

PRIVATIZAR OU NÃO, EIS A QUESTÃO...



O Governo Lula já se posicionou pela revisão dos processos de privatização empreendidos pela gestão anterior. Lideranças e especialistas estudam os próximos passos e apontam as tendências para o futuro do setor

por Alessandro Padin

A gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva está apenas no início, mas muitas cartas já foram colocadas na mesa. Uma delas é de que o governo está decidido a rever os processos de privatização iniciados sob a batuta de Jair Bolsonaro. No setor de infraestrutura de transportes e logística, por exemplo, o ministro da recém criada pasta dos Portos e Aeroportos, Márcio

França, já descartou a privatização de autoridades portuárias como modelo a ser seguido. Lideranças e especialistas já estudam os próximos passos e apontam as tendências de como será o jogo daqui pra frente.

Professor doutor de Direito Administrativo na USP e no IDP (Brasília), Gustavo Justino de Oliveira salienta que a desestatização das infraestruturas nacionais, seguida da privatização, é uma agenda muito mais complexa do

que aparenta e encontrou entraves políticos, sociais e financeiros até mesmo nos governos Bolsonaro e Temer, que claramente possuíam traços e valores liberais e privatistas. Apesar disso, aponta, não tiveram êxito em casos considerados paradigmáticos, como o processo dos Correios.

“O que temos, na prática, é um virtual problema que pode ser causado pela falta de alinhamento entre as diferentes logísticas. Por exemplo, se há

um conjunto de investimentos feito nos setores rodoviário e ferroviário para expandir a utilização dos portos, a quebra de expectativas no setor privado causada por uma recusa generalizada do governo em desestatizar pode afastar investimentos e, de alguma forma, levar a uma certa obsolescência do setor portuário”, explica o professor, que também é sócio fundador do escritório Justino de Oliveira Advogados, boutique jurídica especializada em Direito Público e Resolução de Conflitos.

Contudo, enfatiza Oliveira, a privatização da autoridade portuária, isto é, da gestão dos portos em si, está muito conectada à ideia de comprometimento da soberania e segurança nacional, e a modernização pretendida no setor portuário pode ser muito bem alcançada pelo desmembramento e concessão de outras instâncias do serviço que não a gestão em si. “Sem contar, é claro, todo o panorama social envolvido, na medida em que uma gestão privada na autoridade portuária, ao se posicionar sobre questões como aumento de tarifa e condições dos trabalhadores, terá como base, via de regra, padrões de mercado e busca ao lucro, em detrimento de interesses sociais e coletivos”, explica.

Para o professor, as concessões de infraestrutura não pressupõem uma necessária desestatização em si. “De todo modo, é premente que o que ficar sob a gestão governamental seja acompanhado de medidas desburocratizantes, para que a gestão pública seja revestida de verdadeira eficiência, inovação e modernização, e o que for onerado para a iniciativa privada venha acompanhado de mecanismos transparentes e adequados de regulação por parte do Estado, por meio de agências reguladoras dotadas de quadros capacitados e experientes e seguindo as diretrizes de uma regulação verdadeiramente responsável”, defende.

Doutor em Direito e sócio-fundador da banca Aroeira Salles Advogados,

Alexandre Aroeira Salles afirma que a desestatização das autoridades portuárias tende a ser a melhor escolha regulatória para desenvolvimento dos portos brasileiros, desde que o contrato de concessão respectivo seja devidamente estruturado para, a um só tempo, garantir o fluxo de investimentos privados e evitar abuso de poder econômico. “Os exemplos dos aeroportos são relevantes referenciais. Há pontos positivos e negativos em qualquer escolha regulatória. A desestatização não é diferente, uma vez que possibilita a obtenção de mais tecnologia e recursos financeiros oriundos do setor privado,

mas tem de lidar com o risco de abuso do poder econômico”, aponta.

Com efeito, salienta, a exploração de portos, por exemplo, está inserida em um cenário de falhas de mercado que, indispensavelmente, necessita de certo grau de intervenção pública. “Uma boa forma de se visualizar uma dessas falhas de mercado é a partir de uma análise da localização geográfica. Caso os portos de um país sejam geograficamente distantes um dos outros, isso pode gerar a dependência de uma determinada região a seu porto, dando-lhe características de um monopólio natural, o que pode gerar o aumento



“O que temos, na prática, é um virtual problema que pode ser causado pela falta de alinhamento entre as diferentes logísticas. Por exemplo: se há um conjunto de investimentos feito nos setores rodoviário e ferroviário para expandir a utilização dos portos, a quebra de expectativas no setor privado causada por uma recusa generalizada do governo em desestatizar pode afastar investimentos e, de alguma forma, levar a uma certa obsolescência do setor portuário”

Gustavo Justino de Oliveira, professor doutor de Direito Administrativo na USP e no IDP

superficial dos preços das atividades portuárias, caso não haja intervenção estatal”, explica.

Salles reforça, no entanto, que o setor privado, além de deter um maior incentivo para aplicação eficiente de recursos financeiros, tem maior flexibilidade para realizar investimentos. “Tal fato ganha maior relevância diante da crise fiscal brasileira, que torna a obtenção de recursos privados para desenvolvimento de áreas importantes da economia brasileira, tal como o setor portuário, cada vez mais necessária. Para o Porto de Santos, por exemplo, há fortes e urgentes demandas por investimentos na infraestrutura portuária, sobretudo, em obras de dragagem, para, assim, aumentar a capacidade e possibilidade de receber navios maiores”, destaca.

MODELO

O ministro Márcio França declarou que o modelo de privatização dos portos utilizado no Brasil só existe em um único lugar no mundo, na Austrália, e que não deve servir de exemplo, pois fizeram uma concessão por 99 anos e as tarifas dispararam. “Lá, aparentemente, a iniciativa constitui uma prática que, na linha do que o ministro pontuou, realmente pode ser comprometedora, especialmente pelo longo tempo de concessão estabelecido no contrato”, afirma Oliveira.

No entanto, o professor frisa que a concessão para a iniciativa privada de atividades fora da gestão portuária em si, como investimentos nos canais e na dragagem, realmente pode ser um modelo considerado e eventualmente ampliado pelo Governo Federal, notadamente pela necessidade de arrecadação de recursos no curto prazo e pela possibilidade de se construir pontes e improváveis alianças, ainda que pontuais, com desafetos que se posicionam de maneira favorável à agenda priva-

“Há pontos positivos e negativos em qualquer escolha regulatória. A desestatização não é diferente, uma vez que possibilita a obtenção de mais tecnologia e recursos financeiros oriundos do setor privado, mas tem de lidar com o risco de abuso do poder econômico”

Alexandre Aroeira Salles, doutor em Direito e sócio-fundador da banca Aroeira Salles Advogados



tizante, como o novo governo paulista encabeçado por Tarcísio de Freitas, ex-ministro da Infraestrutura do governo anterior.

Salles reforça que, de fato, há pouca experiência no mundo sobre o modelo private landlord port aplicado na Austrália, que lidou com a escalada dos preços dos aluguéis das áreas portuárias e operacionais, cujo preço não foi regulado em contrato. “No entanto, o modelo pensado para a realidade brasileira realizou certas adaptações com vistas a evitar problemas semelhantes, tais como: estabelecimento de tarifas-teto para serviços regulados e monitoramento pela Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) dos valores divulgados e praticados. Em relação aos preços dos aluguéis, que foi um dos grandes problemas da experiência australiana, previu-se a manutenção dos termos dos contratos vigentes, ressalvadas alterações originadas de

acordo entre operadores portuários e a nova autoridade privada”, explica.

Além disso, continua, para os novos contratos foi previsto o monitoramento de práticas anticompetitivas, tais como a recusa para contratar áreas ociosas, inclusive, com a participação da ANTAQ para acompanhar o processo negociação dessas áreas; previu-se também indicadores de desempenho a respeito da quantidade de áreas disponíveis no porto organizado com o objetivo de incentivar a contratação das áreas a valores de mercado, evitando o racionamento intencional por parte da autoridade portuária privada. “Por isso, fica evidente a maturidade do modelo de private landlord para os portos, que foi pensado e personalizado para a realidade das autoridades portuárias brasileiras, sendo utilizado, portanto, como referência nas importantes decisões a serem tomadas nos próximos anos”, destaca. ■

A FÓRMULA PERFEITA EXISTE?

A discussão de um modelo ideal para a gestão da infraestrutura logística é fundamental para definir o futuro do desenvolvimento e da competitividade do Brasil no mundo

por Alessandro Padin

Há um modelo, uma fórmula perfeita de gestão que atenda todas as necessidades de desenvolvimento da infraestrutura logística nacional? Para o professor doutor de Direito Administrativo na USP e no IDP (Brasília), Gustavo Justino de Oliveira, não: “Inexiste um receituário único para conciliar eficiência e modernização a um determinado tipo de gestão e existem bons e maus exemplos de ambos os lados. Modernização da estrutura pública não necessariamente perpassa tão somente pela atuação direta da iniciativa privada em detrimento do que é estatal”.

Ele acredita que um dos maiores problemas esteja relacionado à baixa influência de uma cultura de resultados voltada ao setor público. “A escolha do que se deve ou não desestatizar e privatizar deve ser precedida de dois elementos fundamentais: estudo técnico/ avaliativo do impacto socioeconômico da medida e consideração de exemplos de iniciativas e casos semelhantes a título de comparação. Para isso, é necessário ouvir a opinião de especialistas e escritórios especializados, considerar pesquisas empíricas e estar atento ao que consideram os órgãos de controle”, aponta.

Oliveira cita o exemplo do Porto de Santos: “O TCU, por meio do ministro Benjamin Zymler e outros que pediram vista do processo, questionou a privatização, já que o complexo é lucrativo e a experiência internacional não contempla bons modelos de autoridade portuária sob gestão privada. De toda

maneira, o assunto não deve ser tratado de maneira puramente dogmática e ideológica, e cada caso deve ser analisado de acordo com as ferramentas que se mostrem mais adequadas”.

Por fim, ele reforça que, para além de uma gestão pública absoluta e de medidas como privatização, concessão ou parcerias público/privadas, é possível considerar, no que diz respeito à autoridade portuária, uma gestão pública parcial, isto é, por meio da abertura de capital da estatal administradora, mas com o poder público mantendo o controle sobre a maior parte dela, além de instrumentos tradicionalmente voltados às consequências práticas, a exemplo dos contratos de resultados.

AGILIDADE

“Todos devemos ficar abertos para ouvir boas ideias e propostas, como as avaliadas atualmente pelo ministro. Eu pediria apenas para que isso não tome muito mais tempo”, alerta o doutor em Direito e sócio-fundador da banca Aroeira Salles Advogados, Alexandre Aroeira Salles. “Apenas para que se tenha uma ideia da urgência de tais investimentos no porto santista, segundo dados da atual autoridade portuária, a previsão é que o complexo passe a movimentar mais do que a sua própria capacidade instalada, que é de 160 milhões de toneladas por ano, o que evidencia urgência em investimentos na capacidade, evitando gargalos, que serão caros para o crescimento do país”, completa.

Salles recorda que o modelo regulatório

que vem sendo adotado no Brasil, com a decisão de se privatizar as autoridades portuárias, é o chamado *private landlord port*. “A literatura registra ao menos quatro modelos de organização das atividades portuárias, levando em consideração a divisão, ou não, das funções de operação e administração e a participação do poder público em maior ou menor medida: *public service port*; *tool port*; *landlord port*; e *fully privatized port*”, explica.

No terceiro modelo, aponta, o chamado *landlord port*, a administração do porto é desempenhada pelo poder público e a operação portuária por agentes privados. Tal modelo é dividido ainda em duas espécies: *public landlord port*, na qual a função de administração do porto é exercida diretamente pelo poder público; *private landlord port*, quando a administração do porto é transferida temporariamente a um agente privado, que vai desempenhar onerosamente tal atividade.

“Com efeito, esse modelo permite a obtenção de investimentos advindos do mercado privado, pois prevê a atuação forte dos agentes privados em ambas as funções portuárias; segrega claramente as aludidas funções, mitigando, assim, o risco de concentração e abuso de poder econômico; estimula a concorrência intraporto; e, por fim, prevê a participação do poder público, direta ou indiretamente, para atuar no desenvolvimento geral do porto. Portanto, a princípio, trata-se de solução regulatória temperada, capaz de obter o nível ótimo entre os modelos disponíveis”, conclui. ■