

Modelo australiano de gestão visto com cautela



Reprodução Twitter Port of Melbourne

Referência do governo brasileiro para estudos de desestatização causa receio quanto a aumento de tarifas registrado após adoção em portos na Austrália. Governo brasileiro fala em continuidade de políticas tarifárias nos primeiros meses.

A referência do modelo australiano de gestão portuária para o processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa) é vista com cautela no setor portuário nacional. Apesar do governo afirmar que será adotado um modelo adequado à realidade brasileira, há receio de alguns agentes porque a adoção dessa gestão na Austrália teria aumentado exponencialmente as taxas portuárias, com efeitos negativos em cascata na cadeia de suprimentos, gerando insatisfação em diversos stakeholders. Entre os problemas, são apontadas políticas e monopólio de preços, proteção e fiscalização regulatória limitada por parte do governo, restrições ao princípio da livre concorrência, contratos firmados de natureza inoperante e falta de transparência na gestão das autoridades portuárias.

“Embora frequentemente usado, o modelo landlord privado é inexistente na literatura e esse é um novo conceito de governança portuária contemplado por governos federais para conter o déficit público, reciclar capital de ativos e aprimorar a gestão dos portos”, explicou Marcella Lazzarini, mestre em gestão portuária pela Liverpool John Moores University em Liverpool, no Reino Unido. Ela observa que essa insatisfação é amplamente expressa pelo ‘Cade Australiano’ (The Australian Competition and Consumer Commission), armadores, estivadores, caminhoneiros, ferroviários, particularmente usuários dos portos e, paradoxalmente, pelo governo, nas esferas estadual e federal.

O modelo de governança portuária Landlord, adotado em mais de 80% dos portos no mundo, estabelece que a prerrogativa de gestão da infraestrutura portuária é do setor público e a gestão da superestrutura e operacional é do setor privado. Segundo Marcella, o modelo de desestatização portuária na Austrália (landlord privado) envolve a atípica transferência dos ativos de gestão da infraestrutura portuária do setor público para o privado através de concessões e o Estado retém o título de posse e legitimação da propriedade.

O modelo australiano recebeu críticas quanto ao aumento de tarifas após a assinatura de contratos com o novo concessionário e foi apontado como responsável pelo aumento dos custos logísticos. O secretário nacional de portos e transportes aquaviários, Diogo Piloni, disse que um dos pilares da discussão para a montagem do primeiro piloto de desestatização no setor portuário brasileiro é baseado em experiências internacionais. Durante audiência pública sobre o processo

da Codesa no dia 4 de fevereiro, ele contou que, de certa forma, a experiência australiana pautou o Ministério da Infraestrutura.

"Não copiamos o modelo de ninguém. O modelo que propusemos é um modelo adaptado à nossa realidade", ponderou. Piloni garantiu que não haverá sobressaltos após assinatura do novo gestor, com continuidade da política tarifária nos primeiros seis meses. Ele ressaltou que, após esse período, mesmo com liberdade dada pelo mecanismo de receita-teto, a tendência é de continuidade do que estará sendo praticado no começo de contrato, de modo que não haja impacto exorbitante como foi criticado no modelo australiano. "Há aprimoramento para o modelo brasileiro e para o modelo apresentado na Codesa", frisou.

Marcella compara que, se por um lado o modelo landlord privado adotado pelas autoridades portuárias australianas deixou a desejar, a implementação desse modelo nos portos da Grécia foi mais bem sucedido. Em 2012, todas as ações das autoridades portuárias dos portos de Pireu e Thessaloniki foram transferidas para o Fundo de Desenvolvimento de Ativos da República Helênica (TAIPED), que estruturou o programa de desestatização portuária na Grécia. Em 2016, o governo grego concedeu à empresa chinesa Cosco Shipping Group, 67% dos ativos da autoridade portuária de Pireu (OLP) até 2052, mantendo o título de posse de propriedade.

No mesmo ano, a autoridade reguladora de portos (RAL) tornou-se independente e foi estabelecida a autoridade pública portuária (PAP), órgão independente vinculado ao Ministério de Navegação, ambas com atribuições para monitorar a governança portuária e garantir o funcionamento satisfatório dos mercados portuários. "Na Austrália, nenhum dos atuais consórcios de autoridades portuárias possui experiência em gestão portuária, ao contrário da Grécia, onde o acionista majoritário do Porto de Pireu possui uma vasta e extensa experiência em gestão", avaliou Marcella. A especialista em gestão portuária acredita que, além da Codesa, o maior porto de Israel será o próximo a adotar o modelo landlord privado. Em 2020, um pré-edital foi aprovado pelo governo israelense no qual é pré-requisito ter experiência comprovada de gestão portuária para poder participar do leilão do Porto de Haifa.

Para Marcella, as autoridades portuárias hoje estão de mãos atadas sem autonomia e a prerrogativa de gestão dos portos organizados é da União. "Após uma eventual desestatização, quem ficará de mãos atadas sem autonomia por inúmeros anos é a União e a prerrogativa de gestão dos portos desestatizados será das autoridades portuárias que representarão os interesses dos acionistas independente do público", projetou. Ela explicou que, nesse modelo, os investimentos privados costumam se restringir dentro da poligonal do porto e os públicos fora. Porém, dependendo das circunstâncias pode haver uma parceria público-privada, como no caso da malha ferroviária do Porto de Melbourne. O governo de Vitória irá cooperar com os acionistas do porto na provisão de \$125 milhões para reduzir o congestionamento rodoviário local. O Porto de Melbourne introduziu uma taxa unitária de US\$ 9,75 por contêiner de 20 pés importados para cooperar com o governo de Vitória na arrecadação de fundos para a efetivação de novos ramais e conexões do projeto ferroviário.

O diretor-presidente da Associação de Terminais Portuários Privados (ATP), Murillo Barbosa, acredita que o modelo Landlord europeu não deu certo no Brasil porque a cultura europeia permite maior flexibilidade e não sofre com problemas crônicos na gestão, como indicações políticas para autoridade portuária. Ele citou administradores com mais de 10 anos no posto e contratos de arrendamento sem processo licitatório. Em relação ao modelo australiano, ele entende que há pontos de melhoria. "O modelo australiano, provavelmente, não é um fracasso. Houve crescimento de tarifas além do normal. Mas a agência reguladora pode rever. É possível que haja aumento de receita para parte dos usuários. Houve aumento tarifário em função de poderes dados pela autoridade portuária. Temos que procurar o melhor modelo para Vitória, mas sem problemas que tragam prejuízos para os terminais, principalmente para os terminais de uso privado (TUPs)", analisou Barbosa.

Marcella vê os usuários como principais prejudicados, sem alternativas para embarque e atingidos fortemente pelos efeitos em cascata das finanças, na medida em que todo e qualquer valor investido nos portos é repassado para a cadeia de fornecimento. De acordo com o relatório da Comissão de Serviços Essenciais (ESC) do parlamento (*Market Rent Inquiry 2020*), a insatisfação acerca da desestatização do Porto de Melbourne foi influenciada pelo significativo controle concedido aos acionistas em relação à definição e revisão dos aluguéis. Pré-desestatização (2015 -2016), as receitas oriundas de aluguéis e licenças totalizaram \$53.8 milhões e, após a desestatização (2018 -2019), subiram para \$193.7 milhões. Em 2019, a média de aluguel por metro quadrado aumentou em 15% no Porto de Melbourne. "Esses aumentos limitam o poder de barganha dos arrendatários que automaticamente repassam os custos aos usuários finais da cadeia de suprimentos", comentou Marcella.

Para Marcella, é coerente a percepção do governo em reduzir o tamanho do Estado via desestatização para atrair capital privado e investir no setor público devido às dificuldades de contar com futuros investimentos públicos em infraestrutura pública. "Entretanto, o critério crucial para o sucesso do Plano Nacional de Desestatização (PND) está na habilidade do governo em discernir e determinar prioridades. E tratando-se do setor portuário é incontestável a inversão de prioridades estabelecidas pertinentes às reformas que de fato o setor portuário requer", afirmou. Ela vê como prioridades restaurar a autonomia de gestão das autoridades portuárias, restabelecer o poder deliberativo do conselho de autoridade portuária (CAP) com função reguladora de 1ª instância, bem como definir o modelo de governança portuária dos portos organizados de acordo com a identidade, função e papel na economia de cada porto.

Marcella entende o atual modelo, equivocadamente, é designado como Landlord, mas não existe landlord sem autonomia. "Paradoxalmente, a posição do governo é tímida acerca dessas prioridades, e contando com o fenômeno da serendipidade numa eventual desestatização dos portos contemplados no PND, qual será a denominação do modelo de governança portuária e grau de autonomia das autoridades portuárias para os portos organizados remanescentes no Brasil?", analisou Marcella. Para ela, designar a desestatização de quatro portos ou as melhorias legislativas executadas como reforma portuária, está bem longe das reformas que o setor de fato requer para alavancar seu desenvolvimento.