

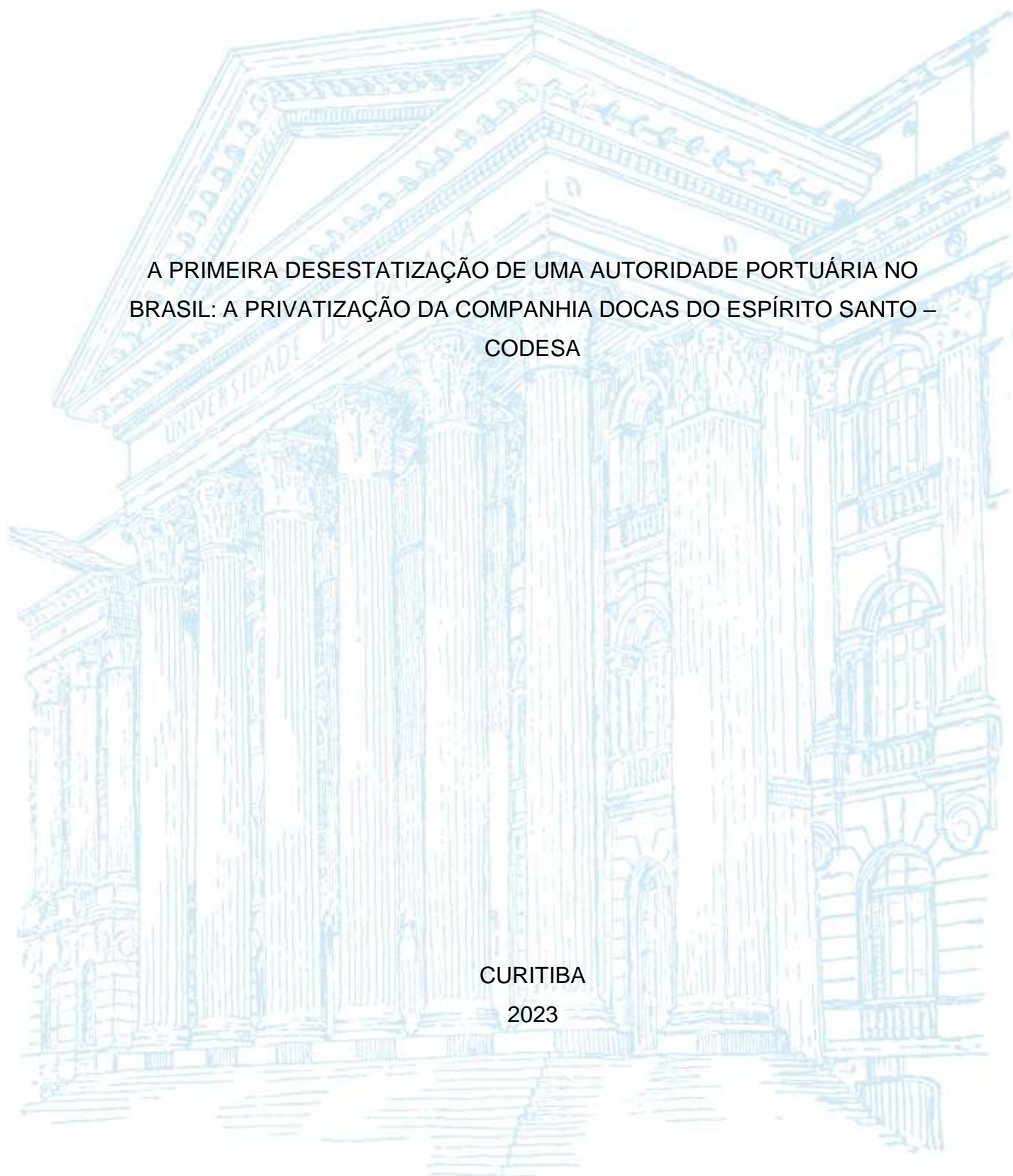
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ROGER DE OLIVEIRA FRANCO

A PRIMEIRA DESESTATIZAÇÃO DE UMA AUTORIDADE PORTUÁRIA NO
BRASIL: A PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO –
CODESA

CURITIBA

2023



ROGER DE OLIVEIRA FRANCO

A PRIMEIRA DESESTATIZAÇÃO DE UMA AUTORIDADE PORTUÁRIA NO
BRASIL: A PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO –
CODESA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, no Setor de Ciências Sociais Aplicadas, na Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antonio Prado Gimenez

CURITIBA

2023

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

Franco, Roger de Oliveira

A primeira desestatização de uma autoridade portuária no Brasil : a privatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA / Roger de Oliveira Franco. – Curitiba, 2023.

1 recurso on-line : PDF.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Antonio Prado Gimenez.

1. Política pública. 2. Empresas estatais. 3. Privatização - Portos. 4. Desestatização. 5. Companhia Docas do Espírito Santo. I. Gimenez, Fernando Antonio Prado. II. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. III. Título.

Bibliotecária: Maria Lidiane Herculano Graciosa CRB-9/2008



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO POLÍTICAS PÚBLICAS -
40001016078P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **ROGER DE OLIVEIRA FRANCO** intitulada: **A PRIMEIRA DESESTATIZAÇÃO DE UMA AUTORIDADE PORTUÁRIA NO BRASIL: A PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA DE DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA**, sob orientação do Prof. Dr. FERNANDO ANTONIO PRADO GIMENEZ, que após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 03 de Março de 2023.

Assinatura Eletrônica

14/03/2023 10:07:29.0

FERNANDO ANTONIO PRADO GIMENEZ

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

14/03/2023 10:42:51.0

JAIRO DE CARVALHO GUIMARÃES

Avallador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUI)

Assinatura Eletrônica

14/03/2023 19:42:26.0

ELÓI JUNIOR DAMKE

Avallador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ)

Avenida Prefeito Lothário Meissner, 632 - CURITIBA - Paraná - Brasil
CEP 80210-170 - Tel: (41) 3360-4354 - E-mail: politicaspublicas@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 6539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 263901

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 263901

RESUMO

Assim como em outros países, no Brasil, as empresas estatais foram fundamentais para o desenvolvimento econômico e promoção do bem-estar social, preenchendo lacunas nas forças produtivas e diversificando os serviços colocados à disposição da população. Contudo, as crises internacionais impactaram essas Políticas Públicas, por meio da implementação de medidas neoliberais, que resultaram na desestatização dessas entidades. O resultado, em certa medida, também foi sentido no setor de portos. No entanto, a participação do Poder Público ainda hoje permanece importante nas autoridades portuárias, predominando nos portos internacionais mais relevantes o modelo público de administração portuária e privado de operação e armazenagem de mercadorias, denominado *Landlord Port*. Apesar disso, em alguns portos, como os da Inglaterra e da Austrália, as autoridades portuárias foram totalmente desestatizadas. No Brasil, o Governo Bolsonaro adotou políticas para que os portos nacionais fossem submetidos a processo semelhante ao ocorrido nos portos australianos. Nesse sentido, a Companhia Docas do Espírito Santo foi privatizada em 2022. É de se destacar que remanescem fatores de preocupação elencados pelos usuários dos portos de modelo privado. Dessa forma, a presente Dissertação adota a categorização de Chen, Pateman e Sakalayan (2017) sobre a desestatização dos portos australianos - aumento de tarifas portuárias, subvalorização dos ativos, prejuízo à concorrência, falta de investimentos de longo prazo e inobservância do interesse público – com o objetivo de verificar se essas preocupações estiveram presentes no processo de desestatização da CODESA. O método de pesquisa empregado é o Estudo de Caso, com a análise processual dessa política pública, a partir dos documentos sobre a desestatização da CODESA. Como resultado, observou-se que tais preocupações também foram levantadas pelos agentes econômicos e institucionais na concessão do porto brasileiro, sendo analisadas durante o processo de desestatização. Ademais, foi possível verificar que nessa desestatização não se verificou o estudo sobre outras formas de conferir maior eficiência ao porto público, a exemplo da empresarialização ocorrida nos portos holandeses, referências no setor. Por fim, a partir desse estudo, outros podem ser realizados, a fim de verificar principalmente os impactos decorrentes dessa privatização, confrontados com os resultados pretendidos e com as justificativas apresentadas pela autoridade governamental federal.

Palavras-chave: Autoridade Portuária; Empresa Estatal; Privatização Portuária; Desestatização, Privatização, Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA

ABSTRACT

As in other countries, in Brazil, state-owned companies were fundamental for economic development and the promotion of social well-being, filling gaps in the productive forces and diversifying the services made available to the population. However, international crises impacted these Public Policies, through the implementation of neoliberal measures, which resulted in the privatization of these entities. The result, to a certain extent, was also felt in the port sector. However, the participation of the Public Power still remains important in port authorities, with the predominance in the most relevant international ports of the public model of port administration and private operation and storage of goods, called Landlord Port. Those of England and Australia, the port authorities were completely denationalized. In Brazil, the Bolsonaro government adopted policies so that national ports were subject to a process similar to that which occurred in Australian ports. In this sense, Companhia Docas do Espírito Santo was privatized in 2022. It should be noted that there are still factors of concern listed by users of private model ports. Thus, this Dissertation adopts the categorization of Chen, Pateman and Sakalayan (2017) on the privatization of Australian ports - increase in port tariffs, undervaluation of assets, harm to competition, lack of long-term investments and failure to observe the public interest - with the aim of verifying whether these concerns were present during the CODESA privatization process. The research method employed is the Case Study, with the procedural analysis of this public policy, based on the documents on the privatization of CODESA. As a result, it was observed that such concerns were also raised by economic and institutional agents in the concession of the Brazilian port, being analyzed during the privatization process. In addition, it was possible to verify that this privatization did not verify the study on other ways of giving greater efficiency to the public port, such as the corporatization that occurred in Dutch ports, references in the sector. Finally, from this study, others can be carried out, in order to verify mainly the impacts resulting from this privatization, confronted with the intended results and with the justifications presented by the federal government authority.

Key words: Port Authority; State company; Fully Privatized Port; Desestatization, Privatization, Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Resumo de investimentos	103
Tabela 2 - Investimentos previstos durante a concessão.....	104
Tabela 3 - Investimentos realizados pelas Docas Federais (IPCA dez/2020)	105
Tabela 4 - Média inicial do valor de transação da CODESA	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - “Entenda o fluxo de desestatização no TCU”	86
Figura 2 - Ferramenta de busca do Conecta TCU	89
Figura 3 - Busca pelos "Fatores de Preocupação"	98
Figura 4 - Áreas Arrendáveis CODESA	101

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Classificação dos Portos em função das atividades privadas e públicas	15
Quadro 2 - Classificação dos Portos em função das competências privadas e públicas	46
Quadro 3 - Fatos históricos da CODESA	81
Quadro 4 - Berços de embarcações da CODESA.....	82

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABRATEC	Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres
ABTL	Associação Brasileira de Terminais de Líquidos
ABTP	Associação Brasileira de Terminais Portuários
ABTRA	Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANTAQ	Agência Nacional de Transportes Aquaviários
AOPES	Associação dos Operadores Portuários do Espírito Santo
ATP	Associação de Terminais Portuários Privados
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BOT	<i>Build-Operate-Transfer</i>
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDP	Companhias de Docas do Pará
CDRJ	Companhias de Docas do Rio de Janeiro
CEPAL	Comissão de Economia para a América Latina
CF	Constituição Federal
CND	Conselho Nacional de Desestatizações
CNT	Confederação Nacional do Transporte
CODESA	Companhia Docas do Espírito Santo
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CODOMAR	Companhia de Docas do Maranhão
CVRD	Companhia Vale do Rio Doce
DNPD	Departamento Nacional de Portos e Navegação
EVTEA	Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental
FAEP	Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras
FCA	Ferrovias Centro-Atlântica
FENOP	Federação Nacional das Operações Portuárias
GIP	<i>Global Infrastructure Partners</i>

IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
MInfra	Ministério da Infraestrutura
MPTCU	Ministério Público do Tribunal de Contas da União
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento
Econômico	
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obra
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDZ	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento
PND	Programa Nacional de Desestatização
PORTOBRAS	Empresa Brasileira de Portos S.A.
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parceria Público-Privada
PT	Partido dos Trabalhadores
REP	Regulamento de Exploração do Porto
SEP	Secretaria Especial de Portos
Sidguapor-ES	Sindicato da Guarda Portuária do Espírito Santo
SINDIOPEs	Sindicato dos Operadores Portuários do Espírito Santo
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUPPORT-ES	Sindicato Unificado da Orla Portuária do Espírito Santo
TCU	Tribunal de Contas da União
ThPA	Porto de Tessalônica
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TUP	Terminal de Uso Privado
TUP	Terminal de Uso Privado
VTMIS	<i>Vessel Traffic Management Information System</i>
ZIP	Zona Industrial e Portuária

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
1.1 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA	26
1.2 OBJETIVO GERAL	27
1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	27
2 REFERENCIAL TEÓRICO	28
2.1 O CONCEITO DE EMPRESA ESTATAL	28
2.2 CONTEXTO HISTÓRICO INTERNO E EXTERNO	32
2.3 PRIVATIZAÇÕES DAS ESTATAIS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS	37
2.4 A ATUAÇÃO DO ESTADO NO SETOR PORTUÁRIO	42
2.4.1 Panorama sobre a participação governamental e os modelos de exploração de portos	42
2.4.2 A desestatização das autoridades portuárias em debate	47
2.4.3 A empresarialização e a eficiência nas autoridades portuárias	55
2.5 ANÁLISE INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS	62
3 METODOLOGIA DE PESQUISA	66
3.1 TIPO DE PESQUISA	66
3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS	69
4 ESTUDO DE CASO: A PRIVATIZAÇÃO DA CODESA	71
4.1 FORMULAÇÃO DA ATUAL POLÍTICA: PRIVATIZAÇÃO DAS AUTORIDADES PORTUÁRIAS BRASILEIRAS	71
4.2 A PRIMEIRA PRIVATIZAÇÃO DE UMA AUTORIDADE PÚBLICA NO BRASIL: VISÃO GERAL DA DESESTATIZAÇÃO DA CODESA	80
4.3 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO	85
4.3.1 A posição dos sujeitos no processo da codesa	90
4.3.2 Análise isolada dos fatores de preocupação	98
4.3.2.1 Concorrência	99
4.3.2.2 Investimentos	103
4.3.2.3 Tarifas portuárias	107
4.3.2.4 Interesse público	108

4.3.2.5 Valor dos ativos	110
5 CONCLUSÃO	113
REFERÊNCIAS.....	116

1 INTRODUÇÃO

Nas primeiras décadas do século XX, a visão *keynesiana* de planejamento era dominante na reconstrução dos países no contexto do pós-guerra, buscando chegar ao pleno emprego e garantir o desenvolvimento interno, com a promoção de amplos gastos governamentais (GALVAO *et al.*, 2017).

Posteriormente, acompanhada das crises do petróleo da década de 70 e da alta inflação, a ideologia neoliberal ganhou força, com a demanda pela menor participação do Estado na economia, e a consequente diminuição do setor público. Por isso, a exploração portuária nas últimas décadas decorre da intervenção governamental direta ou indiretamente, em menor ou maior escala, conforme reflexo das economias nacionais e das estruturações ocorridas nesse âmbito. Isso porque a atividade portuária tem sido vista como estratégica para as economias nacionais, uma vez que se apresenta como importante infraestrutura de apoio ao comércio exterior, constituindo-se em porta de entrada e de saída de bens e mercadorias comercializados internacionalmente (LONGARAY *et al.*, 2020).

Nesse contexto, seguiram-se nos anos posteriores amplas reformas na Administração Pública, principalmente com a privatização de diversas empresas estatais. Tal fato foi observado também na exploração portuária, com a implementação de novos modelos no setor. Embora os modelos variassem com algumas particularidades entre os portos, o que se percebeu foi a prevalência do modelo *Landlord Port*, a partir da década de 90 nas economias desenvolvidas (GALVAO *et al.*, 2017).

Com relação à gestão dos portos, a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Comércio de 1994 os classificou em quatro gerações, a saber (BARROS; BARROS, 2013):

- a) Portos de primeira geração, aqueles que se limitam à prestação de serviços de movimentação de cargas, serviços de armazenamento e apoio à navegação, centrando os investimentos em infraestrutura, com pouca participação no mercado internacional;

- b) Portos de segunda geração, que correspondem a uma maior participação das esferas federal, estadual e municipal nos portos, desempenhando atividades industriais, comerciais, realizando comunicação com o usuário do porto;
- c) Portos de terceira geração, que, além de incorporarem as características anteriores, representam centros de informação logística e de transporte, sendo catalisadores para o comércio internacional;
- d) Por fim, portos de quarta geração, os quais desenvolvem também serviços de valor agregado e participam do processo de produção das empresas;

Quanto ao nível de participação governamental nas atividades portuárias, o Banco Mundial elaborou em 2007 um documento denominado “*Port Reform Toolkit*” destinado a fornecer aos formuladores de políticas profissionais um material de apoio para a tomada de decisão na realização de reformas sustentáveis e eficientes nas instituições públicas que executam, coordenam e regulam os serviços portuários nos países em desenvolvimento. Assim, o mencionado relatório classificou os modelos portuários em *Service Port*, *Tool Port*, *Landlord Port* e *Private Service Port*, distribuindo responsabilidades sobre atividades entre setor público e privado (BANCO MUNDIAL, 2007), conforme exposto no Quadro 1:

Quadro 1 - Classificação dos Portos em função das atividades privadas e públicas

Porto/ Atividade	Administração Portuária	Gestão Náutica	Infraestrutura Náutica	Infraestrutura do Porto	Superestrutura (equipamentos)	Superestrutura (construções)	Movimentação de cargas	Praticagem	Rebocadores	Amarração	Dragagem	Outras Funções
Service Port												
Tool Port												
Landlord Port												
Private Service Port												

	Pública
	Privada

Fonte: adaptado de WORLD BANK, 2007a pelo autor.

Cabe destacar que referido estudo realizado foi a obra mais mencionada em pesquisa bibliométrica de publicações nacionais e internacionais sobre a temática de arrendamentos portuários realizada pelos pesquisadores Longaray et al. (2020) nas bases de dados *IEEE*, *Science Direct* e *Web of Science*.

O modelo *Landlord Port* vem sendo utilizado predominantemente no Brasil (Secretaria de Portos, 2010 *apud* LONGARAY et al., 2020) para a exploração do sistema portuário, realizando o arrendamento de áreas, de terminais e de outras infraestruturas portuárias, por meio dos denominados contratos de concessão e arrendamentos, visando a modernizar a atividade portuária.

Esse modelo se caracteriza pela posição mantida pelo Poder Público, que exerce o papel de autoridade portuária, fornecendo infraestrutura e aparelhamento ao porto organizado, pré-qualificando os operadores portuários, e realizando fiscalização, de forma a cumprir e fazer cumprir regulamentos e contratos de concessão. Ao passo que o setor privado é responsável pelo exercício das operações portuárias, de movimentação e de armazenagem de mercadorias e cargas, e pela logística em geral, incluída a contratação de mão de obra de trabalhadores portuários avulsos.

Nesse sentido, no modelo *Landlord Port*, o governo é responsável pelos investimentos estratégicos de longo prazo, visando a alcançar os objetivos da sociedade, enquanto os operadores privados exercem propriamente as atividades de movimentação e armazenagem.

Salienta-se que, no caso brasileiro, o Poder Público participa do sistema hidroviário. Ele é composto por hidrovias interiores e exteriores, divididas em fluviais e marítimas. Estas últimas geograficamente cobrem a costa brasileira do Atlântico. A atuação do governo ocorre não só por meio das autoridades portuárias, mas também por meio de outros agentes, destacando-se a Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ e a Secretaria Especial de Portos - SEP, criadas respectivamente em 2001 e 2007.

Além dessas entidades, esse sistema é composto por entidades, órgãos e conselhos de integração com o setor privado (além da atividade puramente privada), entre elas o Órgão Gestor da Mão de Obra, figura legalmente prevista e constituída por operadores portuários para o fornecimento de trabalhadores avulsos, e o

Conselho de Autoridade Portuária (CAP), órgão consultivo da Administração do Porto, integrado por diversos agentes públicos e privados.

Destaca-se que, por sua capilaridade e presença em todo território nacional, o sistema hidroviário chegou a concentrar, em 2010, 96% das exportações e 88% das importações brasileiras, exercendo papel estratégico para a economia interna (BARROS; BARROS, 2013).

Apesar da função tradicional de *landlord*, destaca-se que o termo “autoridade” foi questionado por De Langen e Van Der Lugt (2017). Eles entendem que o termo não representa a função atual dos entes, devido à necessidade de reposicionar o papel dessas entidades públicas, sob uma perspectiva comercial de Empresa de Desenvolvimento Portuário. É que na visão dos referidos autores, o termo “autoridade” é empregado para entes governamentais no desempenho estritamente de funções públicas específicas não comerciais, como a cobrança de impostos - o que não representa a nova função dessas entidades. Assim, o emprego de força policial portuárias, serviços de inspeção, e o emprego de mecanismos públicos para concessão seriam incoerentes com uma perspectiva comercial de Empresa de Desenvolvimento Portuário (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

A perspectiva comercial de Empresa de Desenvolvimento Portuário se justifica, pois os portos têm competido intensamente pela atracação de navios, pelo aumento de capacidade de carga e armazenamento, pelo volume de investimentos complexos, pela captação de usuários e clientes, e pelas melhorias em logística. Nesse viés, os portos ocupam o lugar de ecossistema de negócios, criando sinergias com e entre empresas, não correspondendo somente a concedente de contratos de arrendamento.

Sobre a atuação dos governos, Verhoeven (2010) constata que a maioria delegou, ao nível nacional ou local, durante o século XX, a gestão portuária para as autoridades portuárias, que é a designação dada ao ente específico destinado a agir em nome do governo sobre as questões portuárias. No entanto, em meio aos processos de globalização e liberalização, gradativamente houve uma maior participação dos atores privados na atividade portuária, e, por consequência, uma redução da centralidade exercida pelas autoridades portuárias, mesmo que

aplicadas reformas no sentido de maior comercialização e empresarialização desses entes.

Por isso, Verhoeven (2010) considera a necessidade de uma nova função para as autoridades portuárias. Essa nova função representaria o “renascimento” dessas entidades, assim como ocorreu com o homem renascentista, movimento no qual houve a renovação do interesse pelo estudo e ampliação do conhecimento sobre diversas áreas.

O autor aduz que as autoridades portuárias desempenhariam a função de gerente de comunidade ou *cluster*. Assim, assumiriam a função de coordenação, e resolução de conflitos de ação coletiva dentro e fora da área portuária, como os estrangulamentos logísticos, adoção de TIC, *marketing* e promoção, inovação e internacionalização.

Destaca-se ainda outra atribuição: *lobby*, tanto no âmbito local como no internacional. A autoridade portuária, portanto, passaria a ser um gestor comunitário sistêmico, relacionando-se com a diversidade de atores portuários interessados no atingimento de ampla gama de metas. Apesar de haver associações do setor privado, parece ser a autoridade portuária a figura com maior potencial de assumir esse papel (VERHOEVEN, 2010).

Lugt *et al.* (2015) destacam que, nas últimas duas décadas, as autoridades portuárias deixaram a condição de companhias puramente públicas e governamentais, passando a assumir a característica de organizações autônomas e catalisadoras da atividade comercial. Assim, assumiram funções que vão além do rótulo de proprietárias.

Essa transformação ocorreu em resposta à mudança no ambiente comercial e operacional, ao aumento da importância das redes portuárias (hinterlândia) e pressão dos atores ambientalmente interessados. Nesse sentido, as autoridades portuárias necessitam cada vez mais apresentar melhores resultados financeiros e garantir a manutenção da licença de operação, reduzindo as externalidades negativas da atividade portuária, como poluição e congestionamento – investindo-se em ligações ferroviárias e na capacidade do terminal terrestre.

Por sua vez, a União Europeia em 1977, apresentou o conceito de autoridade portuária como determinada entidade pública ou privada destinada a gerir e, em

certos casos, operar as atividades portuárias (WORLD BANK, 2007 apud ANDRIOTTI *et al.*, 2021). Andriotti *et al.* (2021) destacam quatro principais objetivos das Autoridades Portuárias, independente do modelo de exploração adotado: i) gestão dos espaços portuários, ii) fornecimento de infraestrutura, iii) governança e iv) coordenação de logística.

É possível destacar função ainda mais abrangente do porto e da autoridade portuária, não só em relação aos operadores e comunidade portuária como também com as indústrias. Considerando-se as críticas tecidas ao termo “autoridade portuária”, na Holanda se desenvolveu o conceito de Zona Industrial e Portuária (ZIP). Isso porque, tendo em vista o advento da globalização e a maior necessidade de otimização dos custos logísticos e o aumento da competitividade, a associação das atividades portuárias e industriais ganhou relevância. Assim, as ZIP correspondem às áreas que exercem importante centro gravitacional econômico no Norte da Europa, em especial no Porto de Roterdã (PONTES, 2017).

A ZIP holandesa é gerida pela autoridade portuária de Roterdã, sendo ela responsável não somente pela área portuária, como também pela industrial, de forma a elevar a condição daquele centro regional a polo logístico e industrial de referência internacional, reafirmando a sua capacidade concorrencial. Assim, inclusive, o Porto de Roterdã mantém estrutura organizacional, para o desenvolvimento também da área industrial, e departamentos com atribuição de auxiliar as indústrias a arregimentar novos negócios e clientes no porto, e de desenvolver a logística local (PONTES, 2017).

No Brasil, a atuação governamental se deu da seguinte forma: inicialmente, o setor portuário foi regulado esparsamente desde a abertura dos “portos às nações amigas”, ocorrida no século XIX, até o final do século XX, com a promulgação da Lei 8.630 de 1993 (BRASIL, 1993). Em linhas gerais, podem-se destacar as seguintes legislações, que demonstram a significativa presença estatal na exploração portuária. Pode-se afirmar que a primeira normatização do setor portuário, ocorreu com o Decreto 24.599 de 1934, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, o qual definiu perímetro, instalações e serviços executados, regulando a utilização das instalações portuárias. Já em 1966, o Decreto-Lei 5 classificou o que seria denominado de terminal privativo, permitindo que embarcadores ou terceiros

construíssem ou explorassem as instalações portuárias, desde que não houvesse ônus para o Poder Público ou representasse ameaça para a segurança interna, podendo o uso ser realizado para benefício próprio (SANTANA NETO, 2005).

Até 1975, os portos públicos foram administrados diretamente pelos entes federativos, seja pelos estados ou municípios, seja por empresas estatais ou privadas, com a supervisão do Departamento Nacional de Portos e Navegação – DNPD.

A partir de 1975, a administração se tornou indireta, por meio da Lei 6.222 (BRASIL, 1975), que criou a Empresa Brasileira de Portos S.A. (PORTOBRÁS), cuja finalidade era a construção, administração, exploração e fiscalização da atividade portuária. A PORTOBRAS tinha por atribuições e poderes definir o orçamento, as tarifas e as políticas de pessoal, bem como decidir sobre quais seriam os novos investimentos.

Apenas com o advento da Lei n.º 8.630 de 1993, denominada Lei de Modernização dos Portos, é que houve a implementação do modelo *Landlord Port* (RANNY, 2020). Referida Lei se deu em consonância ao disposto pela Constituição da República de 1988, que previu no art. 22 que a União Federal seria competente para legislar sobre o regime dos portos, bem como a exploração diretamente ou mediante delegação, nos seguintes termos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres

Entre as inovações trazidas pela Lei de Modernização dos Portos de 1993, observam-se importantes impactos para esse setor, os quais são listados por Santana Neto (2005):

- a) Extinção do monopólio estatal na movimentação das cargas pelas companhias docas e sua transformação em administradoras da infraestrutura portuária (instalações de uso comum);
- b) Transferência da operação de movimentação para operadores portuários privados possibilitando o comando único da operação (terra e bordo conjugados).
- c) Criação de Conselhos de Autoridade Portuária (CAP's) instituídos em cada porto organizado ou no âmbito de cada concessão, com incumbências de governança;
- d) Eliminação do monopólio dos sindicatos para fornecimento da mão de obra avulsa, possibilitando a implantação da multifuncionalidade na organização do trabalho portuário;
- e) Fomento da concorrência intraporto (entre terminais localizados no mesmo porto) através do arrendamento de instalações e de terminais, em portos públicos, a empresas privadas, assim como da permissão para operação de carga de terceiros por parte de terminais privados.

Nesse sentido, conforme o art. 33 da Lei 8.630 de 1993, a função do Poder Público, ocorre por intermédio da autoridade portuária, inexistindo previsão para operação direta de movimentação e armazenagem de cargas, as quais passariam a ser exercidos exclusivamente pelo setor privado:

Art. 33. A Administração do Porto é exercida diretamente pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado.

§ 1º Compete à Administração do Porto, dentro dos limites da área do porto

I - cumprir e fazer cumprir as leis, os regulamentos do serviço e as cláusulas do contrato de concessão;

...

III - pré-qualificar os operadores portuários

...

VII - fiscalizar as operações portuárias, zelando para que os serviços se realizem com regularidade, eficiência, segurança e respeito ao meio ambiente

...

XII - suspender operações portuárias que prejudiquem o bom funcionamento do porto, ressalvados os aspectos de interesse da autoridade marítima responsável pela segurança do tráfego aquaviário;

...

XIV - desincumbir-se dos trabalhos e exercer outras atribuições que lhes forem cometidas pelo Conselho de Autoridade Portuária;

Cumprir destacar que, antes de 1990, não se concebia como possível a concorrência entre os portos brasileiros, e tampouco a existência de concorrência dentro dos próprios portos. Isso porque durante esse período a exploração portuária ocorria por meio somente de um ente do governo federal, a Portobrás. Nesse sentido, a modernização trazida pelas reformas portuárias buscou a descentralização, extinguindo aquela companhia, a fim de promover uma maior concorrência interportuária. No entanto, ainda assim a implementação de maior competição encontrou limites, uma vez que muitos portos detinham o monopólio natural em determinada área geográfica.

Quanto à concorrência interna, perceberam-se avanços no que se refere aos terminais, operadores e trabalhadores. Para isso o legislador atribuiu ao Conselho de Autoridade Portuária – CAP, composto por representantes do Poder Público, operadores portuários, trabalhadores e usuários, a função de “zelar pelo cumprimento das normas de defesa da concorrência” (OLIVEIRA; MATTOS, 1998).

Pode-se afirmar também que referida Lei teve como função o maior envolvimento do setor privado na atividade portuária, a descentralização da gestão nos portos, com a sua partilha entre outros atores interessados, como o Órgão Gestor de Mão de Obra - OGMO e o Conselho de Autoridade Portuária - CAP, e a implementação de mecanismos de coordenação das operações portuárias. Além disso, passou a ser permitida a operação por terminais privados de cargas de terceiros (SERRA; MARTINS; BRONZO, 2009).

Em 2013, com a conversão da Medida Provisória n.º 595, de 6 de dezembro de 2012, foi promulgada a Lei 12.815 (BRASIL, 2013), estabelecendo-se novo marco regulatório no setor portuário, buscando-se conferir ainda maior agilidade e modernização. A par das alterações promovidas no sentido de inovar nos critérios de julgamento de licitação dos novos arrendamentos portuários, com critérios de avaliação de desempenho, e a facilitação da criação dos Terminais de Uso Privado – TUP's (criados para a movimentação de carga própria, e somente suplementarmente a de terceiros), veio também uma maior centralização de competências institucionais nos entes federais Secretaria Nacional de Portos e na

Agência Reguladora de Transportes Aquaviários. Essa centralização ocorre principalmente no sistema de arrendamentos nos portos brasileiros, diminuindo a participação das Autoridades Portuárias e dos Conselhos de Autoridade Portuária - CAP's (FARRANHA; FREZZA; BARBOSA, 2015).

Apesar das nuances trazidas pelas últimas alterações legislativas, pode-se afirmar que as autoridades portuárias no Brasil permanecem sendo exploradas até o momento por meio do modelo denominado *Landlord Port*, modelo esse predominante no cenário internacional.

Nesse sentido, conforme estudo denominado “Proposta de um novo modelo de Governança Portuária para o Brasil” (CUTRIM; BOTTER; ROBLES, 2018), verificou-se que a manutenção dos ativos portuários sob entidade pública brasileira, no modelo *Landlord Port* é opinião de ampla maioria entre diversos especialistas brasileiros no assunto.

No estudo, ampla maioria dos entrevistados, com concordância parcial ou total (50% e 40%, respectivamente), defende que os ativos portuários devem permanecer com o setor público, no modelo consolidado de propriedade *Landlord Port*. Outro ponto de concordância foi de que as mudanças necessárias no setor portuário passam pela maior autonomia e menor influência de entes partidários nessas entidades. A *corporatization*, denominada nessa dissertação como empresarialização - por nessa dissertação se entender transparecer melhor seu significado -, compreende a profissionalização da gestão, perpassando pela autonomia em relação à política partidária, flexibilidade, gestão por resultados e produtividade (CUTRIM; BOTTER; ROBLES, 2018).

Não obstante a popularidade do modelo *Landlord Port*, no Governo Bolsonaro, esteve em processo de implementação a privatização total das autoridades portuárias públicas, como a que ocorreu no Porto de Vitória/ES, com a contratação de um consórcio de empresas para a concessão da autoridade portuária. O prazo de vigência do contrato é de trinta e cinco anos, podendo ser prorrogado uma única vez a critério do Poder Concedente (União Federal), tendo como interveniência-anuência da Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ.

Destaca-se que o contrato de concessão da Administração do Porto Organizado do Espírito Santo decorreu de processo licitatório, sob a modalidade de Leilão Público, no âmbito do Programa Nacional de Desestatização, regido pela Lei n.º 9.491, de 09 de setembro de 1997 e suas alterações.

Anteriormente à contratação, houve a realização de estudos prévios, por meio da contratação do consórcio PricewaterhouseCoopers Serviços Profissionais Ltda., como relatórios de avaliação ambiental, sobre recursos humanos, de avaliação econômico-financeira, institucional e regulatória, de mercado, em relação à governança e gestão e sobre a modelagem de venda. Conforme se verifica no documento Relatório de Modelagem de Venda (p. 56), elaborado por referido consórcio o modelo adotado com a concessão da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA é o de *Private Landlord Port*.

Diante do que se verifica, com esse processo de privatização, o Porto de Vitória passa a ser administrado sob o modelo *Full Privatized Port*. Essa é “a primeira privatização (de uma autoridade) portuária da história do Brasil” (“Codesa: primeira privatização portuária do país ocorre nesta quarta-feira (30)”, 2022).

Nesse sentido, salienta-se que a política pública de privatização de portos pode possuir impactos econômicos, políticos e sociais importantes. Isso porque, além da atividade portuária representar controle físico e tributário sobre o comércio exterior, com claros reflexos regulatórios, ela implica em arrecadações tarifárias e em investimentos para o aumento de escala nos fluxos de exportação e importação nacional.

Chen, Pateman e Sakalayan (2017) elencam a preocupação dos usuários, nos portos australianos, com a privatização total da autoridade portuária, uma vez que isso poderia incorrer em nível menor de investimento, desvalorização de ativos e aumento das taxas portuárias, desníveis de concorrência, entre outras preocupações.

Desse modo, a formulação da política de privatização do Porto de Vitória/ES deveria ser tomada após a análise abranger esses fatores de preocupação relacionados em outros portos privatizados. Assim sendo, o presente estudo se propõe a analisar a formulação dessa política, de forma a identificar se houve efetiva análise sobre *valor dos ativos, taxas portuárias, concorrência, investimentos*

portuários de longo prazo e interesse público na concessão desse bem público, por meio da Lei n. 14.047 de 2020 (BRASIL, 2020b), destinado à exploração do referido porto organizado e da função de autoridade portuária.

De início, contemplando o viés institucionalista e metodológico do estudo das Políticas Públicas, o estudo está estruturado de forma a conceituar e identificar a função das empresas estatais, instituições públicas com relativa independência e autonomia administrativa e financeira, trazendo o contexto histórico de surgimento, bem como os fundamentos adotados para a implementação dessas organizações. Paralelamente a tal tarefa, serão expostos os ideários que circundam o debate sobre a privatização dessas instituições, e a desregulamentação da atuação empresarial do Estado.

Posteriormente, o estudo busca expor os modelos e processos de exploração dos portos, traçando o panorama de modelos total e parcialmente públicos e integralmente privados, apresentando aspectos favoráveis e contrários aos *Full Privatized Ports* presentes na literatura. Nesse sentido, o autor traz a perspectiva da empresarialização das autoridades portuárias públicas, que prescinde da desestatização, adotadas em portos representativos, e os princípios administrativos que viabilizam uma atuação eficiente dessas Entidades no âmbito interno brasileiro.

Por fim, a pesquisa faz um retrospecto das transformações já ocorridas nos portos brasileiros, que na maior parte já adotam uma estrutura de coexistência de atores privados e públicos na exploração dos serviços, com a operação portuária sob o exercício de particulares. Propõe-se, ainda, analisar a formulação da política proposta pelo último Governo (2019-2022), que representa a privatização total dos portos, buscando compreender como esta política foi formulada, sob o viés das Políticas Públicas, e os fundamentos que estão sendo adotados.

Para a conclusão do trabalho, a dissertação se debruça sobre o caso da privatização da autoridade portuária de Vitória/ES, verificando a documentação que orientou esse processo, buscando identificar os aspectos de preocupação com a privatização da autoridade portuárias.

1.1 RELEVÂNCIA E JUSTIFICATIVA

O presente estudo se propõe a analisar a primeira política de privatização de uma autoridade portuária brasileira. Essa concessão pública é um fato de significativo impacto nas relações do setor, podendo modificar a cadeia logística, o ambiente de concorrência econômica, a eficiência e efetividade portuária, o desenvolvimento local e regional, a empregabilidade, entre outras repercussões.

Importante pontuar que o setor portuário é responsável pela movimentação de grande parte do comércio internacional. Estimam-se que as trocas comerciais por meio do transporte aquaviário correspondam atualmente entre 75% e 90% das movimentações nacionais. (MARQUES et al., 2021). Nesse sentido, o estudo sobre os modelos de governança portuária, a compreensão dos modelos internacionalmente hegemônicos das autoridades portuárias mais relevantes, e a identificação na literatura da área sobre eventuais impactos dos processos de privatização adquirem significativa importância.

Além disso, a privatização dessa entidade pública implica em inauguração de uma nova política de participação do Estado no setor portuário. Assim, está se abrindo a possibilidade de replicação do modelo de administração privada para outras autoridades portuárias. Nesse sentido, já estão em andamento estudos para a privatização de outras companhias, como a CODEBA - Companhia das Docas do Estado da Bahia, da Santos *Port Authority*, e do Porto de Itajaí (PORTOS E NAVIOS, 2022a).

Acresça-se que a análise do processo de privatização da Companhia das Docas do Espírito Santo – CODESA mostra-se como necessária, a fim de verificar se a justificativa e fundamentos apresentados para a concessão da autoridade portuária à iniciativa privada apresenta respostas a questionamentos sobre eventuais impactos ao setor, principalmente aos clientes, usuários e à comunidade portuária.

Ademais, esse estudo busca inserir o processo de privatização de uma entidade pública sob a análise das Políticas Públicas. Isso se torna possível, pois, da mesma forma que ocorre com o processo de formulação de uma política pública, também se observa a atuação de *stakeholders* na sua desestruturação. Nota-se

ainda que essas concessões também são concretizadas por meio de um processo e da atuação de instituições, categorias presentes no estudo das Políticas Públicas.

Assim, a análise proposta não ocorre estritamente sobre o aspecto da legalidade da política, realizada pelas Cortes Judiciais e no âmbito da Ciência do Direito, passando a ser objeto de estudo das Políticas Públicas, uma área interdisciplinar em essência, indicando inclusive a possibilidade desse estudo extravasar para a análise de outras privatizações, não somente do setor portuário.

1.2 OBJETIVO GERAL

A dissertação se propõe a analisar a formulação da política de privatização da empresa estatal que exerce a função de autoridade portuária no Porto de Vitória/ES, a fim de verificar se houve análise de fatores de preocupação sobre a concessão da autoridade portuária à iniciativa privada.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A fim de enfrentar a proposta descrita, torna-se relevante perpassar por alguns tópicos de estudo, que tem como objetivos:

- Apresentar conceituação, função e histórico das empresas estatais;
- Contextualizar as privatizações, as concessões das autoridades portuárias e a empresarialização dessas entidades;
- Analisar a atual estrutura portuária brasileira, com ênfase na privatização do Porto de Vitória/ES;
- Explanar os fatores de preocupação no processo de desestatização da CODESA: valor dos ativos, taxas portuárias, concorrência, investimentos portuários de longo prazo e interesse público.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo de referencial teórico apresenta, de início, a definição e as funções atribuídas às empresas estatais, a fim de compreender os seus propósitos e as condições que existiam para o surgimento dessas entidades. Posteriormente a essa visão abstrata e conceitual, passa-se a analisar as empresas estatais em âmbito concreto, com ilustração de casos e perspectiva histórica, tanto no âmbito internacional e como no brasileiro. Na seção que se segue, apresentam-se sucintamente em nível ideológico as privatizações ulteriores.

Em seguida, são contextualizadas a participação pública e privada, por meio de empresas estatais, na exploração portuária e a perspectiva de “empresarialização” dessas autoridades portuárias. Por fim, é apresentada a perspectiva institucionalista de análise das Políticas Públicas, a partir da qual será desenvolvido o Estudo de Caso.

2.1 O CONCEITO DE EMPRESA ESTATAL

Inicialmente, impende destacar que o termo “empresa estatal” costuma representar entidades que podem receber as mais diferentes denominações, em amplo espectro de termos, como “empreendimentos públicos”, “Empresas públicas”, “empresas nacionais”, “companhias de propriedade estatal”, “corporações públicas”, “serviços de utilidade pública” e “paraestatais” (FERNANDES, 1982). Desse modo, por vezes nesse trabalho, os termos também serão empregados indistintamente, referindo-se basicamente à mesma ideia.

A literatura jurídica brasileira traça, em síntese, empresa estatal como gênero, e empresa pública e sociedade de economia mista como espécies. Apesar da distinção legal entre as espécies empresa pública e sociedade de economia mista, José dos Santos Carvalho Filho (2020, p. 595) afirma que elas “andam de mãos dadas, assemelham-se em seu perfil e irmanam-se nos objetivos colimados pelo Estado”.

A necessidade de definição se impõe em decorrência de importantes fatores. Como é consabido, nas Ciências Sociais a delimitação do fenômeno é característica de seu procedimento, realizada de modo objetivo e sistemático. Além disso, a identificação sobre as empresas estatais é importante para subsidiar estudos e propiciar o desenvolvimento de projetos de pesquisa, atendendo também à finalidade estatística (FERNANDES, 1982).

Também porque a conceituação de empresa estatal clarifica os fundamentos e objetivos dessas instituições, sendo perceptível a nuance de compreensão existente em cada país. Nesse sentido, seria possível captar o caráter (*ethos*) e a personalidade dessas empresas (FERNANDES, 1982).

A fim de empreender tal classificação, Fernandes (1982) propõe testes aos quais a entidade pública deve ser submetida, para que se possa concluir se tratar de uma empresa estatal. Assim, desenvolve-se um modelo que permita a conceituação dessas entidades da Administração Pública.

O primeiro teste consiste sobre o Direito de Propriedade. A propriedade sobre a organização tem que ser majoritariamente pública, ou que o Poder Público consiga exercer o controle sobre a entidade. A propriedade aqui se relaciona à administração.

O teste seguinte se relaciona ao propósito público. As metas e objetivos da empresa visam essencialmente a atender ao interesse público, impondo-se, dessa forma, identificar o objetivo do governo no empreendimento, uma vez que ele servirá de diretriz na atuação da empresa estatal. Nesse sentido, verifica-se que cada instituição é criada a fim de perquirir um objetivo, por meio de metas preestabelecidas. Assim ocorre com as empresas de caráter público, que podem possuir quatro propósitos distintos (FERNANDES, 1982, p.89):

- i) Regulador, função tradicionalmente exercida pelo governo e suas entidades a ele mais diretamente relacionadas. Nesse sentido, por não exercerem atividade empresarial, não se poderia entender como empresa pública estritamente uma entidade pública que tenha unicamente esse propósito.
- ii) Promoção de desenvolvimento, propósito que consiste em alavancar objetivos de desenvolvimento nacional, estimulando atividades econômicas. Atuam, por exemplo, na consultoria técnica e gerencial, concedendo

empréstimos e financiamentos. Nota-se aqui certa imprecisão quanto a sua classificação, sendo percebido tratarem-se de bancos de desenvolvimento e de organizações financeiras.

iii) Infraestrutura, caracterizam-se por entidades criadas para proporcionar a infraestrutura básica do país, como esquemas de irrigação, fornecimento de energia, e as instalações de portos e docas.

iv) Propósitos comerciais, Empresas públicas propriamente, tendo todas as características de uma empresa privada, possuindo bases comerciais

Por sua vez, o terceiro teste busca analisar o campo de atividade da empresa. Em geral, ela desempenha atribuições de natureza econômica. Assim, a empresa estatal não exercerá funções essencialmente públicas, como é o caso da função militar e jurisdicional.

O quarto é relativo ao conceito de retorno econômico, relacionado, portanto, ao teste anterior. A empresa estatal deve possuir receita e faturamento, uma vez que bens e serviços são “precificados”. Isso não quer dizer que necessariamente detenha altas taxas de lucratividade, não sendo esse o objetivo de sua criação. Nesse sentido, há a possibilidade de retorno negativo, que não é descartado em empresas privadas.

O último teste é quanto ao aspecto contábil dessas entidades. Isso porque como ocorre nas empresas privadas, o progresso deve ser registrado por meio do balanço, que espelha o ativo e o passivo da empresa, assim como deve ocorrer com os lucros e perdas, o fluxo e o refluxo de receitas e despesas, e o superávit ou déficit.

Observados os testes anteriores, Fernandes (1982, p. 88) propõe o seguinte conceito para empresa pública ou estatal:

Uma empresa pública é uma organização, total ou majoritariamente de propriedade pública, estabelecida para atingir metas comerciais e sociais, empenhada em atividades econômicas no campo da agricultura, da indústria, do comércio ou de serviços, envolvendo investimentos e retornos e a venda de bens ou serviços, e cujos negócios são suscetíveis de ser configurados em termos de balanços e de contas de lucros e perdas.

Pavle Sicherl (1982) destaca que a empresa estatal pode ser compreendida como unidade organizacional específica da sociedade em que há a interação das dimensões pública e empresarial.

A distinção para uma empresa privada (SICHERL, 1982) estaria justamente nos seus propósitos, uma vez que as metas das empresas privadas seriam formuladas internamente, na própria empresa; o interesse da sociedade nesse âmbito seria atingido indiretamente, já que o interesse perseguido seria o da própria empresa e de seus sócios.

Por sua vez, as metas das empresas estatais repousariam em atingir os objetivos fundamentais do Estado e da sociedade, por meio de metas de interesse público. No entanto, concebe-se como nem sempre simples harmonizar os objetivos buscados pelo governo com os resultados alcançados pela empresa estatal.

No Brasil, o conceito dessas entidades foi previsto no Decreto-lei n.º 200/67 (art. 5º, II e III), na Constituição Federal (art. 173), que estabeleceu as hipóteses de criação (imperativos de segurança nacional e relevante interesse coletivo) e o regime jurídico diferenciado. Recentemente foi editada a Lei n.º 13.303/2016, o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias.

De acordo com o art. 3º da Lei 13.303/2016, a empresa pública é a “entidade dotada de personalidade jurídica de Direito privado, com criação autorizada por lei e com patrimônio próprio, cujo capital social é integralmente detido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios”.

Por sua vez, a sociedade de economia mista, conforme art. 4º é “a entidade dotada de personalidade jurídica de Direito privado, com criação autorizada por lei, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com Direito a voto pertençam em sua maioria à União, aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios ou a entidade da administração indireta”.

Apesar da denominação abarcar a terminologia “pública” no nome, não se trata de pessoas jurídicas de Direito público, e sim de Direito privado. O termo apenas indica que entidade é “vinculada ao Poder Público, fato que a exclui do setor privado em sentido estrito. A expressão empresa pública é adotada em vários países (Itália, Inglaterra, França e Alemanha), nem sempre com idêntico delineamento, mas

com a possibilidade de caracterizar, por vezes, o ‘Estado-empresário’” (CARVALHO FILHO, 2020).

Por fim, Rafael Carvalho Rezende Oliveira (2020) concebe que empresa estatal compreende toda e qualquer entidade, civil ou comercial, sob o controle acionário do Estado, englobando as Empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e as demais sociedades controladas pelo Estado.

2.2 CONTEXTO HISTÓRICO INTERNO E EXTERNO

As empresas estatais passaram a ter um papel mais proeminente após a II Guerra Mundial nas mais diversas economias nacionais e nos diferentes sistemas socioeconômicos, tanto capitalista como socialista. Nota-se que além de não se restringirem aos países autoproclamados comunistas, essas empresas também tiveram destaque nas economias capitalistas, nos países desenvolvidos e naqueles em processo de desenvolvimento econômico e social, contribuindo para esse intento (SICHERL, 1982).

Na experiência internacional, configurou-se como importante a participação das empresas estatais para o desenvolvimento das economias nacionais. No entanto, não se tem ao certo na pesquisa histórica qual teria sido a primeira empresa estatal. Mas podem-se destacar algumas das primeiras, e o contexto histórico em que se inseriram. Nos Estados Unidos, a primeira companhia com participação governamental foi o Banco dos Estados Unidos, adquirindo em 1904 a *Panama Railroad Company*. Durante a Primeira Guerra Mundial, foram criadas outras empresas como a *War Finance Corporation*, a *United States Grain Corporation*, *United States Sugar Equalization Board*, entre outras (WALD, 1994).

Nesse tempo, também houve intervenções públicas no setor portuário por meio de sociedades anônimas, como é o caso do *Port of New York Authority*, pertencente aos Estados de Nova York e Nova Jersey, criado em 1921¹.

¹ Disponível em: <https://www.panynj.gov/port/en/our-port/history.html>. Acesso em: 19/03/2022

Nos EUA, foi depois da crise de 1930 e no pós II Guerra, com o *New Deal* e a *Reconstruction Finance Corporation*, que as Empresas públicas passaram a exercer ainda maior papel de destaque na economia. Em 1936, existiam nos Estados Unidos cerca de noventa empresas públicas. Com a Segunda Guerra Mundial, mais de vinte novas Empresas públicas foram instituídas (WALD, 1994).

Nos Estados Unidos, três razões foram substanciais para a criação das empresas públicas: a facilitação do crédito nas épocas de crise, por meio do *Reconstruction Finance Corporation*; a resolução dos problemas de emergência relacionados com a segurança nacional, como, por exemplo, a pesquisa sobre a bomba atômica; e o dever do Estado de exercer determinadas atividade comerciais que, pela extensão e lucro incerto, acabam não sendo exercidas pelo particulares, como se mostrou o caso da *Panama Railroad Company*, da *Inland Waterways Corporation* e da *Tennessee Valley Authority* (WALD, 1994).

A opção do Governo dos Estados Unidos pelas empresas públicas ao invés de departamentos governamentais, as denominadas repartições públicas, consistiu na flexibilidade e na eficiência comercial, destacando-se as seguintes vantagens: autonomia financeira, obtenção de financiamentos, normatização e contabilidade próprias, descentralização regional e autonomia local. Além disso, até 1935, as empresas públicas tinham as três liberdades, que consistiam em: i) não prestar contas ao *Bureau of Bridges* e ao Congresso, ii) na isenção das normas e processos do serviço civil, e iii) na isenção da regulamentação legal pública para compras e contratos (WALD, 1994).

Na França, apesar de já haver empresas estatais no próprio território francês, foi no Além-mar da União Francesa que se viu a legislação das empresas públicas ganhar maior destaque, visando ao desenvolvimento planejado nos países coloniais, conforme Lei de 30 de abril de 1946. Assim, a empresa pública estava atrelada a um plano de desenvolvimento econômico e social a ser realizado no prazo de dez anos, destinando-se a transformar os territórios das civilizações economicamente pobres em países modernos (WALD, 1994).

O plano deveria abranger a produção, a transformação e a circulação de riquezas, atendendo as necessidades das comunidades indígenas e tradicionais, e

favorecendo dessa forma o progresso social, por meio de programas de reconstrução e desenvolvimento da economia da União Francesa.

No caso brasileiro, o Estado Empresário foi de nodal importância para o desenvolvimento e industrialização do país. Isso porque as estatizações no Brasil decorreram da necessidade de preencher as lacunas de infraestrutura e de industrialização, principalmente nas indústrias de base de geração de energia, muito em decorrência da falta de iniciativa e descapitalização da burguesia nacional naquele contexto.

As empresas estatais no Brasil se fizeram primeiramente presentes no âmbito econômico com as sociedades de economia mista, sendo que a presença do governo republicano brasileiro nessa área para a condução econômica já era percebida desde antes, por meio das políticas de valorização do café (COSTA; MIANO, 2020).

Na década de 1930, a política governamental brasileira não mais priorizaria a produção de café, passando a priorizar a industrialização do país, sob o ideário da nacionalização da economia e do avanço e modernização produtiva, preenchendo os vazios produtivos com empresas estatais. Para tal intento, mostrou-se como indispensável grande mobilização de capital por meio do Estado brasileiro, a fim de assegurar os investimentos necessários, capacidade essa não demonstrada naquele contexto pelos particulares.

Nesse sentido, o presidente Getúlio Vargas nacionalizou empresas de navegação e portuárias, como a *Company of Port of Pará* e a *The Amazon River Steam Navigation Company Ltda.*, fundindo-as com a criação do Serviço de Navegação da Amazônia e Administração do Porto do Pará. Foram nacionalizadas também empresas de transporte dos rios Paraná e Uruguai (1943), transformadas na empresa Serviço de Navegação da Bacia do Prata. E ainda foi desapropriado o patrimônio do armador Companhia Lage e Irmãos, criando assim a Companhia Nacional de Navegação Costeira (COSTA; MIANO, 2020).

Após a denominada Era Vargas e durante os governos imediatamente seguintes, com destaque para o de Kubitschek, o Estado passou a expandir a postura intervencionista na economia, visando à indução e direcionamento do crescimento econômico. Junto à política econômica desenvolvimentista, o governo

brasileiro justificava a sua intervenção com a preocupação da segurança nacional. Nesse contexto, foi criada a Petrobrás, a fim de que houvesse a criação de uma fonte interna de fornecimento de petróleo, e também de outras empresas estatais, que tiveram relevância na concretização do Plano de Metas, como a Centrais Elétricas de Furnas (1957); Companhia Hidrelétrica do Vale do Paraíba (1960); Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais (1956); Companhia Siderúrgica Vatu (1960); Rede Ferroviária Federal S.A. (1957); Serviço de Transporte da Baía da Guanabara (1959) (COSTA; MIANO, 2020).

Quanto às denominadas empresas públicas, espécies das empresas estatais, a Novacap (Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil) seria a primeira propriamente dita, criada em 19 de setembro de 1956, mediante aprovação da Lei n.º 2874/1956, considerável tempo antes ao Decreto 200 de 1967, que por primeiro regulamentou as empresas públicas no Brasil. Apesar de formalmente denominada sociedade anônima, a estrutura acionária era composta apenas por capital da União (COTRIM NETO, 1975).

A Novacap é um caso único entre as empresas estatais que tardou a ter reconhecida a sua efetiva tipificação jurídica. Foi criada sob o título de sociedade anônima, sem caráter lucrativo, somente sendo reconhecida na categoria de Direito com a reforma administrativa. A Novacap já era, na realidade uma empresa pública, já preenchendo os seus requisitos desde a constituição; foi assim a primeira empresa pública do Brasil (COTRIM NETO, 1975).

Isso porque entre as particularidades da empresa pública está a de se revestir de qualquer das formas societárias admitidas no Direito, ao revés do que é possível com a economia mista, que somente poderá adotar a forma de sociedade anônima. Nos demais aspectos, as empresas públicas e sociedades de economia mista praticamente se equivalem, seja com a sua criação, seja com a sua dissolução (COTRIM NETO, 1975).

Nos anos setenta, durante os governos militares, seguiu-se com a política de criação de empresas estatais, bem como com o investimento em grandes obras de infraestrutura, como a usina hidrelétrica de Itaipu e a usina nuclear de Angra dos Reis, e os metrô do Rio de Janeiro e de São Paulo. No governo de Emílio Médici foram criadas as *holdings* Telecomunicações Brasileiras S.A.; Siderúrgica Brasileira

S.A. e a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária. Já no período de Ernesto Geisel, foi criada a Portos Brasileiros S.A. e a Indústria de Material Bélico do Brasil. No entanto, com o avizinhamento da crise do petróleo, que culminou em agravamento do endividamento externo, e por consequência na diminuição da capacidade de investimento, é que se iniciou a regressão do modelo econômico que vinha sendo adotado oficialmente no Brasil (COSTA; MIANO, 2020).

Do contexto histórico exposto, retira-se que a maior participação das empresas estatais mencionada coincide com o contexto de surgimento do denominado Estado de Bem-Estar Social, que pode ser compreendido como uma resposta às insuficiências caracterizadoras do Estado Liberal (SILVA, 2005). Isso porque o Estado Liberal tinha por objetivo garantir as liberdades civis e individuais aos cidadãos, sendo deveres negativos e de abstenção do Estado frente aos abusos de poder em relação aos indivíduos, os denominados Direitos fundamentais de primeira dimensão.

No Estado de Bem-Estar Social, por sua vez, percebiam-se as limitações do modelo absenteísta, passando a dispor sobre a participação estatal na economia de forma a corrigir as injustiças sociais decorrentes da intensa exploração industrial dos primeiros séculos de capitalismo e da grande indústria (SILVA, 2005).

Assim, o Estado de Bem-Estar Social passa a existir em um contexto de crescentes demandas coletivas e prestacionais, passando a exercer importante papel econômico, de promotor do desenvolvimento nacional e do bem-estar social. Disso decorre a segunda dimensão dos Direitos fundamentais, relacionados a um agir positivo, interferindo o Estado ativamente para a consecução dos objetivos públicos.

Nos períodos das Grandes Guerras, com a política de reconstrução das nações, a expansão das empresas estatais passou a ser centrada no pleno emprego e no planejamento centralizado. Nesse contexto, as políticas *keynesianas* serviam de fundamento teórico para a política econômica implantada de *Welfare State*. Tal política age muitas vezes de forma anticíclica nas grandes crises, para resgatar setores inteiros de bancarrotas iminentes, como a ocorrida em 2008 (CARVALHO, 2009).

Assim, a Economia adentrou entre as prioridades do Estado, deixando de ser área de interesse exclusivo da iniciativa privada e dos cidadãos, para figurar entre as suas missões institucionais. E para a concretização dessa nova atribuição pública, passou-se a normatizar e a criar políticas voltadas para as atividades econômicas, principalmente quanto às empresas estatais.

2.3 PRIVATIZAÇÕES DAS ESTATAIS: APONTAMENTOS HISTÓRICOS

Após a expansão das empresas estatais, surgiram linhas econômicas de pensamento contrárias à sua existência, fundadas no ideário liberal e neoliberal. Decorrentes de processo eminentemente político, as reformas neoliberais são constantemente apresentadas sob racionalidades puramente técnicas, com roupagem que supostamente afastaria das esferas de decisão grupos sociais e políticos, incorrendo em argumentos de ordem tecnocrática (SOJO, 2004).

No entanto, paradoxalmente, é notável que as reformas neoliberais dependam do capital político para a sua operabilidade, resultando da confluência do capital político e do ambiente socioeconômico para a modificação do *status quo*. Torna-se imperiosa a transmissão de confiança e de credibilidade para a implementação das mudanças institucionais, tendo papel importante para isso também os contextos de crise. Assim, as reformas econômicas definem funções para as instituições organizarem a produção e a distribuição de riquezas, ou mesmo retiram funções dessas instituições, por meio de privatização e desregulamentação (SOJO, 2004).

Apesar de as privatizações das empresas estatais serem traços característicos das políticas neoliberais de reforma da economia, estudos mais recentes apontam que elas teriam sido postas em prática ainda nas primeiras décadas do século XX, implementadas em grande escala pelo governo de Adolf Hitler na Alemanha, antes mesmo da segunda Grande Guerra, entre os anos de 1934 e 1937. Retrocedendo mais um pouco, a privatização de entidades estatais ocorreu ainda durante a década de 20 no fascismo italiano (BEL, 2011).

Na Itália, o fascismo representou forte associação entre os industriais, grande base de apoio ao regime autocrático, e o governo Mussolini. Antes mesmo da ascensão ao poder, Benito Mussolini, ainda na oposição, em discurso de novembro de 1921, anunciou a intenção de devolver as ferrovias ao setor privado, promovendo a transferência total da propriedade das mãos do Estado. Quando no governo, Mussolini em 28 de outubro de 1922, deu andamento aos planos manifestos de privatização das ferrovias, e em abril de 1923, o Conselho de Ministros decidiu arrendar os ramais ferroviários do norte da Sicília para empresas privadas. O Decreto Real editado, e com publicação programada no *Gazzeta Ufficiale*, foi retirado no último momento em decorrência de forte oposição do sindicato dos ferroviários fascista. Apesar do governo não abandonar imediatamente o plano de privatização das ferrovias, a medida nunca foi implementada (BEL, 2011).

No entanto, o mencionado fracasso dos planos do Mussolini em promover a essa privatização foi uma exceção à regra, pois uma ampla privatização foi implementada anos mais tarde (1922-1925). Por meio dela, houve a privatização do monopólio estatal de fósforos e dos seguros de vida, promoveu-se a venda das redes e serviço telefônicos estatais para empresas privadas, foi reprivatizada a empresa de maquinário de metal Ansaldo, e outorgaram-se concessões de pedágio, verificando-se assim na Itália talvez o primeiro caso de privatizações em grande escala em uma economia capitalista (BEL, 2011).

Décadas mais tarde, agora sob o ideário neoliberal, as privatizações aconteceram em larga escala no Chile. O governo de Augusto Pinochet transformou o Chile em um grande laboratório para a privatização das empresas estatais, que se espalharam mais tarde para os países vizinhos (BORZUTZKY, 2005).

No Chile, as políticas econômicas neoliberais ocorreram em concomitância à repressão estatal aos opositores políticos. A reforma econômica ocorreu adotando como pressupostos a redução das funções sociais do Estado e a transferência de funções econômicas para o setor privado. Essas políticas foram promovidas por um grupo de economistas chilenos formados na Universidade de Chicago (conhecidos como *Chicago Boys*), também influenciados pela denominada escola austríaca de pensamento econômica fundada por Friedrich von Hayek, introduzindo noções de

individualismo, competição e consumo – pilares da ideologia neoliberal (BORZUTZKY, 2005).

Os preceitos de Von Hayek enfatizavam falhas de tomada de decisão centralizada e a importância do individual. O mercado seria o único arranjo social capaz de regular a interação humana sem coerção, garantindo simultaneamente liberdade e comportamento racional. O objetivo era fazer com que o mercado substituísse o Estado como o regulador central da atividade econômica, garantindo eficiência e crescimento. Qualquer grau de intervenção e regulamentação do Estado para Hayek seria o início de um processo de usurpação estatal sobre o indivíduo, que levaria a um sistema totalitário (BORZUTZKY, 2005).

No entanto, mostrou-se como paradoxal a aplicação dos pontos de vista de Hayek no Chile. Isso porque as políticas neoliberais, incluída aí as privatizações, foram implementadas por um regime autoritário organizado em torno da presença de um governante patriarcal (Pinochet), que ancorou seu poder sobre políticas repressivas e um conjunto de atitudes semirreligiosas sobre a política. O general mostrava-se, em realidade, como autoridade incontestável e mandato que se pretendia como Divina Providência (BORZUTZKY, 2005).

Entre os defensores dessas ambições neoliberais, destacou-se Milton Friedman, que possuiu papel como conselheiro econômico de Augusto Pinochet no Chile, sendo um dos maiores defensores de que a indústria inglesa fosse privatizada. O que traria maior impacto na Inglaterra do que nos EUA, país do economista, uma vez nela a propriedade governamental era mais extensa.

Friedman se dedicou a escrever sobre a privatização das indústrias inglesas na década de 70, dedicando uma coluna sobre esse tema na Newsweek “How to Denationalize”. Nesse período, Milton Friedman defendeu publicamente a privatização em grande escala das empresas estatais no Reino Unido, utilizando para isso o termo “privatizar”, pouco utilizado até então (BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (U.S.); NELSON, 2017).

Friedman, na mencionada coluna, afirmava que as indústrias pertencentes pelo governo seriam uma das principais causas da crise econômica que assolava o Reino Unido, pois seriam ineficientes e desperdiçariam recursos nacionais.

O economista neoliberal atribuía o aumento dos gastos públicos nos primeiros anos do governo de Margaret Thatcher à falta de medidas que promovessem a privatização. Os aumentos salariais praticados nas empresas estatais acima das remunerações praticadas nas empresas privadas contribuiriam para esse aumento. Assim, nos governos seguintes de Thatcher, a partir das alterações observadas na política econômica, Friedman passou a tecer elogios; no entanto, manteve críticas sobre a forma de transferência da propriedade dessas empresas estatais: ele defendia que as participações na propriedade fossem transferidas à totalidade dos cidadãos, e não pela venda de títulos no mercado de ações (BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (U.S.); NELSON, 2017).

Friedman sugere que a solução de leiloar as empresas estatais pelo lance mais alto seria ineficaz, uma vez que já tinha havido privatizações anteriormente, e em seguida renacionalizações por governos trabalhistas, sendo difícil persuadir investidores de que isso não voltaria a se repetir; além disso, as estatais apresentariam valor negativo, sendo que os licitantes teriam que ser pagos para retirar as estatais das mãos do governo. E por fim, mesmo o leilão sendo bem-sucedido, a receita financeira seria simplesmente dada ao governo, representando em mais fundo que seria “despejado no ralo” (BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (U.S.); NELSON, 2017).

Assim, Friedman recomendava agrupar as empresas em cinco ou dez conglomerados, dando a cada cidadão uma ação de cada fundo. A transferência da maior parte da indústria estatal para as mãos privadas seria assim um elemento essencial para um programa de reforma econômica de longo prazo.

Séculos antes, Adam Smith, na Riqueza das Nações (1776), sustentou que a propriedade privada melhoraria a produtividade e a eficiência, uma vez que a competição e a motivação dos indivíduos pelo lucro desembocaria inevitavelmente no interesse público, por isso, o pensador defendia uma limitação no papel do governo no desempenho de atividades essencialmente econômicas. Isso porque a motivação pelo aumento do lucro conduziria os indivíduos a fornecer os bens pretendidos pela sociedade, e a competição focalizaria a produção em bens realmente almejados pelos indivíduos e na redução dos preços entre os concorrentes, beneficiando os destinatários finais (CULLINANE; SONG, 2002).

Por meio desses mecanismos, a economia seria inevitavelmente levada, como se por uma mão invisível, a produzir os bens desejados, melhorando os meios possíveis. Nessa visão, somente os privados teriam a melhor percepção para a condução dos negócios, e o governo seria incapaz de realizar essa leitura (CULLINANE; SONG, 2002).

Em sentido contrário às ideias liberais e neoliberais, Joseph Stiglitz, mais recentemente, em *“os males da privatização da infraestrutura: um retrocesso na formulação de políticas progressivas”*, apesar de reconhecer como necessárias o melhoramento da infraestrutura nos Estados Unidos, vê com preocupação o plano governamental de seu país na parte de “fontes de financiamento para novos investimentos”, parcerias público-privadas e reciclagem de ativos. O autor alerta que a busca por uma estrutura neoliberal, foi responsável por décadas em aprofundar o abismo socioeconômico, priorizando o poder das corporações na extração de lucros em prejuízo da população, retirando ainda a capacidade do Poder Público (STIGLITZ, 2021).

Stiglitz (2021) relembra os argumentos utilizados pelos neoliberais, que adotam como premissa a suposta ineficiência das políticas governamentais, e que por isso a transferência dos ativos públicos ao setor privado representaria ganho mútuo para o privado e o público. No entanto, essa premissa se mostraria equivocada, pois em muitas áreas o setor público é bastante eficiente e inovador, bem como o setor privado é menos eficiente do que aparenta ser. São recorrentes os denominados “problemas de agência”, em que se notam conflitos de interesses e resultam objetivos diversos dos almejados. Além disso, a experiência mostra o contrário. Os custos de capital são mais elevados para o setor privado e os projetos de infraestrutura são de longo prazo, acentuando a desvantagem entre o setor privado e público (STIGLITZ, 2021).

Percebe-se, ainda, que a contratação de sociedades de responsabilidade ilimitada representa um ônus assimétrico. O governo arca com as perdas e as empresas privadas ficam com os lucros. E quando o resultado não é positivo, o setor privado desiste dos projetos ou requer renegociações, mantendo como refém um governo que ainda deve prover os serviços essenciais (STIGLITZ, 2021).

Acrescenta também Stiglitz (2021) que as privatizações muitas vezes não geram os benefícios prometidos, produzindo em realidade efeitos adversos como aumento do poder das corporações em extrair lucros, o enfraquecimento do Poder Público e da democracia, a ampliação das disparidades raciais e econômicas (afastando pessoas amplamente marginalizadas), e o enfraquecimento da força dos trabalhadores (limitando salários e a qualidade do emprego, sem priorizar a qualidade do emprego e o treinamento da mão de obra). Em suma a privatização pode representar o desalinhamento com o interesse público (STIGLITZ, 2021).

2.4 A ATUAÇÃO DO ESTADO NO SETOR PORTUÁRIO

Após ser apresentada uma contextualização sobre as empresas estatais, esta seção se propõe a explorar a atuação dessas entidades nos portos. Assim, inicialmente, a primeira subseção se dedicará a delinear a participação do Poder Público nos diferentes modelos portuários, em visão comparada, destacando as divisões existentes entre eles e as funções públicas e privadas precípuas. Identificado o modelo de privatização total da autoridade portuária, a subseção seguinte tratará das defesas e críticas contra ele existentes. A terceira subseção emergirá a perspectiva de empresarialização das autoridades portuárias, como contraponto à privatização dessas entidades públicas.

2.4.1 Panorama sobre a participação governamental e os modelos de exploração de portos

No contexto de privatização das entidades estatais, adotando-se o ideário neoliberal de privatização, também as instituições voltadas à administração portuária não passaram incólumes em alguns países. Nota-se que a experiência internacional sobre a privatização das autoridades portuárias é relativamente recente, sendo primeiramente observada no Reino Unido, onde se tem notícia da sua ocorrência entre os anos 1980-1990.

Importante destacar que, enquanto internacionalmente o movimento nos portos é de parcial privatização através da liberalização, comercialização,

empresarialização, concessões (incluindo arrendamento e *Build-Operate-Transfer* (BOT), no Reino Unido o processo foi abrupto de privatização total do porto, por meio da venda de ativos portuários, inclusive sobre os direitos de propriedade. Destaque-se que a experiência no Reino Unido não é a regra, e mesmo no Reino Unido nenhum outro porto foi vendido desde 1997 (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Nesse sentido, a privatização portuária ocorrida na Inglaterra é importante partida de análise para os países que optam por privatizar o setor portuário, sendo possível retirar importantes fatores de análise e possíveis impactos decorrentes. Destaque-se que o Reino Unido detém o denominado sistema portuário puramente privado. Para efeito de ilustração de quanto a estrutura totalmente privatizada representa no setor portuário britânico, cerca de 70% dos portos industriais são hoje administrados por portos de propriedade privada (KIM, 2015).

O contexto histórico da privatização portuária ocorrida na Inglaterra remonta à privatização geral lá ocorrida. O surgimento do termo privatização pode em muito ser atribuído ao final da década de 1960 e às reformas ocorridas na Inglaterra naquele período, em que a propriedade governamental e inúmeras empresas operadas pelo Estado saíram do controle público, passando para o gerenciamento privado (KIM, 2015).

Por sua vez, nos portos australianos, outro caso emblemático de participação dos governos nas autoridades portuárias, tem sido exercida ativamente a privatização portuária desde 2010, tendo como diferencial a inserção privada não por meio da transferência de propriedade, mas por meio da contratação de arrendamentos de longo prazo, podendo atingir quase um século, sobre os ativos portuários. Atualmente, o modelo portuário adotado na Austrália é predominantemente privado, restringindo-se a atuação pública à função regulatória.

Assim, privatização portuária pode ser conceituada como transferência de bens públicos para o setor privado, alienação, arrendamento de longo prazo, ou mesmo cotação de ações na bolsa de valores das instalações portuárias, bens e ativos (KIM, 2015).

Os portos australianos experimentaram abordagens diferentes da reforma institucional desde a década de 1980 até chegar à privatização total, denominados comercialização, consolidação e empresarialização.

A comercialização permite à autoridade portuária pública aplicar a prática de gestão comercial do setor privado com alto grau de autonomia (BANCO MUNDIAL, 2007). A empresarialização envolve a transformação da autoridade portuária pública em uma entidade independente, mas de propriedade do governo, sob um Ato de corporação estatal ou similar legislação estatal (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Na década de 1990, o governo australiano promoveu uma política de comercialização para melhorar a eficiência das autoridades portuárias, e desde então prossegue a reforma da estrutura corporativa e propriedade dos portos australianos, com a criação de empresas portuárias. É perceptível que o maior viés de empresa portuária foi realizado por meio de uma autoridade portuária individual ou a fusão de várias autoridades portuárias (processo também conhecido como consolidação portuária), como a ocorrida nos portos da Austrália do Sul e da Tasmânia.

Já a consolidação pode significar em etapa precursora para a empresarialização do grupo portuário, seguindo os exemplos da Austrália do Sul e da Tasmânia. Em 2014, o Governo da Austrália Ocidental promoveu a consolidação de oito autoridades portuárias em cinco para garantir melhor segurança, planejamento, coordenação de desenvolvimento portuário, economias de escala e recursos para portos regionais menores (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Posteriormente, verificou-se a adoção de políticas de concessão das autoridades portuárias para o setor privado. O motivador da reforma portuária australiana na década de 1990, que visava a melhorar a eficiência e a eficácia, com a adoção do vetor de empresarialização, como já explicitado, não foi o motivador adotado para levar a cabo a recente privatização dos portos australianos.

A recente privatização dos portos australianos foi impulsionada principalmente pelo orçamento de cada Governo Estadual, objetivando reduzir dívidas para garantir altas classificações da dívida, e o pelo Governo Federal com a política do governo de reciclar ativos destinados a arrecadar fundos para outros investimentos em

infraestrutura tão necessários. O princípio básico da política de reciclagem de ativos é o Governo Federal oferecer um incentivo financeiro para privatizar ativos estatais maduros e reinvestir os rendimentos em novos, melhorando a infraestrutura produtiva para o crescimento da economia (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Também cumpre destacar que os governos estaduais australianos tiveram experiências prévias com parcerias público-privadas (PPP's), que alcançaram reconhecidos benefícios por meio da participação do setor privado, com o incremento de inovação, aumento operacional e na eficiência, bem como representou alívio sobre as finanças públicas. Portanto, o crescimento de PPP's no investimento e gerenciamento da infraestrutura da Austrália acabou sendo motivo para a privatização dos portos (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Em outros países, a privatização de portos passou a ser adotada na forma parcial, com maior participação privada nas atividades portuárias, passando-se a discutir diferentes modelagens na gestão portuária. Os modelos de exploração portuários foram desenvolvidos após intenso acúmulo histórico, tecnológico e jurídico, sendo que em economias de escala defende-se o investimento e a gestão compartilhada da infraestrutura e dos serviços portuários, ao passo que nos portos onde não predominam os ganhos de escala seria complementarmente permitida a exploração privada (BRITTO et al., 2015). De acordo com o nível de participação privada nas atividades, os portos podem ser estruturados conforme Baird (2000) em:

a) *Service Port* – o porto é público, sendo as funções de regulação, propriedade da terra e operações desempenhadas por este setor, mesmo a de operação;

b) *Landlord Port* – é o mais recorrente no mundo atualmente. Baird (2000) menciona 88 entre os 100 maiores portos de contêineres do mundo como do tipo *Landlord*. Nesse modelo, o setor público provê a infraestrutura e é responsável pela regulação, enquanto a superestrutura (equipamentos) e as operações são de responsabilidade do setor privado;

c) *Full Privatized Port* – porto completamente privado, encontrando exemplo nos portos do Reino Unido e na Austrália, representando o oposto do porto Público;

Na literatura, também se encontra classificação derivada da acima proposta, conforme a elaborada por Britto et al. (2015), no Quadro 2:

Quadro 2 - Classificação dos Portos em função das competências privadas e públicas

MODELO	SUPERVISÃO	GESTÃO ÁREAS COMUNS	GESTÃO ÁREAS PRIVADAS	OPERAÇÃO PORTUÁRIA
PÚBLICO	●	●		●
QUASE-PÚBLICO	●	●		●
PÚBLICO-PRIVADO	●	●	●	●
QUASE-PRIVADO	●	●	●	●
PRIVADO	●	●	●	●
Privada	●			
Pública	●			

Fonte: adaptado de Britto et al. (2015) pelo autor.

Em síntese, no modelo de porto público, não haveria a participação da iniciativa privada, com todas as atividades (regulamentação, gestão de áreas e operação portuária) sob responsabilidade pública. Esses portos são denominados de *service port*, correspondendo aos portos brasileiros anteriores à Lei de Modernização dos Portos de 1993. No porto quase-público, por sua vez, a participação privada estaria restrita à operação portuária, sendo que a estrutura de todo o porto é de uso comum, e a atividade é coordenada pelo Poder Público (BRITTO et al., 2015).

Já no modelo público-privado, a supervisão, a regulamentação e a gestão das áreas comuns são de responsabilidade do ente público, e a operação e as áreas relativas à prestação de serviços ficam sob a responsabilidade de privados, por meio de contratos de aluguel, cessão temporária de uso e arrendamento. Assim, a administração pública agiria de forma assemelhada a um síndico de condomínio, conciliando os interesses e conflitos comuns, e financiando investimentos, por meio de tarifas. Esse é o denominado *Landlord* Público, modelo mais frequentemente

adotado nos portos internacionais, como nos Portos de Los Angeles (EUA), Nova-Iorque-Nova Jérsei (EUA), Roterdã (Holanda) e já na maioria dos portos brasileiros. Destaca-se também nos portos da Alemanha, como forte participação municipal no Porto de Hamburgo, e na Ásia. O modelo *Landlord* está presente na China (Portos de Shangai e Hong Kong), no Porto de Cingapura (a empresa pública regulamenta, administra e gere a mão-de-obra) e no Porto de Nagoya, sob o comando do município (BRITTO et al., 2015).

O modelo de Porto quase-privado corresponderia ao *landlord* privado, em que a participação do Poder Público se restringiria à regulamentação, enquanto o privado se torna responsável por todas as áreas do porto, inclusive as comuns. Mencionam-se, nesse sentido, a reforma portuária ocorrida no México, a partir de 1993. Por fim, o modelo totalmente privado, não possui qualquer envolvimento do Estado na exploração portuária, agindo o privado no desenvolvimento do projeto básico, planejamento e operação portuária (BRITTO et al., 2015).

No Brasil, a participação privada nos portos foi impulsionada principalmente no início da década de 90, período que corresponde ao aumento do volume do comércio internacional que adveio do desenvolvimento da globalização. Em 1993, houve a promulgação da Lei n. 8.630 de 1993, denominada Lei dos Portos, que representou mudança abrupta sobre a estrutura e atividades portuárias, de forma a reduzir a participação do governo como gestor e operador portuário, e incentivar o ingresso da iniciativa privada, o que representou ganhos de eficiência (BRITTO et al., 2015).

2.4.2 A desestatização das autoridades portuárias em debate

As motivações que embasaram as privatizações das autoridades portuárias não são necessariamente uníssonas, podendo apresentar diferentes objetivos para a reforma do *status quo*. Os benefícios geralmente elencados sobre a privatização dos portos, orbitam sobre os seguintes pontos (CULLINANE; SONG, 2002, p. 56):

- Maior eficiência no setor portuário;

- Redução de custos totais de logística nas importações e exportações;
- Fomento ao comércio internacional e maior competitividade;
- Incremento de opções ao consumidor;
- Redução de gastos governamentais;
- Aumento de investimento e de oportunidade de empregos;
- Melhoria no potencial de exploração da economia de escala

Há ainda aqueles que elencam como principais benefícios da privatização dos portos, analisando-se o caso dos portos britânicos, a maior participação dos funcionários na propriedade, havendo a transformação em empresas mais produtivas e de maior cooperação entre o corpo funcional e a comunidade portuária, bem como aumento de recursos disponíveis para investimento em capital (KIM, 2015).

No entanto, destaca-se que as recentes privatizações promovidas nas autoridades portuárias e a menor participação governamental nesse setor encontram-se fundamentadas sob discurso neoliberal, não sendo notado um sentido único, sendo constantemente reinventado e rerepresentado, tomando como base as tentativas anteriormente fracassadas. Apesar desse discurso não possuir uma forma única, o seu conteúdo pretende como objetivo comum a reestruturação regulatória orientada pelo mercado, formulando Políticas Públicas distantes da responsabilidade democrática e do controle político. No mesmo sentido do neoliberalismo, a modernização não pode ser entendida como um projeto político e plenamente conformado (KARALIOTAS, 2017).

O neoliberalismo tem acoplado seu discurso de modernização, separando o que seria o antigo e o novo, na tentativa de implementar alterações no *status quo* e reformas nas economias nacionais. É isso que Karaliotas (2017) notou ter ocorrido na Grécia durante as últimas décadas em relação ao Porto de Tessalônica (ThPA), um dos principais portos de entrada para a região dos Balcãs e o segundo maior porto da Grécia, que se tornou o terreno para sucessivas experimentações neoliberais.

O ThPA foi inscrito pela primeira vez nos discursos de neoliberalização por meio do Programa de Convergência Europeia, elaborado pelo Ministro das Finanças Yannis Papantoniou em 1997, quando o déficit público grego era de 4% e a dívida pública de 109,5%, índices acima dos critérios de Maastricht². Assim, nesse período, o debate político centrava-se na adesão da Grécia à Zona do Euro, como medida modernizante, sendo a redução do déficit público e da dívida como objetivos da política econômica. E para perseguir tal intento, o Ministro desenhou como caminho a privatização de várias empresas de infraestrutura pública, como redes de telecomunicações, redes energéticas, serviços de água, aeroportos e portos – a privatização do ThPA foi traçada desde o início como condição para a integração do país à Zona do Euro, o que no discurso era apresentado como aumento de competitividade, eficiência e modernidade. Os idealizadores argumentavam que a autoridade portuária era anacrônica, contrapondo a ideia com a apresentação da alternativa modernizante de privatização, que introduziria novas tecnologias e estruturas organizacionais, atraindo investimento de alto rendimento (KARALIOTAS, 2017).

Durante os processos de privatizações, em que os atores que defendiam a privatização eram apresentados como “heróis da modernização”, os opositores a esses processos eram tidos por “românticos e fundamentalistas”, que resistiam à política de privatização, pois eram incapazes de entender os dados da moderna gestão de infraestrutura (KARALIOTAS, 2017).

No entanto, a última onda de privatização na Grécia adotou discurso diferente sobre a privatização. Dessa vez, a privatização da autoridade portuária faria parte do acordo de resgate entre a Grécia e seus credores; os modernizadores imputavam que a causa da dívida grega seria culpa da não adoção de verdadeiras medidas europeias nos domínios econômico, político e cultural. Assim, o discurso de “Grécia forte” deu lugar ao sentimento de punição por não se tornar moderno/europeu/não liberal.

² Critérios de convergência para a integração de um membro à Zona do Euro, garantindo que um país esteja apto a integrar o regime monetário comum.

Nesse processo, a privatização foi apresentada como única alternativa moderna viável nos discursos hegemônicos, impedindo a articulação de imaginários alternativos. Para os modernizadores, seguir a lógica do mercado não era uma escolha política, mas esgotava o universo do possível. Assim, conforme a concessão de 1999 entre o Estado grego e o ThPA, o porto deveria ser liderado por funcionários neutros, com base em critérios de mercado apolíticos (KARALIOTAS, 2017).

Notam-se, constantemente, que os discursos neoliberais buscam conduzir os processos de privatização em aparente urgência, sem tempo e espaço para a política, e governança democrática, mostrando-se avessos a negociações, restringindo a informação a reuniões privadas entre tecnocratas. Nesse sentido, buscam deslocar a governança da infraestrutura urbana para além da responsabilidade social, fechando os espaços institucionais e anulando o desacordo democrático, retirando da mesa outras alternativas políticas sobre a participação do Estado nesse setor, sob pretenso objetivo de maior eficiência.

No entanto, o entendimento em torno da eficiência sobre autoridades portuárias privadas não é pacífico. Os ganhos de eficiência não seriam garantidos. Isso porque, conforme sustenta Jin-Hwan Kim (2015), a maioria dos portos são monopólios, e a simples transferência de suas atividades para a iniciativa privada, sem antes um meticuloso planejamento com regulações apropriadas, implica em contrariedade ao interesse público. Nesse sentido, existem receios reais sobre a concentração e criação de monopólios privados. O autor afirma que é mais fácil controlar a participação do setor privado, em que a concorrência pode ser desenvolvida, em tese, do que tentar engajar o setor público a operar com eficiência.

Jin-Hwan Kim (2015) ressalta que o retrospecto inglês de privatização das autoridades portuárias não implicou em maior concorrência, investimento de capital e em maior eficiência comercial geral, pelo menos não como resultados da privatização executada. Destaca-se que na Inglaterra não se adotou nem sequer um órgão regulatório específico, postura incomum a um setor considerado tão estratégico, em que passam todos os fluxos comerciais do país (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Jin-Hwan Kim (2015) ressalta que o arranjo puramente privado do Reino Unido se encontra em contraste com o verificado no restante da Europa continental, em que a autoridade portuária desempenha suas funções por meio de uma autoridade pública. Os grandes portos europeus, como Antuérpia e Roterdã, mantêm uma Entidade Pública responsável, sendo as estruturas arrendadas a operadores privados. Desse modo, o autor conclui que o desempenho e a eficiência podem ser substancialmente melhorados ao adotar uma abordagem moderada, não necessariamente substituindo o setor público, mas introduzindo um ambiente competitivo saudável. A privatização no Reino Unido nunca foi sobre a criação de novas e melhorias nas instalações e infraestrutura portuária para beneficiar a economia, objetivo de outros países. Lá a privatização teria sido um mecanismo utilizado para retirar os ativos portuários da propriedade pública.

Chen, Pateman e Sakalayan (2017) registram que, apesar dos resultados positivos advindos da privatização, os impactos negativos não seriam dissociados desse processo. Ainda que perceptível a melhora nos balanços patrimoniais dos governos estaduais no curto prazo, a privatização portuária pode resultar em desvalorização dos ativos portuários, aumento das taxas portuárias, redução da concorrência, menor investimento portuário e menor preocupação com o interesse público a longo prazo.

Em relação à desvalorização dos ativos portuários, notam-se casos em que há a sua subavaliação. O Poder Público pode assim estar abrindo mão de receita patrimonial. Chen, Pateman e Sakalayan (2017) citam alguns exemplos. Em 2010, o *Global Infrastructure Partners* (GIP), um fundo privado de ações de Nova York, comprou uma participação de 27% do Porto de Brisbane por US \$ 575 milhões. No entanto, em 2013, o mesmo fundo vendeu sua participação por aproximadamente \$1 bilhão, quase dobrando seu investimento em três anos. Verifica-se ainda que não se notou investimento nos ativos daquele porto nesse período. Isso indica que o valor do Porto de Brisbane talvez não tenha sido previsto com precisão para o longo prazo, resultando em uma perda significativa de patrimônio público.

Na privatização em discussão no Brasil, a desvalorização de ativos também é uma variável em análise. No processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA, a subestimativa da demanda e a própria precificação

(*valuation*) da companhia foi objeto de preocupação, uma vez que o valor mínimo de outorga do serviço “baixou de R\$ 719 milhões, na primeira proposta submetida a audiência pública, para os R\$ 471 milhões”, ou seja, uma desvalorização de quase 35% de um momento para outro (“Cresce movimento contra privatização dos portos”, 2021).

Em relação às taxas portuárias, os usuários dos portos australianos, incluindo armadores e operadores portuários se preocupam principalmente com o aumento das tarifas portuárias e encargos de arrendamento com a privatização, uma vez que isso impacta a viabilidade de seus negócios. Por exemplo, no Porto de Brisbane, o PBPL aumentou encargos para navios em 53% e encargos de arrendamentos em 111%, entre 2008–2009 e 2013–2014 (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Sobre isso, pontua-se que as atividades portuárias implicam em significativas despesas, que devem ser custeadas com as tarifas e a precificação de serviços a fim de manter a sustentabilidade da entidade empresarial. E nesse sentido, as tarifas portuárias se apresentam também como importante fator a ser considerado para se aferir a competitividade de um porto, uma vez que os usuários desses serviços levam isso em consideração quando da opção do local para a realização de suas operações portuárias. Assim, as tarifas portuárias podem ser consideradas como uma das principais formas de concorrência entre os portos (ANDRIOTTI et al., 2021).

As tarifas portuárias, além de importante fator para a análise de concorrência entre os portos, também se apresentam como determinante para a manutenção, expansão e inviabilidade da exploração de determinado porto. Em situação ideal, a precificação dessas tarifas deveria ser composta pelas despesas decorrentes dos serviços prestados, a sensibilidade dos usuários para a absorção das alterações no valor das tarifas, a utilização dos recursos portuários, os objetivos do porto e a sua situação financeira, podendo-se mencionar ainda a posição competitiva do porto (ANDRIOTTI et al., 2021).

Em relação ao citado processo de desestatização da CODESA, também essa ressalva se fez presente, uma vez que o modelo em discussão, apesar de representar a transferência da autoridade portuária, poderá incorrer na criação de uma cobrança de 7,5% sobre a receita bruta anual da concessionária que assumir

esse serviço, o que pode implicar no aumento tarifário dos operadores portuários (“Cresce movimento contra privatização dos portos”, 2021).

Além disso, privatizações de empresas portuárias podem representar em novos encargos para navios ou cargas. Por exemplo, a taxa de acesso no porto de Brisbane foi introduzida em julho de 2011. A taxa é cobrada em relação à carga, para recuperar os custos de modernização e manutenção da rodovia do Porto de Brisbane, uma vez que a empresa portuária concordou em investir quando da assinatura do acordo portuário. O mesmo movimento foi possível observar no porto de Newcastle, em abril de 2014, onde as taxas de navegação implementadas para o uso das infraestruturas portuárias representaram o aumento em 60% dos encargos para os navios carvoeiros (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

O aumento nas taxas portuárias pode ter como explicações os fatores que seguem. Os portos privatizados resultariam em efetivos monopólios, resultando na tendência de as empresas portuárias privadas buscarem o aumento das taxas portuárias para retornar lucros aos acionistas. Isso pode resultar na perda de competitividade na cadeia econômica interna, impondo riscos à produtividade, crescimento econômico e no bem-estar do consumidor. Assim, não havendo estrutura regulatória dos preços a serem praticados, os usuários dos portos se encontram como reféns de eventual abuso praticado pelos monopólios. Nesse sentido, é fundamental o controle regulatório nas empresas portuárias privadas, como parte do processo de privatização, a fim de mitigar os riscos associados com o aumento significativo dos preços (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Outra preocupação decorrente das privatizações portuárias é a diminuição dos investimentos portuários de longo prazo. Isso porque, com a propriedade pública, a autoridade portuária é responsável pelos investimentos portuários de longo prazo, para alcançar, entre outros objetivos, o estímulo ao comércio e o desenvolvimento regional. No entanto, com o modelo privatizado, o governo se afasta da intervenção direta no porto, podendo não mais garantir investimentos, e não conseguir qualquer planejamento integrado para o desenvolvimento da infraestrutura portuária. No entanto, o impacto da privatização no investimento portuário pode não ser observado em um curto período após sua implementação. Nesse sentido, Chen, Pateman e Sakalayen (2017) afirmam quem no caso

australiano, ainda é muito cedo para tirar conclusões sobre o impacto em todos os portos privatizados, uma vez que, olhando para os sete portos da Austrália do Sul e o Porto de Brisbane, privatizados por 15 anos e 6 anos, respectivamente, há poucas observações disponíveis sobre o impacto.

Além disso, especialistas apontam sobre o importante papel que as autoridades portuárias públicas desempenham na coordenação dos usuários do porto e das comunidades regionais que atendem, havendo dúvida se o setor privado desempenhará essas funções. Isso porque, antes da privatização dos portos na Austrália, os usuários do porto e outras partes interessadas importantes como membros do sindicato geralmente possuem representação no Conselho de Administração da empresa portuária pública. Posteriormente, nota-se que a diretoria do porto privado consiste principalmente de representantes dos principais acionistas, como fundos de investimento. Como consequência, nota-se ainda que há menos experiência marítima profissional no Conselho, o que pode reduzir a relação de conhecimento específico do setor em questões portuárias estratégicas (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Há também o temor em relação à responsabilidade social corporativa e prestação de contas, pilares de governo, serem afetadas. A influência dos eleitores, grupos de interesses e as agendas de desenvolvimento local costumam se entrelaçar nas estratégias portuárias. A privatização aumenta a probabilidade de que o número de interessados e suas reivindicações sejam reduzidos, com maior foco nas preferências dos acionistas (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Em relação à empregabilidade o impacto sobre o emprego local nos portos é sempre uma preocupação que surge durante a privatização. Na Austrália não foi diferente. As empresas portuárias privadas pactuam garantias de nenhum corte de empregos dentro de prazos determinados (normalmente 3 anos) da assinatura do contrato de arrendamento do porto. Transcorrido esse prazo de garantia, a evidência demonstrou uma redução da força de trabalho nos portos privatizados (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017).

Por fim, as regiões portuárias tradicionalmente também se beneficiam com o desenvolvimento portuário, cabendo às entidades de administração portuária avaliar o impacto que as atividades desempenhadas no porto podem ter sobre a

comunidade local e coordenar a resolução dessas questões junto aos governos locais e de âmbito nacional. As repercussões econômicas e sociais na localidade decorrentes das atividades portuárias são de grande impacto, podendo corresponder a fator direto de criação de riquezas, crescimento econômico, e desenvolvimento de emprego (AKABANE; GONÇALVES, 2008).

Uma vez que há diversos impactos causados pela atividade portuária, apresenta-se como importante o papel de planejamento amplo dessas autoridades, por exercerem efeitos e repercussões dentro e fora delas. Assim, o planejamento portuário não deve se restringir a identificação das áreas portuárias que necessitam de desenvolvimento, e a definição de processos. Deve, para isso, preocupar-se com uma visão de prolongamento do porto e de relacionamento com a cidade, na perspectiva da função que deva exercer. Nesse sentido, o planejamento deve compreender não só economistas, advogados e especialistas em transporte e infraestrutura, devendo incluir peritos ambientais, urbanistas, profissionais de marketing e logística, dentre outros, sob pena de alocar de forma ineficiente os recursos públicos (AKABANE; GONÇALVES, 2008). A privatização de uma autoridade portuária deveria levar em consideração todos esses aspectos.

2.4.3 A empresarialização e a eficiência nas autoridades portuárias

Apesar da discussão sobre a privatização total da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA, e mesmo de outras autoridades portuárias brasileiras, estar em bastante evidência, notam-se que os problemas relacionados à gestão não têm sido discutidos com a mesma intensidade, relegados elementos importantes para uma visão completa da questão. Para a maior eficiência dos portos, o Estado não necessita necessariamente dispor de sua Entidade Pública para o setor privado. Nesse sentido, observa-se internacionalmente a reforma dessas instituições públicas por meio do processo denominado *Corporatization*, o que denominaremos nesse estudo de Empresarialização.

O caminho adotado pela maioria dos países não é o de privatização total das autoridades portuárias, sendo implementados modelos mistos, com a manutenção da propriedade governamental, porém, conferindo uma maior e efetiva autonomia

dessas entidades, para, por exemplo, movimentar e armazenar cargas por meio de terminais e operadores privados.

As autoridades portuárias são de propriedade governamental em praticamente todos os países, com exceção do Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia. No entanto, essa propriedade pública passou por um processo de empresarialização em diversas partes do mundo. Foi o que ocorreu na Holanda, e também no seu maior porto – Porto de Roterdã, em 2004. Esse porto tem dois acionistas: o município de Roterdã, acionista majoritário, detém dois terços das ações, ao passo que o governo a nível nacional da Holanda possui um terço. Nos portos holandeses, a divisão de responsabilidades está organizada conforme as leis de Governança Corporativa Privada, com liberdade comercial para a concessão de contratos, disposições estatutárias e sem submissão a regras de governança públicas, como transparência das decisões, e procedimentos abertos de compras. Apesar de os acionistas serem públicos, eles não monitoram diretamente essas empresas, somente estabelecendo metas explícitas, por meio de políticas de acionistas (DE LANGEN; VAN DER LUGT, 2017).

Cabe destacar que o modelo de forte privatização dos portos britânicos segue tendência contrária ao que é observado no restante da Europa, onde prevalece o modelo de concessão operacional. Nesse sentido, o modelo de governança portuária adotado pelo Reino Unido é criticado por Baird (2016), que avalia terem sido os portos cedidos integralmente à iniciativa privada, inclusive de forma a conferir aos proprietários o Direito de regular em matérias que seriam favoráveis a eles mesmo, colocando as normas em claro conflito de interesse. Ainda, o referido pesquisador pontua que na Escócia os portos foram vendidos a preços em muito reduzidos, e após a venda não se observou investimento por mais de trinta anos, sendo percebido, por fim, aumento das tarifas portuárias.

A empresarialização das autoridades portuárias se mostra como uma importante etapa de reforma para melhoramento da governança portuária e de efetivação da eficiência, reduzindo os riscos de investimentos por motivação política, e promovendo a máxima utilização dos ativos portuários e o desenvolvimento de novas infraestruturas portuárias baseadas em critérios comercialmente justificados. Nesse sentido, muitos países adotaram com bastante sucesso a empresarialização

de suas autoridades portuárias públicas, como se verifica nos casos das empresas estatais da Holanda e Cingapura (SARAGIOTIS, 2017).

Sob o modelo empresarial de melhores práticas, as autoridades portuárias permanecem pertencentes ao governo, mas operando sob o viés comercial e para a criação de valor para os clientes e partes interessadas. As entidades que passaram por efetivo processo de empresarialização com sucesso compartilham das seguintes características (SARAGIOTIS, 2017, p. 2):

- i) Autossustentabilidade financeira: as autoridades portuárias obtêm receitas de tarifas portuárias, e de concessões e arrendamentos portuários, tendo liberdade na fixação dos preços (regulada pela concorrência); permite-se também o acesso ao capital de mercado, reduzindo a dependência de financiamento do Estado;
- ii) Comprometimento com o desenvolvimento portuário baseado nos negócios: a autoridade busca investir na infraestrutura portuária movida pela lógica comercial;
- iii) Operação sob o modelo *landlord*: o papel da autoridade portuária é desenvolver um *cluster* de empresas portuárias, reconhecendo que não pode fornecer todos os serviços. Repassa assim aos particulares a operação portuária, consistente na movimentação de carga, tomando para si o papel de investimentos e desenvolvimento do complexo portuário;
- iv) Delegação para firmar contratos de concessão e arrendamento: as autoridades possuem poderes para assinar esses instrumentos, incluindo cláusulas de níveis mínimos de desempenho, pois a autoridade também tem interesse de que haja mais cargas no Porto.

No entanto, destaca-se que apesar da ampla autonomia dessas autoridades portuárias, a propriedade permanece com o governo, podendo agir para proteger o interesse público, aliado a medidas regulatórias e aos interesses dos acionistas.

No processo de empresarialização das autoridades portuárias, surgem inúmeros desafios, como equilibrar o papel comercial da empresa portuária com os interesses públicos do governo. Um instrumento adequado, conforme a OCDE, seria uma política formal de acionistas, indicando as metas para o empreendimento, com um conselho supervisor autônomo e blindado de interferências políticas, não sujeito às mudanças de governo.

Medidas contrárias correspondem: à nomeação de membros para o conselho fiscal com base na função política ou administrativa (como o prefeito da cidade ou o

Ministro dos Transportes), deixando de avaliar a experiência profissional; a nomeação do CEO da autoridade portuária pelo governo, ao invés de ele ser selecionado pelo conselho fiscal e nomeado pelos acionistas; o estabelecimento de um rígido e burocrático quadro regulamentar, exigindo a aprovação do governo para projetos de expansão portuária, impactando diretamente na eficiência da empresa; entre outras práticas.

Saragiotis (2017, p. 7) propõe os seguintes passos para uma empresarialização eficaz e eficiente das autoridades portuárias, a saber:

1. Transformação da autoridade portuária em uma entidade corporativa, sujeita ao Direito privado, em oposição às leis públicas imperativas aplicáveis a entidades governamentais;
2. Desenvolvimento de objetivos balizados pelos acionistas, fornecendo direção estratégica para as empresas portuárias, sobre desenvolvimento portuário sobre uma perspectiva social, investimentos com resultados e externalidades positivas, tomada de decisão com externalidades negativas irrelevantes, planejamento e transferência do uso da terra;
3. Criação de um Conselho Fiscal baseado no mérito e independente. O conselho fiscal também serve como a entidade apropriada para selecionar o conselho de administração, com a aprovação do acionista (o governo).
4. Certificação de que a autoridade portuária seja autônoma em relação às decisões de concessão, arrendamento e aquisições;
5. Concessão de liberdade ao porto para negociar tarifas com seus clientes. Essa autonomia deve ser acompanhada de mecanismos para regulação da concorrência.

Rocha *et al.* (2016) defendem a implementação da política de acionistas, e para isso a governança corporativa das autoridades portuárias, a fim de conferir maior eficiência para as operações por elas realizadas. Isso porque, quando ausente, o mercado não possuiria segurança em promover investimentos em entidade de frágil governança, por oferecer riscos. Assim, seria necessário estabelecer objetivos estratégicos, repartição de responsabilidades e riscos, definir princípios, e conferir transparência para os acionistas (“*shareholders*”).

Nesse sentido, ocorreria a venda de ações como fonte de financiamento em um modelo de entidades que atualmente ocorre por meio de sociedade de ações não negociadas. Para isso, no intuito de atrair o interesse de acionistas, parte da

literatura propõe como necessária a correção de algumas fragilidades (ROCHA; BRITTO; UDERMAN, 2016):

- Relacionar as receitas aos custos portuários
- Restituir aos Conselhos de Autoridade Portuária o poder decisório, a fim de que não funcione como mero órgão consultivo
- A modificação da composição do CAP para que deixasse de contemplar diferentes stakeholders (autoridade portuária, trabalhadores, usuários e operadores) e passasse a ser composto exclusivamente por acionistas, a fim de evitar problemas de agência
- Conferir ao CAP comitês de assessoramento e auditoria
- Tornar transparente as informações sobre as autoridades portuárias

Parcialmente contrária à visão proposta, alguns autores sustentam a importância não somente dos acionistas, mas também das partes interessadas envolvidas com relação à empresa-porto. Nesse sentido, Freeman e Reed (1983) desenvolveram o conceito de *stakeholder* como grupo ou indivíduo que pode afetar ou ser afetado pelas atividades e objetivos do porto. A *Stakeholder Theory* se mostra como critério mais abrangente, sob aspecto econômico mais totalizante, incorporando ainda a perspectiva sociológica, política, comunitária, e dos usuários para a tomada de decisão nos Órgãos de Alta Administração dos portos, como nos CAP's.

Lugt *et al.* (2015) encontraram considerações pertinentes sobre a inserção exclusivamente privada nas autoridades portuárias, a maior autonomia dessas entidades por meio da empresarialização, e sobre as autoridades portuárias com característica governamental. A empresarialização das autoridades portuárias demonstrou maior envolvimento em atividades que vão além do caráter meramente proprietário das áreas portuárias, participando nas operações, nos investimentos em instalações, na redução de congestionamentos, e na facilitação do comércio como *cluster* portuário. Essa característica, conforme essa pesquisa empírica, foi maior quando comparada às autoridades portuárias de estrutura privada. Notou-se

também que, uma maior autonomia e o caráter mais empresarial dessas entidades, apesar de melhorar o desempenho, pode representar afastamento do nível macro, passando as atividades gravitarem mais distantes do nível de investimento e de empreendedorismo. Assim, responderia menos aos interesses dos *stakeholders* e dos órgãos de governo.

No caso brasileiro, assim como em outros países, não se verifica uma efetiva empresarialização das suas autoridades portuárias, apesar da transformação de regime jurídico de algumas entidades para empresas públicas, persistindo mecanismos administrativos e de tomada de decisão sob controle governamental exclusivo, sem a participação de outros *stakeholders*, e distorções políticas na autonomia das empresas, sendo um desafio a empresarialização de seus portos.

Um exemplo disso é a excessiva quantidade de indicação de funcionários comissionados nas autoridades portuárias brasileiras, assim como em outras entidades públicas, resultantes muitas das vezes de indicações puramente políticas e não técnicas. Observa-se que constantemente parcela dessas indicações ocorre em desrespeito à Constituição Federal, que determina só poderem tais cargos serem destinados às funções de chefia, assessoramento e direção (MENEZES, 2016).

Nesse sentido, a maior eficiência dessas entidades perpassa obrigatoriamente com diminuição ao quantitativo estritamente necessário de funcionários comissionados, e somente em níveis da alta hierarquia estratégica, adotando-se rigorosas seleções de profissionais consoante às reconhecidas práticas de mercado. Em concomitância, impõe-se o cumprimento da regra do concurso público, nomeando aqueles mais capacitados para o exercício das funções, com método de seleção perfilhado às necessidades e propósitos da Entidade Pública, em prestígio da eficiência pública, princípio do Direito que busca otimizar a gestão pública.

Modesto (2000) destaca que ao Estado é indispensável aperfeiçoar o agir para a realização dos fins pretendidos pela comunidade, sem deixar de controlar os interesses privados, na busca da conciliação com os interesses públicos. Isto é, agir com eficiência.

No Direito interno, cumpre destacar que o princípio da eficiência não é uma novidade, sendo “entronizado artificialmente no ordenamento constitucional brasileiro pela emenda constitucional n.º 19/98” (MODESTO, 2000, p.106). Hely Lopes Meirelles, antes mesmo da emenda n.º 19/98, já conclamava “poderes e deveres do administrador público” e o “dever de eficiência”. Ao contrário de contrastar com o Princípio da Legalidade, o Princípio da Eficiência é componente em seu aspecto material. No plano internacional, também se denomina Princípio da Eficácia, exigência de boa administração, da racionalização administrativa, da não burocratização e princípio da economicidade.

Vale destacar que nenhum princípio da ordem jurídica tem valor em si mesmo, devendo integrar-se aos demais princípios, não havendo sobreposição ou invalidação de outros. Os princípios operam por meio da concordância prática. O Princípio da Eficiência não deve ser reduzido à mera economicidade no uso dos recursos públicos, restringindo-se a uma relação quantitativa entre os meios e o atingimento dos fins, conforme entendido pelas ciências econômicas. A eficiência retratada é a jurídica: contempla-se a dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios; e a dimensão da satisfatoriedade dos resultados (resultados satisfatórios ou excelentes). Ressalte-se mais uma vez que o controle de legalidade estrita deve conviver com o controle de resultados.

Assim, o Princípio da Eficiência exerce esse poder sobre a Administração Pública, cumprindo efetivamente a oferta de utilidades aos cidadãos, conjugado com equidade e eficiência. Deve-se, pois, encontrar um equilíbrio entre os interesses tutelados pelo Direito Administrativo, evitando “tanto a prepotência quanto a impotência do Estado” (MODESTO, 2000), p.115), sendo esse um importante desafio posto.

Nesse sentido, os portos brasileiros não necessariamente possuem como único caminho possível para o desenvolvimento a privatização total, como a ocorrida nos portos australianos e ingleses. Internacionalmente, nota-se a tendência internacional de efetiva empresarialização dos portos, com a implementação de mecanismos de maior autonomia das autoridades públicas e menor ingerência político-partidária, sem descuidar, no entanto, dos objetivos públicos. No âmbito jurídico brasileiro, já se encontra albergado o Princípio da Eficiência, conferindo

dispositivos legais e administrativos para a adoção de melhores práticas gerenciais nessas Entidades Públicas. Vislumbram-se, assim, outros caminhos de obtenção de melhor rendimento nas autoridades públicas portuárias brasileiras, que não somente a privatização total dessas entidades.

2.5 ANÁLISE INSTITUCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS

No livro “Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas”, a Professora Maria Paula Dallari Bucci (2013) relembra que as instituições condicionam a política. Nesse sentido, no processo de privatização de uma autoridade portuária, também guarda importância o arranjo institucional, cumprindo mencionar a Lei do Programa Nacional de Desestatização n.º 9.491 de 1997 (BRASIL, 1997), alguns entendimentos do judiciário sobre as privatizações (ADI 6241), o Programa de Parcerias de Investimentos - PPI, decretos do executivo, entre outros.

As Políticas Públicas podem ser conceituadas (BUCCI, 2013) como programas de ação governamental, resultantes de um ou mais processos juridicamente regulados, que representam sucessão da vida institucional, desde a inscrição de determinado problema na agenda política até a implementação de certa decisão. Nesse interregno, verifica-se a formulação de alternativas e o processo de tomada de decisão.

Aponta-se que no contexto internacional as Políticas Públicas seriam “filhas” do *welfare state*, conforme Willian Clune, tendo por objeto problemas tratados anteriormente no âmbito privado, entre eles as preocupações com a área econômica e social (BUCCI, 2021).

No Brasil, a temática das Políticas Públicas ganha relevância especialmente com a Constituição Federal de 1988, que reestrutura o Estado brasileiro, e propõe um rol de Direitos sociais e competências governamentais para a economia de execução direta ou indireta, por meio de concessões ou colaboração com particulares (BUCCI, 2013).

Mesmo antes, ressalva-se, as Políticas Públicas já eram presentes no debate sobre as funções do governo para o desenvolvimento nacional, o que se denominou de desenvolvimentismo, bastante significativo na década de 1950 por meio da Comissão de Economia para a América Latina (CEPAL). Identificou-se naquela época o problema da industrialização da economia interna, decorrente em grande parte pela diminuta acumulação de capital nacional e investimentos estrangeiros destinados à formação de uma indústria e alavancagem de outras áreas de infraestrutura. Assim, nas décadas seguintes, o desenvolvimentismo resultou na implementação de planejamento econômico centralizado e criação de empresas estatais, instrumentos de transformações formulados sob a luz da teoria *keynesiana*, para a superação da condição de economia periférica (BUCCI, 2013).

Mais contemporaneamente, notou-se a ascensão econômica dos denominados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com participação, ainda que relativa, dos Estados emergentes na economia mundial, e o que seria denominado de novo desenvolvimentismo, com destaque para a influência da China (BUCCI, 2013). No entanto, mesmo com o avanço percebido no Brasil em décadas anteriores, a partir de 2016, nota-se que as Políticas Públicas têm sido utilizadas para fundamentar ajustes fiscais e implementação de políticas de redução do Estado, reafirmando críticas sobre o que seriam excessos da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, retirou-se a vinculação dos orçamentos ao atendimento de despesas para a garantia da efetividade dos Direitos, e a imposição do teto de gastos (BUCCI, 2021).

E no contexto da pandemia de COVID-19, temas relacionados ao Estado Social reaparecem em disputa, além das críticas sobre a alegada ineficiência do Poder Público. Nesse sentido, nunca é demais lembrar que a aparente racionalidade econômica pode esconder também ideologias e arbitramentos políticos sobre as decisões sobre programas de ação governamental. (BUCCI, 2021).

Nesse sentido, o tema da privatização portuária é pertinente no estudo das Políticas Públicas, pois a ausência do Estado no setor portuário também pode ser compreendida como política. Na atual conjuntura, nota-se uma interferência ativa do governo brasileiro para a modificação da estrutura portuária, promovendo

programas, empréstimos, estudos e concessões nesse setor, formulando propriamente uma política. As pesquisas na área das Políticas Públicas, portanto, podem compreender não só a estruturação do Poder Público para a execução de determinado programa ou serviço, mas também a desestruturação dessas entidades, correspondendo a polo oposto.

Além disso, as privatizações também podem ser compreendidas como política pública, uma vez que são classificadas no âmbito da denominada administração gerencial. Bresser Pereira (1996), sobre a administração gerencial, destaca que ela sucede o modelo burocrático em meio à crise dos Estados, que por sua vez foi uma evolução em relação à administração patrimonialista – na qual o patrimônio público e o privado se confundem. A administração gerencial caracteriza-se por se preocupar também com a eficiência dos serviços prestados à população. Sob esse novo paradigma, houve a limitação da propriedade Estatal às atividades exclusivas de Estado. Assim, houve a adoção de um programa de privatização no Brasil na década de 90 (PEREIRA, 1996).

As Políticas Públicas e a desestruturação delas podem ser verificadas na processualidade em sentido amplo, pois é por meio da sucessão de fases que se (des)materializam as Políticas Públicas, desde a formação até a implementação das escolhas governamentais. É também por meio dos processos em diferentes âmbitos que se formam e se implementam as Políticas Públicas. Isso ocorre com o processo administrativo que possibilita a organização da atividade administrativa, o processo jurídico que possibilita a determinação de cumprimento da implementação de normas programáticas, e por fim com o legislativo que permite a participação do governo para elaboração de leis e edição de medidas provisórias sobre Políticas Públicas, e destinação de recursos financeiros, por meio de propostas orçamentárias. A processualidade parte do pressuposto de que a sociedade em si é conflitiva, sendo o interior do Estado o meio de resolução dessa tensão social, diluindo o conflito no tempo, de forma a refrear eventuais rupturas (BUCCI, 2013).

As Políticas Públicas também podem ser compreendidas sob o aspecto da institucionalidade, que representa a despersonalização dos impulsos pessoais da política, isto é, a objetivação, que adquirem a condição de permanência. Assim, organizam-se os órgãos e serviços em torno das Políticas Públicas, em certo arranjo

institucional, para a execução de programas de ação governamental. Nesse sentido, a literatura institucionalista afirma que as instituições condicionam a política, sendo as tensões sociais mecanismos que impulsionam a ação estatal, que poderiam ser estáticas somente com o agir das instituições (BUCCI, 2013).

Com efeito, as instituições alcançaram a condição de variáveis explicativas, visto que se caracterizam pela intersecção de *inputs* e *outputs* das políticas, e são nelas que os interesses sociais convertem-se em políticas públicas (BORINELLI; NETO, 2011).

O termo instituição pode ser compreendido sob mais de um aspecto. Dentre eles, destaca-se a visão comumente difundida na Ciência Política proposta por Douglas North, que a concebe como “regra do jogo”, que permite a integração dos diversos interesses em disputa, e não necessariamente a soma desses. Outra concepção é a que atribui à instituição o caráter de permanência, sendo as instituições arranjos sociais estáveis, voltando-se o institucionalismo histórico à captura dos fatores históricos e jurídicos que determinam a formulação e persistência desses institutos (BUCCI, 2013).

A institucionalização seria responsável por conferir unidade a interesses antagônicos, dissociar uma norma de seus formuladores, adquirindo vida própria e autonomia (criação X criador), e conferir ao Estado relativo poder sobre as políticas, também condicionadas por ele. Esse fenômeno consegue tornar problemas políticos em objeto de preocupação do Direito.

Desse modo, a institucionalidade - que concebe serem as decisões de governo influenciadas de acordo com as regras e procedimentos -, e a processualidade são importantes mecanismos de análise das Políticas Públicas, podendo ser empregados para estudos de caso. Isso demonstra que as leis que fundamentam determinado programa e estabelecem seus limites são importantes fontes de análise. Também são meios de compreensão os processos administrativos e os estudos técnicos que autorizaram a criação de determinada política pública. E será sobre essa perspectiva de análise de Políticas Públicas que ocorrerá o Estudo de Caso, objeto desta dissertação.

3 METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente capítulo apresenta a metodologia da pesquisa. Nesse sentido, identificam-se o tipo de pesquisa, a metodologia empregada, as técnicas de coleta e de análise adotadas no referencial teórico e para o Estudo de Caso.

3.1 TIPO DE PESQUISA

Nessa pesquisa, adotam-se como balizadores os temas categorizados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017): *valor dos ativos e taxas portuárias, concorrência, investimentos portuários de longo prazo e interesse público*.

No mencionado artigo, foram utilizados na metodologia o Estudo de Caso e a análise de conteúdo para “melhor explicar os processos de privatização portuária na Austrália, analisar suas principais características e discutir implicações nas futuras privatizações” (CHEN; PATEMAN; SAKALAYEN, 2017, p. 3).

Para o Estudo de Caso, Chen, Pateman e Sakalayan (2017) revisaram trabalhos acadêmicos sobre o desenvolvimento da governança dos portos na Austrália, e analisaram os projetos de privatização, os relatórios oficiais e os sites que relatavam a privatização dos portos, para melhor retratar os casos de privatização. Enquanto para empreender a análise de conteúdo, os autores utilizaram dados obtidos por meio dos questionamentos aos Comitês de Seleção dos Portos de Darwin e Melbourne, sobre as preocupações dos atores portuários interessados no arrendamento dos dois portos. Nesses questionamentos, os usuários relataram preocupações relevantes do ponto de vista prático, como preço, concorrência, investimento, monopólio, regulamentação, nos portos privatizados, observados nos portos Flinders, de Brisbane, Port Botany, Port Kembla e o Porto de Newcastle. Esses dados foram categorizados pelos pesquisadores nos seguintes temas: *valor dos conjuntos portuários, taxas portuárias, concorrência, investimento portuário de longo prazo e interesse público*.

A presente dissertação percorreu nos capítulos anteriores o caminho teórico por meio de pesquisa bibliográfica nas bases de periódicos e dados CAPES,

SciELO, *Web of Science* e do *Google Scholar*, com o levantamento de literatura sobre empresas estatais, privatização de autoridades portuárias, e modelo do setor portuário brasileiro e internacional. A pesquisa utilizou, portanto, o método dedutivo. Assim a coleta de informações se deu com o levantamento de artigos, e trabalhos acadêmicos e a localização de referenciais teóricos, principalmente internacionais, para buscar situar o fenômeno em análise, uma vez que será a primeira autoridade portuária a ser privatizada no Brasil. A pesquisa procedeu ao levantamento e análise dos documentos que originaram a privatização, usando as palavras-chave: *Desestatização, Privatização, Autoridade Portuária e Fully Privatized Port*.

Para o Estudo de Caso, que se propõe no capítulo seguinte, foi utilizado o método monográfico, que permite a partir de um caso em particular proceder à identificação como representativo de muitos outros. Para isso, recorreu-se à análise documental e ao procedimento descritivo, entre outros, dos estudos de viabilidade técnica e do processo de privatização da CODESA.

O método de Estudo de Caso mostra-se como caminho promissor para o estudo das Políticas Públicas. BUCCI (2021) destaca a busca de um método de análise das Políticas Públicas, que estaria ainda em construção, sendo recomendável conjugar a proposição de modelos teóricos com a verificação empírica, por meio da “observação direta das Políticas Públicas em estudos de caso” (BUCCI, 2021, p. 44). Nesse sentido, BUCCI (2021, p. 44) ensina que:

os modelos de análise previamente delineados seriam baseados em categorias previamente definidas, tais como ação governamental processualmente estruturada (processos jurídicos) ou os arranjos institucionais (instituições). Esses modelos analíticos condicionariam a observação dos elementos concretos das Políticas Públicas, em estudos de caso ou séries de estudos de casos estruturadas

No mencionado livro, BUCCI destaca que nas “Notas para uma metodologia jurídica de análise de Políticas Públicas”, de mesma autoria, traçou premissas e diretrizes, visando a balizar linhas de trabalho de uma metodologia no campo do Direito (BUCCI, 2013, p. 290):

Premissas: a.1) Políticas Públicas como arranjos institucionais complexos; a.2) A decisão governamental como problema central da análise de Políticas Públicas; a.3) Estipulação da ação racional, estratégica e em escala ampla como identificadora das Políticas Públicas; b) Premissas negativas: b.1) As Políticas Públicas não podem e não devem ser reduzidas às disposições jurídicas com as quais se relacionam; b.2) As Políticas Públicas permanecem como categoria de análise e estruturação da ação do Estado, mesmo superando o paradigma do Estado de bem-estar social; b.3) As Políticas Públicas não se reduzem às políticas sociais; c) Diretrizes metodológicas: c.1) Não criar um 'Direito das Políticas Públicas'; c.2) Não tomar a noção de política pública como categoria jurídica; c.3) Realizar aproximações com campos ou temas estabelecidos na teoria jurídica; c.) Formular uma metodologia geral, a partir da sistematização de estudos de caso, com base na análise da estruturação e funcionamento jurídicos de Políticas Públicas selecionadas

A autora destaca a extrema diversidade e complexidade de formas, objetos e dinâmicas das Políticas Públicas, não possuindo em suma características uniformes, não sendo, portanto, de fácil sistematização. Então, para o seu estudo, é mais recomendado adotar como ponto de partida para a análise “a noção de problema do que a noção de sistema” (BUCCI, 2013, p. 293), mesmo que seja possível reconhecer a sistematicidade e objetividade trazida pelos arranjos institucionais. Nesse sentido, os objetos tratados pelas Políticas Públicas são problemas, sendo eles analisados por meio de modelos analíticos, devendo contemplar o uso da dedução e da indução, por meio da análise de problemas e da localização desses nos sistemas.

O método dedutivo, que corresponde ao raciocínio do geral para o particular, é apropriado para a formulação de modelos analíticos, os quais sistematizam o entendimento sobre a formulação e implementação das Políticas Públicas. Já a indutiva representa a análise por inferências, partindo de casos concretos, para a correlação com hipóteses gerais trazidas nos modelos de análise (BUCCI, 2013).

A sistematização das Políticas Públicas, com o Estudo de Casos comparáveis, permite a confrontação de institutos e arranjos institucionais, bem como de modelos implementados internacionalmente, como no caso dos sistemas de saúde e educação (e do setor portuário, mais especificamente de uma das autoridades portuárias, analisado no presente trabalho). No campo do Direito, denomina-se esse método de “Direito comparado”, com o desafio de comparação de dados e isolamento de variáveis que influenciam a ação governamental, permitindo

concluir o peso de determinados aspectos para a apreciação da política (BUCCI, 2013). Na dissertação em estudo, o autor não adotou um estudo plenamente comparado, no entanto, quando da análise documental, utilizou os critérios *valor dos ativos, taxas portuárias, concorrência, investimentos portuários de longo prazo e interesse público* relacionados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017) para a análise de conteúdo na privatização dos portos australianos.

Trata-se, portanto, de um Estudo de Caso e de uma pesquisa qualitativa, a partir da análise documental (processos, pareceres, estudos de viabilidade técnica), da doutrina e da jurisprudência sobre o tema.

3.2 COLETA E ANÁLISE DE DADOS

Para a coleta dos dados necessários ao Estudo de Caso, procedeu-se requerimento de acesso à informação, por meio da Lei 12.527/2011, ao BNDES e à CODESA – Companhia Docas do Espírito Santo, sob os pedidos de n.º 52021.001373/2022-77 e 00117.000023/2022-21, respectivamente.

Como resposta pelo BNDES, houve a informação de que os documentos solicitados estariam disponíveis na página oficial da instituição, por meio do *link*: <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/desestatizacao/processos-em-andamento/desestatizacao-da-companhia-docas-do-espírito-santo-codesa>. No *link*, retira-se que os estudos dos projetos de desestatização foram disponibilizados em cumprimento à determinação “exarada no Acórdão 2931/2021 de 08.12.2021, do Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU” encontrando-se “disponíveis para consulta no *link* Estudos e Modelagem de Venda (ZIP - 88 MB), contendo as informações técnicas, econômico-financeiras, ambientais e jurídicas utilizadas nos estudos de viabilidade”.

A resposta formulada pela CODESA se deu no seguinte sentido, confirmando o mesmo *link* informado pelo BNDES:

Cumprimentando-o cordialmente informamos que o Ministério de Infraestrutura contratou o BNDES para realizar o processo de desestatização da CODESA. assim, todas as informações solicitadas são

custodiadas pelo BNDES e podem ser acessadas no sítio eletrônico www.bndes.gov.br link (...)

Não há no âmbito da CODESA processos administrativos (sic) que tratem dos assuntos objeto deste pedido de informação.

Nesse sentido, o estudo adotou principalmente como fonte de dados os documentos tornados públicos pelas duas entidades, principalmente estudos de viabilidade técnica, processo administrativo, contrato de concessão e outros documentos conexos. Foram adotados ainda como fontes de análise os decretos expedidos pelo Poder Executivo e outros atos normativos que subsidiaram esse processo.

O Estudo de Caso, nesse sentido, consistirá na revisão das produções acadêmicas sobre as privatizações ocorridas no setor de portos, bem como analisar os estudos de viabilidade técnica, os pareceres administrativos, e os demais instrumentos resultantes, com a finalidade de melhor compreender como foi conduzida essa política.

Nesse sentido, foi realizada também a busca dos “fatores de preocupação”, por meio da visualização dos autos no “Conecta TCU: Vista eletrônica, espelho e outros”, de forma a obter a incidência desses termos no processo de desestatização da CODESA.

Por fim, ressalva-se que a dissertação pretendia entrevistar a concessionária do Porto de Vitória, bem como o Presidente da Federação Nacional dos Portuários. Porém, apesar do convite para a realização de entrevista encaminhada aos Presidentes das mencionadas entidades, e após novas tentativas de contato, não foi obtida resposta. Nota-se, contudo, que não houve comprometimento na realização do Estudo de Caso, sendo possível identificar nas manifestações processuais os posicionamentos desses agentes.

4 ESTUDO DE CASO: A PRIVATIZAÇÃO DA CODESA

Nesse capítulo, foi realizada a análise da privatização da CODESA. Para isso, de forma breve, apresentam-se distinções entre os conceitos de privatização e concessão, o cenário legal e normativo brasileiro, o entendimento jurisprudencial e as políticas que direcionam as privatizações e as concessões de serviços públicos nacionais. Posteriormente, elencam-se algumas medidas adotadas pelo Governo Bolsonaro no sentido de promover a desestatização de algumas autoridades portuárias brasileiras.

Nas seções que seguem, tratam-se propriamente sobre a CODESA e o processo de privatização dessa empresa estatal. Nesse sentido, realiza-se um sucinto retrospecto histórico da Companhia e das regulações às quais ela foi submetida, que resultaram na sua privatização. Em seguida, promove-se a análise do processo de desestatização sob dois enfoques. Um deles corresponde à posição dos agentes institucionais e econômicos envolvidos no processo que tramitou junto ao Tribunal de Contas da União. O outro, eventual ocorrência de análise nesse mesmo processo sobre os fatores de preocupação elencados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017): tarifas, concorrência, investimentos portuários de logo prazo, interesse público e valor dos ativos.

4.1 FORMULAÇÃO DA ATUAL POLÍTICA: PRIVATIZAÇÃO DAS AUTORIDADES PORTUÁRIAS BRASILEIRAS

Inicialmente, observado o tratamento indistinto aos termos privatização e concessão nos capítulos anteriores, cumpre pontuar que é traçada tênue distinção entre esses dois conceitos, principalmente na doutrina jurídica. José Augusto Delgado, ex-ministro do Superior Tribunal de Justiça (DELGADO, 1996), procurou trazer as diferenças elencadas pelo Direito Administrativo.

A privatização, de acordo com Delgado (1996), representaria a transferência da propriedade para a iniciativa privada; enquanto na concessão, a propriedade

permaneceria com o titular (Poder Público). A privatização ocorreria com a entrada da iniciativa privada em leilões de venda de ações, adquirindo ativos já constituídos – o capital privado adquire o bem formado; na concessão, a aquisição se daria por meio de licitação pública, com investimentos da empresa privada para o futuro, com a implantação de equipamentos e infraestrutura.

Ainda, os investimentos por meio de concessão seriam reversíveis à Administração Pública ao final do contrato: isto é, passado o período de vigência, o patrimônio da concessão e os investimentos realizados pelo agente privado passam a integrar o patrimônio do Estado. Isso não ocorre com a privatização, ficando sob o domínio do particular. Por fim, na concessão, o Poder Público tem ativo papel regulamentar sobre o objeto da concessão, realizando a fiscalização e a qualidade dos serviços prestados, bem como monitorando as tarifas; já por meio da privatização, o Estado ainda mantém a regulação, mas, de forma geral, tanto para os particulares como para o setor público, sem natureza obrigatória.

No entanto, no presente estudo a generalização sob a denominação de privatização se justifica, uma vez que ela representa gênero, do qual a concessão e privatização são espécies (“Concessão x Privatização: definição e histórico”, 2015). Isso porque a concessão também implica a transferência da execução de serviços e bens públicos para o setor privado.

Apesar das distinções descritas anteriormente, nota-se como ponto em comum entre esses conceitos a permanência do controle e exploração direta do bem público pela iniciativa particular. Isso pode ocorrer de forma permanente, como na privatização em sentido estrito, ou ainda de forma provisória, sob a forma de concessão, ao final da qual se pode recompor o estado anterior de posse pelo Poder Público. Assim, guardadas as nuances, as concessões nada mais são do que formas de privatização – isto é, uma forma de transferência para a iniciativa privada do controle sobre um bem ou serviço público.

A opção pelo termo privatização também se justifica, pois o modelo adotado para o Porto de Vitória compreende a privatização do controle acionário, por meio do leilão de ações da companhia para a iniciativa privada. Cumpre, no entanto, destacar que apesar de haver a privatização do controle acionário da empresa estatal, a concessão do serviço público ocorreu de forma temporária, com a entrega

da outorga dos serviços públicos de administração portuária pelo prazo de 35 anos (QUEIROZ, 2021).

Sobre a privatização da CODESA, interessante notar que, nos estudos internacionais, essa modalidade de autoridade portuária é denominada *Fully Privatized Port*. Assim, verifica-se que os termos são usados para se referir ao mesmo fenômeno. Da mesma forma, utiliza-se da denominação mais ampla “Desestatização” para retratar esse instituto, conforme se verifica na Lei 9.491 de 1997, que criou o Programa Nacional de Desestatização.

Sobre a mencionada Lei, cabe destacar que o Programa Nacional de Desestatização (PND) foi criado durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, em meio a outras medidas de política econômica neoliberal, que visavam à retirada do Estado sobre a administração do controle das empresas estatais. O objetivo do programa era a transferência da propriedade dessas companhias para a iniciativa privada. Para isso, além do estabelecimento de um Conselho Nacional de Desestatizações (CND), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a acumular outras atribuições relacionadas à privatização das Entidades Públicas, como a administração do Fundo Nacional de Desestatização, cujo gestor fornece apoio administrativo operacional ao CND; a constituição de grupos de trabalho, integrados por funcionários do próprio BNDES; a contratação de consultoria, auditoria e outros serviços especializados para a execução das desestatizações; bem como a realização de outras funções relativas à viabilização desses projetos.

Em continuidade ao PND, em 2016, foi criado o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, por meio da Medida Provisória n.º 727/2016 e a regulamentação pela Lei n.º 13.334/2016, cujo objetivo seria o fortalecimento da cooperação entre o Estado e a iniciativa privada, por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização. Nota-se que essa Lei dispôs sobre a organização de um aparato de articulação e planejamento de novas desestatizações. Assim, o PPI reativou e complementou o PND.

Nota-se que a Lei n. 13.334/2016 faz remissão a mecanismos criados pela Lei n.º 9.491/1997, permitindo que: “medidas do Programa Nacional de Desestatização

possam integrar o PPI”. Desse modo, o recém-criado Conselho do Programa de Parcerias de Investimento da Presidência da República – CPPI poderia exercer as funções que eram atribuídas ao Conselho Nacional de Desestatização; e a desnecessidade de lei autorizativa geral ou específica para a “licitação e celebração de parcerias dos empreendimentos públicos do PPI”.

Nesse aparato, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) continua a manter as suas atribuições iniciais, ficando autorizado ainda a constituir o Fundo de Apoio à Estruturação de Parceiras – FAEP, com a finalidade de prestação onerosa de serviços técnicos profissionais especializados, a fim de estruturar investimentos e desestatizações.

Os mencionados programas de desestatização, em 2019, foram objeto da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 6.241, ajuizada pelo PDT, questionando a autorização genérica conferida pelas Leis de instituição do PND e do PPI. Em suma, a nulidade repousaria no fato de que ambos os programas significariam um “cheque em branco”, não discriminando as empresas estatais que poderiam ser privatizadas.

A problemática surgiria em decorrência da falta de paralelismo: a CF no art. 37, XIX exige lei específica para a autorização de criação de empresas estatais (isto é, a lei indicar empresa estatal determinada criada), ao passo que ambas as leis do PPI e PND dispensam tal exigência. Assim, no âmbito da ADI, discutiu-se sobre a constitucionalidade dessas normas, tendo como resultado a declaração de validade por maioria, com a divergência dos Ministros Edson Fachin e Ricardo Lewandowski.

O fundamento adotado sobre a autorização genérica consiste no aparente contrassenso da falta de exigência do paralelismo (exigência de mesma forma para o ato), que seria mitigado por meio do “princípio da subsidiariedade da atuação empresarial do Estado na exploração das atividades econômicas” (BRASIL, 2020, p. 17), bem como na avaliação de que a decisão sobre quais empresas deveriam ser desestatizadas teria sido delegada pelo Poder Legislativo, por meio de Lei, em um primeiro momento, ao Conselho Nacional de Desestatização, pela Lei n.º 9.491/1997, e atualmente ao Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos, pela Lei n.º 13.334/2016, ambos conselhos integrantes do Poder Executivo.

Salienta-se que, no voto, a Ministra Carmen Lucia asseverou serem os programas de privatização uma forma de política pública, conforme já exposto anteriormente nesse estudo:

A retirada do Poder Público do controle acionário de uma empresa estatal ou a extinção dessa empresa pelo fim da sua personalidade jurídica é consequência de política pública autorizada pelo Congresso Nacional em previsão legal pela qual se cria o Programa de Desestatização, objetivando a redução da presença do Estado na economia e fixando-se, objetivamente, para os parâmetros a serem seguidos para a efetivação de eventual desestatização pelo Poder Executivo.

No mesmo sentido, sustentou o Advogado-Geral da União, com os seguintes fundamentos:

Nesse contexto, a Lei n.º 9.491/1997, que criou o Programa Nacional de Desestatização assume exatamente esses contornos. O Congresso Nacional, adotando como política pública a redução da presença do Estado brasileiro, com o fim de melhorar a eficiência administrativa, qualidade dos serviços, diminuição de custos e evitar corrupção, anuncia um novo modelo para a Administração, fixando, objetivamente, para o Poder Executivo, os parâmetros em que se dará o enxugamento do aparato estatal. Este, por sua vez, através do Conselho Nacional de Desestatização e órgãos auxiliares, e observando as diretrizes traçadas pelo Poder Legislativo, promoverá, caso a caso, a saída do Estado nos setores até então explorados. Com o mesmo espírito, a Lei n.º 13.334/2016, que criou o Programa de Parcerias de Investimento e o integrou ao Programa Nacional de Desestatização, ampliando o escopo normativo desse último.

Já os fundamentos sobre a necessidade de autorização específica para desestatização, discorridos no voto do Ministro Edson Fachin, repousam sobre aparente ausência de deliberação democrática na autorização genérica. Isso porque não é conferido à sociedade o mesmo momento de inflexão possibilitado quando da criação de uma empresa estatal, ao considerar a estatal relevante ao interesse público, um dos requisitos de sua constituição.

Assim, a decisão em desestatizar sem a aprovação do Congresso Nacional (ou seja, sem haver uma lei específica) poderia carecer de legitimidade, desrespeitando decisões sociais anteriores que definiram a necessidade de criação dessas entidades para o atendimento de interesses públicos definidos – como

políticas habitacionais, comércio de petróleo, e a organização das atividades portuárias.

Apesar de restar vencedora a posição sobre a suficiência da autorização genérica prevista em lei, restou consignado no Acórdão do STF que isso não representa “delegação discricionária e arbitrária ao Chefe do Poder Executivo” (“ADI 6241/DF”, 2020, p.16). Tal autorização deve ser orientada por objetivos e princípios que devem balizar a deliberação de um processo de desestatização, vinculando-se o Poder Executivo aos limites legais previstos.

É no âmbito do PPI, que foram qualificadas recentemente a privatização de quatro autoridades portuárias³. No site do Programa de Parcerias de Investimentos, encontram-se 33 projetos em andamento relativos ao setor portuário, sendo 28 referentes a arrendamento de terminais. Além desses arrendamentos, encontram-se as desestatizações dos Portos Organizados da Bahia, Santos/SP, São Sebastião/SP e Itajaí/SC, qualificados, respectivamente, pelas resoluções de n.º 145/2020, 69/2019, 52/2019 e 121/2020. Verificam-se, ainda, estudos para a concessão do Canal de Acesso Aquaviário ao Porto de Paranaguá e Antonina/PR, essa compreendendo não a Entidade Pública em si, mas uma de suas atividades (dragagem). A distribuição geográfica dos projetos qualificados pode ser verificada na Figura 5:

³ Disponível: <https://portal.ppi.gov.br/projetos1#/s/Em%20andamento/u//e/Portos/m//r/> Acesso em 13/12/22

Figura 5 - Mapa dos projetos portuários em andamento - Programa de Parcerias de Investimentos



Fonte: Programa de Parcerias de Investimentos (2022)

Além dessas desestatizações, no PPI, dissolveu-se a estatal federal Companhia de Docas do Maranhão (CODOMAR), responsável pela administração, manutenção e melhoria das vias navegáveis e portos daquele Estado, sendo o “primeiro processo de dissolução de empresa estatal federal de controle direto da União finalizado pela atual gestão” (BRASIL, 2020c), incluído no PND, por meio do Decreto n.º 9.265/2018.

Outros dois projetos de desestatização foram recentemente recomendados para qualificação no PPI e inclusão no Programa Nacional de Desestatização (BRASIL, 2022b). Na 23ª reunião ordinária, realizada em 20/9/2022, o Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos (CPPI) deliberou sobre qualificação de mais duas Companhias de Docas: Rio de Janeiro (CDRJ) e Pará (CDP).

Dessa forma, observa-se que, durante o Governo de Jair Bolsonaro, iniciado no dia 1º de janeiro de 2019 e com término no dia 31 de dezembro de 2022, houve a qualificação de significativo número de autoridades portuárias em programa de desestatização.

Nos primeiros meses do Governo Bolsonaro, essa decisão política já se mostrou evidente. Isso porque a Secretaria Nacional de Portos tinha estabelecido os portos privatizados da Austrália como parâmetro para os portos internos, destacando comitiva composta pelos presidentes da CODESA e da CODESP, para viagem internacional aos portos de Botany, Brisbane e Melbourne, em 19/08/2019. A notícia divulgada no site da CODESA à época informava a finalidade da visita:

A busca das melhores práticas para a gestão portuária é o objetivo da visita de uma comitiva brasileira aos portos da Austrália. Com participação de dirigentes da CODESA e das docas de São Paulo, capitaneada pelo secretário Nacional de Portos, Diogo Piloni, a visita tem início nesta segunda-feira (19) e termina na sexta-feira (23). O grupo irá conhecer os modelos de gestão dos portos em Botany, Brisbane e Melbourne.

O *benchmarking* de governança dos portos australianos visa identificar as peculiaridades dos modelos de gestão, cujos aspectos na Austrália resultam das recentes alterações dos normativos legais do setor portuário e pelos processos de privatização implantados. Além de reuniões sobre a gestão, também serão contempladas visitas aos terminais e conhecimentos dos programas de tecnologia aplicada às operações e dos projetos de formação de mão de obra.

Além do secretário Nacional de Portos, a comitiva é composta pelo presidente da CODESA, Julio Castiglioni, diretor Bruno Fardin, coordenadora de Marketing do Porto de Vitória, Raquel Guimarães e o conselheiro Daniel Rodrigues Audigueri. O diretor do Porto de Santos, Danilo de Moraes Veras e o gerente de Regulação Gabriel Rapoport Furtado também integram o grupo (CODESA, 2019)

O Governo Federal durante esse período defendeu que tais privatizações trariam “R\$ 13 bilhões de investimento e a geração de 200 mil empregos diretos e indiretos” (BRASIL, 2020a). A justificativa consistiria também em desoneração do Erário, objetivando a modernização da infraestrutura, “maior flexibilidade e melhoria da eficiência na gestão e exploração dos portos públicos brasileiros, com consequente ganho de produtividades para toda a economia brasileira”.

Além de medidas administrativas, como a qualificação de projetos de desestatização no âmbito dos programas de desestatização, verificam-se alterações legislativas de forma a viabilizar a concessão das autoridades portuárias. Como exemplo, promoveu-se a modificação na Lei dos Portos n.º 12.815/2013, por meio

da Lei n.º 14.047/2020, que passou a tratar em subseção a “Concessão de Porto Organizado”, prevendo no art. 4º a “concessão de bem público destinado à exploração do porto organizado será realizada mediante a celebração de contrato, sempre precedida de licitação”.

Apesar do extenso rol de Portos Organizados incluídos em planos de desestatização, até o momento de realização do presente estudo, somente a Companhia Docas do Espírito Santo teve a sua privatização concluída. No entanto, a desestatização de outras autoridades portuárias nos próximos anos pode depender da avaliação dos impactos do modelo de autoridade portuária adotado, bem como das decisões do novo governo eleito, tendo em vista não ter havido reeleição da presidência nesse íterim.

Nesse sentido, o relator do processo de desestatização da *Santos Port Authority (SPA)*, que corresponde ao maior complexo portuário da América Latina (PORTOS E NAVIOS, 2022b), em trâmite atualmente no Tribunal de Contas da União (TCU), autos n.º 035.732/2020-2, deixou assente que a privatização “só foi feito no Brasil em único porto (CODESA). Sequer temos primeira avaliação dos riscos e problemas que podem derivar” e que “agora nós temos um parâmetro para comparar e impedir retrocessos” (ESTADÃO, 2022).

Além disso, com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2022, a decisão de privatizar as autoridades portuárias pode naufragar. Isso porque conforme já manifestado, a intenção do novo governo é preservar as funções públicas (REVISTA PORTOS E NAVIOS, 2022) dessas entidades, entre elas fiscalização e planejamento, com investimento na melhoria da gestão dos portos combinado com a redução de tarifas. Da mesma forma, pretende-se a continuidade dos processos de arrendamentos das áreas portuárias, novos ou vencidos, e a autorização de terminais de uso privado, a fim de buscar “otimização operacional, ganhos de escala e aumento de concorrência”.

O novo governo não pretende, a princípio, realizar novos processos de privatização das autoridades portuárias. A equipe de infraestrutura de transição da Presidência da República, por meio de Mauricio Muniz, que já ocupou a Secretaria de Portos, defende que a privatização “completa da autoridade portuária faria o

Estado perder o controle sobre o planejamento do complexo portuário” (REDAÇÃO CUT, 2022).

Indicado para ocupar o novo Ministério de Portos e Aeroportos pelo Presidente Lula, Márcio França (O GLOBO, 2022), em 22/12/2022, afirmou que descarta a privatização do Porto de Santos, mantendo a política de concessões de terminais. Assevera que a “autoridade portuária vai continuar estatal”. No entanto, em relação à concessão já realizada da CODESA, afirma que o contrato “será respeitado”.

4.2 A PRIMEIRA PRIVATIZAÇÃO DE UMA AUTORIDADE PÚBLICA NO BRASIL: VISÃO GERAL DA DESESTATIZAÇÃO DA CODESA

O desenvolvimento do Porto de Vitória iniciou com a expansão da comercialização do café no século XIX. Inicialmente denominado Cais do Imperador, ele serviu de alternativa à movimentação pelo Porto de Itapemirim. Com o fluxo de exportações e a importância adquirida, no início do século XX, em 1906, o Governo Federal autorizou a Companhia Porto de Vitória (CPV) a construir 1.130 metros de cais, que antes era de madeira. Obras que foram interrompidas até 1925 com o advento da Primeira Guerra Mundial (CODESA, 2018).

A partir de 1942, o porto passou a atender as exportações de minério de ferro, havendo a instalação de embarque da Companhia Vale do Rio Doce – CVRD. Em 1960, construiu-se o Píer de Tubarão, e, na década de 70, o Cais de Capuaba e os Portos de Barra do Riacho e de Ubu. Em 1980, por sua vez, instalou-se o Porto de Praia Mole, formando assim o Complexo Portuário do Espírito Santo, com a criação da CODESA em 1982 (CODESA, 2018). Entre os principais marcos históricos, é possível destacar, por meio do Quadro 3, os seguintes eventos:

Quadro 3 - Fatos históricos da CODESA

Ano	Fatos históricos
1859	Construção do Cais do Imperador (atual Porto de Vitória).
1870	Cais do Imperador começa a ser utilizado para escoar a produção cafeeira
1906	Governo Federal autorizou a Companhia Porto de Vitória (CPV) a implantar novas instalações no Cais do Imperador
1914	Primeira Guerra Mundial causa interrupção nas obras de ampliação do cais
1924	O Governo Federal transfere a concessão da CPV para o governo Estadual pelo Decreto n.º 16.739/1924.
1925	As obras de construção do porto foram retomadas.
1940	Inauguração do Porto de Vitória.
1942	Foi alterada a estrutura física do porto para atendimento à exportação de minério de ferro e outras cargas. Construção de diversas estruturas em Vila Velha.
1950	Foram construídos os demais berços do Cais Comercial de Vitória, os berços 101 e 102
1960	Nessa década é construído o Píer de Tubarão.
1970	Foram construídos o Cais de Capuaba e os Portos de Barra do Riacho e de Ubu.
1980	Foi construído o Porto de Praia Mole, estabelecendo-se assim o Complexo Portuário do Espírito Santo
1982	Criação da CODESA e integralização da empresa PORTOCEL – Terminal Especializado de Barra do Riacho S.A. ao seu patrimônio.
2002	Delimitação da área do Porto Organizado de Vitória, suas instalações e infraestrutura, pelo Decreto n.º 4.333/2002.
2012	Elaboração do PDZ do Porto de Vitória
2015	Publicação do Plano Mestre do Porto de Vitória
2015	Em 5 de novembro de 2015: Rompimento da barragem do Fundão, localizada na cidade histórica de Mariana (MG), foi responsável pelo lançamento de 34 milhões de m³ de lama no meio ambiente, resultantes da produção de minério de ferro pela mineradora Samarco. O desastre ambiental teve impacto direto sobre a movimentação do Terminal Ponta do Ubu, com redução de 99,3% no volume movimentado. O Terminal continua com movimentação de carga de apoio offshore e combustíveis minerais.
2016	Revisão do Porto de Vitória foi por meio do Decreto n.º 8.888, de 26 de outubro de 2016
2019	Inclusão da CODESA no Plano Nacional de Desestatização - PND, e qualificação no Programa de Parcerias e Investimentos - PPI
2022	Desestatização da CODESA

Fonte: adaptado de LabTrans/UFSC (2017) em CODESA (2018) pelo autor

O Porto de Vitória opera mais de 30 tipos de cargas de importação e exportação, entre elas “fertilizantes, ferro gusa, combustíveis, malte e trigo, automóveis, rochas ornamentais”, sendo composto por 14 berços públicos e arrendados (BRASIL, 2021a), relacionados no Quadro 4:

Quadro 4 - Berços de embarcações da CODESA

Berço	Propriedade/Posse
101	Pública
102	Pública
103	Pública
104	Pública
201	Pública
202	Pública
203	Arrendada
204	Arrendada
206	Arrendada
207	Pública
902	Pública
903	Pública
905	Pública
906	Arrendada

Fonte: adaptado de Consórcio Portos B pelo autor

A CODESA, previamente à desestatização em 2022, revestia-se da forma jurídica de empresa pública federal, constituída pelo Decreto n.º 87.560/1982, vinculada ao Ministério da Infraestrutura (MInfra) e regulada pelas Leis n.º 12.815/2013 (Lei dos Portos) e 13.303/2016 (Lei das Estatais). Ainda, exercia a função de autoridade portuária sobre os portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, no Espírito Santo.

No contrato de concessão da CODESA, no entanto, depreende-se não haver menção à Lei das Estatais 13.303 de 2016 e à última Lei de Licitações n.º 14.133 de 2021, e sim ao estatuto anterior – Lei n.º 8.666 de 1993:

Aplicam-se a este **Contrato de Concessão** as disposições das Leis n.º 12.815, de 5 de junho de 2013; 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; 12.529, de 30 de novembro de 2011, 10.233, de 5 de junho de 2001; 9.784, de 29 de janeiro de 1999; 8.666, de 21 de junho de 1993; 13.341, de 29 de setembro de 2016; 13.334, de 13 de setembro de 2016; do Decreto n.º 8.033, de 27 de junho de 2013; e demais normas e regulamentos aplicáveis aos bens arrendados, às áreas e infraestrutura públicas, e às **Atividades** objeto deste **Contrato de Concessão**, expedidos pelas autoridades competentes.

Cumprе ressaltar que, apesar de a Lei de Licitações n.º 14.133 de 2021 não dispor sobre a Licitação realizada pelas Empresas Estatais, ela traz alterações

diversas, como crimes aplicáveis quando envolver essas entidades, além de promover modificações na lei de Concessões e Permissões de Serviços Públicos, Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º (...)

II - concessão de serviço público: a delegação de sua prestação, feita pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para seu desempenho, por sua conta e risco e por prazo determinado;

III - concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegados pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade concorrência ou diálogo competitivo, a pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado;

Não obstante a Lei n.º 8.987/1998 prever que a concessão de serviço público ocorra mediante licitação na modalidade concorrência ou do recém-criado diálogo competitivo, tratando-se de concessão especial de um Porto Organizado (art. 4º da Lei 12.815/2013), bem como de desestatização de entidade pública no âmbito do PND, ocorreu a desestatização da CODESA na modalidade leilão, conforme autoriza o art. 1º da Lei n.º 9.491/1997:

§ 1º Considera-se desestatização:

a) a alienação, pela União, de Direitos que lhe assegurem, diretamente ou através de outras controladas, preponderância nas deliberações sociais e o poder de eleger a maioria dos administradores da sociedade;

b) a transferência, para a iniciativa privada, da execução de serviços públicos explorados pela União, diretamente ou através de entidades controladas, bem como daqueles de sua responsabilidade.

c) a transferência ou outorga de Direitos sobre bens móveis e imóveis da União, nos termos desta Lei. (Incluído pela Medida Provisória n.º 2.161-35, de 2001)

§ 3º O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, por determinação do Conselho Nacional de Desestatização, definido nesta Lei, e por solicitação de Estados ou Municípios, poderá firmar com eles ajuste para supervisionar o processo de desestatização de empresas controladas por aquelas unidades federadas, detentoras de concessão,

permissão ou autorização para prestação de serviços públicos, observados, quanto ao processo de desestatização, os procedimentos estabelecidos nesta Lei.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, a **licitação para a outorga ou transferência da concessão do serviço a ser desestatizado** poderá ser realizada na **modalidade de leilão (destacado)**.

A CODESA e o serviço público portuário por ela executado foram incluídos no Programa Nacional de Desestatização (Lei 9.491/1997) e qualificados no Programa de Parceria de Investimentos (Lei 13.334/2016), por meio do Decreto 9.852/2019. Com a qualificação nesse último, a desestatização passou a receber o tratamento de “empreendimento de interesse estratégico”, possuindo prioridade nacional pelos agentes públicos (art. 5º da referida Lei).

A motivação do Ministério da Infraestrutura para a desestatização da CODESA pode ser encontrada na Nota Técnica N.º 6/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, denominado “Ato Justificatório”, que tinha por objetivo esclarecer as informações relativas à abertura da etapa de participação popular por meio de audiências públicas - documento que também foi encaminhado ao TCU.

Nele, o Ministério alega que houve avanços na operação portuária em todo o mundo, com o consequente aumento na movimentação de cargas. Contudo, haveria um gargalo na cadeia produtiva nacional, em razão de um descompasso na capacidade de infraestrutura portuária em relação ao aumento de cargas marítimas. Além disso, o órgão alega que o Estado teria dificuldades na gestão do setor de transporte portuário, em razão da complexidade de suas operações e dos investimentos necessários. Acrescenta o MInfra que “as premissas de contratação de serviços e aquisição de produtos a que é submetido o setor público brasileiro são entraves à gestão eficiente de um ativo portuário, o qual depende da agilidade nas tomadas de decisão, planejamento de longo prazo e investimento intensivo e contínuo em infraestrutura” (BRASIL, 2021a, p. 3).

O processo de desestatização foi conduzido pelo BNDES, responsável pela execução e acompanhamento dessas medidas, inclusive pela contratação de consultoria para a realização de estudos técnicos. Houve também a atuação do Ministério de Infraestrutura na coordenação e no monitoramento do processo mencionado, e na aprovação dos mencionados estudos, bem como da Agência

Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, com atribuição principalmente na aprovação das minutas de edital e do contrato de concessão.

Pode-se concluir a partir desse processo que a desestatização da CODESA que foi inaugurado “um novo modelo de gestão e transferência do papel de autoridade portuária para a iniciativa privada”, representando a transferência para o setor privado da completude dos portos organizados, não somente da “exploração de instalações portuárias específicas” (BRASIL, 2021b, p.2).

4.3 ANÁLISE DO PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO

O Tribunal de Contas da União (TCU) possui como atribuição realizar fiscalização “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta” (art. 70 da CF). Assim, tendo em vista que a CODESA corresponde a um complexo de bens federais, a decisão acerca de sua desestatização também tramitou perante a Corte de Contas.

Além do TCU analisar aspectos de legalidade, tal Tribunal possui atribuições de verificar também a legitimidade e a economicidade. A legitimidade se refere à finalidade pública, buscando a pretensão da lei, o seu objetivo, possuindo, portanto, um caráter ético e de efetivação da Justiça (CABRAL, 2018). Já a economicidade trata da racionalização das despesas e do desperdício, com o menor custo para as compras e gastos pela Administração, não impondo gastos abusivos e desnecessários ao erário (CABRAL, 2018).

A Corte, além de analisar aspectos quanto à consonância do ato ou fato à lei, realiza análises técnicas sobre os temas tratados no processo, especialmente sobre eficiência nas desestatizações pretendidas. Daí porque possui um corpo de funcionários públicos com competência para a verificação de tais questões, concernentes, por exemplo, em inspeções e auditorias de atos e contratos administrativos, realizadas previamente, de forma concomitante ou posteriormente.

Por conseguinte, o TCU fiscaliza os processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas estatais, as concessões e permissões de serviços públicos, as Parcerias Público-

Privadas (PPP)⁴. Nesse sentido, estão as normatizações internas da Corte, que regulamenta os trâmites para a análise dos processos de desestatização. É o que se verifica na Instrução Normativa 81, de 20/6/2018 e no fluxo da Figura 1, que estabelece o procedimento de análise, visando “aprimorar a dinâmica do acompanhamento das desestatizações, em especial, no que se refere aos ritos processuais internos e à seletividade da atuação”, fase a fase, nos seguintes termos:

Figura 1 - “Entenda o fluxo de desestatização no TCU”



Fonte: retirado do site do Tribunal de Contas da União (2018)

CONSOLIDAÇÃO DAS INSTRUÇÕES NORMATIVAS SOBRE O TEMA A IN 81/2018 disciplina:

- a fiscalização dos processos de desestatização realizados pela Administração Pública Federal, compreendendo as privatizações de empresas, as concessões e permissões de serviço público, as contratações das Parcerias Público-Privadas (PPP) e as outorgas de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado;
- os processos de outorga de concessão ou de permissão de serviços públicos que se enquadram nos casos de inexigibilidade ou dispensa de licitação, previstos em lei específica.

APERFEIÇOAMENTO DO ACOMPANHAMENTO DAS DESESTATIZAÇÕES A CARGO DO TCU A nova regra prevê o fim dos múltiplos estágios de acompanhamento dos processos de privatização de empresas estatais, de concessão e de permissão de serviço público, de contratação de Parcerias Público-Privadas e de outorga de atividades econômicas reservadas ou monopolizadas pelo Estado. Assim, permite ao Tribunal:

- priorizar a relevância, materialidade e oportunidade;
- fiscalizar as desestatizações de maior risco.

PLANEJAMENTO DOS PROCESSOS DE ANÁLISE DE DESESTATIZAÇÃO NO TCU (ART. 2º E ART. 10º) Em até 150 de antecedência da data prevista para a publicação do edital, os órgãos gestores dos processos de desestatização deverão enviar ao Tribunal extrato, contendo:

- descrição do objeto da licitação;
- previsão de investimentos;
- relevância;
- localização dos empreendimentos; e
- cronograma do processo licitatório. Em até 150 dias de antecedência da

⁴ <https://portal.tcu.gov.br/desestatizacao-e-regulacao/>

data de assinatura dos contratos ou dos termos aditivos para prorrogação ou renovação de concessões ou permissões, inclusive as de caráter antecipado, os gestores deverão enviar ao TCU os extratos dos contratos ou termos aditivos, contendo: • descrição sucinta do objeto; • condicionantes econômicas; • localização; • cronograma da prorrogação e normas autorizativas.

ENVIO DA DOCUMENTAÇÃO AO TCU (ART. 3º, 4º E 5º) Em até 90 dias de antecedência da data de publicação do edital licitatório, os gestores deverão enviar ao TCU os EVTEAs – Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental; as minutas do edital, com anexos; a minuta do contrato e o caderno de encargos; os resultados das audiências públicas; e demais documentos para a formalização da desestatização, listados nos arts. 3º, 4º ou 5º.

ANÁLISE TÉCNICA E JULGAMENTO PELO PLENÁRIO DO TCU (ART. 9º) Em até 75 dias do recebimento de todos os documentos do processo de acompanhamento da desestatização, a unidade técnica do TCU deverá remeter a proposta de mérito para o Relator. Nos casos complexos, o Ministro Relator poderá fixar prazo superior aos 75 dias para a análise desse acompanhamento.

Nos processos de desestatização, concentram-se o máximo de informações produzidas acerca de determinado assunto. Nesse sentido, eventual ausência de documentos ou lacunas de informação deve ser suprida, com determinação inclusive de ofício pelos Ministros do TCU – isto é, sem provocação dos agentes interessados.

Da mesma forma, admite-se a intervenção de terceiros no processo, para a ampliação do conhecimento sobre a questão retratada, uma vez que se trata em regra de processos que envolvem reconhecida relevância de matéria, especificidade de objeto ou repercussão social da controvérsia (art. 138 CPC). No entanto, cumpre ressaltar que essas entidades interessadas tiveram suas atuações limitadas à “obtenção de cópias e apresentação de memoriais” (BRASIL, 2021b, peça 166, p.3).

No processo de desestatização da CODESA, em especial, foram juntados estudos, pareceres, relatórios, pedido de informações, entre outros documentos produzidos interna e externamente. É de se mencionar os trabalhos contratados pelo BNDES por meio de dois consórcios de consultorias, escritórios de advocacia e empresas de engenharia, para a realização de estudos sobre a modelagem de licitação e dos EVTEA´s - Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental.

Isso porque o BNDES promoveu no dia 02/04/2019 o Pregão Eletrônico AARRH N.º 12/2019, tendo como objetos: Item 1 – “SERVIÇO A” (avaliação econômico-financeira) e Item 2 – “SERVIÇO B” (avaliação econômico-financeira e

serviços jurídicos, contábeis, técnico-operacionais e outros serviços profissionais especializados”). Destacam-se, ainda, os pareceres da área técnica da Corte de Contas e as intervenções dos agentes intervenientes no processo. Assim, o processo administrativo submetido àquela Corte representa significativa fonte de informações e dados, utilizados como referência para a presente dissertação.

Além disso, mecanismos existentes no site do TCU proporcionam a análise pretendida, bem como a filtragem dos fatores buscados. Por meio da “Consulta” no Portal do TCU, e da visualização dos autos no “Conecta TCU: Vista eletrônica, espelho e outros”, foi possível obter informações gerais do processo de desestatização da CODESA.

Integraram o processo como parte e interessados: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Companhia Docas do Espírito Santo, Ministério da Infraestrutura, Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, Fenop/Federação Nacional das Operações Portuárias, Sidguapor-ES, Associação de Terminais Portuários Privados, Associação Brasileira dos Terminais Portuários, Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo, Associação dos Operadores Portuários do Espírito Santo (AOPES), o Sindicato dos Operadores Portuários do Espírito Santo (SINDIOPES), e o Sindicato Unificado da Orla Portuária (SUPORT-ES).

O processo foi autuado no dia 25/10/2017 (Ofício AD 025/2017 – Peça 1) e encerrado no dia 5/7/2022 (Despacho de encerramento – Peça 371), com 1714 dias, isto é, quase cinco anos de trâmite perante a Corte de Contas. Nota-se, no entanto, que o processo ficou sem movimentação até 25/3/2019, sob novo governo, quando se praticou um segundo ato processual: “Novos elementos/informações adicionais, voltando à tramitação normal. Ele teve 372 “peças”, totalizando 15.523 páginas ao todo. Foram localizados quatro Acórdãos dos Ministros do TCU de números 1262/2021, 2931/2021, 513/2022 e 1205/2022, sendo que esses totalizam 22 deliberações, 15 determinações, 4 recomendações a Órgão/ Entidade Pública e 1 nova abertura de processo/ apartado direcionada à SeinfraPortoFerrovia, conforme informações disponibilizadas no portal do TCU.

Por meio do “Conecta TCU”, também foi possível dinamizar as buscas acerca dos fatores de preocupação pretendidos nesse estudo, traçando a quantidade de menções, bem como localizando documentos em que elas apareceram. Para isso, e devido à extensão do processo, extraível somente por partes, em decorrência do tamanho dos arquivos, o autor recorreu ao “Visualizador de processos” e da ferramenta de “Busca”, visto na Figura 2:

Figura 2 - Ferramenta de busca do Conecta TCU



Fonte: imagem retirada pelo autor no visualizador de autos do TCU.

Dessa forma, tendo em vista a concentração de informações, por meio de pareceres, estudos, memoriais, prestação de informações e outros documentos juntados perante o TCU, essa foi a principal fonte de análise para as seções seguintes.

4.3.1 A posição dos sujeitos no processo da CODESA

Analisando o processo (BRASIL, 2021b), retiram-se diferentes posicionamentos acerca da desestatização da CODESA, formulados por agentes institucionais e econômicos interessados, sendo que os fundamentos orbitavam em grande parte nos fatores de preocupação elencados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017), objetos desse estudo.

Interessante pontuar que o Ministério Público junto ao TCU asseverou que o estudo apresentado pela consultoria não se aprofundou nas questões sobre os modelos portuários e as desestatizações dos portos públicos. O *parquet* destacou que não houve a devida fundamentação na deliberação por essa adoção, realizando ainda críticas ao modelo *Private Landlord Port* adotado, uma vez que possui riscos associados (como o incremento de taxas e custos portuários observados nos portos australianos), os quais deveriam ser identificados nos estudos. Assim agindo, o Poder Concedente (União), estaria em descompasso aos princípios da eficiência e da devida motivação dos atos administrativos.

Da leitura do parecer do MPTCU, cumpre destacar a percepção de que o processo de desestatização foi conduzido às pressas pelo Governo, sem a devida preocupação em mensurar os eventuais impactos trazidos pela decisão. Nesse sentido, o membro do Ministério Público destaca a falta de aprofundamento das alternativas de modelos portuários existentes no mundo, com o real sopesamento dos riscos envolvidos nessa operação, bem como a existência de patentes ilegalidades na condução das audiências públicas. Conforme pontuado pela equipe técnica do TCU, o modelo de desestatização adotou como paradigma a privatização dos portos ocorrida na Austrália, que se caracteriza por possuir regulação tarifária pouco restritiva, bem como conferindo ao concessionário maior liberdade contratual e negocial e menor intervenção governamental.

Nessa esteira, o membro do MPTCU Júlio Marcelo de Oliveira assentou que na Austrália, em decorrência da adoção desse mesmo modelo *Private Landlord Port*, está “ocorrendo crescente repasse de custos para o setor de transportes de contêineres local e o aluguel de espaços na orla marítima continua aumentando” (BRASIL, 2021b, peça 279, p. 9). Ademais, o MPTCU pontua que o poder de

monopólio no Porto de Melbourne está resultando em elevação nos custos transacionais, na inviabilização da celebração de novos contratos no porto, bem como no aumento dos preços sobre os produtos para os destinatários finais. Como resultado das privatizações australianas, o público estaria perdendo confiança, sendo que elas estariam sendo limitadas⁵, alcunhando-se esse fenômeno de “era de inflação de preços portuários” (BRASIL, 2021b).

Nesse sentido, o MPTCU na manifestação processual, destacou a necessidade de que o Ministério da Infraestrutura encaminhasse novos estudos ao Tribunal de Contas, com a especificação dos pontos supracitados, a fim de que fosse possível uma apreciação completa sobre a situação proposta. Ademais, o Ministério Público destacou a necessidade de que no processo de desestatização da CODESA e nos vindouros sobre portos, fosse realizado estudo das “alternativas de modelos portuários existentes no mundo, sopesando riscos e vantagens de cada um”.

No entanto, o Ministro Relator do processo, que julgou a conformidade da desestatização, considerou “contraproducentes” as sugestões de determinação do Ministério Público no referido processo. O fundamento adotado foi de que: i) o processo de desestatização já estava adiantado; ii) o “Relatório de Modelo Institucional e Regulatório (peça 67)” elencou alternativas de desestatização – “alienação do controle da Codesa e outorga de concessão do porto organizado; outorga de concessão e liquidação da Codesa; parceria estratégica; TUP único; TUPs diversos em regime de condomínio”; iii) alegação do Poder Concedente que a decisão estaria amparada em 170 reuniões com atores e interessados no projeto, e que teria realizado consulta jurídica a especialistas, por meio da contratação da *International Finance Corporation* (peças 257-258); iv) que a decisão de concessão estaria compatível com a Constituição e com a Lei 9.491/1997; v) que o modelo atenderia a flexibilização e atração de investimentos para o setor portuário, com ganhos de eficiência da gestão privada; vi) que o modelo *Landlord* brasileiro é mais enrijecido, em relação ao adotado no modelo *Landlord* holandês, visto como paradigma; vii) que apesar das falhas de formalização dos debates, o Relator

⁵ <https://www.esc.vic.gov.au/transport/port-melbourne/port-melbourne-reviews/port-melbourne-market-rent-inquiry-2020>

entendeu que não houve descumprimento do dever de motivar os atos, e apesar dos riscos apontados seria necessário respeitar a decisão discricionária do Poder Público (BRASIL, 2021b, peça 306, p. 15). Ainda assim, no processo restou consignado que nas próximas desestatizações no setor portuário deverá ser realizada a motivação nesse sentido.

Do referido processo, extrai-se ainda a participação na condição de *amicus curiae* do Sindicato da Guarda Portuária no Estado do Espírito Santo – SINDGUAPORT/ES, que ingressou a partir dessa condição, visando garantir interesses sociais de sua categoria de representação. Em relação a essa organização, nota-se, no entanto, que, apesar de integrar o corpo funcional de empregados da CODESA, adota postura corporativista em relação à categoria dos Guardas Portuários, procurando se desvincular da totalidade dos empregados da autoridade portuária. É o que se percebe nos memoriais apresentados pelo referido sindicato. Nele, a associação (BRASIL, 2021b, peça 287, p. 9) afirma que:

(...) este Sindicato não se opõe à privatização da Companhia Docas do Estado do Espírito Santo - CODESA, por si só. É sabido que as intenções estatais nesta privatização são legítimas, na medida em que busca desenvolver e modernizar os portos brasileiros, atrair investidores nacionais e internacionais, gerar renda e capital, bem como promover o desenvolvimento nacional.

Não obstante, é forçoso reconhecer que são necessários diversos estudos de viabilidade para a privatização do Porto e, ainda que tal operação se mostre viável e benéfica, não são todas as atividades portuárias que podem e devem ser privatizadas juntamente com a CODESA.

Isso porque, o Estado brasileiro deve manter o controle de determinadas atividades portuárias, em especial àquelas relativas à segurança pública do porto (destacado).

Dessa forma, nota-se defesa atomista do interesse de seus associados, sendo percebida relativa concessão às intenções do Governo Federal, em relação a um grupo maior de trabalhadores da Administração Portuária, na qual se busca relacionar suposta terceirização ilícita e caráter público às atividades executadas por esse grupo de funcionários, o que, na visão da SINDGUAPORT-ES, tornaria “impassível de privatização” a atuação da Guarda Portuária – linha de defesa

criticável, uma vez que empregados não são privatizáveis, somente os empregadores o são.

Também houve participação dos portuários, por meio do Sindicato Unificado da Orla Portuária do Espírito Santo – SUPORT-ES, na mesma condição de terceiro interessado. Por meio de memoriais (BRASIL, 2021b, peça 266), a Federação Nacional dos Portuários, organização sindical superior ao qual a SUPORT-ES é vinculado, destaca que o modelo de desestatização a ser implementado se trata de “modelo não testado”, inovando com a alienação total da participação acionária da União, em contrato de concessão das funções de autoridade portuária, com vigência de 35 anos, prorrogável por mais 5 anos. Pontua, ainda, o fato de que a opção de privatização total da autoridade portuária não indica em outras partes do mundo êxito; e que o êxito se encontraria nas gestões sob o modelo *landlord*. Além de outros argumentos, assevera que o modelo proposto implicará em extinção da figura do operador portuário em regime de uso não exclusivo, com consequências prejudiciais à concorrência.

A Federação Nacional dos Portuários destaca também que a proposta encaminhada restringe as propostas de investimentos ao espaço do Porto Organizado, sonogando a comunidade urbana de seu entorno, região marcadamente pobre, que necessita de intervenções e de Políticas Públicas por parte do porto. Nesse sentido, notam-se iniciativas em outros portos que vinculam as concessões a obrigações de desenvolvimento local (BRASIL, 2021b, peça 266, p.7). Além disso, verificam-se também indícios de subvalorização dos ativos portuários. Isso porque está em discussão a renovação da concessão da ferrovia Centro-Atlântica – FCA, com a discussão de reestruturação de parte da malha ferroviária, o que implicará em aumento da capacidade de carga das regiões produtoras de *commodities* com destino aos portos do Espírito Santo. Tal evento não teria sido considerado no estudo de desestatização das consultorias, o que resultaria em elevação nas projeções de receitas e necessidade de reavaliação do valor do ativo público, impactando no valor da companhia. O estudo também teria deixado de considerar a concessão de trechos das rodovias BR 262 e BR 381, que representa investimentos de duplicação desses trechos rodoviários, sendo a deficiência nas rodovias um dos maiores gargalos portuários (BRASIL, 2021b, peça 266, p. 10).

Destaca ainda a Federação Nacional dos Portuários que os estudos não contemplaram alternativas de aumento de eficiência no modelo atual, não abrindo o debate para incrementos na estrutura da CODESA que representasse mais agilidade nos processos e maiores investimentos e eficiência. Argumenta a entidade, por exemplo, destacando não fazer a defesa irrestrita, de que não foi aventada a hipótese de “concessão exclusiva de obras e de gestão operacional das atividades de manutenção e melhorias das infraestruturas e equipamentos públicos, com base nas leis 9.897/1995 e 11.079/2004” e de separação das “funções de autoridade portuária”, delimitadas na Lei 12.815/2013, das “atividades de gestão operacional e contratação de investimentos” (BRASIL, 2021b, peça 266, p. 12). Assim, eventuais argumentos sobre agilidades nas contratações de obras não subsistiriam, uma vez que estas ficariam a cargo de agentes privados.

Houve também o requerimento de ingresso como terceiro interessado da denominada “Coalizão Empresarial Portuária” (BRASIL, 2021b, peça 120), composta pela Associação Brasileira dos Terminais de Contêineres – ABRATEC, Associação Brasileira de Terminais de Líquidos – ABTL, Associação Brasileira de Terminais Portuários – ABTP, Associação Brasileira de Terminais e Recintos Alfandegados – ABTRA, Associação Brasileira dos Terminais Portuários Privados – ATP e Federação Nacional dos Operadores Portuários – FENOP, aos quais foram conferidos os Direitos durante o processo de obtenção de cópia do processo e de apresentação de memoriais.

Em relação à denominada “Coalizão Empresarial Portuária”, cabe destacar manifestação de ingresso no processo, na qual se depreende seu posicionamento sobre a desestatização da CODESA, afirmando estar (BRASIL, 2021b, peça 120, p.2):

(...) coadunando-se com as iniciativas exitosas conduzidas com reconhecida competência pelo Ministério da Infraestrutura. Com esse propósito, a COALIZÃO defende a continuidade da desestatização dos portos organizados, já presente em relação às operações portuárias realizadas exclusivamente por empresas privadas desde o advento da Lei 8.630/93 podendo envolver agora também as empresas de suas administrações. A pretendida desestatização da administração portuária pode e deve constituir parte importante do planejamento setorial mais abrangente que tem como fundamentos centrais o fomento à competitividade e à atração de investimentos. Isso tudo a partir de uma política governamental e de um

marco jurídico que corretamente estão orientados para a promoção da liberdade econômica de empresas que exploram instalações portuárias e na garantia de segurança jurídica dos contratos.

Por sua vez, outra associação de operadores portuários, dessa vez com atuação ao nível local, também ingressou como interessada no processo, adotando posicionamento diverso ao da denominada “Coalizão”. A Associação dos Operadores Portuários do Estado do Espírito Santo procurou destacar a preocupação com eventual reserva de mercado resultante da desestatização da Entidade, e a limitação do uso dos berços públicos portuários de atracação e desatracação de embarcações (BRASIL, 2021b, peça 292, p. 4):

a modelagem expressa que a partir de 2025 haverá um novo regime de exploração do porto público, tarifário e contratual com base no Direito privado, em que não haverá mais berços públicos, mas, tão somente, berços de uso exclusivo e operados pelos exploradores de instalações portuárias em regime de Direito privado, ou seja, concretamente, uma anulação de um Direito dos operadores portuários em utilizar o bem público portuário (porto organizado) no desenvolvimento das suas atividades econômicas, numa clara afronta à Lei dos Portos (Lei n.º 12.815/2013).

Na modelagem e no Contrato de Concessão conforme exposto na audiência pública, não poderia haver previsão do uso exclusivo dos berços de atracação pelos exploradores de áreas portuárias (Lei 12.815/2013 Art. 5-A) sob pena de incidir em ilegalidade e comprometer a concorrência dentro do porto organizado de Vitória (Art. 3º, V, Lei 12.815/2013), principalmente, a liberdade do exercício da atividade econômica (Art. 170 CF/ 88) dos operadores portuários pré-qualificados pela Administração do Porto e, em especial, a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica (Lei n.º 13.874/2019), ao criar reserva de mercado ao favorecer, com essa modelagem, o novel grupo econômico dos “exploradores de áreas portuárias” (Art.4º, I, Lei n.º 13.874/2019).

No mesmo sentido ao manifestado pela AOPES, verificou-se também a preocupação do Sindicato dos Operadores Portuários do Espírito Santo - SINDIOPES, conforme se verifica em nota retirada do site da entidade (SINDIOPES, 2021):

Desde que o assunto começou a ser debatido, em 2019, a comunidade portuária vem lidando com inúmeras incertezas. Como será feita a gestão?

Haverá perda de cargos de trabalhadores? Como ficará a rotatividade de cargas? Fato é que o Porto de Vitória ainda carece de investimentos em infraestrutura e logística, além de melhorias na gestão para o aumento da produtividade. Porém, é discutível a ideia de que a desestatização seja o melhor caminho para que isso aconteça.

“No Brasil, já funcionamos com as operações privadas e os terminais também – arrendados ou Terminais de Uso Privado (TUPs). O que está em pauta em Vitória é a desestatização de autoridades-administradoras. Provavelmente, o modelo adotado será semelhante ao australiano. Contudo, a experiência ainda é pouco conhecida e controversa. Um estudo realizado pela University of Tasmania mostrou que, embora haja efeitos positivos da privatização no balanço patrimonial do governo a curto prazo, o modelo pode resultar no aumento de tarifas, restrições à concorrência portuária e redução de investimentos a longo prazo.

E mais, os portos australianos não são referências mundiais, como é o caso da Alemanha ou dos Estados Unidos. Então, por que não basear essa possível mudança na gestão de um desses países? A pergunta faz ainda mais sentido se for considerado que países do Sudeste Asiático, do Mediterrâneo, da África Subsaariana e, até mesmo, latino-americanos optaram por tomar as duas nações como referência. A imprevisibilidade dos processos e resultados continua trazendo preocupações a toda a comunidade portuária. O que resta é esperar que as decisões sejam tomadas com foco na produtividade e nas necessidades do Porto” (Acesso em 8/10/2022).

Observam-se das manifestações colacionadas que, em nível local, mais afastado da órbita de influência do Governo Federal, houve a articulação entre os atores Associação dos Operadores Portuários do Espírito Santo (AOPES), Sindicato dos Operadores Portuários do Espírito Santo (SINDIOPES), e Sindicato Unificado da Orla Portuária (Suport-ES). Nesse sentido, foi lançado por esse grupo de atores o “Manifesto contrário ao processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA” pelo Fórum Permanente Portuário (BRASIL, 2021b, peça 139).

Destaca-se que as associações mencionadas, diferentemente da “Coalizão Empresarial Portuária”, pontuam no manifesto efetivamente representar:

“as organizações que atuam diretamente nas atividades operacionais e comerciais das cargas movimentadas nos portos organizados de Vitória e Barra do Riacho, de modo que são, portanto, conhecedoras dos avanços já alcançados e dos desafios existentes no setor portuário do Espírito Santo por exercerem, de forma privada, a prestação de serviço aos usuários importadores e exportadores”.

No referido manifesto, o Fórum, além de apresentar razões de ordem concorrencial, sobre o livre exercício da atividade econômica pelos operadores portuários, e eventual concentração da atividade com a formação de oligopólios diretos e indiretos, lança os seguintes questionamentos e preocupações, sobre o impacto nas tarifas portuárias (BRASIL, 2021b, peça 139, p.4):

1. Como o concessionário irá cumprir os investimentos previstos mantendo a competitividade tarifária?
2. O estudo apresentado considera que a melhoria da infraestrutura por meio dos investimentos justifica o aumento tarifário como benéfico aos usuários, sem que os importadores e exportadores tenham sido consultados ou demonstrado que este modelo irá atrair novas cargas.
3. O Porto de Vitória é um porto consolidado, assim, quais seriam essas melhorias que justificariam o aumento das tarifas? Os usuários terão efetivamente vantagens para preservação da movimentação de suas cargas no Porto de Vitória, ou corre-se o risco da fuga de carga, ante a competição interportuária?
4. Quais são as salvaguardas e garantias para os operadores e usuários, se o modelo de desestatização desenhado para o Porto de Vitória (CODESA) não der certo?

Nota-se, portanto, que a representação dos operadores portuários locais do Porto de Vitória se posicionou contrariamente à desestatização promovida pelo Governo Federal. Dessa forma, os fatores de preocupação elencados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017) foram aqui também objeto de conflito, prevalecendo, no entanto, a vontade do Governo Federal.

Observa-se, por fim, que mesmo havendo uma coordenação dos agentes contrários à privatização, o poder de atuação conferido pelo ambiente institucional foi bastante limitado, tolhendo aspectos democráticos nas decisões públicas, bem como dificultando o acesso a informações para efetivamente pluralizar a questão de reconhecida relevância e impacto. É o que se retira do parecer da Unidade Técnica do TCU (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 78):

Por se tratar do primeiro caso de desestatização de portos públicos, que servirá de parâmetro para os próximos processos previstos na agenda do governo federal, a discussão das alternativas existentes, sopesando riscos e vantagens, deveria ter sido formal e estruturadamente aprofundada com dados e análises nos estudos de viabilidade, inclusive com sua submissão à consulta/audiência pública, com vistas a pluralizar o debate com os diversos agentes envolvidos (destacado).

4.3.2 Análise isolada dos fatores de preocupação

Passadas as análises das manifestações dos sujeitos do processo de privatização, que foram fundamentadas a partir dos fatores elencados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017) (tarifas, concorrência, investimentos portuários de logo prazo, interesse público e valor dos ativos), a presente seção se concentra nesses fatores propriamente.

De início, ressalta-se que a busca no processo de desestatização pelo radical *invest** encontrou 7.632 palavras. Quanto ao radical *concorr**, houve a menção 1.185 vezes. Sobre *ativo*, encontraram-se 886 resultados. Já quanto a interesse público, foram encontradas 253 menções; e ao interesse social, houve a redução para 7. Por fim, *tarifa* seguiram-se 2.645 palavras; e *taxa* (apesar de tecnicamente incorreto, por não se tratar de tributo), apareceu 1.645 vezes. A partir desses dados, possível comparar, por meio da Figura 3, a presença desses termos nesse processo:

Figura 3 - Busca pelos "Fatores de Preocupação"



Fonte: elaborado pelo autor, com base em busca pelo Conecta TCU.

Apesar das buscas realizadas serem superficiais, notam-se indícios de que, na desestatização da CODESA, os documentos se concentraram principalmente entre os temas Investimento e Tarifas/Taxas. A predominância em relação à Investimento no processo e nos documentos nele acostados, com usos reiterados, pode indicar prioridade do Governo Federal, fragilidade desse tipo de desestatização percebida pelo Poder Concedente, ou mesmo um “álibi” para justificação perante a sociedade.

Marcelo Neves (1996, p. 327) cunhou o termo constitucionalização simbólica para se referir a um álibi “em favor dos agentes políticos dominantes e em detrimento da concretização constitucional”. A legislação-álibi serviria para gerar a crença na sociedade de que algo está sendo realizado com boas intenções, dando aparência de solução para os problemas públicos, mas que não necessariamente contribui para a resolução deles (SANTIAGO, 2012).

4.3.2.1 Concorrência

O modelo de desestatização da CODESA adotado pelo Poder Concedente atribui à nova concessionária a competência de administração do porto, possibilitando a exploração indireta das instalações portuárias – vedada a direta:

De acordo com o art. 20 do Decreto 8.033/2013, o objeto do contrato de concessão portuária poderá abranger (i) o desempenho das funções da administração do porto e a exploração direta e indireta das instalações portuárias; (ii) o desempenho das funções da administração do porto e a exploração indireta das instalações portuárias, vedada a sua exploração direta; ou (iii) o desempenho, total ou parcial, das funções de administração do porto, vedada a exploração das instalações portuárias.

No caso, foi adotado o modelo previsto na segunda opção, sob o fundamento de que seria recomendável vedar a exploração direta das instalações portuárias pelo concessionário com o intuito de evitar eventuais conflitos de interesse derivados da atuação concorrente entre o concessionário privado e os exploradores de instalações portuárias que poderiam emergir caso fosse adotada a opção primeira trazida pelo art. 20 do Decreto 8.033/2013.

A terceira opção foi descartada sob a justificativa de que seria perpetuado um sistema de arrendamento público de terminais portuários, esvaziando a intenção de desestatização do porto. Nesse sentido, não se ganharia a agilidade e a flexibilidade de gestão das instalações portuárias, próprias de operações realizadas por agentes privados. Além disso, seria um modelo

que traria pouco valor para os potenciais concorrentes do leilão de desestatização (BRASIL, 2021b, 2021, peça 274, p. 19).

Nesse sentido, o relatório elaborado pelo Consórcio Portos B, contratado para os estudos técnicos da desestatização da CODESA, identifica, no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento – PDZ do Porto de Vitória, áreas arrendáveis, com potencial para o estabelecimento de empreendimentos portuários. O documento afirma que o potencial dessas áreas aumentaria com a nova forma de concessão, que conferiria maior flexibilidade negocial e para a realização de contratos. Isso porque essas relações passariam a se revestir de características privadas, sem as formalidades licitatórias características da Administração Públicas, a que também as empresas estatais estão submetidas (PORTOS B, 2021, p. 110).

O Consórcio assevera que as negociações terão como característica a “livre negociação”, e que, assim, haveria uma gestão capaz de melhor explorar os arrendamentos (Figura 4), inovar e implementar uma administração eficiente, em contraposição a uma Administração submetida ao maior controle dos órgãos fiscalizadores. Nesse sentido, os contratos não seriam rígidos como os do Direito Público, passando a seguir normas de Direito privado, consoante art. 5-A da Lei 12.815/2013, art. 21 do Decreto 8.033/2013 – verifica-se aqui impropriedade do estudo uma vez que a Administração também pode se submeter às normas de Direito privado, a depender da natureza do ato (OLIVEIRA, 2020). No mencionado estudo, a Portos B aponta uma dinâmica diferente que o concessionário passará a ter em relação à ANTAQ:

Posto estas características, evidencia-se, portanto, a ausência de vínculo direto entre o Explorador de instalação portuária e o Poder Concedente, de modo que a ANTAQ também não irá atuar como interveniente nestes contratos, como ocorre em relação aos arrendamentos, e, tampouco, haverá a obrigatoriedade de realização de processos licitatórios ou chamamentos públicos.

Em relação à ANTAQ, não se pode afirmar que inexistirá um vínculo entre a agência reguladora e o Explorador, posto que a ANTAQ permanecerá, assim como é hoje, como o seu papel fiscalizador, de modo que diante de situações de abuso de poder econômico, de condutas anticoncorrenciais ou de práticas que representem abuso de posição dominante de mercado, este órgão regulador poderá sim atuar diretamente em face do Explorador de instalação portuária.

Assim, em que pese a inexistência de um vínculo direto entre o Explorador de instalação portuária e o Poder Concedente, tal fato não impede a atuação fiscalizadora da Agência, uma vez que a atividade desenvolvida por Explorador de Instalação Portuária permanecerá como uma atividade regulada (PORTOS B, 2021, p. 184)

Figura 4 - Áreas Arrendáveis CODESA



Fonte: Produto 07 – Relatório do Modelo Institucional (PORTOS B, 2021).

No entanto, sobre a concessão não ocorrerá a absoluta desregulação. A Unidade Técnica do TCU esclarece que o PDZ será elaborado pelo Poder Concedente, bem como deverá obedecer a diretrizes estabelecidas no Regulamento de Exploração do Porto (REP), sendo que este será formulado pela própria concessionária no prazo de eficácia do contrato de concessão. O REP estabelece as regras de funcionamento do porto, devendo estimular a concorrência nos serviços portuários. Nesse sentido, a Unidade Técnica recomenda sejam adotados:

mecanismos regulatórios complementares que coíbam eventual comportamento abusivo do futuro concessionário ao fixar os valores de remuneração para os serviços portuários básicos essenciais sob o regime de liberdade negocial e para a utilização de áreas afetas às operações portuárias não ociosas (item 10.8 do contrato de concessão), a exemplo da

exigência de código de conduta para definição do valor dos aluguéis e da criação de parâmetros para fixação dos valores a serem cobrados pelos serviços de acostagem e armazenagem com base na prática atual verificada na Codesa (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 73).

Sobre o ambiente concorrencial resultante da desestatização da CODESA, o Acórdão destaca que, além da concorrência intraportuária, haveria a interportuária, isto é, a de outros portos da região Sudeste, possibilitando aos usuários a vazão de cargas, por meio de outros canais de saída e entrada, o que evitaria a prática de abusos econômicos pela autoridade portuária privada. Além disso, haveria outras formas de coibir essas práticas anticoncorrenciais, como os preços dos arrendamentos contratados anteriormente com o Poder Público, ainda vigentes, além de mecanismos de regulação de tarifas, por meio, por exemplo, de indicadores de monitoramento pelo Poder Concedente (BRASIL, 2021b, peça 307).

No entanto, é de se ressaltar que a Unidade Técnica do TCU apontou possíveis limitações a esses mecanismos (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 38):

1. Ainda que existam terminais privados, que agiriam para o equilíbrio da concorrência, eles integram cadeias verticalizadas, tendo interesse residual na movimentação de cargas de terceiros;
2. A concorrência interportos pode não ser efetiva, uma vez que o deslocamento de cargas demanda outros custos, com os modais;
3. A regulação *ex post* somente seria indicada para um mercado que de fato combata a escalada de preços;

Dessa forma, observa-se que a concorrência na concessionária ocorrerá em tese, não apresentando efetiva garantia de que não haverá medidas anticoncorrenciais no Porto de Vitória. Destaca-se, por fim, que, apesar de não ser admitida a exploração direta das operações portuárias pela concessionária, autorizou-se participação minoritária dos exploradores portuários na licitação da concessionária, por meio da composição de consórcio – desde que não integrassem o bloco de controle acionário e não possuíssem poder de veto em matérias em que repousassem conflito de interesse (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 120). Nesse sentido, *a priori*, grupos interessados podem compor a Administração do Porto – o que poderia levar a práticas anticoncorrenciais.

4.3.2.2 Investimentos

No Ato Justificatório, apesar de o Minfra alegar que a motivação para a desestatização da CODESA consistiria no aumento da capacidade de investimento em infraestrutura, a Nota Técnica N.º 6/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA informa que o consórcio contratado pelo BNDES para os estudos técnicos não consideraram como necessários “investimentos para ampliação da capacidade de operação da CODESA”. Isso porque “atualmente a Companhia opera com capacidade ociosa e também pelo fato de que investimentos futuros em equipamentos poderem ampliar substancialmente a capacidade de movimentação de cargas pela Companhia e dos terminais em operação. Foi adotada a premissa de que esses investimentos em equipamentos estarão a cargo de operadores portuários que operarem de forma exclusiva ou não os terminais, não onerando desta forma a Companhia” (BRASIL, 2021, p. 4).

Ainda que o Consórcio contratado não vislumbrasse a necessidade de investimentos em infraestrutura, o Minfra havia considerado razoável a realização dos investimentos listados na Tabela 1, obrigatórios pelo concessionário, que “deverão ser realizados nos dois primeiros anos de contrato, com exceção dos Investimentos em Operação e Manutenção do Sistema de VTMS e Sinalização Náutica e da realização da dragagem de manutenção no Porto de Vitória (a cada 2 anos) e no Porto de Barra do Riacho (essa última a cada 3 anos)” (BRASIL, 2021, p. 6):

Tabela 1 - Resumo de investimentos

Berço 206 - PAUL / PEIÚ	21.385.342,48
Berço 905 - PAUL / GUSA	12.660.435,19
Acesso e Via de Circulação Ferroviários	6.080.828,04
Dragagem de Manutenção - Porto de Vitória	303.863.362,25
Cabeços de Amarração - Berços 201 e 202	808.371,22

Defensas - Berço 905	2.322.046,33
Sistema de Combate à Incêndio - Berço 207	4.268.883,77
Manutenção dos Armazéns e Calçada Cidadã	3.261.267,36
Reforma dos Armazéns Graneleiros do Terminal de Cereais de Capuaba (SILOS HORIZONTAIS)	6.749.173,82
Operação e Manutenção VTMS	198.085.431,61
Operação e Manutenção Sinalização Náutica do Porto de Vitória e Barra do Riacho	91.091.987,28
Dragagem de Manutenção - Barra do Riacho	124.264.084,78
Projeto Executivo – Acesso ao Porto de Capuaba	8.297.310,00
Total	783.138.524,13

Fonte: adaptado de Consórcio Portos B – Relatório do Modelo Institucional de Regulatório, p. 374, pelo autor.

No entanto, após a realização do acompanhamento pela Unidade Técnica do TCU, identificando inconsistência nos dados apresentados, o Acórdão consignou que a estimativa de investimentos obrigatórios ao longo de todo o período de concessão ocorreria no montante de R\$ 476,4 milhões (conforme Tabela 2), data-base dezembro/2020, já incluídos os gastos com licenciamento ambiental associados a cada investimento, da ordem de R\$ 863,3 mil. Todos os investimentos devem ser realizados nos três primeiros anos de contrato, exceto quanto aos serviços de dragagem de manutenção – que drena quase a totalidade de investimentos (87%) - dos portos de Vitória, a cada dois anos, e Barra do Riacho, a cada três anos (BRASIL, 2021b, peça 307, p. 74).

Tabela 2 - Investimentos previstos durante a concessão

Tipo	Local	Valor (R\$)	% total
Dragagem de manutenção	Porto de Vitória	304.175.792	64%
Dragagem de manutenção	Porto de Barra do Riacho	114.228.465	24%
Implantação de sistema de incêndio	berço 207	4.268.884	1%

Recuperação	berço 206 Paul/Peiú	21.516.472	5%
Recuperação do acesso ferroviário	Capuaba	6.259.778	1%
Reforma	berço 905 Paul/Gusa	12.791.565	3%
Reforma de silos horizontais	Terminal de Capuaba	6.766.583	1%
Reforma/Adequação	Armazéns/Calçada Cidadã	3.278.676	1%
Substituição de cabeços de amarração	berços 201 e 202	808.371	0%
Substituição de defensas	berço 905	2.322.046	0%
Total		476.416.632	

Fonte: adaptada do Acórdão TC 029.883/2017-2 pelo autor

Comparativamente, essa cifra revela menor investimento portuário (em média, R\$ 13,61 milhões anuais), contradizendo a justificativa apresentada pelo Ministério da Infraestrutura. É o que pode ser verificado em estudo elaborado pela Confederação Nacional do Transporte – CNT, entidade que, notadamente, congrega o interesse empresarial no ramo econômico. Na Tabela 3, sobre os investimentos portuários na série histórica 2011-2020, notam-se os seguintes aportes em investimentos pelas autoridades portuárias públicas brasileiras (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2021):

Tabela 3 - Investimentos realizados pelas Docas Federais (IPCA dez/2020)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Companhia Docas do Ceará	33,45	132,9	160,6	12,88	42,8	10,49	6,09	4,65	3,9	0,3
Companhia Docas do Espírito Santo	31,2	155,6	114,4	70,65	93,14	61,85	47,3	47,6	15,99	3,69
Companhia Docas da Bahia	3,38	30,01	59,68	36,6	20,22	10,3	10,2	4,75	3,79	3,68
Companhia Docas de São Paulo	61,83	189,7	291,8	426,2	295,8	148	103,5	21,74	6,56	1,69
Companhia Docas do Maranhão	0,01	0,05	0	0	0	0,07	0,03	0	0	0
Companhia Docas do Pará	148,2	70,66	13,19	33,54	19,65	5,96	3,65	2,49	6,55	6,92

Fonte: adaptado de CNT (2021) pelo autor

Da Tabela 3, pontua-se que na CODESA, a partir de 2019, sob o Governo Bolsonaro, houve o corte de investimentos, tratando-se de período atípico, a ser desprezado na apuração sobre a média de investimentos realizados. Essa opção pela desidratação pode ser encontrada no Relatório de Administração 2020 da CODESA, no qual a Diretoria informa que a “abordagem conservadora quanto aos

investimentos reflete o contexto de desestatização da CODESA e a decisão da gestão em priorizar a conclusão dos projetos de investimentos já iniciados, como a implantação do projeto Cadeia Logística Portuária Inteligente – CLPI” (CODESA, 2021).

Dessa forma, anteriormente ao Governo Bolsonaro, que efetivamente promoveu atos para a desestatização da empresa estatal, a CODESA entre os anos de 2011-2018 promoveu o investimento de R\$ 621,73 milhões (Tabela 3) – quase todo o valor esperado para um período de 35 anos de concessão. O investimento médio em oito anos correspondeu a R\$ 77,71 milhões anuais, quase seis vezes do projetado para as próximas décadas.

Nesse sentido, cumpre ressaltar decréscimo no nível de investimento, havendo um descompasso com as conclusões da Confederação Nacional do Transporte no documento denominado “Conjuntura do Transporte” (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE, 2021, p. 18):

O papel do Estado na manutenção, adequação e ampliação da infraestrutura de transporte é insubstituível. Isso porque o investimento privado no desenvolvimento da infraestrutura não será suficiente, por razões de viabilidade econômico-financeira, para suprir todas as necessidades do país. É preciso construir mecanismos de financiamento em que inversões públicas e privadas sejam mobilizadas de forma integrada e complementar. Para isso, é fundamental recompor a capacidade do Estado como investidor.

Importante notar que esses investimentos públicos, como significam injeção de produtividade e estímulo direto à demanda, tendem a contribuir para o crescimento econômico e, portanto, para a arrecadação de receitas do Estado e, assim, para o próprio equilíbrio fiscal.

No Anexo 1 do Contrato de Concessão, denominado Plano de Exploração Portuária, os investimentos da Tabela 3 estão estabelecidos como mínimos, e previstos para a realização no prazo máximo de 24 meses a partir da Data de Eficácia do Contrato (ANTAQ; MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022, p. 15), com a exceção da dragagem, que deverá ocorrer durante “toda a duração do contrato” (ANTAQ; MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022, p. 20).

Além disso, pelo mesmo instrumento, a concessionária deverá manter os investimentos com Operação e Manutenção de VTMS (*Vessel Traffic Management*

Information System), que tem como função “a melhoria na eficiência da movimentação de cargas, utilização dos recursos e infraestrutura do Porto de Vitória”, na “organização do tráfego aquaviário na área de fundeio e no canal de acesso” e a “segurança da navegação e proteção do meio ambiente” (ANTAQ; MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA, 2022, p. 21)

4.3.2.3 Tarifas portuárias

Com a desestatização do Porto de Vitória, adotou-se uma regulação mista para a precificação das tarifas, que pode ser resumida nos seguintes pontos (BRASIL, 2021b, peça 307, p. 166):

O uso da infraestrutura terrestre e aquaviária, sendo monopólio da concessionária, será submetido a um teto tarifário (*revenue cap*). Nesse modelo de negócio, o valor das tarifas segue a remuneração de uma cesta de serviços, não ficando atrelada, portanto, a cada serviço individualmente considerado. Dessa forma, o concessionário possui liberdade para estabelecer os preços dos serviços - com a condição de que prevaleça o teto sobre a receita total.

Assim, nesse modelo, há um limite de dispersão tarifária para os principais serviços monopolísticos do Porto – isto é, restam estabelecidos valores máximo e mínimo das tarifas portuárias. Nesse sentido, são adotados um “teto tarifário” (valor máximo), estabelecido pela ANTAQ; e uma “receita teto”, valor máximo apurado pela ANTAQ para cada uma das tarifas.

Por sua vez, o uso das instalações de armazéns e de outros serviços em que há concorrência terá o preço das tarifas submetido somente ao controle, em avaliações posteriores, da ANTAQ. Esses contratos de exploração de área portuária serão livremente negociados entre as partes e submetidos às regras do Direito privado, sem regras prévias da Agência Reguladora. Nesse âmbito, repousam alertas da Unidade Técnica do TCU quanto aos riscos desse modelo:

Em suma, o poder concedente adotou modelo em aprimoramento, muito similar ao utilizado no porto de Melbourne, que vem apresentando riscos de abuso de poder devido à regulação falha, à supervisão deficiente e a disposições contratuais que limitam a competitividade interportuária. Assim,

muito embora o desenho de desestatização adotado na Codesa não apresente restrições à competição interportuária, não fica afastado o risco de abuso, em decorrência da ausência de restrições à escalada de tarifas (acostagem, armazenamento temporário etc.) e da ausência de regulação no âmbito da fixação dos aluguéis de áreas operacionais. Em outras palavras, como o poder concedente parte de um modelo conceitualmente controverso, seria desejável, por prudência, a aplicação de maiores salvaguardas para coibir o aumento de preços e tarifas, pois, somente com o decorrer do tempo, será possível avaliar se a competição interportuária e intraportuária foi suficiente para corrigir as falhas já observadas no modelo estrangeiro.

Vale dizer, na presente análise, não se afirmou categoricamente que haverá ou não escalada de preços ou outras práticas danosas verificadas quando há concentração de mercado. O que se buscou evidenciar é que a adoção de um modelo que ainda não é suficientemente maduro e cuja adoção é minoritária entre os portos de referência mundial demandaria uma análise mais objetiva e detalhada dos modelos portuários alternativos, com destaque para os prós e contras de cada um, de modo a deixar claro que o modelo adotado é aquele com a melhor relação benefício/custo. Ademais, nesse primeiro processo de desestatização, seria imprescindível que fossem destacados todos os riscos relevantes do modelo adotado, deixando claro ao Tribunal e à sociedade seu correto endereçamento e mitigação pelo poder concedente. Por se tratar de modelo novo, não suficientemente testado no país e mundo afora, torna-se recomendável a adoção de postura mais conservadora em relação aos riscos existentes (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 72).

4.3.2.4 Interesse público

Devido à amplitude do conceito, facultando interpretações *a posteriori*, o interesse público será caracterizado por este autor na possibilidade de participação de terceiros não acionistas das decisões da concessionária, em mecanismos de controle da qualidade na prestação dos serviços públicos, e na manutenção dos empregos na CODESA. Ressalva-se, no entanto, a possibilidade de serem conferidos outros recortes sobre o interesse público, mas, por não ser o único objeto do estudo, não serão abordados.

Sobre a faculdade de democratização dos mecanismos decisórios, é característico das privatizações a prevalência dos interesses dos acionistas, em detrimento dos usuários e da comunidade portuária. O que é explicável em razão de uma empresa privada objetivar resultados lucrativos.

No entanto, apesar de se tratar de uma companhia com administração privada, há concessões a serem realizadas ao público, como a formulação do Plano

de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto. Assim, apesar da prerrogativa de elaborar o PDZ seja do concessionário, esse Plano deve ser submetido para consulta junto aos usuários e ao Conselho de Autoridade Portuária (CAP) e ser aprovado pelo poder concedente, que poderá ainda, por sua própria iniciativa, promover alterações que considerar necessárias, desde que com as devidas justificativas (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 126).

Por sua vez, a qualidade nos serviços públicos nesses tipos de concessão deve ser crucial para a manutenção desses contratos. Isso porque em caso de inobservância da qualidade no serviço prestado, poderá implicar a decretação da caducidade do contrato, isto é, na sua extinção. Conforme previsto na cláusula 29.16 da minuta contratual (peça 73, p. 54), a caducidade poderá ser declarada nos casos enumerados na Lei 8.987/1995. Na referida Lei, o dispositivo do art. 38, § 1º, I prevê que a caducidade ocorrerá caso “o serviço estiver sendo prestado de forma inadequada ou deficiente, tendo por base as normas, critérios, indicadores e parâmetros definidores da qualidade do serviço”. Nesse sentido, a CODESA será avaliada por meio do IQS - índice de Qualidade do Serviço, e a sua avaliação insatisfatória poderá resultar na caducidade do contrato de concessão.

Por fim, quanto à manutenção dos empregos anteriores ao processo de Desestatização, foi firmado compromisso da manutenção desses vínculos durante o primeiro ano da concessão, nos termos do art. 6º, inciso I, da Resolução CPPI 188/2021 (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 93). No entanto, compromissos semelhantes também foram firmados nos portos australianos, resultando somente em medida de postergação da empregabilidade desses trabalhadores, conforme observado por Chen, Pateman e Sakalayan (2017, p. 11):

O impacto no emprego local nos portos é sempre uma preocupação que surge durante a privatização. Na Austrália não foi diferente. Com os portos privados, as empresas deram garantias de não cortar empregos dentro de determinados prazos (normalmente 3 anos) ao assinar o contrato de arrendamento. A evidência mostrou, no entanto, a redução da força de trabalho nos portos privatizados após essa garantia. Em um estudo de impacto da privatização do porto de Brisbane, realizado pela Maritime Union Austrália (MUA, 2015), encontrou-se que no Porto de Brisbane o número de funcionários, excluindo a força de trabalho de estiva, diminuiu 31%. A redução ocorreu principalmente pela não reposição de trabalhadores que saíram do porto e pela contratação de serviços fora da manutenção. De acordo com o MUA, a contratação atividades comerciais fora do porto, resultaram em perda de empregos e piores condições de trabalho, situação

evidente Port Botany, onde a operação de Berços para Líquidos a Granel recentemente foi terceirizado. A perda de empregos pode ser porque a empresa portuária privada é mais preocupada com o lucro e ganho financeiro de seus acionistas do que com a força de trabalho.

4.3.2.5 Valor dos ativos

A CODESA, no ano de 2020, conforme Relatório Econômico-Financeiro realizado pelo BNDES, auferiu seu maior lucro contábil na série histórica, na ordem de R\$ 29,59 milhões, em período marcado pela recessão econômica brasileira e pela pandemia de COVID-19. Desse lucro, cumpre destacar a diminuição de gastos, uma vez que foi obtido mesmo com receita bruta de R\$ 143,80 milhões, 5,06% menor ao exercício anterior. Além disso, a CODESA movimentou 6,945 milhões de toneladas no mencionado ano, com pouca variação em relação à 2019 (0,62%), considerando o contexto de forte crise na economia internacional (BRASIL, 2021a).

Na Nota Técnica N.º 6/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA, de 6 de agosto de 2021, o Ministério da Infraestrutura, com base nos estudos contratados pelo BNDES, propôs os valores finais da Tabela 4 para a outorga do serviço público e alienação do controle acionário da CODESA (BRASIL, 2021a):

Nesse contexto, com base no valor da transação elaborado pelo Serviço A informado, foi proposto pelo BNDES que o valor da transação, considerado como base para a modelagem econômico-financeira e societária da Companhia, fosse utilizada a média simples dos valores de equity definidos pelo Serviço A e Serviço B.

(...)

No caso da CODESA, o Valor da Transação estimado pelos Serviços A e B estão em intervalos próximos, de menos de 6% de diferença entre eles, o que favorece o uso da média

Tabela 4 - Média inicial do valor de transação da CODESA

Direito de Exploração	Valor	Ajuste de diligências	Valor ajustado
Serviço A	784.967.982,12	109.897.595,71	675.070.386,41
Serviço B	829.438.738,89	109.897.595,71	719.541.143,18
Média	807.203.360,50		697.305.764,79

Fonte: adaptado de Nota Técnica N.º 6/2021/CGMC-SNPTA/DNOP/SNPTA pelo autor

Entretanto, durante o processo de desestatização e o seu acompanhamento pelo TCU, houve a modificação no valor dos ativos. Nesse sentido, a equipe de auditoria constatou que o direito de outorga, posteriormente às modificações promovidas pelo consórcio Portos B na avaliação econômico-financeira, desvalorizou 1/3 do valor inicialmente previsto, passando de R\$ 719,5 milhões para R\$ 471,6 milhões (BRASIL, 2021b, peça 166).

A área de Auditoria do TCU registrou mais tarde em “Relatório Preliminar de Acompanhamento” (BRASIL, 2021b, peça 274, p.10) que “a redução teria decorrido em razão do acompanhamento da desestatização realizada pelo TCU, que resultou, por exemplo, na redução dos valores de receita-teto para as tarifas reguladas (BRASIL, 2021b, peça 274, p. 119):

Em decorrência do presente acompanhamento, o poder concedente já promoveu diversos ajustes no modelo econômico-financeiro da desestatização, os quais impactaram no valor do Direito de outorga e nos valores de receita-teto estabelecidos para as tarifas reguladas (uso das infraestruturas de acesso aquaviário e terrestre), dentre outros aspectos. A título exemplificativo, conforme descrito na tabela 6, houve redução de 29% no valor do Direito de outorga (de R\$ 666 milhões para R\$ 472 milhões), redução de 37% no valor da receita-teto atinente ao uso da infraestrutura de acesso aquaviário (de R\$ 1,24/TpB para R\$ 0,79/TpB), e redução de 49% no valor da receita-teto relativa ao uso da infraestrutura terrestre (de R\$ 5,20/ton para R\$ 2,63/ton)

Em 16 dezembro de 2021, foi publicada a Resolução do Conselho do Programa de Parcerias de Investimentos n.º 207. Tal ato normativo dispôs, por fim, como se daria o leilão do controle acionário da CODESA, associado à outorga do serviço público portuário prestado nos Portos Organizados de Vitória e de Barra do Riacho:

Art. 2º A alienação da totalidade das ações que a União possui no capital social da CODESA se dará pelo valor fixo de R\$ 325.842.722,06 (trezentos e vinte e cinco milhões, oitocentos e quarenta e dois mil, setecentos e vinte e dois reais e seis centavos) e a celebração do Contrato de Concessão será precedida do pagamento do valor do eventual ágio ofertado pelo vencedor do leilão a título de outorga, nos termos dos arts. 8º e 9º.

(...)

"Art. 8º O valor econômico originado no novo contrato de concessão, deduzidos os passivos líquidos apurados na avaliação da empresa e o valor

da alienação de que trata o art. 2º, resulta na remuneração mínima a título de outorga, que será devida pelo licitante vencedor da seguinte forma:

I - contribuição inicial mínima de R\$ 1,00 (um real) que deverá ser paga à vista, à União, e previamente à celebração do contrato de concessão, na data-base dezembro de 2020;

II - vinte e cinco parcelas de contribuições fixas anuais, devidas à União a partir do sexto até o trigésimo ano da concessão, no valor de R\$ 24.754.000,00 (vinte e quatro milhões, setecentos e cinquenta e quatro mil reais) cada, e na data-base dezembro de 2020, devendo ser atualizadas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA até a data de sua efetiva liquidação;

No leilão realizado em março de 2022, o Fundo de Investimentos Quadra Capital arrematou a companhia. Em disputa sobre a mencionada contribuição inicial mínima (afixada inicialmente em R\$ 1,00 (um real)), o arrematante venceu com o lance de R\$ 106 milhões. Obrigação que se acumula com a de compra do controle acionário da CODESA, conforme art. 2º Resolução da Resolução n.º 207 – CPPI e de remuneração de vinte e cinco parcelas de contribuições fixas anuais, a partir do sexto até o trigésimo ano da concessão, no valor de R\$ 24.754.000,00 (BRASIL, 2021c).

5 CONCLUSÃO

As empresas estatais contribuíram para o desenvolvimento das economias nacionais, sendo importante não somente para os países periféricos, mas também para os países de capitalismo acentuado e com modernas forças produtivas. No cenário internacional, retiram-se experiências históricas de criação dessas companhias, como em 1904 no caso da *Panama Railroad Company* e de outras empresas nos Estados Unidos durante a Primeira Guerra Mundial.

No Brasil, elas tiveram importância central para a industrialização e diversificação do setor de serviços no país, preenchendo lacunas de infraestrutura - muito em decorrência da descapitalização e falta de iniciativa da burguesia nacional. Assim, durante décadas foram criadas estatais para suprir a siderurgia e o fornecimento de energias, a infraestrutura de aeroportos e portos, promover a bancarização e a comunicação por meio da telefonia, entre tantas outras necessidades sociais do povo brasileiro.

No entanto, muito em decorrência de crises internacionais, como a do Petróleo na década de 70, as críticas à participação do Poder Público na economia aderiram às políticas promovidas pelas economias centrais, havendo privatizações massivas das entidades governamentais desses países – apesar de já identificáveis em governos fascistas no período entreguerras. Na Inglaterra, Margaret Thatcher implementou transformações econômicas profundas, com políticas de austeridade fiscal, de eliminação de subsídios públicos e redução de gastos, bem como de privatizações das empresas estatais – medidas que lhe renderam o apelido de “Dama de Ferro”.

Esse refluxo na participação do Estado Empresarial nas atividades econômicas também foi sentido no setor portuário. No entanto, na maioria dos portos do mundo, somente as operações de movimentação e armazenagem de mercadorias foram transferidas para particulares, permanecendo o controle das autoridades portuárias sob o Poder Público, modelo conhecido por *Landlord Port*. Por sua vez, na Inglaterra, os portos foram totalmente privatizados, incluindo as entidades encarregadas de sua administração; o que ocorreu mais recentemente na

Austrália, por meio de contratos de concessão de longo prazo, e no Brasil, com a privatização da Companhia Docas do Espírito Santo, ocorrida em 2022, a primeira desse tipo ocorrida nos portos brasileiros.

A privatização total tem sido objeto de críticas no setor portuário. Entre outros apontamentos, parte da literatura, mencionada no presente estudo, ressalta que o retrospecto inglês de privatização das autoridades portuárias não implicou em maior concorrência, investimento de capital e em maior eficiência comercial geral. No caso australiano, os estudos apontaram que, apesar da melhora nos demonstrativos financeiros, a privatização portuária resultou em desvalorização dos ativos portuários, aumento das taxas portuárias, redução da concorrência, menor investimento portuário e menor preocupação com o interesse público de longo prazo.

Nesse sentido, o objetivo dessa dissertação foi o de analisar se houve a análise desses fatores de preocupação na desestatização da CODESA, por meio de uma perspectiva institucional e processual dessa política pública. O objetivo consistia em verificar a ocorrência e não a efetividade das análises promovidas – o que poderá ser realizado nos próximos anos.

No Estudo de Caso, observou-se que as discussões e análises envolveram os mesmos fatores de preocupação de operadores portuários e trabalhadores - que atuaram inclusive de forma coordenada - identificados por Chen, Pateman e Sakalayan (2017) nos portos australianos. Assim, pode ser previsível que nos portos brasileiros ocorram impactos semelhantes aos sentidos nos australianos, submetidos à desestatização há algum tempo.

O presente estudo também verificou não haver somente o paradigma privado para as administrações portuárias. As autoridades portuárias públicas podem ser submetidas a processos que visam a conferir maior eficiência a essas Entidades, sem, contudo, abdicar da participação do Poder Público na gestão dessas empresas estatais. Na literatura, conforme relatado nessa dissertação, depreendem-se diferentes formas de conferir maior eficiência aos portos, tais como a comercialização, a consolidação, e a empresarialização.

Sobre a empresarialização, em especial verifica-se que é o paradigma adotado pelos portos que despontam entre os maiores no cenário internacional,

como o Porto de Roterdã e os portos asiáticos (Cingapura e China). Por meio dela, é conferida maior autonomia e independência à autoridade portuária, bem como maior liberdade para desempenhar a sua função comercial, em especial na negociação de tarifas com os clientes do porto.

Dessa forma, verifica-se não haver um caminho “natural”, que conduziria à privatização total das empresas estatais portuárias. Verifica-se que, no caso dos portos, a participação do Poder Público se mostra ainda hoje como importante aliado a um setor de reconhecida importância estratégica nacional.

Por fim, a partir desse estudo, outros podem ser realizados. Afigura-se como interessante avaliar, nos próximos anos, os impactos decorrentes dessa privatização, comparando com os resultados pretendidos e com as justificativas apresentadas no processo de desestatização. Como exemplo, a eventual ocorrência de subvalorização dos ativos na comercialização das ações dessa Companhia – constatada, conforme mencionado, nos portos australianos. Dessa forma, esse estudo poderá ter continuidade, de forma a verificar as preocupações apontadas pelos documentos técnicos, pelos agentes interessados e pelas produções acadêmicas.

REFERÊNCIAS

AKABANE, G.; GONÇALVES, M. A. A importância do modelo de autoridade portuária como opção no planejamento logístico. **REBRAE**, v. 1, n. 1, 18 jul. 2008.

ANDRIOTTI, R. F. et al. Port pricing: A case study of the Rio de Janeiro Port Authority and comparison with others Brazilian ports. **Case Studies on Transport Policy**, v. 9, n. 2, p. 870–878, jun. 2021.

BAIRD, A. J. Port Privatisation: Objectives, Extent, Process, and the UK Experience. **International Journal of Maritime Economics**, v. 2, n. 3, p. 177–194, jul. 2000.

BAIRD, A. J. Increased trade and economic growth won't happen in Scotland until we sort out our ports. **The Jummy Reid Foundation**, 1 jan. 2016.

BANCO MUNDIAL. **Port reform toolkit: effective decision support for policy makers and practitioners**. Washington, DCWorld Bank: Public-Private Infrastructure Advisory Facility, , 2007.

BARROS, C. F. DA S.; BARROS, C. M. Suitability of Brazilian ports to international standards of port needs: a case study in the port of Salvador. **Journal of Transport Literature**, v. 7, n. 4, p. 23–49, out. 2013.

BEL, G. The first privatisation: selling SOEs and privatising public monopolies in Fascist Italy (1922-1925). **Cambridge Journal of Economics**, v. 35, n. 5, p. 937–956, 1 set. 2011.

BOARD OF GOVERNORS OF THE FEDERAL RESERVE SYSTEM (U.S.); NELSON, E. Reaffirming the Influence of Milton Friedman on U.K. Economic Policy. **Finance and Economics Discussion Series**, v. 2017, n. 096, set. 2017.

BORINELLI, B.; NETO, F. Q. V. Análise Institucional no contexto brasileiro: algumas considerações. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, set. 2011.

BORZUTZKY, S. From Chicago to Santiago: Neoliberalism and Social Security Privatization in Chile. **Governance**, v. 18, n. 4, p. 655–674, out. 2005.

BRASIL. 6.222. Portobrás. Autoriza o Poder Executivo a constituir a empresa pública denominada Empresa de Portos do Brasil S.A. PORTOBRÁS, dispõe sobre a extinção do Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis - DNPVN e dá outras providências. . 10 jul. 1975.

BRASIL. 8.630. Lei dos Portos. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. . 25 fev. 1993.

BRASIL. 9.491. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. . 9 set. 1997.

BRASIL. 12.815. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nºs 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nºs 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nºs 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. . 5 jun. 2013.

BRASIL. Ministério da Infraestrutura. Retomada econômica no pós-Covid: o investimento em infraestrutura como indutor de prosperidade. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/canais_atendimento/imprensa/artigos/2020/retomada-economica-no-pos-covid-o-investimento-em-infraestrutura-como-indutor-de-prosperidade>. Acesso em: 20 dez. 2022a.

BRASIL. 14.047. Dispõe sobre medidas temporárias para enfrentamento da pandemia da Covid-19 no âmbito do setor portuário, sobre a cessão de pátios da administração pública e sobre o custeio das despesas com serviços de estacionamento para a permanência de aeronaves de empresas nacionais de transporte aéreo regular de passageiros em pátios da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); e altera as Leis nºs 9.719, de 27 de novembro de 1998, 7.783, de 28 de junho de 1989, 12.815, de 5 de junho de 2013, 7.565, de 19 de dezembro de 1986, e 10.233, de 5 de junho de 2001. . 24 ago. 2020 b.

BRASIL. Ministério da Economia. Governo federal conclui processo de liquidação da Companhia Docas do Maranhão. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2020/setembro/governo-federal-conclui-processo-de-liquidacao-da-companhia-docas-do-maranhao>>. Acesso em: 11 dez. 2022c.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 6241/DF. Cármen Lúcia, 18 dez. 2020d. . Acesso em: 1 out. 2022

BRASIL. Secretaria Nacional de Portos. Ato Justificatório para a modelagem do processo de desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo - CODESA. , 6 ago. 2021a.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acompanhamento de Desestatização n.º 029.883/2017-2. Bruno Dantas**, 8 dez. 2021b. . Acesso em: 4 out. 2022

BRASIL. CPPI; MInfra. **RESOLUÇÃO CPPI Nº 207**. . 16 dez. 2021 c.

BRASIL. **ANTAQ; Ministério da Infraestrutura. Anexo 1 - Plano de Exploração Portuária**. , 18 jan. 2022a.

BRASIL. **Parcerias de Investimentos. Conselho do PPI indica mais dois projetos para o programa de desestatização**. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/setembro/conselho-do-ppi-indica-mais-dois-projetos-para-o-programa-de-desestatizacao>>. Acesso em: 11 dez. 2022b.

BRITTO, P. A. P. DE et al. Promoção da concorrência no setor portuário: uma análise a partir dos modelos mundiais e aplicação ao caso brasileiro. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 1, p. 47–72, fev. 2015.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 1ª ed. São Paulo/SP: Saraiva, 2013.

BUCCI, M. P. D. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. 2ª ed. São Paulo/SP: Saraiva Jur, 2021.

CABRAL, F. G. O princípio da eficiência administrativa na jurisprudência do TCU. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 1, p. 151, 11 maio 2018.

CARVALHO, F. C. DE. O retorno de Keynes. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 83, p. 91–101, mar. 2009.

CARVALHO FILHO, J. DOS S. **Manual de Direito Administrativo**. 34. ed. São Paulo/SP: Gen, 2020.

CHEN, P. S.-L.; PATEMAN, H.; SAKALAYEN, Q. The latest trend in Australian port privatisation: Drivers, processes and impacts. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 201–213, mar. 2017.

CODESA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Vitória**. , mar. 2018.

CODESA. **Modelos de Governança de Portos Australianos**. Disponível em: <<http://codesa.gov.br/site/?p=noticia&id=3437>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

Codesa: primeira privatização portuária do país ocorre nesta quarta-feira (30). Disponível em: <<https://portal.ppi.gov.br/avisodepautacodesa>>. Acesso em: 11 jun. 2022.

CODESA, R. I. **Relatório de Administração 2020**. , 23 abr. 2021. . Acesso em: 26 dez. 2021

Concessão x Privatização: definição e histórico. Reportagem Especial, 2015. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/radio/programas/468026-concessao-x-privatizacao-definicao-e-historico/>>

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO TRANSPORTE. **Conjuntura de Transporte e Investimentos - Investimentos da União e das Concessionárias em infraestrutura de transporte**. , 3 fev. 2021.

COSTA, F. L. D.; MIANO, V. Estatização e desestatização no Brasil: o papel das empresas estatais nos ciclos da intervenção governamental no domínio econômico. **Revista de Gestión Pública**, v. 2, n. 1, p. 145, 30 jun. 2020.

COTRIM NETO, A. B. Teoria da empresa pública de sentido estrito. **Revista Dir. Adm.**, 1 out. 1975.

Cresce movimento contra privatização dos portos. Disponível em: <<https://revistaferroviaria.com.br/2021/11/cresce-movimento-contra-privatizacao-dos-portos/>>. Acesso em: 12 dez. 2021.

CULLINANE, K.; SONG, D.-W. Port privatization policy and practice. **Transport Reviews**, v. 22, n. 1, p. 55–75, jan. 2002.

CUTRIM, S. S.; BOTTER, R. C.; ROBLES, L. T. PROPOSTA DE UM NOVO MODELO DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA PARA O BRASIL. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 11, n. 01, p. 200, 9 out. 2018.

DE LANGEN, P. W.; VAN DER LUGT, L. M. Institutional reforms of port authorities in the Netherlands; the establishment of port development companies. **Research in Transportation Business & Management**, v. 22, p. 108–113, mar. 2017.

DELGADO, J. A. PRIVATIZAÇÃO VERSUS CONCESSÃO. p. 19, 14 jun. 1996.

ESTADÃO. **TCU sugere avaliar outras vendas antes de avançar com Porto de Santos**. Disponível em: <<https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2022/12/13/tcu-sugere-avaliar-outras-vendas-antes-de-avancar-com-porto-de-santos.htm?cmpid=copiaecola>>.

FARRANHA, A. C.; FREZZA, C. DA S.; BARBOSA, F. DE O. NOVA LEI DOS PORTOS: DESAFIOS JURÍDICOS E PERSPECTIVAS DE INVESTIMENTOS. **Revista Direito GV**, v. 11, n. 1, p. 89–116, jun. 2015.

FERNANDES, P. Empresa Pública - uma palavra e uma visão. p. 24, 1982.

FREEMAN, R. E.; REED, D. L. Stockholders and Stakeholders: A New Perspective on Corporate Governance. **California Management Review**, v. 25, n. 3, p. 88–106, abr. 1983.

GALVAO, C. et al. National port development policies: same problems, different solutions? **Revista de Administração, Sociedade e Inovação**, v. 3, n. 2, p. 103–124, 12 dez. 2017.

KARALIOTAS, L. Performing neoliberalization through urban infrastructure: Twenty years of privatization policies around Thessaloniki's port. **Environment and Planning**, p. 19, 2017.

KIM, J. Lessons from British Port Privatisation. **Journal of Distribution Science**, v. 13, n. 2, p. 5–13, fev. 2015.

LONGARAY, A. A. et al. Modelos de arrendamento portuário: uma proposta de revisão sistemática da literatura sobre o tema. **Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios**, v. 13, n. 01, p. 110–134, 24 jun. 2020.

LUGT, L. V. DER; LANGEN, P. D.; HAGDORN, L. Beyond the landlord: worldwide empirical analysis of port authority strategies. **International Journal of Shipping and Transport Logistics**, v. 7, n. 5, p. 570, 2015.

MARQUES, B. DAS N. et al. Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 3, p. 583–612, 30 set. 2021.

MENEZES, I. S. DE. O patrimonialismo característico da administração pública brasileira e a gestão da informação e do conhecimento do setor público: memória institucional, prodigalidade de treinamento e cúpula organizacional “politizada”. **Revista de Direito Brasileira**, v. 13, n. 6, p. 4–18, 29 abr. 2016.

MODESTO, P. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, p. 16, 1 jun. 2000.

NEVES, M. Constitucionalização simbólica e desconstitucionalização fática: mudança simbólica da Constituição e permanência das estruturas reais de poder. **Revista de Informação Legislativa**, n. 132, 1996.

NÚÑEZ-SÁNCHEZ, R.; COTO-MILLÁN, P. The impact of public reforms on the productivity of Spanish ports: A parametric distance function approach. **Transport Policy**, v. 24, p. 99–108, nov. 2012.

O GLOBO. **Privatização do Porto de Santos está descartada, diz futuro ministro.** Disponível em:

<<https://oglobo.globo.com/economia/noticia/2022/12/privatizacao-do-porto-de-santos-descartada-diz-futuro-ministro.ghtml>>.

OLIVEIRA, G.; MATTOS, C. Defesa da concorrência nos portos. **Revista de Administração de Empresas**, v. 38, n. 3, p. 64–76, set. 1998.

OLIVEIRA, R. C. R. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. Rio de Janeiro/RJ: Editora Método, 2020.

PEREIRA, L. C. B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 120, jan. 1996.

PONTES, D. I. S. Estudo sobre modelos de governança em zonas portuárias e industriais: o caso do Pecém e de Marselha-Fos. **Contextus – Revista Contemporânea de Economia e Gestão**, v. 15, n. 2, p. 138–164, 9 out. 2017.

PORTOS B, C. **Produto 07 – Relatório do Modelo Institucional**. , 2021. . Acesso em: 28 dez. 2022

PORTOS E NAVIOS. **Governo Federal realiza reunião de privatização da Codeba**. , 24 abr. 2022a. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/portos-e-logistica/governo-federal-realiza-reuniao-de-privatizacao-da-codeba>>. Acesso em: 19 ago. 2022

PORTOS E NAVIOS. **Porto de Santos: o gigante latino-americano que sediará o AAPA Latino 2022**. Disponível em: <<https://www.portosenavios.com.br/noticias/empresas-e-negocios/porto-de-santos-o-gigante-latino-americano-que-sediara-o-aapa-latino-2022>>.

QUEIROZ, F. Análise sobre processo de privatização da Codesa é retomada pelo TCU. **CBN Vitória**, 20 out. 2021.

RANNY, T. AUTORIDADE PORTUÁRIA: AUSÊNCIA DE CONFORMAÇÃO PRÁTICA FRENTE AO MODELO LEGAL. **Revista de Direito Setorial e Regulatório**, v. 6, n. 2, 1 out. 2020.

REDAÇÃO CUT. **TCU inicia julgamento do processo de privatização do Porto de Santos nesta terça**. Disponível em: <<https://www.cut.org.br/noticias/tcu-inicia-julgamento-do-processo-de-privatizacao-do-porto-de-santos-nesta-terca-e371>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

REVISTA PORTOS E NAVIOS. **Entrevista exclusiva – Luiz Inácio Lula da Silva**. Disponível em: <<http://sinaval.org.br/2022/10/revista-portos-e-naviosentrevista-exclusiva-luiz-inacio-lula-da-silva/>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

ROCHA, C. H.; BRITTO, P. A. P.; UDERMAN, S. Abertura de capital e Governança Corporativa no setor portuário brasileiro. **RGC - Revista de Governança Corporativa**, v. 3, n. 1, 21 out. 2016.

SANTANA NETO, J. V. DE. **A lei 8.630/93 e a modernização portuária no Brasil: um estudo dos impactos da privatização da operação portuária na movimentação da carga containerizada no Porto Público Organizado de Salvador**. Dissertação—Salvador: Universidade Federal da Bahia - NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA, 2005.

SANTIAGO, R. D. S. Uma Concepção Pós-Moderna do Princípio da Legalidade Administrativa à Luz da Teoria da Legislação Simbólica e da Necessidade de Concretização de Direitos Fundamentais. **Direito Público**, 1 jan. 2012.

SARAGIOTIS, P. Achieving Full and Effective Corporatization of Port Authorities - Reform Models from Global Experience. **Trade & Competitiveness in practice**, n. 2, 1 out. 2017.

SERRA, L. T. E; MARTINS, R. S.; BRONZO, M. Public-Private Environment in the Port Operation Decision-Making Process in Brazil: a case study. **Review of Business Management**, p. 183–199, 30 jun. 2009.

SICHERL, P. Conceitos de Empresa Pública em diferentes sistemas sócio-econômicos. **Revista de Administração Pública**, p. 53–70, dez. 1982.

SICHERL, P. CONCEITOS DE EMPRESA PÚBLICA EM DIFERENTES SISTEMAS SOCIO-ECONÔMICOS. p. 18, [s.d.].

SILVA, J. A. DA. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25. ed. [s.l.] Malheiros Editores LTDA., 2005.

SINDIOPES. **Debate sobre desestatização da CODESA reacende incertezas no sistema portuário capixaba**. Disponível em: <<http://sindiopes.com.br/noticias/debate-sobre-desestatizacao-da-codesa-reacende-incertezas-no-sistema-portuario-capixaba/>>. Acesso em: 3 out. 2022.

SOJO, C. **Líneas de tensión: gestión política de la reforma económica: el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la privatización de empresas públicas**. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Div. de Desarrollo Social, 2004.

STIGLITZ, J. The Harm of Infrastructure Privatization: A Step Backward in Progressive Policymaking. **Blog Roosevelt Institute**, 2021.

VERHOEVEN, P. A review of port authority functions: towards a renaissance? **Maritime Policy & Management**, v. 37, n. 3, p. 247–270, maio 2010.

WALD, A. As sociedades de Economia Mista e as Emprêsas Pública no Direito Comparado. **Revista do Serviço Público**, 1 set. 1994.

WORLD BANK. Port Reform Toolkit. **The International Bank for Reconstruction and Development**, 2007.