

Oportunidades de melhoria no financiamento de instalações portuárias públicas de pequeno porte

Leonel Santos dfleonelbr@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento e mestre em Administração pela UnB

1. Introdução

A Região Norte do país, com destaque para o estado do Amazonas, possui muitos municípios localizados às margens dos rios, os quais dependem, exclusivamente, do transporte hidroviário. Essas cidades conviviam com embarcações que atracavam às margens do rio, e seus usuários subiam e desciam os barrancos, que na estiagem, podiam atingir até 20 metros de altura. O embarque e desembarque eram realizados por meio de “pinguelas”, pontes improvisadas de ripas de madeira, sujeitas a acidente. Diante disso, desde o ano de 2005, o Ministério dos Transportes iniciou uma política de implantação de instalações portuárias públicas de pequeno porte, as IP4s, que operam exclusivamente com embarcações de navegação interior, e estão fora da poligonal do porto organizado.

Essas embarcações estão de forma majoritária (60% do total), no estado do Amazonas. Com a atual governança orçamentária voltada para a lógica do orçamento, observa-se um comprometimento nas políticas públicas de infraestrutura. No caso da manutenção e operação das IP4s, tal comprometimento é agravado pela natural disputa de recursos públicos entre os demais modais de transporte, com predomínio do modal rodoviário. Diante disso, não seria possível, em médio prazo, alcançar níveis de financiamento adequado à operação e à manutenção das IP4s com recursos públicos, exclusivamente federais.

Assim, além de contribuir com alternativas de financiamento para a política pública, analisar o cenário macro orçamentário da infraestrutura portuária pública e refletir características, vantagens e desvantagens de um determinado repertório, o objetivo deste trabalho é também propor alternativas de mitigação da dificuldade

no financiamento da manutenção e da operação das IP4s no estado do Amazonas, apontando seus impactos e desafios de implementação.

Foram analisadas alternativas de financiamento na manutenção e operação das IP4s, bem como outros ativos de infraestrutura, parcerias público-privadas, financiamento orçamentário, priorização, entre outros. Por fim, algumas alternativas de financiamento são analisadas, com destaque para a ferramenta denominada matriz SWOT

2. Diagnóstico do problema

O Amazonas abriga uma população heterogênea e dinâmica, com mais de 60 povos indígenas, comunidades quilombolas e população camponesa de diferentes origens. Essa população vive em situações fundiárias que dependem exclusivamente da malha hidrográfica, caracterizada pelos extensos rios navegáveis da Bacia Amazônica, que segundo Théry (1999), são apropriados aos deslocamentos, mesmo porque, o estado possui uma baixa presença de rodovias. (CNT, 2019).

Apesar de o porto ser o principal vetor de desenvolvimento municipal, a infraestrutura portuária das cidades amazônicas é geralmente caracterizada por embarcações que encostam às margens do rio onde os cidadãos

sobem e descem os barrancos através de “pinguelas”.

Figura 1. As Pinguelas no estado do Amazonas.



Fonte: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br>. Acesso em: 07 abr. 2020.

O Ministério dos Transportes constituiu Grupo de Trabalho no ano de 2004 com o objetivo de planejar, coordenar e acompanhar a implantação dos portos e terminais fluviais da Região Norte, o que resultou na *Operação Cobra D'Água*, que concluiu, em 2005, os estudos preliminares para levantamento das necessidades de obras portuárias.

Atualmente, os responsáveis pela construção, manutenção e operação das IP4s são o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Em conjunto a isso, estão as Administrações Hidroviárias, conforme está na Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013, sendo que os recursos utilizados para estes fins vêm do Orçamento Fiscal da União. No âmbito organizacional, também existem os seguintes *stakeholders*: a Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários (SNPTA/MPOR), ligada ao Ministério dos Portos e Aeroportos, e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ).

As IP4s são instalações providas de superestrutura (obra realizada sobre a linha de cais e pavimentação) e infraestrutura (obra executada abaixo desta linha) (LIGTERINGEN, 2007). Além disso, segundo a Portaria Interministerial nº 24, de 11 de fevereiro de 2015, para ser IP4 deve-se considerar os seguintes requisitos: a) a localidade deve fazer parte do Sistema Nacional de Viação (SNV), Lei nº 12.379, de 6 de janeiro de 2011; b) operação exclusiva com embarcação interior; c) estar fora da área delimitada por ato do Poder Executivo que compreende as instalações portuárias e a infraestrutura de proteção e de acesso ao porto que esteja sob jurisdição de uma autoridade portuária (denominada Poligonal do Porto Organizado).

Figura 2. Exemplo de Instalação Portuária Pública de Pequeno Porte.



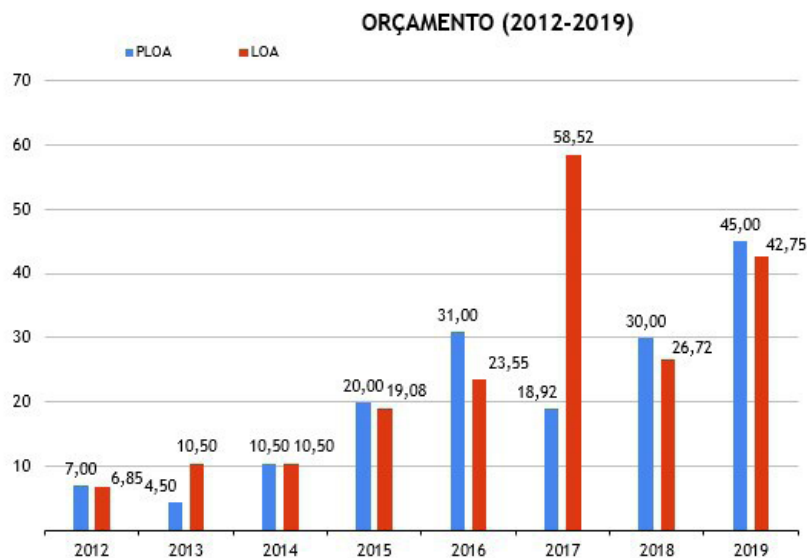
Fonte: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br>. Acesso em: 07 abr. 2020.

A Portaria Interministerial nº5, de 22 de dezembro de 2017, definiu as localidades que receberão investimentos para construção de IP4s, para 68 instalações portuárias públicas de pequeno porte, das quais 48 estão em operação e 20 estão fora de operação. Cumpre destacar que, tanto a manutenção, quanto a operação das IP4s, é um elemento novo, em torno de 10 anos, e ainda não existe uma Política Pública clara e concisa, que vise a sua exploração, tampouco uma correlação entre este elemento e as diversas políticas públicas de desenvolvimento e integração nacional. (BARNEZ; ABREU JÚNIOR, 2017).

A governança orçamentária apresenta um recalcitrante cenário de crise econômica, desequilíbrio fiscal e diminuição do investimento público, o que provoca enorme dificuldade de financiamento da manutenção e operação das IP4s. As IP4s ainda disputam recursos orçamentários com outros elementos/modais, com

destaque para o sistema rodoviário. (GOULARTI FILHO, 2007). Por exemplo, no período de 2012 a 2019, a manutenção e operação das IP4s de todo o país tiveram uma substancial variabilidade do valor orçado (Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA / Lei Orçamentária Anual – LOA), conforme aponta o gráfico, elaborado com base nas informações obtidas no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP):

Gráfico 1. Orçamento da Manutenção e Operação das Instalações



Fonte: CERQUEIRA, LEONEL (2019) .

Estes valores foram insuficientes, obrigando a edição de um crédito extraordinário de 10,5 milhões de reais em 2012. (BRASIL, 2012). E a solicitação, por parte do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil (MTPA), facilita a abertura de crédito extraordinário no ano de 2016 e 2017, mesmo com a manutenção e operação das IP4s fazendo parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual continha mecanismos de preservação e priorização orçamentária. (MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL, 2017).

A manutenção destes equipamentos apresenta custo anual médio de 1 milhão de reais. (BARNEZ; ABREU JÚNIOR, 2017). Entretanto, esta é uma dotação média, pois a ocorrência de problemas inerentes da Região Amazônica tende a demandar manutenções corretivas que exigem ainda mais orçamento, sendo que há 48 instalações que precisam de manutenção e operação. O orçamento nacional precisaria de uma dotação média de 48 milhões de reais, desconsiderando valores necessários para cobrir manutenções corretivas oriundas de problemas da Região Amazônica. Constatando a deficiência de recursos, somente os contratos de manutenção e operação de portos da região da Administração Hidroviária da Amazônia Ocidental possuem um valor acima de 200 milhões de reais. (BRASIL, 2020).

Desta forma, a falta de recursos orçamentários provoca o surgimento do iminente colapso dessas Unidades Portuárias, pois existe a necessidade de recuperação do sistema de amarração e fundeio, de ancoragem e das

estruturas navais dos flutuantes, com a correção de erosões e recomposição de talude, além do saneamento de fissuras, obras para recompor a estrutura de contenção e consolidação de solo de retroporto, dentre outras, de modo a restabelecer a operacionalidade normal dessas Unidades Portuárias.

Portanto, analisam-se alternativas para mitigar a dificuldade no financiamento das IP4s no estado do Amazonas, sendo que grande parte destas ideias passam pela interação entre o setor Público e Privado. A complexidade das soluções dificulta a realização da análise aprofundada dos custos, pois isto passa pelo delineamento de diretrizes metodológicas propositivas para caracterizar cada unidade portuária e a estimativa de valoração do benefício econômico vinculado a ela, mesmo mantida e operada por meio do financiamento do Orçamento Fiscal da União, o que revela o problema da falta de planejamento do setor.

Portanto, este estudo já identifica a falta de um planejamento estatal central que realize estudos para identificar os potenciais das unidades portuárias públicas de pequeno porte, como também decide e pré define onde o investimento deve ser feito, indicando às entidades privadas dispostas a investirem seu capital na manutenção e operação destas infraestruturas.

3. Possíveis soluções para o problema: Análise de custos, vantagens e desvantagens de cada solução aventada

Diante do cenário de crise econômica, desequilíbrio fiscal e diminuição do investimento público, admite-se a racionalidade limitada das decisões de autorização e execução da despesa pública como meio de financiamento das IP4s, forçando a busca de soluções alternativas. Assim, é possível mapear as vantagens e desvantagens de cada solução aventada por meio da ferramenta denominada matriz SWOT.

Essa matriz é uma ferramenta de análise de ambiente utilizada no planejamento estratégico, sendo que SWOT são as iniciais de quatro palavras em inglês: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças). A análise se dá em dois níveis: ambiente externo (Oportunidades e Ameaças) e ambiente interno (Forças e Fraquezas). *Oportunidades*: são características do ambiente externo, não controláveis, com potencial para ajudar a crescer e atingir ou exceder as metas planejadas. *Ameaças*: são características do ambiente interno, não controláveis, que podem impedir de atingir as metas planejadas e comprometer o crescimento. *Forças*: são as características positivas internas que auxiliam no atingimento das metas, referentes às habilidades, capacidades e competências. *Fraquezas*: são as características negativas internas que podem inibir ou restringir o desempenho. Referem-se à ausência de capacidades e/ou habilidades críticas que devem ser superadas ou contornadas para que se possa alcançar o nível de desempenho desejado. (BERNROIDER, 2002).

Este mapeamento foi resultado de pesquisa documental de caráter bibliográfico, pesquisa de campo realizada por meio da coleta de dados, utilizando-se de entrevistas caracterizadas por conversas informais e não

estruturadas. Foram também realizadas consultas aos profissionais da Secretaria do Orçamento Federal, da Secretaria Nacional de Portos e Transportes Aquaviários, da Agência Nacional de Transportes Aquaviários e do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

O conjunto de soluções apontadas como proposta de alternativas de financiamento constitui-se de: a) inclusão de manutenção e operação de instalações portuárias públicas de pequeno porte nos processos de concessão de ativos/projetos de infraestrutura; b) parcerias Público-Privadas; c) delegação de instalações portuárias públicas de pequeno porte para o estado do Amazonas; d) utilização orçamentária de instalações portuárias públicas de pequeno porte localizadas em mesorregiões pertencentes à faixa de fronteira.

4. Solução sugerida: Inclusão de manutenção e operação de instalações portuárias públicas de pequeno porte nos processos de concessão de ativos/projetos de infraestrutura.

Conforme já referido, o governo encontra obstáculo no limitado orçamento disponível para gastos discricionários, como os investimentos em infraestrutura, visto que uma parcela considerável do Orçamento da União já está comprometida com gastos correntes. Os gastos correntes são despesas de custeio de manutenção das atividades dos órgãos da administração pública e outra parcela com transferências obrigatórias. As transferências obrigatórias são aquelas que decorrem de mandamento constitucional; são regulamentadas por lei e realizadas de forma automática, ocorrendo entre Entes Federativos, ou cuja obrigatoriedade decorre de lei específica e regulamentação própria, ocorrendo entre Entes Federativos e para entidades privadas sem fins lucrativos.

Desde 2014, a crise fiscal se agravou, por esse motivo, o financiamento público dos projetos de infraestrutura enfrenta crescente contingenciamento, o qual consiste no retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária em função da insuficiência de receitas. (CASTRO, 2017). Assim, o capital privado para financiar esses investimentos se tornou uma possibilidade de solução. Entre as vantagens atribuídas aos investimentos privados em infraestrutura incluem-se: maior eficiência com relação aos gastos nesse tipo de projeto; melhor administração desses empreendimentos; além de menor pressão sobre o orçamento estatal. (FERREIRA e FRANÇA, 2007; FRISCHTAK, 2008).

Todavia, destaca-se que a avaliação da viabilidade de um determinado projeto para o capital privado deve ser feita de modo individualizado para cada empreendimento ou em conjunto, sendo que usualmente se utiliza o método do fluxo de caixa descontado, no qual a taxa de desconto é um dos parâmetros que compõem o modelo. A taxa de desconto reflete o custo de oportunidade do capital e os riscos do projeto, e para sua estimação comumente utiliza-se a Metodologia do Custo Médio Ponderado de Capital, o WACC (sigla em inglês que significa Weighted Average Capital Cost).

O WACC procura refletir o custo médio das diferentes alternativas de financiamento disponíveis para o investimento. (MITRA, 2011). A equação do WACC, depois de impostos, considerando o custo efetivo da dívida descontado do benefício tributário, é esta:

Figura 3. A equação do WACC.

$$WACC = Ke \times \left(\frac{E}{D+E} \right) + Kd \times \left(\frac{D}{D+E} \right)$$

Onde,

WACC = Weighted Average Cost of Capital

Ke = Custo de capital aos acionistas

Kd = Custo da dívida

E = Total de patrimônio líquido (equity)

D = Total de dívida (debt)

Fonte: CERQUEIRA, LEONEL (2019).

O WACC é baseado em parâmetros que não podem ser diretamente observados, mas inferidos a partir de medidas indiretas com significativos graus de incerteza. Além disso, a maior parte dos parâmetros de cálculo baseia-se em índices e preços que apresentam flutuação ao longo do tempo. Desta forma, para um determinado nível de significância escolhido, o WACC calculado está em um intervalo simétrico no qual provavelmente se encontra o WACC real. (MITRA, 2011). Atualmente, o Ministério da Fazenda determinou que o Custo Médio de Ponderado de Capital (WACC) para os Estudos de Viabilidade de Terminais Portuários qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento do Governo Federal, é de 8,75% para o percentil 50; 9,38% para o percentil 69,15; e 10,02% para o percentil 84,13. (BRASIL, 2018).

Propõe-se então, um financiamento a adoção da concessão do tipo “*carne com osso*”. Nesta solução, o Governo realizaria a concessão de ativos de infraestrutura, como por exemplo, os arrendamentos portuários inseridos nas poligonais e terminais portuários de uso privado, e o vencedor da licitação também receberia a responsabilidade de investir e gerir as instalações portuárias públicas de pequeno porte historicamente deficitárias, formando blocos de ativos de infraestrutura. No caso, o concessionário teria a missão de manter esses blocos ou, até mesmo, torná-los viáveis economicamente, como foi realizado no Modelo da Quinta Rodada de concessões de aeroportos (2018/2019), e na privatização do setor de telecomunicações.

Cumprir destacar que a ideia de blocos já é aplicada no processo de contratação de operação de IP4s pelo DNIT, em que o contrato com as empresas operadoras e mantenedoras vencedoras da licitação seja realizado em lotes, em uma espécie de blocos regionais hidrográficos. No modelo de financiamento em questão, propõe-se que o concessionário assuma as IP4s não atrativas, até ao ponto em que o conjunto não comprometa a lógica da Taxa Interna de Retorno, que é um indicador que compara o investimento inicial e as despesas futuras

de um projeto. Essa Taxa Interna de Retorno, expressa valor percentual e se baseia nos fluxos de caixa do empreendimento, ou seja, as entradas e saídas de capital mostram se o investimento é vantajoso ou não. Essa taxa deve ser maior que o Custo Médio Ponderado de Capital estabelecido pelo governo. Inclusive, a depender de como estas aquisições afetarão a Taxa Interna de Retorno do empreendimento, o governo pode dispensar o valor da outorga ou aceitá-lo por um valor menor em prol da garantia de que um ente privado administre determinado número de Unidades Portuárias.

Primariamente, existe uma dificuldade neste tipo de financiamento, pois no setor portuário há uma diversidade de atividades onde os gestores dos arrendamentos portuários são especialistas em determinados produtos como granel, celulose, contêiner, carga solta, e outros. Entretanto, é possível viabilizar esse modelo, permitindo que o gestor vencedor faça contratos do tipo Aliança, em que este pode contratar outras empresas para, juntas, manterem e operarem as instalações deficitárias.

Assim, com a implementação do Modelo de Contrato do tipo Aliança, não necessariamente o gestor da IP4 deficitária precisa ter um arrendamento portuário/terminal portuário de uso privado no Amazonas, haja vista que o mesmo pode ter sido o vencedor de uma licitação de um arrendamento ou recebedor de uma outorga de terminal portuário de uso privado em outra região brasileira. Até mesmo, pode-se colocar as Unidades Portuárias como “ossos” de outros projetos de infraestrutura rentáveis, como por exemplo, a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos.

No Amazonas, durante o ano de 2017, o transporte longitudinal de passageiros transportou 1,7 milhão de passageiros, de acordo com a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2018), sendo a navegação interior de passageiros a principal alternativa de transporte no estado. Também ganha destaque a carga geral (alimentos, bebidas, combustíveis, medicamentos, entre outros produtos), a qual constitui um relevante fator de viabilização das empresas de navegação, pois grande parte das cidades amazonenses dependem do transporte hidroviário para seu abastecimento e, conseqüentemente, da promoção da dinâmica local. De forma geral, há uma forte concentração de passageiros no rio Solimões entre Tefé (AM) e Alvarães (AM), e na rota Manaus (AM) / Careiro (AM). Já o transporte longitudinal de carga geral concentra-se fortemente na travessia Manaus (AM) / Careiro (AM), e entre os municípios de Manaus (AM) e Itacoatiara (AM). (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2018).

Além disso, nestas regiões há a implantação de grandes projetos de cunho agrícola e mineral que alteraram as características da frota fluvial, dos portos/terminais e do transporte como um todo. Estes são: Projeto de Petróleo em Coari/AM e Manaus/AM; Zona Franca de Manaus/AM; O Terminal de Exportação de Soja em Itacoatiara/AM; Produção de Fibras; Centros Industriais de Itacoatiara, Coari, Iranduba e Manacapuru. Logo, sugere-se que as instalações portuárias públicas a serem envolvidas no modelo “carne com osso” sejam aquelas inseridas nestes cenários amazonenses específicos de significativa movimentação de passageiros e de cargas, ou seja, aquelas que mesmo sendo “osso”, tenham potencial de exploração econômica.

Portanto, este modelo pode ser aplicado nas IP4s das Regiões Geográficas Imediatas de Manaus, Coari, Manacapuru, Parintins e Itacoatiara, com destaque para as seguintes instalações portuárias: a) IP4 de Parintins, que tem 115 mil habitantes e sedia o Festival Folclórico de Parintins. A instalação movimentava mais de 100 mil passageiros e 90 mil toneladas de carga anuais; b) IP4 de Tabatinga, a sexta maior cidade do estado do Amazonas, com 66 mil habitantes. Sua importância se deve por estar na tríplice fronteira entre o Brasil, a Colômbia e o Peru, apresentando uma conurbação com a cidade colombiana de Letícia; c) IP4 de Itacoatiara – Novo Terminal – serve na terceira maior cidade do Amazonas, 102 mil habitantes. A cidade possui o segundo maior PIB do Amazonas e é considerado um dos maiores pólos agropecuários do Brasil. A instalação movimentava mais de 50 mil toneladas de carga anuais; d) IP4 de Coari – Coari é o quinto município mais populoso do Amazonas, 86 mil habitantes, e abriga a província petrolífera de Urucu da Petrobras.

A instalação movimentava mais de 74 mil passageiros e 30 mil toneladas de carga anuais. Assim, por meio da matriz *SWOT*, identificam-se as seguintes vantagens e desvantagens desta alternativa proposta: *Força*: 1) maior facilidade de aplicar inovações e progressos técnicos; 2) ausência de contrapartida financeira por parte do governo; 3) transferência da Gestão de Riscos para o Concessionário; 4) incorporação do conhecimento técnico e gerencial do setor privado. *Fraquezas*: 1) possibilidade de dependência dos interesses e objetivos econômicos do concessionário; 2) possibilidade de pressão por lucratividade em detrimento de questões sociais; 3) inexperience do vencedor da concessão com relação ao ativo “osso”. *Oportunidades*: 1) aumento da produtividade local; 2) momento de crise fiscal com baixa disponibilidade de recursos orçamentários; 3) externalidades positivas em diversos tipos de atividades dentro da Concessão. *Ameaças*: 1) ações oportunistas dos agentes utilizadores do objeto da Concessão; 2) insegurança jurídica diante de instabilidades político-institucionais.

Em resumo, a forma de financiamento via concessão “*carne com osso*” é mais ampla, pois as instalações portuárias não precisam dar retorno econômico, já que são os “ossos” do contrato de concessão. Assim, qualquer instalação portuária no estado do Amazonas poderia ser concedida, além de implantação de grandes projetos de cunho agrícola e a considerar que, como mencionado, há a presença de um dos maiores pólos agropecuários do Brasil.

5. Solução sugerida: Parcerias público-privadas

Uma segunda forma de financiamento é a cooperação entre o setor público e a iniciativa privada por meio das parcerias público-privadas no caso de a infraestrutura demandada apresentar uma taxa de retorno dos investimentos não suficiente para atrair a iniciativa privada. Nas parcerias público-privadas, o governo paga uma taxa ao concessionário de forma a aumentar o retorno do negócio e atrair interessados para instalações portuárias em regiões de baixa atividade econômica, tais como as Regiões Geográficas Imediatas de Manicoré e Lábrea. Para o Estado, entre as vantagens dessa forma de financiamento, incluem-se a necessidade de menor dispêndio com investimentos diretos e, uma expectativa de melhor qualidade no serviço prestado pela iniciativa privada. Para o setor privado, pode-se citar como vantagens as garantias prestadas pelo governo para execução

de um projeto e a divisão dos riscos com o próprio Estado, contrariamente ao regime de concessão, em que quase todo o risco é assumido pelo concessionário.

No caso específico das instalações amazonenses localizadas no Rio Madeira (Humaitá, Manicoré, Novo Aripuanã, Borba, Nova Olinda do Norte e Autazes) existe a perspectiva de parceria público-privada que combine a gestão das instalações com a administração da hidrovia do Rio Madeira. Esse rio faz parte do Corredor Logístico do Madeira, que atende o escoamento da produção de soja da parte oeste do Mato Grosso e do estado de Rondônia para os portos de Itacoatiara/AM ou Santarém/PA; e desses portos, para mercados consumidores do exterior. Além de soja, outras principais cargas são milho, combustíveis, óleos minerais e produtos derivados. A hidrovia permite a navegação de grandes comboios, com até 18 mil toneladas, mesmo durante a estiagem.

A largura varia entre 440 metros e 9.900 metros, e a profundidade oscila de acordo com as estações seca e chuvosa, e pode chegar a 13 metros, apresentando extensão navegável de 1.060 km, entre Porto Velho e a foz, em Itacoatiara (AM), a qual é segunda hidrovia mais importante do Norte, atrás apenas da hidrovia do Amazonas, da qual é um dos principais afluentes da margem direita. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES, 2016).

Além da contribuição pública na PPP (Parceria Público-Privada), visualiza-se ganhos privados por meio da infraestrutura hidroviária construída, a qual pode ser remunerada por pedágios, que seriam revertidos para manutenção e ampliação da própria hidrovia e das IP4s localizadas no rio. Mas cabe destacar que no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, sugere-se o envolvimento da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e do Banco da Amazônia (BASA), com vistas a facilitar a transferência de recursos financeiros para custear ações com o objetivo de viabilizar as PPPs.

Haja vista que estas instituições são naturalmente responsáveis pelo fortalecimento da questão regional pela via de uma melhor articulação dos instrumentos econômicos disponíveis como, por exemplo, os incentivos fiscais, os convênios, o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, o Fundo de Investimentos da Amazônia e o Fundo Constitucional do Norte.

6. Solução sugerida: Delegação de instalações portuárias públicas de pequeno porte para o estado do Amazonas

A delegação é a transferência, mediante convênio, da administração e da exploração do porto organizado para municípios ou estados, ou a consórcio público, nos termos da Lei nº 9.277, de 10 de maio de 1996. Nesse passo, o estado ou município serão, apenas, gestores do serviço público portuário, permanecendo com a União a sua titularidade. Salienta-se que as esferas subnacionais (estados e municípios) se encontram com as finanças estaduais encilhadas, em função das dívidas renegociadas à época do Plano Real e pelos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o que restringe ainda mais a possibilidade de desenhar

e implementar políticas de desenvolvimento na esfera estadual, quanto mais manter e operar ativos de infraestrutura. (LOPREATO, 2004).

As iniciativas locais, dadas à complexidade e as dimensões da economia brasileira, apresentam escasso poder de propulsão para ativar impulsos mais significativos ao desenvolvimento, seja pelo reduzido volume de recursos envolvidos nas iniciativas, seja pelo baixo, ou mesmo inexistente, grau de coordenação. Diante dessa fragilidade, os convênios de delegação surgem para situações onde, preferencialmente, o estado, e em menor grau de preferência, o município, tenha a possibilidade de gerenciar instalações portuárias com elevada rentabilidade econômica, ou que apontem para esta perspectiva.

Vale lembrar que, estes entes não contam com instrumentos fundamentais para desenho e implementação de políticas públicas de desenvolvimento econômico, como o manejo da taxa de juros, do câmbio e do crédito, bem como de uma bateria de tributos e contribuições de âmbito federal, sem contar alguns determinantes políticos e institucionais cujo domínio é restrito ao foro nacional: taxa de salário, benefícios previdenciários, comércio exterior, política salarial, entre outros. (BRANDÃO, 2003). Ou seja, eles são mais frágeis, a tal ponto que estes ativos delegados se configuram na possibilidade de surgimento de novos rendimentos locais. Desta forma, os possíveis convênios de delegação se igualam às opções de concessões de IP4s já relatadas anteriormente. Portanto, por meio da matriz SWOT, identificam-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução: *Forças*: 1) gerenciamento da infraestrutura por um ente federativo mais próximo da realidade local. 2) transferência da Gestão de Riscos para o ente federativo mais próximo da realidade local. *Fraquezas*: 1) maior probabilidade de deficiência na execução da política pública. *Oportunidades*: 1) aumento da produtividade local; 2) externalidades positivas em diversos tipos de atividades dentro da unidade portuária delegada. 3) inserção estratégica da infraestrutura dentro do planejamento local. *Ameaças*: 1) maior vulnerabilidade diante das instabilidades macroeconômicas e influências políticas.

7. Solução sugerida: Priorização orçamentária de instalações portuárias públicas de pequeno porte localizadas em mesorregiões pertencentes à faixa de fronteira

A Faixa de fronteira é uma região com 150 km de largura ao longo de toda fronteira terrestre de 15.719 km, dos quais 10.233 km estão na Região Amazônica. Logo, é uma área considerada indispensável à Segurança Nacional pela Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979. E pelo caráter estratégico das regiões geográficas intermediárias da Faixa de Fronteira, esse aporte deve ser feito pelo governo federal seja, por meio do Ministério dos Transportes, Ministério dos Portos e Aeroportos via Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes ou, preferivelmente, pela integração entre as pastas dos Transportes, Portos e Aeroportos, Defesa e Desenvolvimento Regional, pois as duas últimas, teórica e legalmente também atuam na região.

Este caminho de integração é preferível em detrimento à primeira opção porque as políticas de desenvolvimento regional, como as das regiões geográficas intermediárias de Faixa de Fronteira, são, por natureza, intersetoriais, pois envolvem decisões e intervenções das mais diversas naturezas, as quais devem ser trabalhadas de forma convergente e obedecer a um *timing* específico, sem o qual não se consegue desenvolver sistemas econômicos complexos.

Em resumo, cabe à União, o investimento em sistemas criativos de fornecimento de serviços de energia, telecomunicações, transportes, provimento de tecnologias, crédito, saúde e educação nas regiões geográficas intermediárias de Faixa de Fronteira. Portanto, por meio da matriz *SWOT*, identificam-se as seguintes vantagens e desvantagens desta solução: *Forças*: 1) utilização do dinheiro arrecadado com os tributos nas demandas da população. 2) maior controle estatal sobre a aplicação dos recursos. 3) maior alinhamento às prioridades governamentais. *Fraquezas*: 1) possibilidade de contingenciamento de recursos. 2) visão de curto prazo (anual), que ao não considerar exercícios futuros (não há plurianualidade) prejudica a condução do planejamento. 3) lentidão/burocracia em lidar com as alterações orçamentárias que sejam necessárias. 4) integração deficiente com outras áreas e sistemas conexos. *Oportunidades*: 1) geração de demanda local por meio de orientação governamental. 2) desenvolvimento socioeconômico alinhado a um plano de execução diretamente estatal. 3) externalidades positivas em diversos tipos de atividades por meio da orientação governamental. *Ameaças*: 1) a ingerência de outros Poderes que leva à alocação dos recursos cada vez menos técnicas e mais políticas. 2) instabilidade macroeconômica.

8. Plano de implementação das soluções sugeridas

A efetividade de todas as soluções sugeridas passa pela necessidade de implementar indicadores de monitoramento, os quais devem se basear em índices relacionados à manutenção e operação das IP4s. Os objetivos e metas serão calcados em indicadores de manutenção e de operação que basicamente serão do tipo eficácia (demonstram se os produtos foram entregues no prazo fixado) e eficiência (demonstram em que medida os recursos utilizados estão sendo otimizados). Segue uma lista exemplificativa de indicadores: 1) utilização de mão-de-obra; 2) indicador de manutenção planejada; 3) manutenção sistemática vencida; 4) participação de ordens de serviço programadas; 5) aderência à programação; 6) aderência à expedição orçada; 7) aderência ao plano de reposição de ativos da instalação portuária; 8) eficiência operacional das embarcações de apoio; 9) gasto fixo operacional; 10) gasto variável operacional unitário; 11) ocorrências portuárias; 12) produtividade de mão-de-obra de limpeza portuária; 13) produtividade do efetivo da operação portuária.

Todavia, além de indicadores de monitoramento relacionados a questões técnicas de manutenção e operação de IP4s, deve-se também atentar para indicadores relacionados ao atendimento do conceito de prestação de serviço adequado e das bases de aferição do nível de satisfação do usuário. (AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, 2018). Estes critérios são importantes porque está se tratando de uma atividade não competitiva (gestão da infraestrutura portuária). Logo, o foco da atuação estatal sobre as concessionárias das instalações portuárias deve estar na manutenção da qualidade do serviço público e no impedimento da

cobrança de preços abusivos, sendo que a regulação incidirá na definição de todas as condições econômicas de desenvolvimento da atividade. (ORTIZ, 2004).

Assim, de acordo com as Leis nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e a Resolução nº 912-antaq, de 23 de novembro de 2007, o serviço adequado e a satisfação do usuário devem ser monitorados de acordo com os seguintes itens: Regularidade; Continuidade; Eficiência; Segurança; Atualidade; Generalidade; Cortesia na prestação do serviço; Modicidade das tarifas; Conforto; Pontualidade; Preservação Ambiental; Higiene. Deve-se avaliar também os resultados dos indicadores que foram utilizados para a construção das metas não apenas para verificar a performance do desenho atual, mas também se o atendimento dessas metas estão em linha com os planejamentos macro e setoriais, como por exemplo, o Plano Plurianual, o Plano Nacional de Transportes e Logística, o Plano Nacional de Logística Portuária e o Plano Geral de Outorgas.

9. Conclusão

O estudo revela que o sistema portuário público de pequeno porte se caracteriza cum dos principais alicerces do desenvolvimento regional, configurando-se como um elo fundamental nas trocas comerciais, seja no mercado interno ou externo da economia amazonense. Mesmo sendo um vetor econômico relevante, pode ser considerado aquém das demandas, comprometendo a dinamicidade da região. Foram analisadas alternativas de financiamento da manutenção e operação das IP4s com contribuições e implicações que passam por soluções exógenas (Concessão, Parceria Público-Privadas e Delegação) e uma recomendação endógena ao orçamento público nacional, que foram construídas por meio de uma pesquisa exploratória, a qual se pautou na identificação das leis e políticas públicas relacionadas às IP4s, na realização de entrevistas semiestruturadas e na revisão bibliográfica de artigos científicos extraídos de bases de dados nacionais e estrangeiras com a triangulação destas coletas de dados.

As parcerias público-privadas se encaminham como ideais para regiões de baixa atividade socioeconômica e também para a integração entre manutenção e operação de IP4s com a administração da Hidrovia do Rio Madeira. A recomendação orçamentária endógena é aplicável no caso das regiões intermediárias que contém a Faixa de Fronteira devido a sua importância estratégica para a segurança nacional, a qual é de competência federal. Infere-se que todas estas alternativas são importantes para o desenvolvimento do setor, porém, pontua-se que são iniciativas relativamente novas para a realidade amazônica.

Há necessidade de consolidação de alternativas coesas que possam ser aprimoradas ao longo do tempo, perfazendo na região norte um planejamento de gestão, a partir das necessidades e, sobretudo, acompanhando as mudanças globais que interferem diretamente no ambiente portuário de pequeno porte.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Caracterização da Oferta e da Demanda do Transporte Fluvial de Passageiros na Região Amazônica Pesquisa**. Brasília: Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2018. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/produto-v.pdf>. Acesso em: 4 mai. 2020.

BARNEZ, Andrea Soares; ABREU JUNIOR, Lindomar Luiz. Experiências na Elaboração de Projetos, Construção e Operação de Instalações Portuárias Públicas de Pequeno Porte - IP4 na Região Amazônica. *In 10º Seminário Internacional de Transporte e Desenvolvimento Hidroviário Interior*. Belém, v. 10, 2017.

BERNROIDER, E. Factors in SWOT analysis applied to micro, small-to-medium, and large software enterprises: an Austrian study. **European Management Journal**, p. 562–573, 2002. Disponível em: [http://dx.doi.org/10.1016/S0263-2373\(02\)00095-6](http://dx.doi.org/10.1016/S0263-2373(02)00095-6). Acesso em: 8 mai. 2020.

BRANDÃO, C. A. **A dimensão espacial do subdesenvolvimento**. Campinas: IE/Unicamp, 2003. (Tese Livre Docência).

BRASIL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Atlas Aquaviário – Março 2020**. Brasília, 2020. Disponível em <https://servicos.dnit.gov.br/dnitcloud/index.php/s/JiKXsRMi8DYjDXL#pdfviewer>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES. **Hidrovia do Madeira**. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/aquaviario/intervencao-em-hidrovias/hidrovias-1/hidrovia-do-madeira>. Acesso em: 04 mai. 2020.

BRASIL. Medida Provisória nº 598, de 27 de dezembro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 2012. Seção 1 – Edição Extra, p.2.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria. Nota Conjunta SEI nº 2/2018/SEPRAC/STN/SEFEL-MF. Taxa de Desconto para os Estudos de Viabilidade de Terminais Portuários qualificados no âmbito do Programa de Parcerias de Investimento do Governo Federal. Brasília: Secretaria de Promoção da Produtividade e Advocacia da Concorrência, Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria de Acompanhamento Fiscal, Energia e Loteria, 2018. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%2061/12%20-%20Anexo_III_do_Ato.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

CASTRO, C. N. de. O Agronegócio e os desafios da infraestrutura de transporte na região Centro-Oeste. *In: Aristides Monteiro Neto; César Nunes de Castro; Carlos Brandão. (Org.)*. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em:

file:///C:/Users/SALA%2011/Downloads/Desenvolvimento%20regional%20no%20Brasil_pol%C3%ADticas_estrat%C3%A9gias%20e%20perspectivas%20(2).pdf. Acesso em: 26 abr. 2020.

CNT, SEST SENAT. **Pesquisa CNT de rodovias 2019**, Brasília, 2019

FERREIRA, Lésle Piccolotto (Org.). O fonoaudiólogo e a escola. São Paulo: Summus, 1991.

FERREIRA, P.; FRANÇA, J. M. S. **Um estudo sobre infraestrutura: impactos produtivos, cooperação público-privado e desempenho recente na América Latina**. Rio de Janeiro: FGV, 2007. Disponível em: <http://goo.gl/WxVh7Z>. Acesso em: 17 abr. 2020.

GOULARTI FILHO, A. **Melhoramentos, reparamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera**. In Revista Economia e Sociedade. Campinas, v. 16, n. 3, p. 31, dez. 2007.

LIGTERINGEN, Han. Ports and Terminals. **Delft University of Technology**, Holanda, 2007.

LOPREATO, F. L. C. **A situação financeira dos estados e a reforma tributária**. Campinas:IE/Unicamp, 2004. (Texto para Discussão, n. 115).

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES, PORTOS E AVIAÇÃO CIVIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Aviso nº 111/GM/MT, de 17 de novembro de 2016**. Abertura de crédito extraordinário para atender obras hidroviárias emergenciais. Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2016.

MITRA, S. Revisiting WACC. **Journal of Management & Business Research**. Volume 11, Issue 11, Version 1.0. November, 2011. Disponível em: https://globaljournals.org/GJMBR_Volume11/8.Revisiting-WACC.pdf. Acesso em: 10 abr. 2020.

ORTIZ, G.A. **Principios de derecho público económico: modelo de Estado, gestión pública, regulación económica**. Granada: Comares, 2004.

THÉRY, Hervé. **Configurações territoriais na Amazônia**. Núcleo de Apoio às Políticas Integradas para a Amazônia, Brasília, m, nº 3,1999.

Opportunities to improve financing of small public port facilities

resumo Este artigo traz uma contribuição à análise de alternativas de financiamento para a política de manutenção e operação de instalação portuária pública de pequeno porte no estado do Amazonas, onde se concentra a maioria destas instalações, que são vitais para o desenvolvimento socioeconômico regional. Diante do exposto, por meio da Teoria da Governança de Recursos Comuns, analisa-se o cenário macro orçamentário da infraestrutura. O trabalho também reflete sobre características, vantagens e desvantagens de um determinado repertório de soluções para o setor portuário público de pequeno porte.

Palavras-chave: Porto; Financiamento; Infraestrutura; Governança; Amazônia.

Abstract: This article makes a contribution to analyzing financing alternatives for the maintenance and operation policy of small public port facilities in the state of Amazonas, where most of these facilities are concentrated and which are vital for regional socio-economic development. In light of the above, the macro-budgetary scenario for infrastructure is analyzed using the Theory of Governance of Common Resources. The paper also reflects on the characteristics, advantages and disadvantages of a certain repertoire of solutions for the small public port sector.

Keywords: Port; Financing; Infrastructure; Governance; Amazonia.