

**Frederico Bussinger**

*“Como será o amanhã?  
Responda quem puder,  
O que irá me acontecer...”*  
(“O amanhã” – canta Simone)

*“O que não dá para ser feito?  
Mas; que se for feito, muda tudo?”*  
(Joel Barker)

Nem sempre é possível identificá-los em meio ao fragmentado noticiário e às disputas de narrativas nas redes sociais. Mas, atualmente, há três projetos/processos sendo ensaiados em portos brasileiros. Dois instrumentais e um finalístico: desestatização/privatização, centralização e verticalização. De outro, desejável e vital em alguns portos, pouco se ouve falar: integração.

#### **Desestatização/privatização:**

O mais visível, comentado, talvez a ponta do iceberg, é a desestatização/privatização; impropriamente tratadas como inéditas. Aliás, uma dupla impropriedade: i) os portos brasileiros nasceram e se estabeleceram privadamente... mesmo os atuais portos públicos, implementados por concessões (privadas) a partir do final do Século XIX; e ii) operadores e/ou terminais privados sempre foram responsáveis pela maior parte das movimentações portuárias no Brasil... mesmo durante os 15 anos “*estatais*” da [Portobras](#) (1975-90). Surpresa? Confira as [estatísticas](#)!

Novidade, mesmo, é a proposta de desestatização das administrações dos portos organizados (os portos públicos); por vezes ainda referida como “*privatização dos portos*” (uma terceira impropriedade!). De qualquer forma, olhando-se em perspectiva, essa poderia ser vista como etapa adicional de um processo de “*neo-privatização*”, em marcha batida desde meados do Século XX, e intensificado no período pós-Portobras.

Tal processo dera seus passos iniciais nas décadas anteriores: passara pela armazenagem de retroárea (TRAs - [1985](#)), e atividades acessórias (como transporte interno) a partir de um pouco antes. Mais antigos, lá dos longínquos anos-60, após releitura das normas de “*zonas de jurisdição*”, já alguns TUPs ... mas, esses, fora do que hoje são as “*áreas dos portos organizados*”: são exemplos [Tubarão](#) - Serra/ES e [Tebar](#)-São Sebastião/SP.

Nas últimas três décadas o processo de privatização, balizado pela [Lei nº 8.630/93](#), começou voltando-se para o interior dos portos públicos: i) TUPs também dentro das “*poligonais*”; ii) Cias. Docas (autoridades-administradoras) substituídas por empresas privadas na operação portuária; iii) arrendamentos de áreas e instalações para empresas privadas gerirem terminais dentro deles; e iv) operadores (empresas privadas) cogерindo o OGMO, que substituiu os sindicatos na provisão e gestão de trabalhadores portuários avulsos - TPAs.

Já nos últimos 10 anos, o [boom](#) de autorizações concedidas para implantação de TUPs é o principal fenômeno privatizante a ser destacado. Ou seja, o foco voltou-se novamente para fora dos portos públicos: nesse sentido, agora sob a [Lei nº 12.815/13](#), a equalização nas condições de atuação no mercado, entre TUPs e arrendamentos, mantida, porém, a [assimetria](#) nas condições de outorga (identificada também pelo [TCU](#)), é tida como a principal variável explicativa. As sucessivas reduções de áreas de “*Poligonais*” dos portos organizados, que já estavam em curso, deram suas contribuições.

Em síntese, um processo com 3 movimentos. Sintetizados por 3 verbos: nos Anos-90, “*entrar*” (no porto organizado e passar a fazer 100% das operações). Na Era-[SEP](#), “*sair*” (formalmente dele; via “*TUPização*” e alterações contorcionistas de [Poligonais](#)). E, talvez, “*assumir*” (as funções de administração portuária): seria essa uma tendência a se efetivar nesta [Era-PPI](#)?

Vale ser registrado que o desenvolvimento dessas várias etapas (articuladas, é possível hoje, *a posteriori*, constatar-se!), coincidem com o período pós-Portobras. Mas, incidental e curiosamente, são também contemporâneas do novo ciclo de eleições diretas para presidente. E o que uma coisa tem a ver com a outra?

Nessas 3 décadas o Palácio do Planalto teve 7 ocupantes, os portos brasileiros estiveram sob 26 ministros e inúmeros planos e programas foram lançados pelas diferentes administrações (p.ex; [PNLT](#), [PNLP](#) e [PNL](#); [RAD](#), [Brasil em Ação](#), [Avança Brasil](#), [PAC](#), [PIL](#) e [PPI](#)).

Por conseguinte, difícil atribuir-se tal desestatização/privatização portuária a um determinado partido, plano, programa ou personalidade; certo? O que o explicaria, então? Teriam sido aquelas várias etapas guiadas por um tipo de “*mão invisível*”, na linha da metáfora imortalizada por [Adam Smith](#) no Século XVIII? Vale aprofundar-se a análise: fica como sugestão para dissertações e teses acadêmicas!

### **Centralização:**

Inversamente, o menos brandido é a centralização do processo decisório. Talvez porque sempre foi subjacente àquilo (taticamente?) priorizado pelas narrativas oficiais. P.ex: “*resolver o imbróglio carga própria X de terceiros*” foi o que se propunha com o [Decreto nº 6.620/08](#) (imbróglio que ele não resolveu!); enquanto o objetivo da MP-595/12 (embrião da Lei nº 12.815/13) era embasar ambicioso “[Programa de Investimentos em Logística - Portos](#)” (cujos [resultados](#), modestos, ficaram bem aquém do previsto/prometido). Lembra-se?

Ambos embutiam, porém, uma governança estrategicamente centralizadora que, agora, a desestatização pode vir a cristalizá-la por meio de contrato de concessão: caminhamos para uma “[Autoridade Portuária Nacional](#)”? Una?

Bem; se consumado, isso pode se tornar uma dificuldade adicional, tanto para eventual implementação de modelo “*Land Lord*”, amplamente majoritário mundo afora (descentralizado, autônomo e público), como para iniciativas de revisão da Lei nº 12.815/13. Vale lembrar que ela teve curto período de trégua/carência: além das críticas ao modelo, durante a tramitação da MP-595, a Lei passou também a ser [criticada](#), pouco tempo depois de promulgada, inclusive por setores que haviam apoiado a MP!

## **Verticalização:**

Na mineração, a verticalização produção-logística é realidade, ao menos, da segunda metade do século passado: p.ex, com os projetos da Vale e da Petrobras. Granéis vegetais seguiram esse caminho dos anos-90 para cá, tanto em portos públicos (como Santos e Paranaguá), como por TUPs (na Amazônia ou, mais amplamente, "[Arco Norte](#)").

Na última década, para o bem ou para o mal: i) além da Vale, algumas outras concessões ferroviárias passaram a gerir, direta ou indiretamente, terminais portuários; ii) armadores tornaram-se crescentemente sócios de terminais de contêineres (que hoje, estima-se, movimentam algo como 40% do fluxo brasileiro); e iii) ambos passaram a atuar na logística terrestre.

Enfim, [verticalização](#) é um fenômeno mundial. Fenômeno que vem sendo objeto de estudos e ações de [agências](#) multilaterais, governos nacionais e autoridades regulatórias; sempre na busca de se [conciliar](#) liberdade de atuação dos agentes econômicos com proteção de mercados, usuários, clientes e consumidores ([intensificado](#) durante a [pandemia](#)). Atenção ainda maior quando a verticalização está associada a [concentração horizontal](#)!

Mas não só mundial: é, sim, também um fenômeno brasileiro; inclusive quantificado pela [CNI](#). E, ainda, com "*viés de alta*" (no jargão do mercado financeiro). Estão nossos marcos regulatórios, sistema de defesa de concorrência, regulação e controle aptos para tratar de uma [logística verticalizada](#)? E o que dizer das modelagens de desestatização?

## **Integração:**

Tem-se assentado que portos são agentes de desenvolvimento regional (e nacional); certo? Nessa perspectiva são essenciais [articulações](#) intermodal (porto, ferrovia, rodovia, dutovia, hidrovia); interfuncional (economia, ocupação urbana/territorial, ambiental, etc.); interinstitucional (diversas esferas de governo). Seja para o planejamento, implantação, operação e gestão dos empreendimentos.

A se observar, desde logo, que as desestatizações em curso tratam, "*apenas*", de portos organizados (portos públicos). Ou seja, ao menos formalmente, não abrangem os "*complexos portuários*"; conceito não-legal, mas que vem se consolidando nos últimos tempos. Inclusive ensejando planos específicos oficiais; no caso, os "[Planos Mestres](#)".

Em casos como os portos capixabas, isso não chega a ser assim tão relevante; visto que as diferentes unidades não compartilham de infraestrutura aquaviária (e nem sempre do mesmo "[mercado relevante](#)"). Mas não é o mesmo para Santos, São Sebastião e Itajaí: nesses e em casos similares, a integração do planejamento, gestão e regulação, abrangendo porto, rodovia, ferrovia, dutovia e hidrovia, potencializaria seus desenvolvimentos e uma maior harmonia e sustentabilidade nas interfaces porto-cidade-meio ambiente.

E seria ainda mais importante para [São Sebastião/SP](#); visto que a retroárea contígua (ou seja, na Cidade) é proporcionalmente "*pequena*" (cerca de 1 Mm<sup>2</sup>) em relação ao excepcional potencial náutico do porto e/ou do "*Complexo Portuário*"... mesmo já se considerando as dutovias. Nesse caso, a potencialização do seu desenvolvimento passa por arranjo/plano que envolva

tanto o sítio portuário, propriamente dito, como acessos (ora com [duplicação](#) em estágio avançado) e retroárea remota no Vale do Paraíba: uma [plataforma logística multimodal](#) (rodovia, ferrovia e aeroporto), vinculada ao Porto, na industrializada região que, ademais, tem forte conexão com o mercado internacional, seria contribuição inestimável. E que não se diga que não há tempo ou obstáculos intransponíveis!

Qual a resultante dos processos em curso (e das lacunas)? Em exercício de cenários, como estariam os portos e a logística brasileiras no final do próximo governo? Desta década ou meados do século? Difícil dizê-lo, mesmo imaginando-se que as atuais autoridades federais, as instituições e corporações de Brasília, que conduzem a desestatização e a centralização saibam aonde querem chegar (o que parece ser o caso!); e, principalmente, tenham competência de fazê-lo. Da mesma forma que os atores privados, diligentes e tenazes condutores da verticalização.

Mas imprevisível, mesmo, é o processo de integração: este depende, bastante, de governos estaduais, prefeituras e comunidades locais que, até o momento, têm ido pouco além de “*dúvidas*”, “*preocupações*” e “*contribuições*” sobre propostas apresentadas pelas instâncias federais. E pior: à exceção de Itajaí/SC, não está claro se tais atores querem/topam assumir responsabilidades, algo imprescindível se há no horizonte o objetivo de se adotar, no Brasil, o “*modelo landlord*”; dominante mundo afora.