária mais flexível e fortalecendo o papel da Antaq no setor. Farranha, Frezza e Barbosa (2015) ressaltam que um dos principais objetivos do novo marco regulatório foi proporcionar mais agilidade e modernizar o setor, reduzindo os custos de transação.

As principais alterações trazidas pelo novo marco regulatório que alterou a estrutura do sistema portuário nacional estão listadas a seguir:

- reitera a já antes prevista possibilidade de o porto organizado ser explorado de forma indireta mediante concessão integral de sua infraestrutura;
- no caso de portos organizados não concedidos à iniciativa privada, os arrendamentos de área e infraestrutura pública desses portos passam a ter agora a natureza jurídica de concessão de uso de bem público, trazendo à contratação aspectos que a aproximam de uma concessão de serviço público, como as condições do serviço a ser prestado na área arrendada;
- para as instalações portuárias de uso privativo, tanto as agora denominadas Terminais de Uso Privado (TUPs) quanto as Estações de Transbordo de Carga (ETCs), extinguiu-se a conceituação de cargas próprias e de terceiros, antes prevista como critério limitante à exploração de tais instalações;
- previsão da etapa de anúncio público previamente à autorização para construção e exploração de novos TUPs e ETCs, visando identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes;
- com o Poder Concedente, ficou a atribuição de elaborar o planejamento setorial, definir as diretrizes para realização dos procedimentos licitatórios das concessões e arrendamentos, bem como dos anúncios públicos, e celebrar os contratos administrativos com concessionários, arrendatários e autorizatários, caso dos TUPs e ETCs;

- à Antaq coube as atribuições de elaborar os procedimentos licitatórios e promover os anúncios públicos, fiscalizar os contratos de concessão, de arrendamento e os de autorização de TUP e ETC, incluindo neste caso a averiguação do cumprimento dos cronogramas de investimento assumidos pelos autorizatários perante o Poder Concedente.

Diante do exposto, verifica-se que, no caso dos portos públicos, houve aumento das atribuições do Poder Concedente e da Antaq e diminuição das competências das autoridades portuárias, notadamente no planejamento do porto e realização dos arrendamentos de áreas nos portos públicos. Conforme lembra Farranha, Frezza e Barbosa (2015), o termo “poder concedente” refere-se à função exercida pelo Estado, representado pelo ente federativo competente, quando este realiza uma concessão. No caso do setor portuário, essa função é exercida pela União, que atua por intermédio de um órgão ministerial. Quando da publicação da Lei dos Portos, essa função era exercida pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República (SEP/PR) e, em 2022, o órgão competente era o Ministério da Infraestrutura (Minfra).

Já no caso das instalações privadas, caso dos TUPs e ETCs, tem-se que, enquanto a concepção de tais terminais no marco regulatório anterior calcava-se na finalidade de integração da cadeia logística de um negócio particular e não como uma infraestrutura para oferta comercial de serviços portuários, com a vigência do novo marco regulatório deixou de existir a restrição quanto à natureza da carga movimentada, eliminando assim os conceitos antes previstos de carga própria e carga de terceiros, geradores das limitações já abordadas anteriormente.

Passou então a ser permitido que os TUPs tivessem como negócio principal a atividade portuária em si, alteração legislativa que teve como objetivo fomentar esse tipo de instalação para a rede portuária nacional e, assim, ampliar a oferta de infraestrutura portuária para atendimento ao mercado, em complemento àquelas instalações dos portos públicos (Frezza, 2016).

O novo marco regulatório buscou incentivar e facilitar a realização de investimentos privados na infraestrutura portuária nacional. No entanto, ressalta-se que, dependendo da forma como forem estabelecidas as obrigações e eventuais



incentivos aos autorizatários, pode também acabar criando um mercado especulativo de instalações portuárias autorizadas, porém que efetivamente não venham a ser construídas, atrapalhando assim o planejamento setorial realizado pelo poder público. Pode-se denominar esse tipo de situação como “portos de papel”.

A Lei dos Portos prevê que o interessado em obter autorização para construir e explorar instalação portuária de uso privado deve requerer à Antaq, que promoverá o devido anúncio público, visando identificar a existência de outros interessados na obtenção de autorização de instalação portuária na mesma região e com características semelhantes. O Poder Concedente analisará a viabilidade locacional da(s) proposta(s) e sua adequação às diretrizes do planejamento e das políticas do setor portuário. Caso apareça mais de um interessado no curso do procedimento de anúncio público supracitado, as propostas somente não serão autorizadas de forma concorrente caso haja impedimento locacional que inviabilize a implantação de maneira concomitante, situação que exigirá a realização de um processo seletivo público para aprovar a proposta que seja mais interessante ao interesse público. Ressalta-se que, na prática, a inviabilidade locacional só é caracterizada caso mais de uma interessada tenha por interesse construir terminais portuários no mesmo terreno, ou utilizar a mesma faixa de espelho d'água para as instalações de acesso marítimo e trânsito de embarcações.

Logo na sequência da aprovação da Lei nº 12.815, foi publicado o Decreto nº 8.033, regulamentando a referida Lei. Foi previsto que o início da operação portuária em uma instalação portuária autorizada deveria se dar no prazo de até 3 anos da celebração do Contrato de Adesão com o Poder Concedente, passível de prorrogação por uma única vez. Dentre os documentos necessários de serem apresentados quando do requerimento perante a Antaq, estava previsto um memorial descritivo contendo informações afetas à caracterização do terminal (acessos terrestres e aquaviários, instalações de acostagem e armazenagem, equipamentos de movimentação de carga, embarcações-tipo por berço de atracação, cargas a serem movimentadas) bem como o cronograma físico-financeiro de implantação da instalação portuária e o valor global do investimento a ser realizado.

Tal instrumento regulamentador também previu a necessidade de o interessado apresentar, quando da obtenção da autorização por parte do Poder

Concedente, garantia de execução do contrato, lembrando que o instrumento contratual teria como objeto a construção e operação do TUP pleiteado.

Em maio de 2017, foi editado o Decreto nº 9.048, por meio do qual foram realizadas alterações no Decreto nº 8.033. Estendeu-se para até 5 anos da autorização o prazo para início da operação portuária em uma instalação portuária autorizada, prazo esse agora passível de prorrogação a critério do Poder Concedente, não estando mais vinculada a uma única prorrogação por igual período. Outra alteração foi a extinção da exigência de garantia de execução contratual ao autorizado, passando a ser exigida apenas nos casos em que tenha sido realizado processo seletivo público, o que ocorre somente em situação de exceção, como já descrito anteriormente.

Tem-se, então, que desde a última alteração na política pública, supracitada, reduziu-se o rigor com o prazo para construção das instalações portuárias e início das operações, já que o prazo para entrada em operação não estava mais limitado aos 6 anos previstos no Decreto nº 8.033 (3 anos mais uma prorrogação). Esse posicionamento governamental talvez tenha decorrido da dificuldade encontrada por alguns autorizatários para “tirar do papel” os empreendimentos, em razão de questões financeiras, jurídicas bem como a obtenção das devidas licenças ambientais. A retirada da obrigatoriedade de o autorizado apresentar garantia financeira de execução contratual também foi um fato que minimizou o rigor com a efetiva concretização do pactuado pelo autorizado com o Poder Concedente.

#### **4.4 Instrumentos de planejamento setorial**

Logo após o processo de redemocratização ocorrido na década de 1980, o país passou por um período sem instrumentos de planejamento estratégico e sistemático de médio e longo prazo para o setor de transportes. Tal lacuna foi preenchida em 2007 com a publicação pelo então Ministério dos Transportes e pelo Ministério da Defesa do Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), plano multimodal de caráter indicativo e, como consta no próprio documento, associado ao processo de desenvolvimento socioeconômico do País.

O programa foi utilizado pelo governo federal como base para a formulação do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 e tinha como objetivo ser referência até 2023, horizonte dos estudos que embasaram o Plano, tendo sido utilizado também para a identificação do portfólio de projetos integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), principal programa de investimentos em infraestrutura do governo federal do final da primeira década deste século. A alteração da matriz de transportes nacional era um dos principais objetivos traçados no PNLT, estando prevista a ampliação da participação da modalidade aquaviária de 13% para 29% em um horizonte de 15 a 20 anos. Dos investimentos recomendados em infraestrutura de transportes de 2008-2023, cerca de 15% deveriam se dar no sistema portuário, em um total de R\$25,2 bilhões.

O plano sofreu atualizações em 2009 e 2011, com aprimoramentos metodológicos e reconsideração do portfólio de projetos inicialmente identificados como prioritários. Na atualização de 2011 foram classificados 353 projetos portuários, agora a um custo de cerca de R\$56 bilhões. Ressalta-se que os projetos eram quase na totalidade afetos aos portos públicos, sendo importante lembrar que naquele momento o marco regulatório portuário vigente ainda era a Lei nº 8630.

Ainda em 2007, o governo federal retirou da pasta ministerial de transportes as atribuições políticas afetas ao setor portuário e de navegação, criando a Secretaria Especial de Portos (SEP), vinculada à Presidência da República, que ficou responsável pela formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor dos portos marítimos. Em 2012, a SEP publicou o Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), instrumento de planejamento estratégico específico para o setor portuário nacional, projetando demandas futuras e propondo as necessárias intervenções em infraestrutura para atender o crescimento da necessidade de novas instalações ou de melhorias naquelas já existentes, bem como os necessários aprimoramentos nos sistemas de gestão dos portos públicos.

Em 2014, a SEP publicou a Portaria nº 3/2014-SEP/PR por meio da qual estabeleceu diretrizes para elaboração e atualização dos instrumentos de planejamento do setor portuário, quais sejam, (i) o PNLP, (ii) o Plano Mestre, instrumento de planejamento estratégico de Estado elaborado pela SEP para cada porto público com vias a direcionar as ações necessárias de serem realizadas em

cada porto nos curto, médio e longo prazos, (iii) o Plano de Desenvolvimento e Planejamento (PDZ), instrumento de planejamento operacional a ser elaborado por cada Autoridade Portuária tendo por base o previsto no PNLP e no Plano Mestre e, por fim, (iv) o Plano Geral de Outorgas (PGO), instrumento de planejamento de Estado que consistia em um plano de ação para execução de outorgas de novos portos, públicos e privados, bem como de arrendamentos nos portos públicos.

Já sob os ditames orientativos da Portaria supracitada, foi realizada, em 2015, atualização do PNLP de 2012, tendo sido definidos objetivos estratégicos com indicadores e metas, bem como a indicação de um portfólio de investimentos para atender a demanda dos portos até 2042, conforme a movimentação projetada para tal. Foi levantado um portfólio de investimentos estimado em R\$51,28 bilhões, sendo R\$18,5 bilhões decorrentes de novos arrendamentos ou prorrogação de arrendamentos vigentes, R\$4,26 bilhões em investimentos públicos em dragagem e R\$19,67 bilhões em novas instalações privadas, tendo sido considerado aquelas já autorizadas bem como aquelas com pedidos de autorização em andamento. Na atualização do PNLP realizada em 2019 foram pontuados os projetos já realizados e aqueles ainda em andamento, considerando o planejamento do governo federal.

Nota-se que as iniciativas de retomar um processo de planejamento estratégico para o setor portuário, pelo menos formalmente, obteve avanços com a criação da SEP/PR, tendo sido realizado levantamento das necessidades programáticas para o setor, constantes do PNLP de 2012. Na sequência, foi iniciada a fase de planejamento individualizado para cada porto público, como ficou regulamentado pela Portaria supramencionada.

Em 2016, a SEP/PR foi extinta pela Lei nº 13.341, sendo suas atribuições retornadas à pasta ministerial multisetorial dos transportes, naquele momento denominada Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPAC), atual Ministério da Infraestrutura (Minfra).

Em 2018, a Empresa de Planejamento e Logística (EPL), estatal vinculada à pasta ministerial dos transportes, elaborou o Plano Nacional de Logística 2025 (PNL), instrumento de apoio ao planejamento e à implementação das políticas setoriais das modalidades de transportes, tendo por objetivo um retorno do planejamento integrado

do sistema de transportes nacional. O Plano indicou os empreendimentos e investimentos necessários para otimizar a infraestrutura até o ano de 2025, no entanto, os empreendimentos portuários ficaram de fora do portfólio de projetos estudados, tendo sido incluídos no PNL 2035, aprovado em 2021 pelo Minfra e que trouxe atualização da base de dados e revisão da metodologia original.

No PNL 2035 foram considerados diversos cenários, considerando hipóteses de desenvolvimento da rede de transporte, ou seja, da oferta de infraestrutura conforme ações já em andamento bem como aquelas projetadas, da macroeconomia, do contexto legal e de tecnologia. Dessa forma, entende-se importante que os contratos para construção de novas instalações portuárias já celebrados entre governo e iniciativa privada sejam concretizados para a efetiva ampliação da capacidade portuária instalada e não frustração dos cenários considerados no Plano vigente.

#### **4.5 Investimentos no setor de infraestrutura portuária brasileiro**

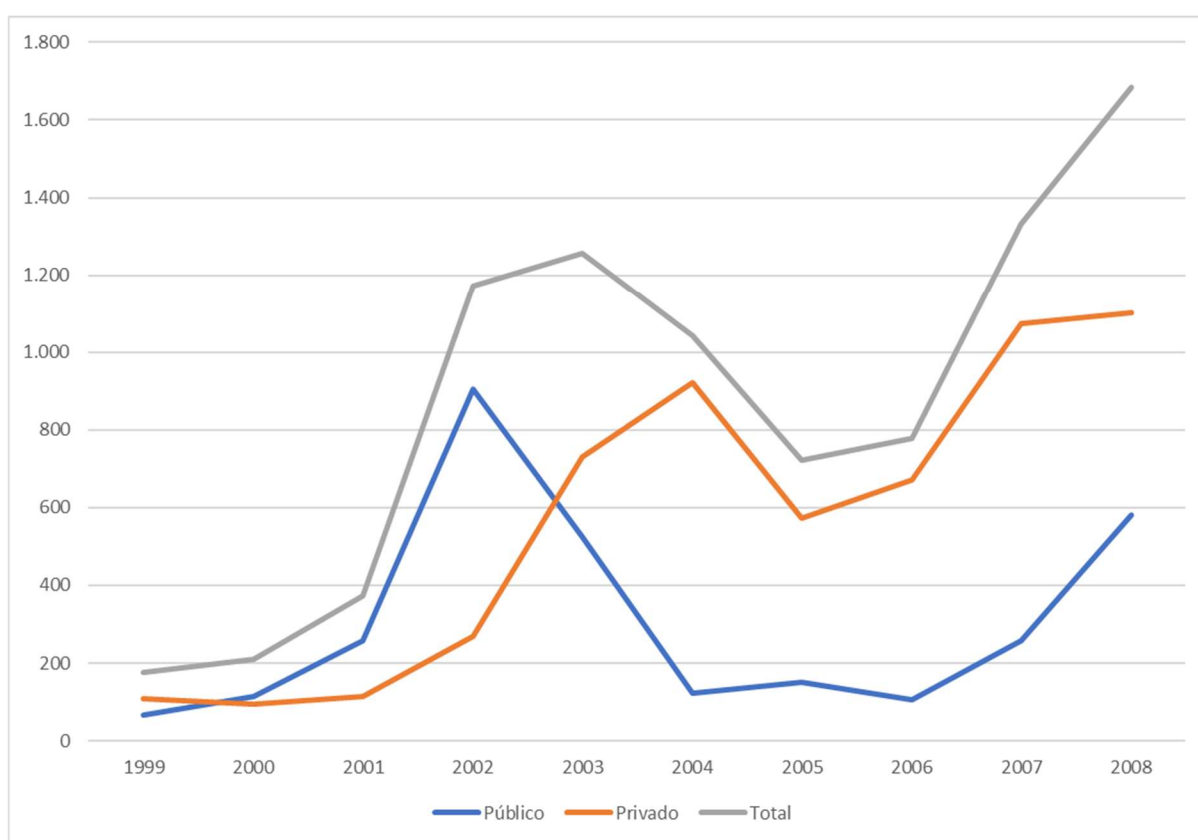
Campos Neto *et al* (2009) relatam que o modelo de gestão, operação e investimento no setor portuário vigente até a extinção da Portobras causou distorções e baixa eficiência no transporte de mercadorias, já que concentrava todas essas atividades no governo. Essa dependência do governo, somado à falta de recursos públicos para melhorar as instalações e a oferta de serviços portuários, culminou com uma situação de precariedade do setor no começo da década de 1990 (Reis, 2008).

Os autores salientam que, com a Lei de Modernização dos Portos, o governo buscou então apoio do setor privado para a realização de investimentos nos portos públicos por meio de arrendamentos. Essa divisão da responsabilidade pelos investimentos ficou, portanto, dividida entre o setor privado – responsável pelo investimento em equipamentos e pela recuperação e manutenção das instalações portuárias públicas cedidas mediante contratos de arrendamento – e o governo – responsável pela construção e manutenção da infraestrutura portuária.

Em um diagnóstico do setor portuário brasileiro feito em 2010 pelo IPEA, foram levantados os investimentos públicos e privados realizados no período de 1999 a

2008 no setor, tendo sido verificado que, a partir de 2003, a participação de investimentos privados no setor superou a participação pública, panorama que se manteve até 2008, ano no qual o investimento no setor foi de cerca de R\$1,7 bilhão (Campos Neto et al, 2009). No entanto, talvez pela dificuldade na obtenção dos dados, os autores não diferenciaram os investimentos realizados em portos públicos daqueles realizados em terminais privados.

Figura 4 - Investimentos públicos e privados em portos - Brasil - 1999-2008 (R\$ milhões constantes de 2008)



Fonte: Adaptado de Campos Neto et al (2009)  
Obs: valores constantes de 2008, deflacionados pelo IPG-M

Reis (2008) sugere que os contratos de arrendamento causaram um impacto positivo nos investimentos no setor, já que tais desembolsos financeiros estavam previstos contratualmente. O autor afirma que tais investimentos se concentraram na melhoria e modernização de instalações, reduzindo custos dos serviços portuários. No entanto, deixaram de lado o processo de integração com os transportes terrestres, necessário para redução dos gargalos de acesso, bem como melhorias nas áreas

públicas de armazenagem, obrigações essas que eram responsabilidades do governo bem como das companhias docas.

Quando do levantamento realizado por Campos Neto et al (2009), verificou-se que um dos maiores bloqueios à expansão do setor portuário nacional estava na deficiência de infraestrutura e não de superestrutura, fazendo-se necessárias a efetivação de investimentos direcionados a obras portuárias e de acesso. Afirmaram que, dos investimentos públicos federais em transportes realizados em 2008, apenas 17% foram destinados ao setor hidroviário.

Alertaram, naquele momento, que a baixa eficiência e o déficit, sobretudo de infraestrutura, que assolavam o setor o deixava à beira de um colapso, demandando imediata atuação do poder público nacional, notadamente em investimentos em infraestrutura portuária e de acesso. No mapeamento de obras portuárias necessárias de serem realizadas nos portos públicos, foram identificadas 133 obras de construção, ampliação e recuperação de áreas portuárias (R\$ 20,46 bilhões), 45 obras de acessos terrestres (R\$ 17,29 bilhões), 46 de dragagem e derrocamento (R\$ 2,78 bilhões) e 41 de infraestrutura portuária – outras obras (R\$ 2,34 bilhões), totalizando uma necessidade de investimentos de cerca de R\$ 43 bilhões para mitigar as dificuldades do setor portuário nacional naquele momento.

Diante desse cenário e frente a limitação da capacidade de investimentos nos portos organizados por parte do governo federal, acentuada no início da segunda década do século XXI, é que foi editado o novo marco regulatório do setor portuário, a Lei nº 12.815, tendo por objetivo, conforme já abordado anteriormente, estimular a expansão dos investimentos por parte do setor privado e, conseqüentemente, aumentar a movimentação de cargas com redução dos custos e eliminação de barreiras à entrada. Tem-se, então, que a aposta governamental naquele momento foi em contar com a iniciativa privada para a realização dos investimentos necessários à melhoria do sistema portuário nacional, tanto nos portos públicos mediante os arrendamentos quanto nos TUPs, reduzindo assim a necessidade de investimentos por parte do poder público.

Conforme relato de Farranha, Frezza e Barbosa (2015), tem-se que, durante o *Breakbulk South America* (congresso que reúne especialistas em carga granel e de

projeto que investem em operações e infraestrutura na América do Sul), realizado em São Paulo, no ano de 2013, o superintendente de portos da Antaq afirmou que o novo desenho dos portos favorecia a atração de investimentos privados em larga escala para o setor. Naquele momento, existiam 130 requerimentos para construção e operação de instalações portuárias privadas na Agência, o que totalizava cerca de R\$54 bilhões em investimentos, além de cerca de 160 certames licitatórios de arrendamentos a serem concluídos nos três anos seguintes.

Os autores questionaram se essa maior liberdade para a existência de TUPs, que se aproximava de um caminho adotado internacionalmente por poucos países, poderia realmente contribuir para ampliação dos investimentos nos portos do Brasil. Lembraram que a intenção do Poder Executivo à época, autor da Medida Provisória nº 595 que deu origem à Lei dos Portos, parece ter sido facilitar a criação de terminais privados para reforçar e dinamizar a atividade portuária. Entretanto, havia o risco de se afastar investimentos dos portos públicos, levando-os ao sucateamento. Por fim, alertaram sobre a necessidade de serem observados os efeitos dessa flexibilização dos TUPs e eventuais impactos dessa mudança para o setor.

## **5 METODOLOGIA**

A metodologia desta pesquisa envolve a análise descritiva dos investimentos em instalações portuárias privadas, quais sejam, TUPs e ETCs, autorizadas de serem construídas ou ampliadas após a edição do marco regulatório do setor portuário instituído com a Medida Provisória nº 595 (MPV 595), posteriormente convertida na Lei nº 12.815. Os dados foram obtidos em fontes primárias e secundárias do governo federal, especialmente aqueles disponíveis em banco de dados e processos administrativos da Antaq. A análise compreende o período de 2013 a 2021.

Ressalta-se que os dados dos investimentos autorizados de serem realizados por terminais antes de 2013 estão pulverizados em diversos processos administrativos da Antaq, cujo acesso seria mais moroso. Adicionalmente, o procedimento de averiguação por parte da Antaq dos dispêndios financeiros efetivamente realizados por tais autorizatários era menos rigoroso, já que o marco regulatório anterior não trazia esse enfoque no acompanhamento pelo Poder Público



da efetiva realização dos investimentos autorizados. Esses foram os motivos da não obtenção de dados de um período anterior a 2013, que seria importante para fins de comparação dos dados obtidos com o cenário existente antes da Lei dos Portos (Lei nº 12.815).

O marco inicial da pesquisa, o ano de 2013, decorre da publicação da MPV 595 ter se dado em dezembro/2012. Já o marco final, 2021, especialmente o mês de setembro/2021, decorre de tal mês ter sido o corte temporal utilizado pela Antaq para fins de elaboração, em dezembro/2022, do relatório semestral de investimentos realizados por autorizatários, um dos principais documentos que subsidiaram a presente pesquisa.

De início, foi consultado o Painel de Instalações Privadas disponibilizado no sítio eletrônico da Antaq, fonte para obtenção da relação de instrumentos contratuais autorizativos de construção ou ampliação de instalações portuárias celebrados no período objeto da pesquisa, tanto TUPs quanto ETCs. Na sequência, via pesquisa processual pública no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) da Antaq, foram consultados os processos administrativos respectivos nos quais foi instruída, com a documentação prevista na legislação e as devidas análises técnicas, a celebração de cada instrumento contratual, quer seja novo Contrato de Adesão, ou seja, autorização de nova instalação portuária, ou Termo Aditivo a contrato já vigente, para fins de ampliação de instalação existente.

No total, foram acessados 107 processos administrativos de autorização/ampliação de TUP e 41 de ETC, conforme listagem constante do Anexo I. Nos referidos processos foram consultados, em regra, os seguintes documentos, que subsidiaram o levantamento de informações e dados necessários à pesquisa: (i) memorial descritivo das instalações do terminal a ser construído/ampliado, (ii) cronograma físico-financeiro de construção/ampliação da instalação portuária, proposto pelo requerente quanto do pedido de autorização, ambos documentos previstos no Decreto nº 8.033, (iii) Contrato de Adesão ou Termo Aditivo celebrados com o Poder Concedente, e (iv) relatório de vistoria elaborado pela Antaq quando da conclusão das obras pelo autorizatário, que subsidia a emissão pela agência reguladora do Termo de Liberação de Operação (TLO), constatando a conclusão da

construção/ampliação da instalação portuária e, conseqüentemente, realização dos investimentos propostos.

Foi ainda consultado, conforme citado anteriormente, o relatório de investimentos de autorizatários emitido pela agência reguladora em dezembro/2021 com base nas fiscalizações realizadas para monitoramento de execução dos investimentos pactuados pelos autorizatários com o Poder Concedente. Tal relatório apresenta os investimentos realizados até setembro/2021, já atualizados pelo IGPM.

Dos documentos consultados, supracitados, foram obtidas informações do (i) investimento total previsto pelo autorizatário quando do pleito de autorização para construção/ampliação da instalação portuária e do (ii) investimento efetivamente executado até setembro/2021, bem como dados sobre (iii) ano de celebração do instrumento contratual de autorização, (iv) unidade da federação e município da instalação portuária, (v) se a autorização contida no contrato refere-se a uma instalação portuária nova ou ampliação de instalação já existente, (vi) se a autorização é uma regularização de terminal portuário construído antes do novo marco regulatório sem a devida autorização ou se refere-se a uma nova construção/ampliação, (vii) ano de finalização da construção/ampliação, (viii) se o terminal localiza-se em uma região de acesso marítimo ou fluvial, (ix) perfil de cargas autorizadas e, por fim, (x) se tem característica de ser terminal a ser utilizado como estrutura intermodal para fins de verticalização logística.

Os dados dos investimentos realizados pelos autorizatários foram obtidos de duas formas distintas. Para aqueles terminais portuários com construção ou ampliação já finalizadas em setembro/2021, ou seja, para os quais a Antaq já tenha emitido o Termo de Liberação de Operação (TLO), utilizou-se o valor consignado no documento “relatório de vistoria”, que subsidia a emissão do TLO; o relatório, em regra, apresenta o valor atualizado. Já para aqueles terminais portuários que, em setembro/2021, ainda estavam em processo de construção ou ampliação, obteve-se a informação no relatório de investimentos de autorizatários editado pela Antaq em dezembro/2022, que traz informações obtidas em decorrência dos processos periódicos de fiscalização realizados pela agência. Tal relatório está disponível via consulta pública processual no Processo Administrativo nº 50300.003432/2022-80.

A única exceção quanto aos dados dos investimentos realizados pelos autorizatários deu-se na fonte de informações utilizada para o levantamento dos valores investidos na ampliação do TUP Porto do Açú para a construção do Terminal 2, especificamente a execução das obras de construção da infraestrutura de proteção aquaviária bem como do canal artificial *onshore*. Como tais informações não foram encontradas nos processos administrativos da Antaq que trataram da ampliação do TUP, buscou-se no site do BNDES, em “transparência” > “consulta a operações do BNDES”, a relação de financiamentos concedidos a partir de 2013 para a Porto do Açú Operações S.A. tendo por objeto a “implantação do Porto do Açú - carga geral”. Os contratos com situação “ativo” ou “liquidado” considerados foram os de nº 15204311, 11213171, 14200311, 14200301 e 14200291.

A catalogação dos perfis de cargas autorizadas de serem movimentadas em cada terminal portuário seguiu a estrutura base prevista no Decreto nº 8.033, qual seja, granel sólido, granel líquido e gasoso, carga geral e carga containerizada, tendo sido realizadas segmentações para melhor identificação da cadeia econômica a ser atendida pelo terminal portuário. Foram identificados e separados em classificação individualizada denominada “apoio offshore” aqueles terminais, geralmente autorizados a movimentar carga geral, que têm como objetivo movimentar mercadorias com a finalidade de atendimento à cadeia de exploração de petróleo no mar, ou seja, suporte logístico às plataformas de exploração *offshore* de petróleo. No perfil granel sólido foi realizada a distinção entre “granel sólido agrícola”, afeto à cadeia de produção e comercialização de produtos da cadeia do agronegócio, como grãos e fertilizantes, e aqueles da cadeia mineral, afetos à cadeia de comercialização de produtos minerais, identificados como “granel sólido mineral”. Os terminais que movimentam mais de um perfil de carga foram denominados “múltiplo propósito”. Tais classificações têm como intuito identificar quais setores da economia mais contribuíram com os investimentos no setor portuário no período analisado.

A verificação se o terminal portuário possui característica de verticalização logística por parte do autorizado foi obtida da análise das informações constantes nos documentos apresentados pela interessada quando do pedido de autorização para construção ou ampliação. Buscou-se identificar indícios de que (i) a instalação autorizada tem por característica principal a movimentação de cargas produzidas pela

própria autorizatária (i.e.: terminal autorizado à Vale S.A. para embarque de minério de ferro da empresa), bem como aquelas as quais (ii) a autorizatária, apesar de não produzir as mercadorias a serem movimentadas, exerce atividade de distribuição de um produto específico (i.e.: terminal autorizado a uma distribuidora de combustíveis para movimentação dos produtos por ela comercializados), ambas situações caracterizadoras de uma integração vertical.

Foram excluídos da análise os terminais portuários de movimentação de passageiros bem como os estaleiros, que são instalações destinadas exclusivamente à construção e/ou reparação de embarcações. Salieta-se que tais instalações não têm por objetivo a realização de movimentação de cargas, ou seja, não se trata de uma infraestrutura de logística de transportes destinada à transferência entre modalidades de transporte, motivo pelo qual não foram considerados na análise.

Também não foram considerados, na análise dos investimentos realizados em instalações portuárias autorizadas, aqueles valores investidos no TUP Terminal Portuário do Pecém no período objeto da pesquisa. Construído no final da década de 1990 e autorizado ao Governo do Estado do Ceará, o TUP em questão foi autorizado a um ente público e sempre funcionou à semelhança de um porto público, com uma entidade da administração indireta do governo estadual exercendo a função de administração portuária. Os investimentos realizados em tal instalação portuária advém, em regra, dos cofres públicos federal ou estadual.

Excluiu-se também dos dados originalmente catalogados as informações de investimentos em terminais que foram autorizados no período objeto do estudo, mas que as análises técnicas realizadas tanto pela Antaq quanto pelo Poder Concedente tenham identificado se tratar de regularização de terminal portuário previamente existente, porém que funcionava sem a devida autorização. Ou seja, foram terminais construídos em regra antes do novo marco regulatório, motivo pelo qual os investimentos informados pelas empresas quando do pedido de regularização não integraram os dados trabalhados no presente estudo.

Para se poder comparar no tempo os investimentos, todos os valores, tanto aqueles previstos de serem realizados quando da assinatura do instrumento de autorização (Contrato de Adesão/Termo de Autorização) quanto aqueles

efetivamente executados, foram atualizados à data base setembro/2021 pelo Índice Geral de Preços - Mercado (IGPM). A decisão pelo índice em questão deve-se ao fato de levar em consideração a variação de preços de bens e serviços, bem como de matérias-primas utilizadas na produção agrícola, industrial e construção civil, além de ser o mesmo índice utilizado pela Antaq em seu relatório.

Os valores de investimentos previstos foram atualizados a partir de dezembro do ano de celebração do Contrato de Adesão/Termo de Autorização até setembro/2021. Aqueles valores de investimento realizados que tenham sido obtidos com base nos relatórios que subsidiaram os TLOs foram atualizados a partir de dezembro do ano da emissão do TLO até setembro/2021. Para aquelas instalações portuárias que ainda estavam em construção em setembro/2021, os valores constantes do relatório de investimentos de autorizatários emitido pela Antaq em dezembro/2021 já estavam atualizados pelo IGPM. O relatório em questão está disponível via consulta pública processual no Processo Administrativo nº 50300.003432/2022-80.

Para se elaborar uma série temporal de investimentos, o valor total executado por cada autorizatário, já atualizado, foi dividido de forma igualitária ao longo dos anos, tendo por ano inicial o da celebração do contrato de adesão ou termo aditivo e final o da emissão do TLO; foi utilizado o ano 2021 como final no caso de terminais ainda não concluídos. Houve, dessa forma, uma extrapolação dos dados obtidos, partindo-se da suposição de que os investimentos foram realizados de forma equivalente ao longo dos anos.

Para fins de comparação dos investimentos realizados em instalações estritamente privadas com aqueles realizados nos portos públicos, tanto pelo poder público quanto por agentes privados arrendatários de áreas e instalações portuárias, buscou-se também informações da realização de tais investimentos.

As informações dos investimentos realizados pelo governo federal nos portos públicos foram extraídas de relatório disponibilizado no sítio eletrônico do Tesouro Nacional, que traz os investimentos realizados de 2008 a 2019 no âmbito dos programas de investimentos públicos em infraestrutura Plano de Aceleração do

Crescimento (PAC) e Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), dados esses que também foram atualizados pelo IGPM à data base setembro/2021.

Dos investimentos do governo federal, somente foram considerados aqueles realizados em portos organizados bem como em acessos aquaviários marítimos e manutenções e melhorias em vias interiores navegáveis, ou seja, que têm impacto na movimentação comercial de cargas com intuito de comércio exterior e no transporte de cargas entre regiões do país. Sendo assim, não foram considerados os dados de investimentos para construção e melhorias em pequenos terminais fluviais, que têm por principal objetivo a movimentação regional de cargas, bem como o embarque de passageiros para o transporte por embarcações que navegam por vias interiores.

Já as informações de investimentos realizados em arrendamentos portuários celebrados após a publicação do novo marco regulatório do setor portuário foram obtidas no relatório editado pela Antaq em dezembro/2022, que traz informações obtidas em decorrência dos processos periódicos de fiscalização realizados pela agência nos arrendatários. Tal relatório está disponível via consulta pública processual no Processo Administrativo nº 50300.001256/2022-41.

De posse dos dados, os resultados dos investimentos realizados serão apresentados e discutidos conforme o referencial teórico apresentado, iniciando-se pela apresentação da (i) distribuição dos investimentos entre novas instalações portuárias ou ampliação de instalações já existentes, (ii) evolução anual no período objeto do estudo, (iii) distribuição conforme as regiões geográficas nacionais bem como (iv) perfis de carga a serem movimentadas pelas instalações construídas ou ampliadas, agrupamentos esses que trarão um panorama situacional dos investimentos privados realizados no período.

Na sequência, serão analisados os investimentos realizados em (v) instalações com finalidade de verticalização de determinada cadeia logística, característica essa que o marco regulatório anterior já permitia, bem como as construções e ampliações de instalações para prestação de serviços portuários prioritariamente a terceiros, característica que o marco regulatório instituído pela Lei nº 12.815 trouxe de novidade para instalações portuárias autorizadas. Serão apresentadas também informações acerca de (vi) instalações autorizadas pelo Poder Concedente, porém que as

empresas que contrataram com o governo não vêm realizando os investimentos pactuados, frustrando assim as expectativas do mercado quanto a esses novos portos.

Foi realizada também a (vii) agregação dos investimentos privados realizados no setor portuário, tanto em instalações autorizadas quanto em áreas arrendadas nos portos públicos, acompanhada de (viii) comparação com os investimentos públicos realizados anualmente no setor no período de 2013 a 2019, já que não se conseguiu obter os dados de investimentos públicos referente aos anos 2020 e 2021.

## **6 RESULTADOS**

Dados disponibilizados pela Antaq no Painel de Monitoramento de Instalações Privadas mostram que em setembro/2021 o país contava com 204 TUPs e 43 ETCs autorizadas, podendo-se observar que, das 247 instalações portuárias privadas de movimentação de cargas autorizadas no território nacional, 58 eram novas construções de terminais portuários pactuadas com o Poder Concedente após o marco regulatório do setor instituído pela Lei nº 12.815, ou seja, cerca de 24% da totalidade das instalações de movimentação de cargas autorizadas. Salienta-se que esse número se refere a instalações que foram autorizadas, ou seja, que estão com Contrato de Adesão celebrado com o poder público vigente, podendo-se ter instalações que estão autorizadas, porém ainda em construção, ou mesmo sem nem ter iniciado as obras.

Acontece que, ao se analisar somente o número de novas autorizações concedidas no período objeto do estudo, bem como de ampliações daquelas instalações já existentes, não se consegue ter uma visão sobre o impacto no sistema portuário nacional. A título de ilustração, existem terminais autorizados que previram investimento para construção ou ampliação de menos de R\$1 milhão, caso do TUP autorizado em 2016 à Metasa S.A. no RS, e terminais os quais a previsão de investimentos está na casa dos bilhões de reais, caso do TUP autorizado à Porto Central Complexo Industrial e Portuário S.A. no ES, ou seja, é enorme a variação da magnitude dos investimentos previstos para os terminais autorizados.

Sendo assim, decidiu-se no presente estudo utilizar os dados de investimentos financeiros realizados pelas autorizadas, que funcionará como um indicador de ampliação de capacidade instalada de movimentação e armazenagem de cargas no sistema portuário, que ao final das contas é o que se persegue para o setor de infraestrutura em questão, visando atender a demanda presente e futura. Ressalta-se que todos os valores a serem demonstrados daqui para frente estão atualizados pelo IGPM à data-base setembro/2021.

Verifica-se que a totalidade dos investimentos no período foi de R\$18,7 bilhões, sendo que R\$5,3 bilhões (28%) se referem a novas instalações portuárias, enquanto R\$13,4 bilhões (72%) são de ampliações de instalações já existentes. Apesar desta discrepância tão evidente entre investimentos em novos terminais frente às ampliações, cabe pontuar que a ampliação do TUP Porto do Açu foi responsável por 56% dos investimentos realizados na ampliação de terminais portuários. Em que pese ter sido vinculada juridicamente a um contrato celebrado ainda em 2010 que tinha autorizado a construção do aqui denominado Terminal 1 do TUP em questão, do ponto de vista econômico e até mesmo comercial pode-se considerar uma nova instalação portuária, tendo em vista que foi construído um novo terminal, aqui denominado Terminal 2, nas adjacências do já construído Terminal 1, o que demandou a realização de obras para construção de um novo acesso aquaviário.

O TUP Porto do Açu é um complexo industrial e portuário multipropósito localizado no norte do estado do Rio de Janeiro, tendo por enfoque, dentre outros, o oferecimento de serviços para o setor de óleo e gás. Foram investidos cerca de R\$7,5 bilhões na construção do Terminal 2, do tipo *onshore*, ou seja, canal artificial construído continente adentro, cuja construção foi iniciada pela empresa LLX Operações Portuárias S.A., operação posteriormente assumida pela Porto do Açu Operações Portuárias S.A.

Além da construção do acesso aquaviário e canal de navegação, a empresa construiu também um terminal na margem direita do canal, o TMULT, terminal multipropósito por ela explorado. As demais áreas do entorno do canal foram comercializadas com empresas interessadas em construir e explorar TUPs naquela região, utilizando o acesso aquaviário construído e administrado pela Porto do Açu



Operações Portuárias S.A. A referida empresa preencheu com instalações portuárias de terceiros as áreas às margens do canal de navegação do Terminal 2.

A autorizatária do Porto do Açu atua então, no terminal em questão, tanto como gestora do acesso aquaviário, exercendo assim uma função que em um porto público é realizado pela Autoridade Portuária, quanto operadora do TMULT, um dos terminais portuários lá instalados. Pode-se dizer que foi o primeiro porto privado da história recente do país planejado conforme o modelo que até então era encontrado nos portos públicos, ou seja, um porto multicargas que possui terminais explorados por diferentes empresas, tendo em comum o acesso aquaviário, que foi construído e é mantido e gerenciado por uma entidade, neste caso privada, exercendo funções de gestão do complexo portuário.

Outra ampliação de TUP na qual houve intensa aplicação de recursos financeiros foi a realizada no TUP Ponta da Madeira, tendo recebido R\$3,1 bilhões que, somados aos R\$7,5 bilhões investidos no Porto do Açu, totalizam 78% do total de investimentos em ampliação de terminais autorizados. Localizado em São Luiz/MA e autorizado à Vale S.A. desde 2004, o TUP Ponta da Madeira realiza de forma prioritária a movimentação de cargas próprias da empresa, especialmente minério de ferro, um caso clássico de verticalização da cadeia de transportes. Em 2022, foi o porto com maior movimentação de cargas em tonelagem do país, tendo movimentado 137 milhões de toneladas, ficando à frente do Porto Organizado de Santos, que movimentou 107 milhões de toneladas<sup>1</sup>.

Importante que tal fato seja pontuado já que a magnitude desses dois investimentos é discrepante dos realizados em ampliações de outros terminais portuários no período analisado. A título de ilustração, o TUP DP World Santos, localizado no estado de São Paulo, foi o terceiro que recebeu mais investimentos no período para fins de ampliação, totalizando R\$820 milhões.

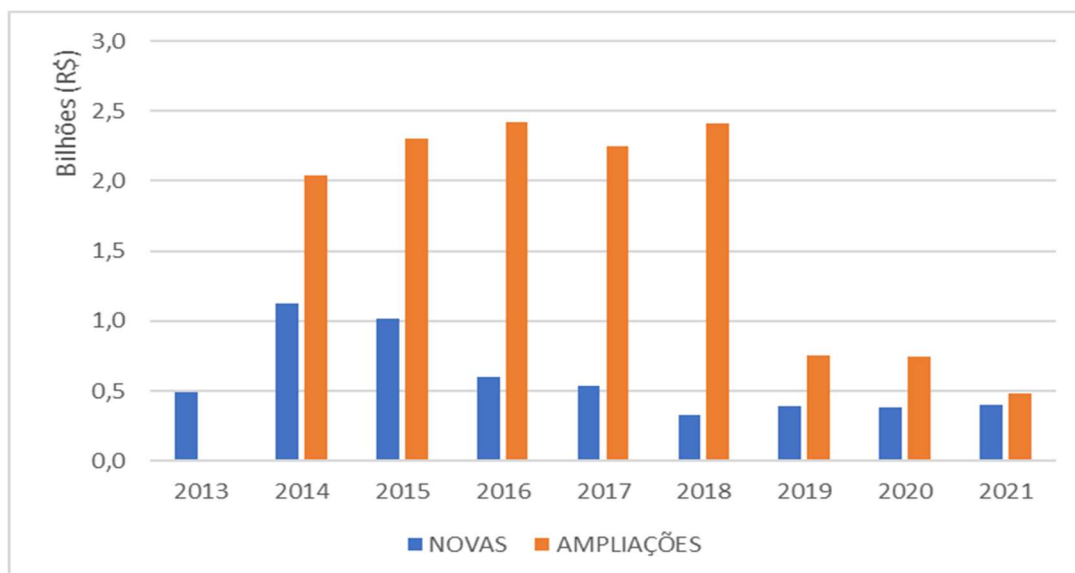
Na Figura 5 pode-se observar, de acordo com a metodologia da pesquisa, o comportamento anual de realização dos investimentos em novas instalações

---

<sup>1</sup> Dados de movimentação portuária citados neste capítulo foram extraídos do Painel Estatístico Aquaviário disponibilizados pela Antaq em <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html>.

portuárias bem como em ampliações, considerando os contratos celebrados com o Poder Concedente a partir da edição do novo marco regulatório do setor.

Figura 5 - Investimentos anuais em instalações portuárias autorizadas, instalações novas e ampliações, Brasil, 2013 a 2021, R\$ bilhões constantes de 2021



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às novas instalações, logo após a publicação do marco regulatório, notadamente nos anos 2014 e 2015, foi observado o maior volume anual de investimentos do período, média de R\$1,1 bilhão considerando ambos os anos, enquanto no período de 2016 a 2021 a média anual foi de R\$440 milhões. Possivelmente, este será o montante padrão que se manterá daqui em diante, após ter passado o efeito positivo nos anos iniciais que podem ter sido decorrentes de demanda reprimida ou mesmo de uma corrida por garantir as autorizações e, conseqüentemente, determinados potenciais mercados, que se tornou possível com a permissão de movimentação de cargas de terceiros trazida pelo novo marco regulatório.

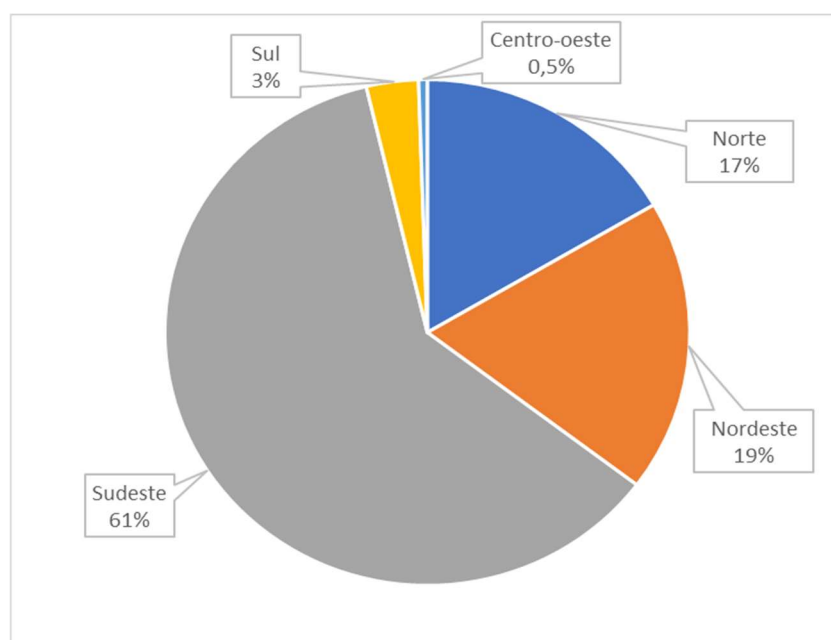
Verifica-se que, das novas instalações portuárias, duas tiveram importante contribuição para o resultado positivo dos primeiros anos, os TUPs Flexibras Açú (RJ), construído no Terminal 2 do TUP Porto do Açú entre 2013 e 2015 e que tem por objetivo o fornecimento de equipamentos especializados utilizados na exploração de petróleo no mar (*offshore*), com investimentos anuais de cerca de R\$336 milhões, e Terminal Vila do Conde (PA), construído entre 2014 e 2017 para movimentação de

granéis agrícolas, passando a ser uma referência de escoamento de tal perfil de carga no arco norte, tendo recebido investimentos anuais de cerca de R\$244 milhões.

Já quanto às ampliações de instalações portuárias, no período de 2014 a 2018 teve destaque aquela realizada no TUP Porto do Açú para construção do Terminal 2, já apresentado anteriormente, responsável por cerca de 65% dos investimentos anuais de tal período (R\$1,5 bilhão anuais), contribuindo de forma significativa para a ampla diferença observada entre os investimentos anuais de 2014 a 2018 frente aqueles do período de 2019 a 2021.

A Figura 6 demonstra o investimento total por região geográfica, em instalações portuárias autorizadas, tanto novas quanto ampliações, sendo observados os seguintes investimentos na região Sudeste (R\$11,5 bilhões), Nordeste (R\$3,4 bilhões), Norte (R\$3 bilhões) e Sul (R\$643 milhões).

Figura 6 - Investimentos totais em instalações portuárias autorizadas, por região geográfica, Brasil, 2013 a 2021, percentual (%)



Fonte: Elaboração própria.

Na região Sudeste, os R\$7,5 bilhões investidos na ampliação do TUP Porto do Açú, 65% do total da região, trouxeram a destacada discrepância observada para as demais. Como foi abordado anteriormente, a ampliação do TUP Porto do Açú incluiu a construção de molhes de proteção e um canal artificial para o Terminal 2, ou seja,

todo o acesso aquaviário, parte construtiva geralmente de elevado dispêndio financeiro na construção de um porto, especialmente quando não localizado em águas naturalmente abrigadas.

Os demais investimentos em instalações portuárias na região Sudeste foram concentrados em seis terminais, sendo quatro localizados no TUP Porto do Açu, os autorizados à Flexibrás Açu (R\$1 bilhão), Brasil Logística Offshore (R\$475 milhões), Terminal de Regaseificação do Açu (R\$367 milhões) e Terminal de Petróleo TPET - Açu (R\$527 milhão); e dois localizados na região do Porto de Santos, os TUPs DP World Santos (R\$820 milhões) e Base Logística de Dutos (R\$321 milhões).

Apesar do valor total de investimentos observado na região Nordeste ter sido superior àqueles da região Norte, verifica-se que os investimentos realizados foram altamente concentrados na ampliação do TUP Ponta da Madeira, responsável por 92% de todos os recursos destinados à região. Lembra-se que tal terminal portuário se trata de uma instalação portuária verticalizada para movimentação de minério de ferro por parte da autorizada, não contribuindo para a ampliação de oferta de serviços portuários na região.

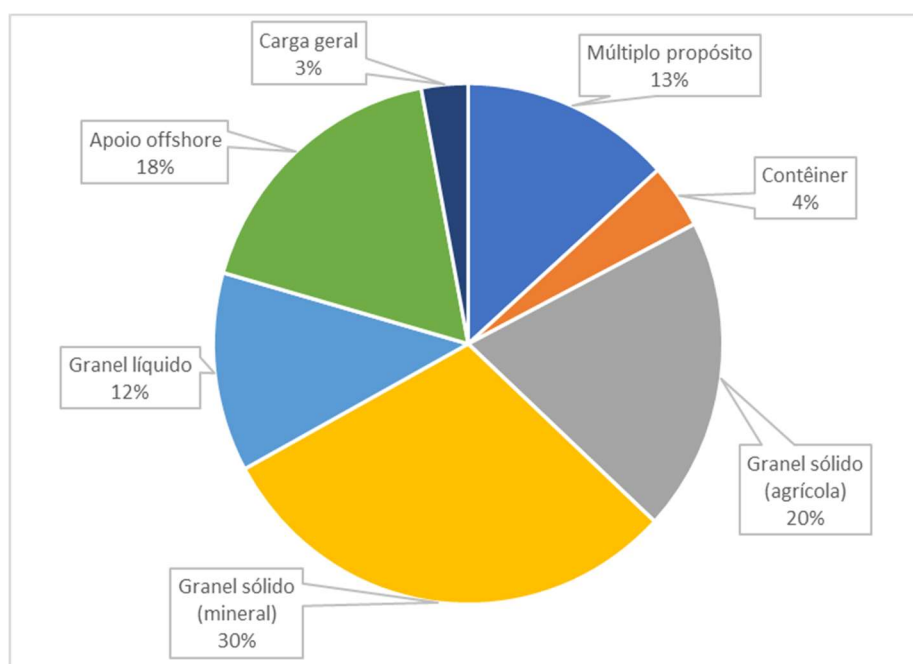
Já na região Norte ocorreu uma distribuição menos concentrada dos investimentos frente à região Nordeste. Apesar do TUP Vila do Conde (PA) ter sido responsável por 32% da totalidade dos investimentos (R\$977 milhões), se destacaram também as seguintes instalações, Hidrovias do Brasil Mirititubas (PA), com R\$344 milhões, ATEM Manaus (AM), com R\$302 milhões, Cargill Miritituba (PA), com R\$236 milhões, Porto Chibatão (AM), com R\$211 milhões, e Terminal Portuário Novo Remanso (AM), com R\$189 milhões.

Na região Sul, os investimentos se concentraram basicamente em 2 terminais portuários, o Porto Itapoá (SC), que investiu R\$374 milhões, e o TUP CMPC Guaíba (RS), instalação verticalizada para movimentação de celulose, no qual foram investidos R\$256 milhões.

Na sequência, a Figura 7 apresenta a divisão percentual dos investimentos conforme o perfil de carga. Para a construção de tal gráfico e dos levantamentos até a Tabela 5, foram excluídos os investimentos realizados na ampliação do TUP Porto do Açu, ou seja, para a construção do acesso aquaviário do Terminal 2, pois, como

foi abordado anteriormente, (i) se trata do único TUP no qual foi construído, no período estudado, molhes de proteção e um canal artificial para a instalação do acesso aquaviário, o que demandou investimentos bem superiores àqueles realizado pelos demais terminais autorizados; (ii) o acesso aquaviário construído é utilizado para se acessar todos os terminais portuários que vieram a se instalar nas margens do canal artificial construído no Terminal 2, não correspondendo ao investimento para acesso a um único TUP e; por fim, (iii) o valor específico para a construção do TMULT pela autorizatária foi de apenas cerca de R\$2 milhões, valor esse que será considerado nos dados do gráfico.

Figura 7 - Investimentos totais em instalações portuárias autorizadas, por perfil de carga adaptado, Brasil, 2013 a 2021, percentual (%)



Fonte: Elaboração própria.

A importância dos produtos do setor primário para o comércio internacional brasileiro refletiu nos resultados obtidos, sendo verificado que cerca de 50% dos investimentos, tanto em novos terminais quanto em ampliações de terminais, ocorreram com a finalidade de movimentação dedicada, ou de granel mineral (30%), ou de graneis associados à cadeia da agropecuária (19,6%), como grãos e fertilizantes. Tal percentual poderia ser até maior caso fossem verificados os investimentos dos terminais de múltiplo propósito que estão associados à movimentação desses graneis. No caso do granel mineral, os investimentos

observados foram basicamente concentrados na ampliação do TUP Ponta da Madeira, responsável por 94% dos valores investidos em terminais portuários com tal perfil.

Outro perfil que se destacou foi o de instalações portuárias dedicadas ao atendimento da cadeia de exploração *offshore* de petróleo, que recebe embarcações típicas para realizarem a movimentação de cargas de projeto, equipamentos e demais recursos necessários ao adequado funcionamento das plataformas de exploração de petróleo.

Observando os dados de ampliação de terminais autorizados, porém distinguindo aqueles com características de verticalização daqueles que não possuem tal característica, nota-se que ocorreram investimentos de cerca de R\$2,1 bilhões em ampliação de terminais não verticalizados (36% do total de investimentos em ampliações de terminais), ou seja, que visam atender demandas gerais de movimentação de cargas, e R\$3,8 bilhões em terminais verticalizados (64%). Cabe ressaltar que o TUP Ponta da Madeira foi responsável por 84% desse total de investimentos em ampliações de terminais verticalizados. A Tabela 1 apresenta listagem de todas as instalações portuárias não verticalizadas que receberam investimentos para ampliação.

Tabela 1 - Instalações portuárias autorizadas não verticalizadas que receberam investimentos para ampliação, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(continua)

Terminal	Tipo de instalação	UF	Período de ampliação	Investimento realizado (R\$)	Perfil de carga
DP World Santos	TUP	SP	2018-2020	819.770.000	Múltiplo propósito
Terminal TPET - Açú	TUP	RJ	2015-2016	527.651.451	Granel Líquido (combustível)
Porto Itapoá	TUP	SC	2016-2021	374.400.000	Contêiner
Porto Chibatão	TUP	AM	2014-2016	211.729.870	Múltiplo propósito
Terminal Cotegipe	TUP	BA	2016-2021	82.496.758	Granel sólido (agrícola)
Super Terminais	TUP	AM	2016-2017	75.010.449	Contêiner
Barra do Rio	TUP	SC	2017	8.480.280	Múltiplo propósito
Porto Sudeste	TUP	RJ	2021	8.021.477	Múltiplo propósito
Bertolini - Santarém	TUP	PA	2018-2019	4.764.874	Múltiplo propósito

Tabela 2 - Instalações portuárias autorizadas não verticalizadas que receberam investimentos para ampliação, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(conclusão)

<b>Terminal</b>	<b>Tipo de instalação</b>	<b>UF</b>	<b>Período de ampliação</b>	<b>Investimento realizado (R\$)</b>	<b>Perfil de carga</b>
Teparti	TUP	SC	2020	2.342.200	Múltiplo propósito
Terminal TMULT - Açú	TUP	RJ	2014-2018	2.080.475	Múltiplo propósito
Moss	TUP	AM	2019	387.908	Múltiplo propósito

Fonte: Elaboração própria.

A análise dos investimentos em ampliações de terminais não verticalizados se faz importante pois demonstra investimentos em terminais que podem ter ocorrido em decorrência da alteração regulatória do setor realizada pela Lei nº 12.815, qual seja, retirada da limitação quanto à movimentação de cargas de terceiros por instalações autorizadas. Os terminais ampliados eram instalações já existentes que, ou (i) movimentavam de forma prioritária cargas próprias e se expandiram para buscar o mercado potencial de cargas antes caracterizadas como de terceiros, ou (ii) já movimentavam de forma prioritária cargas de terceiros, talvez até mesmo em desacordo com as limitações legais antes vigentes, passando então a ter maior segurança jurídica para realizarem investimentos de ampliação da capacidade.

O TUP DP World Santos movimenta diferentes perfis de carga e fica localizado às margens do canal do Porto de Santos, via aquaviária natural cuja gestão do acesso aquaviário fica a cargo da Autoridade Portuária do Porto Organizado de Santos. Além do porto público, tal região da baía de Santos também abriga alguns terminais privados, sendo considerado o maior complexo portuário da América Latina. Importante salientar que a implantação do terminal nas proximidades do Porto de Santos teve por facilitador, além do acesso aquaviário já existente, as facilidades de acesso terrestre e logísticas do entorno do complexo portuário santista.

Já o TUP Terminal de Petróleo TPET - Açú, autorizado à gestora do Porto do Açú, apesar de estar localizado no Terminal 1 do referido porto, foi construído na esteira da expansão em que foi construído o Terminal 2. Recebeu o segundo maior investimento dentre os terminais autorizados não verticalizados que foram ampliados. Na ampliação em questão, foram construídos 3 berços de atracação no Terminal 1 do Porto do Açú, compartilhando com o terminal de minério, primeiro TUP a se instalar

no porto em questão, a ponte de acesso aos berços e o molhe de proteção. No TPET, as embarcações realizam embarque *ship to ship* de combustível, ou seja, bombeamento de um navio, geralmente de menor dimensão, atracado a contrabordo, para outro navio, que realizará o transporte da carga em rito de exportação.

O TUP Porto Itapoá Terminais Portuários, dedicado à movimentação de contêineres, localiza-se no litoral norte de Santa Catarina, na baía da Babitonga, local de águas naturalmente profundas e abrigadas, região onde se localizam outros TUPs, além do Porto Organizado de São Francisco do Sul. Em 2022, foi o 2º terminal autorizado de maior movimentação de contêineres de toda a região Sul e, se também forem considerados os terminais localizados nos portos públicos, foi o 3º maior movimentador de contêineres da região.

Os dois principais terminais de movimentação de contêineres da região Norte do país também se destacaram em investimentos realizados, os TUPs Chibatão e Super Terminais, ambos localizados em Manaus/AM, às margens do Rio Negro. O TUP Porto Chibatão foi, em 2021, responsável por 82% da movimentação bruta de contêineres da região, enquanto o TUP Super Terminais movimentou 17%, sendo considerado nessa conta tanto terminais autorizados quanto portos públicos.

Por fim, dentre os terminais que não possuem característica de verticalização e que receberam investimentos para ampliação, tem-se o TUP Cotegipe, localizado no canal de mesmo nome, baía de Aratu, município de Salvador/BA. Em 2022, o TUP em questão foi o principal porto de movimentação de granel sólido da Bahia (62% do total).

Os investimentos em ampliação de terminais autorizados, porém que possuem como característica serem verticalizados, também foram de R\$3,7 bilhões, sendo demonstrada na Tabela 2 a listagem de todas as ampliações de terminais ocorridas no período.



Tabela 3 - Instalações portuárias autorizadas verticalizadas que receberam investimentos para ampliação, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

Terminal	Tipo de instalação	UF	Período de ampliação	Investimento realizado (R\$)	Perfil de carga
Terminal de Ponta da Madeira	TUP	MA	2014-2021	3.156.136.668	Granel mineral (minério de ferro)
ATEM Manaus	TUP	AM	2017-2018	302.874.314	Granel líquido (combustível)
CMPC Guaíba	TUP	RS	2014-2017	256.428.702	Carga geral (celulose)
Terminal Graneleiro Hermasa	TUP	AM	2014-2019	44.446.797	Granel sólido (agrícola)
UTC Engenharia	TUP	RJ	2017-2018	3.392.729	Apoio offshore
Ocrim	TUP	AM	2021	2.907.602	Granel sólido (agrícola)
Terminal Ponta de Ubu	TUP	ES	2019-2021	1.326.119	Granel mineral (minério de ferro)

Fonte: Elaboração própria.

É expressiva a magnitude da expansão realizada pela Vale S.A. no TUP Ponta da Madeira, projeto que vem sendo executado pela empresa desde pelo menos 2013 e que culminou com o atual status de principal porto de movimentação de cargas em tonelagem do país. Se desconsiderada tal expansão, as demais do grupo aqui analisado totalizam R\$611 milhões, concentrados praticamente em 3 terminais portuários. Ressalta-se que essa característica de terminal portuário, que realiza de forma prioritária movimentação de cargas próprias da autorizada, já era permitida pelo marco regulatório anterior, então possivelmente as ampliações vinham se dando ao longo do tempo, antes da mudança para o novo marco legal.

Os principais investimentos ocorreram nos TUPs (i) ATEM Manaus, explorado por uma distribuidora de combustíveis, (ii) CMPC Guaíba, ampliado para atender o aumento da produção de celulose nas fábricas da autorizada e, conseqüentemente, comercialização dessa mercadoria, e (iii) Terminal Graneleiro Hermasa, instalação portuária que integra uma das empresas do grupo empresarial Amaggi, importante produtor de granéis vegetais nas regiões Centro-Oeste e Norte.

Analisando agora as novas instalações portuárias autorizadas após a publicação do marco regulatório objeto do presente estudo, verifica-se que, dos R\$5,3 bilhões investidos, R\$2,6 bilhões (49%) foram direcionados à construção de terminais

não verticalizados, contribuindo para a ampliação da oferta de serviços portuários a qualquer interessado em movimentar sua carga, e R\$2,7 bilhões (51%) para que novos terminais verticalizados fossem adicionados ao sistema portuário nacional. Segue na Tabela 3 listagem de todas as novas instalações não verticalizadas, construídas ou ainda em construção, nas quais foram investidos em cada terminal pelo menos R\$10 milhões.

Tabela 4 - Novas instalações portuárias autorizadas não verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(continua)

<b>Terminal</b>	<b>Tipo de instalação</b>	<b>UF</b>	<b>Período de construção</b>	<b>Investimento realizado (R\$)</b>	<b>Perfil de carga</b>
Terminal Vila do Conde	TUP	PA	2014-2017	977.726.400	Granel sólido (agrícola)
Brasil Logística Offshore	TUP	RJ	2016-2021	475.094.843	Apoio offshore
Hidrovias do Brasil Miritituba	ETC	PA	2014-2016	344.841.357	Granel sólido (agrícola)
Terminal Novo Remanso	TUP	AM	2018-2021	189.335.213	Múltiplo propósito
Porto Central Complexo Industrial e Portuário	TUP	ES	2017-2021	102.000.000	Múltiplo propósito
Terminal de Combustíveis Marítimos TECMA - Açú	TUP	RJ	2015-2018	81.962.655	Granel líquido (combustível)
Ciagram Portos e Navegação da Amazônia	ETC	AM	2017-2019	67.945.582	Granel sólido (agrícola)
Estação Cianport Miritituba	ETC	PA	2014-2018	66.509.791	Granel sólido (agrícola)
J. F. de Oliveira Humaitá	TUP	AM	2017	53.845.125	Múltiplo propósito
Terminal Industrial Imetame	TUP	ES	2015-2021	43.426.269	Múltiplo propósito
Estação Cujubinzinho	ETC	RO	2014-2015	42.974.880	Múltiplo propósito
Administração de Bens de Infraestrutura - ABI	TUP	PA	2021	32.603.741	Granel líquido (combustível)
Intermoor - Base de Apoio Marítimo	TUP	RJ	2014	29.732.196	Apoio offshore
Porto Praia Norte	ETC	TO	2014	24.864.040	Carga Geral
Administradora de Bens de Infraestrutura - ABI	TUP	RO	2019-2020	24.389.207	Granel líquido (combustível)

Tabela 5 - Novas instalações portuárias autorizadas não verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(conclusão)

Terminal	Tipo de instalação	UF	Período de construção	Investimento realizado (R\$)	Perfil de carga
ABI Miritituba	TUP	PA	2019-2020	21.079.800	Granel líquido (combustível)

Fonte: Elaboração própria

Interessante pontuar que no Porto do Açu (RJ) foram construídas 3 instalações portuárias com o perfil de não verticalização, os TUPs Brasil Logística Offshore e Intermoor, ambos construídos para dar suporte à exploração *offshore* de petróleo, e o TUP Terminal de Combustíveis Marítimos do Açu - TECMA, terminal por onde combustíveis marítimos são movimentados visando, dentre outros mercados, o abastecimento de embarcações que dão suporte à exploração de petróleo no mar.

A região Norte recebeu três instalações dentre aquelas com maiores investimentos da segmentação aqui em análise, o TUP Vila do Conde (PA), a ETC Hidrovias do Brasil Miritituba (PA) e o TUP Terminal Portuário Novo Remanso (AM), este ainda em construção. As duas primeiras têm por objetivo movimentar cargas afetas ao setor agrícola, granéis vegetais e fertilizantes, aproveitando-se da oportunidade advinda com o novo marco regulatório de retirada da limitação de movimentação de cargas de terceiros por terminais autorizados e, assim, oferecer serviços para escoamento de granéis agrícolas pela saída logística do arco norte. Já o TUP Novo Remanso prevê movimentação, além de graneis da cadeia da produção agrícola, granéis minerais, combustíveis e carga geral.

Nota-se que estão localizados na região Norte do Brasil significativos investimentos individualizados em novas instalações autorizadas sem característica de verticalização, ou seja, que visam atender o mercado geral de transporte de cargas, papel que antes do novo marco regulatório, pelo menos em tese, somente poderia ser realizado pelos portos públicos. Do total dessas novas instalações não verticalizadas, 72% dos investimentos foram realizados na região Norte.

O TUP Vila do Conde foi construído nas proximidades do Porto Organizado de Vila do Conde (PA), tendo o terminal se tornado um dos maiores em movimentação de granéis agrícolas no Pará, especialmente milho e soja, e obtido em 2022

movimentação semelhante à realizada pelo Porto Organizado de Santarém (PA). Ocorre que o TUP Vila do Conde se localiza a cerca de 700 km do referido porto público e, considerando a complexidade das vias interiores navegáveis da região, possivelmente cada um dos referidos terminais portuários integram rotas logísticas distintas.

Faz-se importante pontuar que os dois terminais previstos para serem construídos no ES, Terminal Industrial Imetame e Porto Central Complexo Industrial e Portuário, autorizados, respectivamente, em 2015 e 2017, apesar de já terem recebido investimentos de R\$43 e R\$102 milhões, respectivamente, ainda estão em fase inicial de construção, não tendo contribuído ainda de forma efetiva para a ampliação da capacidade de movimentação portuária nacional.

Na Tabela 4 segue listagem de todas as novas instalações verticalizadas, construídas ou ainda em construção, nas quais foram investidos em cada terminal pelo menos R\$10 milhões.

Tabela 6 - Novas instalações portuárias autorizadas verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(continua)

<b>Terminal</b>	<b>Tipo de instalação</b>	<b>UF</b>	<b>Período de construção</b>	<b>Investimento realizado (R\$)</b>	<b>Perfil de carga</b>
Flexibrás Açú	TUP	RJ	2013-2015	1.010.037.600	Apoio offshore
Terminal de Regaseificação do Açú	TUP	RJ	2019-2021	367.644.617	Granel líquido (gás natural)
Base Logística de Dutos	TUP	SP	2013-2015	321.375.600	Apoio offshore
Cargill Agrícola S.A. - Miritituba	ETC	PA	2015-2021	236.070.078	Granel sólido (agrícola)
Terminal Bamin	TUP	BA	2014-2021	199.300.000	Granel sólido (minério de ferro)
Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo	TUP	RO	2014-2015	176.580.000	Granel sólido (agrícola)
Terfron Itaituba	ETC	PA	2013-2014	97.725.000	Granel sólido (agrícola)
Terminal Nov Flexibles	TUP	RJ	2014	89.680.278	Apoio offshore
Itahum Export	TUP	MS	2020-2021	53.217.441	Granel sólido (agrícola)
Porto Eldorado	TUP	MS	2016-2018	45.483.000	Carga geral (celulose)

Tabela 7 - Novas instalações portuárias autorizadas verticalizadas construídas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(conclusão)

Terminal	Tipo de instalação	UF	Período de construção	Investimento realizado (R\$)	Perfil de carga
Terminal CCPN	TUP	RJ	2016	37.915.500	Apoio offshore
Porto de Itaituba da Caramuru Alimentos	ETC	PA	2018-2019	23.040.876	Granel sólido (agrícola)
ATEM Miritituba	TUP	PA	2018	23.039.624	Granel líquido (combustível)
Terminal UNI-Z	ETC	PA	2021	7.600.000	Granel sólido (agrícola)
Metasa SA Indústria Metalúrgica	TUP	RS	2016	1.099.550	Carga geral (siderúrgicos)

Fonte: Elaboração própria

O principal terminal verticalizado construído no período objeto do estudo foi autorizado à Flexibrás, empresa de fabricação de dutos para uso na exploração *offshore* de petróleo. O terminal foi construído no Terminal 2 do Porto do Açú, onde acabou se concentrando novos terminais para atendimento a essa cadeia do petróleo, como o Terminal Nov Flexíveis e o Terminal CCPN, cujas autorizatárias produzem as cargas a serem movimentadas pelas instalações a elas autorizadas, além dos terminais não verticalizados já citados anteriormente, Brasil Logística Offshore e Intermoor.

Ressalta-se que, apesar do elevado valor investido no terminal da Flexibrás, trata-se de um terminal-indústria, tendo sido 75% do valor constante da tabela investido na construção da fábrica da empresa, localizada na área portuária, ou seja, para a construção do cais e da plataforma de embarque das cargas foram então investidos cerca de R\$252 milhões.

Já o Terminal de Regaseificação do Açú, localizado no porto supracitado, foi construído por uma empresa do ramo de energia, tendo por finalidade a importação, regaseificação de gás natural e comercialização tanto na forma de gás quanto de energia elétrica, processamento esse cujo projeto previa ser realizado em usinas de termelétricas do grupo empresarial.

O TUP Base Logística de Dutos, localizado logo na entrada do canal marítimo do Porto de Santos, também foi construído para atendimento à cadeia do petróleo,

tendo recebido um dos maiores investimentos do grupo das novas instalações verticalizadas.

Na região Norte concentrou-se a construção de novos terminais portuários verticalizados para movimentação de granéis sólidos vinculados à cadeia agrícola, como grãos e fertilizantes, tendo-se por destaque a ETC Cargill Miritituba (PA), autorizado à multinacional de produção de alimentos, o TUP Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo (RO), autorizado ao grupo empresarial Amaggi, já citado anteriormente, e a ETC Terfron Itaituba (PA), autorizada à Rio Turia Serviços Logísticos, empresa do grupo Bunge Brasil S.A.

Na sequência, segue listagem dos vinte maiores investimentos pactuados pelo Poder Concedente com autorizados até setembro/2021, tanto para construção de novos terminais quanto para ampliações.

Tabela 8 - Vinte maiores investimentos pactuados com o Poder Concedente, em instalações portuárias autorizadas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(continua)

Terminal	UF	Ano do contrato	Investimento previsto (R\$)	Investimento executado (R\$)	Perfil de carga	TLO
Porto Central Complexo Industrial e Portuário	ES	2017	9.150.103.350	102.000.000	Múltiplo propósito	Não
Porto do Açú - Terminal 2	RJ	2014	7.532.118.889	7.532.118.889	Múltiplo propósito	Sim
Terminal Portuário de Alcântara	MA	2018	7.231.797.000	0	Múltiplo propósito	Não
Novo Porto Terminais Multicargas	PR	2018	5.539.681.074	0	Múltiplo propósito	Não
Terminal Portuário Brites	SP	2015	4.451.070.739	0	Granel sólido mineral	Não
Terminal de Ponta da Madeira	MA	2014	4.448.216.892	3.156.136.668	Granel sólido mineral	Sim
Centro Portuário de São Mateus (CPSM)	ES	2020	3.698.264.745	0	Múltiplo propósito	Não
Terminal Graneleiro da Babitonga (TGB)	SC	2017	2.956.707.820	670.000	Granel agrícola	Não
Porto Norte Capixaba	ES	2014	2.931.750.000	0	Granel sólido mineral	Renúncia
Terminal Bamin	BA	2014	1.759.050.000	199.300.000	Granel sólido mineral	Não

Tabela 9 - Vinte maiores investimentos pactuados com o Poder Concedente, em instalações portuárias autorizadas, Brasil, 2013 a 2021, R\$ constantes de 2021

(conclusão)

Terminal	UF	Ano do contrato	Investimento previsto (R\$)	Investimento executado (R\$)	Perfil de carga	TLO
Terminais Ponta Negra	RJ	2018	1.686.247.606	0	Múltiplo propósito	Não
Porto Portal do Paraná	PR	2014	1.545.857.049	0	Carga Geral	Não
Terminal Portuário de São Luis	MA	2016	1.286.308.065	0	Múltiplo propósito	Não
Flexibrás Açú	RJ	2013	1.223.794.000	1.010.037.600	Apoio offshore	Sim
Terminal Industrial Imetame	ES	2015	1.116.730.286	43.426.269	Múltiplo propósito	Não
Terminal Vila do Conde	PA	2014	1.078.659.991	977.726.400	Granel sólido agrícola	Sim
DP World Santos	SP	2018	1.061.270.000	819.770.000	Múltiplo propósito	Sim
Terminal Portuário Novo Remanso	AM	2018	1.030.330.038	189.335.213	Múltiplo propósito	Não
Brasil Logística Offshore	RJ	2016	1.005.684.845	475.094.843	Apoio offshore	Sim
Terminal TGSC	SC	2014	819.020.398	0	Granel agrícola	Não

Fonte: Elaboração própria

Observa-se que praticamente todos os vinte maiores projetos previstos nas autorizações concedidas pelo Poder Concedente a partir de 2013, salvo o Terminal TGSC (SC), superam R\$1 bilhão de investimentos previstos para construção de novos terminais ou ampliação de instalações já existentes, lembrando que são valores atualizados à data base setembro/2021. Ocorre que existe uma diferença notável entre os investimentos assumidos frente ao efetivo desembolso e, conseqüentemente, ampliação da capacidade portuária instalada.

Importante esclarecer que o investimento assumido por uma autorizatária perante o Poder Concedente é apenas um indicador referencial de construção ou ampliação de um terminal portuário, já que, no decorrer das contratações e execução das obras, o autorizatário pode realizar a execução física pactuada do projeto porém com custos inferiores, ou superiores, ao previsto inicialmente, sendo frequente a diferença entre o que se prevê em um projeto conceitual e o que se consegue realizar ao longo das obras.

Da listagem acima, verifica-se que aqueles terminais portuários que se destacaram em investimentos realizados, tendo sido efetivamente construídos ou ampliados, já foram citados ao longo do texto, quais sejam, as ampliações dos TUPs Porto do Açú - Terminal 2 (RJ), Terminal de Ponta da Madeira (MA) e DP World Santos (SP), bem como as construções dos novos TUPs Flexibrás Açú (RJ) e Brasil Logística Offshore (RJ), ambos instalados no Terminal 2 do Porto do Açú, e o Terminal Vila do Conde (PA).

O TUP autorizado à Porto Central (ES) é o projeto autorizado de maior previsão de investimento, cerca de R\$9 bilhões. Previsto para se localizar no sul do Espírito Santo, cerca de 150 km ao sul do Porto de Vitória e à mesma distância ao norte do complexo portuário do Açú, se tornaria uma nova região de referência para serviços portuários. O porto está projetado à semelhança do Terminal 2 do TUP Porto do Açú, com molhes externos de proteção para o acesso aquaviário e canal artificial de navegação que abrigará em suas margens terminais portuários a se instalarem no TUP Porto Central, estando previsto terminais de diferentes perfis de cargas. Ocorre que, apesar de ter sido autorizado desde 2017, passados quatro anos o terminal ainda não obteve o devido licenciamento ambiental para construção.

Também a se localizar no ES, no entanto na região norte do estado, o Terminal Industrial Imetame também está projetado para ser um porto construído em águas não abrigadas naturalmente, estando prevista a construção de quebra-mares, aterro, dragagem e seis berços de atracação para movimentação de diferentes perfis de carga, a serem recepcionadas e armazenadas na parte terrestre do TUP. Até a data de corte da pesquisa, o terminal ainda encontrava-se em fase inicial de construção de sua infraestrutura de proteção e acesso marítimo.

Previsto para se localizar na baía de São Marcos (MA), em frente ao Porto Organizado do Itaqui e ao TUP Ponta da Madeira, o TUP Terminal Portuário de Alcântara está planejado para movimentar diferentes perfis de carga, tais como minério de ferro, além granéis agrícolas e contêineres. Apesar de ter sido autorizado em 2018, a autorizada não realizou qualquer investimento nos três primeiros anos de vigência do contrato, considerando que o corte do presente estudo foi setembro/2021. Na mesma região tem-se também o TUP Terminal Portuário de São Luís, de múltiplo



propósito e que, apesar de autorizado em 2016, não foi dado início às obras para sua construção.

O TUP Novo Porto Terminais Multicargas e Logística está projetado para ser construído nas proximidades do Porto Organizado de Paranaguá (PR), às margens da baía de Paranaguá, estando prevista a movimentação de granéis sólidos e líquidos, bem como contêineres. Também autorizado em 2018 pelo Poder Concedente, ainda não foi iniciada a construção do terminal portuário, estando o início das obras sob embargo judicial. Também autorizado para se localizar na baía de Paranaguá, o TUP Porto Portal do Paraná Importação e Exportação, que pretende movimentar contêineres, até o momento de corte temporal da presente pesquisa não tinha recebido investimento para sua instalação, apesar de ter sido autorizado desde 2014.

Projetado inicialmente para movimentar minério de ferro, o Terminal Portuário Brites (SP) foi autorizado a se instalar no município de Santos, tendo por acesso aquaviário o canal marítimo do Porto de Santos. Em 2021, foi celebrado com o Poder Concedente aditivo ao contrato de adesão ampliando o perfil de cargas a serem movimentadas pelo terminal, incluindo outros tipos de granel sólido bem como granel líquido e carga geral. No entanto, apesar de ter sido autorizado desde 2015, ainda não foi iniciada a construção do terminal.

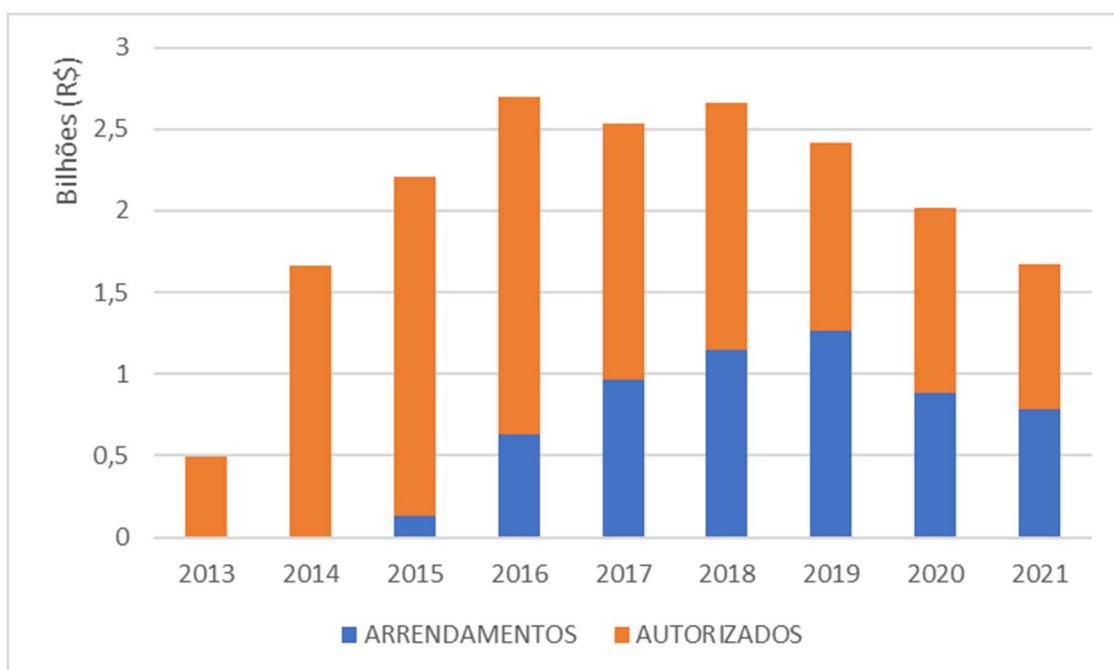
A ser construído às margens da baía da Babitonga, região onde se localiza o Porto Organizado de São Francisco do Sul (SC), o Terminal Graneleiro da Babitonga terá o mesmo acesso aquaviário do referido porto e prevê a movimentação de grãos tais como soja e milho. Autorizado em 2017, a autorizatária justificou a ainda incipiente aplicação dos recursos para construção do terminal ao processo de estruturação do financiamento do projeto.

Autorizado pelo Poder Concedente ainda em 2014, o TUP Bamin (BA), autorizado à mineradora Bahia Mineração S.A. para ser instalado no sul da Bahia, notadamente um terminal verticalizado da empresa em questão, realizou intervenções secundárias na área, estando aparentemente pendente de resolução questões jurídicas de posse de parte do terreno onde se localizará o terminal.

Projetado à semelhança do Terminal 2 do Porto do Açu, a autorizatária do TUP Terminais Ponta Negra, previsto para se localizar em Maricá (RJ), região metropolitana do município do Rio de Janeiro (RJ), projeta a construção de infraestrutura de acesso aquaviário e terrestre ao terminal, a ser utilizada para acesso aos TUPs que vierem a ser construídos em sua margem, conforme acordos que forem sendo firmados pela autorizada com as interessadas. Ou seja, a previsão é que seja um complexo portuário, estando previsto inicialmente o atendimento às necessidades logísticas da cadeia de exploração do petróleo no mar. A autorizatária previu inicialmente ser basicamente uma gestora, que manterá as estruturas de acesso aos terminais, em uma função que se assemelha à de uma Autoridade Portuária de um porto público. Autorizado em 2018, o TUP ainda não recebeu qualquer investimento.

Para se ter uma visão da totalidade dos investimentos privados realizados no setor portuário no período em questão, foram também levantados os dados dos investimentos realizados nos terminais portuários arrendados nos portos públicos, conforme demonstrado na Figura 8.

Figura 8 - Investimentos totais realizados em instalações portuárias autorizadas e arrendadas, referente ao período de 2013 a 2021, R\$ bilhões constantes de 2021



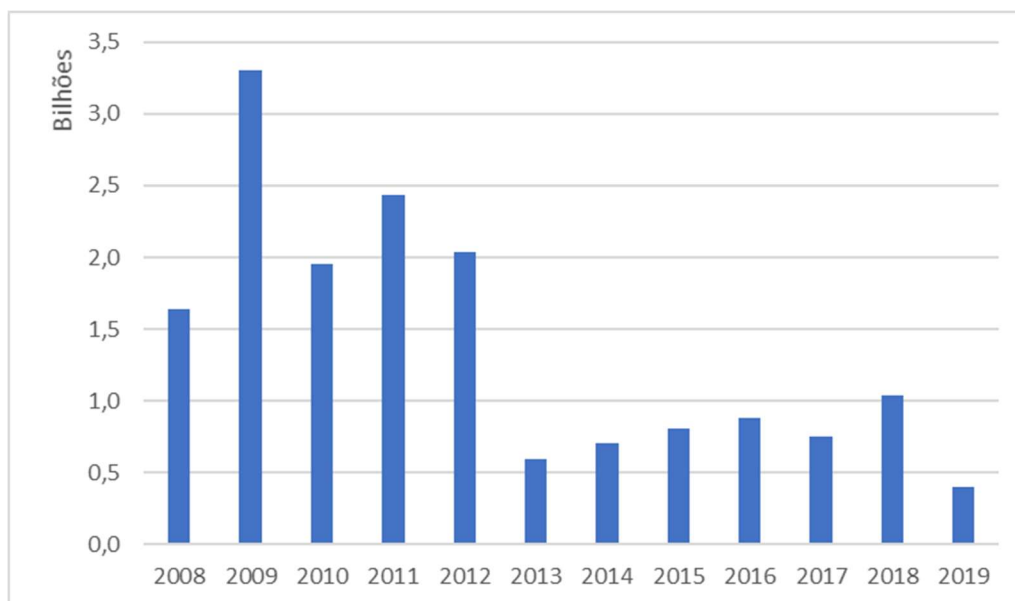
Fonte: Elaboração própria

Nota-se que os investimentos nas áreas arrendadas só se iniciaram a partir de 2015, em decorrência do certo atraso para a realização dos certames licitatórios pelo poder público logo após o novo marco regulatório portuário, já que essa atribuição passou das autoridades portuárias para a Antaq, conforme demanda que advém do Poder Concedente. Esse período de 2013 e 2014 possivelmente foi necessário para o levantamento das áreas disponíveis para arrendamento, considerando todos os portos organizados existentes, bem como realização dos estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do objeto de cada área a ser arrendada, exigido pela legislação vigente. Os primeiros contratos de arrendamento com previsão de novos investimentos celebrados após o novo marco regulatório somente ocorreram em 2015.

Analisando a Figura 9, verifica-se uma tendência de estabilização dos investimentos em áreas arrendadas entre 2018 e 2021, flutuando em torno de R\$1 bilhão anualmente. Ao se verificar o somatório dos investimentos privados no setor portuário, nota-se que o auge se deu entre os anos 2016-2018, quando ficou na casa dos R\$2,5 bilhões anuais, tendendo para a casa dos R\$2 bilhões nos anos 2020 e 2021, lembrando que foram levantados dados referentes a 2021 somente até o mês de setembro. Salienta-se que essa queda observada pode ter se dado em decorrência do período da pandemia Covid-19, quando diversas atividades econômicas foram paralisadas, bem como a carência observada de insumos da construção civil em tal período.

Os investimentos públicos federais realizados notadamente nos portos organizados e melhorias da navegabilidade de vias interiores no período de 2008 a 2019 foram incluídos na Figura 9.

Figura 9 - Investimentos públicos federais totais realizados nos portos públicos, Brasil, 2008 a 2019. R\$ bilhões constantes de 2021



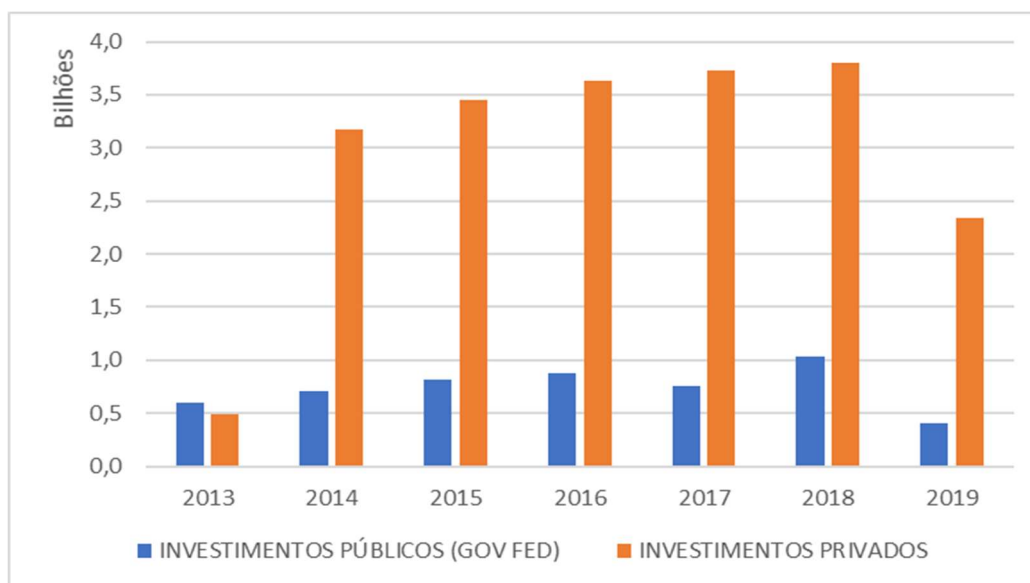
Fonte: Elaboração própria.

É notória a mudança da política pública do governo federal para o setor portuário após a publicação do novo marco regulatório, tendo o governo reduzido substancialmente os investimentos nos portos públicos desde então. Observa-se que, no biênio 2015-2016, a economia brasileira vivenciou uma de suas maiores crises, fragilizando as contas públicas. Enquanto no período de 2009 a 2012 os investimentos anuais oscilaram entre R\$1,7 bilhão e R\$2,3 bilhões, no período de 2013 a 2019 esses valores oscilaram de R\$380 milhões a R\$978 milhões. Cumpre lembrar que os investimentos realizados no primeiro período ocorreram no âmbito dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), que tinham como objetivo, dentre outros, aumentar o investimento público em setores de infraestrutura que se viam descapitalizados e sucateados.

Os investimentos públicos federais nos portos organizados ao longo do período acima analisado se deram, em regra, para (i) construção de novos berços de atracação, (ii) melhorias tanto em berços existentes quanto em áreas de armazenagem, (iii) ampliação de infraestrutura de proteção aquaviária, (iv) obras de dragagem e adequação da navegabilidade nos portos públicos e (v) melhorias na navegabilidade de vias interiores navegáveis.

Ao se comparar os investimentos realizados pelo governo federal frente àqueles executados por agentes privados no setor portuário, verifica-se que, no período de 2013 a 2019, cerca de 20% foram públicos e 80% advindos de agentes privados.

Figura 10 - Investimentos públicos federais realizados nos portos públicos e investimentos privados no setor portuário, Brasil, 2013 a 2019, R\$ bilhões constantes de 2021



Fonte: Elaboração própria

## 7 DISCUSSÃO

O marco regulatório desenhado pela Lei nº 12.815 instituiu uma modelagem mista de exploração portuária no país. A oferta de serviços portuários de forma irrestrita por qualquer operador de terminal portuário, antes possível apenas nos terminais integrantes de portos públicos, explorados sob o modelo *landlord port*, passou a ser possível também nos portos privados, em um modelo que se aproxima do que o World Bank (2007) denomina de *fully privatized port*, sendo o agente privado responsável por construir toda a estrutura física do porto bem como explorá-lo.

A política pública adotada para o setor de infraestrutura em questão a partir de 2013 foi de abertura do mercado portuário aos agentes privados interessados em

construir e explorar instalações portuárias pela costa brasileira e vias interiores navegáveis. Ficaram de lado eventuais questões de planejamento estratégico do setor, tais como definições de regiões prioritárias para se construir um determinado complexo portuário, cabendo aqui considerar que o planejamento do local de instalação de um porto afeta decisões públicas quanto a investimentos em acessos terrestres, tanto rodoviários quanto ferroviários.

Em contrapartida a esse menor controle do planejamento setorial, o estado brasileiro apostou em decisões da iniciativa privada tais como a localização e perfil de cargas a serem movimentadas pelos terminais autorizados, visando assim destravar o histórico déficit de investimentos no setor. A tendência é que as falhas de governo presentes quando da realização integral do planejamento portuário pelo poder público, que Baird (2004) e Everett (2005) aduzem serem geradoras de ineficiência, tenham sido amenizadas com o novo marco regulatório, já que a iniciativa privada passou também a ter parcela decisória sobre os novos empreendimentos.

Os elevados custos para um agente privado construir e adentrar no mercado de exploração de um porto, conhecidos como custos de entrada, muitos destes caracterizados como irrecuperáveis, ou seja, sem usos alternativos, é uma das condições que coloca a atividade portuária como um monopólio natural; em tese, os agentes privados teriam pouco interesse em ofertar tais serviços. Como foi visto na revisão de literatura, em regra, recomenda-se que mercados caracterizados como monopólios naturais sejam explorados pelo Estado, mediante investimentos públicos diretos ou por intermédio de empresas estatais ou, em caso de oferta por agentes privados, que seja implementada regulação sobre a estrutura do mercado.

Essa regulação sobre a estrutura de um dado mercado pode se dar com o estabelecimento de restrições à entrada de ofertantes, tendo-se então uma forma de competição conhecida como “pelo mercado”, na qual o direito de explorar um dado mercado é possibilitado ao proponente mais bem alinhado ao interesse público. No caso portuário, tem-se como exemplo desse tipo de competição os arrendamentos em portos públicos, nos quais o direito de explorar determinado terminal portuário é pactuado com o vencedor da concorrência pública. O vencedor realiza investimentos no terminal tendo-se a expectativa que o poder público não concederá no mesmo porto, a outro interessado, o direito de explorar terminal com perfil de carga

semelhante, salvo se a demanda esperada for suficiente para justificar economicamente a existência de dois terminais com as mesmas características.

Acontece que, a partir da Lei nº 12.815, pode-se dizer que a oferta de instalações portuárias e, conseqüentemente, serviços de movimentação de cargas advindas ou destinadas ao transporte por embarcações, passou a se dar também sob a forma de competição “no mercado”, situação na qual o estado não interfere no número de ofertantes, deixando com os agentes privados a decisão de entrar ou não nesse mercado de exploração portuária. No entanto, é importante lembrar que o poder público ainda se faz presente e consegue de certa forma interferir na estrutura portuária por intermédio dos portos organizados, que podem ter áreas arrendadas a agentes privados e realizar expansões para ampliação da capacidade instalada, além da possibilidade de serem construídos novos portos públicos. Além disso, o setor portuário é dotado de uma agência reguladora específica, a Antaq, já citada na revisão de literatura, que fica com a atribuição de acompanhar as questões concorrenciais envolvidas, bem como estabelecer regras de funcionamento do mercado de exploração portuária, mediante a regulação de condutas.

Os resultados obtidos na presente pesquisa demonstram que foram significativos os investimentos em terminais autorizados ao longo do período objeto do estudo. Observou-se que os investimentos em ampliação de terminais previamente existentes corresponderam a 72% do total investido em instalações autorizadas. Comparada com a ampliação de uma instalação já existente, a construção de uma nova instalação portuária supostamente carrega um risco maior ao investidor, decorrente das dificuldades que envolvem uma atividade com características de monopólio natural tais como os elevados custos afundados, notadamente para a realização das obras do acesso aquaviário, e o longo período de amortização dos investimentos, frente à imprevisibilidade de demanda, ou seja, importantes barreiras de entrada.

Esses riscos podem estar atenuados quando da ampliação de uma instalação, pois, em regra, já se tem construída a infraestrutura de acesso aquaviário, bem como se tem um mercado consolidado de movimentação de cargas próprias da empresa autorizada, sendo a ampliação apenas uma forma de aumentar a capacidade de movimentação de suas próprias cargas, decorrente de questões mercadológicas, ou

de aproveitar a possibilidade trazida com o novo marco regulatório e diversificar as atividades desenvolvidas pela empresa no terminal portuário. Ou seja, o terminal passaria a não ser somente um elo de verticalização de sua cadeia de comercialização, mas também um fornecedor de serviços portuários aos demais interessados. Acontece que, em regra, não foram verificadas no comportamento dos agentes do mercado ampliações de terminais portuários originalmente verticalizados e que tenham tido como objetivo da expansão de sua infraestrutura essa diversificação de atividades.

Apesar da parcela correspondente ao investido em ampliações de terminais portuários (72%) frente à construção de novos terminais (28%), ao se analisar individualmente os projetos de ampliação executados, percebe-se que cerca de 80% dos investimentos ocorreram apenas em dois TUPs: para a construção do Terminal 2 do Porto do Açú que, como abordado na seção anterior, do ponto de vista econômico pode ser considerado um novo porto; e as obras de ampliação do Terminal Ponta da Madeira, caso paradigmático de terminal verticalizado, explorado pela Vale S.A.

Dos 20% restante dos investimentos em ampliações de terminais já existentes, foram verificadas ampliações de TUPs que já movimentavam cargas de terceiros de forma prioritária, aparentemente em desacordo com o marco regulatório que vigorava até a publicação da MPV 595, além de algumas pontuais ampliações de TUPs verticalizados, tendo por principal objetivo ampliar a movimentação de suas próprias cargas. Não foram verificadas então ampliações significativas para fins de alteração do propósito original do terminal portuário, ou seja, passar de um terminal construído para ser verticalizado para também ser um fornecedor de serviços portuários.

Quanto aos terminais não verticalizados que foram ampliados, interessante observar que, como já explanado, era um tipo de terminal portuário que o marco regulatório anterior não permitia, no entanto, alguns já existiam e prestavam serviços portuários em situação de concorrência com os portos organizados antes mesmo da alteração legal trazida pela Lei nº 12.815. Citado na revisão de literatura, o processo TC 015.916/2009-0 que tramitou no TCU teve por objeto analisar representação recebida em 2009 sobre possíveis irregularidades nos TUPs Porto Itapoá (SC), Portonave (SC), Embraport (SP) e Terminal Portuário Cotegipe (BA), por movimentação predominante de cargas de terceiros.



Dos terminais acima citados, os TUPs Porto Itapoá (SC), Embraport (SP), posteriormente adquirida pela empresa DP World, passando o terminal a ser denominado DP World Santos, e Terminal Portuário Cotegipe (BA) receberam significativos investimentos para ampliação. Em 2022, o TUPs Porto Itapoá (SP) e DP World (SP) foram responsáveis, cada um, por cerca de 7,6% do total de movimentação nacional de contêineres. No referido ano, o TUP DP World (SP) movimentou 15,3% do total de celulose que passou pelos portos nacionais. Já o Terminal Portuário Cotegipe (BA) embarcou 27% da soja movimentada pela via aquaviária na região Nordeste.

Além desses, salienta-se as ampliações dos TUPs Porto Chibatão (AM) e Super Terminais (AM), principais instalações de movimentação de contêineres da região Norte. Em 2022, o Porto Chibatão (AM) movimentou 73% dos contêineres da região Norte e o Super Terminais (AM) movimentou 12,4%.

É notória a importância dessas instalações portuárias privadas para o sistema portuário nacional, ampliando a oferta de serviços portuários e contribuindo com o escoamento das cargas advindas ou destinadas ao transporte aquaviário, desafogando os portos organizados. Lembra-se que esses terminais portuários já existiam, prestando serviços antes autorizados apenas aos portos públicos, tendo se aproveitado do déficit de investimentos públicos nos portos organizados, da baixa capacidade de movimentação portuária e das indefinições jurídicas frente ao marco regulatório então vigente para se estabelecerem.

Com a publicação da Lei nº 12.815, estavam em uma situação privilegiada no mercado frente àqueles interessados em construir novos portos, em decorrência da abertura para oferta comercial irrestrita de serviços portuários por terminais autorizados. A alteração legal trouxe aos proprietários desses terminais maior segurança jurídica para realizar as ampliações pretendidas e, assim, ampliar a oferta de serviços portuários.

Dessas instalações portuárias não verticalizadas que receberam os maiores investimentos para ampliação no período, DP World (SP) e Itapoá (SC) estão localizadas em regiões de águas abrigadas e nas proximidades de algum porto público, cuja Autoridade Portuária fica responsável pela manutenção e gestão do

acesso aquaviário. No caso do Terminal Portuário Cotegipe (BA), também localizado nas proximidades de um porto público, trecho do acesso aquaviário utilizado na chegada ao porto fica a cargo de uma Autoridade Portuária, ficando a autorizatária, em conjunto com outros autorizatários da região, responsável pela sinalização e manutenção do trecho não integrante do porto público. Salienta-se que, via de regra, os recursos para realização de obras de dragagem de manutenção ou aprofundamento dos acessos marítimos dos portos organizados advém dos cofres do governo federal.

Já os terminais de contêineres da região Norte situam-se em via interior navegável, portanto, não demandaram, nem para sua construção nem ampliação, obras de proteção aquaviária, geralmente necessárias quando o porto se localiza em águas marítimas não naturalmente abrigadas. Também advém dos cofres públicos os recursos para investimentos em eventuais dragagens das vias interiores navegáveis.

Quantos aos novos terminais portuários construídos após a alteração no marco regulatório, verificou-se uma quantidade considerável de novas instalações, tanto com características de não verticalização quanto de terminais verticalizados, especialmente na região Norte do país, onde se tem vias interiores navegáveis com leitos naturalmente profundos que permitem a construção de um porto sem ter que se investir elevadas quantias financeiras em derrocagem, dragagem e obras de proteção aquaviária, como quebra mares. Caso necessário, como dito anteriormente, são realizadas pelo poder público, eliminando parte considerável das barreiras de entrada no setor.

Teve destaque na região Norte o recebimento de investimentos para a construção de novos terminais especializados na movimentação de cargas do setor agrícola, tais como granel vegetal e fertilizantes, tendo sido importantes para a ampliação da capacidade de escoamento da safra agrícola brasileira produzida naquela região e no Centro-oeste do país, saída logística frente aos gargalos tanto rodoviários quanto portuários da região centro-sul. Salienta-se que, em 2022, cerca de 74% da movimentação portuária de granéis agrícolas realizados na região Norte se deram em terminais autorizados, frente apenas 26% em portos organizados.

Outra situação observada foi a concentração de construção de novos terminais portuários no Terminal 2 do Porto do Açu, porto marítimo localizado em área não naturalmente abrigada porém que teve a construção de toda a infraestrutura de proteção e acesso marítimo construída por um agente privado, que firmou contratos com empresas para ocupação das margens do canal construído, sendo então instalados TUPs que passaram a remunerar a administração do referido porto, responsável pelos dispêndios financeiros do acesso aquaviário, com valores acordados contratualmente. Dessa forma, depreende-se que a localização privilegiada do Porto do Açu, nas proximidades da principal região de exploração *offshore* de petróleo do país, mercado esse que demanda uma série de serviços portuários de apoio às atividades desenvolvidas nas plataformas, combinado com o compartilhamento da infraestrutura de proteção e acesso aquaviária construída pelo agente privado idealizador do projeto, contribuiu para a viabilização econômica do complexo de terminais portuários no Porto do Açu.

Essas duas observações quanto à concentração de investimentos em portos, na região Sudeste para atendimento ao crescente mercado de exploração *offshore* de petróleo e na região Norte para possibilitar o adequado escoamento das safras crescentes de grãos agrícolas, indicam que o setor privado respondeu com celeridade a tais demandas do mercado por infraestrutura, celeridade essa que o setor público historicamente não tem conseguido alcançar, em decorrência tanto de questões burocráticas quanto políticas. No caso do Porto do Açu, houve a construção e consolidação de um novo complexo portuário. Já na região Norte, o que foi visto foi uma distribuição menos concentrada de novas instalações portuárias pelo território, possivelmente seguindo a demanda dos proprietários das cargas a serem movimentadas.

Depreende-se então que, em regra, os agentes privados estão dispostos a investirem em terminais portuários localizados em regiões onde os custos de entrada são menores, caso de margens de vias interiores navegáveis e baías naturais da costa nacional cujo acesso aquaviário já é administrado por alguma Autoridade Portuária. Outro fator de atração dos agentes privados é o atendimento de demandas de mercados em expansão, caso da viabilização do escoamento das crescentes safras agrícolas nacionais pelo “arco norte”, além do atendimento ao mercado de

exploração *offshore* de petróleo, a reboque da descoberta e início da exploração da região do pré-sal.

Pode-se concluir com os resultados levantados que os portos públicos são indutores regionais de instalações portuárias privadas marítimas, tendo ocorrido importantes ampliações de TUPs que já existiam nas proximidades desses portos. O Porto do Açu também foi um indutor econômico e portuário para a região, já que nele se instalaram diversos TUPs para atendimento da talvez principal atividade econômica do litoral norte fluminense.

Conclui-se então que, considerando os limites da pesquisa, existe espaço para a existência de instalações portuárias privadas nas proximidades de portos públicos, que com estes concorrem pela movimentação de cargas e, conforme as características e objetivos das instalações portuárias existentes de uma região específica, pode ser que as condições de oferta dos serviços se distanciem do cenário conceitual de um monopólio natural ou bem público. Talvez essa caracterização de falha de mercado, sobretudo no conceito de bem público, se dê estritamente para o caso de construção e consequente exploração de infraestrutura de proteção e acesso aquaviário, não para as estruturas de acostagem e terrestre de movimentação e armazenagem de cargas que, no caso de TUPs que se instalam em baías e canais com acesso aquaviário já existente, são as estruturas que devem ser construídas para a implantação de um terminal portuário.

No período estudado, somente no Porto do Açu houve investimento privado para construção de um porto marítimo com uma nova infraestrutura de proteção e de acesso aquaviário, tendo sido realizados dispêndios financeiros muito superiores frente às demais ampliações de terminais bem como à construção dos novos portos, podendo-se dizer ter sido até então no país um comportamento pontual. Cabe salientar que, apesar do investimento ter sido assumido por agente privado, se deu amparado por financiamentos contratados com o BNDES.

Passando à análise da totalidade das autorizações concedidas pelo Poder Concedente, verifica-se que, apesar dos significativos investimentos realizados pelas autorizadas no período estudado e os importantes impactos na distribuição do mercado portuário entre portos públicos e terminais privados, ao serem analisados os

maiores investimentos pactuados por autorizatários com o Poder Concedente no período pós Lei nº 12.815, verifica-se que o cenário é de baixa realização, salvo algumas exceções. Quanto à localização prevista para esses empreendimentos, dos vinte maiores projetos, somente o Terminal Vila do Conde (PA) situa-se em margem de via interior navegável, estando os demais projetos previstos para se localizarem na costa marítima, fato esse que corrobora a afirmação de que a construção de novos terminais marítimos, caso não localizados em águas abrigadas naturalmente, exigem investimentos muito superiores àqueles realizados em águas interiores, tendo-se então maiores barreiras de entrada.

Dessa listagem de terminais, o que se observa é que, ao longo do período objeto do estudo, o Porto do Açu, após efetuar as obras de construção do Terminal 2, construindo quebra-mares e um canal artificial para abrigar outros terminais portuários, se consolidou como um novo complexo portuário, abrigando TUPs para atendimento especialmente às demandas do mercado de exploração de óleo e gás. Frise-se que a localização do referido porto é estratégica frente ao mercado alvo do porto, notadamente as plataformas de extração de petróleo da região norte fluminense, estando os portos públicos mais próximos localizados do Porto do Açu cerca de 300 km ao sul, o Porto do Rio de Janeiro, e 280 km ao norte, o Porto de Vitória.

Entretanto, observa-se que, dos dez maiores investimentos em terminais portuários autorizados para construção ou ampliação pelo Poder Concedente desde 2013, somente dois estão na situação de efetivamente concluído ou com significativos avanços na realização dos investimentos previstos, quais sejam, a construção do Terminal 2 do Porto do Açu e a ampliação do TUP Ponta da Madeira, cabendo destacar que este último se trata de um terminal verticalizado. Do rol em questão, oito TUPs ainda estão em estágio inicial de construção ou nem mesmo iniciaram as obras, por motivos os mais diversos, tais como a não obtenção de licenciamento ambiental, problemas financeiros da autorizada e questões judiciais diversas.

Dos terminais portuários marítimos ainda a serem construídos e que têm investimentos previstos superiores a R\$1 bilhão, em um total de 11 TUPs, 4 deles, os TUPs Porto Central (ES), Bamin (BA), este verticalizado, o Terminais Ponta Negra (RJ) e Imetame Logística (ES) estão projetados para serem instalados em águas não

abrigadas. Os demais estão projetados para se localizarem em baías e demais regiões com canais naturais, nas proximidades de algum porto público, tendo dessa forma o investidor que desembolsar menos recursos em obras de proteção e acesso aquaviário, já que em regra poderão se utilizar de acessos já geridos por alguma autoridade portuária. Além disso, os terminais construídos nas proximidades de algum porto público se aproveitam dos acessos terrestres existentes para atendimento da demanda do porto público.

Apesar das possíveis expectativas criadas no mercado, bem como nos setores de planejamento setorial do governo federal, os autorizados desse citado rol de instalações autorizadas, ao que parece, têm encontrado dificuldades para tirarem do papel esses novos portos. As dificuldades alegadas são as mais diversas, tais como atrasos no licenciamento ambiental, problemas fundiários, bem como impedimentos judiciais por diferentes razões. No entanto, faz-se importante o monitoramento e identificação por parte do Poder Público se não se trata de terminais “de papel”, os quais as autorizadas obtêm a autorização para construção e, somente a partir daí sigam em busca de investidores para o porto, tornando o prazo de construção inicialmente acordado com o Poder Concedente praticamente uma letra morta contratual, inibindo autorizações de possíveis outros empreendimentos portuários a se localizarem na região.

Os limites da pesquisa não permitem que se conclua por serem terminais com intuítos especulativos, já que as situações individuais das autorizadas não foram analisadas, no entanto, a informação de baixa realização financeira nos projetos com maiores previsões de investimento não pode ser desconsiderada. A principal conclusão frente ao panorama bruto de investimentos previstos frente ao efetivamente realizado é que os agentes privados têm tido baixa disposição de atuar como indutores de um novo mercado, ou seja, é exceção o investimento por um agente privado em um porto marítimo de grandes dimensões localizado em uma região de potencial portuário ainda pouco explorada.

Talvez essa seja ainda uma tarefa a ser capitaneada em determinadas situações pelo poder público, em decorrência dos elevados investimentos financeiros necessários frente a mercados ainda incertos, ou mesmo em uma ação de impulsionamento econômico de determinada região, exercendo sua clássica função

alocativa, assim como foi realizado pelo Governo do Estado do Ceará no final da década de 1990 e início dos anos 2000 ao se construir o TUP Terminal Portuário do Pecém, integrante do complexo industrial e portuário do Pecém.

Lembra-se que, mesmo que construído por agentes privados, um grande porto em uma área ainda sem exploração de atividades portuárias requer ações do poder público, notadamente para viabilização de acessos terrestres; eventuais atrasos nessas ações, que não são raros, podem bloquear a tomada de decisão do agente privado para construir ou não o novo porto.

Outro ponto que também deve ser considerado é o fato de os agentes privados possivelmente necessitarem de um tempo maior para maturação desses grandes projetos e efetiva realização dos dispêndios financeiros, já que se trata de investimentos afundados e o principal objetivo com um dado projeto é o retorno financeiro não em um tempo tão distante. Diante desse panorama, talvez o prazo de 5 anos entre a autorização e o início das operações previstas no Decreto nº 8.033 pode acabar sendo insuficiente, motivo pelo qual está prevista em tal normativo a possibilidade de prorrogação a critério do Poder Concedente, que tem a possibilidade de analisar o caso concreto e prorrogar o prazo da autorizada construir o terminal portuário e dar início às operações.

Os autores Armstrong e Sappington (2005) recomendam, quando se opta pela liberalização de determinados mercados, caso do ocorrido com o setor portuário com a Lei nº 12.815, que sejam monitoradas as condições do mercado, como capacidade instalada e barreiras encontradas pelos potenciais entrantes, visando assim se ter uma visão sobre como vem se dando a concorrência. Dessa forma, faz-se importante que o poder público monitore, não significando que já não o faça, essas eventuais dificuldades para execução desses projetos portuários pelos autorizados, buscando diferenciar de possíveis autorizações com intuito meramente especulativo e que podem impactar o planejamento setorial elaborado pelo poder público.

Dando sequência, tem-se a notória redução nos investimentos públicos no setor logo após a edição da Lei nº 12.815, tendo os agentes privados sido responsáveis por cerca de 80% de todo o investimento no setor portuário no período de 2013 a 2018, tanto via terminais autorizados quanto terminais arrendados nos

portos públicos. Apesar de não terem sido levantados no presente trabalho os investimentos privados em período pré novo marco regulatório, a queda dos investimentos públicos averiguada após 2013 combinada com o panorama dos investimentos privados dá indícios de que houve uma alteração na composição dos investimentos entre públicos e privados no setor portuário.

Acontece que, apesar dos importantes investimentos privados realizados no período estudado, ao ser considerada a observação de serem os portos públicos marítimos indutores da instalação de terminais privados em sua proximidade, conclui-se pela necessidade do poder público manter os esforços de realização dos investimentos necessários nos acessos aquaviários dos portos públicos, notadamente em dragagem de manutenção bem como de aprofundamento, induzido pelo constante aumento do tamanho dos navios, assim como sejam mantidos os esforços para realização de arrendamentos de áreas operacionais nesses portos, oportunidade em que os agentes privados realizam os investimentos para melhoria dessas áreas portuárias.

Evita-se assim um sucateamento da infraestrutura existente nos portos públicos, que pode afetar negativamente todo o setor, ainda fortemente dependente desses portos, responsáveis em 2022 por 56% da movimentação portuária de cargas no país, em tonelagem. Cabe ressaltar que baixo investimento público na manutenção de infraestrutura de acesso aquaviário dos portos públicos afetaria também os terminais privados, geralmente localizados nas proximidades e dependentes desses acessos geridos pelas autoridades portuárias.

Ao se adotar um modelo híbrido de exploração portuária no país, tendo-se os portos públicos explorados sob o modelo *landlord port* e os portos privados sob o modelo *fully privatized port*, sendo possível a partir do novo marco regulatório a competição entre esses portos, explorados sob diferentes modelos portuários, houve a desregulamentação estrutural do mercado de construção e exploração portuária. Lembra-se aqui que, conforme visto na revisão de literatura, a possibilidade da existência do *fully privatized port* não explorado de forma verticalizada pelo seu proprietário ainda é um caminho pouco utilizado nas principais economias mundiais, que, via de regra, mantém com o poder público essas decisões locacionais bem como



gerenciais dos complexos portuários, função exercida pelas administrações portuárias.

Hertog (2010) cita setores que foram historicamente desregulamentados ao se identificar não tratarem de estrutura de mercado do tipo monopólio natural, tais como transporte terrestre e companhias aéreas. Nos limites do presente trabalho, verificou-se que as barreiras de entrada no mercado de exploração portuária não são tão restritivas, tendo os agentes privados disposição para investir em terminais portuários quando os portos a serem construídos estejam localizados em vias interiores ou em locais tais como baías e canais onde já se tenha infraestrutura de proteção e acesso aquaviário construídas. No entanto, considerando a ampla costa marítima do país, investimento de agentes privados em novas regiões portuárias bem como em grandes complexos portuários integralmente privados ainda são exceção no sistema portuário nacional.

## **8 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Pelo que ficou demonstrado no trabalho, até então foram positivos os resultados da atração de investimentos privados para a infraestrutura portuária nacional, notadamente para ampliações bem como de construção de novas instalações portuárias que não têm por objetivo meramente atender uma cadeia verticalizada de logística do autorizado, já que a principal alteração trazida pelo marco regulatório instituído pela Lei nº 12.815 foi a retirada da limitação à movimentação de cargas de terceiros por terminais exploração mediante autorização. Ressalta-se que, na exposição de motivos da MPV 595 bem como quando da análise pelo Congresso Nacional da proposta de alteração do marco regulatório, ficou evidente que o propósito do estado brasileiro na época era eliminar tal barreira de atuação dos terminais autorizados e, assim, oferecer maior segurança jurídica aos investimentos dos agentes privados.

Observou-se que os agentes privados foram céleres na expansão de infraestrutura portuária para atender mercados em franca expansão, como a saída logística da crescente produção agrícola das regiões Norte e Centro-Oeste do País pelas vias interiores navegáveis da região amazônica, bem como a oferta de serviços

de apoio logístico portuário à cadeia de exploração *offshore* de petróleo na região Sudeste, decorrente do início de exploração da região do pré-sal. Outra importante constatação foram os investimentos realizados em ampliação de terminais portuários que aparentemente prestavam serviços de forma prioritária a terceiros antes mesmo da alteração do marco regulatório, que acabaram se beneficiando do fato de já estarem no mercado antes mesmo da liberação à movimentação de cargas de terceiros.

Identificou-se que, aparentemente, as principais barreiras de entrada no setor portuário, que inibem ou retardam os investimentos privados, estão afetas à necessidade de construção, em portos marítimos de águas não abrigadas, de novas estruturas de proteção e de acesso aquaviário, bem como a execução de grandes projetos, tendo-se por referência a projeção de investimentos superiores a R\$1 bilhão. Houve uma maior realização de projetos de construção de instalações portuárias com previsão de investimentos inferiores a tal valor e para atendimento a mercados específicos.

Tendo em vista que os principais complexos portuários marítimos ainda encontram-se nas proximidades de algum porto público, onde se tem o acesso aquaviário gerido por uma Autoridade Portuária e recebendo recursos públicos para obras de dragagem e/ou derrocagem, faz-se importante que esses investimentos públicos continuem sendo realizado a contento, bem como se tenha constante melhoria dos terminais portuários que os integram, cabendo considerar a importância desses portos para o sistema portuário nacional. Ao longo do tempo o país encontrará um equilíbrio entre investimentos públicos e privados para fins de dotar o sistema portuário nacional de uma estrutura eficiente e que atenda às necessidades da sociedade.

O modelo híbrido de exploração portuária adotado no país, tendo-se portos comerciais explorados sob o modelo *landlord port* e sob o modelo *fully privatized port* tem se demonstrado benéfico até então para a ampliação da oferta de infraestrutura portuária. Cabe lembrar que desde 2001 existe uma agência reguladora setorial independente, a Antaq, que tem por finalidade estabelecer regras e fiscalizar condutas afetas à prestação de serviços de exploração de infraestrutura portuária, bem como fiscalizar os contratos de exploração de terminais portuários privados

celebrados pelos autorizados com o Poder Concedente. Com isso, tem-se um amparo institucional no arcabouço administrativo nacional para reprimir possíveis condutas dos agentes privados consideradas contrárias à política pública do setor, trazendo assim equilíbrio ao setor.

Quanto às questões de planejamento setorial, diante do fato de se ter diversos terminais portuários que, apesar de terem sido autorizados há alguns anos, ainda não tiveram iniciadas as obras de construção, por diversos alegados motivos, faz-se importante que o poder público monitore essas razões e tente inibir eventuais autorizações com intuito meramente especulativo e que podem vir a inibir possíveis outros interessados em construir um porto em determinada região. Situações como essas corroboram a necessidade de o poder público manter um constante monitoramento sobre o planejamento setorial, evitando que determinado mercado deixe de ser atendido ou mesmo que ocorra excesso de instalações portuárias em um determinado local, indicando talvez uma má alocação dos recursos produtivos nacionais.

Por fim, cumpre lembrar que entre 2013 e 2021, período estudado, somente se passaram 8 anos do início da vigência do novo marco regulatório, entendendo-se importante que pesquisas futuras verifiquem o panorama de investimentos públicos e privados no setor, após ter se passado um período maior de vigência das novas regras setoriais, sendo importante a realização de uma análise sobre a manutenção ou não das observações expostas no presente trabalho. Adicionalmente, sugere-se que trabalhos futuros explorem aqueles casos identificados em que a construção do terminal portuário não foi iniciada, apesar de ter sido autorizada. A investigação detalhada dos motivos que têm atrasado a execução desses novos projetos pode contribuir para o debate.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Painel do Estatístico Aquaviário**. Brasília: Antaq. 2023. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html>. Acesso em: 20 jan. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Resolução nº 517-Antaq, de 18 de outubro de 2005; Aprova a norma para outorga de autorização para a construção, a exploração e a ampliação de terminal portuário de uso privativo. Brasília/DF.

ARITUA, Bernard; CHIU, Hei; CHENG, Lu; FARRELL, Sheila; DE LANGEN, Peter. Developing China's Ports: How the Gateways to Economic Prosperity Were Revived. *In: International Development in Focus*. Washington, DC: World Bank. 2022. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/37445>. Acesso em: 01 ago. 2022.

ARMSTRONG, Mark; SAPPINGTON, David E. M. Regulation, competition and liberalization. *Journal of Economic Literature*. v. 44 (2), p. 325-366. jun. 2006.

ASSIS, Ana Carolina Velloso; DA SILVA, Rafael Igrejas. Avaliação de flexibilidades em infraestrutura portuária: uma abordagem por opções reais. *Revista BNDES*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 53, p. 89-121, jun. 2020.

ASTERIS, Mike; COLLINS, Alan. Developing Britain's port infrastructure: markets, location and policy. *Environment and Planning A: Economy and Space*. v. 39(9), p. 2271-2286. 2007.

BAIRD, Alfred J. Privatisation of trust ports in the United Kingdom: Review and analysis of the first sales. *Transport Policy*. v. 2(2), p. 135-143, abril/1995.

BAIRD, Alfred J. Public goods and the public financing of major European seaports. *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*. v. 31, n. 4, p. 375-391, out-dez/2004.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Análise e Avaliação da Organização Institucional e da Eficiência da Gestão do Setor Portuário Brasileiro (Vol. 1)**. São Paulo: Booz & Company, 2012.

BANDARA, Yapa Mahinda; NGUYEN, Hong-Oanh. **Port infrastructure pricing policy and practice: a case study of Australia and New Zealand seaports**. *In: IAME CONFERENCE*, Julho/2014, Norfolk. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/264348447>. Acesso em: 01 abr. 2022.

BARRIONUEVO FILHO, Arthur; DE LUCINDA, Cláudio Ribeiro. Teoria da regulação. *In: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo (org.). Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 47-71.

BOWDEN, Nathan; DE JONG, Martin. Privatisation of seaport infrastructures: a framework for understanding the transfer of property rights. *International Journal of Critical Infrastructures*. v. 2, p. 294-317. Jan. 2006.

BRASIL. Congresso Nacional. **Parecer nº 14, de 2013, da Comissão Mista do Congresso Nacional destinada a proferir parecer à Medida Provisória nº 595, de 2012.** Brasília/DF, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12815-5-junho-2013-776175-publicacaooriginal-140048-pl.html>. Acesso em: 25 fev. 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília/DF, 1988.

BRASIL. Decreto Imperial. **Decreto nº 1.746, de 13 de outubro de 1869.** Rio de Janeiro/RJ, 1869. Autorisa o Governo a contractar a construção, nos diferentes portos do Imperio, de dócas e armazens para carga, descarga, guarda e conservação das mercadorias de importação e exportação.

BRASIL. **Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001.** Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília/DF, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.518, de 5 de setembro de 2007.** Lei de criação da Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências. Brasília/DF, 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013.** Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários (...). Brasília/DF, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.341, de 29 de setembro de 2016.** Altera as Leis nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 11.890, de 24 de dezembro de 2008, e revoga a Medida Provisória nº 717, de 16 de março de 2016. Brasília/DF, 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.213, de 14 de fevereiro de 1963.** Reorganiza o Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais dando-lhe a denominação de Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis, disciplina a aplicação do Fundo Portuário Nacional e dá outras providências. Brasília/DF, 1963.

BRASIL. **Lei nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993.** Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. Brasília/DF. Brasília/DF, 1993.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística 2025 (PNL).** Brasília/DF, 2018. Disponível em: <https://portal.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>. Acesso em: 02 mai. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística 2035 (PNL)**. 2021. Brasília/DF, 2022. Disponível em: <https://portal.epl.gov.br/plano-nacional-de-logistica-pnl>. Acesso em: 05 abr. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística de Transportes (PNLT), 2011 (Relatório Executivo)**. Brasília/DF, 2011. Disponível em: [https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre\\_antigo/pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes](https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre_antigo/pnlt-plano-nacional-de-logistica-e-transportes). Acesso em: 10 fev. 2022.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), 2015**. Brasília/DF, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/plano-nacional-de-logistica-portuaria-pnlp>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. **Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP), 2019**. Brasília/DF, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/politica-e-planejamento/politica-e-planejamento/plano-nacional-de-logistica-portuaria-pnlp>. Acesso em: 15 dez. 2021.

BRASIL. Poder Executivo Nacional. **Decreto nº 24.497, de 29 de junho de 1934**. Aprova o plano geral de viação nacional e dá outras providências. 1934. Rio de Janeiro/RJ. Rio de Janeiro/RJ, 1934.

BRASIL. Secretaria Especial de Portos da Presidência da República. **Portaria nº 3/2014-SEP/PR, de 7 de janeiro de 2014**. Estabelece as diretrizes para a elaboração e revisão dos instrumentos de planejamento do setor portuário - Plano Nacional de Logística Portuária - PNL P e respectivos Planos Mestres, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ e Plano Geral de Outorgas - PGO. Brasília/DF, 2014. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=08/01/2014&jornal=1&pagina=1&totalArquivos=84>. Acesso em: 05 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 24.599, de 11 de novembro de 1934**. Autoriza a concessão de obras e melhoramentos dos portos nacionais, seu aparelhamento e a exploração do respectivo tráfego. Rio de Janeiro/RJ, 1934.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 44.203, de 30 de julho de 1958**. Cria a Comissão do Plano Portuário Nacional. Rio de Janeiro/RJ, 1958.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 57.003, de 11 de outubro de 1965**. Cria o Grupo Executivo de Integração da Política de Transportes (GEIPOT) e o Fundo de Pesquisas de Transportes, dando outras providências. Rio de Janeiro/RJ, 1965.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.620, de 29 de outubro de 2008**. Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da

Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências. Brasília/DF, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013**. Regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Brasília/DF, 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.048, de 10 de maio de 2017**. Altera o Decreto nº 8.033, de 27 de junho de 2013, que regulamenta o disposto na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, e as demais disposições legais que regulam a exploração de portos organizados e de instalações portuárias. Brasília/DF, 2017.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 99.244, de 10 de maio de 1990**. Dispõe sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília/DF, 1990.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 99.475, de 24 de agosto de 1990**. Dispõe sobre a descentralização da administração dos portos, hidrovias e eclusas que menciona e dá outras providências. Brasília/DF, 1990.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-Lei nº 5, de 14 de janeiro de 1966**. Estabelece normas para a recuperação econômica das atividades da Marinha-Mercante, dos Portos Nacionais e da Rêde Ferroviária Federal S.A. e dá outras providências. Brasília/DF, 1966.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto-lei nº 7.995, de 24 de setembro de 1945**. Cria uma taxa especial destinada ao melhoramento e reaparelhamento dos portos organizados e dá outras providências. Rio de Janeiro/RJ, 1945.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 155, de 15 de março de 1990**. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Brasília/DF, 1990.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 595, de 6 de dezembro de 2012**. Dispõe sobre a exploração direta e indireta, pela União, de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários, e dá outras providências. Brasília/DF, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 402/2013**. Representação. Terminais portuários de uso privativo misto. Alegação da autora da representação de irregularidades nas outorgas das autorizações emitidas pelo ministério dos transportes e, posteriormente, pela antaq, e ainda de ofensa à legislação portuária e respectiva regulamentação [...]. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão

06/03/2013. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Brasília/DF, 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 1904/2009**. Auditoria operacional. tema de maior significância (TMS) nº 7 de 2008: portos. Sistema de planejamento do setor portuário. Diagnóstico de entraves para a modernização e crescimento do setor. Determinações. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão 26/08/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/pesquisa/acordao-completo>. Brasília/DF, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Instituições, bom estado e reforma da gestão pública. *In*: BIDERMAN, Ciro. ARVATE, Paulo (org.). **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 3-15.

BRITO, Paulo Augusto P. *et al.* Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 49, p. 47-71. jan./fev 2015.

CAMPOS NETO, Carlos Álvares da Silva *et al.* Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras portuárias. **Textos para discussão IPEA**, nº 1423. Brasília, Ipea. 2009.

CAMPOS NETO, Carlos Alvares da Silva; FILHO, Bolívar Pêgo; ROMMINGER, Alfredo Eric; FERREIRA, Iansã Melo; VASCONCELOS, Leonardo Fernandes S. Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento ipea de obras portuárias. **Texto para Discussão** nº 1423. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Outubro/2009. Brasília/DF.

CASTRO, Newton Rabello de; LAMY, Philippe. A desregulamentação do setor de transportes: o caso do subsetor portuário. **Texto para discussão IPEA**, nº 284. Brasília: IPEA, 1992.

CHEN, Shu-Ling Chen; EVERETT, Sophia. The dynamics of port reform: different contexts, similar strategies. **Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research**. v. 41:3, p. 288-301. 2014.

ESTACHE, Antonio; GONZÁLEZ, Marianela; TRUJILLO, Lourdes. Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico. **World Development**, v. 30, n. 4, p. 545-560, 2002.

ESTACHE, Antonio; GONZÁLEZ, Marianela; TRUJILLO, Lourdes. Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico. **World Development**. v. 30, n. 4, p. 545-560, 2002.



EVERETT, Sophia. Port reform in Australia: regulation constraints on efficiency. *In: Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*. v. 34:2, p. 107-119, 2007.

FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado da Silveira; BARBOSA, Fabiana de Oliveira. Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. *Revista Direito GV*, 11(1), p. 089-116, São Paulo/SP, Janeiro-Junho 2015.

FAWCETT, James A. Port Governance and Privatization in the United States: Public Ownership and Private Operation. *In: BROOKS, Mary R.; CULLINANE, Kevin (Ed.). Devolution, Port Governance and Port Performance*. Elsevier. v. 17, Capítulo 10. 2006.

FILHO, Alcides Goularti. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007.

FREZZA, Conrado da Silveira. **A nova lei dos portos e os modelos de concessões e de agências reguladoras**: Mecanismos para a Garantia do Interesse Público. 2016. 129 p. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Faculdade de Tecnologia, Brasília, 2016.

GARATE, Juan Luis Crucelegui. Desafíos en la competencia y la regulación de infraestructuras y servicios portuarios y del sector del transporte marítimo. **UNCTAD Research Paper**, nº 48. 2020.

GOLDBERG, David Joshua Krepel. **Regulação do setor portuário no brasil**: análise do novo modelo de concessão de portos organizados. 2009. 226 f. Dissertação de Mestrado – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia Naval e Oceânica, São Paulo, 2009.

GOSS, R. O. Economic policies and seaports: Are port authorities necessary? *Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research*. v. 17, n. 4, p. 257-271. 1990.

HERTOG, Johan Den. **Review of economic theories of regulation**. Utrecht School of Economics, Utrecht, Discussion Paper Series 10-18, Dez. 2010. Disponível em: [https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo\\_use\\_dp\\_2010\\_10-18.pdf](https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2010_10-18.pdf). Acesso em: 25/07/2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Série Eixos do Desenvolvimento Brasileiro - Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas. **Comunicados do Ipea**, nº 48. Brasília: Ipea, 2010.

JOSKOW, Paul. Regulation of Natural Monopoly. *In*: POLINSKY, A. Mitchell; SHAVELL, Steven (ed.). **Handbook of Law and Economics**. 1. ed. North-Holland, 2007. p. 1227-1348.

KAPPEL, Raimundo F. Portos brasileiros: novo desafio para a sociedade. *In*: Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência - SBPC, n° 57, 2005, Fortaleza/CE. **Anais [...]**. Disponível em: [http://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF\\_SIMP/simposios/1.htm](http://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/CONF_SIMP/simposios/1.htm)

MEIRELLES, Dimária Silva. Teorias de mercado e regulação: por que os mercados e o governo falham? **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 8, n° 4, p. 644-660, 2010.

MONIOS, Jason. Port governance in the UK: planning without policy. **Research in Transportation Business and Management**. v. 22, p. 78-88. 2017.

OLIVEIRA, Gesner; MATTOS, César. Defesa da Concorrência nos Portos. **Revista de Administração de Empresas (RAE)**, v. 38, n. 3, p. 64-76, São Paulo. Julho-Setembro/1998.

REIS, A. F. Investimento público em infraestrutura e privatizações. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia (ANPEC). n° 36, 2008, **Anais [...]**. Disponível em: <https://en.anpec.org.br/previous-editions.php?r=encontro-2008>. Acesso em: 05 fev. 2022.

RESENDE, Caio Cordeiro de. **Falhas de Mercado: Uma análise comparativa da Escola do Setor Público Tradicional e da Escola Austríaca**. 2012. 364 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Setor Público) - Universidade de Brasília, Brasília. 2012.

RIBEIRO, Cássio Lourenço. **Arranjos federativos para a exploração de bens e atividades reservados ao poder público: o caso do setor portuário brasileiro**. 2013. 120 p. Trabalho final de conclusão de curso de graduação apresentado como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Direito pela Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2013.

SAPPINGTON, David E. M; STIGLITZ, Joseph, E. Privatization, information and incentives. **NBER WORKING PAPER SERIES**, Cambridge, Working Paper 2156, mar 1987.

SAUNDRY, Richard; TURNBULL, Peter. Private profit, public loss: The financial and economic performance of U.K. **Ports, Maritime Policy & Management: The flagship journal of international shipping and port research**. v. 24:4, p. 319-334. 1997.

STIGLITZ, Joseph E; ROSERGARD, Jay K. **Economics of the public sector**. 4ª Edição. New York: W.W. Norton & Company. 2015. 923 p.

TOVAR, Antonio Carlos de Andrada; FERREIRA, Gian Carlos Moreira. A Infra-Estrutura Portuária Brasileira: O Modelo Atual e Perspectivas para seu Desenvolvimento Sustentado. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro,, V. 13, N. 25, P. 209-230, Junho/2006.

TRUJILLO, Lourdes, NOMBELA, Gustavo. **Privatization and regulation of the seaport industry**. Working paper, Washington: The World Bank. 1999.

TRUJILLO, Lourdes, NOMBELA, Gustavo. Seaports. *In*: ESTACHE, Antonio; DE RUS, Gines (ed.). **Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators**. Washington: World Bank, Junho/2000.

TULL, Malcolm; REVELEY, James. Centralised Port Planning: An Evaluation of the British and New Zealand Experience. *In*: BOYCE, Gordon e GORSKI, Richard. **Resources and Infrastructures in the Maritime Economy, 1500-2000**. Liverpool University Press. p.141-161, 2002

VAN NIEKERK, Henriëtte C. Port Reform and Concessioning in Developing Countries. **Maritime Economics & Logistics**. v. 7, p. 141-155. Junho/2005.

VARGAS, Neide César. Finanças públicas e evolução recente da noção de disciplina fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, n. 3 (46), p. 643-666, dez. 2012.

VISCUSI, W. Kip; VERNON, John Mitcham; HARRINGTON, Joseph Emmett. **Economics of regulation and antitrust**. 2ª edição. Cambridge: The MIT Press, 1996. 890 p.

WALTERS, A.A.; BEMNATHAN, Esra. **Port Pricing and Investment Policy for Developing Countries**. Oxford: Oxford University Press. 1979. Disponível em <https://documents.worldbank.org>. Acesso em: 25 abr. 2022.

WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. 2ª Ed. Washington: World Bank, 2007

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

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

WORLD BANK. **Reforming the Indian ports sector**. Washington DC, USA. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/20445>. Acesso em: 05 jun. 2022.

## APÊNDICE

Instalação	Tipo	UF	Município	Processo Antaq
ABI Miritituba	TUP	PA	Itaituba	50300.009463/2018-68
Administração de Bens de Infraestrutura - ABI	TUP	PA	Santarém	50300.000718/2004
Administradora de Bens de Infraestrutura Ltda. - ABI	TUP	RO	Porto Velho	50300.012084/2017-74
Amazon Aço Indústria e Comércio Ltda	TUP	AM	Manaus	50300.007196/2016-22
ATEM Manaus	TUP	AM	Manaus	50300.001201/2015-11
ATEM Miritituba	TUP	PA	Itaituba	50300.007127/2016-19
ATEM PVH	TUP	RO	Porto Velho	50300.000017/2014-64
Atem's Distribuidora de Petróleo	TUP	AC	Cruzeiro do Sul	50300.012827/2016-25
ATR Logística - Chibatão	ETC	AM	Manaus	50300.001630/2007-70
Barra do Rio Terminal Portuário	TUP	SC	Itajaí	50300.001252/2005-62
Base de Caracaraí - BARAC	ETC	RR	Caracaraí	50300.012321/2017-05
Base de Cruzeiro do Sul - BASUL II	ETC	AC	Cruzeiro do Sul	50306.000674/2014-51
Base de Distribuição Secundária de Itaituba	ETC	PA	Itaituba	50306.002397/2011-79
Base de Oriximiná - BARIX	ETC	PA	Oriximiná	50300.007906/2017-03
Base Ipiranga Santarém	TUP	PA	Santarém	50300.001060/2009-80
Base Logística de Dutos	TUP	SP	Guarujá	50300.001934/2012-02
Base Secundária Ipiranga de Porto Velho	TUP	RO	Porto Velho	50300.001565/2013-21
Belo Monte Logística de Terminal	ETC	PA	Vitória do Xingu	50300.002648/2014-18
Bemar III	ETC	AM	Manaus	50300.000008/2015-54
Bertolini - Santarém	TUP	PA	Santarém	50300.001060/2009-80
Brasbunker São Gonçalo	TUP	SP	Guarujá	50300.002562/2014-95
Brasil Logística Offshore e Estaleiro Naval	TUP	RJ	São João da Barra	50300.001076/2004-88
Caramuru Alimentos São Simão	TUP	GO	São Simão	50300.002351/2013-71
Cargill Agrícola S.A. (ETC Miritituba/PA)	ETC	PA	Itaituba	50300.020908/2018-61
Ciagram Portos e Navegação da Amazônia	ETC	AM	Humaitá	50300.002398/2015-15
CMPC Guaíba	TUP	RS	Guaíba	50300.001977/2009-84

Companhia Brasileira de Asfalto da Amazônia	ETC	PA	Ananindeua	50300.002015/2014-18
CPSM - Centro Portuário de São Mateus	TUP	ES	São Mateus	50300.019363/2018-40
Docas Fluvial de Porto Murtinho	TUP	MS	Porto Murtinho	50300.002462/2014-69
DP World Santos	TUP	SP	Santos	50000.014484/2000
Estação ADM Armazéns Gerais	ETC	SP	Santa Maria da Serra	50300.000294/2012-13
Estação Caramuru	ETC	GO	São Simão	50300.001739/2013-55
Estação Cianport Miritituba	ETC	PA	Itaituba	50300.001709/2013-49
Estação Cujubinzinho	ETC	RO	Porto Velho	50300.000429/2012-32
Estação EAG - Bertolini	ETC	AM	Manaus	50300.001549/2013-38
Estação Juruti	ETC	PA	Juruti	50300.001550/2013-62
Estaleiro Camorim	TUP	RJ	Niterói	50300.000031/2006-58
Estaleiro Jurong	TUP	ES	Aracruz	50300.001639/2013-29
Estaleiro Renave	TUP	RJ	Niterói	50300.001947/2012-73
ETC ADM Armazens Gerais São Simão	ETC	GO	São Simão	50300.000494/2012-68
ETC Wieth Wieth	ETC	RS	Jaguarão	50300.011836/2016-07
F. H. de Oliveira Peixoto	ETC	RO	Porto Velho	50300.001151/2015-63
Flexibrás Açú	TUP	RJ	São João da Barra	50300.002331/2012-10
Granel Química Ladário	TUP	MS	Ladário	50300.002487/2012-09
Hidrovias do Brasil Miritituba	ETC	PA	Itaituba	50300.001706/2013-13
Ipiranga Manaus	TUP	AM	Manaus	50306.000521/2008-66
Itacal- Itacoatiara Calcários Ltda	ETC	AM	Manaus	50300.001621/2007-89
Itahum Export	TUP	MS	Porto Murtinho	50300.022939/2019-37
Itaipava Itaituba	ETC	PA	Itaituba	50300.001473/2014-21
Itaoca Offshore	TUP	ES	Itapemirim	50300.019363/2018-40
J A Leite Navegação	ETC	AM	Manaus	50300.001280/2014-71
J. F. de Oliveira Humaitá	TUP	AM	Humaitá	50300.000486/2015-64
LDC Pederneiras	ETC	SP	Pederneiras	50302.000826/2008-16
LDC São Simão	ETC	GO	São Simão	50300.002578/2011-55
Mac Laren Operações Offshore	TUP	RJ	Niterói	50300.000598/2019-49
Mar Azul	TUP	SC	São Francisco do Sul	50300.008627/2016-78
Merlim	ETC	RS	Porto Alegre	50300.000653/2015-77
Metasa SA Indústria Metalurgica	TUP	RS	Charqueadas	50300.000251/2015-72

Moss	TUP	AM	Manaus	50300.001212/2005-11
Nidera Sementes	TUP	RS	Canoas	50314.002734/2013-91
Norte Log	ETC	PA	Belém	50300.001641/2013-06
Novo Porto Terminais Multicargas e Logísticas LTDA	TUP	PR	Paranaguá	50000.001399/1996
Ocrim	TUP	AM	Manaus	50000.007454/2002
Parque de Construção Submarina do Paraná	TUP	PR	Pontal do Paraná	50300.002614/2015-12
Petróleo Sabbá - Itaituba	TUP	PA	Itaituba	50300.018597/2018-70
Petróleo Sabbá - Mititituba	TUP	PA	Itaituba	50300.002624/2015-40
Petróleo Sabbá - Terminal Manaus	TUP	AM	Manaus	50300.002623/2015-03
Ponta Negra	ETC	AM	Manaus	50300.000147/2014-05
Porto Brasilit	ETC	AM	Manaus	50300.000007/2014-29
Porto Central Complexo Industrial e Portuário S.A.	TUP	ES	Presidente Kennedy	50300.001637/2013-30
Porto Chibatão	TUP	AM	Manaus	50000.000912/1999
Porto de Itaituba da Caramuru Alimentos	ETC	PA	Itaituba	50300.005796/2016-56
Porto do Açú - Terminal 2	TUP	RJ	São João da Barra	50300.000529/2009-63
Porto do Açú - Terminal TPET	TUP	RJ	São João da Barra	50300.001628/2013-49
Porto do Açú - Terminal TMULT	TUP	RJ	São João da Barra	50300.001876/2014-71
Porto Eldorado	TUP	MS	Três Lagoas	50300.001241/2019-88
Porto Itapoá Terminais Portuários	TUP	SC	Itapoá	50300.000541/2018-69
Porto Norte Capixaba	TUP	ES	Linhares	50300.003540/2011-08
Porto Portal do Paraná Importação e Exportação S.A.	TUP	PR	Pontal do Paraná	50300.001001/2013-98
Porto Praia Norte	ETC	TO	Praia Norte	50300.001741/2013-24
Porto Sudeste do Brasil	TUP	RJ	Itaguaí	50300.010520/2020-76
Potássio do Brasil	TUP	AM	Autazes	50300.012577/2018-95
Rio Amazonas Terminais e Empreendimentos	ETC	AM	Manaus	50300.000073/2015-81
Ronav	ETC	AM	Manaus	50300.000917/2012-40
Subsea 7 do Brasil Serviços LTDA	TUP	RJ	Niterói	50300.011843/2016-09
Super Terminais Comércio e Indústria	TUP	AM	Manaus	50000.007501/1993
Teporti	TUP	SC	Itajaí	50300.000774/2004

Tepovel	ETC	RO	Porto Velho	50300.001742/2013-79
Terfron Itaituba	ETC	PA	Itaituba	50300.001555/2013-95
Terminais Ponta Negra	TUP	RJ	Maricá	50300.001012/2018-82
Terminal Amazongás	TUP	RO	Porto Velho	50306.002760/2011-56
Terminal Baía de Todos os Santos - TBTS	TUP	BA	Candeias	50300.022004/2018-70
Terminal Bamin	TUP	BA	Ilhéus	50300.001557/2013-84
Terminal Buritirama - Barcarena	TUP	PA	Barcarena	50300.001073/2005-25
Terminal CCPN	TUP	RJ	Niterói	50300.001412/2005-73
Terminal Cianport Santana	TUP	AP	Santana	50300.002251/2013-45
Terminal de Combustíveis Marítimos do Açú - TECMA	TUP	RJ	São João da Barra	50300.000324/2014-45
Terminal de Embarque Marítimo da Salina Diamante Branco	TUP	RN	Galinhas	50300.001524/2015-12
Terminal de Expedição de Grãos Portochuelo	TUP	RO	Porto Velho	50300.001651/2013-33
Terminal de Granéis Líquidos do Amapá - TGLA	TUP	AP	Santana	50300.004383/2019-05
Terminal de Macapá	TUP	AP	Santana	50300.007128/2016-63
Terminal de Matérias Primas	TUP	BA	Candeias	50300.002128/2016-77
Terminal de Munguba	TUP	PA	Almeirim	50300.002352/2015-88
Terminal de Porto Velho	ETC	RO	Porto Velho	50300.002330/2015-18
Terminal de Regaseificação do Açú	TUP	RJ	São João da Barra	50300.021437/2019-99 50300.013785/2018-10
Terminal de Uso Privado de Macau	TUP	RN	Macau	50300.001509/2015-58
Terminal Distribuidora Equador Manaus	TUP	AM	Manaus	50300.012778/2018-92
Terminal Dock Brasil	TUP	RJ	São Gonçalo	50300.000695/2010-01
Terminal Dome	TUP	RJ	São João da Barra	50300.004484/2017-14
Terminal Graneleiro Hermasa	TUP	AM	Itacoatiara	50000.007146/1996
Terminal Ilha do Governador	TUP	RJ	Rio de Janeiro	50300.002308/2014-97
Terminal Industrial Imetame	TUP	ES	Aracruz	50300.001217/2015-15
Terminal Intermodal de Conchas	ETC	SP	Conchas	50300.001547/2013-49
Terminal LDC Tapajós	ETC	PA	Rurópolis	50300.017824/2018-40
Terminal Marítimo Braskem	TUP	RJ	Duque de Caxias	50300.002402/2014-46
Terminal Marítimo da Alemoa	TUP	SP	Santos	50300.000712/2015-15

Terminal Marítimo de Ponta da Madeira	TUP	MA	São Luiz	50300.001740/2013-80
Terminal Marítimo Ponta Ubu	TUP	ES	Anchieta	50300.001708/2013-02
Terminal MFX	TUP	BA	Salvador	50300.022004/2018-70
Terminal Nov Flexibles	TUP	RJ	São João da Barra	50300.001881/2013-01
Terminal Petrobras Paracuru	TUP	CE	Paracuru	50300.000828/2016-27
Terminal Portuário Brites	TUP	SP	Santos	50300.001778/2013-52
Terminal Portuário Cotegipe	TUP	BA	Salvador	50000.004036/1998
Terminal Portuário da Glória - TPG	TUP	ES	Vila Velha	50000.013180/1993-96
Terminal Portuário da Nuclep	TUP	RJ	Itaguaí	50300.000976/2009-12
Terminal Portuário de Alcântara	TUP	MA	Alcântara	50000.008610/1993
Terminal Portuário de São Luis	TUP	MA	São Luís	50300.006553/2017-16
Terminal Portuário do Pecém	TUP	CE	São Gonçalo do Amarante	50300.001893/2009-41
Terminal Portuário Estaleiro Brasa	TUP	RJ	Niterói	50300.000212/2013-11
Terminal Portuário Estrela	TUP	RS	Estrela	50300.000081/2014-45
Terminal Portuário Novo Remanso	TUP	AM	Itacoatiara	50300.008566/2017-20
Terminal Portuário Paraíso Ltda. - TPP	TUP	MS	Corumbá	50300.021606/2019-91
Terminal Portuário Wellstream - TPW	TUP	RJ	Niterói	50300.000529/2009-63
Terminal Saint-Gobain Icoaraci	TUP	PA	Belém	50300.013236/2016-75
Terminal TGSC	TUP	SC	São Francisco do Sul	50300.001328/2013-60
Terminal UNI-Z	ETC	PA	Itaituba	50300.003353/2020-15
Terminal Vila do Conde	TUP	PA	Barcarena	50300.001001/2013-98
TGB - Terminal Graneleiro da Babitonga	TUP	SC	São Francisco do Sul	50300.007478/2016-20
Trocadeiro	TUP	SC	Itajaí	50300.000959/2004
TUP CESARI	TUP	PA	Belém	50300.000161/2018-24
Tup da Salina Francisco Menescal	TUP	RN	Mossoró	50300.001362/2015-12
TUP da Salina Guanabara	TUP	RN	Mossoró	50300.001373/2015-86
TUP Enseada Naval	TUP	BA	Maragogipe	50300.001663/2013-68
TUP Intermoor - Base de Apoio Marítimo Intermoor Açú	TUP	RJ	São João da Barra	50300.001743/2013-13
Unidade Misturadora de Canoas	ETC	RS	Canoas	50300.001420/2015-91
Unidade Misturadora de Porto Alegre	ETC	RS	Porto Alegre	50314.000485/2012-18



Unidade Offshore Techint - UOT	TUP	PR	Pontal do Paraná	50300.001530/2013-91
UTC Engenharia	TUP	RJ	Niterói	50300.001231/2014-38
Zemax Log	TUP	ES	Vitória	50300.000479/2015-62

---