

GESTÃO PORTUÁRIA: OS MODELOS DE GESTÃO ADOTADOS NO MUNDO E A PROPOSTA DE MODELO IDEAL A EXEMPLO DO PORTO DE ITAJAÍ – SANTA CATARINA

Tainá Fernanda Pedrini¹
Tháisa Nara Victor Francisco²

INTRODUÇÃO

Chegando ao terceiro milênio, muito se discute acerca das possíveis melhorias e do destino dos complexos portuários, responsáveis por grande parte da corrente de comércio exterior que passa pelo país e do abastecimento de produtos essenciais para a população e cadeias produtivas, além da considerável geração de empregos.

A perspectiva, diante da gama de estudos e discussões por parte dos especialistas e membros do setor, é buscar por mais eficiência e flexibilidade no setor portuário, de modo a atender o mercado com o máximo de desempenho e modernidade, atraindo cargas e cadeias econômicas, garantindo investimentos ao setor.

Questiona-se se a gestão por meio do modelo Landlord Port descentralizado na cidade de Itajaí, Estado de Santa Catarina, gera resultados eficientes ao que tange a entrega deste serviço público ao setor e a Cidade que lhe comporta.

Para tanto, este trabalho apresenta respostas aos questionamentos, partindo da premissa de que o município é capaz de suprir as necessidades do complexo portuário da região e quais são as vantagens proporcionadas pela gestão municipalizada para a relação Porto-Cidade.

¹ Advogada. Juíza Leiga. Coordenadora do Curso de Direito da Uniasselvi, campus Brusque/SC. Doutoranda em Ciência Jurídica pela Università degli Studi di Perugia/ITA e Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Mestra em Ciência Jurídica pela Widener University, Delaware Law School e pela Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: advocacia@tainapedrini.com.br.

² Mestranda do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica - PPCJ - UNIVALI. Bolsista CAPES/PROEX. E-mail: thaisa.nra@hotmail.com. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5162626306307120>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9725-9507>.

O estudo tem por objetivo analisar os modelos de gestão, juntamente com suas características, e, a partir de estudos e análises de doutrinadores e especialistas, traçar um modelo de gestão que seja ideal para atender as demandas do setor com eficiência.

Quanto à Metodologia empregada, na Fase de Investigação foi utilizado o Método Indutivo; na Fase de Tratamento de Dados, o Método Cartesiano; e o Relatório dos Resultados foi elaborado por meio da base Lógica Indutiva. Nas diversas fases da Pesquisa, foram acionadas as Técnicas do Referente, da Categoria, do Conceito Operacional e da Pesquisa Bibliográfica.

1. MODELOS DE GESTÃO PORTUÁRIA: SERVICE PORT, TOOL PORT, LANDLORD PORT E PRIVATE PORT

O Banco Mundial, por meio do documento Port Reform Toolkit³ (Manual de Reforma do Porto), traz medidas para reformas no setor da administração portuária, buscando estabelecer os modelos de administração portuária e suas respectivas estruturas de controle, dando enfoque aos papéis e responsabilidades a serem executados pelos modelos de exploração entre os setores público e privado.

O modelo Service Port está caracterizado como serviço público não voltado ao lucro. Neste modelo os Portos são totalmente estatais e a propriedade, a operação e a administração são públicas. O governo, diretamente ou indiretamente (por meio de APs públicas⁴) proporciona a infraestrutura e a superestrutura levando em consideração os equipamentos necessários para a atividade do terminal, opera e administra. Sendo assim, pode-se dizer que não há diferenciação, na prática, entre os serviços de administração e os de operação portuária⁵.

No Brasil, este modelo vigorou entre 1975 e 1990, durante a Empresa Brasileira de Portos S.A (PORTOBRAS). Porém, em 1990 com sua

³ THE WORLD BANK. Port Reform Toolkit. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Second Edition. 2007. Disponível em: <https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/WorldBank_Port_Reform_Toolkit.pdf>. Acesso em: 08 de setembro de 2021 p. 81 a 84.

⁴ São Autarquias ou Empresas Públicas do Poder Executivo.

⁵ ALDETON, Patrick. **Port management and operations**. Hong – Kong 1999, p. 30.

extinção, os portos vieram a ter maiores investimentos do setor privado em suas atividades. Há países que ainda seguem esse modelo sob controle por completo do Estado, dentre os quais podemos mencionar os portos de Sri Lanka (Colombo), Índia (Nhava Sheva) e Tanzânia (Dar es Salaam)⁶.

Nesta senda, a tendência mundial é que ocorra maior participação privada no setor portuário e que a diminuição da quantidade de Portos no modelo Service Port deve ocorrer, devido à necessidade de maior produtividade, equipamentos modernos e gestão eficiente nos Portos.

Esse tipo de porto é controlado pelo Ministério dos Transportes, e o principal ponto forte desse modelo é a concentração da responsabilidade em uma única entidade⁷.

No modelo Tool Port, a União é a figura responsável pela infraestrutura e superestrutura portuária, abarcando os equipamentos em geral usados pela atividade, assim, a autoridade portuária possui a responsabilidade de programar a infraestrutura e a superestrutura para que empresas privadas realizem as atividades de operação portuária. Sendo que a mão de obra empregada na operação que faz uso de equipamentos é de responsabilidade pública e as mãos de obra nas demais áreas são de responsabilidade privada.

Tal modelo possui uma gestão das operações portuárias entre os setores público e privado, não tendo controle unificado das atividades portuárias e das movimentações de carga, o que gera conflitos na organização⁸.

A partir deste modelo, evidenciaram-se as diferenças das atividades de administração (controle de acessos terrestres e marítimos, bem como o suporte e a coordenação geral das atividades de movimentação realizadas no condomínio portuário) das atividades de operação portuária (efetivo armazenamento temporário, movimentação e transbordo de mercadorias). Sendo possível mencioná-las como exemplos típicos de Tool Port no exterior: porto de Bangladesh (Chittagong) e porto da França

⁶ THE WORLD BANK. Port Reform Toolkit. Public-Private Infrastructure Advisory Facility.p. 82

⁷ ALFREDINI, P; Arasaki, E. **Engenharia Portuária**. São Paulo. Blucher. 2014, p. 12.

⁸ THE WORLD BANK, op. cit., 87.

(Autonomes). Já no Brasil, o modelo é usado nos terminais de Granéis Sólidos do Porto de Aratu, Bahia.

Por fim, a vantagem do modelo Tool Port poder ser usado como ferramenta estratégica na transição do modelo Service Port (portos totalmente públicos) para o modelo Landlord Port e Private Port (portos com participação privada), sendo atrativo para o setor privado a hipótese de que os investimentos iniciais com infraestrutura e superestrutura serão realizados pelo poder público⁹.

O modelo Landlord Port, dominante no Brasil, apresenta operação privada e administração pública. A titularidade do porto é detida ao poder público, que é responsável pela administração portuária e seus investimentos. Já o setor privado se responsabiliza pela operação, pelos investimentos em equipamentos e pela superestrutura portuária, por meio de arrendamentos (concessões), caracterizado pela repartição de competências entre o público e o privado.

Para além disto, o modelo é presente no mundo e encontra-se predominantemente em grandes potências econômica, a exemplo dos EUA, Holanda, Coreia do Sul, Canadá, México, Austrália, Alemanha, além de outros países da Europa e América do Sul. Tal modelo possui como ponto forte o fato de que as empresas detentoras dos equipamentos são as mesmas responsáveis pelas operações, de modo a facilitar o planejamento e a adaptação às condições do mercado. Em contrapartida, ocorrem eventuais sobrecapacidades, resultante da busca por expansão dos operadores privados; e duplicação dos esforços de promoção do Porto entre os Operadores Portuários e a Autoridade Portuária, tendo por necessidade enfoque no planejamento portuário¹⁰.

Adiante, ao falar acerca do modelo Private Port, tem-se por caracterização a ausência do setor público sobre as questões mercadológicas das instalações portuárias, sendo que o setor privado é o responsável, em

⁹ VILLELA, Thaís Maria de Andrade. Estrutura para exploração de portos com autoridades portuárias privadas. 2013. xiv, 173 f., il. Tese (Doutorado em Transportes) —Universidade de Brasília, Brasília, 2013 p. 132.

¹⁰ BICHOU, K; GRAY. R. A critical review of conventional terminology for classifying seaports: **Elsevier**, v. 39, p. 75, 2005.

sua totalidade, pelas demandas portuárias. Já o setor público, se incumbe ao exercício do poder de polícia, ao controle de segurança e proteção ao meio ambiente.

2. DA GESTÃO PORTUÁRIA DESESTATIZAÇÃO X MANUTENÇÃO DA AUTORIDADE PORTUÁRIA

De maneira genérica, o modelo da antiga Lei dos Portos tomou por base o modelo Landlord Port europeu, caracterizado pela administração/autoridade portuária pública, ficando responsável pelo desenho da expansão, pelo controle do tráfego e garantindo igualdade entre os acessos terrestres e marítimos. Portanto, a função da administração portuária pública era de gerenciamento sobre o setor, não se confundia com as atividades de movimentação de cargas nos terminais (operação). Este é atualmente o modelo utilizado em mais de 80% dos portos em todo o mundo, possuindo a Autoridade Portuária como instrumento de soberania nacional¹¹.

O Setor Portuário brasileiro, atualmente, é composto por 37 (trinta e sete) portos públicos organizados. Nessa categoria, encontram-se 19 (dezenove) portos com administração exercida pela União por meio de 7 (sete) Companhias Docas (empresas de economia mista com a maior parte de seu capital social pertencendo ao Governo Federal) e 18 (dezoito) portos organizados delegados à Municípios, Estados ou Consórcios Públicos. Além dos portos mencionados, a infraestrutura portuária conta com portos fluviais, sob a gestão da Secretaria Nacional de Portos do Ministério da Infraestrutura, Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte (IP4) e os Terminais de Uso Privado (TUP), instalações Portuárias exploradas mediante autorização¹².

No entanto, busca-se por um novo modelo de gestão portuária que atenda o setor com eficiência, nascendo diversas discussões de especialistas e de membros do setor. Uns defendem o modelo em que a Autoridade

¹¹ OLIVEIRA, Danilo. **Modelo Australiano de gestão visto com cautela**. Reortagem Portos e Navios; 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Desktop/TCC/3%20cap%C3%ADtulo/210218-reportagem-portosenavios-modelo-australiano-desestatizacao-danilo-oliveira.pdf>. Acesso em 8 de outubro de 2021.

¹² MARQUES, Bartolomeu das Neves. **Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional**. Disponível em: <www.Infraestrutura.gov.br/sistema-portu%C3%A1rio.html>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

Portuária passará a ser privada e outros lutam pela manutenção da Autoridade Portuária como sendo pública, de modo que o porto da Cidade de Itajaí, no Estado de Santa Catarina, vem, vivendo este impasse diante da tentativa de manter a Autoridade Portuária Pública.

A atividade de uma autoridade portuária é administrar, cuidar da infraestrutura em questão de investimento e manutenção, promover o planejamento estratégico do porto, fiscalizar os operadores portuários privados na execução dos Contratos, além de colocar em prática a jurisdição em dado território. Seus poderes e deveres são especificados na legislação portuária¹³.

Os terminais de gestão pública estão localizados em áreas de portos organizados, sendo explorados de forma direta pela União ou ainda, nos termos da Lei de concessões e permissões de serviços públicos ou por arrendatários.

Os Portos Organizados, também chamados de Portos Públicos, são um bem público adequado a uma eficaz exploração do serviço e atendimento aos operadores portuários¹⁴.

No entanto, existe o pensamento de repulsa à gestão pública no âmbito do setor portuário, isso sob o argumento da baixa eficácia das administrações portuárias. Os recursos oferecidos pelo setor público são ineficientes e de baixa qualidade, de modo a deixar de promover evolução na capacidade de infraestrutura dos Portos nacionais, justificativa que se dá pelos desafios que o Estado possui. As autoridades públicas não dispõem de recursos orçamentários necessários suficientes, além de possuir pouca liberdade gerencial e ritos burocráticos e demorados, os quais a gestão pública está sujeita¹⁵.

¹³ RODRIGUE, J. P. **The Geography of Transport Systems**. Fourth Edition. New York: Routledge, 2017, p. 440.

¹⁴ LOBO, Carlos Augusto Silveira. Os terminais portuários privados In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 28-29.

¹⁵ Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica UNIVALI. **V Seminário de Direito Portuário: Desestatização do Porto de Itajaí**. 12 de maio. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6SjiJPbIqfk>> Acesso em: 8 de outubro de 2021.

Os estudos para fins de desestatização no âmbito do Programa de Parcerias de Investimentos da Presidência da República, através do Decreto n. 10.489/2020, têm por referência o modelo Australiano (Landlord privado). É atualmente adotado nos portos de Melbourne, na Austrália e Pirie, na Grécia, em que o particular, gestor do ativo, dispõe de ampla liberdade comercial para administrar o Porto. Inclusive, possui competência para celebrar os novos contratos de exploração das áreas públicas.

A princípio, o Governo afirma que o modelo é adequado à realidade brasileira, mas que enseja receio em agentes, pois a adoção desta gestão na Austrália resultou em um aumento exponencial das taxas portuárias, tendo gerado efeitos negativos na cadeia de suprimentos. Entre os aspectos de desvantagem estão, a política e monopólio de preços, limitação na fiscalização regulatória por parte do Governo, restrições ao princípio da livre concorrência, além da falta de transparência na gestão das autoridades portuárias¹⁶.

Diante de tal premissa, é preciso ter cautela, sendo importante analisar o termo desestatização. Frente ao dispositivo normativo, observa-se que os movimentos de desestatização vão de encontro à previsão normativa e à história, tendo em vista a ilegalidade (senão inconstitucionalidade) prevista na tentativa de desestatização da gestão portuária. Não há nação soberana sem portos públicos. A China faz isso há mais de três mil anos e a Europa há quase meio milênio¹⁷. Além do mais, a entrada e saída de navios no país não podem deixar de ser cuidado pelo Governo, motivo pelo qual envolve a segurança nacional.

De maneira frequente, quando depara-se com falhas nas empresas estatais, ao invés de partir do pressuposto de ajusta-las, parte-se para a ideia de desestatização, como se fosse a solução mais viável. O modelo de desestatização é capaz de fomentar conflitos, uma vez que não há garantias de que a empresa administradora vá focar no interesse público da região e

¹⁶ BARBOSA, Murilo. **Modelo Australiano de Gestão visto com cautela**. Disponível em: <<https://portogente.com.br/images/210218-reportagem-portosenavios-modelo-australiano->> Acesso em: 8 de outubro de 2021.

¹⁷ BITTENCOURT, Carlos. **Porto de Itajaí: Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí, Santa Catarina. P. 1-40, setembro de 2021.

promover o desenvolvimento local e regional. Por outro lado, este é um papel estatal assegurado pelo princípio da Supremacia do Interesse Público¹⁸.

3. A BUSCA PELO MODELO IDEAL

No tocante a proposta de gestão portuária Landlord Port descentralizado, informa-se que a administração portuária no Brasil é pública (baseada no modelo Landlord Port), assim como nos portos organizados de maior relevância do mundo. Porém, no Brasil o modelo não é imposto em sua totalidade, ou seja, não possui a liberdade para ser exercido da maneira como é.

Há de se queixar que os serviços públicos prestados em nosso país, na sua grande maioria, são ineficientes, e com base nas estimativas do setor público que impedem a rápida ampliação da capacidade operacional dos complexos portuários e sua ascensão, não é diferente no setor. Por isso, a busca por um modelo de gestão ideal tem sido pauta de diversas discussões.

Nesta perspectiva, vale ressaltar que o Governo Federal, por meio da Portaria n. 574¹⁹, abordou a descentralização de competências relacionadas à exploração indireta das instalações dos Portos Organizados e as respectivas administrações, dando a possibilidade das Autoridades promoverem procedimentos licitatórios para arrendar suas instalações.

Assim, considerando os potenciais benefícios em termos de melhoria da eficiência e celeridade da descentralização de competências, a Portaria mencionada acima promove ajuste na concentração de competências perante a União, disciplina a descentralização de competências das respectivas autoridades portuárias locais e, o mais importante, sem ofender a Lei dos Portos.

Desta forma, são passíveis de delegação às administrações portuárias locais as seguintes competências: i) elaboração de edital e

¹⁸ O limite deste princípio é a indisponibilidade do interesse público que estabelece que o administrador não pode deixar de atuar quando o interesse público assim o exigir. (CARVALHO, Matheus, **Administrativo Teoria e Prática**: Jus Podium: Bahia, 2019, p. 1).

¹⁹ BRASIL. Diário Oficial da União, DF: Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56970431/do1-2018-12-27-portaria-n-574-de-26-de-dezembro-de-2018-56970013>. Acesso em 22 de setembro de abril de 2021.

realização de procedimentos licitatórios para o arrendamento de instalações portuárias; ii) celebração e gestão de contratos de arrendamento de instalações portuárias;iii) fiscalização da execução de contratos de arrendamento de instalações portuárias²⁰.

Por sua vez, a fim de reorientar as funções exercidas pela administração portuária, revitalizando o seu papel de gestora do Landlord portuário, propõe-se a implantação de um modelo descentralizado de gestão.

Essa alteração de delegar a gestão portuária ao Município gerará efeitos positivos sobre a governança, passando a função de ascensão ininterrupta de estratégias atreladas a novos projetos logísticos, garantindo a geração do desenvolvimento tanto humano quanto social da região onde o porto está inserido, reforçando o laço entre Porto e Cidade.

O propósito do instituto da delegação é ser instrumento capaz de promover a rapidez, precisão e objetividade, da prestação do serviço, ao passo que o órgão ou entidade que possuir mais proximidade com o que foi estabelecido terá melhores condições pra proferir decisões mais céleres.

A delegação de competência pode ser vista como uma forma de aplicação do princípio da descentralização, de modo a exteriorizar a técnica do descongestionamento da Administração Pública²¹. Na mesma linha, a regulamentação para delegação de competências relacionadas aos arrendamentos portuários surgiu com a Portaria n. 574, de 2018, cuja competência é disciplinar a descentralização.

Nesta proposta de modelo, o poder público, no papel de Autoridade Portuária, fica responsável pela gestão do Porto, que neste caso é delegada ao Município, responsável também pela implantação e pela manutenção da infraestrutura comum do porto. Enquanto que o privado, no papel de operador portuário, fica responsável pela operação e pelos investimentos em equipamentos e na superestrutura dos terminais portuários.

²⁰ BRASIL. Diário Oficial da União, DF: Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil, 2018. Disponível em: < https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56970431/do1-2018-12-27-portaria-n-574-de-26-de-dezembro-de-2018-56970013>. Acesso em 22 de setembro de abril de 2021.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 754.

O operador privado também fica na incumbência de fornecer o equipamento do terminal para que os padrões de operação sejam mantidos.

Entre as vantagens do modelo tido como proposta, tem-se a execução das operações e manuseio de cargas pelo setor privado, o que faz com que os operadores sejam mais fiéis ao porto e mais capazes de lidar com a demanda do mercado, os tornando mais competitivos.

Neste caso, a Autoridade Portuária é delegada ao Município, representando os interesses e as peculiaridades locais, facilita o trâmite das negociações pertencentes a esta gestão e torna a resolução dos conflitos mais rápida. Uma autoridade portuária local tem mais capacidade de ser flexível, já que administra com particularidade seu complexo²².

Conseqüentemente, a participação entre os entes, com atuação conjunta na gestão, culmina a facilitar os investimentos providos pelo setor privado e assim onerar menos ao ente público, sem prejudicar a capacidade de operações, talvez até possibilitando, maiores investimentos no futuro. A experiênciada gestão do porto de Itajaí indica o potencial sucesso deste modelo proposto.

Por sua vez, tem-se, o porto de Itajaí/SC, como modelo de gestão portuária que deu certo. O Complexo Portuário de Itajaí é um dos mais modernos²³ e o modelo de gestão Landlord port desde 1997, com a delegação da Autoridade Portuária ao Município, onde a gestão se dá por meio e uma Autarquia, a Superintendência do Porto de Itajaí.

Atualmente, a atividade portuária representa mais de 70% da economia da Cidade de Itajaí e contribui de forma significativa para o desenvolvimento da cidade, englobando o Porto Público, a APM Terminals Itajaí. A Portonave e os demais terminais a montante passam a média de 58% de todas as cargas importadas e exportadas pelos portos catarinenses. Se comparada a realidade nacional o índice fica em 3,8%²⁴.

²² COLIN, Michele. A evolução do estatuto dos portos na Europa. In: SILVA Geraldo (org). **Cidades e Portos**. ed. DP&A, 1999, p. 34.

²³ Porto de Itajaí: **Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.13.

²⁴ Porto de Itajaí, op. cit., p.1.

A municipalização da gestão do Porto de Itajaí foi resultado de uma ampla campanha da sociedade, organizada com apoio dos segmentos políticos e empresariais. Com a extinção da Portobrás, a gestão do porto passou a Companhia Docas (Codesp), uma empresa pública federal que, até o presente momento, exerce o papel de Autoridade Portuária no Porto da Cidade de Santos. Para Itajaí, a inovação foi catastrófica, tendo por queda o resultado da movimentação de cargas do porto.

A situação não favorável acabou mobilizando as classes políticas e empresariais. Após inúmeras discussões, estudos e levantamentos, o governo delegou o porto ao Município, provisoriamente, no ano de 1995. Ao final de 1997, foi firmada a delegação pelo prazo de 25 (vinte e cinco) anos, vencendo em 2022, e a União garantiu que a delegação não será renovada nos mesmo moldes de antes²⁵.

Diante de estudos realizados, constata-se que, em 2019, o porto movimentou 8,2 milhões de toneladas, sendo que o Município de Itajaí é responsável pela 12ª arrecadação em tributos federais, dentre os quais o imposto de importação encontra-se na frente de 19 capitais brasileiras²⁶. Diante dos índices, verifica-se que este complexo portuário tem sido um exemplo de sucesso para todos os demais públicos e privados do País.

Além disso, o porto público de Itajaí, com o apoio da comunidade local e da Universidade do Vale do Itajaí, criou massa crítica e mão de obra qualificada para desenvolvimento desse importante emaranhado logístico, com diversos terminais privados, a exemplo da Portonave e muitos outros TUP's.

Apesar de comprovado por meio de números o seu sucesso, o Governo Federal cogitou promover a desestatização portuária, ficando o porto de Itajaí também sujeito a tal feito. Especialistas são contrários à iniciativa de desestatização, partindo da premissa de não haver sentido mudar um modelo que vem dando certo com pesados investimentos do Município²⁷.

²⁵ Porto de Itajaí, op. cit., p.1.

²⁶ JUNIOR Osvaldo Agripino de Castro. **Porto de Itajaí: Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.6.

²⁷ JUNIOR Osvaldo Agripino de Castro. **Porto de Itajaí: Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.9.

Por outro lado, o Governo defende a privatização total do porto de Itajaí sob a premissa de que o Município terá inúmeros benefícios com relação à arrecadação de impostos, geração de riquezas, emprego e renda, mas, enquanto afirmam, não há estudos que comprovam a estimativa.

A atual concessão com operação totalmente privada e gestão municipal tem garantido ao longo de mais de duas décadas desenvolvimento e sucesso para Itajaí, para o Estado de Santa Catarina e também para o País.

Nos últimos anos, o Poder Público municipal, por meio da Superintendência do Porto de Itajaí, realizou obras e ações que ampliaram consideravelmente a capacidade do porto. Entre elas, a conclusão da primeira etapa da bacia de devolução, que possibilitou a atracação de navios ainda maiores (até 350m). Além do considerável e expressivo aumento na movimentação de cargas, a Autoridade Portuária Municipal cumpriu sua responsabilidade com expansão de 110% das áreas operacionais. Ademais, para atender as demandas da última revisão do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Itajaí, já foi iniciado o projeto de ampliação da área primária e retroárea, com investimentos de 15,1 milhões de reais em desapropriações de áreas contíguas às áreas do porto. Projeta-se investir nos próximos anos cerca de 30 milhões de reais, o que irá impactar em significativo avanço nas áreas primárias para armazenagem de cargas²⁸.

Outro relevante marco foi a implantação da Marina Itajaí, uma das mais modernas do Sul do Brasil, que somente foi possível devido a gestão municipalizada da Autoridade Portuária de Itajaí.

Ademais, tendo a municipalização da gestão portuária como marco fortalecedor das Relações entre Porto e Cidade, é possível fazer menção que na década de 1990, diante da decadência do desenvolvimento que o Porto vinha tendo, houve o envolvimento de diversas representações da sociedade e do poder público que se mobilizaram e buscaram comprovar que a

²⁸ Porto de Itajaí: **Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.27

transferência dos cuidados da Administração traria ascensão e bons resultados caso fosse feita ao Município de Itajaí²⁹.

O ascender das luzes do movimento para municipalização da administração portuária em Itajaí, inicialmente se deu com a Lei Federal n. 9.277/96 (Lei de Delegação), que regulamentou o movimento de municipalização e estadualização dos Portos no Brasil.

O almejo pelo gerenciamento municipal era unânime entre a comunidade portuária de Itajaí. Neste momento, representantes do porto, administradores das agências de importação e exportação e operadores portuários defendiam a ideia de que o governo (Federal) não conhecia a realidade local e a importância que o porto possuía para o Município em questão³⁰.

A partir daí, verifica-se uma condição que vai muito além da condição jurídica estabelecida entre Município e Porto, já que o processo de municipalização revelou uma construção social participativa em que os fatores locais promoviam administração conjunta para tratar dos temas envolvendo o Porto e o Município.³¹

Desta forma, pelos interesses e necessidades específicas da localidade que abriga o complexo portuário, a experiência tem mostrado que a autoridade local municipalizada detém maior conhecimento sobre a tomada de decisão que será ou deixará de ser mais benéfica para a comunidade, o que promove aproximação entre o setor público e privado, tendo, por exemplo, tarifas portuárias baixas³².

O Município arca com o papel de intermediador entre os interesses locais e federais, mas não deixa de estar abaixo da esfera superior, de modo a respeitar o limite que lhe é permitido diante das tomadas de decisões. Inclusive, a gestão municipal depende da atuação do Estado, principalmente

²⁹ HOFFMANN, Valmir. Emil. SILVA, Silmara. Nascimento. da. **O Porto de Itajaí: o impacto da abertura de mercado e consequente municipalização**. Itajaí. Ed: Univali, 2001. p. 73

³⁰ HOFFMANN, Valmir. Emil. SILVA, Silmara. Nascimento. da. **O Porto de Itajaí: o impacto da abertura de mercado e consequente municipalização**. Itajaí. Ed: Univali, 2001. p. 73

³¹ WINKELMANS, W. **Strategic seaport planning**. Ports and Harbours, 2002, p. 20.

³² COLIN, Michele. **A evolução do estatuto dos portos na Europa**.p. 34.

nas demandas de investimentos de grande porte e estratégias de desenvolvimento.

Esse arcabouço envolvendo a esfera pública e a esfera privada resulta em indicadores que mostram o forte dinamismo das atividades vinculadas ao setor e em transformações no espaço urbano em que este complexo encontra-se inserido, sendo essas transformações indispensáveis para a ascensão das condições socioeconômicas e ambientais do Município.

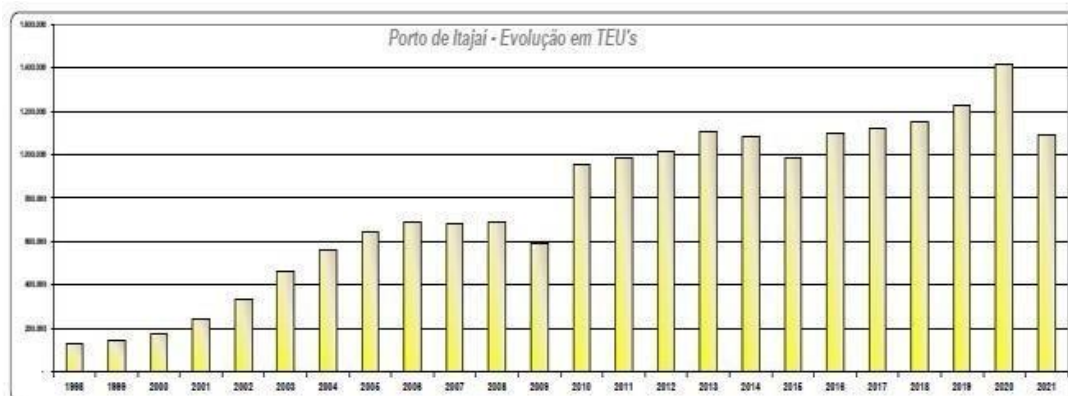


Imagem 4. Evolução em TEU's - Relatório Estatístico Agosto de 2021.
Fonte: Porto de Itajaí: Autoridade Portuária.

A exposição da figura 4, extraída do endereço eletrônico da Superintendência do Porto de Itajaí, projeta a evolução da atividade portuária no Município ao longo dos anos, sendo fruto de uma gestão administrativa municipalizada.

Observa-se que a movimentação de cargas containerizadas, em TEU's/ano (Twenty-foot Equivalent Unit), ultrapassa a barreira dos 200.000 a partir de 2001, alguns anos após o marco da gestão Municipalizada do Porto de Itajaí. Os números têm tido ascensões significativas, não restando dúvidas de que a combinação entre gestão portuária municipalizada e operações sob os cuidados de empresa privada é uma combinação que deu certo.

Intrinsecamente, resta claro que o Porto é autossuficiente, com estimativas dos últimos três anos de saldo positivo em torno de R\$ R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) por ano, já considerando todas as despesas pagas.

Com relação às fontes de investimento, o Porto de Itajaí não depende do Governo Federal, uma vez que, desde o início do movimento de delegação, foram arrecadados em média R\$ 120.000.000.000,00 (cento e vinte bilhões de reais) em tributos federais, e o Governo Federal repassou cerca de R\$ 430.000.000,00 (quatrocentos e trinta milhões de reais) para investimento, enquanto que a Autarquia Municipal investiu em média R\$ 533.000.000,00 (quinhentos e trinta e três milhões de reais) e a Portonave S.A em média 5.000.000,00 (cinco milhões de reais) neste período³³.

Outra vantagem de ter uma gestão municipalizada é a resolução dos conflitos de forma menos trágica, uma vez que, visando solucionar o conflito, foi realizado pacto entre Cidade-Porto, chamado de “estratégias de urbanização”. O Porto devendo mater o seu planejamento dentro dos limites urbanísticos e a Cidade devendo compreender, valorizar e permitir o espaço para que a atividade portuária aconteça, diminuindo ao máximo os conflitos e solucionando juntos os problemas decorrentes da atividade.

Não se trata de privilegiar um foco (a cidade) com relação a outro (a infraestrutura portuária), mas de apreender a grande diferença entre os dois: apenas um (a cidade) detém as melhores condições para fixar localmente o valor gerado pelos fluxos e, portanto, para gerar emprego e renda para o território local³⁴.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O setor portuário possui importância ímpar para a economia nacional. Em duzentos anos, desde a sua abertura às nações amigas, muitas mudanças aconteceram. A integração entre todos os meios da cadeia de distribuição faz com que o transporte seja uma ferramenta essencial para facilitar o fluxo de relação comercial, possuindo impacto direto sobre a economia global e suas modificações. As mudanças institucionais do setor portuário evidenciam que, de forma geral, as normas que regulam o setor e todo o arcabouço aconteceram à medida que buscavam as melhores práticas, eficiência e celeridade, para atender o setor portuário nacional.

³³ Dados fornecidos pela Superintendência do Porto de Itajaí (2021).

³⁴ COCCO Geraldo. **Cidades e Portos**. Ed. DP&A, 1999, p. 21

A CRFB/88 e a Lei nº 8.630/1993, não trataram especificamente do domínio portuário. Este pode ser traduzido como o lugar escolhido para movimentar pessoas ou mercadorias e, necessariamente, deverá acompanhar a natureza jurídica das águas de sua localização. A natureza do domínio do porto será sempre de bem público; o que muda é a natureza do serviço ali realizado, que poderá ser, quando efetivado em instalações de uso público, serviço público, e quando realizado em terminais privativos, mesmo nos mistos, atividade econômica em sentido estrito.

Foi possível observar que os portos possuem demanda significativa e representatividade considerável perante a economia nacional, e a iniciativa privada possui cada vez mais interesse em suas operações e administração.

Nos portos públicos, a função da Autoridade Portuária é submetida ao regime jurídico de Direito Público. Diversos são os modos de exploração dos serviços públicos portuários: diretamente pela União, por meio de delegação a Estados e Municípios, por concessão, ou por arrendamento da gestão.

O processo de desestatização diante da justificativa de que os portos públicos apresentam muitas ineficiências pode não ser o caminho, pois uma vez privatizado, como teremos a garantia de que o interesse público será mantido?

Por outro lado, o modelo tido como proposta se baseou na forma como já é imposta em mais de 80% dos Portos do mundo de forma descentralizada, o modelo Landlord Port, sendo a Autoridade Portuária municipalizada.

A partir da justificativa de que as Autoridades Públicas não dispõem de recursos orçamentários necessários para manter o desenvolvimento eficaz e célere do complexo portuário, evidencia-se que não é preciso o movimento de desestatização para que seja possível enfrentar os futuros desafios do cenário portuário. O provável caminho para alcançar bons resultados é a descentralização da administração dos portos, por meio do processo de municipalização, como o existente no Porto de Itajaí.

Para ampliar e qualificar o diálogo entre os habitantes e a instituição portuária, é importante tomar por norte os Planos Diretores Municipais, além de outros instrumentos de planejamento setorial, que indiquem as tendências da expansão dessas estruturas, bem como considerar outras políticas locais que possam ser afetadas pela presença desses terminais.

Neste sentido diferença entre o Landlord Port dos demais portos e o Landlord Port descentralizado é vista como vantagem. Além de atender as necessidades do complexo portuário diante do que lhe cabe, também é capaz de promover uma construção social participativa, fortalecendo a relação porto- cidade. Nesse novo modelo de governança, a municipalidade, os órgãos ambientais e demais órgãos intervenientes na atividade portuária passam a ter suas funções realçadas, passando, efetivamente, a haver a criação de novos projetos para o porto de forma transversal, com a participação dos representantes da sociedade.

REFERÊNCIAS DAS FONTES CITADAS

ALDETON, Patrick. **Port management and operations**. Hong – Kong 1999, p. 30.

ALFREDINI, P; Arasaki, E. **Engenharia Portuária**. São Paulo. Blucher. 2014, p. 12.

BARBOSA, Murilo. **Modelo Australiano de Gestão visto com cautela**. Disponível em: [https://portogente.com.br/images/210218-reportagem-portosenavios-modelo-australiano->](https://portogente.com.br/images/210218-reportagem-portosenavios-modelo-australiano-) Acesso em: 8 de outubro de 2021.

BICHOU, K; GRAY. R. **A critical review of conventional terminology for classifying seaports**: Elsevier, v. 39, p. 75, 2005.

BITTENCOURT, Carlos. **Porto de Itajaí: Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí, Santa Catarina. P. 1-40, setembro de 2021.

BRASIL. Diário Oficial da União, DF: Ministério dos Transportes, Porto e Aviação Civil, 2018. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/56970431/do1-2018-12-27-portaria-n-574-de-26-de-dezembro-de-2018-56970013>. Acesso em 22 de setembro de abril de 2021.

CARVALHO, Matheus, **Administrativo Teoria e Prática**: Jus Podium: Bahia, 2019, p. 1.

COLIN, Michele. **A evolução do estatuto dos portos na Europa**. In: SILVA Geraldo (org). *Cidades e Portos*. ed. DP&A, 1999, p. 34.

COCCO Geraldo. **Cidades e Portos**. Ed. DP&A, 1999. P. 21.

DANI, Felipe André; OLIVEIRA, Álvaro Borges de. Soberania e os portos – a perda da soberania nacional com a privatização dos terminais portuários brasileiros. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v. 3, n. 2, 2º quadrimestre de 2008.

HOFFMANN, Valmir. Emil. SILVA, Silmara. Nascimento. da. **O Porto de Itajaí: o impacto da abertura de mercado e consequente municipalização**. Itajaí. Ed: Univali, 2001. p. 73 e 74.

JUNIOR Osvaldo Agripino de Castro. Porto de Itajaí: **Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.6 e 9.

LOBO, Carlos Augusto Silveira. Os terminais portuários privados In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, p. 28-29.

MARQUES, Bartolomeu das Neves. **Governança portuária federal brasileira e as políticas públicas para o setor: um ensaio teórico sobre os reflexos na organização do arranjo institucional**. Disponível em: <www.infraestrutura.gov.br/sistema-portu/C3%A1rio.html>. Acesso em 10 de outubro de 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 754.

Mestrado e Doutorado em Ciência Jurídica UNIVALI. **V Seminário de Direito Portuário: Desestatização do Porto de Itajaí**. 12 de maio. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=6SjiJPbIqfk>> Acesso em: 8 de outubro de 2021.

OLIVEIRA, Danilo. **Modelo Australiano de gestão visto com cautela**. Reortagem Portos e Navios; 2018. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/Desktop/TCC/3%20cap%C3%ADtulo/210218-reportagem-portosenavios-modelo-australiano-desestatizacao-danilo-oliveira.pdf>>. Acesso em 8 de outubro de 2021.

Porto de Itajaí: **Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.13.

Porto de Itajaí: **Gestão Municipalizada Garante Crescimento e Competitividade**. Itajaí. 2021, p.1 e 27.

RODRIGUE, J. P. **The Geography of Transport Systems**. Fourth Edition. New York: Routledge, 2017, p. 440.

THE WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. Second Edition. 2007. Disponível em:

<https://regulationbodyofknowledge.org/wp-content/uploads/2013/03/WorldBank_Port_Reform_Toolkit.pdf>. Acesso em: 08 de setembro de 2021 p. 81 a 84.

THE WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. Public-Private Infrastructure Advisory Facility.p. 82.

THE WORLD BANK. **Port Reform Toolkit**. Public-Private Infrastructure Advisory Facility.p. 87.

VILLELA, Thaís Maria de Andrade. **Estrutura para exploração de portos com autoridades portuárias privadas**. 2013. xiv, 173 f., il. Tese (Doutorado em Transportes) —Universidade de Brasília, Brasília, 2013 p. 132.

WINKELMANS, W. **Strategic seaport planning**. Ports and Harbours, 2002, p.20.