

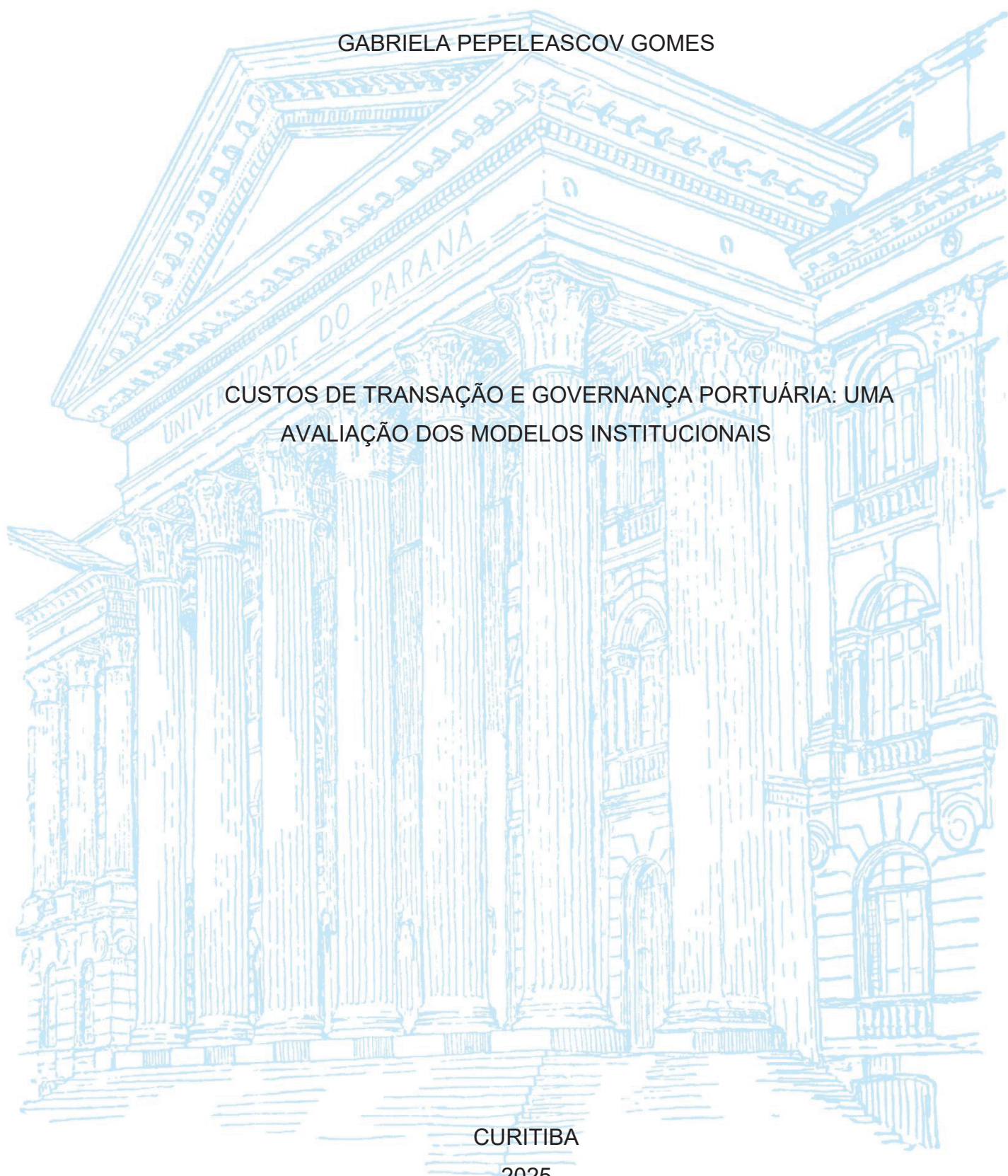
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

GABRIELA PEPELEASCOV GOMES

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E GOVERNANÇA PORTUÁRIA: UMA
AVALIAÇÃO DOS MODELOS INSTITUCIONAIS

CURITIBA

2025



GABRIELA PEPELEASCOV GOMES

CUSTOS DE TRANSAÇÃO E GOVERNANÇA PORTUÁRIA: UMA AVALIAÇÃO
DOS MODELOS INSTITUCIONAIS

Dissertação apresentada ao curso de Pós-Graduação em Economia, Setor de Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Klein

CURITIBA

2025

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

Gomes, Gabriela Pepeleascov

Custos de transação e Governança portuária : uma avaliação dos modelos institucionais / Gabriela Pepeleascov Gomes. – Curitiba, 2025.

1 recurso on-line : PDF.

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

Orientador: Prof. Dr. Vinicius Klein.

1. Economia. 2. Administração pública - Brasil. 3. Portos. 4. Custos de transação. I. Klein, Vinicius. III. Universidade Federal do Paraná. Programa de Pós-Graduação em Economia. IV. Título.

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação ECONOMIA da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de GABRIELA PEPELEASCOV GOMES, intitulada: *Custos de Transação e Governança Portuária: uma avaliação dos modelos Institucionais*, sob orientação do Prof. Dr. VINICIUS KLEIN, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de mestra está sujeita a 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, 26 de Maio de 2025.

Assinatura Eletrônica

09/06/2025 16:33:30.0

VINICIUS KLEIN

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

12/06/2025 19:03:47.0

PATRÍCIA REGINA PINHEIRO SAMPAIO

Avallador Externo (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS/RJ)

Assinatura Eletrônica

10/06/2025 15:08:15.0

THIAGO HENRIQUE MOREIRA GOES

Avallador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

À minha mãe.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é resultado de um processo acadêmico que envolveu o apoio direto e indireto de diversas pessoas e instituições, às quais registro meu agradecimento.

Primeiramente, à Universidade Federal do Paraná (UFPR) e ao seu Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGEcon), pela estrutura teórica e metodológica oferecida ao longo do curso. Agradeço em especial aos professores que contribuíram com sugestões importantes durante disciplinas e bancas, e aos colegas de pesquisa e amigos que participaram dessa etapa.

Ao meu orientador, professor Vinicius Klein, pela orientação técnica, paciência, disponibilidade e pela condução objetiva deste trabalho, que foge dos temas convencionais. Agradeço também aos professores e pesquisadores que gentilmente contribuíram com recomendações e referências que fortaleceram o embasamento teórico deste trabalho, em especial Mary Brooks e Thanos Pallis. Ainda, agradeço aos membros da banca avaliadora pela leitura atenta, pelas observações qualificadas e pela contribuição ao aprimoramento desta dissertação.

No plano pessoal, registro meu agradecimento à minha mãe, minha base, pelo apoio contínuo e presente em todas as fases deste processo. Agradeço por todo o amor e apoio incondicional, além da inspiração diária de força, sensibilidade, resiliência e determinação. Ao meu pai, *in memoriam*, pela influência que, mesmo em outro plano, exerce em minha vida, pela honestidade, trabalho e integridade. Ao meu irmão, pela parceria e suporte cotidiano, além do exemplo ao longo dos anos. À minha fiel companheira Lilly, pela companhia leve ao longo de tantos momentos de escrita e estudo. Ao Cláudio, pelo apoio e incentivo ao longo desse período. Por fim, a todos os amigos e familiares que, de diferentes formas, contribuíram para que este trabalho fosse possível, deixo meu agradecimento.

"It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest." (SMITH, 1776, p. 73)

RESUMO

Esta dissertação analisa os diferentes modelos de governança portuária e os custos de monitoramento associados, com foco principal no contexto brasileiro. O objetivo central é identificar qual modelo de governança oferece maior eficiência operacional, considerando as variáveis que impactam os custos de transação e a necessidade de fiscalização contínua. A pesquisa se fundamenta em teorias econômicas clássicas, como a Teoria dos Custos de Transação de Williamson e Coase, e investiga como a frequência das atividades, a incerteza e a especificidade dos ativos influenciam a escolha do modelo de governança mais adequado. A dissertação também explora a interação entre o controle estatal e a participação privada, analisando como essas relações impactam a eficiência da gestão portuária no Brasil. Além disso, a metodologia aplicada inclui a análise dos custos de monitoramento, avaliando fatores como a burocracia estatal, a especialização das operações e os mecanismos de regulação. O estudo visa, ao final, identificar o modelo que resulta em menores custos de monitoramento, contribuindo para a otimização da gestão portuária e oferecendo subsídios para a formulação de políticas públicas mais eficientes. A pesquisa enfatiza a relevância da governança portuária para a competitividade logística e o desenvolvimento econômico do Brasil, refletindo sobre os desafios enfrentados pelo setor e as oportunidades para sua modernização.

Palavras-chave: governança portuária; custos de transação; custos de monitoramento; modelos de gestão; eficiência portuária.

ABSTRACT

This dissertation analyzes different models of port governance and their associated monitoring costs, with a specific focus on the Brazilian context. The central objective is to identify which governance model offers the greatest operational efficiency, considering the variables that affect transaction costs and the necessity for continuous oversight. The research is grounded in classical economic theories, such as the Transaction Cost Theory developed by Williamson and Coase, investigating how the frequency of activities, uncertainty, and asset specificity influence the choice of the most suitable governance model. The dissertation also examines the interaction between state control and private sector participation, analyzing how these dynamics impact the efficiency of port management in Brazil. Furthermore, the applied methodology includes qualitative and quantitative analyses of monitoring costs, evaluating factors such as state bureaucracy, operational specialization, and regulatory mechanisms. The study aims to identify the governance model that results in lower monitoring costs, contributing to the optimization of port management and offering insights into more efficient public policies. The research emphasizes the importance of port governance for Brazil's logistical competitiveness and economic development, addressing the challenges faced by the sector and exploring opportunities for modernization.

Keywords: port Governance; transaction costs; monitoring costs; governance models.
Port efficiency.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - ESTRUTURA PORTUÁRIA.....	29
-------------------------------------	----

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 - MODELOS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA	48
QUADRO 2 - ATIVIDADES SOB MONITORAMENTO	68
QUADRO 3 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PUBLIC SERVICE PORTS.....	78
QUADRO 4 - CUSTOS DE MONITORAMENTO TOOL PORTS	79
QUADRO 5 - CUSTOS DE MONITORAMENTO LANDLORD PORTS.....	81
QUADRO 6 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PRIVATE LANDLORD PORTS ...	82
QUADRO 7 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PRIVATE SERVICE PORTS	83

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO.....	75
TABELA 2 - CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS CUSTOS.....	75

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AP	- Autoridade Portuária
ANTAQ	- Agência Nacional de Transportes Aquaviários
CADE	- Conselho Administrativo de Defesa Econômica
CEPORTOS	- Comissão de Juristas para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias
CF/88	- Constituição Federal de 1988
OCDE	- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento
PND	- Programa Nacional de Desestatização
UNCTAD	- United Nations Conference on Trade and Development
UE	- União Europeia
WB	- World Bank

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A GOVERNANÇA DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO	16
2.1 HISTÓRIA E ESTRUTURA DO SETOR PORTUÁRIO	16
2.2 CONTROLE ESTATAL E ATIVIDADE PORTUÁRIA	21
2.3 A ESTRUTURA PORTUÁRIA	29
3 DESESTATIZAÇÕES E IMPACTOS NA GOVERNANÇA DO SETOR PORTUÁRIO	33
3.1 OBJETO DA PRIVATIZAÇÃO	34
3.2 FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO	35
3.2.1 MODERNIZAÇÃO	37
3.2.2 LIBERALIZAÇÃO	38
3.2.3 COMERCIALIZAÇÃO	39
3.2.4 CORPORATIZAÇÃO	40
3.2.5 PRIVATIZAÇÃO	42
3.3 REGIONALIZAÇÃO	44
3.4 A AUTORIDADE PORTUÁRIA PÚBLICA E PRIVADA	45
3.5 OS MODELOS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA	48
3.5.1 PUBLIC SERVICE PORT	49
3.5.2 TOOL PORT	50
3.5.3 LANDLORD PORT	51
3.5.4 PRIVATE LANDLORD PORT	52
3.5.5 PRIVATE SERVICE PORT	53
3.5.6 O CASO BRASILEIRO	54
4 A GOVERNANÇA PORTUÁRIA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO	55
4.1 OS CUSTOS DE MONITORAMENTO	67
4.1.1 METODOLOGIA	73
4.1.2 PUBLIC SERVICE PORTS	78
4.1.3 TOOL PORTS	79
4.1.4 LANDLORD PORTS	80
4.1.5 PRIVATE LANDLORD PORTS	82
4.1.6 PRIVATE SERVICE PORTS	83
4.2 CONCLUSÕES PARCIAIS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS.....	91

1 INTRODUÇÃO

O porto é o elo essencial da prosperidade de uma nação e o setor portuário, para o desenvolvimento econômico mundial, sendo também responsável por dar estrutura ao comércio exterior: os portos atuam como pontos centrais e estratégicos de entrada e saída de mercadorias e, conseqüentemente, possibilitam e facilitam o desenvolvimento do comércio internacional, especialmente através do transporte marítimo, que por sua vez é responsável por 80 a 90% do comércio global¹. Inclusive, a fraqueza de um porto dentro de uma *supply chain* poderá, inclusive, afetar a soberania econômica de um país². Nesse sentido, a eficiência dos portos em cumprir os seus papéis é de grande discussão ao redor do globo, especialmente no Brasil, onde a economia do mar corresponde aproximadamente 20% do PIB nacional e cerca de 95% das exportações são feitas via transporte marítimo³.

A eficiência da governança portuária, então, que pode ou não envolver o controle estatal e a participação privada, é relevante para a competitividade logística do país. No entanto, o setor enfrenta desafios significativos relacionados à gestão portuária (controle público e controle privado), falta de investimentos na infraestrutura, a logística documental, obras de melhorias, navegabilidade dos canais de acesso aos portos etc. Recente estudo da OCDE, por exemplo, expôs que o Brasil possui um dos menores índices de eficiência portuária, comparada a outros países⁴.

Para fins deste trabalho, entende-se por governança portuária o conjunto de arranjos institucionais que definem as formas de controle, coordenação e regulação sobre a infraestrutura portuária. Ela poderá assumir estruturas públicas, privadas ou híbridas, como será visto, e pode ser influenciada por fatores jurídicos, econômicos e políticos. A governança não se limitará à titularidade dos ativos, já que envolve a alocação de funções operacionais, estrutura de incentivos etc.

Pois então, desde a década de 1990, o Brasil vem implementando sucessivas reformas no setor portuário com o objetivo de ampliar a eficiência das operações, atrair

¹ UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Review of Maritime Transport 2023. Genebra: UNCTAD, 2023.

² BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 75.

³ PACTO GLOBAL DA ONU BRASIL. Ação pela Água e Oceano: Framework 24. Disponível em: https://go.pactoglobal.org.br/AcaoPelaAguaeOceano_Framework24. Acesso em: 15 dez. 2024.

⁴ OECD. **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil**, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/283dc7c1-pt>

investimento privado e redefinir o papel do Estado – especialmente através da Lei nº8.630/1993 e, posteriormente, a Lei nº 12.815/2013. Essas mudanças institucionais abriram espaço para diferentes arranjos de governança, combinando estruturas públicas, privadas e mistas. A coexistência entre modelos e estruturas, contudo, levanta dúvidas quanto à capacidade estatal de coordenar o sistema portuário de forma integrada e funcional. Esse movimento trouxe novos desafios para a estrutura portuária brasileira, especialmente na coordenação entre os agentes, bem como na manutenção da política portuária.

A participação privada nos portos é vista como uma solução possível quando se observa os baixos incentivos públicos ao setor. No entanto, um sistema baseado somente em operadores privados pode não observar todos os agentes envolvidos, bem como deve assegurar a permanência saudável em um mercado (falta de regulação, tarifas excessivas, qualidade do serviço etc.).

Pela possibilidade de participação privada no setor portuário, foram desenvolvidos, internacionalmente, ao menos cinco modelos de governança portuária, do público, híbrido e privado. Diante disso, a presente pesquisa parte da seguinte pergunta central: quais modelos institucionais de governança portuária apresentam menores custos de monitoramento – do Estado ou das próprias Autoridades Portuárias, dentro de um recorte de principais atividades – considerando as variáveis propostas pela Teoria dos Custos de Transação? O objetivo é avaliar como diferentes modelos institucionais de governança portuária impactam os custos de monitoramento, especialmente os compreendidos pelas autoridades portuárias, com ênfase nos desafios trazidos pela crescente privatização do setor. Portanto, busca-se compreender quais modelos, dentre os mais utilizados, apresentam a melhor efetividade.

Para tanto, se busca analisar os custos de monitoramento estimáveis para cada um dos modelos. A eficiência portuária é de extrema relevância, e a busca do tema se justifica pela necessidade que o setor do comércio internacional tem por portos eficientes, dado ao crescente e constante volume das transações do comércio exterior, pelo impacto direto que a eficiência logística tem sobre a economia nacional e, até mesmo, pelo recente e atual debate acerca da reforma portuária vigente no Brasil (reforma da Lei nº 12.815/2013). Além disso, a privatização e modernização dos portos são frequentemente discutidas como forma de melhoria do setor,

especialmente quando se considera que o Brasil tem uma eficiência portuária inferior a outros países⁵.

Desse modo, o objetivo geral desse trabalho é analisar os modelos de governança portuária e, então, a análise dos custos de monitoramento envolvidos na escolha de um modelo de governança portuária. Especificamente, o trabalho analisa quais as principais características dos modelos de governança, bem como compreender como os custos de transação, na figura dos custos de monitoramento, influenciam – ou podem influenciar – a escolha de um modelo de governança.

Para atingir esse propósito, serão investigadas quais as características do modelo de governança brasileira e quais seus desafios, como a governança portuária é estruturada em outros países e quais lições podem ser extraídas desses casos, e quais os custos de coordenação e transação envolvidos na escolha do modelo de governança e como esses custos podem afetar a eficiência portuária.

O referencial teórico a ser adotado será pautado, majoritariamente, nos trabalhos de Ronald Coase e Oliver Williamson, uma vez que cada um dos autores abordam aspectos complementares sobre como os custos de transação e organizações se estruturam para maximizar a eficiência e minimizar custos, especialmente em contextos em que a interação onde público e privado é prevalente, como no caso da governança portuária.

Especificamente, a Teoria dos Custos de Transação, de Coase, será relevante para entender os custos de transação, monitoramento, coordenação e interação entre os agentes envolvidos na governança dos portos. Coase, não só nos custos de transação e a teoria da firma, faz importante menção sobre os custos de coordenação, no que se refere ao fato de que se estes fossem ‘zero’, o mecanismo utilizado para coordenar atividades não importaria, ao menos sob uma perspectiva alocativa. Como bem menciona, a realidade vêm a partir das colisões de operações do mundo real e dos processos de coordenação específicos. Por isso, a coordenação, de fato, importa para os padrões de alocação de recursos em uma sociedade⁶.

⁵ OECD. **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE**: Brasil, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/283dc7c1-pt>

⁶ MEDEMA, Steven. Coase, Costs and Coordination. **Journal of Economic Issues**. Vol. 30. No. 2. (Jun 1996), pp. 571-578.

Inclusive, custos de implementação de eventual mudança institucional só valerão a pena se forem menores do que os benefícios efetivamente trazidos pelas mudanças⁷.

Já Williamson aprofunda a análise dos custos de transação ao introduzir o conceito de governança (organizações) como estrutura para lidar com os custos. A relevância de Williamson para este trabalho está não só em seu aprofundamento dos custos de transação, que como ele mesmo define que, se há fricções, há custos, e que os custos de transação são aqueles incorridos com a examinação de custos comparativos de planejamento, adaptação e monitoramento das atividades sob análise de diferentes estruturas de governança⁸.

Como menciona, se os custos de transação são negligenciáveis, a organização da atividade econômica é irrelevante, já que qualquer vantagem que um modo de organização poderia ter sob outro, seria completamente eliminado pelos custos zero de contratação⁹. Portanto, a análise de estruturas de governança – ou seja, das organizações dentro das instituições – será relevante para o entendimento de quais mudanças institucionais e organizacionais deverão ser feitas – ou entendidas – para que se haja uma eficiência e estrutura portuária não só eficiente, mas que tenha uma estabilidade estrutural e promova o desenvolvimento econômico.

De modo geral, o referencial acima será aplicado ao contexto portuário, adicionalmente se utilizando de literatura complementar, como Shleifer¹⁰, Claessens¹¹, Medema¹², e outros juristas e economistas, de modo que será possível entender e compreender a complexidade das operações e como a diversidade de agentes dificulta a coordenação de estratégias. Ou seja, será visto como a governança portuária brasileira se compara a modelos internacionais de que maneira esses exemplos podem otimizar a eficiência e os custos de coordenação.

⁷ COASE, Ronald. A firma, o mercado e o direito. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 115.

⁸ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p.2.

⁹ WILLIAMSON, Oliver E. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**. Vol. 22. No. 2 Chicago: The University of Chicago Press. Oct. 1979), pp.233-261

¹⁰ SHLEIFER, A., VISHNY, R. Large shareholders and corporate control. *Journal of Political Economy* 94, 461}488, 1986.

¹¹ CLAESSENS, Stijn; DJANKOV, Simeon; LANG, Larry H. P. The separation of ownership and control in East Asian Corporations. *Journal of Financial Economics*, Amsterdam, v. 58, p. 81–112, 2000.

¹² MEDEMA, Steven. Coase, Costs and Coordination. **Journal of Economic Issues**. Vol. 30. No. 2. (Jun 1996), pp. 571-578

Para tanto, a pesquisa será estruturada em três capítulos, cada um com uma função específica na construção do argumento, de modo a combinar análise qualitativa dos modelos institucionais, com uma tipologia baseada nas dimensões da transação propostas por Williamson: especificidade de ativos, frequência das transações e grau de incerteza

No primeiro capítulo será realizada uma breve análise histórica do setor portuário e sua importância para o comércio internacional, apenas para fins de contextualização, e logo se passará à ênfase no Brasil, estruturando o desenvolvimento da infraestrutura e da governança portuária ao longo do tempo no país. Ainda, o capítulo discutirá a governança portuária atual, detalhando a interação entre o controle estatal e a participação privada, bem como o papel do Estado na economia portuária.

O segundo capítulo explorará as desestatizações e privatizações no setor portuário. Será explicitada as formas pelas quais o investimento privado pode ser feito no setor e será feita uma análise comparativa entre os modelos de governança.

E, por fim, o terceiro e último capítulo retomará o tema desenvolvido nos capítulos anteriores, explorando os custos de transação, especificamente os custos de monitoramento envolvidos na atividade portuária, e pretende-se realizar uma análise comparativa entre os cinco modelos de governança portuária apresentadas, visando entender quais deles apresentam os menores custos de transação, através da metodologia de Williamson.

2 A GOVERNANÇA DO SETOR PORTUÁRIO BRASILEIRO

2.1 HISTÓRIA E ESTRUTURA DO SETOR PORTUÁRIO

Um ponto de conexão entre as economias do mundo, um facilitador do comércio internacional e o ponto de partida e de chegada do transporte marítimo internacional: os portos marítimos. Ou, em termos mais práticos, o porto nada mais é do que um ponto de contato entre os espaços marítimo e terrestre, definindo-se por uma atividade principal: a transferência de mercadorias, pessoas e informações¹³.

Os portos representam uma estrutura fundamental no mundo desde o início das navegações e o desenvolvimento do comércio. Aliás, sem o comércio marítimo, as civilizações certamente não teriam sido tão desenvolvidas e os povos sequer teriam exercido a sua influência em outras regiões¹⁴.

De forma muito sucinta, é útil revisitar brevemente a história da navegação para que compreender a origem dos portos, sua estrutura e o controle estatal. Não se trata de retornar às primeiras embarcações e explorações marítimas, mas de reconhecer que, à medida que a navegação se desenvolveu, o comércio e a exploração de novos territórios acompanharam esse progresso. Um exemplo notável é o Egito, uma das civilizações que se destacaram no uso de embarcações para o comércio na Antiguidade. Essa nação não apenas utilizou o transporte marítimo e fluvial como estratégia de desenvolvimento econômico, mas também abrigou um dos primeiros portos de grande relevância, influenciando a organização e gestão de atividades marítimas.

Mais tarde¹⁵, a Era dos Descobrimentos ou as Grandes Navegações, entre os séculos XV e XVII, representou um ponto de virada no comércio internacional: o avanço de novas rotas pelo oceano Atlântico impulsionou uma expansão territorial e comercial, consolidando o papel dos portos como infraestruturas essenciais para o fluxo global de mercadorias e articulação das economias nacionais.

É possível ver que a história dos portos está diretamente ligada às navegações marítimas e ao comércio internacional. Embora não seja o objetivo deste trabalho traçar uma cronologia completa das navegações – poder-se-ia escrever um

¹³MONGE, Fernando. **Los Estudios sobre Historia Portuaria**: Una Perspectiva crítica y metodológica. Hispania, LVIII/I, n. 198 (1998) 307-326

¹⁴PAINE, Lincoln. **O mar e a civilização**: uma história marítima do mundo. Edições 70, Coimbra. 2023, p. 48.

¹⁵Diversas eras de desenvolvimento econômico estão sendo suprimidas, já que este recorte histórico tem o intuito de, somente, explicar a evolução, importância e a estrutura do comércio internacional.

livro todo somente para isso – é essencial compreender qual o papel da história no setor, para que se possa compreender o tema central deste trabalho.

Desde a Antiguidade, as civilizações desenvolveram portos marítimos avançados e estratégicos ao longo do Mediterrâneo e do Mar Negro, que serviam como centros comerciais vitais e pontos de partida para expedições comerciais e exploratórias. Esses portos foram fundamentais para o comércio de produtos variados, desempenhando um papel chave no desenvolvimento das nações. Em muitos locais a própria geografia do local fazia com que houvesse uma barreira estratégica e natural para guerras e conflitos¹⁶.

Dessa forma, a conjugação entre as condições geográficas e o avanço da navegação impulsionou a expansão das atividades comerciais, e os portos acompanharam essa evolução. O comércio marítimo depende, essencialmente, de quatro fatores: i) a embarcação; ii) a mercadoria; iii) a infraestrutura; iv) a rota marítima. Todos os itens são fundamentais, mas este estudo concentra-se no terceiro fator, analisando o papel da governança portuária.

Com a expansão das rotas comerciais e as descobertas de novas terras, os portos tornaram-se pontos fundamentais de partida e chegada para as grandes expedições marítimas e o transporte de bens e mercadorias. Nos séculos seguintes, os avanços na navegação, como o aprimoramento das embarcações e a criação e aperfeiçoamento dos instrumentos de navegação, como a bússola, juntamente com a revolução industrial, impulsionaram ainda mais o comércio internacional e a expansão dos portos em todo o mundo. Novas rotas comerciais foram estabelecidas, portos foram modernizados e infraestruturas portuárias foram ampliadas para acomodar o crescente volume de mercadorias e passageiros.

No século XX, os portos tornaram-se ainda mais cruciais para a economia global, com a introdução do transporte marítimo de contêineres, que revolucionou a logística e permitiu o transporte eficiente de grandes quantidades de carga em escala global. Atualmente, os portos continuam a desempenhar um papel vital no comércio internacional, facilitando o movimento de mercadorias entre os continentes e impulsionando o crescimento econômico e o desenvolvimento em todo o mundo.

¹⁶ PAINE, Lincoln. **O mar e a civilização**: uma história marítima do mundo. Edições 70, Coimbra. 2023.

Dessa maneira, ao longo da história, os portos desempenharam um papel crucial no desenvolvimento das civilizações, desde os mais antigos portos até as instalações atuais. A importância dos portos e da estrutura portuária ultrapassa o âmbito econômico de geração de riquezas: se estende à esfera geopolítica, segurança nacional (principalmente em épocas estratégicas da humanidade), sustentabilidade ambiental, estratégias nacionais etc.

Os avanços da globalização fizeram com que o setor tivesse de se adaptar. Hoje, as instalações portuárias de forma geral refletem as dinâmicas econômicas e políticas, o controle estatal – ou seus resquícios, a depender do local – e os avanços tecnológicos – ou assim deveriam estar. E a interconexão dos portos em uma rede global de transporte marítimo garante a acessibilidade aos mercados globais, impulsionando o comércio e fomentando o desenvolvimento econômico.

Contudo, além de seu papel como facilitadores do comércio, os portos também desempenham um papel estratégico fundamental na segurança nacional. Como pontos de entrada e saída de mercadorias e pessoas, os portos estão sujeitos a uma série de desafios de segurança, desde o controle de fronteiras até a proteção contra ameaças e atividades ilícitas¹⁷. Por essa razão, e se verá adiante de forma mais detalhada, alguns Estados optam por permanecer com o controle estatal sobre os portos. Por fim, a sustentabilidade ambiental também surgiu como uma preocupação central no setor portuário, diante do aumento das pautas de conscientização sobre mudanças climáticas, impactos ambientais do transporte marítimo e de exploração do mar.

Em suma, o setor portuário desempenha há séculos um papel essencial na economia global, mas o seu controle e governança são variados ao redor do globo. E, enquanto a estrutura portuária avançou no mundo ao longo dos milênios, a história dos portos no Brasil foi só concretizada, de fato, quando as primeiras rotas marítimas foram estabelecidas pelos colonizadores. As cidades litorâneas, especialmente Santos e Rio de Janeiro, se tornaram importantes centros portuários, servindo como pontos de partida e chegada para o comércio diversos bens e produtos¹⁸.

¹⁷ PAINE, Lincoln. **O mar e a civilização**: uma história marítima do mundo. Edições 70, Coimbra. 2023.

¹⁸ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>.

No entanto, diante do pacto colonial, a exportação e importação eram restritas a um só país: Portugal. Desse modo, poderia se dizer que o desenvolvimento econômico do Brasil era limitado, já que por quase 300 anos o Brasil só poderia utilizar seus portos marítimos para o comércio com Portugal¹⁹.

Em razão de conflitos internacionais entre Portugal e Inglaterra, em 1808 foi dado fim ao pacto colonial Brasil-Portugal. O tratado de abertura dos portos foi assinado, fazendo com que Portugal deixasse de ter exclusividade sobre a economia brasileira e sobre a comercialização de produtos europeus. A partir de então, a entrada de produtos ingleses e de outros países passou a ser possível. Em 1820, foi editado o Decreto de 13 de julho, que determinava que os portos eram de competência da Repartição da Marinha (antes, das Câmaras Municipais). Em 1822, com a Independência, competência passou a ser do Ministério da Marinha e só em 1845 foi criada a Capitania dos Portos²⁰.

Em 1846, a cabotagem²¹ foi levemente desenvolvida, assim como novas rotas marítimas para o Atlântico Sul, América do Norte e Europa²². O comércio internacional brasileiro iniciou sua estruturação e desenvolvimento. De 1870 a 1940 a era ferroviária ganhou espaço, mas os portos não acompanharam a evolução²³.

Em 1869, foi promulgada a primeira lei de concessão à exploração de portos pela iniciativa privada, logo após a inauguração da ferrovia próxima à Santos, em São Paulo, facilitando as exportações de café²⁴.

Em 1889, com a Proclamação da República, as administrações dos portos foram privatizadas e o porto de Santos foi a primeira das experiências, mediante uma concessão. A privatização fez com o que o porto fosse desenvolvido e estruturado,

¹⁹ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>.

²⁰ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>, p. 456.

²¹ Considere cabotagem como o transporte marítimo entre portos brasileiros, sem perder a costa de vista.

²² KAPPEL, Raimundo F. **Portos Brasileiros: novo desafio para a sociedade**. Disponível em: https://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

²³ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>.

²⁴ GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>.

dando início ao primeiro porto organizado do país explorado pela iniciativa privada. Os portos passaram a ser entendidos e considerados como instituições chaves para o desenvolvimento econômico nacional²⁵. A concessão, antes de 39 anos, passou a ser de 90 anos, para que o desenvolvimento continuasse a ocorrer. Aos poucos, o porto passou a ser visto não só como uma instituição, mas como estratégia para o desenvolvimento econômico do Estado. Até 1980, com o término da concessão e, juntamente com uma onda estatizante existente no país na época, a Revolução de 30 e a Era Vargas²⁶ fizeram com que o porto voltasse ao controle do Estado²⁷ por mais alguns anos.

Então, com o regime da ditadura militar, o desenvolvimento econômico a partir dos portos estagnou. O objetivo o aumento de movimentações de mercadorias, avanços tecnológicos etc., era inexistente e a presença do Estado passou a ficar mais forte. Em 1975, inclusive, foi criada a Portobras – a Empresa de Portos do Brasil S/A, sociedade *holding*²⁸ que visava representar o interesse do Estado. Foi consolidado, então, um modelo monopolista estatal para os portos brasileiros²⁹.

Em 1993, foi promulgada a Lei nº 8630/93, a “Lei dos Portos”, que autorizou que algumas operações portuárias fossem transferidas para o setor privado, transferindo as operações portuárias para o setor privado. Esta lei será explorada no tópico seguinte, mas, apenas com o exemplo do porto de Santos é possível ver que o Brasil passou por transformações significativas em seu sistema portuário e, nos últimos anos, o país tem passado por uma série de reformas. Em 2013, por exemplo, foi promulgada uma nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815/2013), que estabeleceu novas regras para a concessão e exploração de portos públicos e instalações portuárias,

²⁵KAPPEL, Raimundo F. **Portos Brasileiros: novo desafio para a sociedade**. Disponível em: https://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

²⁶A revolução de 30 foi o acontecimento que deu fim à República Velha e inaugurou a Era Vargas, que durou até 1945. A Era Vargas marcou o período em que Getúlio Vargas esteve no poder, consolidando um regime centralizador e intervencionista. Sua gestão buscou fortalecer o Estado e industrializar o país.

²⁷KAPPEL, Raimundo F. **Portos Brasileiros: novo desafio para a sociedade**. Disponível em: https://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

²⁸Se diz sociedade *holding* quando uma sociedade controla ou detém poder sobre outra. A *holding* foi somente uma estruturação jurídica para administração dos portos.

²⁹KAPPEL, Raimundo F. **Portos Brasileiros: novo desafio para a sociedade**. Disponível em: https://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

permitindo uma maior participação do setor privado na modernização e gestão dos portos brasileiros.

Já em 2024, foi instituído um grupo de trabalho na Câmara dos Deputados, visando melhorias na legislação portuária para aprimorar segurança jurídica, modernizar a gestão dos portos brasileiros e melhorar condições de trabalho: a CEPORTOS: Comissão de Juristas para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias.

A discussão é relevante ao se analisar os modelos institucionais, que serão feitos aqui, uma vez que mudanças regulatórias podem alterar incentivos, modificar atribuições de atores públicos e privados e, conseqüentemente, influenciar o desempenho dos portos sob diferentes regimes de gestão³⁰.

O Estado ainda tem realizado – e isso será visto no capítulo seguinte - uma série de leilões para concessão de terminais portuários à iniciativa privada, contudo, apesar dos avanços realizados, o sistema portuário brasileiro ainda enfrenta desafios significativos, como a necessidade de investimentos em infraestrutura, a modernização dos processos operacionais e a melhoria da logística. Espera-se que os portos brasileiros possam desempenhar um papel ainda mais relevante no comércio internacional e no desenvolvimento econômico do país.

2.2 CONTROLE ESTATAL E ATIVIDADE PORTUÁRIA

Historicamente, o Brasil desenvolveu sua estrutura portuária sob controle estatal com forte centralização administrativa, herdada do controle exercido por Portugal. Ao longo da história, percebendo o porto como fundamental instituição de desenvolvimento econômico, passou por períodos de privatização e reestatização. Afinal, portos não são apenas pontos de entrada e saída de mercadorias, mas elos vitais na cadeia de abastecimento da infraestrutura de um país e potencializador de todo o comércio internacional.

Essa centralidade estratégica justifica, historicamente, o protagonismo estatal na governança dos portos, seja por meio da provisão direta de serviços, seja por meio de regulação e planejamento da infraestrutura. O argumento da segurança nacional, associada à relevância econômica dos portos para o comércio exterior e a balança

³⁰Não há notícias de avanços relevantes a respeito no momento de escrita dessa dissertação.

comercial, tem servido de fundamento para a manutenção de estruturas públicas na administração portuária. No entanto, como ressalta Williamson, a escolha entre estruturas públicas e privadas deve considerar os custos de transação na governança, especialmente os custos de coordenação, monitoramento e adaptação institucional³¹.

Dado esse impacto, a governança portuária é uma questão central, pois define a capacidade de um país de integrar-se eficientemente às redes globais de comércio. Embora o controle estatal de um porto deva estar alinhado aos objetivos econômicos e políticos de médio e longo prazo de um país, é importante reconhecer que a intervenção estatal no setor portuário também apresenta desafios. O excesso de burocracia e a falta de eficiência podem comprometer a competitividade dos portos em relação a outros portos geridos por entidades privadas, principalmente no nível global, quando comparados a terminais e portos geridos por entidades privadas. As razões pelas quais um estado decide privatizar ou reformar o setor portuário serão destacadas no capítulo seguinte.

Ainda que o foco do trabalho não seja a estrutura jurídica que permeia o setor, é importante delinear alguns pontos. A Constituição Federal brasileira, de 1988³², dispõe que compete à União: “explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: (...) (iii) f) os portos marítimos, fluviais e lacustres”. Trata-se de uma diretriz jurídica formal que estrutura a titularidade estatal sobre o setor. Entretanto, sob uma ótica crítica, tal centralização pode comprometer a eficiência setorial quando desacompanhada de mecanismos ágeis de delegação e fiscalização, como será discutido nos capítulos seguintes.

Isso significa que a exploração da atividade econômica relacionada aos portos marítimos, fluviais e lacustre poderá ser feita diretamente ou mediante uma das formas mencionadas, que por sua vez, se relacionam e se definem a partir da atividade e serviço prestado. Ainda na Constituição, o poder de *legislar* sobre o regime de portos e navegação competirá à União (art. 22).

Na CF/88 há um capítulo inteiro destinado à ordem econômica: a partir do art. 170 são definidos os princípios da ordem econômica – por exemplo, a livre concorrência - e os limites da intervenção estatal. Por sua vez, o art. 173 expõe que a

³¹ WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342.

³² BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, 1988.

exploração de uma atividade econômica pelo Estado só será permitida quando “necessária aos imperativos da segurança nacional ou relevante interesse coletivo”. No contexto portuário, essas diretrizes são importantes para compreender as razões e as limitações da atuação do Estado no setor³³.

A discussão sobre a transferência de serviços públicos à iniciativa privada exige uma análise do conceito de *serviço público* e de *interesse público*. A definição de interesse público é elástica, dependendo de diversos fatores econômicos, sociais e de estrutura da soberania nacional e das instituições. Assim, a decisão de privatizar ou manter sob controle estatal determinados serviços portuários não deve ser tratada de forma generalizada, mas analisada sob a ótica do impacto econômico, viabilidade operacional e necessidade estratégica do país.

Pois então, de uma forma simplificada, o *serviço público* pode ser definido como aquele prestado pelo Estado, seja através de seus entes (União, Estados ou Municípios), ou por terceiros, mediante arrendamento, concessão ou autorização³⁴. Alguns serviços são exclusivos e outros, privativos. Neste último, o Estado poderá atuar na atividade econômica nos termos do art. 173 da CF/88 (interesse coletivo ou imperativos da segurança nacional), contudo, o serviço por ele prestado será uma *atividade econômica em sentido estrito*³⁵, e não um serviço público. Isso porque o serviço será público quando prestado em observância ao interesse *social*, e não quando prestado ao relevante interesse *coletivo* – aquele é ligado a uma coesão social e este é aferido no plano da sociedade civil, expressando particularismos³⁶. Essa diferenciação é relevante neste trabalho pois permite compreender se a atividade exercida no setor portuário se configura como atividade econômica ou serviço público propriamente dito.

³³ Além do arcabouço constitucional, a Lei nº 9.491/97, que reformulou o Programa Nacional de Desestatização (PND) – substituindo a lei anterior, de 1990 – teve papel na redefinição da posição estratégica do Estado na Economia, especialmente “transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público”. Embora a exploração do serviço portuário pelo Estado não seja ‘indevida’, a lei ainda traz que poderá ser objeto de desestatização os “serviços públicos objeto de concessão, permissão ou autorização (BRASIL. **Lei nº 9.491/1997**. Brasília, 1997. Art. 1 e 2º).

³⁴ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 21ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 112-116.

³⁵ Grau (2024) faz diferenciações entre o serviço público privativo, não privativo, atividade econômica em sentido amplo e em sentido estrito. Para fins desse trabalho, o entendimento de cada uma das formas não se faz necessária.

³⁶ GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 21ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 118.

É necessário observar que, no caso brasileiro, a definição de quais serviços são considerados públicos ou atividades econômicas em sentido estrito tem implicações diretas na escolha do regime jurídico aplicável: se concessão, permissão ou autorização e, por consequência, no modelo de governança portuária. A elasticidade do conceito de interesse público permite tanto justificar a intervenção, quanto abrir espaço para delegação à iniciativa privada.

A discussão sobre o serviço público e interesse público também acompanha o debate sobre nacionalização de atividades, que por sua vez vem da crença de que certas funções são vitais às nações e, portanto, não poderiam ser deixadas nas mãos de uma empresa do setor privado³⁷. A noção do porto como bem público (e sua consequente atividade), aliás, vem diminuindo ao longo dos anos, conforme se justifica a presença da participação privada como elemento essencial de desenvolvimento do próprio porto³⁸. Importante ressaltar que a governança portuária, nesse contexto, não precisa se limitar a uma dicotomia entre público e privado: há modelos intermediários que combinam elementos de ambos os regimes, conforme será explorado no próximo capítulo. Independentemente do modelo adotado, uma regulação eficiente é essencial para prevenir abusos de poder econômico, coordenar interesses públicos e privados e garantir a concorrência no setor portuário.

No Brasil, a regulação dos portos envolve diferentes órgãos e entidades. Compete ao Ministério de Portos e Aeroportos a formulação da política nacional de transportes aquaviários, a marinha mercante, a formulação de políticas para o desenvolvimento do setor de portos e instalações portuárias etc.³⁹. Além do mais, competirá ao Ministério dos Transportes a elaboração de estudos e projeções referente aos transportes e infraestruturas do transporte multimodal em articulação com o Ministério de Portos e Aeroportos⁴⁰.

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), criada pela Lei nº 10.233/2001, é a principal responsável pela regulação e fiscalização dos serviços de transporte aquaviário. Essa lei também criou a Agência Nacional de Transportes

³⁷ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 98.

³⁸ ABBES, Souhir; GUILLAUME, Jacques. Ports de commerce et économie portuaire. In: GUILLOTREAU, Patrice (org.). *Mare economicum: enjeux et avenir de la France maritime et littorale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008. p. 361-389.

³⁹ BRASIL. **Lei nº 14.600/2023**. Brasília, 2023. Art. 41.

⁴⁰ BRASIL, **Decreto nº 11.360/2023**. Brasília, 2023. Art. 1º.

Terrestres (ANTT) e o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), estabelecendo que as suas funções devem ser norteadas por alguns princípios, entre eles o da preservação do interesse nacional, a promoção do desenvolvimento econômico e social, e o de assegurar a integração regional através dos meios de transporte⁴¹.

Igualmente, são diretrizes gerais da infraestrutura dos transportes a descentralização das suas ações, sempre que possível “promovendo sua transferência a outras entidades públicas, mediante convênios de delegação, ou a empresas públicas ou privadas, mediante outorgas de autorização, concessão ou permissão”⁴², bem como promover a integração física e a conjugação das operações dos diferentes meios de transporte.

A referida lei ainda dispõe que, ressalvadas disposições em legislação específica, as outorgas acima mencionadas deverão ser realizadas por meio de concessão quando se tratar da prestação de serviços de transporte associados à exploração da infraestrutura⁴³.

Enfim, essa dinâmica entre público e privado deve ser vista numa relação de complementariedade, na qual a escolha de um modelo de liberalização deve ser orientada por critérios técnicos e buscando o equilíbrio entre eficiência econômica, desenvolvimento econômico e garantindo o interesse público.

Outro fator relevante para compreender a permanência do Estado na governança é a natureza dos ativos envolvidos. O tópico será melhor explorado adiante, mas, em muitos casos, os portos são caracterizados por ativos de alta especificidade, ou seja, necessitam de investimentos duráveis, fixos e dedicados, com baixa possibilidade de reconversão para outros usos, como em cais, berços, dragagens e canais de acesso⁴⁴. Assim, quanto maior a especificidade, maior a necessidade de boas estruturas de governança para proteger os investimentos de riscos contratuais e comportamentos oportunistas⁴⁵.

⁴¹ BRASIL, **Lei 10.233/2001**. Brasília, 2001. art. 11.

⁴² BRASIL, **Lei 10.233/2001**. Brasília, 2001. art. 12, I.

⁴³ BRASIL, **Lei 10.233/2001**. Brasília, 2001. art. 13.

⁴⁴ Sobre especificidade dos ativos, WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342.

⁴⁵ Ver mais sobre o tema no capítulo 4.

Mas, conforme argumenta a literatura, a atuação estatal, ainda que voltada ao interesse público, não está isenta de incentivos distorcidos e comportamentos oportunistas por parte de agentes políticos, especialmente em contextos de baixa accountability e assimetria de informações entre os decisores e a sociedade⁴⁶. Esses riscos justificam a adoção de mecanismos híbridos e estruturas regulatórias independentes para equilibrar os ganhos da presença estatal com a necessidade de eficiência técnica e operacional.

O arcabouço jurídico brasileiro, ao estabelecer diretrizes, ainda que amplas, para a atuação estatal e a privada, oferece mecanismos para a busca da livre iniciativa, a livre concorrência e o desenvolvimento nacional, todos princípios da Ordem Econômica brasileira. Assim, a governança do setor portuário – e qualquer setor – demanda uma articulação entre a regulação estatal, a operação privada e a eficiência das operações de ambos, visando a continuidade de serviços sem que haja comprometimento da lógica econômica que sustenta qualquer operação.

Feita a estruturação, é importante entender o avanço estrutural e legal da governança portuária brasileira. Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, foi publicada a Lei nº 8.630/93 (Lei dos Portos) que abriu espaço e especificou a exploração da atividade portuária e dos portos organizados. A lei acabou por inovar, na época, ao abrir espaço para a atuação privada por meio de arrendamento para construir, reformar ou explorar instalações portuárias, estruturou a administração dos portos organizados, a exploração de terminais arrendados dentro dos portos públicos, bem como de terminais de uso privado (TUP) fora das áreas dos portos organizados.

A legislação incentivou, portanto, investimentos privados e trouxe maior dinamismo ao setor, mas revelou fragilidades no que diz respeito à coordenação entre os diferentes modelos de gestão e entre as diferentes estruturas portuárias. Trinta anos depois da primeira Lei dos Portos, a Lei nº 12.815/2013 buscou redefinir a estrutura legal. A nova legislação permitiu igualmente a exploração direta e indireta dos portos e instalações portuárias. Nela são definidos os portos organizados, a área do porto, a instalação portuária, os terminais de uso privado etc. Outros dez anos

⁴⁶ BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Theory of Privatisation. **The Economic Journal**, v. 106, n. 435, p. 309, mar. 1996. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2235248>; BURNS, Maria. G. Port Management and Operations. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 23. TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 127.

depois, um grupo de trabalho no Senado Federal discute a reforma da referida lei, a CEPORTOS.

Essa evolução legislativa e as diferentes formas de gestão aplicadas aos portos brasileiros refletem não só uma busca contínua por maior eficiência e adaptação às necessidades do comércio exterior, mas também à resolução de problemas trazidos pelas mudanças legislativas. A privatização e a concessão de serviços portuários ainda suscitam debates sobre os limites da atuação do Estado e o papel da iniciativa privada na governança do setor.

A escolha entre modelos de controle estatal ou privado não é meramente técnica, mas envolve decisões estratégicas que impactam a economia e a logística nacional. Como exemplo, o Porto de Santos é administrado hoje pela Autoridade Portuária de Santos (APS), uma empresa pública vinculada ao Ministério de Portos e Aeroportos. Enquanto os portos do Espírito Santo, por empresa privada: em 2022, a Companhia de Docas do Espírito Santo (CODESA), até então pública, foi desestatizada, fazendo com que os portos do estado fossem os primeiros e únicos totalmente privatizados no país. A privatização foi feita sob o regime de concessão e tem previsão de duração de 35 anos.

Globalmente, ao longo dos anos e, a depender da posição política do Estado, o controle e gestão dos portos foi estatal. Nos anos que compreenderam o período de 1950 e 1960, globalmente, as nações introduziram mudanças institucionais com o objetivo de coordenar o desenvolvimento portuário ao nível nacional – e o Reino Unido é um exemplo para isso⁴⁷. Enquanto isso, em países em desenvolvimento orientados ao socialismo, os portos eram considerados como parte da estrutura nacional e um elemento da Marinha Mercante ou do Ministério dos Transportes⁴⁸. Assim, toda e qualquer matéria envolvendo políticas marítimas eram decididas de forma central, com as autoridades portuárias centralizando as atividades e funções operacionais.

Em 1980, juntamente com a onda de privatização que foi proposta ao final dos anos 1970 por Margaret Thatcher, no Reino Unido, a crença de que os Estados eram capazes de operar e administrar os portos enfraqueceu e, a queda do sistema comunista no início dos anos 1990, ajudou a colapsar os sistemas portuários que eram

⁴⁷ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p. 99

⁴⁸ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p. 99. Inclusive, a respeito, no Brasil se tem a mesma estrutura: a Marinha Mercante exerce influência sobre os portos.

controlados pelo estado⁴⁹. Veja-se, como exemplo, o Ports Act, de 1990, que transferiu à iniciativa privada os portos do Reino Unido.

Desse modo, apesar das inúmeras reformas ao longo dos anos e da modificação do entendimento acerca do controle estatal, o setor público ainda possui um papel importante no desenvolvimento portuário, especialmente pela sua responsabilidade em manter a proteção do meio ambiente, geração de empregos e estimulação de desenvolvimento em áreas subdesenvolvidas.

No entanto, o controle estatal dos portos também apresenta muitos desafios – veja-se o histórico mencionado acima como exemplo. Em muitos casos, a gestão estatal pode ser permeada pela burocracia excessiva, falta de eficiência e tomada de decisões políticas que podem não estar alinhadas com as melhores práticas de gestão empresarial. Isso pode resultar em custos operacionais mais altos, menor competitividade e menor qualidade de serviço em comparação com portos operados pelo setor privado.

Diante desse cenário, um modelo de governança ‘ideal’, que equilibre eficiência operacional e interesse público, mitigando as ineficiências típicas da administração estatal sem comprometer o controle estratégico e a segurança nacional é um desafio. A experiência do Brasil, com casos como os portos do Espírito Santo e o Porto de Santos, evidencia que pode não haver uma solução única: cada porto possui características específicas que exigem adaptações em sua governança.

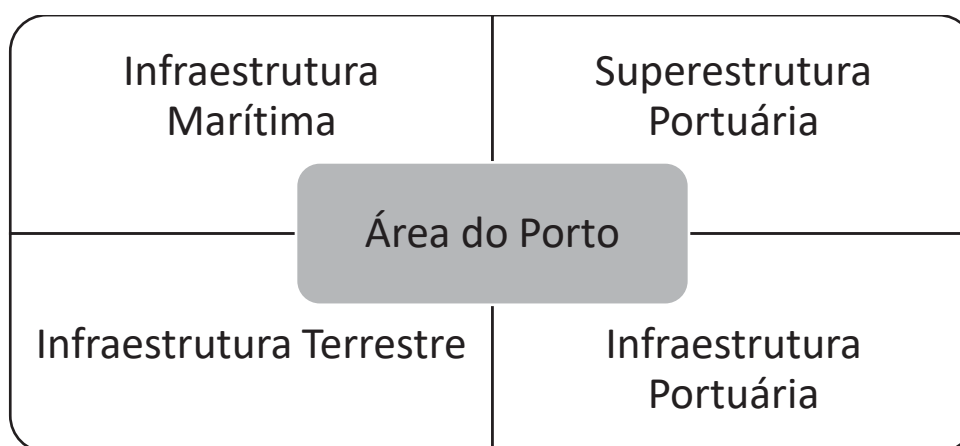
Portanto, a governança portuária brasileira precisa ser compreendida como resultado de uma interação complexa entre normas constitucionais, diretrizes econômicas e decisões políticas, além de modelos institucionais. Em síntese, o capítulo evidencia que a estrutura jurídica e institucional dos portos brasileiros tem evoluído de um modelo predominantemente público para arranjos mais complexos e híbridos, que exigem uma certa complexidade regulatória. Mas, para entender os modelos de governança, é preciso entender, primeiro, a estrutura portuária e seus serviços.

⁴⁹ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p. 99

2.3 A ESTRUTURA PORTUÁRIA

A gestão e governança portuária envolve uma complexa rede de infraestrutura e serviços que não se limita à autoridade portuária (AP). Entender essa estrutura é fundamental para que se compreenda que a privatização ou delegação de serviços pode até se limitar a um tipo de serviço que é prestado, mas seus efeitos atingirão todas as estruturas adjacentes. Na Figura 1, abaixo, é possível entender a estrutura portuária como um todo:

FIGURA 1 - ESTRUTURA PORTUÁRIA



FONTE: o autor (2024)

Antes de explicar as estruturas acima, é importante entender que os portos podem ser mais ou menos desenvolvidos e este desenvolvimento será determinante na análise da governança e, principalmente, nos efeitos e custos de coordenação que serão adiante discutidos. Explica-se: portos regionais e centros de distribuição exigem uma coordenação e um desenvolvimento maior do que pequenos ou grandes portos locais⁵⁰.

Toda a estrutura é composta por diversos componentes que interagem continuamente e devem ser coordenados, como a infraestrutura portuária, a infraestrutura marítima, a superestrutura portuária, além das infraestruturas adjacentes como terrestres (ferrovias e rodovias) e os terminais privados⁵¹. Aliás, no caso de portos estratégicos, como o Porto de Santos, a conexão ferroviária, por exemplo, desempenha um papel fundamental na movimentação de cargas, de modo

⁵⁰TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo, Privatization and Regulation of the Seaport Industry (November 1999). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=623975>, p. 21.

⁵¹ TRANSPORT GEOGRAPHY. **Port Activities Types**. Disponível em: <https://transportgeography.org/contents/chapter6/port-terminals/port-activities-types/>. Acesso em: 10 set. 2024.

a reduzir congestionamentos em rodovias⁵². Assim, compreender essa interdependência estrutural é essencial para avaliar como a governança impacta toda a cadeia logística e operacional de um porto.

A infraestrutura portuária é, em termos simples, a base física sobre a qual as operações de carga e descarga ocorrem. Cais, docas, píeres, berço de atracação, pátios, áreas de armazenagem etc., são necessários para receber e movimentar mercadorias. Cais e píeres, por exemplo, devem ser projetados para receber diferentes tipos de embarcações e precisam ser dimensionados de acordo com as características dos navios que operam no porto. A infraestrutura portuária precisa ser constantemente mantida e revista de modo a evitar problemas estruturais, garantir a segurança das operações etc. Rodovias internas e outras conexões também fazem parte da infraestrutura portuária.

A infraestrutura marítima abrange o canal de acesso – conectam o porto ao oceano -, bacias de evolução – áreas alargadas no canal onde os navios realizam manobras para atracar ou partir -, quebra-mares, áreas de fundeio etc. Toda essa estrutura (e a sua manutenção) são fundamentais para a chegada de navios de grande porte de forma segura. Para isso, dragagem e manutenção de forma a garantir profundidade e manobrabilidade das embarcações é essencial.

A superestrutura portuária se refere ao conjunto de equipamentos e instalações necessárias para movimentar as mercadorias nos terminais. Isso inclui guindastes (*ship-to-shore*⁵³), empilhadeiras, esteiras etc. Esses ativos são fundamentais para garantir a eficiência das operações. A superestrutura também contém os próprios terminais e galpões de armazenagem. Guindastes, equipamentos de movimentação, armazéns etc. todos são necessários para a descarga e armazenamento temporário de mercadorias.

Além disso, a infraestrutura portuária terrestre – composta por vias internas e externas e sistemas de interligação rodoviária e ferroviária – permite que cargas movimentadas pelos terminais sejam despachadas para seus destinos.

Já dentro da área portuária, a operação é articulada com uma combinação de entidades. A AP é responsável por supervisionar, administrar e regular as operações.

⁵² SANTOS, Porto de. **Conheça o Porto de Santos**. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/>. Acesso em: 10 set. 2024.

⁵³ Em tradução livre, 'navio-para-costa', se referindo ao equipamento que retira o conteúdo do navio e o deposita no local específico na costa.

O papel dela é central na governança e no funcionamento dos portos e seu escopo de atuação pode variar conforme o modelo de governança adotado, mas, em geral, inclui a gestão da infraestrutura portuária, o planejamento estratégico, a regulação do uso do solo dentro do porto e a supervisão das operações realizadas por concessionárias ou arrendatários, conforme aplicável.

Serviços essenciais dentro de um porto, ainda, incluem serviços de atracação – que inclui os serviços de manobra, pilotagem e praticagem, entre outros.

Tais estruturas são universais, contudo, a legislação brasileira, especialmente na Lei nº 12.815/2013, traz conceitos extras⁵⁴: o chamado ‘porto organizado’, por exemplo, se trata de um “bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação (...), de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária”⁵⁵, e área do porto organizado, que se refere à “área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto organizado”⁵⁶.

Essa distinção jurídica introduzida pela Lei nº 12.815/2013 evidencia como a legislação molda a gestão portuária no Brasil, estabelecendo marcos operacionais claros para a separação entre o público e o privado.

O conceito de porto organizado e sua área delimitada pela legislação visa garantir o controle estratégico e a segurança nas operações essenciais. No entanto, a legislação também abre espaço para maior participação do setor privado por meio da delegação de serviços e da operação de terminais especializados.

Em alguns casos, a operação de terminais portuários é delegada a empresas privadas, por meio de concessões e arrendamentos. Esses terminais (por exemplo, os terminais de uso privado (TUP)⁵⁷ podem ser especializados conforme o tipo de carga que movimentam. Terminais de grãos, containers, líquidos, veículos etc., exigem uma estrutura e logística específicas. Esses equipamentos podem ser altamente eficientes do ponto de vista econômico e é justamente a especialização de

⁵⁴ Para fins organizacionais e jurídicos. A estrutura, propriamente dita, continua a mesma.

⁵⁵ BRASIL. Lei nº 8.630/1993. Brasília, 1993. Art. 2º, I.

⁵⁶ BRASIL. Lei nº 8.630/1993. Brasília, 1993. Art. 2º, II.

⁵⁷ A Lei nº 8630/93 define terminal de uso privado como “instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado”.

cargas que levam à formação de terminais especializados⁵⁸. A introdução de containers, por exemplo, revolucionou a dinâmica dos portos, ao padronizar a carga e facilitar o transbordo entre diferentes modais, o que gerou novas demandas em termos de infraestrutura e governança.

A coexistência de terminais públicos e privados dentro dessa estrutura gera uma interdependência que exige coordenação eficiente e regulação precisa, a fim de garantir a fluidez das operações e a complementaridade entre os diferentes agentes.

Para medir a eficiência operacional de um porto, foram estimados alguns indicadores, que podem ser medidos a partir de alguns fatores físicos, de produtividade e econômicos e financeiros. Alguns exemplos de indicadores físicos são o tempo de manobra de um navio, a taxa de espera, o tempo que um navio fica no porto (entre entrar, descarregar e sair), a ocupação da atracação etc.⁵⁹.

Fatores de produtividade são medidos a partir de cálculos de toneladas por hora, toneladas por trabalhador, toneladas de atracação por local, toneladas por navio etc., enquanto os indicadores financeiros e econômicos são medidos a partir de lucros de operação e balanços como o total de entradas sobre toneladas⁶⁰.

Assim, ao compreender a complexidade da estrutura portuária, fica evidente que a eficiência operacional e a complementaridade entre as diversas infraestruturas envolvidas são fundamentais para o bom funcionamento do setor.

A especialização dos terminais e a integração dos modais terrestre e marítimo exigem uma governança sólida e bem articulada, minimizando custos de transação e coordenação e garantindo a fluidez das operações. Dessa forma, a estrutura portuária brasileira não pode ser analisada isoladamente, uma vez que suas dinâmicas são afetadas por decisões de regulação, investimentos e participação privada.

Em suma, a partir da análise da trajetória histórica, do arcabouço normativo brasileiro, e da estrutura portuária, verifica-se que a configuração institucional do país impõe condicionantes estruturais à escolha dos modelos de privatização e de governança portuária. A centralização administrativa, a rigidez normativa e a fragmentação regulatória moldam os limites e possibilidades da reforma no setor.

⁵⁸TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo. **Privatization and Regulation of the Seaport Industry**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=623975>. 1999, p. 21.

⁵⁹ TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo. **Privatization and Regulation of the Seaport Industry**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=623975>. 1999, p. 48.

⁶⁰TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo. **Privatization and Regulation of the Seaport Industry**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=623975>. 1999, p. 21.p.50.

Nesse sentido, compreender as formas de privatização requer, antes, reconhecer como tais fatores interferem na adoção de estruturas. No próximo tópico, será analisado como essas desestatizações influenciam a governança portuária, explorando as mudanças estruturais trazidas por novos modelos de administração.

3 DESESTATIZAÇÕES E IMPACTOS NA GOVERNANÇA DO SETOR PORTUÁRIO

As navegações possibilitaram uma nova era na globalização e na propagação do comércio: veja-se que até hoje, o transporte marítimo representa 80% a 90% do comércio internacional⁶¹. Para que isso aconteça, os portos devem estar bem estruturados em seus respectivos territórios. Por consequência, para que um porto esteja bem estruturado e em pleno funcionamento e, principalmente, seja eficiente, do ponto de vista econômico e social, há de se haver uma boa governança. A governança se refere a propriedade (*ownership*), administração e controle das operações de um porto⁶².

A reforma portuária — e, dentro dela, os processos de desestatização — tem sido impulsionada, em parte, por críticas recorrentes à performance de empresas estatais, especialmente no que se refere à rigidez administrativa, à politização da gestão e à limitação de investimentos em infraestrutura⁶³. No entanto, é importante ressaltar que tais críticas não devem ser generalizadas: a eficiência de uma empresa pública depende de variáveis institucionais, legais e gerenciais específicas. Conforme aponta o World Bank, as razões mais frequentes que justificam a reestruturação do setor portuário incluem: a) melhorar a eficiência portuária; b) diminuir custos e preços; c) melhorar a qualidade do serviço; d) despolitizar a administração portuária; e) reduzir burocracia; f) evitar monopólios estatais; g) atrair investimento externo e reduzir riscos de investimento; h) reestruturar a força de trabalho; e i) eliminar políticas trabalhistas restritivas etc.⁶⁴

⁶¹UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Review of Maritime Transport 2023. Genebra: UNCTAD, 2023

⁶²TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009. p. 126.

⁶³BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Theory of Privatisation. **The Economic Journal**, v. 106, n. 435, p. 309, mar. 1996. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2235248>.

⁶⁴WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.99. Aliás, este *Toolkit* de Reforma Portuária será amplamente utilizado neste trabalho, já que esta fornece um repertório

As privatizações, nesse cenário, se tornaram temas de discussão e debate no que se refere a modernização dos portos e eficiência da infraestrutura e logística em diversos países. Ao longo dos anos, alguns países adotaram modelos de privatização em diferentes níveis, seja por necessidade de investimento, busca de maior competitividade ou até mesmo pela simples delegação dos serviços para melhoria da prestação de serviços.

A privatização do setor é vista como uma forma de aumentar a eficiência e atender à crescente demanda por transporte marítimo, mas requer regulação pública para evitar abusos de posição dominante⁶⁵.

Por exemplo, países da América Latina passaram por uma onda reformista no setor portuário. A Argentina iniciou com a descentralização de atividades, remoção da autoridade pública estatal, delegou portos nacionais aos governos locais, e privatizou boa parte de suas atividades. O Brasil, como visto no tópico anterior, passou por uma privatização, estatização e, só então, uma liberalização e privatizações setorializadas. O Chile possui boa parte dos portos administrados pelo setor privado, e só alguns são públicos⁶⁶⁻⁶⁷. No próximo capítulo, será estudado o objeto das privatizações, suas formas e o papel da AP.

3.1 OBJETO DA PRIVATIZAÇÃO

A privatização envolve diferentes objetos, etapas e mecanismos. A avaliação da infraestrutura, a modelagem financeira, elaboração de contratos de concessão ou de venda, definição de marcos regulatórios etc. são alguma das etapas necessárias para um processo de privatização. E no caso do setor portuário, o que se privatiza depende da estratégia de cada país e de cada porto, considerando a infraestrutura existente.

E o que se privatiza? O objeto da privatização pode ser tanto os ativos (*asset privatization*) quanto os serviços (*service privatization*), sendo este último o mais comum. Superestrutura, serviços específicos, operação de terminais ou infraestrutura

jurídico, econômico e social sobre os modelos de governança portuária, sua reforma, aplicações práticas, etc.

⁶⁵ ABBES, Souhir; GUILLAUME, Jacques. Ports de commerce et économie portuaire. In: GUILLOTREAU, Patrice (org.). **Mare economicum: enjeux et avenir de la France maritime et littorale**. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008. p.361-389.

⁶⁶ O Chile, até 1999, possuía 27 portos privados e 11 portos públicos.

⁶⁷ TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo, **Privatization and Regulation of the Seaport Industry** (November 1999). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=623975>, p. 34.

física são os principais focos dos processos de privatização, mas basicamente, tudo pode ser privatizado, isto é, transferido ao setor privado. Nos modelos de governança portuária que serão estudados no próximo tópico, será visto exatamente quais áreas e atividades portuárias são privatizadas – e isso é um dos determinantes pela classificação dos modelos. Além disso, a escolha de privatizar parte ou toda a operação portuária traz consigo um debate essencial sobre o papel das autoridades públicas e privadas, que também será abordado a seguir.

3.2 FORMAS DE PRIVATIZAÇÃO

Antes de entender as formas de privatizações e entender quais as possibilidades de ocorrência desta, é interessante retomar o capítulo anterior no que se refere ao controle estatal, inclusive pela relevância e papel estratégico dos portos em uma nação. As razões para que um porto ou qualquer atividade econômica seja considerada atividade pública (ou serviço público), geralmente tem por argumento a garantia da soberania nacional, observância do cumprimento de políticas públicas e de desenvolvimento econômico etc.

É comum que a nacionalização de um porto – ou sua manutenção sob controle estatal – se materialize institucionalmente por meio da constituição de uma empresa pública⁶⁸. Nessa configuração, embora tais entidades gozem de relativa autonomia na gestão operacional e atividades diárias, as decisões estratégicas de investimento e desenvolvimento costumam estar subordinadas a instâncias políticas, frequentemente representadas por ministros, políticos ou gestores indicados politicamente ou quadros ligados a interesses de governo⁶⁹.

A presença de múltiplos interesses na gestão dessas empresas tende a comprometer a coerência estratégica e a efetividade de políticas. Essa ambiguidade de interesses na gestão gerou incerteza no que se refere ao papel de que empresas públicas deveriam ter na Economia, entendimento este que passou a predominar em alguns países, como na Inglaterra: alguns percebiam o papel comercial como secundário, sendo apenas um braço do Estado, outros, a tratavam como empresas

⁶⁸ Empresas públicas ou sociedades de economia mista, no caso brasileiro.

⁶⁹ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 98.

voltadas ao desenvolvimento de atividade econômica⁷⁰. Essa ambiguidade gerencial gerou abertura para condutas de cunho privado, e os encarregados e diretores (indicados por políticos no poder) passaram a exercer poder através de seus cargos, de modo a influenciar a indústria conforme seus entendimentos, favorecer terceiros ou até mesmo se utilizar de mecanismos para se auto proteger⁷¹.

Além disso, há outros argumentos para uma privatização, que incluem a melhoria da eficiência, redução da participação governamental/estatal no processo decisório das indústrias, aumento da participação privada, incentivos aos trabalhadores para investimento nas companhias, bem como o aumento da liberdade econômica⁷². Evidentemente, a privatização que faz com que o Estado mantenha poder, não é benéfica e pode ser incluída em um dos vários casos falhos de privatização⁷³.

É importante entender que a estratégia de liberalização – considere por liberalização todas as formas de privatização possíveis – tem por objetivo melhorar a eficiência de uma operação, deixando, primeiramente, o ambiente institucional voltado ao mercado, e com uma estrutura de uma empresa do setor privado (*business-like*).

Uma referência central para a compreensão das reformas portuárias é o Port Reform Toolkit, elaborado pelo World Bank, cuja versão revisada está prevista para 2025. O Toolkit propõe não apenas uma classificação das modalidades de reforma – i) modernização; ii) liberalização ou desregulação de serviços; iii) comercialização; iv) corporatização e, por fim, v) privatização –, mas também uma abordagem estruturada para guiar os governos na formulação de estratégias institucionais. A lógica subjacente à maioria das reformas descritas no Toolkit é a transição do Estado de operador para regulador, com foco em planejamento, estabelecimento de regras claras e separação gradativa entre funções de regulação e operação.

Contudo, é importante ressaltar que a aplicação prática dessa abordagem no contexto brasileiro revela algumas tensões: embora o Toolkit recomende a retirada

⁷⁰ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 98.

⁷¹ CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 98.

⁷² CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 100.

⁷³ A respeito da participação estatal e privatizações: KLEIN, Vinicius, PEPELEASCOV GOMES, Gabriela. Common Ownership in Brazil After Steel Sector Privatization In: **World Competition**. Issue 2. Vol. 47. pp. 265-280. Kluwer Law International BV: The Netherlands, 2024.

progressiva do Estado nas atividades portuárias, observa-se que, no Brasil por exemplo – como em concessões ou sociedades de economia mista com forte presença estatal – essa separação não ocorre de forma nítida, persistindo sobreposições entre o Estado regulador e interesses políticos⁷⁴, o que pode comprometer a efetividade dos modelos liberalizados.

Além disso, embora o Toolkit destaque a importância de se desenvolver autoridades portuárias profissionais e autônomas, a indicação política para cargos de alta gestão⁷⁵ e os limites à autonomia decisória ainda são entraves presentes⁷⁶.

Dessa forma, ainda que o Toolkit forneça uma tipologia clara das reformas, sua efetividade depende da existência de instituições robustas, transparência na delegação de funções e equilíbrio de poder entre os entes envolvidos. Esses elementos, como será visto na análise dos modelos de governança, são fundamentais para mitigar os custos de monitoramento e garantir coerência regulatória.

3.2.1 MODERNIZAÇÃO

A modernização de uma administração e gestão portuária inclui a adoção de práticas de governança corporativa, por exemplo, de modo a tratar a empresa pública como se privada fosse. Melhorias tecnológicas, implementação de sistemas eletrônicos e gestão de pessoal são outras práticas correlatas.

Embora a falta de investimento público e a burocracia excessiva já representem desafios significativos para a gestão, mesmo a aplicação de um modelo eficiente de governança corporativa pode ser insuficiente diante dessas barreiras, se os entraves burocráticos do setor público permanecerem⁷⁷.

Veja-se que um planejamento empresarial eficiente também é dependente na estratégia que é formulada com os grupos correlatos – ou seja, com as outras estruturas de um porto. A estrutura organizacional de uma AP, por exemplo, se for centrada em apenas um diretor, pode influenciar – negativamente – os demais setores de um porto. Estrita hierarquia e burocracia, portanto, podem diminuir as chances de um porto eficiente.

⁷⁴ Ver nota 62.

⁷⁵ A respeito, ver CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016.

⁷⁶ O tópico será melhor abordado no item 3.4.

⁷⁷ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.101.

Contudo, ao contrário do que indica o Toolkit, a mera modernização sem uma reestruturação pode ser infrutífera, sem que haja uma efetiva resolução de problemas estruturais.

3.2.2 LIBERALIZAÇÃO

A liberalização já é um passo à frente: ela cria a estrutura para a inserção de empresas privadas atuarem em setores que, antes, eram somente públicos. Ou seja, operadores privados são autorizados a atuar e competir em setores. Ao introduzir a concorrência, a liberalização permite uma maior eficiência e inovação nas instalações e operações portuárias.

No entanto, essa modalidade requer a criação de órgãos reguladores independentes, de modo a evitar a formação de monopólios e garantir a competição justa e igualitária entre os usuários. Em tese, a liberalização é ideal para portos que buscam atrair novos investimentos privados sem perder o controle e a regulação centralizada e, como afirma a OCDE, *“the logic of liberalization should lead the public port authority to fully withdraw from commercial activities and concentrate on any necessary regulatory functions”*⁷⁸. Ou seja, com a liberalização, a AP deve se abster de atividades comerciais e somente exercer funções de regulação.

Contudo, um potencial problema da liberalização são os subsídios cruzados existentes entre as empresas estatais, especialmente quando um porto ou empresa pública possui um monopólio de serviços no setor: setores que não são lucrativos acabam sendo mantidos pelos setores lucrativos (e monopolizados) dentro de uma mesma empresa. Essas desigualdades entre o público e o privado, especialmente através de vantagens competitivas desiguais, fazem com que a liberalização seja altamente criticada⁷⁹.

Por outro lado, a liberalização é interessante para que se inicie uma participação privada no setor público (o portuário) e pode ser feita inicialmente pela descentralização dos serviços⁸⁰. Ressalta-se que liberalizar sem regulação robusta pode gerar não só monopólios, mas problemas de captura de mercado, assimetria

⁷⁸ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.101. Tradução livre: a lógica da liberalização deveria levar a autoridade portuária a deixar integralmente de exercer atividades comerciais e concentrar apenas em funções regulatórias necessárias.

⁷⁹ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.101.

⁸⁰ Analogicamente, pode-se destacar o processo de liberalização pelo qual passou as telecomunicações no Brasil no final do século passado, onde pode-se observar uma nítida evolução do setor, além de um inegável incremento da inclusão social, com os nítidos benefícios oriundos das medidas tomadas pelo governo nesse sentido.

entre agentes públicos e privados e subsídios cruzados⁸¹. Além disso, pode haver forte dependência de uma autoridade reguladora efetiva, o que nem sempre está presente em países em desenvolvimento.

Por exemplo, a liberalização portuária no Brasil permitiu com que os TUPs – Terminais de Uso Privado – fossem criados: instalações portuárias que são exploradas para movimentação ou armazenagem de cargas que são transportadas pela via marítima ou aquaviária. Os terminais são localizados fora da área do porto organizado e requerem autorização da ANTAQ para operar. Contudo, se necessita de mecanismos claros de harmonização e coordenação do sistema entre portos organizados (sejam públicos, mistos ou privados) e os TUPs.

3.2.3 COMERCIALIZAÇÃO

A comercialização, na sequência, consiste em permitir que os portos públicos operem com maior autonomia e objetivos comerciais, aproximando-se de práticas empresariais. É a introdução dos princípios comerciais na operação portuária, fazendo com que a empresa estatal passe a atuar na disciplina de mercado. Nessa modalidade, as autoridades portuárias podem definir as tarifas de mercado, tomar decisões financeiras sem aprovação direta do governo etc. Embora possa aumentar a eficiência, a comercialização raramente retira a necessidade de aprovação estatal para contratações e compras, limitando agilidade nas decisões. Na comercialização, a administração e gerência são responsáveis pela performance do porto perante um conselho de acionistas, sendo que estes poderão ser nomeados pelo governo nacional ou local⁸².

A comercialização pode ser feita através da negociação de contratos de performance entre a empresa estatal e o Estado, por exemplo, que passa a atuar como “dono” do porto. Ainda que haja uma descentralização do poder decisório, a comercialização passa a criar um ambiente no qual a AP é gerida em uma base comercial, e fica sujeita ao mercado.

Esse tipo de privatização também pode resultar na criação de um conselho da AP para fiscalizar as atividades da organização, removendo a responsabilidade do

⁸¹ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007.

⁸² WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.101.

estado, seja a União, Estados ou Municípios. Mesmo assim, o ente público continua a ter influência e um dever de fiscalização sobre o porto.

A lógica empresarial dentro da estrutura pública é delicada e pode gerar um conflito de objetivos: interesse público x rentabilidade ou eficiência empresarial. Manter políticas internas e rigidez da administração pública – se houver – pode conflitar com a natureza comercial daquela empresa. Metas de performance sem autonomia real, por exemplo, acaba apenas por desvirtuar a ideia da comercialização.

3.2.4 CORPORATIZAÇÃO

A corporatização é uma forma mais avançada de reforma, na qual a AP ou partes da operação portuária são transformadas em entidades jurídicas independentes, operando de acordo com princípios empresariais, mas mantendo a propriedade pública. Ao deixar uma empresa pública se tornar corporativa, esta fica sujeita aos princípios empresariais e às normas de direito privado.

Nesse modelo, as APs possuem maior autonomia para tomar decisões estratégicas e financeiras, com um conselho administrativo responsável pela governança. A corporatização separa as funções regulatórias do Estado das operacionais, permitindo que o porto opere com maior flexibilidade e eficiência.

Pode ser feita tanto a corporatização dos terminais, quanto da AP, trazendo suas vantagens, tais como a eficiência operacional trazida pela maior autonomia da AP, o que por consequência pode melhorar a competitividade do porto. A flexibilidade financeira, quando suas decisões não dependem de aprovação estatal e possibilita o acesso direto ao financiamento privado. Outra vantagem é a separação entre a regulação e a operação, como mencionado, reduzindo conflitos de interesse e melhoria da governança. Estando transformadas em uma empresa sujeita ao direito privado e não mais ao direito público, deve seguir as regras de mercado. O maior objetivo é reduzir a influência e participação direta do Estado no controle da empresa, e deixar a empresa mais responsiva às forças de mercado⁸³. Em outras palavras, a comercialização é a privatização sem o desinvestimento esperado.

A corporatização de uma AP pode ser um passo inicial, antes de se proceder com uma privatização total, de modo a dar tempo para a gestão se equilibrar e se

⁸³ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.104.

acomodar nas novas regras. Corporatizando, ainda, se mantém o interesse público na governança da AP, mas já coloca a empresa portuária em condições de mercado e igualdade com as demais empresas concorrentes do setor.

Por outro lado, ainda permanece o risco de captura regulatória – isto é, diante da proximidade entre a administração portuária e o mercado, ou então a AP e o Estado, pode aumentar a influência indevida de interesses privados. A autonomia administrativa pode reduzir a transparência, quando inexistem normas claras sobre isso, e a necessidade de lucro pode levar a decisões voltadas apenas para resultados financeiros, em detrimento do interesse público. Veja-se que este último ponto é sempre amplamente discutido, conforme já delineado no tópico anterior no que se refere as razões pelas quais se privatiza e no tópico de controle estatal.

Se a empresa corporatizada possui monopólio sobre a terra (no porto) e, ao menos que a concorrência seja efetivamente criada e desenvolvida, a corporatização pode não ser tão eficiente como esperada, e pode levar a falhas estruturais na desestatização ou descentralização. Além disso, na mesma linha do parágrafo acima, o Estado ainda pode politizar a empresa corporatizada, ao manter o direito de escolher e nomear os membros do conselho, por exemplo. E, com uma corporatização, um setor regulador do porto deveria ser criado para que se crie um nível competitivo nos serviços⁸⁴.

A corporatização pode ser implementada pela incorporação de normas de direito privado em uma sociedade limitada ou sociedade estatutária, sendo esta última a mais comum para que se possa ter mais investimento externo e ainda e um equilíbrio do interesse público⁸⁵.

A principal diferença da corporatização para as outras formas de reforma portuária é a constituição de uma empresa como um ente privado, que deve ser livre da interferência direta do Estado ou do controle, inclusive burocrático, dele, de modo a permitir que o porto passe a operar a companhia em termos comerciais⁸⁶. Ela pode ser feita de duas formas: uma autoridade estatutária é transformada em uma empresa “state owned”, ou seja, detida pelo Estado, ou a criação de uma nova empresa estatutária, uma corporação, por legislação específica. No segundo caso, há um

⁸⁴ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.106.

⁸⁵ Em sociedades anônimas, por exemplo, pode-se ter o Estado como acionista, mas investidores externos também como acionistas (minoritários).

⁸⁶ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.105.

potencial de participação nacional, regional ou municipal no porto. A diferença basicamente se dá pela sujeição da empresa corporatizada à lei privada ou à regramentos estatutários.

São exemplos de portos corporatizados os portos de Rotterdam e da Antuérpia. Ambos são tratados como empresas privadas, ainda que sejam públicas ou parcialmente públicas. A ideia da corporatização é a de trazer o direito privado e as normas privadas para a atuação portuária, especialmente a deixando em condições de concorrência sem vantagens competitivas desiguais.

A corporatização possui críticas. Na maior parte dos casos, a nova companhia corporatizada ainda possui o monopólio sobre a propriedade da terra que opera o porto, pode não ser eficiente como antecipado – a não ser que concorrência seja criada e estimulada, ainda há uma politização estatal sobre a governança portuária, e muitas vezes precisará da introdução de um regulador portuário para criar um nível dinâmico de prestadores de serviços privados⁸⁷.

A Autoridade Portuária de Santos (APS), por exemplo, tem seus diretores indicados pelo Ministro de Portos e Aeroportos⁸⁸. Embora corporatizada, ainda fica sujeita à ingerência política na nomeação de diretores.

3.2.5 PRIVATIZAÇÃO

Por fim, a privatização é a forma mais avançada de reforma portuária. Pode ocorrer de diversas formas e por meio de diferentes modelos de controle, variando-se de acordo com o nível de intervenção estatal que se deseja manter no setor, bem como os objetivos políticos e econômicos de cada país. A privatização pode ser feita sobre os ativos (*asset privatization*), que nada mais é do que a transferência de propriedade dos ativos do público ao privado⁸⁹, ou, então, sobre os serviços (*service privatization*), na qual os serviços são prestados pelo setor privado⁹⁰. A privatização – seja dos ativos seja dos serviços - poderá ser: i) abrangente; ii) parcial; iii) total; iv) setorializada;

A privatização abrangente (*comprehensive privatization*) é a privatização que se entende no senso comum: um sucessor da empresa pública se torna o proprietário

⁸⁷ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.105.

⁸⁸ PORTO DE SANTOS, APS tem novo diretor de administração e finanças. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/2024/01/24/aps-tem-novo-diretor-de-administracao-e-financas/>

⁸⁹ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.100.

⁹⁰ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2009. p. 127.

total da estrutura, terra e todos os demais ativos dentro do domínio portuário. Em outras palavras, é a venda total de um porto a uma empresa privada⁹¹. Ou seja, essa modalidade implica na alienação de todos os ativos, como terrenos, terminais, com a empresa privada assumindo responsabilidade integral pela gestão do porto. Um exemplo é o Reino Unido, onde, sob o *Ports Act* de 1991, houve a transferência definitiva da propriedade dos portos para empresas privadas. Embora esse modelo promova agilidade na gestão e atraia investimentos, ele também pode criar riscos de monopólios privados e especulação imobiliária, reduzindo o controle estratégico do Estado sobre infraestruturas críticas.

A privatização também pode ser parcial, onde apenas parte dos ativos serão transferidos ao setor privado, enquanto a infraestrutura permanece sob controle do Estado. Aqui se inclui a concessão de uma AP pública a uma empresa do setor privado, a transferência das funções de praticagem etc.

O processo de privatização também poderá envolver uma transferência total do controle para uma empresa privada, sendo então a chamada privatização total. E, por fim, a setorizada (*part privatization*). Nesse caso, a infraestrutura portuária é dividida em setores ou serviços específicos, com diferentes operadores privados responsáveis por cada área, como terminais, armazenagem, reboque e pilotagem. A propriedade pública da infraestrutura geral é mantida, mas cada setor opera com um contrato independente e orientação comercial própria. Essa modalidade de privatização permite uma certa flexibilidade e especialização, garantindo que operadores com uma *expertise* em determinados tipos de carga (grãos, por exemplo) gerenciem terminais específicos. É o caso do Brasil, onde grande parte dos terminais de operação são privados. No entanto, a coordenação entre os setores pode ser complexa e, sem uma regulação eficaz, há riscos de conflitos e sobreposição de interesses. Será visto adiante que a privatização setorizada influencia alguns modelos de governança, porque se privatiza, justamente, algumas partes do porto – seja por contratos, venda de ativos etc. – enquanto se mantém a gestão estatal, por exemplo.

Outra distinção relevante é entre privatização concentrada e dispersa. Na concentrada, uma única entidade ou um pequeno grupo de operadores assume a gestão de toda a infraestrutura portuária ou de grandes terminais, o que pode facilitar

⁹¹ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.100.

a coordenação e garantir investimentos robustos em tecnologia e expansão. No entanto, isso pode criar riscos de monopólio e limitação da competição, afetando negativamente a qualidade e os custos dos serviços.

Em contrapartida, a privatização dispersa distribui as operações entre vários operadores menores, fomentando a concorrência e promovendo inovação. Por outro lado, essa fragmentação pode aumentar os custos de coordenação e dificultar a integração logística, exigindo uma gestão pública eficiente para alinhar os interesses e evitar conflitos entre os diferentes agentes.

Mais uma vez, privatizações mal desenhadas podem gerar monopólios privados, perda de controle estratégico e riscos tarifários. A simples transferência de propriedade não garante eficiência se o arcabouço regulatório for frágil.

O único exemplo brasileiro é a privatização – via concessão – da CODESA (Espírito Santo), que desde 2022 é a primeira AP privada. Há de se analisar, nos próximos anos, a capacidade de coordenação sistêmica, eventual desarticulação com a política portuária nacional etc.

3.3 REGIONALIZAÇÃO

Outro fator importante a ser considerado é a delegação de competência nacional à estadual ou municipal. Alguns portos ao redor do globo, especialmente no Reino Unido, fizeram uma delegação de competência. Nesses casos, o porto não passa por uma reforma como visto no tópico 3.1, e continua sendo público, seguindo os modelos de governança que serão vistos no tópico 3.4 abaixo.

A regionalização é relevante porque ainda que se mantenha o poder público, a delegação ao Município ou Estado no qual o porto é localizado faz com que, em tese, o novo administrador possua mais interesse em bem administrá-lo do que o Estado.

O respaldo jurídico existe: ainda que a CF/88 traga a competência da União legislativa e privativa sobre o regime dos portos, a Lei nº 12.815/2013 traz a possibilidade de delegação⁹²: “a transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para Municípios ou Estados, ou a consórcio

⁹² Ainda que a legislação brasileira traga o conceito de delegação, o termo regionalização foi mantido por coerência ao restante da literatura, especialmente internacional.

público”⁹³. Desse modo, a regionalização ou delegação é permitida e possível no Brasil.

No Brasil, por exemplo, os Portos do Paraná (que possuem no *portfólio* o Porto de Paranaguá e o Porto de Antonina) possuem um alto índice de eficiência e sua gestão é competência do Estado do Paraná – os melhores portos do Brasil, por cinco vezes consecutivas. Outros países, como Canadá e Reino Unido, também se utilizam da regionalização como um meio de reforma. Rotterdam, ainda, se divide entre União e Município.

3.4 A AUTORIDADE PORTUÁRIA PÚBLICA E PRIVADA

Entendidas as atividades portuárias e a estrutura portuária, bem como como as desestatizações impactam na governança portuária, chega-se ao momento de entender a função da AP, bem como as diferenças básicas se esta é pública ou privada. Este tópico analisa as características e funções da AP em diferentes contextos de governança, destacando suas implicações para a eficiência do setor.

A Comissão da União Europeia, em 1977, definiu as APs como “*State, Municipal, public or private body, which is largely responsible for the tasks of construction, administration and sometimes the operation of port facilities and, in certain circumstances, for security*”⁹⁴. Ou seja, é o ente, estatal ou não, que é responsável pela construção, administrativo, operação e segurança de um porto. A AP poderá ser local, nacional, estadual ou municipal, quando envolvido com o setor público, ou privado.

A existência e estrutura da AP é um dos elementos centrais na governança do setor portuário, já que desempenha um papel fundamental na regulação, coordenação e administração dos portos, e pode afetar significativamente a eficiência operacional de um porto.

A escolha entre uma AP pública ou privada está intrinsecamente ligada ao modelo de desestatização adotado e ao grau de controle estatal sobre os ativos e serviços portuários, como será visto no tópico seguinte. Em alguns casos, mesmo com a delegação de operações ao setor privado, a AP permanece sob gestão pública, exercendo funções regulatórias e estratégicas. Em outros, a própria AP é privatizada,

⁹³ BRASIL, Lei 12.815/2013, art. 2º, X.

⁹⁴ WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007, p.77.

passando a operar sob um regime comercial, o que pode gerar ganhos de eficiência, mas também desafios regulatórios e riscos concorrenciais.

A AP então é o ente administrativo que é responsável por coordenar, fiscalizar e gerenciar as atividades de um porto organizado. Compara-se à cúpula diretiva e à administração de uma firma, empresa. Contudo, como visto acima, a AP pode ser configurada tanto de forma pública quanto privada, isto é, pode ser gerenciada pelo Estado, direta ou indiretamente, ou por particulares, sendo neste caso uma empresa privada. As formas de AP pública e privada serão vistas nos modelos de governança adiante explorados, sendo que os *argumentos* para se ter uma autoridade pública se baseiam, inicialmente, na necessidade de manter os direitos de propriedade ao setor público, bem como a gestão e as obras de infraestrutura.

A estrutura e atribuições da AP variam conforme o modelo de governança adotado, podendo exercer um papel predominantemente regulador ou, em alguns casos, acumular funções operacionais. Em sistemas portuários mais centralizados, a AP possuirá controle direto sobre a administração, enquanto em modelos mais descentralizados, se torna um órgão gestor e regulador, enquanto a execução é delegada ao setor privado.

As discussões acerca da função e necessidade de uma AP são extensas. Relevante se dizer aqui que, além da regulação e administração do porto, a AP desempenha um papel estratégico na formulação de políticas de longo prazo, atração de investimentos e promoção da competitividade portuária⁹⁵. A capacidade da AP em garantir um ambiente estável e previsível para os agentes privados influencia diretamente a eficiência logística e o custo operacional do porto.

Inclusive, em estudo realizado no Brasil, preparado pelo BNDES, concluiu-se que alguns pontos críticos da eficiência portuária brasileira se encontrava nas autoridades portuárias: “as APs não têm desempenhado satisfatoriamente seu papel de planejamento e desenvolvimento dos Portos”⁹⁶ e “não tem sido capazes de

⁹⁵ GOSS, R. O. *Economic policies and seaports: Are port authorities necessary?* **Maritime Policy & Management**, 17(4), 257–271. 1990 doi:10.1080/030888390000000032

⁹⁶ BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I_Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021, p. 18

enfrentar, a tempo, os desafios de crescimento e a necessidade de aumento da competitividade do comércio exterior brasileiro”⁹⁷.

Ainda, o estudo trouxe que existe uma *falta de clareza* quanto aos papéis das APs e do governo inclusive no que diz respeito aos investimentos nos portos, falta de planejamento, limitação de recursos etc. a CEPORTOS trouxe no relatório final e nas discussões em plenário, o mesmo problema: a falta de clareza na delimitação do papel da AP⁹⁸.

Outro fator de falha também diz respeito à ineficiência da gestão financeira e a falta de incentivos empresariais para aumentar a eficiência, falta de mecanismos adequados de estabelecimento de metas foram apresentados como problemas claros das APs brasileiras. Igualmente, a gestão trazia falta de capacitação necessária para a gestão⁹⁹ e falta de clareza nos modelos de governança¹⁰⁰

Então, a escolha mais delicada de reforma portuária é a de privatização da AP, porque esta é a responsável pela gestão do porto e pelo alinhamento de interesses, coordenação entre setores e administração geral do porto. É à AP que se espera uma boa gestão de eficiência operacional, tempo de operação e o alinhamento de todos os indicadores de boa governança e de eficiência portuária¹⁰¹.

A privatização da AP implica em desafios específicos, envolvendo a transição de um modelo tradicionalmente público para um arranjo onde a tomada de decisão passa a ser guiada por incentivos privados. Enquanto há argumentos de que uma AP privatizada poderia reduzir custos administrativos e aumentar a eficiência, há também preocupações relacionadas ao alinhamento do interesse público, à manutenção da infraestrutura e à preservação de um ambiente competitivo no setor portuário.

⁹⁷ BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I _Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021., p. 18

⁹⁸ CAMARA DOS DEPUTADOS. Relatório Final: Comissão de Juristas Para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias – **CEPORTOS**. Brasília, CAMARA DOS DEPUTADOS, out. 2024.

⁹⁹ Muitas vezes, por nomeações de pessoas que não eram aptas, tecnicamente, a ocupar tal cargo. A respeito deste problema, ver CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016, p. 98.

¹⁰⁰ BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I _Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021, p 18-20.

¹⁰¹ GOSS, R. O. *Economic policies and seaports: Are port authorities necessary?* **Maritime Policy & Management**, 17(4), 257–271. 1990 doi:10.1080/03088839000000032; TRUJILLO-CASTELLANO, Lourdes; NOMBELA, Gustavo, Privatization and Regulation of the Seaport Industry (November 1999). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=623975>, p. 21

Em suma, a AP desempenha um papel central na administração e supervisão das atividades portuárias, sendo responsável não só pela gestão do porto, mas pelo equilíbrio de interesses entre os players envolvidos na operação portuária como um todo. Assim, compreender como diferentes modelos de governança portuária estruturam a atuação da AP é essencial para avaliar os efeitos práticos da gestão sobre a eficiência dos portos. No próximo capítulo, serão explorados os diversos modelos de governança portuária, analisando suas particularidades e implicações sobre a dinâmica administrativa, a alocação de responsabilidades e os custos de transação envolvidos em cada estrutura.

3.5 OS MODELOS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA

Entendida as formas de liberalização e reforma portuária, bem como a existência e relevância da AP, a reforma, dentro das estruturas acima explicadas, podem variar. A *governança*, central na teoria dos custos de transação, é descrita como o mecanismo que organiza as relações econômicas para evitar conflitos e promover a cooperação¹⁰². A portuária, entendida como o método pelo qual o poder é exercido na administração portuária¹⁰³, poderá ser de propriedade (*ownership*) e administração estatal/governamental, semigovernamental e regional, nos casos públicos, ou privados. Além disso, a estrutura de governança, gestão e propriedade dos portos pode ser, tipicamente, dividida da seguinte forma, conforme o QUADRO 1¹⁰⁴:

QUADRO 1 - MODELOS DE GOVERNANÇA PORTUÁRIA

MODELOS	INFRAEST.	SUPEREST.	OPERAÇÃO	TRABALHO	ADM.	PROP.	OUTROS
PUBLIC SERVICE	Público	Público	Público	Público	Público	Público	Público
TOOL	Público	Público	Privado	Público	Público	Público	Misto
LANDLORD	Público	Privado	Privado	Privado	Público	Público	Misto
PRIVATE LANDLORD	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Público	Privado
PRIVATE SERVICE	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado

¹⁰² WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998, p. 4.

¹⁰³ WB. *Managing Development – The Governance Dimension*. World Bank: Washington D.C.

¹⁰⁴ A classificação dos modelos de governança portuária são universais e poderão ser encontrados na literatura com um grau maior ou menor de detalhamento. Um porto, ainda, pode adotar um modelo misto entre os modelos, a depender da estrutura constitucional e estratégica de uma nação.

Fonte: elaborada pela autora com base em Gueguen-Hallouet (2011) e Burns (2014)

Ou seja, pode-se delinear, ao menos, cinco formas de governança portuária, sendo estas determinadas a partir de suas características de gestão pública ou privada, conforme o quadro acima: *public service port*, *tool port*, *landlord port*, *private landlord port* e *private service port*. Os modelos serão explicados adiante.

3.5.1 PUBLIC SERVICE PORT

No modelo de *Public Service Port*, o caráter do porto é totalmente público: o Estado assume toda a responsabilidade pela operação e administração do porto. O setor público, portanto, gerencia a infraestrutura, superestrutura, a operação portuária, a administração do porto, os trabalhadores, e mantém a propriedade da terra. Ou seja, todo o espectro de serviços é controlado pelo setor público, desde o fornecimento de equipamentos, instalações, obras de infraestrutura, até a operação em si do porto, com terminais, carga e descarga de containers etc.¹⁰⁵ A gestão e contratação de trabalhadores também é pública, através da AP (que também é pública)¹⁰⁶.

Esse modelo é mais comum em países onde a intervenção governamental é forte, sendo mais comum em nações ainda em desenvolvimento. A vantagem desse sistema é a centralização do controle, o que pode facilitar a execução de políticas públicas, e pode ter uma tomada de decisão mais rápida, já que todo o poder é concentrado¹⁰⁷. Contudo, pode ser um modelo menos eficiente devido à possível falta de incentivos para inovação, burocracia e todos os demais motivos citados neste trabalho – que são as razões pelas quais a reforma portuária é realizada.

Consequentemente, a falta de investimento privado e de competição privada (concorrência) pelos serviços pode resultar em serviços portuários mal provisionados e ineficientes, além do fato de que a dependência de fundos e investimentos estatais pode resultar em um investimento que é desproporcionalmente aquém (ou além) do necessário¹⁰⁸. Um desafio moderno desse modelo são os interesses contraditórios entre quem administra e quem opera, que é o mesmo ente. O modelo é menos comum atualmente, mas alguns exemplos de portos totalmente públicos são os portos de países em desenvolvimento, tais como Índia e Sri Lanka.

¹⁰⁵ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 23.

¹⁰⁶ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 127

¹⁰⁷ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 126.

¹⁰⁸ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009. p. 120-126.

3.5.2 TOOL PORT

Já o *Tool Port* começa a introduzir um pouco da iniciativa privada. Nesse caso, o setor público continua responsável por infraestrutura, superestrutura, terminais, armazéns, contudo, a operação poderá ser privada¹⁰⁹. A autoridade pública continua responsável pela administração do porto e mantém a propriedade da terra, mas permite que operadores privados realizem as operações de carga e descarga. Os trabalhadores ainda são de responsabilidade do setor público.

Esse modelo busca unir o controle público das instalações portuárias com a eficiência operacional do setor privado, oferecendo redução de custos para o governo e uma delegação de uma atividade. Assim, atividades como carga e descarga, bem como a movimentação de carga entre os setores pode ser licenciado à operadores privados pela AP.

Um fator positivo do modelo *tool port* é que a AP é responsável pelo desenvolvimento do porto, mas os conflitos entre a equipe da AP e dos prestadores de serviços privados poderá impedir a eficiência operacional do porto¹¹⁰. Em outras palavras, com uma balança pendente para o setor público administrando o porto e um número reduzido de operadores privados, a divisão de responsabilidades e a coordenação de áreas começa a ser um fator de preocupação, para que haja o correto alinhamento dos objetivos do setor público e do setor privado.

Além disso, nos últimos anos, algumas autoridades portuárias passaram a permitir que as operadoras se utilizassem de seus próprios equipamentos, aproximando-se na verdade do modelo acima, de public service port, tentando aumentar a eficiência e reduzir os conflitos entre agentes portuários¹¹¹. Os elementos de financiamento e a natureza pública das autoridades portuárias também se sobrepõem nos dois modelos.

No tool port, operadores privados dentro de uma estrutura totalmente pública tem gerado alguns desafios de governança, que incluem as disputas de poder e

¹⁰⁹ BURNS, Maria. G. *Port Management and Operations*. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 23.

¹¹⁰ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 127.

¹¹¹ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 23.

inconsistências nos processos de tomada de decisão¹¹², afinal, nos modelos públicos (public service e tool) o principal objetivo é o de realizar os interesses do setor público¹¹³.

Apesar disso, o modelo ainda é interessante para portos que desejam inserir a participação (e investimento) privado no setor, minimizando riscos financeiros, especialmente nas fases iniciais de privatização. Um porto operante no modelo tool port é o de Chittagong, em Bangladesh, e alguns portos autônomos na França. A estratégia do tool é passar gradativamente pelo public service para os modelos privados, em Estados ou mercados que não tiveram tal experiência ainda.

3.5.3 LANDLORD PORT

O modelo mais comum de governança portuária atual é o *Landlord Port* (LP). Esse modelo representa uma abordagem onde o governo ou a autoridade pública atua como proprietário do porto (*landlord*¹¹⁴), sendo responsável pela infraestrutura básica e pela administração do porto, enquanto as operações e superestrutura são de responsabilidade do setor privado.

A AP pública mantém a propriedade da terra e realiza concessões ou arrendamentos para empresas privadas que, por sua vez, investem em equipamentos, infraestruturas e tecnologias necessárias para as suas operações.

Nesse modelo, a AP é o *landlord*, de modo que os pagamentos dos arrendamentos ou licenciamentos são feitos à AP, permanecendo responsáveis, todavia, pela manutenção da infraestrutura marítima, portuária e terrestre¹¹⁵.

Esse modelo é valorizado por permitir um maior interesse em investimentos privados sem perder o controle público sobre os ativos do porto. Permite que o Estado direcione recursos para outras áreas do porto enquanto a iniciativa privada assume riscos e custos das operações, e inclusive arrendem áreas do porto para suas operações – como terminais de carga. Ou seja, os operadores privados são responsáveis por fornecer e manter as próprias estruturas, equipamentos e operações, bem como contratar funcionários.

¹¹² BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 23.

¹¹³ SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

¹¹⁴ *Landlord*, em inglês, significa arrendador.

¹¹⁵ TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 127.

O lado positivo dos portos *landlord* é que os terminais e operadores privados são mais responsivos às mudanças de mercado do que a AP, já que o sucesso daquela depende de um sucesso comercial e da produção de lucros, ao contrário das empresas públicas (incluindo-se a AP, pública). O modelo é predominante em grandes portos comerciais e portos médios de grande movimentação, como os portos de Houston, New York e Antuérpia¹¹⁶, além de Rotterdam. No Brasil, os portos organizados também recorrem ao modelo *landlord*¹¹⁷, com um marco legal específico.

Já pelo lado negativo, o modelo depende de contratos bem estruturados, pode haver tensões entre a AP e os operadores privados, especialmente em questões tarifárias¹¹⁸.

3.5.4 PRIVATE LANDLORD PORT

O modelo intermediário entre o *landlord* e o *private service* é o de *Private Landlord Port*. Neste, as funções de operação e administração do porto são integralmente privadas, exceto pela propriedade da terra, que permanece estatal.

A AP é privada e, por consequência, possuem maior autonomia na definição de tarifas, celebração e negociação de contratos e investimentos, mas ainda se mantém sob uma regulação pública.

Isso possibilita uma eficiência operacional maior, já que elimina as burocracias estatais na administração e ainda garante que o porto está sendo administrado sob as regras de mercado. Por consequência, os investimentos privados podem ter maior atratividade, já que não dependerão de aprovação e gestão estatal.

Por outro lado, sem um marco regulatório sólido – ou então mecanismos de fiscalização e prestação de contas – há risco de conflitos entre interesses privados e públicos (como já ocorre nos demais modelos) e a dificuldade de equilibrar a autonomia privada e o controle estatal sob uma mesma infraestrutura.

Na Austrália, os portos são governados no modelo de *private landlord*. São realizados contratos de concessão de longo prazo (50 a 99 anos) para que a

¹¹⁶ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 25; e BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I_Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021.

¹¹⁷ OECD. **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil**, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/283dc7c1-pt>

¹¹⁸ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 25.

administração do porto seja delegada, e somente a propriedade da terra permanece com o setor privado. No Reino Unido, alguns portos também são governados por este modelo.

No Brasil, os estudos para privatização do Porto de Santos recomendaram o *private landlord* e apontaram que “o Poder Concedente ainda terá influência sobre a definição dos projetos e investimentos a serem realizados nos terminais”¹¹⁹, de modo que não se perde, neste modelo, o controle estatal.

Podem ser assemelhados¹²⁰ ao modelo de *private landlord port* os terminais de uso privado (TUP)¹²¹. Aliás, os TUPs vêm se mostrando altamente eficientes e movimentam toneladas de mercadorias ao ano, apresentando um aumento significativo do comércio internacional. Os TUPs, diferentes dos portos organizados, sujeitam-se apenas brevemente ao Estado, já que possuem uma autorização de funcionamento, mas não possuem uma organização portuária como o porto organizado.

3.5.5 PRIVATE SERVICE PORT

Por fim, o *Private Service Port* representa a forma mais extrema de privatização portuária, na qual todas as funções – infraestrutura, superestrutura, operações, administração e propriedade da terra – são controladas pelo setor privado.

Neste modelo, o governo não mantém nenhum papel operacional ou administrativo, delegando integralmente ao setor privado. O porto passa a ser uma instituição autossuficiente e a principal vantagem é a flexibilidade e a capacidade do setor privado para responder rapidamente a mudanças no mercado, adotando tecnologias e inovação sem depender de aprovação do Estado¹²².

No entanto, a privatização total pode limitar o papel do Estado em proteger o interesse público, sendo mais delicada a situação de garantir que os serviços

¹¹⁹ BNDES, MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I _Rev2. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021

¹²⁰ Diz-se que se assemelham apenas para fins comparativos, para se ter uma referência prática da realidade brasileira. TUPs, no Brasil, não operam em portos organizados, e os modelos de governança aqui discutidos se referem, por sua vez, aos modelos aplicáveis em portos organizados.

¹²¹ Ou até *fully privatized port*, conforme BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I _Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021. Ressalta-se que se trata de uma comparação prática, já que TUPs não são portos.

¹²² TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 128.

portuários atendam às necessidades socioeconômicas do país. Ademais, a perda do controle público pode gerar desafios na implementação de políticas públicas e ainda há o risco de monopólio privado – assim como no public service port, o monopólio é estatal¹²³. O exemplo de *private service ports* são a maioria dos portos no Reino Unido e Nova Zelândia.

Os modelos estudados variam significativamente quanto ao nível de controle público e envolvimento privado. A escolha entre eles depende das prioridades estratégicas do país e dos objetivos específicos de desenvolvimento portuário, incluindo questões de eficiência, controle governamental e atração de investimentos privados. A análise das vantagens e desvantagens de cada modelo é essencial para decidir qual estrutura de gestão melhor atende aos objetivos de um porto específico e às necessidades de seus usuários.

Compreendidos os modelos institucionais de governança portuária os instrumentos de privatização, resta agora analisar como esses arranjos impactam os custos de transação no setor. Para isso, o próximo capítulo utiliza a Teoria dos Custos de Transação, com ênfase nos custos de monitoramento.

3.5.6 O CASO BRASILEIRO

A tipologia internacional dos modelos de governança portuária (public service, tool, landlord, private landlord e private service) fornece uma estrutura teórica útil para analisar os arranjos institucionais presentes no setor portuário global. No entanto, a realidade brasileira não corresponde, de forma direta e homogênea, a estes modelos isoladamente. Ao contrário, o que se observa é a presença de arranjos híbridos, assimetria na distribuição de competências e responsabilidades institucionais – veja tópico 3.4 como exemplo.

No Brasil, o modelo formalmente predominante é o landlord port, em que o Estado, por meio de uma AP pública, detém a propriedade da infraestrutura, e concede a operação de terminais à agentes privados¹²⁴.

No entanto, mesmo dentro deste enquadramento legal, a governança efetiva dos portos apresentam outras características. No caso dos Portos do Paraná, o

¹²³ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 25.

¹²⁴ Ver Leis 12.815/2013 e Lei nº 8.630/1993.

modelo é landlord, mas regionalizado/delegado ao Estado do Paraná¹²⁵, e a empresa responsável é corporatizada¹²⁶. No Espírito Santo, desde 2022, se tem uma AP privada¹²⁷ – que representa um avanço para uma configuração próxima ao modelo de private landlord, com transferência substancial da gestão à iniciativa privada. Já em portos como o de Santos, operado por uma empresa estatal (APS), predomina ainda uma lógica pública, com forte influência política – e, em que pese a operação já seja bem delegada à iniciativa privada, a gestão é pública, ainda que corporatizada e comercial.

A heterogeneidade brasileira é agravada pela fragmentação da estrutura institucional – por vezes, há regionalização, vezes não há – e há uma sobreposição e/ou falta de coordenação entre Ministério de Portos e Aeroportos, ANTAQ, ANTT, e operadores.

Portanto, a governança portuária brasileira, ainda que predominantemente no modelo landlord, se caracteriza por algum hibridismo único. Essa realidade torna essencial a análise dos custos de transação, como critério alternativo para avaliar a eficiência dos modelos existentes, mas ao mesmo tempo dificulta a análise formal de um modelo aplicável ao Brasil.

4 A GOVERNANÇA PORTUÁRIA E CUSTOS DE TRANSAÇÃO

As formas de desestatização, privatização e reforma institucional analisadas no capítulo anterior não apenas alteram a estrutura de propriedade e controle dos portos, mas redefinem o arranjo de governança e os custos associados. Neste contexto, o presente capítulo explora os custos de transação, com ênfase nos custos de monitoramento, como métrica-chave para avaliar a eficiência dos modelos de governança portuária. A análise parte da Teoria dos Custos de Transação (TCT), enfocando como diferentes estruturas influenciam os custos.

¹²⁵ Os instrumentos de regionalização, previstos na legislação, têm sido utilizados de forma pontual, como no caso dos Portos do Paraná, mas ainda carecem de uma estratégia nacional estruturada. A delegação de competências a entes subnacionais não tem ocorrido de forma sistemática, e a articulação federativa permanece frágil.

¹²⁶ Possui conselho de administração e está sujeita à regra de direito privado, mas ainda opera como sociedade de economia mista, operada pelo Estado do Paraná. Os conselheiros são indicados por políticos no poder.

¹²⁷ A CODESA foi privatizada, ou seja, a empresa que administrava os Portos do Espírito Santo.

Inclusive, as consequências por uma escolha equivocada podem gerar altos custos, levando à uma ineficiência geral. Uma boa escolha de governança é imperiosa no atual cenário econômico.

A escolha do modelo de governança portuária influencia diretamente a forma como os custos de transação (e de monitoramento, como será visto) são distribuídos entre os diferentes agentes envolvidos na operação e supervisão do setor. A escolha, portanto, impacta diretamente na cadeia logística e um dos aspectos mais críticos é justamente a estruturação de mecanismos que reduzam custos de transação.

A TCT, desenvolvida inicialmente por Ronald Coase, e posteriormente aprimorada por Williamson, parte da premissa de Coase, que delineia que a firma é uma organização que internaliza transações para evitar os altos custos de mercado¹²⁸. Ou seja, para reduzir custos gerais de operação, determinadas atividades são internalizadas pelas empresas, ao invés de externalizadas, e então começou-se a examinar a noção de controle hierárquico e verticalização. É o exemplo clássico: produzir internamente e vender o produto, ou terceirizar a produção (ou parte da produção) e só então externalizar o produto?¹²⁹. No caso dos portos, a firma, então, pode ser vista como a AP ou os operadores privados, que buscam uma eficiência operacional ao tentar reduzir custos de transação.

O pensamento econômico trazido com a teoria da firma inclusive aponta para um comportamento de maximização de resultados, pelas partes, arranjos de barganha e aumento de vantagens negociais¹³⁰. Então, o surgimento de empresas – de forma geral – decorre da otimização de recursos gerais, e nisso se inclui a redução de custos de transação.

Coase também expõe o papel do Estado, argumentando que este é uma *superfirma*, porque é capaz de influenciar a utilização de fatores de produção mediante decisões administrativas¹³¹. Assim, quando a regulação pública se sobrepõe ao mercado, o objetivo é – ou deveria ser – reduzir os custos de transação que o

¹²⁸ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 39.

¹²⁹ PESSALI, Huáscar Fialho. Custos de Transação. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). **O que é análise econômica do Direito**: uma introdução. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 87-96.

¹³⁰ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 118.

¹³¹ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 117.

mercado por si só não conseguiria resolver. Contudo, o próprio Coase adverte para dois pontos: primeiro, uma regulação governamental direta não garante, necessariamente, melhores resultados do que deixar que o próprio mercado ou as firmas resolvam os problemas, e segundo, o Estado, em determinadas situações específicas, também pode conduzir a uma melhoria da eficiência econômica¹³².

Williamson, em complemento, reforça essa visão, aos mostrar que estruturas de governança devem ser avaliadas com base na sua capacidade de minimizar os custos de transação específicos ao contexto: burocracias públicas são, geralmente, menos responsivas à incentivos, operando sob menor intensidade contratual e enfrentando limitações estruturais de adaptação, sobretudo em ambientes de altas incerteza e necessidade de inovação¹³³

Considerando, então, toda a lógica e dinamismo do mercado e das firmas, os custos gerados pela resolução de problemas por meio de regulações da máquina administrativa (o Estado), serão elevados. Para Coase, uma linha argumentativa é definida: “todas as soluções têm custos, e não há razão alguma para supor que seja necessária a regulamentação governamental simplesmente porque o problema não é solucionado de modo adequado pelo mercado ou pela firma”¹³⁴. Essa afirmação destaca que a escolha entre intervenção estatal e autorregulação deve ser baseada na análise comparativa dos custos envolvidos. Há de se compreender que os custos gerados pela resolução de conflitos pelo Estado serão elevados, mas que, mesmo assim, poderão efetivamente, resolver os problemas.

Veja-se que toda relação negocial e todo contrato (entenda-se por contrato toda e qualquer transação realizada no mercado) possuem custos de transação e que estes sempre serão considerados. A realocação de direitos (ou seja, a mudança de figuras, agentes e direitos dentro de uma relação negocial) só irá ocorrer se os custos incorridos para implementar um rearranjo for menor do que o aumento do valor da produção¹³⁵. Ou seja, produzir internamente ou terceirizar a produção? O mesmo ocorre nos ambientes públicos e de infraestrutura: deve o Estado produzir, ou seja,

¹³² COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 118.

¹³³ WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342.

¹³⁴ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 118.

¹³⁵ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 115.

atuar diretamente na atividade econômica, ou delegar a função administrativa para terceiros, privados, para que estes exerçam a função? Consequentemente, visa-se a redução de custos de transação e a uma melhoria operacional: o Estado pode se concentrar em exercer funções essenciais, inclusive de monitoramento geral, ao invés de exercer uma atividade que não é sua especialidade.

Pois então, nesse sentido, é importante entender que quando o Estado exerce uma função ou delega uma atividade, está criando uma relação de agência com um terceiro. Veja-se no ambiente portuário: quando o Estado assume a posição de administrador (autoridade portuária), está sujeito a bem administrar o porto em favor dos operadores, importadores e exportadores, e ao mesmo tempo garantir a promoção de um desenvolvimento econômico nacional.

Por outro lado, quando o Estado opta por delegar esse serviço de administração (está a se falar aqui somente no papel da AP, por enquanto) para um entidade privada, mas administrada por ele (como ocorre na maior parte dos portos, especialmente brasileiros), uma outra relação de agência é criada. O Estado exerce influência na AP, que por sua vez, além de estar sujeita às regras e determinações estatais, também deve conciliar os outros agentes portuários. Os problemas, tais como a prevalência de interesses privados – ou de pequenos grupos – acima dos demais, deve ser observadas e mitigadas. Nesse contexto, as relações delineadas no contexto público e privado devem ser pautadas por contratos claros, mecanismos de supervisão eficazes, de modo a minimizar eventuais conflitos de interesse, e garantam que as metas de eficiência e gestão sejam alcançadas sem prejudicar o interesse público.

A mesma lógica acontece com as outras atividades portuárias. Portanto, a escolha de privatizar ou não é sempre tida a partir de uma relação de agência¹³⁶, e então, problemas como assimetria de informações, oportunismo e conflitos de interesse podem elevar significativamente os custos de transação¹³⁷. Por isso, o modelo de governança adotado deve buscar mitigar esses problemas, através da criação de mecanismos de controle eficientes e incentivos estruturados que reduzam

¹³⁶ O enfoque do trabalho não é especificar a relação de agência ou sua estrutura de incentivos, mas o entendimento da posição de administrador é importante para que se entenda a função administrativa da AP.

¹³⁷ MEDEMA, Steven. Coase, Costs and Coordination. **Journal of Economic Issues**. Vol. 30. No. 2. (Jun 1996), pp. 571-578.

os custos de transação, garantindo que as metas de eficiência econômica e de interesse público sejam alcançadas.

Retomando o enfoque transacional, seja pública ou privada, a governança traz consigo diversos custos de transação. Custos de transação, como define Williamson, são os custos incorridos na negociação, no monitoramento e na execução dos contratos¹³⁸. Os custos de transação podem ocorrer antes ou depois da transação, ou seja, podem ocorrer nas fases de celebração, monitoramento e avaliação entre de um contrato. Eles podem ser decompostos em múltiplas categorias, incluindo os custos de negociação, mensuração, adaptação e monitoramento.

Os custos de transação podem ser *ex-ante*, ou seja, relacionada aos custos incorridos na fase de celebração do contrato, e *ex-post*, ou seja, relacionado aos custos incorridos após a celebração do contrato – e aqui, incluem-se os custos relacionados às incertezas, impreviões, adaptações que contrapõem ao celebrado no contrato¹³⁹. No setor portuário, isso pode incluir a fiscalização das operações de estiva, adaptação à novas regulações etc. Estão envolvidos também os custos de coordenação, ou seja, aqueles custos incorridos para *coordenar* todos os setores dentro do porto (e na área externa do porto, na área subjacente etc., que também devem ser observados).

Na TCT, os custos de monitoramento integram o conjunto de custos *ex post*, sendo diretamente associados ao *enforcement*, à supervisão e à adaptação. Segundo Williamson, esses custos decorrem da racionalidade limitada dos agentes e da possibilidade de comportamentos oportunistas, exigindo mecanismos institucionais que garantem conformidade, qualidade e continuidade dos serviços¹⁴⁰. No setor portuário, os custos assumem especial relevância diante da complexidade operacional e da multiplicidade de atores envolvidos.

Para compreender essa dinâmica, é fundamental entender a diferença entre a hierarquia pública e a hierarquia de mercado. Essa distinção permite entender como

¹³⁸ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 2

¹³⁹ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024.

¹⁴⁰ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024.

a estrutura de governança impacta a necessidade de fiscalização, a previsibilidade regulatória e os incentivos econômicos de cada modelo portuário.

A hierarquia ou governança pública e privada pode ser entendida a partir das estruturas institucionais que regulam e organizam as interações entre os agentes econômicos e agentes estatais¹⁴¹. A hierarquia pública opera por meio de ordens administrativas e comando institucional, próprias do setor pública¹⁴², ou seja, a governança pública se distingue da privada não apenas pelo envolvimento do Estado, mas também pelos mecanismos normativos e administrativos que definem a estrutura de incentivos, responsabilidades e coordenação entre os atores¹⁴³.

No setor portuário, a governança pública se refere à modelos nos quais o Estado mantém controle direto sobre as operações portuárias e infraestruturas essenciais, como nos modelos *public service port*, e em menor grau, no *tool port*. Nestes arranjos, o Estado desempenha o papel de regulador e de operador ao mesmo tempo, garantindo a execução dos serviços, mas também gerando maiores custos administrativos e dificuldades de adaptação às mudanças de mercado¹⁴⁴. No modelo landlord, o papel do Estado será misto e a governança é compartilhada.

Por outro lado, na hierarquia de mercado, que se refere às estruturas coordenadas via preços e contratos entre partes independentes¹⁴⁵, forma predominante nos modelos de *private landlord* e *private service ports*, a delegação de atividades à operadores privados reduz os custos administrativos do setor público e transfere o risco operacional ao setor privado, aumentando a eficiência, mas podendo criar desafios regulatórios e contratuais.

A partir desta distinção, surge uma questão: há custos de transação em ambientes públicos, onde não há mercado no sentido clássico? A resposta é afirmativa. Mesmo em estruturas públicas, as interações entre entes administrativos,

¹⁴¹ WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342.

¹⁴² WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁴³ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁴⁴ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁴⁵ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024; WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

forneecedores e usuários são permeadas não só por custos de transação, mas também estão sujeitas também ao *enforcement*¹⁴⁶ (cumprimento de contratos e regulações), que tendem a ser mais altos no setor público do que no privado, aos custos de monitoramento e à probidade¹⁴⁷.

Ademais, a rigidez institucional e a alta formalização procedimental, típicas da governança em hierarquias públicas, elevam os custos *ex-post*, especialmente diante de incertezas, mudanças regulatórias ou necessidade de adaptação constante. Isso ocorre porque o Estado, ao ser um agente coletivo e sujeito a demandas políticas, precisa garantir probidade institucional, ou seja, transparência, conformidade regulatória e prestação de contas a diversos stakeholders, o que aumenta os custos administrativos e reduz a flexibilidade operacional¹⁴⁸. Além disso, em arranjos de governança pública, as decisões muitas vezes estão sujeitas a processos burocráticos mais complexos, que elevam os custos de coordenação e reduzem a capacidade de resposta rápida a mudanças no mercado.

Por outro lado, a governança privada, ao operar sob mecanismos de mercado, reduz os custos de monitoramento ao internalizar incentivos econômicos de eficiência e adaptação. Entretanto, essa redução de custos não é automática, pois exige mecanismos regulatórios bem estruturados para evitar problemas de comportamento oportunista e garantir que o interesse público seja preservado. Nos modelos privatizados, os custos de transação podem aumentar se os contratos forem mal estruturados ou se houver assimetrias informacionais entre reguladores e operadores privados¹⁴⁹. Dessa forma, os custos de transação sim existem no setor público, mas poderão estar sujeitos não só à estrutura da transação que será vista adiante, mas

¹⁴⁶ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 115.; WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985. Williamson diferencia os regimes de governança pelo tipo de *enforcement* exigido: o *enforcement* contratual, nos arranjos de mercado, baseia-se em incentivos e renegociação sob condições de incompletude contratual. Já o *enforcement* estatal depende de estruturas hierárquicas, normas rígidas e controle político-institucional, implicando custos de transação distintos.

¹⁴⁷ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁴⁸ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁴⁹ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5.

também à fatores, que aqui será chamado de fator probidade (que estará relacionado ao custo de monitoramento)¹⁵⁰.

Isso explica por que muitas vezes, em setores estratégicos, o debate entre governança pública e privada gira em torno da minimização de custos totais de transação, e não apenas da titularidade estatal. Williamson afirma que as decisões das organizações são feitas a partir de dois pressupostos: a racionalidade limitada o oportunismo. A primeira é a que se refere às limitações da capacidade humana, em termos muito simples, que atrapalham a celebração do contrato, e a segunda se refere à busca de vantagens entre as partes de um contrato¹⁵¹.

A TCT, conforme visto, entende que os agentes econômicos operam em ambientes contratuais incompletos e sujeitos a oportunismo. Para mitigar esses riscos e reduzir os custos de transação, os agentes escolhem arranjos institucionais - mercados, hierarquias ou estruturas híbridas – que melhor se alinhem com os atributos das transações envolvidas¹⁵².

A TCT considera "a transação como a unidade básica de análise"¹⁵³ e enfatiza a "necessidade de alinhar transações com estruturas de governança que minimizem custos de transação"¹⁵⁴. Estas, por sua vez, possuem três atributos principais: frequência, especificidade de ativos e incerteza¹⁵⁵. Quanto maior a especificidade ativos e a incerteza do ambiente transacional, maior será a necessidade de governança estruturada para evitar comportamentos oportunistas e falhas de mercado¹⁵⁶. Estes conceitos são fundamentais para compreender adiante por que diferentes modelos portuários apresentam variações nos custos de monitoramento e fiscalização.

¹⁵⁰ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁵¹ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁵² WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998.

¹⁵³ WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998.

¹⁵⁴ WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998, p. 4.

¹⁵⁵ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁵⁶ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024; WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 70-80.

Williamson¹⁵⁷ destaca que a interação entre incerteza e especificidade dos ativos é uma relação importante, uma vez que a incerteza se torna problemática apenas quando os ativos envolvidos não podem ser facilmente realocados no mercado. Além disso, à medida que a incerteza aumenta, torna-se necessário realizar adaptações sucessivas para lidar com lacunas contratuais em transações que envolvem ativos específicos. Nessas situações, os contratos podem estar mais suscetíveis a comportamentos oportunistas e às imperfeições do mercado.

Portanto, as principais dimensões de uma transação são definidos a partir da frequência com as quais as transações são feitas, as incertezas relacionadas, e a especificidade dos ativos. As classes de frequência podem ser únicas, ocasionais ou recorrentes, enquanto a especificidade dos ativos poderão ser ‘não específicas’, mixas ou altamente específicas¹⁵⁸.

A frequência (única, ocasional ou recorrente), se trata, literalmente, do número de vezes que uma transação acontece ou deve acontecer. Pode ser recorrente (ou seja, de execução continuada ou que ocorre com frequência elevada, e onde existe uma dose de confiança entre as partes), ocasional (nem única nem recorrente) ou então, única. Em todos os casos um comportamento de maximização de resultados é esperado¹⁵⁹.

Entende-se que quando a frequência das transações é alta, a transação tende a ser mais contínua e a necessidade de estruturas de governança mais permanentes e de longo prazo aumenta, uma vez que transações repetidas exigem maior previsibilidade e contratos mais bem estruturados para reduzir os custos de transação¹⁶⁰. Por outro lado, se a frequência for baixa, os custos de transação, inclusive de monitoramento, e a necessidade de supervisão intensiva podem ser menores, uma vez que a transação não ocorre com tanta regularidade e a incerteza pode ser gerida de forma mais eficiente em termos de adaptação a novas condições.

¹⁵⁷ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72., Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁵⁸ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁵⁹ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁶⁰ MACHER, Jeffrey T.; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

A incerteza, tratada como uma incerteza do ambiente, inclusive uma insegurança jurídica, faz com que os custos de transação sejam elevados. A incerteza também é motivada pela racionalidade limitada, e pode também potencializar a existência de comportamentos oportunistas¹⁶¹. Se considera a incerteza sempre presente, de modo que é impossível enumerar todas as contingências ou propor adaptações apropriadas para cada tipo de contingência com antecedência¹⁶².

Já a especificidade dos ativos (non-specific, mixas ou específicas), remetem ao conjunto de investimentos necessários especializados. Entre as especificidades dos ativos, poderão ser ativos dedicados, ou seja, aqueles que uma vez aplicados não poderão ser modificados para atender outro fim¹⁶³, tais como contratos de longo prazo, obras de infraestrutura etc. A especificidade também poderá ser temporal, entendida como ativos cujo valor está atrelado a uma dependência temporal da realização de uma transação, sendo mais imediatos¹⁶⁴.

Veja-se que quando uma transação que é imediata (conclui-se rapidamente e não se delonga no tempo), a incerteza e a especificidade dos ativos não importa tanto porque a continuidade da tarefa no tempo não é importante. Por outro lado, quando se trata de uma transação continuada, de modo que a continuidade do serviço (frequência alta) é importante, diminuir a incerteza é mais imperativo para que as transações sejam organizadas dentro das estruturas de governança¹⁶⁵. A falha para embasar transações específicas com uma governança protetiva faz com que haja uma má adaptação aos custos e, portanto, os custos de transação serão mais altos.

Essa estruturação de Williamson estabelece que transações com altos graus de especificidade de ativos, incerteza e frequência, devem ser alocadas com

¹⁶¹ COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 118.

¹⁶² WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 78.

¹⁶³ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024; WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁶⁴ WILLIAMSON, O. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. 36:2, p. 269-296, 1991.

¹⁶⁵ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 78.

estruturas de governança robustas, para garantir uma adaptação e um enforcement eficiente¹⁶⁶.

No setor portuário, a alta especificidade de ativos, que envolve infraestruturas de grande porte e difícil realocação, por exemplo, tende a aumentar a necessidade de governança eficiente, até mesmo para mitigar riscos de *hold-up*¹⁶⁷ e garantir investimentos sustentáveis a longo prazo. Da mesma forma, a frequência elevada de algumas transações no setor, como operações diárias de carga e descarga, impõe desafios à supervisão do setor e até o *enforcement* dos contratos, tornando os custos de monitoramento uma variável ainda mais crítica na avaliação dos modelos institucionais. Não bastasse, a incerteza do ambiente, especialmente regulatório, no Brasil, marcada por frequentes mudanças nas regras do transporte marítimo, regras de concessão e privatização, também tem o potencial de impactar diretamente os custos de monitoramento – já que o custo de adaptação também é um custo de transação, tanto para entes privados quanto públicos.

Assim, a escolha do custo de monitoramento como métrica principal para avaliar a eficiência dos modelos de governança portuária está alinhada à literatura econômica e à necessidade de compreender como diferentes arranjos institucionais influenciam o desempenho do setor. No entanto, é relevante mencionar que, ainda que importante, o custo de monitoramento analisado não esgota a análise dos custos de transação.

As atividades portuárias, nesse sentido, serão avaliadas no tópico seguinte e classificadas conforme os três critérios estruturais de transação e será visto como algum desses critérios poderá adotar nuances diferentes a partir do modelo de governança escolhido.

¹⁶⁶ MACHER, Jeffrey T.; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

¹⁶⁷ O problema de *hold-up* ocorre quando uma parte de uma transação realiza investimentos específicos à relação contratual e, posteriormente, a outra explora parte dessa dependência para renegociar os termos de forma oportunista (WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 78). No contexto portuário, isso pode ocorrer quando um operador privado, por exemplo, investe em infraestrutura portuária e, mais tarde, enfrenta mudanças contratuais ou regulatórias impostas pela AP ou pelo Estado, limitando a sua capacidade de recuperar seus investimentos realizados. Este problema é típico de mercados com ativos altamente específicos e pode gerar ineficiências ao desincentivar novos investimentos.

A TCT é uma das abordagens mais relevantes para a análise da gestão estratégica, das decisões organizacionais e da escolha das estruturas de governança¹⁶⁸. Segundo essa teoria, a estrutura de governança é entendida como um arranjo institucional que busca alinhar, de forma discriminada e eficiente, o controle organizacional aos custos de transação decorrentes do risco de comportamentos oportunistas.

Por essa razão, a TCT foi escolhida, com base em Williamson¹⁶⁹, Ruiter¹⁷⁰, Lucci¹⁷¹, Saeed¹⁷², e até Macher¹⁷³ e ter Bogt¹⁷⁴. Contudo, é importante ressaltar que embora o campo da TCT continue a se expandir, não há ainda um modelo formal e universalmente aceito para a mensuração empírica de seus conceitos-chave¹⁷⁵. Em grande parte da literatura aplicada, inclusive na área de infraestrutura, os estudos seguem utilizando abordagens qualitativas, ou modelos comparativos com base nos atributos das transações, como forma de estruturação da análise.

Assim, o presente trabalho adota a TCT não só como um instrumento de mensuração, mas como um referencial teórico robusto para compreender como os diferentes arranjos institucionais implicam diferentes custos de monitoramento. A

¹⁶⁸ HO, S. P.; TSUI, C.-W. Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*, Reston, v. 31, n. 6, p. 04015007, nov. 2015. DOI: 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000361.

¹⁶⁹ WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. **Journal of Law, Economics, and Organization**, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342; WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024; WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁷⁰ RUITER, D. W. P. Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance? *European Journal of Law and Economics*, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

¹⁷¹ ¹⁷¹ LUCCI, Cintia Retz; SCARE, Roberto Fava. **Custos de Transação no ambiente portuário: uma aplicação da nova economia institucional para o porto de santos**. VII SEMEAD – Estudo de Caso Política dos Negócios e Economia de Empresas. Disponível em https://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/PNEE06_-_Custos_de_transacao_no_ambiente_portu.PDF. Acesso em 02 dez. 2024.

¹⁷² SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

¹⁷³ MACHER, Jeffrey T.; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

¹⁷⁴ ter Bogt, H.J. A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands. *European Journal of Law and Economics* **16**, 149–186 (2003). <https://doi.org/10.1023/A:1024164208677>

¹⁷⁵ DUSCHA, Melissa A. *Where are privatization's cost savings? Private contracting, transaction costs, and prison operation efficiency*. 2016. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – University of North Carolina at Charlotte, Charlotte, 2016.

proposta é estruturar uma tipologia analítica das atividades portuárias com base nesses atributos e, a partir disso, identificar quais os modelos de governança tendem a gerar menores custos de transação na prática, sobretudo nos custos *ex post* de monitoramento. Em síntese, a literatura atual recomenda, justamente, que a TCT foque na formalização do framework de Williamson¹⁷⁶, e o seu uso neste trabalho foi orientado por uma abordagem qualitativa, de alinhamento institucional, e não por uma modelagem econométrica.

4.1 OS CUSTOS DE MONITORAMENTO

Dentre os custos de transação, existem os custos de monitoramento. Custos de monitoramento são aqueles que refletem os custos incorridos na fiscalização e monitoramento das operações, conformidade legal, padrões de segurança, a qualidade do serviço prestado, a prestação de contas aos stakeholders, adaptação às mudanças etc.

Na TCT, os custos de monitoramento são, portanto, classificados como uma categoria de custos *ex posts* – ou seja, aqueles que ocorrem após a celebração dos contratos. São associados à necessidade de supervisionar e fiscalizar o comportamento das partes envolvidas, verificar o cumprimento das obrigações acordadas e garantir que não haja desvios oportunistas¹⁷⁷. Inclusive, em contratos são incompletos, como ocorre em transações de alta complexidade e longa duração, os mecanismos de monitoramento tornam-se essenciais para limitar o risco de oportunismo e assegurar a adaptabilidade organizacional frente a incertezas e mudanças ambientais¹⁷⁸.

No setor portuário, o monitoramento envolve não apenas a fiscalização técnica e operacional, mas também a supervisão contratual, regulatória e interinstitucional. Trata-se, portanto, de um custo essencial para a eficiência de um modelo de governança, especialmente em setores com ativos específicos, alto volume transacional e múltiplas interfaces públicas e privadas.

¹⁷⁶ DUSCHA, Melissa A. *Where are privatization's cost savings? Private contracting, transaction costs, and prison operation efficiency*. 2016. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – University of North Carolina at Charlotte, Charlotte, 2016

¹⁷⁷ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

¹⁷⁸ WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985.

Nos portos, pode significar custos de inspeções regulares, auditorias de segurança e conformidade, entre outros. Além disso, a estrutura institucional do porto, ou seja, o modelo de governança adotado, influencia diretamente a intensidade e a complexidade das atividades sob monitoramento, tornando essencial a compreensão dos mecanismos de controle envolvidos.

Retomando as principais atividades de uma logística portuária e a área do porto relacionada, tem-se a gestão de estrutura e infraestrutura, os terminais privados, armazenagem, estiva e desestiva, logística, infraestrutura terrestre, controle de avarias, segurança da carga, a praticagem (manobra de navios), a gestão de contratos, diretoria, normas (compliance) e tempo de operação. Todas as atividades relacionadas no Quadro 2 são atividades exercidas dentro de um porto organizado e servirão como base para as análises adiante. Não se incluem atividades exclusivamente estatais, como a aduana, relacionada à Receita Federal, porque esta será de competência estatal em todo e qualquer caso.

QUADRO 2 - ATIVIDADES SOB MONITORAMENTO

ATIVIDADE	ÁREA DO PORTO
OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	INFRA. PORTUÁRIA E MARÍTIMA
GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	GOVERNANÇA
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	SUPERESTRUTURA
ATIVIDADES NÁUTICAS	INFRA. PORTUÁRIA
GESTÃO MULTIMODAL	INFRA. TERRESTRE
SEGURANÇA PORTUÁRIA	SUPERESTRUTURA
GESTÃO DE SEGURANÇA E CONTROLE DE AVARIAS	SUPERESTRUTURA
GESTÃO DE CONTRATOS	GOVERNANÇA
GESTÃO DE CONFORMIDADE E CUMPRIMENTO DE NORMAS	GOVERNANÇA
TEMPO DE OPERAÇÃO	SUPERESTRUTURA

Fonte: elaborada pela autora, com base em Burns (2014); World Bank (2011); Guillotreau (2008)

Obras, manutenção e gestão de infraestrutura e superestrutura inclui todas as atividades de construção, manutenção, administração de instalações portuárias, cais, píeres, canais de acesso, quebra-mares e armazéns, obras de ampliação e dragagem (para garantir profundidade adequada), etc.¹⁷⁹

A gestão de terminais privados, aplicáveis aos modelos landlord, private landlord e private service, envolve a administração de terminais de carga e descarga

¹⁷⁹ BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 28

operadas por empresas privadas dentro do porto¹⁸⁰. A gestão inclui a coordenação das operações, definições de tarifas e serviços e cumprimento de contratos de arrendamento.

Armazenagem de mercadorias diz respeito ao armazenamento temporário de cargas dentro do porto, seja em terminais cobertos (armazéns) ou pátios abertos. Envolve o controle de estoque, espaço e logística, seguros privados e organização de cargas conforme destino e modal de transporte subsequente¹⁸¹.

Atividades náuticas inclui todas as atividades relacionadas aos navios, pilotagem, praticagem, estiva e desestiva, atracação, rebocagem e dragagem¹⁸².

Transporte multimodal diz respeito a integração entre o porto e os outros modais de transporte, como rodoviário (caminhões, pelas rodovias de acesso), ferroviário (trens, pela malha ferroviária) e hidroviário (barcaças, pelos rios de acesso)¹⁸³. Uma boa gestão do transporte multimodal, aliás, reduz gargalos logísticos e melhora a eficiência portuária.

Segurança portuária se refere a proteção do porto contra roubos, vandalismo, acessos não autorizados etc. Poderá incluir todo o monitoramento e patrulhas, controle de acessos e prevenção de atividades ilícitas¹⁸⁴.

Segurança da carga e controle de avarias diz respeito às atividades relacionadas à proteção das cargas contra danos físicos, roubos e perdas durante a movimentação do porto. Engloba atividades de inspeção de contêineres, navios, implementação de medidas para evitar acidentes e avarias durante carga e descarga.

Gestão de contratos incluirá a relação porto e seus operadores privados, fornecedores e clientes. Envolve a negociação e formalização de contratos (arrendamentos, concessões, prestação de serviços, trabalhadores, insumos etc.);

¹⁸⁰ BURNS, Maria G; BNDES, MODI019 **Relatório do Modelo Jurídico Institucional** - Tomo I _Rev2. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. **Consórcio Porto Santos/São Sebastião**, 26 de novembro de 2021;

¹⁸¹ EUROPEAN COMMISSION. Port activities. EU Blue Economy Observatory, [S. l.], 2024. Disponível em: https://blue-economy-observatory.ec.europa.eu/eu-blue-economy-sectors/port-activities_en.

¹⁸² TALLEY, W. K. **Port Economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009, p. 293; BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015, p. 39

¹⁸³ EUROPEAN COMMISSION. Port activities. EU Blue Economy Observatory, [S. l.], 2024. Disponível em: https://blue-economy-observatory.ec.europa.eu/eu-blue-economy-sectors/port-activities_en;

¹⁸⁴ DAVID, Pierre A. Logística internacional: gestão de operações de comércio internacional. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

fiscalização do cumprimento destes contratos, renovação e encerramento e gestão de riscos¹⁸⁵.

Na sequência, a gestão de conformidade regulatória e cumprimento de normas consiste nas atividades nas quais as operações portuárias devem seguir as regulações nacionais e internacionais (normas locais, ambientais, segurança do trabalho, auditorias etc.).

Por fim, o tempo de operação, um dos maiores indicadores de eficiência e produtividade portuária, se refere à capacidade do porto de manter operações eficientes e reduzir os tempos de espera. O tempo é influenciado pela eficiência no despacho de cargas, disponibilidade de equipamentos, liberação alfandegária etc. O tempo de operação é uma atividade que deve ser monitorada pelas autoridades portuárias e por ela gerida. A eficiência geral de um porto depende do tempo de operação e, inclusive, um bom tempo de operação pode fazer com que stakeholders privados (empresas de navegação, importadores e exportadores, *freight forwarders* etc.) escolham ou deixem de escolher determinados portos.

A respeito do tempo da operação, se um porto possui uma alta frequência de cargas, alinhado a um ambiente incerto, e ativos específicos, há um aumento de congestionamento (port congestion)¹⁸⁶, que é um fator extremamente importante de produtividade e eficiência portuária. A análise dos custos de transação sugere, inclusive, que a mudança de modelos de governança pode ser útil para minimizar tais custos¹⁸⁷, e diferentes modelos podem resolver este atributo¹⁸⁸.

Entende-se que o monitoramento que diz respeito às atividades acima poderão ser técnico, regulatório ou operacional, apenas para fins de entendimento da atividade de monitoramento. Entende-se por técnico aqueles como controle de avarias, segurança da carga e segurança portuária, porque depende de conhecimento técnico e se refere somente a uma tecnicidade. Regulatório, o cumprimento de

¹⁸⁵ DAVID, Pierre A. Logística internacional: gestão de operações de comércio internacional. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

¹⁸⁶ SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

¹⁸⁷ SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

¹⁸⁸ LIU, J. J.; WANG, Z.; YAO, D.-Q.; YUE, X. Transaction cost analysis of supply chain logistics services: firm-based versus port-focal. **Journal of the Operational Research Society**, v. 67, n. 2, p. 176-186, 2016. DOI: 10.1057/jors.2014.117.

normas, gestão de contratos e de diretoria, já que depende do cumprimento de normas e legislação. E operacional, os que se referem à operação portuária, como armazenagem, estiva, terrestre e tempo de operação, dependendo exclusivamente da operação propriamente dita, independentemente da regulação e tecnicidade. É evidente que algumas atividades poderão englobar um ou mais tipos de monitoramento, mas para fins de entendimento e classificação, é suficiente a tríade acima.

Retomando a classificação discutida por Williamson, ou seja, a frequência, a incerteza, a especificidade dos ativos, as transações realizadas no ambiente portuário, possuem frequência, especificidade e incertezas diversas. Para cada atividade, pode-se atribuir uma classificação diferente de cada um dos três critérios. Aqui será considerada a frequência do *monitoramento e da fiscalização*, das atividades que são exercidas no porto, e não das atividades em si.

Entender a frequência das atividades ajuda a entender o custo de monitoramento destas. O modelo de governança define como as responsabilidades são distribuídas e quais os agentes incumbidos em executá-las. Consequentemente, a frequência impacta o custo de monitoramento, já que incluirá a supervisão e conformidade da operação, mas não necessariamente a sua execução.

Por exemplo, em modelos totalmente públicos, a frequência da atividade de monitoramento das atividades operacionais é alta porque a *execução* destas é de responsabilidade do poder público e, por sua vez, da AP. Por outro lado, em modelos totalmente privados, que tendem a ser mais responsivos ao mercado, a frequência da atividade pode ser ajustada a depender da demanda econômica (por exemplo, terminais que atendem porta-containers podem operar em ciclos mais intensos do que terminais de carga a granel).

As atividades terão a frequência estimada em alta, quando forem realizadas com frequência rotineira, com intervalos regulares e ciclos curtos, como diariamente ou semanalmente. Por exemplo, movimentação de cargas em portos de grande fluxo e atividades de segurança portuária são de frequência alta. Serão médias, quando a atividade for menos constante, geralmente associadas a demandas específicas ou intervalos regulares, mas não necessariamente contínuos, podendo ser mensais e semestrais, por exemplo. Inspeções e auditorias, por exemplo, são de frequência média. E serão baixas, quando a atividade é esporádica ou pontual, geralmente

relacionadas a um evento de maior prazo. Obras de infraestrutura, por exemplo, são de frequência baixa.

A frequência das atividades é diferente a depender do modelo de governança. Atividades que são geridas mais eficientemente e em um ambiente mais certo tendem a ter uma frequência maior ou mais imediatas, enquanto atividades de longo prazo tendem a ter uma frequência menor (porque delonga no tempo), mas que por outro lado depende de fatores como a certeza e a especificidade de ativos.

A incerteza será uma variável importante a depender da governança, e refletem a previsibilidade e estabilidade do ambiente onde as atividades ocorrem, devidamente influenciadas pela governança e mercado. Inclusive, a incerteza diz respeito ao oportunismo do ambiente¹⁸⁹.

Dessa forma, a incerteza será alta quando houver grande imprevisibilidade nos resultados da atividade, seja por fatores externos, como variação na demanda, mudanças regulatórias constantes, ou internos, como falta de contratos claros, conflitos de interesse etc. Arrendamentos instáveis ou ausência de regulação em modelos privados trazem uma incerteza alta. Contudo, a incerteza será considerada média quando o ambiente e a atividade apresenta um certo grau de previsibilidade, mas ainda estão sujeitas a flutuações e variações sazonais e operacionais. Por fim, será baixa quando as atividades ocorrem em ambientes altamente previsíveis, estáveis e regulados, onde os riscos e variações são minimizados. Por exemplo, segurança portuária

Por fim, a especificidade de ativos, também entendida como característica do investimento, refere-se ao nível de personalização e dependência dos investimentos realizados para uma operação. Será considerada alta quando os investimentos são específicos e não podem ser facilmente adaptados para outras atividades, por exemplo, atividades de estiva e desestiva que incluem guindastes e terminais próprios para containers ou infraestrutura dedicada à produtos líquidos ou granel. Será considerada média quando o investimento possui uma certa adaptação, mas pode ser utilizado para outras operações com pequenos ajustes. Por exemplo, investimentos em terminais polivalentes. Será baixa quando os investimentos forem genéricos e

¹⁸⁹ MEDEMA, Steven. Coase, Costs and Coordination. **Journal of Economic Issues**. Vol. 30. No. 2. (Jun 1996), pp. 571-578.

poderão ser utilizados para fins diversos sem custos de adaptação. Por exemplo, áreas de armazenagem genéricas (não especializadas), infraestrutura de cais etc.

4.1.1 METODOLOGIA

Diante da ausência de dados públicos acerca da movimentação portuária e da especificidade das atividades, a pesquisa se dará de forma teórica e com base na literatura utilizada. Os estudos empíricos que buscaram avaliar a eficiência de um porto com base em seu modelo de governança se utilizaram de dados de portos específicos, dentro de um mesmo país ou até mesmo de países diversos, e utilizaram-se de estatística descritiva e econometria, trazendo resultados variados¹⁹⁰.

Para este estudo, o objetivo central é o de avaliar os diferentes modelos de governança portuária à luz dos custos de monitoramento e dos custos de transação, buscando identificar qual estrutura oferece maior eficiência operacional e menor ônus regulatório. Para atingir esse propósito, a pesquisa foi conduzida em três etapas principais: (i) revisão teórica e conceitual, (ii) análise comparativa dos modelos institucionais e (iii) aplicação do arcabouço da TCT na avaliação dos custos de monitoramento.

O que foi feito até agora consistiu nos itens (i) e (ii). O setor portuário foi estudado, bem como a TCT e os modelos de governança portuárias existentes. A

¹⁹⁰ Diversos estudos que exploram a TCT e buscam a eficiência relativa proposta pela teoria mostram que esta (teoria) não provê respostas precisas e claras. Pesquisas no setor portuário também possuem resultados relativos, como Liu, Z., the comparative performance of public and private enterprises., **Journal of Transportation Economics and Policy**. 1995, 263-274; Notteboom, T., Coeck, C., Van Den Broeck, J., 2000. Measuring and explaining the relative efficiency of container terminals by means of Bayesian Stochastic Frontier Models. *International Journal of Maritime Economics* 2, 83-106; e Coto-Millan, P., Banos-Pino, J., Rodriguez-Alvarez, A., 2000. Economic efficiency in Spanish ports: some empirical evidence. **Maritime Policy and Management: An International Journal of Shipping and Port Research** 27 (2), 2000, p. 169-174, quando analisaram um fator em correlação a eficiência trazida por algum modelo. Por outro lado, Estache, A., Gonzalez, M., Trujillo, L., Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico. **World Development** 30 (4), 2002, 545-560, e Cullinane, K., Song, D.W., Gray, R. A stochastic frontier model of the efficiency of major container terminals in Asia: assessing the influence of administrative and ownership structures. **Transportation Research Part A** 36, 2002, p. 743-762, concluíram que privatização e as reformas de descentralização do setor no México e na Ásia levaram a eficiências no setor. Baird, A.J., 2000. Port privatization: objectives, extent, process, and the UK experience. **International Journal of Maritime Economics** 2 (3), 2000, p. 177-194, ainda concluiu que uma privatização total pode levar a um *delay* em alguns investimentos cruciais, sugerindo que privatizações parciais podem ser mais benéficas. Adicionalmente, o tamanho do porto também foi identificado como um valor que influencia na eficiência, geralmente com portos maiores operando melhor. Ou seja, a relação entre eficiência e os modelos de governança ainda se mostram complexos e dependente de um contexto, necessitando de estudos empíricos frequentes.

revisão de literatura incluiu também as fontes como a UNCTAD, OCDE e World Bank, além de normativas brasileiras e autores estrangeiros.

O foco, agora, é estruturar a pesquisa a partir de três elementos principais, trazidos por Williamson: (i) a especificidade dos ativos, (ii) a frequência das transações e (iii) a incerteza do ambiente. Esses fatores foram utilizados como referência para avaliar como diferentes modelos institucionais impactam os custos de monitoramento e, por consequência, a eficiência das operações portuárias. Na segunda etapa, foi identificado e caracterizados os modelos institucionais de governança portuária, pela abordagem comparativa, mapeando os cinco modelos internacionais predominantes, com base em suas características estruturais, níveis de participação público-privado e potenciais impactos regulatórios. Ou seja, alguns critérios que podem ser entendidos são: nível de participação estatal, mecanismos de regulação, grau de autonomia dos operadores privados, necessidade de monitoramento, impactos nos custos.

Nesta última etapa da pesquisa, será aplicada a TCT para avaliar como os modelos de governança portuária impactam os custos de monitoramento do setor. A metodologia seguirá o seguinte raciocínio: (i) definição dos custos de monitoramento como métrica central da análise; (ii) análise das principais atividades portuárias, dentro de cada modelo de governança e (iii) relação entre os custos de monitoramento e o modelo de governança.

Antes de prosseguir, como toda pesquisa, este estudo apresenta delimitações e limitações que devem ser consideradas. A abordagem é qualitativa e institucional, priorizando a análise dos modelos e suas implicações teóricas para os custos de transação. Embora sejam mencionados dados empíricos e breves estudos de caso para embasar a discussão, a pesquisa não realiza uma modelagem econométrica dos custos de monitoramento, pela ausência de dados e pela presença de muitas variáveis econômicas e culturais, que enviesariam o estudo.

Pois então, buscou-se avaliar critérios diferentes dos utilizados até o momento, para que fosse possível avaliar o modelo como um todo, e não apenas a relação entre eficiência (medida, por exemplo, a partir de um critério como tempo de atracação) e o modelo de governança. Em se tratando de atividades que ocorrem simultaneamente, com importâncias e complexidades diferentes, entende-se não ser possível, neste trabalho, avaliar os modelos com base em apenas um critério.

Para tanto, a ECT, através da estrutura da transação de Williamson, tende a servir de fundamento para a análise, ainda que esta seja teórica e sem o uso de

dados¹⁹¹. Os critérios de avaliação que serão utilizados serão classificados, conforme a literatura, em “alto”, “médio” e “baixo”, conforme a literatura aplicada¹⁹², da seguinte forma:

TABELA 1 - CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

Critério	Baixa	Média	Alta
<i>Incerteza</i>	Estável	Variável	Imprevisível
<i>Frequência</i>	Esporádico	Mensal; Semestral	Diário; Semanal
<i>Especificidade</i>	Genérico	Semi-específico	Único

Fonte: elaborado pela autora, com base em Williamson (1985)

Na sequência, como cada atividade será avaliada pelos três critérios acima, criou-se a tabela 2 abaixo que traz os critérios de classificação dos custos ao final:

TABELA 2 - CRITÉRIOS DE CLASSIFICAÇÃO DOS CUSTOS

Incerteza	Frequência	Especificidade	Classificação do Custo	Justificativa
Alta	Alta	Alta	Alto	Máxima rigidez contratual, alta imprevisibilidade e necessidade de ativos altamente especializados aumentam os custos.
Alta	Média	Alta	Alto	A incerteza elevada e a especificidade dos ativos pesam mais do que a frequência média.
Média	Alta	Alta	Alto	Ativos específicos elevam os custos, e a alta frequência reforça a necessidade de manutenção e gestão intensiva.
Média	Média	Alta	Médio	A especificidade dos ativos ainda exige alto investimento, mas a incerteza menor reduz parte do risco.
Média	Média	Média	Médio	Nenhuma variável é extrema, mantendo o custo moderado.
Média	Baixa	Alta	Médio	Especificidade dos ativos encarece a operação, mas a baixa frequência reduz impacto total.

¹⁹¹ O setor carece de dados práticos e, considerando a existência de ao menos cinco modelos de governança, se estaria dentro de um problema de amostra, já que no Brasil por exemplo só existe 2 modelos vigentes.

¹⁹² LUCCI, Cíntia Retz; GONÇALVES, Alando Fernandes; SCARE, Roberto Fava. Aplicação da nova economia institucional ao ambiente portuário: análise dos custos de transação no Porto de Santos. *Análise Econômica*, Porto Alegre, v. 36, n. 72, p. 145–160, 2018. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.; ESTACHE, A., GONZALES, M., TRUJILLO, L., Efficiency gains from port reform and the potential for yardstick competition: lessons from Mexico. **World Development** 30 (4), 2002, 545–560; MERKEL, Axel; SLØK-MADSEN, Stefan Kirkegaard. Lessons from port sector regulatory reforms in Denmark: an analysis of port governance and institutional structure outcomes. **Transport Policy**, [S.L.], v. 78, p. 31–41, jun. 2019. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.03.010>.

Baixa	Alta	Alta	Médio	Alta frequência exige investimentos constantes, mas a incerteza baixa equilibra o custo.
Baixa	Média	Média	Baixo	Pouca incerteza e ativos menos específicos resultam em menor rigidez e custos reduzidos.
Baixa	Baixa	Média	Baixo	Operação previsível, baixa frequência e ativos padronizados minimizam os custos.
Baixa	Baixa	Baixa	Baixo	Mínima necessidade de customização e baixa incerteza resultam nos menores custos operacionais.

Fonte: elaborado pela autora, com base em Williamson (1985); Aangst (2006); Lucci (2024); Notteboom (1997; 1999); North (1999); Medema (1996)

Considera-se, inclusive, que a especificidade dos ativos tem relevância maior (ou seja, exerce um peso maior) na estrutura dos custos de transação¹⁹³, pois envolve investimentos dedicados que, uma vez realizados, não podem ser facilmente redirecionados a outras atividades sem perdas significativas.¹⁹⁴

A variação e acesso ao investimento é um importantíssimo fator no ambiente portuário. A dependência, por exemplo, de investimentos públicos, é alta quando o porto é público, enquanto a facilidade de investimentos quando o porto é privado ou administrado por empresas privadas, é maior. Esse é um importante fator no momento de escolha do modelo de governança.

Para isso, cada uma das atividades terá as três estruturas transacionais, contudo, a depender do modelo de governança, a classificação dos critérios poderá diferir. Isso porque, quando da governança pública, mista ou privada, o acesso a investimentos, por exemplo, será diferente, assim como a incerteza, porque diferente o modelo regulatório e o ambiente institucional.

¹⁹³ WILLIAMSON, Oliver. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**. Vol. 22. No. 2 Chicago: The University of Chicago Press. Oct. 1979), pp.233-261; Segundo Williamson, a especificidade dos ativos é o principal determinante dos custos de transação, pois envolve investimentos que perdem valor quando redirecionados para usos alternativos. Esse fator amplia a vulnerabilidade das partes a comportamentos oportunistas (hold-up), exigindo mecanismos mais complexos de governança para mitigar os riscos contratuais. Por isso, a presença de ativos altamente específicos tende a justificar arranjos institucionais mais hierarquizados ou contratos com salvaguardas rígidas, elevando os custos ex-ante e ex-post das transações.

¹⁹⁴ “Where a port is considered as a transaction facility, logistics efficiency is critically dependent on both intra-firm asset specificity (Williamson, 2002) and inter-firm environment heterogeneity” LIU, J. J.; WANG, Z.; YAO, D.-Q.; YUE, X. Transaction cost analysis of supply chain logistics services: firm-based versus port-focal. **Journal of the Operational Research Society**, v. 67, n. 2, p. 176-186, 2016. DOI: 10.1057/jors.2014.117.

Além do critério de Williamson, é importante pensar que outros critérios poderiam ser levados em consideração no setor portuário, tais como complexidade da atividade ou especificidade da própria atividade. Tais fatores serão igualados, para fins de pesquisa, mas é interessante que se entenda a questão prática: obras de infraestrutura, segurança portuária e controle de avarias tendem a ser mais complexas e mais volumosas que gestão de contratos, por exemplo. Essa ponderação de atividades é refletida no custo geral calculado ao final, a partir da Tabela 2.

De qualquer forma, há de se considerar, , que toda atividade fica sujeita a um fator “erro”, que poderá fazer com o critério seja variado. No que se refere a frequência da atividade, atividades rotineiras e rígidas, como segurança portuária, concluídas rapidamente e cuja continuidade não é tão relevante quanto a eficiência do serviço, envolverão maior complexidade e atenção, enquanto armazenagem de mercadorias, menor.

Se a pesquisa fosse feita de forma quantitativa, as atividades poderiam possuir variáveis próprias. Por exemplo, a depender do tipo de carga, os custos de operação podem ser mais elevados e, conseqüentemente, sua complexidade pode ser mais, ou menos, alta: estima-se que alguns custos relacionados ao transporte de *containers* seja mais alto do que a de produtos em granel¹⁹⁵. Tais variáveis não serão consideradas nos modelos comparativos e serão consideradas como iguais, neste caso. Igualmente na armazenagem de mercadorias, que pode ser especializada: armazenamento de granéis, líquidos, congelados etc., e a tendência é que armazenagem especializada seja melhor aproveitada com recursos privados do que públicos¹⁹⁶.

Enfim, nos tópicos seguintes a questão específica dos custos de monitoramento esperados em cada um dos modelos de governança portuária existentes: *public service port*, *tool port*, *landlord port*, *private landlord port* e *private service port* serão abordados.

¹⁹⁵ LUCCHI, Cintia Retz; SCARE, Roberto Fava. **Custos de Transação no ambiente portuário: uma aplicação da nova economia institucional para o porto de santos**. VII SEMEAD – Estudo de Caso Política dos Negócios e Economia de Empresas. Disponível em https://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/PNEE06_-_Custos_de_transacao_no_ambiente_portu.PDF. Acesso em 02 dez. 2024.

¹⁹⁶ FERRARI, C.; MUSSO, E. Italian ports: towards a new governance? **Maritime Policy & Management**, v. 38, n. 3, p. 335-346, 2011. DOI: 10.1080/03088839.2011.572.; NOTTEBOOM, T. Chapter 19 Concession agreements as port governance tools. *Research in Transportation Economics*, v. 17, p. 437-455, 2006. DOI: 10.1016/s0739-8859(06)17019-5.

4.1.2 PUBLIC SERVICE PORTS

Nos portos públicos (*public service ports*), os custos de monitoramento são definidos, majoritariamente, como altos, diante da centralização estatal de todas as atividades. Enquanto a estabilidade e a segurança institucional tendem a ser fortes diante da centralização, as atividades podem possuir altos custos administrativos e a dificuldades de adaptação às mudanças de mercado.

QUADRO 3 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PUBLIC SERVICE PORTS

<i>atividade</i>	<i>frequência</i>	<i>incerteza</i>	<i>especificidade</i>	<i>classificação</i>
OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	alta	alta	alta	alto
GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	n/a	n/a	n/a	n/a
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	alta	alta	alta	alto
ATIVIDADES NAUTICAS	alta	alta	alta	alto
TRANSPORTE MULTIMODAL	média	média	média	alto
SEGURANÇA PORTUÁRIA	alta	alta	média	alto
SEGURANÇA DA CARGA E CONTROLE DE AVARIAS	alta	média	média	médio
GESTÃO DE CONTRATOS	média	alta	alta	alto
CONFORMIDADE E NORMAS	alta	alta	alta	alto
TEMPO DE OPERAÇÃO	alta	alta	alta	alto

Fonte: elaborada pela autora

Como o porto é 100% controlado pelo Estado, o sistema aplicável geralmente é altamente burocrático e rígido, já que todas as operações são conduzidas por órgãos governamentais¹⁹⁷, há frequência alta de atividades administrativas e operacionais, uma vez que toda e qualquer ação precisa ter aprovações formais, processos licitatórios, etc.

A incerteza do ambiente é elevada, uma vez que o funcionamento do porto está sujeito a decisões políticas, mudanças regulatórias, instabilidade orçamentária. Mudanças de governo impactam diretamente as diretrizes operacionais¹⁹⁸.

¹⁹⁷ FERRARI, C.; MUSSO, E. Italian ports: towards a new governance? *Maritime Policy & Management*, v. 38, n. 3, p. 335-346, 2011. DOI: 10.1080/03088839.2011.572; BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W.. A Theory of Privatisation. *The Economic Journal*, [S.L.], v. 106, n. 435, p. 309, mar. 1996. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2235248>; SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. *Netnomics: Economic Research and Electronic Networking*, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

¹⁹⁸ CRAIG, Paul. *Administrative Law*. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016.

Além disso, se vê que os custos altos decorrem da falta de incentivos para uma eficiência administrativa, a complexidade não só regulatória, mas a dependência de recursos públicos passa a ser um grande fator de custos altos. Aliás, os custos relacionados à gestão burocrática e à fiscalização direta de operações faz com que o porto enfrente desafios de eficiência. O controle público, de qualquer modo, se mantém sobre as operações estratégicas.

A especificidade dos ativos também é alta, pois a infraestrutura foi desenvolvida sob normas rígidas do setor público, não atendendo demandas do setor privado.

O custo de monitoramento é estimado a partir do cálculo entre a frequência da atividade a ser monitorada, a incerteza do ambiente e a especificidade dos investimentos necessários. O custo se calcula pela da atividade monitorada, e não pela frequência do monitoramento em si. Isso porque a frequência da atividade tem impacto direto nos custos operacionais (quanto mais frequente, mais custos), e o foco da análise é a estrutura funcional do porto – e não da regulação em si.

4.1.3 TOOL PORTS

No modelo *tool port*, caracterizado pela presença estatal forte, a frequência das atividades reflete a divisão de responsabilidades entre os operadores públicos. Armazenagem de mercadorias e logística terrestre possuem frequência alta, por exemplo, pois são processos contínuos e essenciais para a operação portuária. Por outro lado, obras de infraestrutura possuem frequência baixa diante da sua dependência de planejamento de longo prazo. Atividades de frequência média, por outro lado, como gestão de contratos, refletem a necessidade de ações periódicas, mas não contínuas. De forma geral, a frequência das atividades continua alta – porque a administração pública ainda precisa gerenciar manutenção, segurança e conformidade regulatória, além de supervisionar os operadores privados¹⁹⁹.

QUADRO 4 - CUSTOS DE MONITORAMENTO TOOL PORTS

<i>atividade</i>	<i>frequência</i>	<i>incerteza</i>	<i>especificidade</i>	<i>classificação</i>
OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	alta	alta	alta	alto

¹⁹⁹ SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>; LIU, J. J.; WANG, Z.; YAO, D.-Q.; YUE, X. Transaction cost analysis of supply chain logistics services: firm-based versus port-focal. **Journal of the Operational Research Society**, v. 67, n. 2, p. 176-186, 2016. DOI: 10.1057/jors.2014.117.

GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	n/a	n/a	n/a	n/a
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	alta	média	média	médio
ATIVIDADES NAUTICAS	alta	média	média	médio
TRANSPORTE MULTIMODAL	média	média	média	médio
SEGURANÇA PORTUÁRIA	alta	alta	média	alto
SEGURANÇA DA CARGA E CONTROLE DE AVARIAS	média	média	média	médio
GESTÃO DE CONTRATOS	média	média	alta	médio
CONFORMIDADE E NORMAS	alta	média	alta	alto
TEMPO DE OPERAÇÃO	alta	média	alta	alto

Fonte: elaborada pela autora

A incerteza do ambiente costuma ser de média a alta em ambientes públicos, da mesma forma como nos *public service ports*. Atividades como obras de infraestrutura, estiva e desestiva, segurança e logística possuem uma incerteza alta diante da variabilidade econômica, atrasos e imprevistos²⁰⁰. Incerteza baixa não é apresentada no quadro.

Por fim, a especificidade dos ativos mede o grau de investimento necessário. Novamente as obras de infraestrutura demandam ativos específicos, bem como terminais especializados. Gestão de contratos não necessitam de alta especialidade, mas exigem ambientes e sistemas estruturados.

Os custos de monitoramento, diante disso, variam conforme a interação frequência, incerteza e especificidade. Atividades com alto custo decorrem da necessidade de acompanhamento constante, alto investimento específico e ambiente incerto.

4.1.4 LANDLORD PORTS

Já no modelo landlord, o mais comum entre os modelos de governança portuária, os custos passam a ser mais equilibrados, pendendo para custos médios, ao invés de altos. A ideia de governança neste modelo combina elementos de controle público e participação privada, apresentando um potencial para minimizar os custos de monitoramento sem comprometer a eficiência operacional. No entanto, esse equilíbrio dependerá fortemente da existência de contratos bem estruturados, regras

²⁰⁰ SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>; LIU, J. J.; WANG, Z.; YAO, D.-Q.; YUE, X. Transaction cost analysis of supply chain logistics services: firm-based versus port-focal. **Journal of the Operational Research Society**, v. 67, n. 2, p. 176-186, 2016. DOI: 10.1057/jors.2014.117.

claras e mecanismos de *enforcement* eficazes. Sem as salvaguardas institucionais, os benefícios esperados de uma descentralização podem ser minimizados pelo aumento dos custos transacionais associados à resolução de conflitos, por exemplo, renegociação de contratos e falhas de conformidade²⁰¹.

A frequência de atividades diminui para operações sob controle direto da AP, como obras de infraestrutura, mas aumenta para operações privadas, como armazenagem de mercadorias. Isso porque a frequência é definida pelos padrões de mercado, e não pela disponibilidade pública. Por essa razão, a gestão de armazenamento e os locais de armazenagem de mercadorias tende a ser não só mais especializado mas com uma concorrência maior.

QUADRO 5 - CUSTOS DE MONITORAMENTO LANDLORD PORTS

<i>atividade</i>	<i>frequência</i>	<i>incerteza</i>	<i>especificidade</i>	<i>classificação</i>
OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	média	média	alta	médio
GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	média	alta	alta	alto
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	média	média	média	médio
ATIVIDADES NAUTICAS	média	média	média	médio
TRANSPORTE MULTIMODAL	média	média	média	médio
SEGURANÇA PORTUÁRIA	alta	média	média	médio
SEGURANÇA DA CARGA E CONTROLE DE AVARIAS	média	média	média	médio
GESTÃO DE CONTRATOS	média	média	alta	médio
CONFORMIDADE E NORMAS	média	média	alta	médio
TEMPO DE OPERAÇÃO	média	média	média	médio

Fonte: elaborada pela autora

A incerteza diminui em relação ao modelo *tool port* devido a um maior número de operadores privados envolvidos, mas ainda é alta em áreas sensíveis como segurança e cumprimento de normas. Já a especificidade, como gestão de terminais privados, tendem a apresentar uma especificidade mais alta diante dos investimentos privados. E, por fim, os custos gerais se reduzem ligeiramente pela transferência de responsabilidades, mas permanecem médios em atividades estratégicas.

A política de concessões, neste modelo, que possui custos médios, são utilizados também como uma forma híbrida de promover concorrência, livre iniciativa

²⁰¹ BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W.. A Theory of Privatisation. The Economic Journal, [S.L.], v. 106, n. 435, p. 309, mar. 1996. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2235248>.

e melhorar a eficiência das operações portuárias, inclusive com a AP desenvolvendo um papel de regulador local²⁰²

4.1.5 PRIVATE LANDLORD PORTS

No modelo de private landlord, os custos de monitoramento são reduzidos em comparação ao landlord tradicional, já que o setor privado passa a assumir a infraestrutura, a administração do porto além das outras atividades. Somente permanece com os setor público a propriedade da terra. Desse modo, entende-se que os custos de monitoramento do modelo *landlord* são relativamente similares, excetuando-se pela gestão de estrutura – já que a propriedade e gestão competem, nesse modelo, exclusivamente ao arrendatário –, obras de infraestrutura.

QUADRO 6 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PRIVATE LANDLORD PORTS

<i>atividade</i>	<i>frequência</i>	<i>incerteza</i>	<i>especificidade</i>	<i>classificação</i>
OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	média	baixa	média	baixo
GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	média	baixa	média	baixo
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	média	baixa	média	baixo
ATIVIDADES NAUTICAS	média	baixa	média	baixo
TRANSPORTE MULTIMODAL	média	média	média	médio
SEGURANÇA PORTUÁRIA	média	média	média	médio
SEGURANÇA DA CARGA E CONTROLE DE AVARIAS	média	média	média	médio
GESTÃO DE CONTRATOS	média	baixa	média	baixo
CONFORMIDADE E NORMAS	média	média	média	médio
TEMPO DE OPERAÇÃO	média	baixa	médio	baixo

Fonte: elaborada pela autora

Atividades como armazenagem e logística permanecem com alta frequência diante do dinamismo privado, e obras de infraestrutura mantém uma frequência média a baixa – senão mais baixa, diante de qualidade construtiva e ausência de dependência de investimento público. A incerteza do ambiente também é atenuada em ambientes operacionais, mas pode se tornar mais alta no ambiente regulatório, isto é, do cumprimento de normas e gestão de contratos, especialmente porque no

²⁰² “Landlord port authorities have embraced concession policy as a means to promote free and fair competition in the cargo handling industry, to increase efficiency in port operations and land use, to further develop their role as (local) regulator and to deal with potential information asymmetries in the relation between port authority and terminal operator” NOTTEBOOM, T. Chapter 19 Concession agreements as port governance tools. *Research in Transportation Economics*, v. 17, p. 437-455, 2006. DOI: 10.1016/s0739-8859(06)17019-5, p 453.

modelo do private landlord, os contratos com o setor público devem ser altamente específicos.

Dentro da lógica da TCT²⁰³, este modelo pode surgir como uma solução institucional que busca equilibrar incentivos privados com mecanismos públicos – lembre-se que neste modelo a gestão, exercida pela AP, também é privada – tende a reduzir os custos administrativos estatais, preserva o interesse público – se o modelo for feito com bons padrões regulatórios. Trata-se de um arranjo que visa minimizar os custos totais de transação, especialmente os custos *ex-post* relacionados à adaptação, monitoramento e renegociação²⁰⁴.

O modelo combina a lógica da coordenação estatal com a delegação de funções operacionais a entes privados. Este modelo permite captar os benefícios da eficiência privada, reduzindo os custos da gestão pública, ao mesmo tempo em que preserva o papel do Estado na regulação, planejamento e garantia do interesse público. Do ponto de vista dos custos de monitoramento, o modelo tende a apresentar os menores custos de monitoramento sem perder o controle estatal e o interesse público.

4.1.6 PRIVATE SERVICE PORTS

No modelo totalmente privado, o custo de monitoramento tende a ser o mais baixo entre os modelos, já que o setor privado passa a gerenciar toda a cadeia operacional e de infraestrutura. Aqui se tem a hierarquia de mercado, já que as operações são conduzidas inteiramente por agentes privados, que ajustam suas estratégias conforme as demandas econômicas, sem a necessidade de intervenção estatal direta da operação cotidiana. Este modelo pode reduzir custos administrativos e aumentar a eficiência, mas pode exigir mecanismos regulatórios robustos para evitar falhas de mercado e garantir que os interesses estratégicos do setor portuário sejam preservados.

QUADRO 7 - CUSTOS DE MONITORAMENTO PRIVATE SERVICE PORTS

<i>atividade</i>	<i>frequência</i>	<i>incerteza</i>	<i>especificidade</i>	<i>classificação</i>
------------------	-------------------	------------------	-----------------------	----------------------

²⁰³ MACHER, Jeffrey T; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences. **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

²⁰⁴ MACHER, Jeffrey T; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences. **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

OBRAS, MANUTENÇÃO E GESTÃO DE INFRAESTRUTURA	baixa	baixa	baixa	baixo
GESTÃO DE TERMINAIS PRIVADOS	baixa	baixa	baixa	baixo
ARMAZENAGEM DE MERCADORIAS	baixa	baixa	baixa	baixo
ATIVIDADES NAUTICAS	baixa	baixa	baixa	baixo
TRANSPORTE MULTIMODAL	baixa	baixa	baixa	baixo
SEGURANÇA PORTUÁRIA	média	baixa	média	médio
SEGURANÇA DA CARGA E CONTROLE DE AVARIAS	média	baixa	média	médio
GESTÃO DE CONTRATOS	baixa	baixa	baixa	baixo
CONFORMIDADE E NORMAS	média	baixa	média	médio
TEMPO DE OPERAÇÃO	baixa	baixa	baixa	baixo

Fonte: elaborada pela autora

A frequência alta predomina em atividades operacionais porque as operações são 100% privadas e respondem diretamente ao mercado. A incerteza tende a ser mais baixa nas atividades, mas pode aumentar em contextos de regulação ou demanda instável. Novamente, o cumprimento de normas e gestão de contratos pode ser uma área delicada. Investimentos privados podem exigir uma especificidade mais alta, para garantir eficiência e retorno financeiro aos investidores.

Por fim, os custos de monitoramento apresentam-se como os mais baixos no modelo private landlord, pois há menor interferência estatal.

As principais razões para custos mais baixos é a frequência alta de operações privadas, com a integração direta de atividades, incertezas baixas, já que o setor controla diretamente todos os processos, e a especificidade de ativos é gerenciada de forma mais eficiente uma vez que se elimina a supervisão pública detalhada.

Contudo, apesar de eficiente e com os menores custos de monitoramento, esse modelo depende de uma regulação forte para que se evite abusos de mercado e ainda haja um alinhamento ao interesse público.

4.2 RESULTADOS PARCIAIS

A Teoria dos Custos de Transação auxilia na seleção de um modelo institucional de governança das organizações, porque a adequação daquele traz efeitos visíveis e significativos na eficiência das firmas²⁰⁵. Conforme argumenta

²⁰⁵ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024

Williamson²⁰⁶, diferentes estruturas de governança devem ser escolhidas com base nas características das transações envolvidas. O entendimento de Williamson é que quando as especificidades dos ativos forem baixas, as organizações adotam uma estrutura de governança por vias de mercado²⁰⁷ - ou seja, terceirizando a prestação de serviços ao invés de produzir internamente²⁰⁸. A escolha entre produzir internamente ou terceirizar depende de fatores como a especificidade dos ativos (investimentos que não podem ser facilmente redirecionados) e a capacidade de adaptação a mudanças (que se relaciona com a incerteza e frequência)²⁰⁹. Transações com alta especificidade de ativos tendem a ser internalizadas para evitar riscos de oportunismo.

Se as especificidades forem altas, a produção tende a ser interna.

QUADRO 8 – TABELA COMPARATIVA

MODELO	FREQUÊNCIA MÉDIA	INCERTEZA MÉDIA	ESPECIFICIDADE MÉDIA	CUSTO GERAL
Public Service	Alta	Alta	Alta	Alto
Tool Port	Alta	Média	Média-Alta	Médio-Alto
Landlord Port	Média	Média	Média	Médio
Private Landlord	Média	Baixa	Média	Baixo
Private Service	Baixa	Baixa	Baixa	Baixo

Fonte: a autora

Se a especificidade e a frequência forem elevadas, a tendência das organizações é de combinar através da integração, fazendo a prestação dos serviços por via híbrida²¹⁰. Pela análise dos cinco modelos de governança, é possível concluir, com base em Williamson, que os modelos com maior participação privada tendem a operar mais eficientemente e possuem menores custos de transação. Modelos mais privatizados tendem a ajustar a frequência das atividades conforme a demanda

²⁰⁶ WILLIAMSON, Oliver E. The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024

²⁰⁷ WILLIAMSON, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. The Free Press, Macmillan, 1985, p. 72.

²⁰⁸ COASE, Ronald. *A firma, o mercado e o direito*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017, p. 118.

²⁰⁹ WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998, p. 4.

²¹⁰ MÉNARD, C. The economics of hybrid organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. p. 345 376, 2004.

econômica, reduzir a incerteza e aumentar especificidade dos ativos com maior fluidez do que as do setor público.

Os diferentes modelos influenciam diretamente nos custos de monitoramento, pois determinam a necessidade de intervenção regulatória, complexidade dos mecanismos de fiscalização e monitoramento etc.

Como se vê, o cumprimento de normas tende a ser alto em quaisquer dos modelos, refletindo a necessidade de que haja um aprimoramento na gestão contratual, através de contratos claros e mecanismos objetivos de monitoramento. Assim, pode-se esperar uma redução de custos relacionados à incerteza institucional, especialmente em modelos híbridos como o modelo *landlord*. A conformidade das normas, independente do modelo, é um fator necessário e deve ser equilibrado com outras atividades contínuas como a segurança portuária.

Atualmente, o investimento em tecnologia também se torna um fator importante, especialmente na atividade de tempo de operação, que é o principal fator de eficiência portuária. A automação de atividades pode diminuir a necessidade de monitoramento e pode reduzir significativamente a incerteza do ambiente.

Diante dos modelos privados e de suas liberdades, a frequência das atividades pode ser gerenciada conforme o mercado e, por isso, os custos podem ser geridos mais eficientemente.

A aplicação da TCT aos ambientes de governança pública revela que os custos de monitoramento e coordenação podem ser significativamente reduzidos quando há uma clara definição de responsabilidades e uma estrutura hierárquica que promova a adaptação cooperativa²¹¹. Em ambientes públicos, os mecanismos de controle interno—baseados em regras e na probidade—tendem a elevar os custos transacionais, mas são essenciais para assegurar que os interesses coletivos sejam preservados, mesmo que à custa de uma menor flexibilidade comparada ao setor privado²¹².

Nos contratos e relações organizacionais, a existência de custos de transação — como os custos de monitoramento, adaptação e coordenação — justifica a adoção

²¹¹RUITER, D. W. P. *Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

²¹²RUITER, D. W. P. *Is Transaction Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

de estruturas hierárquicas para reduzir incertezas e promover a eficiência²¹³. No contexto da governança portuária, essa análise pode ser estendida ao ambiente público, de modo que a hierarquia nas estruturas governamentais pode ser eficaz para mitigar os custos de transação, desde que seja implementada com mecanismos que assegurem a transparência e a responsabilidade, sem sufocar a inovação²¹⁴.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados deste trabalho indicam que modelos de governança com maior participação privada tendem a apresentar os menores custos de monitoramento, desde que acompanhados de uma estrutura regulatória eficaz. Por outro lado, modelos totalmente públicos, embora potencialmente mais alinhados ao público, incorrem em custos operacionais e de monitoramento mais elevados.

Em suma, o presente trabalho considerou analisar os custos de monitoramento associados aos diferentes modelos de governança portuária, objetivando avaliar como as variáveis propostas por Williamson, frequência, incerteza e especificidade dos ativos, impactam os custos de monitoramento. A teoria dos custos de transação, a teoria da firma e da agência contribuíram para a compreensão de como diferentes arranjos institucionais moldam os custos de monitoramento e a eficiência operacional.

A aplicação da TCT ao ambiente portuário revelou que a estrutura de governança adotada influencia diretamente os incentivos econômicos, a transparência e os mecanismos de controle, determinando o grau de intervenção estatal necessário para minimizar riscos de oportunismo e assegurar o alinhamento ao interesse público.

Os resultados indicam que modelos híbridos e privados, como landlord e private landlord, oferecem um equilíbrio mais eficaz entre o controle público e eficiência privada, reduzindo os custos de monitoramento enquanto ainda permanece uma supervisão estatal. A permanência do Estado como regulador estratégico tem o potencial de aliada à delegação de atividades operacionais, reduzir assimetrias informacionais e distribuição de riscos de forma mais equilibrada.

²¹³ WILLIAMSON, Oliver. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. *Journal of Law and Economics*. Vol. 22. No. 2 Chicago: The University of Chicago Press. Oct. 1979), pp.233-261.

²¹⁴ RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* *European Journal of Law and Economics*, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

Ou seja, a análise mostrou que a descentralização da operação, desde que aliada a contratos bem estruturados e mecanismos regulatórios adequados – lembre-se da questão da probidade e *enforcement*, pode gerar um ambiente de maior previsibilidade e menores custos de transação, favorecendo investimentos e a modernização da infraestrutura portuária.

Por outro lado, modelos totalmente públicos ou majoritariamente públicos enfrentam desafios significativos devido à alta frequência de intervenções, dependência de investimento público, burocracia e incertezas institucionais altas, concentrando os maiores custos de monitoramento, dado o acúmulo de funções e baixa responsividade às dinâmicas de mercado.

Modelos como o *public service port*, em que o Estado detém o controle operacional direto, tendem a apresentar elevados custos de monitoramento – e questiona-se: estes custos resultam também da rigidez burocrática, ou há outros fatores institucionais que influenciam a ineficiência? Por outro lado, os modelos como o *landlord port* (puro), combinam um gerenciamento estatal da infraestrutura com a operação privada dos terminais, permitindo uma redução dos custos de monitoramento por meio da delegação de atividades – atividades estas que são exercidas pelos entes privados e passam a ficar sujeitas às estruturas de mercado, que por sua vez são naturalmente mais eficientes. Já no *private landlord*, a redução dos custos de monitoramento pela descentralização da operação pode ser acompanhada por riscos de oportunismos e falhas de governança? Estes questionamentos foram essenciais na condução deste trabalho e ainda devem ser levados em consideração para trabalhos futuros.

A análise realizada, ainda que de forma teórica diante da ausência de dados e diante da presença de muitos fatores que impossibilitam a pesquisa de dados, reforça que a escolha do modelo de governança ideal deve levar em consideração os custos de transação envolvidos, especialmente os de monitoramento, considerando inclusive as variáveis centrais da TCT: especificidade dos ativos, frequência das transações e incerteza regulatória. Como o setor portuário é caracterizado por ativos específicos (infraestrutura de terminais, equipamentos de carga etc.), exige-se contratos de longo prazo alinhados, e mecanismos de governança que minimizem os riscos de *hold-up* (alinhados, também, à ambientes regulatórios e transacionais *estáveis* – o que pode ser minimizado por modelos mais privados, neste caso).

A alta frequência de operações, ainda, torna essencial um modelo que reduza os custos de monitoramento, coordenação e transação sem que haja comprometimento da qualidade dos serviços prestados. Por fim, a incerteza regulatória do Brasil, evidenciada por mudanças frequentes nas políticas de estado e de governo, demanda um arranjo institucional que equilibre as dinâmicas de mercado e traga estabilidade regulatória e jurídica.

Mas veja-se ainda que o custo de monitoramento não deve ser analisado de forma isolada, uma vez que eles podem ser influenciados por fatores externos, como a capacidade institucional da própria agência reguladora, como a ANTAQ, no caso brasileiro, e o Ministério de Portos. Por serem entes públicos, ficam sujeitos também a todos os problemas de governança que já foram discutidos e que entram em conflito inclusive com o nível de especialização técnica e operacional dos operadores privados.

Embora a privatização total dos portos possa reduzir custos administrativos e aumentar a eficiência em alguns aspectos, sem um mecanismo de governança e de fiscalização muito estruturado, riscos se evidenciam, como a possibilidade de monopólios privados, perda do papel estratégico do Estado na regulação do setor etc. A experiência internacional mostra que modelos puramente privados, como os portos encontrados no Reino Unido, exigem estruturas específicas para que não haja abuso de mercado.

Modelos híbridos, especialmente os modelos *landlord* e *private landlord*, acabam apresentando, em primeira análise, a melhor relação de custo e benefício para o setor, já que conseguem equilibrar público e privado. Novamente, estruturas de governança precisam ser bem estruturadas, bem como devem ser esclarecidos os papéis de cada uma das instituições presentes no setor.

A implementação de todo e qualquer modelo deve ser acompanhada de marcos regulatórios sólidos, mecanismos eficazes de supervisão e mecanismos de incentivos bem estruturados para garantir não só investimentos sustentáveis, mas evitar falhas de mercado (sejam monopólios estatais, sejam privados).

O fortalecimento institucional das APs, inclusive, e a clareza nos contratos, são fatores essenciais para aprimorar a governança no setor e tornar os portos marítimos, especialmente brasileiros, mais eficientes e competitivos no cenário global.

Em suma, recomenda-se: i) o fortalecimento institucional das autoridades portuárias, com maior autonomia gerencial e clareza de funções, especialmente sem

que houvesse indicação política para tanto; ii) a priorização de modelos mais privativos, como o private landlord, potencializaria a redução dos custos e tentaria minimizar os efeitos negativos da falta de instituições, no Brasil, claras e transparentes; iii) a criação e/ou modificação de marcos regulatórios efetivamente robustos, para disciplinar externalidades e conflitos entre operadores; iv) a coordenação entre os órgãos reguladores, considerando o transporte multimodal e; v) o investimento em mecanismos de transparência e *accountability* para mitigar os riscos de captura regulatória em contextos híbridos.

Não obstante, a análise dos custos de monitoramento deve ser complementada por uma avaliação não só mais ampla, mas também mais real, diante de cada uma das formas estatais, culturais e econômicas – o que será feito em um trabalho futuro. De qualquer modo, a governança portuária eficiente não depende só da escolha entre modelos públicos e privados, mas da capacidade de criar e manter o ambiente institucional que equilibre eficiência econômica, segurança jurídica, e alinhamento ao desenvolvimento econômico de cada país.

REFERÊNCIAS

- ABBES, Souhir; GUILLAUME, Jacques. Ports de commerce et économie portuaire. In: GUILLOTREAU, Patrice (org.). *Mare economicum: enjeux et avenir de la France maritime et littorale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008. p.361-389.
- AGUILERA, R. V.; JACKSON, G. The Cross-National Diversity of Corporate Governance: Dimensions and Determinants. **The Academy of Management Review**, v. 28, n. 3, p. 447-465, 2003. DOI: 10.2307/30040732.
- ANG, J.S., COLE, R.A., and Lin, J.W. (2000), Agency Costs and Ownership Structure. **The Journal of Finance**, 55: 81-106. <https://doi.org/10.1111/0022-1082.00201>, 2000.
- ARROW, K. J. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocations. In: **Joint Economic Committee of Congress. The organization of economic activity: issues pertinent to the choice of market versus non-market allocations**. Washington DC, 1969. 1-16.
- ARTZ, K. W.; BRUSH, T. H. Asset specificity, uncertainty, and relational norms: an examination of coordination costs in collaborative strategic alliances. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 41, n. 4, p. 337-362, 2000. DOI: 10.1016/s0167-2681(99)00080-3.
- BECKER, G. S.; MURPHY, K. M. The Division of Labor, Coordination Costs, and Knowledge. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 107, n. 4, p. 1137-1160, 1992. DOI: 10.2307/2118383.
- BNDES, **MODI019 Relatório do Modelo Jurídico Institucional - Tomo I_Rev2**. Produto 08 | Frente (Modelo Institucional e Regulatório). Revisão 01. Consórcio Porto Santos/São Sebastião, 26 de novembro de 2021.
- BOYCKO, Maxim; SHLEIFER, Andrei; VISHNY, Robert W. A Theory of Privatisation. **The Economic Journal**, [S.L.], v. 106, n. 435, p. 309, mar. 1996. Oxford University Press (OUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2235248>.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Voto da Conselheira Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt**. Processo Administrativo nº 08012.001518/2006-37. Versão Pública. Disponível em: https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPLlu9u7akQAh8mpB9yNMTdmoXjRFYumAxr6EvAsm5-OiJFMIFd0tFH9npe48ggcN1utwPJiB1YVQpJRnlygYkEe_Qkgmu0WwMfFVfck-#_Toc522548361. Acesso em: 6 nov. 2024.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 11.360**, de 27 de dezembro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.233**, de 5 de junho de 2001. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre e cria a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT). Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 14.600**, de 2 de junho de 2023. Brasília, DF: Presidência da República, 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.630**, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração de portos organizados e instalações portuárias e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRAVO, Agustín. La reforma portuaria en España. In: BASURKO, Olga Fotinopoulou. **Gobernanza Portuaria**. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 2011. p. 1-204.

BROOKS, M. R.; PALLIS, A. A. Assessing port governance models: process and performance components. **Maritime Policy & Management**, v. 35, n. 4, p. 411-432, 2008. DOI: 10.1080/0308883080221506.

BURNS, Maria. G. **Port Management and Operations**. Boca Raton: CRC Press, 2015.

CAMACHO, A. Adaptation costs, coordination costs and optimal firm size. **Journal of Economic Behavior & Organization**, v. 15, n. 1, p. 137-149, 1991. DOI: 10.1016/0167-2681(91)90008-I.

CAMARA DOS DEPUTADOS. **Relatório Final: Comissão de Juristas Para Revisão Legal da Exploração de Portos e Instalações Portuárias – Ceportos**. Brasília, CÂMARA DOS DEPUTADOS, out. 2024.

CLAESSENS, Stijn; DJANKOV, Simeon; LANG, Larry H. P. *The separation of ownership and control in East Asian Corporations*. **Journal of Financial Economics**, Amsterdam, v. 58, p. 81–112, 2000.

COASE, Ronald. **A firma, o mercado e o direito**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2017.

CRAIG, Paul. **Administrative Law**. 8th edition. London, Sweet and Maxwell (Thomson Reuters), 2016.

CRANE, K. et al. Governance and Public Administration. In: Building a More Resilient Haitian State. **RAND Corporation**, 2010. p. 27-42. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/10.7249/mg1039srf-cc.10>. Acesso em: 9 out. 2024.

CUMMINGS, J. N.; KIESLER, S. Coordination costs and project outcomes in multi-university collaborations. **Research Policy**, v. 36, n. 10, p. 1620-1634, 2007. DOI: 10.1016/j.respol.2007.09.001.

DAVID, Pierre A. Logística internacional: gestão de operações de comércio internacional. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DUSCHA, Melissa A. *Where are privatization's cost savings? Private contracting, transaction costs, and prison operation efficiency*. 2016. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – University of North Carolina at Charlotte, Charlotte, 2016.

EUROPEAN COMMISSION. *Port activities*. EU Blue Economy Observatory, [S. l.], 2024. Disponível em: https://blue-economy-observatory.ec.europa.eu/eu-blue-economy-sectors/port-activities_en.

FERRARI, C.; MUSSO, E. Italian ports: towards a new governance? **Maritime Policy & Management**, v. 38, n. 3, p. 335-346, 2011. DOI: 10.1080/03088839.2011.572.
GOSS, R. O. Economic policies and seaports: Are port authorities necessary? **Maritime Policy & Management**, v. 17, n. 4, p. 257-271, 1990. DOI: 10.1080/03088839000000032.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 21ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024

GUEGUEN-HALLOUET, Gaelle. Les ports maritimes français à l'épreuve du Droit Européen. Entre intérêt général et marché. In: BASURKO, Olga Fotinopoulou. **Gobernanza Portuaria**. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlatitzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 2011. 1-204.

GUILLOTREAU, Patrice (org.). *Mare economicum: enjeux et avenir de la France maritime et littorale*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.

GULATI, R.; SINGH, H. The Architecture of Cooperation: Managing Coordination Costs and Appropriation Concerns in Strategic Alliances. **Administrative Science Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 781-814, 1998. DOI: 10.2307/2393616.

GOULARTI FILHO, Alcides. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 455-489, dez. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-06182007000300007>.

HO, S. P.; TSUI, C.-W. Opportunism-focused transaction cost analysis of public-private partnerships. *Journal of Management in Engineering*, Reston, v. 31, n. 6, p. 04015007, nov. 2015. DOI: 10.1061/(ASCE)ME.1943-5479.0000361.

KAPPEL, Raimundo F. **Portos Brasileiros: novo desafio para a sociedade**. Disponível em: https://www.sbpnet.org.br/livro/57ra/programas/conf_simp/textos/raimundokappel.htm. Acesso em: 20 set. 2024.

LAUVAD-LETILLEU, Valérie; PAROLA, Francesco. La réorganisation du rôle des acteurs public dans les ports de commerce. In: BASURKO, Olga Fotinopoulou. **Gobernanza Portuaria**. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jaurlatitzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 2011. p. 1-204.

LIU, J. J.; WANG, Z.; YAO, D.-Q.; YUE, X. Transaction cost analysis of supply chain logistics services: firm-based versus port-focal. **Journal of the Operational Research Society**, v. 67, n. 2, p. 176-186, 2016. DOI: 10.1057/jors.2014.117.

LUCCI, Cíntia Retz; GONÇALVES, Alando Fernandes; SCARE, Roberto Fava. Aplicação da nova economia institucional ao ambiente portuário: análise dos custos de transação no Porto de Santos. **Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 36, n. 72, p. 145–160, 2018. Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS.

LUCCI, Cintia Retz; SCARE, Roberto Fava. **Custos de Transação no ambiente portuário**: uma aplicação da nova economia institucional para o porto de santos. VII SEMEAD – Estudo de Caso Política dos Negócios e Economia de Empresas. Disponível em <https://sistema.semead.com.br/7semead/paginas/artigos%20recebidos/Pnee/PNEE06 - Custos de transacao no ambiente portu.PDF>

MACHER, Jeffrey T.; RICHMAN, Barak D. Transaction Cost Economics: An Assessment of Empirical Research in the Social Sciences, **Business and Politics**: Vol. 10: Iss. 1, Article 1, 2008. DOI: 10.2202/1469-3569.1210

MAUGERI, Salvatore; FOULQUIER, Eric. Le territoire portuaire: entre espace d'exception et bien commun. De la complexité de la Gouvernance portuaire. In: BASURKO, Olga Fotinopoulou. **Gobernanza Portuaria**. Vitoria-Gasteiz: Eusko Jauralritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia, 2011. p. 1-204.

MEDEMA, Steven. Coase, Costs and Coordination. **Journal of Economic Issues**. Vol. 30. No. 2. (Jun 1996), pp. 571-578.

MEERSMAN, H.; VAN DE VOORDE, E.; VANELSLANDER, T. Fighting for Money, Investments and Capacity: Port Governance and Devolution in Belgium. **Research in Transportation Economics**, v. 17, p. 85-107, 2006. DOI: 10.1016/s0739-8859(06)17004-3.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MÉNARD, C. The economics of hybrid organizations. **Journal of Institutional and Theoretical Economics**. p. 345 376, 2004.

MERKEL, A.. SLØK-MADSEN, S. K. Lessons from Port Sector Regulatory Reforms in Denmark: An Analysis of Port Governance and Institutional Structure Outcomes. **Transport Policy**, 78, 31-41, 2019. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.03.010>

MONGE, F. Los Estudios sobre Historia Portuaria: Una Perspectiva crítica y metodológica. **Hispania**, v. LVIII, n. 198, p. 307-326, 1998.

NORTH, Douglass. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge University Press, 1990, United Kingdom.

NOTTEBOOM, T. Chapter 19 Concession agreements as port governance tools. **Research in Transportation Economics**, v. 17, p. 437-455, 2006. DOI: 10.1016/s0739-8859(06)17019-5.

NOTTEBOOM, T. E.; WINKELMANS, W. Reassessing public sector involvement in European seaports. **International Journal of Maritime Economics**, v. 3, n. 2, p. 242-259, 2001. DOI: 10.1057/palgrave.ijme.9100008.

NOTTEBOOM, T. E.; WINKELMANS, W. Structural changes in logistics: how will port authorities face the challenge? **Maritime Policy & Management**, v. 28, n. 1, p. 71-89, 2001. DOI: 10.1080/03088830119197.

OECD, **OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024**, 2024 OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/18a24f43-en>.

OECD, **Relatórios de Avaliação Concorrencial da OCDE: Brasil**, OECD Publishing, Paris, 2022. <https://doi.org/10.1787/283dc7c1-pt>.

OECD. **Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024**, OECD Publishing, 2024, Paris, <https://doi.org/10.1787/395c9956-en>.

PACTO GLOBAL DA ONU BRASIL. **Ação pela Água e Oceano**: Framework 24. Disponível em: https://go.pactoglobal.org.br/AcaopelaAguaeOceano_Framework24. Acesso em: 15 dez. 2024.

PAINE, Lincoln. **O mar e a civilização**: uma história marítima do mundo. Edições 70, Coimbra. 2023.

PESSALI, Huáscar Fialho. Custos de Transação. In: RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; KLEIN, Vinicius (Coord.). *O que é análise econômica do Direito: uma introdução*. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 87-96.

PORTO DE SANTOS, APS tem novo diretor de administração e finanças. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/2024/01/24/aps-tem-novo-diretor-de-administracao-e-financas/>

RUITER, D. W. P. *Is Transaction-Cost Economics Applicable to Public Governance?* **European Journal of Law and Economics**, 20(3), 287–303. 2005 doi:10.1007/s10657-005-4197-5

SAEED, N.; SONG, D.-W.; ANDERSEN, O. Governance mode for port congestion mitigation: a transaction cost perspective. **Netnomics: Economic Research and Electronic Networking**, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s11066-018-9123-4>.

SANTOS, Porto de. **Conheça o Porto de Santos**. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/conheca-o-porto/o-porto-de-santos/>. Acesso em: 10 set. 2024.

SHLEIFER, A., VISHNY, R. Large shareholders and corporate control. *Journal of Political Economy* 94, 461-488, 1986.

SINAY. **What are the main port operations**. Disponível em: <https://sinay.ai/en/what-are-the-main-port-operations/>. Acesso em: 01 dez. 2024.

STOPFORD, M. **Economia Marítima**. São Paulo: Blucher, 2017.

TALLEY, W. K. **Port economics**. Abingdon, Reino Unido: Routledge, 2009

TER BOGT, H.J. A Transaction Cost Approach to the Autonomization of Government Organizations: A Political Transaction Cost Framework Confronted with Six Cases of Autonomization in the Netherlands. *European Journal of Law and Economics* 16, 149–186 (2003). <https://doi.org/10.1023/A:1024164208677>

TRANSPORT GEOGRAPHY. **Port Activities Types**. Disponível em: <https://transportgeography.org/contents/chapter6/port-terminals/port-activities-types/>. Acesso em: 10 set. 2024.

TRUJILLO-CASTELLANO, L.; NOMBELA, G. **Privatization and Regulation of the Seaport Industry**. SSRN, 1999. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=623975>. Acesso em: 9 out. 2024.

UNCTAD. **Review of Maritime Transport 2023**. Genebra: UNCTAD, 2023. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/rmt2023_en.pdf. Acesso em: 10 set. 2024.

UNCTAD. **Guidelines for Port Authorities and Governments on the privatization of port facilities**. United Nations: Unctad, 1998. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/posdtetibd1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2024.

WB. **Managing Development – The Governance Dimension**. Washington D.C.

WB. **Port Reform Toolkit**. 2nd ed. Washington, DC: World Bank, 2007.

WILLIAMSON, O. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. **Administrative Science Quarterly**. 36:2, p. 269-296, 1991.

WILLIAMSON, O. E. (2008). OUTSOURCING: TRANSACTION COST ECONOMICS AND SUPPLY CHAIN MANAGEMENT. *The Journal of Supply Chain Management*, 44(2), 5–16. doi:10.1111/j.1745-493x.2008.00051.x, 2008.

WILLIAMSON, O.E. Transaction-cost economics: How it works; where it is headed. *The Economist*, 15(1), 23–58, 1998.

WILLIAMSON, Oliver E. “The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach.” **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024.

WILLIAMSON, Oliver E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. ***Journal of Law, Economics, and Organization***, Vol. 15, No. 1, 1999, pp. 306–342.

WILLIAMSON, Oliver E. **The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting**. The Free Press, Macmillan, 1985.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach*. **American Journal of Sociology**, vol. 87, no. 3, 1981, pp. 548–77. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/2778934>. Accessed 5 Dec. 2024.

WILLIAMSON, Oliver E. **The mechanisms of Governance**. New York, Oxford: Oxford University Press, 1996.

WILLIAMSON, Oliver. Transaction-Cost Economics: the governance of contractual relations. **Journal of Law and Economics**. Vol. 22. No. 2 Chicago: The University of Chicago Press. Oct. 1979), pp.233-261

ZHANG, Qi; ZHENG, Shiyuan; MALKOUFI, Milad; GEERLINGS, Harry. Port governance from a multi-actor perspective: A case study of the port of Rotterdam's governance model. **Transport Policy**, v. 79, p. 43-56, 2019. Disponível em: <https://pure.eur.nl/ws/portalfiles/portal/48170514/2019-Zhang-Zheng-Malkoufi-en-Geerlings-Transport-Policy.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2024.