ARTIGO TÉCNICO Nº 06

TRANSPORTE AQUAVIÁRIO MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA

MARÇO/2023

infrasaoficial
infra.oficial
infra-oficial
infrasa.oficial

ontl@infrasa.gov.br
negocios@infrasa.gov.br
www.ontl.infrasa.gov.br
www.infrasa.gov.br

ONTL Observatório Nacional de Transporte e Logística

INFRA S.A.

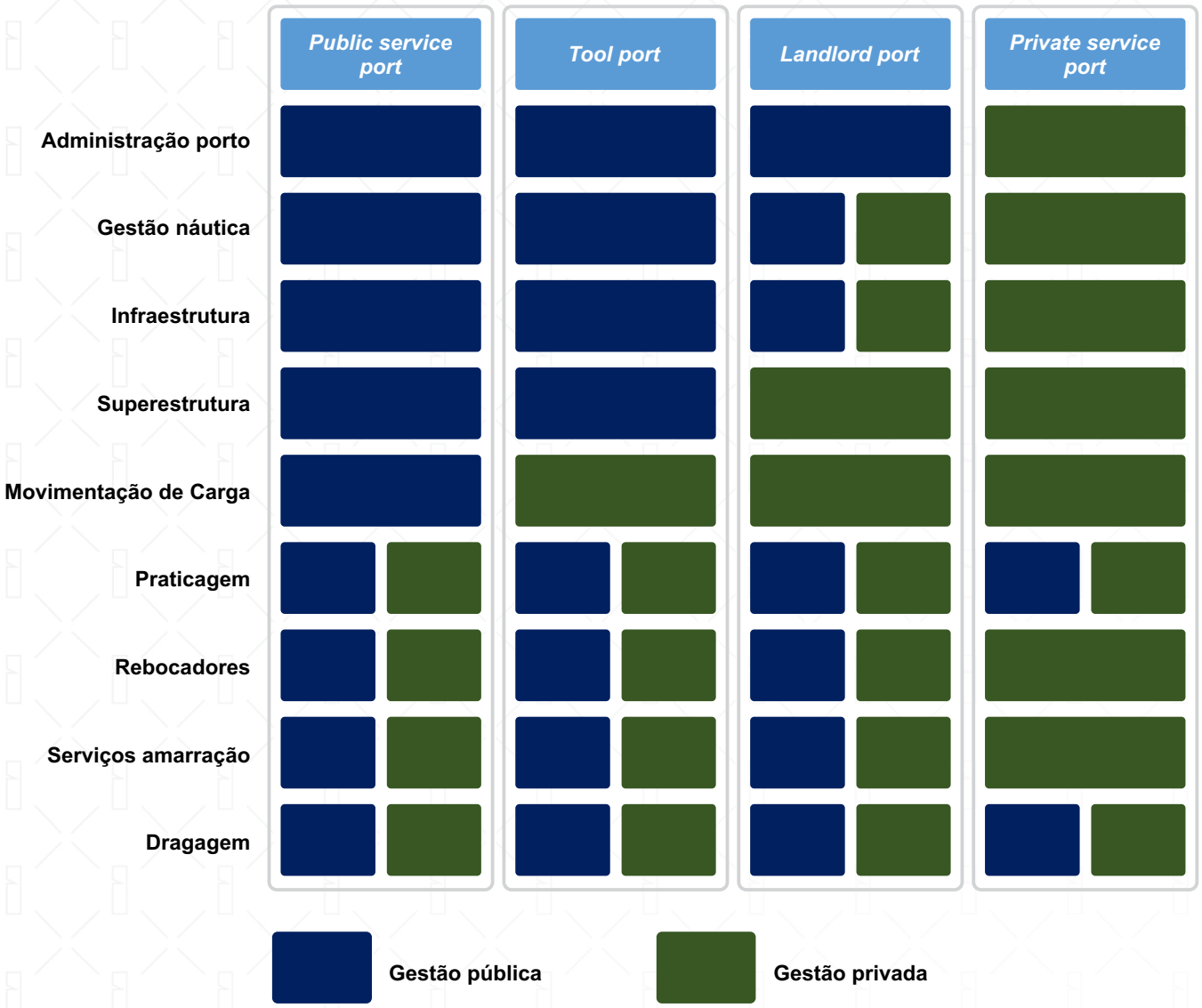
Modelos de Gestão Portuária

São quatro os principais modelos de gestão portuária, que representam a maioria dos formatos existentes nos diferentes portos e se diferem pela abrangência da atuação dos setores público e privado, no que se refere às responsabilidades, nas diferentes áreas de operação em um porto.

Os modelos de administração portuária em análise são: *Public Service Port, Tool Port, LandLord Port*, e *Private Port*. Cada um desses modelos se referem a portos com características distintas quanto à administração do porto, equipamentos, operação do terminal e quem presta serviços portuários como praticagem e rebocadores. Enquanto o *Service Port* e o *Tool Port* estão direcionados principalmente aos interesses públicos, o *LandLord Port* tenta equilibrar os interesses públicos e privados. No outro extremo do espectro, o *Private Service Port* maximiza os interesses de seus acionistas. Convém destacar que a aplicação desses modelos não é uniforme, adequando-se a realidade dos locais onde são implementados.

A abrangência da atuação pública e/ou privada conforme os modelos de gestão nas atividades inerentes ao ambiente portuário é exemplificada a seguir.

Funções Públicas e Privadas na Gestão Portuária adotadas no mundo



Fonte: Adaptado de *The Geography of Transport Systems*.

Public Service Port

O *Public Service Port* consiste em um modelo de gestão predominantemente pública, onde a autoridade portuária realiza toda a gama de serviços portuários e é proprietária de toda a infraestrutura. Geralmente não há envolvimento do setor privado nas atividades portuárias e a maior parte dos colaboradores são funcionários públicos. Em decorrência das ineficiências que envolvem esse modelo de gestão, verifica-se que o número de portos de serviço público diminuiu. São países que adotam esse modelo: Colombo (Sri Lanka) e Nhava Sheva (Índia).

Private Service Port

Esse modelo de gestão não possui qualquer influência do governo na atividade portuária. A autoridade portuária é privatizada, bem como quase todas as suas funções portuárias. Compete aos agentes públicos a supervisão regulatória padrão. Ainda assim, as entidades públicas podem ser acionistas e assim orientar o porto para estratégias consideradas de interesse público. Atualmente, somente a Inglaterra e Nova Zelândia adotam esse modelo.

Tool Port

O modelo *Tool Port* assemelha-se a um porto de serviço público, diferenciando-se apenas pela presença de agentes privados, licenciados pela autoridade portuária, em algumas das operações de movimentação de cargas. Convém destacar que os equipamentos utilizados nas operações são de propriedade da autoridade portuária. O modelo *Tool Port* pode ser considerado uma transição entre o *Public Port e LandLord Port*. Alguns portos da França adotam esse modelo além de instalações em Houston (EUA) e Chittagong (Bangladesh).

LandLord Port

Esse é um modelo de gestão portuária mais comum, onde se identifica a presença de competências públicas e privadas. No modelo *LandLord,* a autoridade portuária detém a posse do porto e atua como agente regulador, enquanto a infraestrutura é arrendada a operadores privados. A área de atuação da autoridade portuária abrange o desenvolvimento a longo prazo do porto, bem como a manutenção de todas as infraestruturas básicas, tais como canais de acesso, bacias de rotação e molhes. Já os operadores privados são responsáveis pela exploração da área que lhe é conferida bem como dos equipamentos nela instalados. Seguem alguns exemplos de portos que utilizam esse modelo: Roterdã, Antuérpia, Los Angeles, Singapura e Shangai.

Os modelos de gestão portuária existentes no Brasil

No Brasil, o sistema portuário apresenta diferentes combinações em relação a sua gestão. São instalações administradas diretamente pela União, por convênios de delegação (Municípios ou Estados, ou a consórcio público) ou por concessão (iniciativa privada). Essas formas de gestão estão previstas na Lei dos Portos nº 12.815 de 2013, que estabelece que portos e instalações portuárias devem ser explorados pela União, direta ou indiretamente com a gestão sendo concedida, delegada ou arrendada a terceiros. No mapa a seguir, são apresentados os 35 portos organizados brasileiros, conforme o tipo de administração portuária adotada por cada um deles. A denominação dos portos, as respectivas tipologias administrativas, bem como o nome de cada autoridade portuária são abordados na tabela de Formas de administração do Sistema Portuário Nacional.

Administração portuário nos Portos Organizados brasileiros

Autor: ONTL - Infra S.A..

Fonte: Elaboração própria com dados do Painel de Administração Portuária ANTAQ, 2023.

Formas de administração do Sistema Portuário Nacional

Exploração		Autoridade Portuária	Porto Organizado
Companhia Docas		CDC	Porto de Fortaleza (CE)
		CDP	Porto de Belém (PA)
			Porto de Vila do Conde (PA)
			Porto de Santarém (PA)
		CODEBA	Porto de Aratu (BA)
			Porto de Ilhéus (BA)
			Porto de Salvador (BA)
		CODERN	Porto de Areia Branca (RN)
			Porto de Maceió (AL)
			Porto de Natal (RN)
		PortosRio	Porto de Angra dos Reis (RJ)
			Porto de Itaguaí (RJ)
			Porto de Niterói (RJ)
			Porto de Rio de Janeiro (RJ)
		SPA	Porto de Santos (SP)
Concessão		Vports	Porto de Barra do Riacho (ES)
			Porto de Vitória (ES)
Delegação	**Municipal**	COMAP	Porto do Forno (RJ)
		SPI	Porto de Itajaí (SC)
		CDSA	Porto de Santana (AP)
	Estadual	CDSS	Porto de São Sebastião (SP)
		Portos do Paraná	Porto de Antonina (PR)
			Porto de Paranaguá (PR)
		DOCAS PB	Porto de Cabedelo (PB)
		EMAP	Porto de Itaqui (MA)
		Porto do Recife S.A.	Porto do Recife (PE)
		SCPAR	Porto de Imbituba (SC)
			Porto de Laguna (SC)
			Porto de São Francisco do Sul (SC)
		Suape	Porto de Suape (PE)
		SNPH	Porto de Manaus (AM)
		SOPH-RO	Porto de Porto Velho (RO)
		Portos RS	Perto de Pelotas (RS)
			Porto de Porto Alegre (RS)
			Porto de Rio Grande (RS)

Fonte: Elaboração própria. Adaptado de Ministério dos Transportes, 2023.

A modernização da gestão portuária brasileira

Diante da crescente demanda por instalações portuárias, principal meio de conexão do país com o comércio exterior, e da necessidade de operações mais complexas e especializadas, a inserção de agentes privados nos portos foi a solução encontrada para levantar recursos financeiros e mitigar o risco de tais investimentos.

O modelo de gestão portuária mais aplicado mundialmente é o *LandLord Port*. No Brasil, o referido modelo é também o que prevalece, contudo não abrange as diferentes realidades das instalações portuárias, ou seja, não existem casos consolidados desse modelo de gestão no Brasil, que possam ser adotados como referência, possibilitando a elaboração de um modelo próprio, que apresente bons resultados no longo prazo. Além disso, é necessário que esse modelo seja desenvolvido porto a porto, considerando aspectos além dos operacionais.

No modelo de *LandLord Port* adotado pelo governo brasileiro, para a exploração do seu sistema portuário, a infraestrutura do porto é provida pelo Estado e o setor privado fica responsável pelo fornecimento de superestrutura e pela realização das operações portuárias, por meio de arrendamentos (concessões). Embora os Terminais de Uso Privativo (TUPs) possuam gestão privada, não podem ser considerados como *Private Service Port*, uma vez que esse modelo abrange apenas a administração de portos e não de terminais.

Nos últimos anos, verifica-se uma evolução considerável das operações portuárias, a exemplo das operações de contêineres, quanto a eficiência, número de movimentos hora, entre outros. Contudo, ainda há um percalço no que diz respeito a gestão portuária, que resulta em lentidão e atrasos inovativos, atrapalhando o crescimento dos portos, bem como a implementação de estratégias inovadoras. É urgente e essencial que ocorra uma análise minuciosa quanto a aplicabilidade dos modelos de gestão existentes à realidade do Brasil, que permita que o porto organizado possa vencer as principais burocracias e dificuldades para seu desenvolvimento, gerando menores custos dos serviços portuários aos usuários, com maior qualidade, desempenho operacional, atratividade de investidores, assim como desenvolvimento econômico regional e nacional.

A busca pela eficiência e a melhoria da gestão portuária advinda por meio da ampliação da parceria privada, não só na operação portuária como também na administração, é algo que já ocorre no país, contudo focada nas operações portuárias. A nova proposta apresentada pelo então Ministério da Infraestrutura em 2021, foi o Programa Futuro do Setor Portuário, que entre as iniciativas propostas aborda a Modernização da Gestão, especialmente nas companhias docas e portos delegados, com foco na melhoria da governança reforçando a autonomia gerencial e a descentralização de competências, com o objetivo de melhorar o resultado das empresas e buscar sua sustentabilidade.

O modelo brasileiro proposto pelo então Ministério da Infraestrutura, baseou-se no que foi implementado na Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA) – oriundo de um modelo *LandLord*, preservado e muito mais próximo ao modelo internacional, considerando a atuação do poder público e da agência reguladora, no que diz respeito a cobrança das tarifas de serviço pela autoridade portuária e a exploração de áreas dentro do porto. Em outras palavras, esse modelo consistirá em uma gestão privada, pautada por um contrato de concessão, onde haverá uma tutela do poder público. O modelo implementado na CODESA (hoje denominada Vports) objetivou o aumento da capacidade portuária e, assim, a promoção da atividade econômica nacional.

Há que se mencionar que o modelo de concessão realizado, sob o olhar de parte do Mercado, se enquadra em um termo relativamente novo, advindo dos modelos de gestão acima referenciados, denominado

Private LandLord Port, onde a empresa responsável pela concessão do Porto não só fará a administração do mesmo, como também a direciona a utilização remunerada de terminais a operadores portuários.

Contudo, cabe ressaltar que existem funções no setor portuário que talvez não sejam apropriadas, no atual momento, a delegação ao setor privado, tais como o papel de planejamento estratégico nacional e o papel regulatório. De acordo com as diretrizes atuais mencionadas pelo Governo Federal, anunciadas pelo Ministério de Portos e Aeroportos, em se tratando de um período de curto prazo para o horizonte de planejamento, não há previsão de novas concessões.

Por fim, seja fazendo arrendamentos dos Terminais em Portos Públicos ou estudando alternativas para dar mais celeridade para às Autoridades Portuárias, delinear e fazer uma melhor gestão continuam sendo desafios constantes para o Setor Portuário Brasileiro.

Referências

Agência Nacional de Transporte Aquaviários (ANTAQ). Painel de Administração Portuária ANTAQ, 2023. Disponível em: https://aquarela.antaq.gov.br/single/?appid=91264dbe-c2da-4b58-b0c2-45719e31a891&sheet=c946db22-d97b-49e2-8324-935fb0aedfbc&opt=currsel%2Cctxmenu.

Brasil. Ministério da Infraestrutura. Disponível em: https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte_aquaviario/sistema-portuario.

The Geography of Transport Systems - Fifth Edition - Jean-Paul Rodrigue (2020), New York: Routledge, 456 pages. ISBN 978-0-367-36463-2