
A IMPORTÂNCIA DO MODELO DE AUTORIDADE PORTUÁRIA COMO OPÇÃO NO PLANEJAMENTO LOGÍSTICO

The port authority model as an alternative for logistic planning

Getulio K. Akabane^a, Marilson Alves Gonçalves^b

^a Engenheiro Industrial Eletrônico, Dr., Prof. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, FEA-USP. São Paulo, SP - Brasil, e-mail: getulio@akabane.adm.br

^b Engenheiro Mecânico da Produção, Dr., Prof. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, FEA-USP. São Paulo, SP - Brasil, e-mail: marilson@usp.br

Resumo

O presente artigo pretende examinar alguns conceitos existentes e consagrados bem como a validade e a importância do planejamento portuário, pois a experiência internacional mostra que o mesmo nem sempre tem atendido as expectativas dos seus múltiplos usuários. Pretende-se, neste artigo, identificar alguns dos problemas portuários que envolvem o processo do planejamento e apoio na solução dos obstáculos que existiram no passado rumo à competição presente. Trata-se de um estudo exploratório visando analisar os diversos modelos de gestão adotados pelas autoridades portuárias conforme as categorias de porto de serviço, instrumento, locador e totalmente privatizado destacando os portos europeus identificando as vantagens e desvantagens dos respectivos modelos de autoridade portuária.

Palavras-chave: Planejamento logístico; Portos; Estratégia; Processos.

Abstract

The present study intends to examine some existing concepts as well as the validity and the importance of the port planning. This is justified because the international experience has showed that the expectations of its multiples customers are not fulfilled. It intends also to identify a part of the port challenges that involve planning process in order to provide solution of the past obstacles to get present competition. It bases on exploratory study aiming to analyze existing management models adopted by the port authorities in a category of service port, instrument, landlord and fully privatized focused in European ports identifying advantages and disadvantages points of the respective models.

Keywords: Logistic planning; Port; Strategy; Process.

INTRODUÇÃO

Ao longo da história, as regiões costeiras sempre se beneficiaram diretamente com o desenvolvimento de um porto marítimo. Devido à mudança da cadeia da indústria, com a inovação da tecnologia e a evolução da natureza geral do comércio, observou-se uma realocação geral desses conceitos. Iniciando com a movimentação dos bens e dos serviços, nota-se a transição do sistema de intermodalidade para a integração da cadeia de produção, que impactam sobremaneira o desenho organizacional de um porto marítimo. Fatores como, ações das autoridades governamentais aliadas às novas exigências dos operadores logísticos globais, novas formas de interação com a própria comunidade portuária, dos objetivos e o papel das autoridades portuárias conduziram para estas mudanças.

Diante deste cenário, as autoridades portuárias se encontram frente a uma nova realidade em que a acurácia nos processos de planejamento, a exatidão da provisão financeira e a adequação do nível de investimento são questões cruciais dentro da competitividade portuária. Adicionalmente, cabe à autoridade portuária avaliar o impacto sobre a comunidade local e a necessidade de coordenar e conduzir as questões junto às diversas instituições locais e nacionais. Entre estas variáveis, o processo do planejamento portuário vislumbra ser amplo e vital, pois se constitui num fator estratégico nesse ambiente em constante mudança.

O presente artigo pretende examinar conceitos existentes e consagrados bem como a validade e a importância do planejamento portuário, pois a experiência internacional mostra que o mesmo nem sempre tem atendido as expectativas dos seus múltiplos usuários. Com a revisão bibliográfica espera-se identificar alguns dos problemas portuários que envolvem o processo do planejamento e apoio na solução dos obstáculos que existiram no passado.

Os desafios do planejamento portuário

A literatura do planejamento portuário é razoavelmente limitada. Em consequência, o relacionamento entre o desenvolvimento portuário e os instrumentos do planejamento é hoje discutido extensamente em artigos e em manuais técnicos de

engenharia. Entretanto, poucas perguntas estão sendo feitas a respeito da praticidade desses instrumentos. Com estas observações em mente, a intenção básica é de estimular a discussão das questões de importância vital para o desenvolvimento bem sucedido dos portos e das suas comunidades.

Em termos de extensão, pelo tipo de atividades realizadas e a estrutura dos colaboradores, a indústria portuária teve sempre significativas repercussões econômicas e sociais nas regiões e nos complexos urbanos onde está estabelecida, contribuindo com o seu desenvolvimento e na criação de riquezas. Os portos, embora tenham se envolvido nos seus vários estágios de evolução, desde o ponto de carga e descarga dos bens e serviços a um complexo industrial com infraestrutura física a um *hub* (ponto de concentração) da cadeia de transporte, continuam a evoluir conforme o meio ambiente de operação. Hoje, organizado em plataforma logística, o porto age como uma interface entre o sistema de produção e os centros de consumo; atua como meio de eliminar a descontinuidade entre o modal marítimo e o transporte terrestre. Ao mesmo tempo, os portos estão se transformando em componente estratégico dos principais protagonistas do setor portuário que incluem, entre outros, a autoridade portuária, os operadores dos terminais e agente de carga, cujo foco está na criação de redes para desenvolver e realizar suas atividades. Parte inferior do formulário (SUYKENS; VAN DE VOORDE, 1998; MEERSMAN; MOGLIA; VAN DE VOORDE, 1999; HEAVER et al., 2000; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2001; VAN DE VOORDE; WINKELMANS, 2002).

Os condutores que apóiam o desenvolvimento de atividades associadas ao negócio com a integração com os mercados, ajudaram de forma significativa o fortalecimento da posição dos portos marítimos e os centros logísticos (UNCTAD, 1996).

Dentro desse novo contexto, a expansão portuária cria novas oportunidades na viabilização de dois objetivos principais: a do crescimento econômico e do desenvolvimento do emprego beneficiando as áreas ligadas à atividade portuária. Estes foram fatores, até então, de vital importância, mas que recentemente se observa o impacto diminuído substancialmente sobre os portos marítimos. De fato, não há no momento nenhuma

garantia de que os benefícios econômicos e dos empregos gerados por um porto estarão restritos exclusivamente à área portuária como no passado. À parte dos efeitos da intermodalidade, da tecnologia da informação, da automação dos processos, a substituição da mão-de-obra intensiva pelo capital intensivo na operação portuária contribui substancialmente na redução dos benefícios locais. Hoje, de fato, os conceitos da riqueza econômica e a empregabilidade gerados por um porto marítimo são percebidos de forma completamente diferente, ou seja, muito menos tangível do que no passado. Isto se deve ao amplo leque de atividades associados ao porto, que antes poderiam ser identificadas e compreendidas de forma transparente e que agora apenas um determinado setor específico da economia pode examinar os efeitos na íntegra. O mesmo fenômeno pode ser observado na avaliação dos impactos ambientais, onde se enfatiza somente os aspectos como a redução do espaço, o congestionamento da infra-estrutura terrestre e questões do aumento da poluição ambiental. Por outro lado, nas grandes cidades portuárias em centros econômicos evoluídos, onde se situa a maioria dos casos, nota-se o aumento da consciência ambiental de forma significativa. Esse fato não pode ser ignorado pelas administrações que governam o desenvolvimento das comunidades econômicas e de desenvolvimento social (HOYLE; PINDER, 1981; UNCTAD, 1996).

Pode-se assim inferir que os diversos fatores que impactam no porto devem ser acomodados durante o estágio de planejamento portuário, sobretudo na realização do seu planejamento mestre. O processo do planejamento emerge a partir dos peritos técnicos para serem avaliadas pelos órgãos governamentais municipais e regionais, além dos interesses que são representados pelas demais instituições como gestores da mão-de-obra, operadores portuários, donos de cargas e outros *stakeholders* em alto nível. Entretanto, cabe à governança portuária contemplar as necessidades das comunidades locais e juntamente avaliar as demandas crescentes de necessidades do mercado propriamente e dos operadores globais.

Nota-se que o mercado de embarcações marítimas teve uma importante transformação no final do século XX, que exigiram um forte ajuste do setor portuário. Isso realça a natureza estratégica do papel dos terminais portuários juntamente com

outros elos que compõem a cadeia logística. Cabe, desta forma, que esta estrutura deve se organizar eficientemente para atender os grandes operadores para alavancar e agregar as crescentes e complexas exigências e necessidades dos clientes (SLETMO, 1999; HEAVER et al., 2000; PETERS, 2001).

Por outro lado, as transformações que afetam a logística e os demais setores do porto em extensão internacional sugerem respostas adequadas conforme a direção dessas mudanças. O processo crescente de concentração produziu situações onde houve a necessidade dos operadores na internacionalização e especialização para o sucesso dentro de uma rede logística (para fazer frente a demandas consistentes do mercado) agregando valores às embarcações (HEAVER, 1995; SUYKENS; VAN DE VOORDE, 1998; NOTTEBOOM; WINKELMANS, 2001; WORLD BANK, 2001).

Portanto, nota-se uma nova filosofia emergindo a partir dessas novas abordagens no processo de desenvolvimento. De fato, o porto não é mais observado de forma isolada como um conjunto de infra-estrutura e espaços, mas é reconhecido como um conjunto complexo de funções que interage com a comunidade local e demais poções a ela associada. Ao mesmo tempo, ela integra a dinâmica do processo de otimização da estratégia portuária mais ampla, apoiada nas sólidas raízes regionais. Abertas às perspectivas nacionais e internacionais para o tráfego e às relações comerciais e, sobretudo, no equacionamento das questões organizacionais e financeiras.

As novas características do planejamento portuário

O processo de planejamento portuário desempenha um papel chave na determinação da posição de um porto na hierarquia marítima. Não se resume apenas na identificação das áreas portuárias que necessitam ser desenvolvidas juntamente com os processos, mas também por ser um instrumento que direciona a estratégia da expansão com a definição do próprio formato do porto no mercado global (FRANKEL, 1989; UNCTAD, 1993).

Segundo Moglia e Sanguineri (2003), existem três elementos principais que formam o contorno do atual planejamento portuário que são

as áreas específicas de conteúdo, dos seus métodos e a forma de profissionalização. Trata-se de uma nova visão da realidade do prolongamento do porto, pois a importância da existência de novos e poderosos operadores internacionais mostra a necessidade de ajuste da forma de relacionamento entre a cidade e o porto, que é um elemento essencial para permitir que se avalie o verdadeiro papel do porto dentro do território em que opera (PINDER, 1981; VAN MUIJEN, 2002). Este último elemento tem a função de agregar valor aos processos em uma área específica dentro de uma região (TAKEL, 1981; VAN DE VOORDE, 1998).

Como foi observado, uma das importantes mudanças identificadas é a expansão do porto além de seus limites históricos. O seu ambiente não se restringe conforme o ritmo convencional de operação e se estende além das fronteiras locais e das aproximações tradicionais. O campo de batalha se estende do território municipal ao regional, aos centros de logística na *hinterlândia*¹ e para onde quer que estejam as necessidades dos seus usuários, proporcionando assim impactos em cada processo de negócio e nas operações envolvidas, seja do ponto de vista legal ou do planejamento comercial ao celebrarem contratos com os operadores internacionais. Entretanto, essas constatações não são originais, pois são objetos de frequentes discussões em conferências e seminários de planejamento portuário envolvendo todas as regiões e mercados. Entretanto, o grande desafio está na identificação de propostas tangíveis que tratam principalmente das conseqüências das ondas de mudanças que se propagam além dos limites portuários visando à sua total integração.

Há duas razões principais para esta limitação, conforme Moglia e Sanguineri (2003): a primeira é a dificuldade prática em compreender e avaliar as mudanças que estão ocorrendo dentro da própria indústria; a segunda razão é a relutância de natureza humana frente às mudanças e na clareza em avaliar o grau em que afetará o seu conteúdo, os métodos e especialmente as pessoas que estão envolvidos no modelo tradicional de gestão dos portos e seus processos. Assim, o novo estilo de planejamento portuário não se limita exclusivamente às opiniões de especialistas em

infra-estruturas, aos economistas e gestores de transporte ou de advogados. Requer a inclusão das recomendações dos peritos ambientais, planejadores urbanos, consultores financeiros, especialistas em comunicação bem como profissionais de marketing e de logística. Claramente, a autoridade portuária com visão no passado não pode mais continuar respondendo às mudanças atuais em curso (FOKKEMA; NIJKAMP, 1994).

Requer um exame de um cenário totalmente novo, navegando em águas desconhecidas, tendo a necessidade de negociar com entidades e instituições em que ela poderá estar vulnerável face à sua posição que historicamente fora protegida da interferência externa e permitia exercer o seu poder independentemente.

A experiência do “planejamento centralizado” demonstrou que nos setores marítimos e territoriais, mais articulado, com interesses locais podem influenciar no processo de tomada de decisão. Devido à falta de um processo mais amplo de representação, essa influência pode fragmentar a escolha da ação programática, com a inevitável conseqüência de uma alocação ineficiente de recursos públicos. Portanto, mesmo que as evoluções sociais, culturais e institucionais ocorram durante o período, não há espaço para que o poder da tomada de decisão seja removido da comunidade local. Isto é especialmente verdadeiro para assuntos sensíveis oriundos das questões que envolvem diretamente o desenvolvimento do porto marítimo (NIJKAMP; VLEUGEL, 1993; WINKELMANS, 2002).

Nessa situação, parece mais natural que o desenvolvimento portuário marítimo seja planejado em nível local a ser coordenado por outros níveis regionais e centrais do governo.

Torna-se mais apropriado os que os planejadores portuários tenham uma ampla compreensão do ambiente onde o porto opera e que a entidade proponente e executora do processo não vise simplesmente ao crescimento portuário, mas também às questões do potencial de expansão portuária incluindo as áreas urbanas e territoriais relevantes. Assim, podem-se identificar a existência de numerosas e complexas fases no processo de

¹ Corresponde aos elos localizados no montante da cadeia logística.

planejamento portuário. Nelas podem-se envolver direta ou indiretamente os órgãos públicos como a autoridade portuária, o governo local e central bem como instituições privadas, além dos operadores portuários e industriais bem como os negócios gerados pelo porto e, finalmente, a comunidade local. Cada entidade pode assim perseguir os objetivos que concorrem com os demais. Caso os participantes tenham os mesmos objetivos econômicos de crescimento do emprego e sua natureza, os métodos e o horizonte de tempo para atingi-los podem divergir significativamente e, conseqüentemente, vir a criar conflitos. Em casos de propostas a respeito da expansão do espaço portuário e o uso alternativo dos recursos territoriais ocupados, a melhoria e o desenvolvimento de sistemas do transporte por terra, em que a sua expansão pode ser pressionada por vários órgãos públicos e pela comunidade local, resultem em conflito de objetivos (MUSSO, 1998).

Modelos portuários

De acordo com o banco mundial, quatro categorias principais de portos emergiram ao longo da década de 90. Estes podem ser classificados em quatro modelos principais: o porto de serviço público (*service port*), o porto de instrumento (*tool port*), o porto de locador (*landlord port*) e o porto totalmente privatizado ou porto de serviço privado (*fully privatized port*).

Esses modelos se distinguem com relação as seguintes características:

- provisão pública, privada ou mista de serviço;
- orientação e gestão local, regional ou global;
- propriedade ou posse da infra-estrutura (inclusive área de porto);
- propriedade de superestrutura e equipamentos;
- alocação e gestão da mão-de-obra.

Os modelos de gestão portuária conhecidos como *service e tool ports* têm o foco principal na realização dos interesses públicos, enquanto que o

landlord port tem uma característica mista e procura atingir o equilíbrio entre os interesses público e o privado. Os portos totalmente privatizados focam-se nos interesses de seus acionistas.

No modelo de *service port* o porto possui, mantém e faz funcionar cada bem disponível (fixo e móvel), e a carga é movimentada por meio de atividades executadas pelos trabalhadores empregados diretamente pela autoridade de porto.

No modelo de *tool port*, a autoridade portuária possui, desenvolve e mantém a infra-estrutura de porto bem como a superestrutura, inclusive a movimentação da carga feita por equipamentos como guindastes de cais, caminhões e empilhadeiras. O pessoal da autoridade portuária normalmente faz funcionar todo o equipamento pertencente à autoridade de porto.

No modelo de *landlord port*, a infra-estrutura é arrendada a companhias operacionais privadas ou a indústrias como refinarias, terminais de tanque e fábricas químicas. O arrendamento a ser pago à autoridade de porto é normalmente uma soma fixa por metro quadrado por ano, indexada em alguma medida da inflação.

Lembrando que o potencial e a vocação de cada porto devem ser considerados dentro da estrutura da política nacional do transporte adotada por cada país e que os investimentos relativos dependerão de uma amplitude maior da entidade pública, isso implica que os governos centrais querem monitorar sempre o papel das partes envolvidas no processo de planejamento. Conseqüentemente, as propostas locais de forma individualizada devem ser coordenadas em nível nacional e servem de referências para a formulação do plano nacional de transporte. Tais referências podem indicar estratégias e prioridades do desenvolvimento marítimo e portuário, bem como as fontes de financiamento e, ao mesmo tempo, reconhecer as responsabilidades crescentes das autoridades portuárias e a sua independência financeira (GOSS, 1995).

Nesse modelo descentralizado de planejamento portuário, uma entidade pública com competências específicas relacionadas ao porto parece ser o fator motivador e mediador mais apropriado. Deve-se também lembrar que a

fragmentação das atividades comerciais entre operadores privados decorre da privatização das operações comerciais e implica na necessidade de uma autoridade portuária “forte” para controlar os programas de desenvolvimento portuário de longo prazo e monitorar os seus resultados (HENSHER, 1994; UNCTAD, 1998). Dentro dessa tendência de descentralização das competências do desenvolvimento portuário, uma entidade específica necessita ser ajustada para a geração de propostas. Tal entidade, com poderes próprios e autonomia na tomada de decisão, deve coordenar os esforços junto às autoridades do governo local e nacional. A recente evolução na organização dos corpos de gestores portuários parece confirmar esta tendência, mediante a transformação de uma função puramente de gestor do espaço para a estrutura do processo de tomada de decisão bem como a independência financeira da entidade atribuída no guia do desenvolvimento portuário. O conceito de descentralização coordenada deve incorporar a “flexibilidade interna” para interagir com as entidades externas, que têm às vezes interesses opostos para definir e executar uma estratégia de desenvolvimento, que de outra forma não possa ser conseguida.

Tendo isso em mente, a necessidade de mudança e de expansão do profissionalismo da gestão portuária talvez não seja suficiente. O fato é particularmente verdadeiro se esse profissionalismo não for alicerçado por uma forte base de ética e responsabilidade. Está relacionado diretamente ao comportamento e a escolha dos objetivos com base nos conceitos e práticas que foram consolidados pelo tempo, mas que não são suficientes apenas nas necessidades existentes no porto. Novos desafios para as autoridades portuárias estão em aliar os princípios com a responsabilidade de modo que possam ser consideradas como instituições de credibilidade e confiança aos olhos das comunidades locais e para o alto escalão do governo. A mesma questão advém do amplo debate nos tópicos portuários e de infra-estrutura que em geral determinam a habilidade da autoridade portuária em se envolver com a comunidade local no processo de tomada de decisão e a confirmação do papel central da autoridade portuária no planejamento portuário descentralizado. Naturalmente, as forças externas influenciarão também na eficácia da implementação do planejamento portuário. Esta

influência não ocorre de forma constante, mas dependerá das variáveis econômicas, políticas e culturais, que de tempo em tempo mudarão conforme o equilíbrio do poder. Essa questão é uma variável inevitável da necessidade de definir um novo sistema de planejamento conforme cada sistema regulatório.

Cada estrutura de planejamento deve atender aos seus respectivos objetivos devido aos receios da introdução da rigidez adicional no processo. De fato, o oposto pode ser verdadeiro, porque poderia perfeitamente ser adotado como um instrumento de simplificação e de racionalização dos procedimentos existentes. Frequentemente, o sistema de planejamento portuário procura preparar a documentação com a sobreposição do conteúdo, em que nenhuma finalidade e idéia são identificadas claramente para a sua avaliação. Este aspecto pode ser um fator limitante de acesso às fontes de financiamento. O que está suficientemente esclarecido é que a necessidade de reorganização dos processos de planejamento seja inevitável pela pressão crescente que está sendo exercida nos portos e o seu ambiente de operação. Existe o reconhecimento de que geralmente a produtividade não é o único elemento que determina a competitividade de um porto. Outros elementos, como a interação com a comunidade portuária e a adequação da infra-estrutura com o sistema externo, são fatores fundamentais na formulação de um processo de planejamento. Está claro que a eficiência das instituições que governam e desenvolvem o território portuário ocupa uma nova hierarquia de importância e de responsabilidade muito maior do que aquela do passado. Essa evolução representa desafios de gestão mais complicados, ao mesmo tempo em que apresenta uma nova flexibilidade. Com base na experiência, esse desenvolvimento conduzirá para um processo de planejamento descentralizado e mais coordenado, e será mais difícil o seu controle, mas pode melhorar a habilidade de se adaptar às necessidades específicas de cada porto marítimo.

As dificuldades que advêm dessa mudança não devem ser uma limitação de alguns parceiros que não contemplam o planejamento mestre portuário com a visão global e de longo prazo. Retornando às pressões que os operadores globais podem exercer nas autoridades portuárias,

sua influência nas decisões portuárias estratégicas do planejamento e nas respostas disponíveis aos gestores portuários, podem-se destacar em dois modelos principais (SUYKENS; VAN DE VOORDE, 1998; JUHEL, 2001).

Modelos de autoridade de portuária na Europa

O primeiro é o modelo norte-europeu em que a autoridade portuária se converte numa pessoa juridicamente independente organizado de forma legal. Assegura um grau elevado de flexibilidade operacional que possibilita também uma maior responsabilidade financeira. Assim, a nova entidade pode participar em atividades de manuseio da carga, da logística e nas atividades de distribuição e de transporte da carga via participação acionária nas diversas companhias. Por meio deste modelo organizacional, a entidade pública que administra o porto pode participar nas operações comerciais, mas também ser uma organização que protege os interesses públicos.

Neste caso, a compra de 35% da composição acionária do operador logístico ECT por Rotterdamse Container Participatie Maatschappij (a companhia financeira do porto de Rotterdam na Holanda) é um exemplo típico. Até então, o movimento era motivado pelo fato de que a entidade pública faz grandes investimentos em infra-estrutura do terminal marítimo em que exerce um importante papel na economia da região e o futuro do porto gravita em torno do setor de tráfego do *container* (GEMEENTELIJK HAVENBEDRIJF ROTTERDAM, 1998; GENOA PORT AUTHORITY, 1999; HEAVER et al., 2000; WORLD BANK, 2001).

No segundo modelo, adotado na Itália, o mesmo conjunto de regulamentos impede que as autoridades portuárias adquiram direitos acionários, diretamente ou indiretamente das companhias que operam nas atividades de manipulação dentro do porto. Aqui, o sistema de concessão não remove automaticamente os poderes de negociação do corpo público.

Além do que, as “regras do jogo” diferem de país a país, as autoridades portuárias com poderes limitadas estão em uma posição de desvantagem competitiva comparada aos operadores que estão

mais livres para agir e implementar diretamente suas estratégias. Na realidade, as restrições apresentadas parecem representar um tipo de reação natural à ineficiência histórica das autoridades portuárias arcaicas quando se posicionavam como os únicos “operadores e gestores” do porto. Com respeito a este, deve-se também salientar que, no campo teórico, o objetivo é de completa privatização das atividades portuárias.

A participação do órgão público em companhias privadas parece representar um papel particularmente importante se a finalidade dessa ação for no sentido de antecipar e estimular os investimentos privados futuros, com o objetivo em médio prazo de substituir o todo ou uma parte do financiamento público em investimento privado (NIJKAMP; RIENSTRA, 1995; JUHEL, 2001). Um caso particularmente recente que envolve esse tipo de investimento é a aquisição de áreas não portuárias para funções logísticas bem como a participação nas companhias que controlam serviços ferroviários dedicados.

Dentro deste contexto, está se tornando cada vez mais importante para o órgão público que controla o porto ter auto-suficiência financeira (GOSS, 1995). Esse aspecto pode também ser acompanhado do fortalecimento do relacionamento entre o volume de tráfego e a receita gerada que destinam diretamente aos cofres da autoridade portuária. Ambos podem ser utilizados para conduzir seu negócio e financiar, ao menos em parte, os seus investimentos. A perda imediata da relação entre o volume das cargas em movimentação e dos recursos financeiros disponíveis cria, obviamente, um elemento de incerteza. O fato afeta a gestão e a atividade do planejamento das autoridades portuárias, pois os recursos financeiros dependem enormemente da tomada de decisões em nível central. Tais decisões são baseadas, freqüentemente, no horizonte de curto prazo ou uma conseqüência das circunstâncias relacionadas nem sempre às necessidades do setor marítimo-portuário (GENOA PORT AUTHORITY, 1999).

No entanto, deve-se notar que a participação pública em atividades da companhia enfatiza o princípio da sua neutralidade no sentido de assegurar a questão da livre concorrência e na dificuldade da sua manutenção. Mais especificamente, permanece ainda nebulosa a compatibilização da gestão pública de algumas atividades de produção.

Além disso, uma revisão da diretiva da UE (União Européia) no acesso ao mercado dos serviços portuários levanta questões adicionais a respeito do papel da autoridade portuária no processo de planejamento e de suas relações com os operadores comerciais do porto. Estas perguntas ocorrem particularmente quando o formulador do plano participa direta ou indiretamente nas atividades comerciais em concorrência com as outras companhias ligadas ao porto. Neste caso, de acordo com a diretiva da UE, a livre concorrência deve ser assegurada no processo de seleção de um novo provedor de serviços portuários, representando a imparcialidade na identificação do terceirizado independente que norteia o processo de seleção (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2002). Entretanto, está aquém do questionamento se este mecanismo é realmente suficiente para atingir o objetivo de eliminar o conflito de interesse. Na realidade, uma vez que a decisão é tomada e o novo provedor de serviços portuários está selecionado, é ainda completamente incerto o termo de garantias que podem ser oferecidas por uma autoridade portuária que controle não somente as atividades comerciais ligadas ao porto.

A questão colocada é se não seria melhor remover as funções do planejamento estratégico e de programação da autoridade portuária, que opõem a uma participação ativa no mercado, e que, a seguir, seria sujeita às diretrizes e aos regulamentos impostos pela mesma autoridade portuária. Se as incertezas acima mencionadas forem confirmadas, em seguida deve-se reconhecer que o modelo que exclui as autoridades portuárias das atividades comerciais realizadas é a única alternativa que pode ser aplicada. Entretanto, nesse momento, pode também haver uma terceira possibilidade, como uma alternativa aos modelos norte-europeu e italiano. Esta alternativa procura fornecer à autoridade portuária um instrumento que permita uma ação no mercado do porto e das operações de transporte.

Tal intervenção não seria sob a ótica de um operador comercial, que contribuísse à operação da companhia, mas ocorreria somente onde se requer a proteção do interesse público. Esta possibilidade poderia ser conseguida se a autoridade portuária tivesse um assento no conselho dos diretores das principais empresas

que realizam atividades comerciais no porto, onde essa condição da alocação do assento seja prevista em lei.

Dessa forma, a autoridade portuária pode ser seguida de todas as decisões ou planos que poderiam ser interpretadas em oposição ao melhor interesse do desenvolvimento portuário e da sua economia. A ausência de um sistema participativo avançado reduz a influência da autoridade portuária e da vantagem dos operadores globais, das companhias armadoras e dos grupos da logística. Isso seria feito no sentido de fornecer todas as oportunidades para as entidades estrangeiras que, em termos da estrutura e dos objetivos, poderiam estar completamente insensíveis às necessidades da economia local e às repercussões sociais de sua atividade. Essa indiferença seria o resultado da sua falha para compreender a estrutura, condições e a alta percepção da nova composição humana e territorial em que passam a operar.

CONCLUSÃO

Baseado nos problemas que são comuns à maioria dos portos e do reconhecimento das reais dificuldades de desenvolvimento devido às diferenças internacionais, parece óbvio que as estratégias uniformes devem ser planejadas e executadas em um nível mais avançado como, por exemplo, o europeu. Essas estratégias envolvem a organização e o desenvolvimento das atividades portuárias na sua totalidade e, conseqüentemente, também nas diretrizes que regulam o processo de planejamento portuário. Tal processo é um dos elementos decisivos requeridos para sustentar o desenvolvimento das comunidades portuárias no mercado global.

REFERÊNCIAS

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - CEC. **Amended proposal for a directive of the european parliament and of the council on market access to port services**. Brussels: Commission of the European Communities, 2002.

- FRANKEL, E. G. Strategic planning applied to shipping and ports. **Maritime Policy and Management**, v. 16, n. 2, p. 123-132, 1989.
- FOKKEMA, T.; NIJKAMP, P. The changing role of governments: the end of planning history? **International Journal of Transport Economics**, v. 21, p. 127-145, 1994.
- GENOA PORT AUTHORITY - Research Department. **The new models of port governance**. Quaderni: Portuali, 1999.
- GOSS, R. O. Port structures in Europe and existing funding mechanisms. **Financing European seaport development conference papers**. London: The Langham Hilton, 1995.
- GEMEENTELIJK, H. Rotterdam Port: the new models of port governance. **International Journal of Transport Economics**, v. 3, n. 2, p. 23-32, 1998.
- HENSHER, D. A. Transport planning, markets and government: challenges for the future. **International Journal of Transport Economics**, v. 21, p. 247-256, 1994.
- HEAVER, T. D. The implications of increased competition among ports for port policy and management. **Maritime Policy & Management**, v. 22, p. 125-133, 1995.
- HEAVER, T. D. et al. Do mergers and alliances influence European shipping and port competition? **Maritime Policy & Management**, v. 27, n. 4, p. 363-373, 2000.
- HOYLE, B. S.; PINDER, D. A. Seaports, cities and transport systems. In: HOYLE, B. S.; PINDER, D. A. (Ed.). **City port industrialization and regional development**. New York: Pergamon Press, 1981. p. 1-21.
- JUHEL, M. Globalization, privatizations and restructuring of ports. **International Journal of Maritime Economics**, v. 3, n. 2, p. 139-174, 2001.
- MOGLIA, F.; SANGUINERI, M. Port planning: the need for a new approach? **Maritime Economics & Logistics**, v. 5, n. 4, p. 413-425, 2003.
- MEERSMAN, H.; MOGLIA, F.; VAN DE VOORDE, E. Mergers and alliances in liner shipping: what do European port authorities have to fear? In: HALIFAX CONFERENCE, 9., 1999, Antwerp. **Anais...** Antwerp: Faculty of Applied Economics, 1999. p. 204-220.
- MUSSO, E. The port planning economy. In: INTERNATIONAL DESIGN SEMINAR 'NAPLES, ARCHITECTURE AND CITY', 9., 1998. Antwerp. **Anais...** Antwerp: Faculty of Applied Economics, 1998. p. 12-15.
- NIJKAMP, P.; VLEUGEL, J. Success factors for high speed rail networks in Europe. **International Journal of Transport Economics**, n. 20, p. 255-270, 1993.
- NIJKAMP, P.; RIENSTRA, S. A. Private sector involvement in financing and operating transport infrastructure. **The Annals of Regional Science**, v. 29, n. 2, p. 221-235, 1995.
- NOTTEBOOM, T.; WINKELMANS, W. Reassessing public sector involvement in European seaports. **International Journal of Maritime Economics**, v. 2, n. 3, p. 242-259, 2001.
- PETERS, H. J. F. Development in global seatriade and container shipping markets: their effects on the port industry and private sector involvement. **International Journal of Maritime Economics**, v. 3, n. 1, p. 3-26, 2001.
- PINDER, D. A. Community attitude as a limiting factor in port growth: the case of Rotterdam. In: HOYLE, B. S.; PINDER, D. A. (Ed.). **Cityport industrialization and regional development**. New York: Pergamon Press, 1981. p. 181-199.
- SLETMO, K. G. Port life cycles: policy and strategy in the global economy. **International Journal of Maritime Economics**, v. 1, n. 1, p. 11-38, 1999.
- SUYKENS, F.; VAN DE VOORDE, E. A quarter of a century of port management in Europe: objectives and tools. **Maritime Policy & Management**, v. 25, n. 3, p. 251-261, 1998.

TAKEL, R. E. The spatial demands of ports and related industry and their relationships with the community. In: HOYLE, B. S.; PINDER, D. A. (Ed.). **Cityport Industrialisation and Regional Development**. New York: Pergamon, 1981. p. 47-68.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT - UNCTAD. **Strategic planning for port authorities**. Geneva: United Nations, 1993.

_____. **Sustainable development strategies for cities and ports**. Geneva: United Nations, 1996.

_____. **Guidelines for port authorities and governments on the privatization of port facilities**. Geneva: United Nations, 1998.

VAN MUIJEN, M. Environmental limits of port developments: sustainable development of Rotterdam Port. **Maritime Economics & Logistics**, v. 3, n. 1, p. 29-48, 2002.

VAN DE VOORDE, E. Sea ports, land use and competitiveness: how important are economic and spatial structures? In: BANISTER, D. (Ed.). **Transport and urban development**. London: Spon, 1998. p. 218-240.

VAN DE VOORDE, E.; WINKELMANS W. A general introduction to port competition and management. In: HUYBRECHTS, M. (Ed.). **Port competitiveness: an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports**. Antwerp: De Boeck, 2002. p. 1-16.

WINKELMANS, W. **Port competitiveness, an economic and legal analysis of the factors determining the competitiveness of seaports**. Antwerp: De Boeck, 2001.

_____. Strategic seaport planning. **Ports and Harbours**, v. 47, n. 3, p. 17-21, 2002.

WORLD BANK. **World Bank Port Reform Tool Kit**, v. 15, n. 3, p. 11-38. 2001. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/trans;port/ports/toolkit/mod3>>. Acesso em: 18 nov. 2006.

Recebido: 29/07/2007

Received: 07/29/2007

Aprovado: 08/08/2007

Approved: 08/08/2007