



**ESCOLA SUPERIOR NÁUTICA INFANTE D. HENRIQUE**

**DEPARTAMENTO DE TRANSPORTES E LOGÍSTICA**



## **Principais Políticas e Modelos de Governo no Sector Portuário**

TRABALHO DE PROJECTO PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM GESTÃO PORTUÁRIA

Ana Maria Palinhos da Silva

Orientador: Especialista Eduardo da Silva Martins  
Co-Orientador: Especialista Fernando Cruz Gonçalves

Fevereiro 2016

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

## **Resumo**

A governação dos portos europeus caracteriza-se por uma multiplicidade de organizações aos mais variados níveis. O presente trabalho propõe-se fazer uma descrição dos sistemas portuários de alguns países da Europa e fora da Europa e analisar a interação entre os processos de mudança dos sistemas portuários e modelos de governação, em particular, em Espanha e Portugal. Analisa-se a organização do modelo de gestão em função da propriedade e titularidade da gestão e dos activos com referência ao estatuto do trabalho portuário. Intencionalmente, a governação do sector portuário foi analisada numa perspectiva jurídica e institucional - o foco sobre a nova gestão pública – no contexto de um dever-ser que não se reduz à maximização da eficiência e da eficácia mas apreciando-se a questão económica à luz das vinculações jurídico-políticas.

Face à exigência crescente de desburocratização e eficácia na gestão portuária, a governação dos portos tem assentado na adopção gradual do modelo portuário de *landlord*, caracterizado por uma infra-estrutura pública e uma super-estrutura privada. Os serviços portuários foram sendo gradualmente transferidos para operadores privados através de contratos de concessão. Os sectores portuários portugueses foram analisados em termos de política regulatória, modelo de governação, configuração institucional e escala e tipo de operações. Em termos nacionais, os cinco maiores portos portugueses, Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines são geridos por Autoridades Portuárias independentes, constituídas como sociedades anónimas em que as acções são, na íntegra, propriedade do Estado.

**Palavras-chave:** Governação; Portos; Privatização; Concessões; Regulação.

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

## **Abstract**

The aim of this investigation is to describe the port systems of some countries in Europe and outside Europe and to analyze the interaction between the processes of change of port systems and models of governance, particularly in Portugal and Spain, in their common geographical environment, the Iberian Peninsula

Firstly, a review is done of the different port devolution processes in the world which specifically analyses the transition of numerous public and centralized ports to the landlord model. Among the conclusions that we can highlight with respect to the Iberian port systems are the need for a reflection process before any change is made to the port governance model, and greater cooperation between the two countries. Intentionally the governance of the port sector was analysed in a legal and institutional perspective – focus on new public management – and the economic question arise from the legal and political approach.

A global reform of the Portuguese port sector favoured the involvement of private operators in the provision of port services. The port system comprises five major ports - Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines, each managed by an independent Port Authority. These were set up as limited liability companies with all their shares held by the State. Port services are gradually being passed on to private operators through concession contracts. The Portuguese port sectors was analysed in terms of regulatory policy, governance model, institutional setting and scale and type of operations.

**Keywords:** Governance; Ports; Privatization; Concessions; Regulation.

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

# Índice

Resumo .....	III
Abstract .....	V
Índice das Figuras .....	IX
Lista de Abreviaturas .....	XI
<b>1. Introdução .....</b>	<b>1</b>
1.1. Estrutura da Dissertação .....	1
1.2. Questões Relevantes da Dissertação .....	1
1.3. Objetivos da Dissertação .....	2
<b>2. Enquadramento .....</b>	<b>3</b>
2.1. Cadeia de Abastecimento .....	3
2.2. Transportes .....	6
2.3. Transporte Marítimo .....	7
2.4. Portos .....	10
2.5. Governação dos Portos .....	15
<b>3. Metodologia .....</b>	<b>17</b>
<b>4. Modelo de Governação dos Portos .....</b>	<b>22</b>
4.1. Modelos de Governação dos Principais Portos fora da Europa .....	44
4.1.1. América do Norte (EUA) e Canadá.....	44
4.1.2. Ásia (China e Singapura) .....	46
4.2. Modelos de Governação dos Principais Portos da Europa .....	48
4.2.1. Alemanha .....	49
4.2.2. Bélgica .....	52
4.2.3. Holanda (Países Baixos) .....	53
4.2.4. Itália .....	56
4.2.5. Reino Unido .....	60
4.3. Modelos de Governação da Península Ibérica.....	63
4.3.1. Espanha .....	63
4.3.2. Portugal .....	70
4.3.2.1. Enquadramento Institucional do Modelo Português.....	71
4.4. Governação do Sector Portuário: Análise Crítica .....	83
4.4.1. Porto, Cluster Portuário e Comunidade Portuária.....	85
4.4.2. Governação Portuária .....	87
	VII

4.4.3. Modelos de Gestão Portuária .....	91
<b>5. Conclusões .....</b>	<b>95</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>100</b>

## Índice das Figuras

Figura 1 – <i>Devolution Continuum</i> .....	25
Figura 2 – <i>Characteristics of Types of Devolution</i> .....	26
Figura 3 – Modelos Básicos de Gestão .....	27
Figura 4 - Pontos Fracos e Fortes dos Modelos de Gestão Portuária .....	29
Figura 6 - Envolvimento do Estado .....	31
Figura 7 – Opções de Privatização .....	31
Figura 8 – Evolução da Gestão dos Portos .....	33
Figura 9 - Modos e Factores de Produção .....	42
Figura 10 - <i>Port Governance by Type</i> .....	45

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

## **Lista de Abreviaturas**

- AEM** – Auto Estradas do Mar
- AP** – Administração Portuária
- AMT** - Autoridade da Mobilidade e dos Transportes
- APA** – Administração do Porto de Aveiro, S. A.
- APDL** – Administração dos Portos do Douro e Leixões, S. A.
- APL** – Administração do Porto de Lisboa, S. A.
- APS** – Administração do Porto de Sines, S. A.
- APSS** – Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra, S. A.
- CE** – Comissão Europeia
- DGPM** - Direcção-Geral de Política do Mar
- DGRM** - Direcção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos
- ESPO** - *European Sea Ports Organisation*
- IMT** - Instituto da Mobilidade dos Transportes, I.P
- IPMA** - Instituto Portugues do Mar e da Atmosfera, I.P
- IPTM** – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos, I. P.
- ISF** – *International Shipping Federation*
- ISO** - *International Organization for Standardization*
- ISPS** - *International Ship and Port Facility Security*
- LPI** - *Logistics Performance Index*
- MAMAOT** - Ministério da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território
- MEE** - Ministério da Economia e do Emprego
- MOPTC** - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- MIELE** - *Multimodal Interoperability E-services for Logistics and Environment Sustainability*
- PET** - Plano Estratégico dos Transportes
- PIB** - Produto Interno Bruto
- PIDDAC** – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
- PNMP** – Plano Nacional Marítimo Portuário
- POAT** – Plano Operacional de Acessibilidades e Transportes
- PPP** – Parceria Público Privada
- SCM** -Supply Chain Management
- SEAMEPAT** – Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

(Esta página foi propositadamente deixada em branco)

# 1 Introdução

## 1.1 Estrutura da Dissertação

O presente trabalho subordinado ao tema “Principais Políticas e Modelos de Governo no Sector Portuário, Análise Comparativa dos Quadros Legais na Península Ibérica” pretende, através de uma adequada revisão da literatura, proceder ao levantamento do actual estado da arte das políticas de governo (*governance*) no sector portuário, dos portos nacionais e espanhóis, incluindo os diferentes modelos de organização e gestão portuária em diferentes países europeus e a nível mundial. A organização do trabalho prevê na **presente Secção** a indicação do conjunto de bases que irão ser desenvolvidas e a apresentação das Questões Relevantes (*Questions Research*) a ser respondidas pela dissertação. Na **segunda Secção** procede-se ao necessário enquadramento do trabalho. Na **terceira Secção** apresenta-se a Metodologia científica que guiará o trabalho. Na **quarta Secção** opta-se pela descrição dos modelos de governação dos portos através de uma Revisão de Literatura, de forma sistemática e dedutiva onde serão passados em revista os modelos de governação (acrescidos das relações com os Estados), dos principais portos tanto europeus como fora da Europa, ibéricos e nacionais bem como o respectivo modelo comparativo. Na **quinta Secção** far-se-á uma avaliação crítica dos modelos de governação dos portos ibéricos e uma análise dedutiva dos modelos em presença. Na **última Secção** serão apresentadas as conclusões finais, nomeadamente propostas de melhoria do actual modelo nacional.

## 1.2 Questões Relevantes da Dissertação

Designam-se por Questões Relevantes (*Questions Research*) todo aquele conjunto genérico de questões consideradas fundamentais que durante o presente processo de investigação devem permitir respostas e evidências que conduzam às conclusões finais do trabalho.

Face aos objectivos propostos as designadas «Questões Relevantes» são as seguintes:

Q1 - Quais os modelos de governação dos principais portos fora da Europa

Q2 - Quais os modelos de governância dos principais portos europeus

Q3 - Quais os principais modelos de governância dos portos ibéricos e

Q4 - Quais as principais diferenças entre os portos portugueses e os espanhóis

De acordo com a metodologia de trabalho a seguir apresentada a investigação vai ser conduzida no sentido de obter as respostas a cada uma destas questões consideradas relevantes.

### 1.3 Objectivos da Dissertação

(Chang e Lee, 2007), fizeram uma extensa revisão dos estudos existentes no que respeita ao desempenho portuário e à competição e concorrência inter-portuária, tendo concluído que estão por estudar questões substanciais - qual é o *hinterland* onde os portos competem? A privatização contribui para tornar os portos mais competitivos? Como medir diferenças entre a eficiência relativa de portos em concorrência?

Os estudos realizados sobre portos podem ser divididos nos seguintes grandes tipos, segundo (Chang e Lee, 2007) - factores de selecção de portos, políticas de competitividade, governação, propriedade e privatização, medidas de eficiência e desempenho e de produtividade e cooperação, alianças e aquisições estão a evoluir face à reestruturação das cadeias logísticas.

Em termos de estudo da governação, propriedade e privatização, que interessa na presente dissertação, muitos tem sido os trabalhos realizados sobre a influência das tendências a nível mundial para a inclusão crescente das empresas privadas na gestão dos portos. (Baird, 2002) analisou em detalhe os processos de privatização que ocorreram nos portos e (Bird, 1963) e (Rodrigue e Notteboom, 2005), definiram o modelo de evolução dos portos nas suas diversas vertentes de localização, infra-estruturas e governação e propriedade. (Cullinane, 2002) procurou estudar a influência da propriedade dos terminais no seu desempenho e (Slack e Frémont, 2005) distinguiram entre terminais operados por empresas internacionais e terminais operados por empresas nacionais, procurando analisar a influência deste factor no desempenho dos portos.

(Cullinane et al., 2005) efectuaram a medida da eficiência de um conjunto de terminais portuários e concluíram que os factores determinantes da eficiência são a localização, o modelo de governação e a propriedade do porto, bem como a forma e o nível com que a competição é encarada pelo porto, referindo que importava aplicar outros modelos para explicar melhor as determinantes da eficiência portuária.

Pretende-se com o presente trabalho reconhecer a necessidade de medir e maximizar o desempenho dos portos como condição fundamental para garantir o cumprimento do seu papel na cadeia logística, num contexto de crescente competição entre portos, mas cada vez mais entre redes logísticas, seja no *hinterland* terrestre, seja no *foreland* marítimo. Acresce ainda a importância do conhecimento dos modelos de governação dos portos de forma a assegurar as condições de competição com impacto na eficiência e produtividade.

## **2 Enquadramento**

### **2.1 Cadeia de Abastecimento**

O crescimento da economia mundial, associado ao processo de internacionalização e de globalização dos mercados, tem conduzido a uma cada vez maior integração e interdependência das diferentes economias mundiais.

O processo de globalização da economia é visto como o grande motor de desenvolvimento das actividades logísticas e da cadeia de abastecimento a que crescem a imposição de comércio livre devido à erosão de barreiras comerciais, os movimentos de internacionalização das empresas, a consolidação industrial e a deslocalização de unidades produtivas e logísticas bem como a tendência para a especialização da produção, o aumento de serviços logísticos, a redução dos ciclos de vida dos produtos, a evidência de clientes cada vez mais exigentes, as alterações das fronteiras dos mercados, os novos canais de distribuição, a competição global agressiva, a celebração de alianças e parcerias, o avanço rápido da tecnologia, os aspectos ambientais, a gestão do risco e as pressões crescentes dos accionistas (Casaca, AC, 2007).

A importância crescente da Gestão da Cadeia de Abastecimento (Supply Chain Management) tem significativo impacto na estratégia do negócio, na captação e retenção de clientes e mercados, na eficiência da gestão de operações e na rentabilidade das empresas. As empresas para se tornarem competitivas tiveram que optar por gestões integradas e definir estratégias empresariais que lhes permitam obter economias de escala. (Christopher, M, 1992) reconheceu a necessidade de considerar os mercados segundo uma perspectiva global, quando do estabelecimento de estratégias de produção, de distribuição e de marketing, devido a um reajustamento

industrial causado pelo desenvolvimento de alianças estratégicas, de empresas conjuntas e de fusões e aquisições. (Betb et al., 2006) salienta que “em quase todos os sectores de actividade a cadeia de abastecimento tem-se tornado uma variável estratégica e competitiva muito importante porquanto afecta todas as componentes de valor para o accionista: custo, serviço ao cliente, rentabilidade dos activos e os rendimentos”.

O CSCMP (*Council of Supply Chain Management Professionals*), a maior organização de profissionais de logística do mundo apresenta a definição de *Supply Chain Management* - “*Supply Chain Management encompasses the planning and management of all activities involved in sourcing and procurement, conversion, and all logistics management activities. Importantly, it also includes coordination and collaboration with channel partners, which can be suppliers, intermediaries, third party service providers, and customers. In essence, supply chain management integrates supply and demand management within and across companies*”.

De acordo com (Dias, JCQ, 2005) a maioria das cadeias de valor são híbridas; ou seja, funcionam desde a aquisição de matérias-primas até certo nível da produção de uma forma push, de acordo com previsões e, depois, a partir de um ponto material ou virtual de desamarração de cadeias (*decoupling point*) ocorre a parte pull, do lado da distribuição até ao cliente final puxada por este ou pela sua encomenda. (Christopher, M., 2000).

A cadeia de abastecimento é uma rede de facilidades que desempenha as funções de abastecimento de materiais, de transformação dos mesmos em produtos intermédios e/ou acabados e de distribuição destes aos clientes, onde o conjunto de actividades desempenhadas pelas entidades participantes na cadeia e relacionadas com o planeamento, coordenação e controlo dos materiais, desde o fornecedor ao cliente final, criam valor.

A gestão da cadeia de abastecimento tornou-se numa competência nuclear das empresas que operam no mercado global e num verdadeiro desafio ao grau de complexidade das suas operações, sendo certo que a agilidade com que a cadeia de abastecimento é gerida aos níveis táticos e operacionais de forma a disseminar a informação atempadamente, a promover uma coordenação precisa das decisões e das acções realizadas entre as pessoas e os sistemas constitui o factor que determinará se a

empresa atinge uma gestão eficiente da cadeia planeada estrategicamente.

Dado que a SCM (*Supply Chain Management*) se compõe e integra por várias redes e sub-redes, as diversas decisões que acerca deles é necessário tomar devem manter o conjunto (por natureza complexo), otimizado em função dos objectivos de custos, tempo e prazos de entrega, satisfação dos clientes, etc. Assim sendo, mais do que estabelecer uma relação do tipo custo/benefício com esta ou aquela decisão que envolva um ou outro factor ou elo componente, o que importa é conhecer a sensibilidade do comportamento do todo relativamente às mudanças ocorridas em cada um deles e os respectivos efeitos quanto aos benefícios alcançados e aos custos envolvidos

A nível da cadeia de abastecimento, na senda de Bowersox, DJ, (1978) podem identificar-se quatro tipos de decisões relacionadas com a localização, a produção, o inventário e o transporte (ou distribuição). A localização geográfica das instalações da produção, dos pontos de armazenamento e dos centros de distribuição é, naturalmente, o primeiro passo a tomar para a criação de uma cadeia de abastecimento e envolve um compromisso dos recursos a longo prazo, decisão que representa a estratégia base de acesso aos mercados de consumo. A decisão estratégica de produção inclui o tipo de produtos a produzir, a identificação das fábricas onde serão produzidos, a localização dos fornecedores e como movimentar a produção das fábricas para os centros de distribuição e destes para os mercados de consumo. A decisão de inventário exige uma eficiente gestão da cadeia de abastecimento tendo em conta que o inventário e sua manutenção, sob a forma de matérias-primas, produtos semi-processados e acabados, representa um custo elevado. A decisão de transporte, pela escolha do modo de transporte (unimodal) ou combinação de modos (multimodal) envolvidos na movimentação e deslocação de materiais, é estratégica pela combinação de flexibilidade, velocidade e fiabilidade na entrega em tempo e no local certo. O transporte enquanto movimento de produtos, quer sejam matérias primas ou produtos acabados, desde os produtores ao consumidor final é, reconhecidamente, uma área crítica para o desempenho de uma cadeia de abastecimento.

O grande desafio das cadeias de abastecimento globais no sec XXI, será providenciar um elevado serviço ao cliente e a redução de custos, num enquadramento empresarial muito influenciado pelas tecnologias de inovação e num ambiente de competição baseado nas capacidades criadas ao longo das redes de fornecimento, ou seja, as

cadeias de abastecimento têm de fornecer mais valor de forma inovadora com maior rapidez, e flexibilidade na resposta a mudanças da procura.

## 2.2 Transportes

Importa referir que ao nível da cadeia de abastecimento a actividade do transporte é genericamente considerada uma actividade chave de um sistema Logístico, sendo responsável por absorver entre um terço a dois terços dos custos logísticos totais de uma empresa (Ballou, 2004).

Alguns factores têm contribuído para a evolução da perspectiva do papel dos transportes na gestão da cadeia de abastecimento:

- As cadeias de abastecimento têm vindo a tornar-se mais longas e mais complexas numa economia global, aumentando os custos de transporte relativamente a outros custos logísticos e/ou industriais;
- A variedade de serviços disponíveis (Bowersox e Closs, 1996) e a promoção crescente da multimodalidade e da intermodalidade como formas de encontrar alternativas de transporte menos poluente, de diminuir o congestionamento de tráfego rodoviário e aumentar a eficiência;
- O aumento do consumo (e dos custos) de combustíveis fósseis e as crescentes preocupações ambientais têm criado uma grande pressão na procura de soluções de transporte mais sustentáveis e mais eficientes de modo a reduzir os impactos ambientais dos transportes (poluição, ruído, congestionamento, entre outros);
- A gestão dos transportes envolve frequentemente *trade-offs* – as empresas podem gerir estrategicamente e de forma integrada o transporte e os inventários a fim de aumentar a sua capacidade de resposta e eficiência;
- A vasta produção científica na área dos problemas de planeamento de rotas e escalas, com o desenvolvimento de novos modelos e algoritmos capazes de resolver, de modo eficiente, problemas de grande dimensão e complexidade e ainda a produção de sistemas inteligentes para gestão de sistemas de transporte;
- A evolução continuada das tecnologias de informação e comunicação tem vindo a potenciar uma melhor gestão do tráfego, das frotas e das infraestruturas, uma maior

rastreabilidade dos produtos, promovendo uma maior eficiência dos sistemas de transporte e dando um impulso importante à intermodalidade. De salientar que a intermodalidade é a solução que combina de modo integrado mais do que um modo de transporte (em contraponto com a multimodalidade que é a utilização independente de mais do que um modo de transporte).

Chopra e Meindl (2007) consideram que os problemas de transportes com que as empresas se deparam no âmbito da Gestão da Cadeia de Abastecimento traduzem-se na definição da rede de transportes, em concreto, da rede de nodos e rotas por onde são movimentados os produtos, na escolha do modo de transporte, na decisão de subcontratação, exploração própria ou solução mista, na medição do desempenho dos sistema de transportes e na integração dos inventários com os transportes com relevo para a gestão do balanço entre custo de transporte (eficiência) e capacidade de resposta (*responsiveness*).

De acordo com Dias (2005) (pp. 216 e 217), Por “intermodalidade” pode entender-se a não ocorrência de quebra da unidade da carga quando o transporte da mercadoria se efectua, pelo menos por dois modos diferentes de tracção (transporte combinado), de um ponto de carregamento até ao ponto da entrega. Pode portanto dizer-se que a intermodalidade é um transporte combinado, mas sem ruptura da carga e do próprio modo de tracção.

A intermodalidade alterou-se completamente com a integração dos portos nas cadeias logísticas, ao facilitar-se a criação de cadeias regulares de elevada frequência, com a mesma unidade de carga, o contentor, manobrado no porto com equipamento de elevada produtividade (Trujillo e Tovar, 2007).

### **2.3 Transporte Marítimo**

O crescimento do comércio, em particular do comércio internacional, potenciado pelo processo de globalização, ao provocar um impacto relevante tanto a nível da produção como do consumo, aumentou significativamente a necessidade do transporte de mercadorias, com reflexos no tráfego marítimo internacional.

As novas tecnologias de comunicação e facilidade de transporte de pessoas e mercadorias permitiu ainda a deslocalização da produção industrial à escala global, já

que os ganhos obtidos na redução dos custos de produção compensam o aumento dos custos no transporte decorrente do afastamento do ponto de produção ao do consumo.

Paralelamente aos dois processos gerais de evolução das economias e do comércio internacional, as empresas de transporte procuram também reduzir custos através de economias de escala e melhorias na produtividade, o que resultou progressivamente num decréscimo dos custos de transporte e favorecimento do transporte multimodal. Neste processo, o transporte marítimo e os portos passaram a ser apenas um dos elos da cadeia logística.

A procura de serviços de transporte apresenta assim também um crescimento natural, acompanhando o comércio mundial, com um forte aumento fruto da fragmentação e globalização da produção, denunciando desta forma uma relação positiva entre o aumento do PIB, as exportações de mercadorias que impactam directamente no comércio marítimo e na procura de serviços de transporte marítimos.

O transporte marítimo, sendo o mais internacional meio de transporte de mercadorias, assume uma importância vital para o desenvolvimento económico, uma vez que grande parte das importações e exportações do comércio mundial é feita por via marítima

Neste contexto, devem ser destacadas três evoluções:

- o comércio mundial tem vindo a crescer mais depressa do que a produção mundial, traduzindo a crescente globalização de operações;
- no comércio internacional destacam-se actualmente as trocas intra-europeias, intra-asiáticas e intra-norte americanas e as trocas inter-continentais entre a Ásia e a América do Norte e a Ásia e a Europa; e
- o transporte marítimo de contentores tem vindo a crescer mais depressa do que o comércio mundial, devido ao peso crescente do comércio da Ásia com os EUA e Europa em produtos manufacturados.

O crescimento do transporte marítimo e em particular de carga contentorizada está ainda intimamente associado a três processos que têm caracterizado a actual fase de Globalização na economia mundial:

- a segmentação espacial das cadeias de valor de múltiplos produtos industriais levando à localização de diferentes fases – concepção, investigação e

desenvolvimento, marketing, fabricação de componentes, integração e montagem do produto final, distribuição, assistência pós-venda etc. – em distintas localizações mundiais, tendo em conta a competitividade relativa que cada uma destas localizações pode oferecer; segmentação que exige um intenso recurso ao transporte marítimo, aéreo e terrestre;

- a flexibilização dos modelos de produção – de forma a responder a procura cada vez mais diferenciadas – e a redução do capital circulante envolvido no ciclo global de produção através do paradigma do “*just in time*” obrigando a um grande rigor nas operações logísticas ao longo da cadeia de produção; e
- a concentração das operações de integração e montagem e de fabricação de componentes chave de múltiplos produtos industriais na Ásia-Pacífico, através de uma divisão de trabalho pan-asiática em que a China e o Sueste Asiático constituem bases fundamentais de abastecimento dos EUA e da Europa.

O transporte marítimo tem um papel preponderante no comércio mundial, principalmente, por ser capaz de proporcionar transporte de grandes quantidades de mercadoria, a grande distância, a baixo custo e em prazos razoáveis. Apesar de tudo, o transporte marítimo, só por si, não está em condições de realizar cadeias do tipo contínuo, porta-a-porta, dado que, pelo menos, nos troços inicial e final entre a plataforma portuária e a origem ou destino tem de ser complementado pelo modo de transporte terrestre mas participa e acrescenta valor nas cadeias de abastecimento globais.

Em Economia de Transportes é costume designar este tipo de sistemas de “Logística Multimodal”; tal significa que o transporte marítimo, ferramenta essencial dos sistemas logísticos globais, obriga, necessariamente, à multimodalidade, ou em casos mais otimizados e racionalizados, a intermodalidade ou ao transporte combinado (Dias, 2005).

O crescimento do tráfego marítimo internacional de mercadorias em contentores regista valor ascendente resultante não só do aumento da mercadoria transportada, mas também do modo de organização do transporte, o qual, frequentemente, não é directo com recurso ao *transhipment*.

Com efeito, o transporte marítimo de carga contentorizada tem vindo a assumir uma posição cada vez mais relevante, contribuindo para o crescimento de grandes empresas

de shipping e logística, focadas no tráfego contentorizado e serviço de handling rápido e eficiente.

Aliás, segundo Gonçalves, FC., (2015), o processo de concentração no mercado de operadores marítimos de carga contentorizada, tem tido como elemento essencial a política de formação de alianças, estando certo de que as verdadeiras limitações ao aumento da dimensão de navios são, agora, comerciais, e não, estratégicas ou tecnológicas.

A grande importância do “*shipping*”, advém de participar e acrescentar valor nas cadeias globais e de se subordinar aos seus objetivos, nomeadamente, como resposta às necessidades requeridas pelos clientes em cadeias tipo “*pull*”, repercutidas para montante (“*upstream*”), racional e otimizada, até às origens das matérias primas (Dias, 2005).

Neste sentido, o transporte marítimo constitui uma ferramenta ou suporte da estratégia das cadeias logísticas globais.

A reafirmação da contentorização permitiu a globalização da economia e as profundas alterações nos processos de manufactura e distribuição. Os navios de contentores revolucionaram o modo (e o custo) como as mercadorias passaram a ser transportadas, permitindo-se assim um mecanismo para expansão dos mercados internacionais sem o sacrifício da qualidade de distribuição, ou custos de fretes elevados e penalizadores do preço final (Notteboom, 2006).

Por outro lado, a globalização, a contentorização, o aumento do transshipment, a integração nas cadeias logísticas e os avanços tecnológicos, levaram a uma maior proximidade e integração dos portos, tendendo a fazer desaparecer o carácter local dos hinterlands (Notteboom, et al., 2004), aumentando o surgimento de operadores globais com enorme poder negocial.

Em face desta lógica de interdependência, em que os portos se apresentam como prolongamento natural do próprio transporte marítimo, a sua importância estratégica no âmbito de qualquer política de transporte marítimo será inquestionável.

## **2.4 Portos**

O crescimento da produção mundial, o processo de internacionalização das empresas e das cadeias produtivas e a forte expansão do comércio mundial tiveram um impacto significativo no transporte marítimo nas últimas décadas. Facto que acarretou um expressivo aumento do volume de carga transportada e impôs uma profunda transformação tecnológica e organizacional no sector portuário.

O processo fez crescer a pressão pela redução de custos e a exigência em termos de rapidez e confiabilidade na deslocação de cargas, dando origem a um aumento da dimensão dos navios, melhoria no transporte e movimento das cargas e navios e integração do transporte em cadeias logísticas compreendendo os diversos modos. Esse movimento tem sido acompanhado pela crescente concentração do tráfego marítimo em grandes armadores, que detêm o poder de escolha da cadeia logística a utilizar e frequentemente adoptam estratégias de integração vertical ao longo de cadeias intermodais. Deste modo, criam-se redes de concorrência entre grupos de portos, entre grupos de terminais e entre grupos logísticos.

O fenómeno evolutivo exige modificações ao nível do sistema portuário que propiciem o aumento de eficiência e a redução das taxas, a maior dimensão dos navios bem como o aumento da capacidade das instalações para acomodar o maior fluxo de carga movimentada. Também a presença de grandes *players* globais no transporte marítimo – com capacidade para desviar a carga transportada para portos agregadores estrategicamente localizados, bem equipados e eficientemente geridos – veio suscitar e provocar a concorrência entre portos alternativos e tornar imperiosa a adequação das instalações e da operação portuárias a essa nova realidade. A resposta à exigência de aumento de produtividade e de eficiência das instalações existentes nem sempre foi efectiva atendendo a que muitos investimentos necessários e realizados se revelaram superiores à capacidade financeira das unidades portuárias.

O advento da contentorização e do transporte intermodal foi decisivo para as mudanças operadas nos portos nos últimos anos. A contentorização levou a duas mudanças principais nos portos (Cullinane, 2005): a globalização da cobertura dos serviços, conseguida com inúmeras alianças e aquisições (integração horizontal) na indústria de linhas regulares; a oferta de serviços logísticos estendidos no contexto internacional, alargando a oferta dos armadores do transporte marítimo para o serviço porta-a-porta e a oferta de valor acrescentado nos termos da cadeia logística (integração vertical).

Os portos sempre tiveram uma função importante no desenvolvimento do comércio nacional e internacional dos países, hoje reforçado pela globalização, fundamental para o desenvolvimento sustentado da economia das regiões onde se inserem (Gaur, 2005). Por um lado desempenham um papel aglutinador de desenvolvimento regional e nacional, atraindo investimentos e negócios para a sua área de influência e, por outro, um papel de ligação directa a outras economias a nível mundial com custos baixos, permitindo a exportação e a importação de bens.

Os portos são entidades dinâmicas desempenhando papel cada vez mais importante na gestão das cadeias logísticas, não só como pontos de interconexão entre modos de transporte, mas também cada vez mais como elos da cadeia de fornecimento de serviços logísticos, sendo-lhes exigido não só a função de assegurar o movimento do navio e da carga, mas também que esse movimento seja realizado com eficiência e rapidez, de forma fiável, com valor acrescentado e de acordo com as especificações da cadeia de transporte (Caldeirinha, 2010).

Tradicionalmente eram vistos como locais onde as cargas e os passageiros eram transferidos do navio para terra ou da terra para o navio (Winkelmans, 2003) sem qualquer outro valor acrescentado e sem que se vislumbrasse a sua integração nas cadeias logísticas de abastecimento das economias mundiais.

Cada porto disponibiliza um conjunto de produtos ou serviços oferecidos num local dotado com infra-estruturas e meios a fim de prestar serviços necessários ao navio e à carga e aos quais acrescenta valor. Os portos modernos passaram a ser locais onde se cruzam cadeias logísticas, e nos quais, ou junto aos quais, as mercadorias sofrem diversos processos de alteração da forma ou de conteúdo, aproveitando a proximidade ou a estadia em trânsito por mar ou terra para outros lugares (Estrada, 2007).

Sublinhe-se que os portos não se reduzem a infra-estruturas e equipamentos, mas constituem elementos complexos da cadeia logística, com meios humanos, organização, ligações a redes internacionais e sistemas de informação que influenciam os seus resultados e o nível de competitividade. A eficiência não pode ser apenas medida pela rapidez na descarga de mercadorias mas antes pelas múltiplas variáveis de medição do desempenho tendo em conta a realidade multidimensional dos portos.

O porto não se esgota em si mesmo, mas desempenha um papel importante para os importadores, para os exportadores e para todos quantos dependem das actividades

industriais e comerciais que se localizam no seu hinterland e que aproveitam as suas ligações marítimas (Estrada, 2007) – “*stakeholders*”, sendo fundamental que o faça de forma a cumprir as necessidades dos seus utilizadores ou clientes, com o melhor nível de desempenho possível.

Os portos são constituídos por docas específicas para certos tipos de carga ou passageiros, a par de diversos cais de acostagem com estreitas zonas terrestres anexas dotadas com alguns espaços cobertos de armazéns, oficinas, locais de estadia de estivadores, etc., eram os portos que existiam por todo o mundo até à década de setenta do século passado.

A partir daí, os que subsistiram expandiram-se e criaram inúmeras zonas novas de terraplenos que passaram a denominar-se “terminais” e que ao mesmo tempo se foram especializando a partir da clássica carga geral, para terminais de carga contentorizada, de graneis sólidos energéticos e cimenteiros, granéis líquidos energéticos, alimentares e outros, terminais “ro-ro” (“*roll-on/roll-off*”) tanto de movimentação de automóveis, como de contentores sobre reboques com ou sem tractor e pelo menos, terminais de tráfego dedicado aos passageiros de cruzeiros e de turismo.

De acordo com Bichou e Gray, 2005 os portos não têm de ser, necessariamente, locais constituídos apenas com ou a partir de zonas marítimas; por exemplo, para efeitos legais nos EUA, os portos podem incluir aeroportos (Newman e Walder, 2003).

Para se apresentar um conceito abrangente e genérico de porto e não havendo necessidade de realizar uma construção terminológica com recurso a vários autores bastará de uma forma simples, embora extensa, citar Dias (2005; 473) onde se refere o seguinte: “pode dizer-se que um porto é um local que possibilita adequadas condições de ancoragem e permanência de navios, de forma relativamente segura, podendo estes abrigar-se de ventos e tempestades. As embarcações e navios procedem à acostagem para embarque/desembarque de passageiros e carga/descarga de mercadorias”.

Na própria UE, existe um parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde» relativo aos Portos e Infra-estruturas Marítimas, que refere, como funções dos portos, de uma forma clássica, “a transferência de passageiros e mercadorias do modo marítimo para os modos terrestres e vice-versa afirmando ainda que a carga movimentada nos portos é tão variada como o próprio comércio internacional”.

Nesse documento são mencionadas as três principais actividades exercidas num porto:

serviços relacionados com o navio tais como assistência naval, pilotagem, reboque, acostagem, amarração, agentes de navegação, corretagem marítima, recepção de resíduos, limpeza de navios, reparação naval; serviços relacionados com a carga e de que se podem referir a estiva, grupagem (contentores e paletes), armazenagem de carga, transitários e serviços de controlo e inspeção de que se podem mencionar o desembarço aduaneiro, inspeção de segurança do navio, mercadorias perigosas, etc. Poderá ainda referir-se que nos portos, as embarcações e os navios, poderão ter acesso às operações de manutenção que eventualmente necessitem.

Qualquer riacho natural ou braço de mar com calado e abrigo suficientes para a recepção de navios, preenche os requisitos para ser um «harbour». Um “*port*” é constituído por um “*harbour*” complementado por estruturas de carga e passageiros e comércio externo. O conceito de “*harbour*” aplica-se à área restrita dos trabalhos necessários à sua construção, protecção, conservação, ou seja, à infra-estrutura propriamente dita.

O que faz com que um porto seja uma plataforma é a sua capacidade de oferecer com continuidade, eficácia em ambiente de permanente evolução os atributos desejados pela procura; só assim poderá contribuir para a viabilidade de cadeias de valor que asseguram o abastecimento à escala planetária e macrologística.

O porto é visto enquanto plataforma interfacial, dinâmica, ponto de encontro entre ofertas e procuras distantes que se podem consumir na oferta das infra-estruturas e superestruturas próprias e as procuras reais e potenciais que as utilizam ou podem utilizar. Um porto será então uma verdadeira plataforma económica por via da sua capacidade de ser uma verdadeira plataforma logística na medida em que contribui para a criação ou adição de valor em qualquer dos seus atributos fundamentais nomeadamente no que concerne à compressão do importante atributo tempo.

De acordo com Mendonca e Dias, 2007 “Aos portos exige-se que sejam abrigados dos ventos e das vagas, que possuam profundidades que permitam chegadas e partidas rápidas e seguras aos navios, abundância de cais acostável, equipamentos portuários eficientes, fiáveis e de elevadas performances produtivas, recursos humanos qualificados e competentes, boas e seguras acessibilidades terrestres rodo-ferroviárias, desimpedidas, independentes, com pontos de confluência e interconectividade que permitam soluções multimodais quando os modos se tenham de cruzar ou tenha que

ocorrer transferência. Acesso fácil às plataformas de produção, aos centros de “*postponement*”, consolidação ou desconsolidação, de distribuição e consumo. Designam-se por infra-estruturas portuárias, fundamentalmente, os canais de navegação, os molhes de protecção, os cais de acostagem e as docas e, por superestruturas o equipamento de movimentação e a organização”.

Os portos são o interface crucial entre terra e o mar (Stopford, 1997), constituindo parte integrante da cadeia do transporte marítimo, em que a sua principal função, independentemente da forma como esteja organizado, é de permitir o trânsito de bens de forma segura e rentável, sendo um ponto nodal na cadeia de transporte. A sua função principal estará assim, relacionada com a movimentação de carga (Haralambides, 2002).

Pode confirmar-se a asserção atribuída a Notteboom (Notteboom, 2010) de que os portos são efectivamente entidades de elevada complexidade com integração de múltiplas e variadas organizações, onde instituições e funções, muitas vezes se cruzam a vários níveis, o que torna muito difícil identificar nos portos quem faz o quê, e porquê (Bichou e Gray, 2005).

É portanto esta realidade que é ordenada e gerida em termos da governação e da respectiva relação com o próprio Estado tendo em conta a extraordinária importância dos portos nas economias dos respetivos países e hinterlands.

Importa ainda referir que um dos principais objectivos pelos quais os Estados transferiram um vasto conjunto de competências, atribuições e responsabilidade às entidades públicas e privadas locais, dos interfaces portuários teve como objectivo atingir os mais elevados padrões de eficiência e eficácia, produtividade e competitividade (Carvalho et al., 2010).

## **2.5 Governação dos Portos**

Os portos foram tradicionalmente vistos como o interface entre transportes terrestres e marítimos, no entanto, o crescimento do comércio mundial e a consequente redução das barreiras comerciais potenciaram as empresas na procura de novos mercados impondo exigências aos portos numa perspectiva funcional e especial. Christopher (2007) releva a importância de uma estratégia logística global para adequar a produção em

poucos locais e a centralização de stock em *regional distribution centres* (RDC) com maior influência geográfica. Esse modelo exige um novo formato portuário com a integração dos portos na cadeia de abastecimento, Notteboom e Rodrigue (2005) sublinham o papel funcional dos portos na cadeia de valor e a tendência da integração logística no sector portuário. Monie e Vidal (2006) relevam a transformação do porto em instrumento ao serviço do desenvolvimento local e/ou regional por meio de uma aproximação do porto e da cidade.

A função principal dum porto é gerar benefícios para o dono das cargas ou mercadorias e para o cliente final, ou seja para a população, gerando mais negócios, mais emprego e mais crescimento económico, sendo um pólo de desenvolvimento nacional e regional.

As transformações da economia mundial e a forte expansão do comércio nas últimas décadas tiveram impacto considerável no transporte marítimo, acarretando expressivo aumento do volume de carga e impondo profunda transformação tecnológica e organizacional do sector.

Essa evolução exigiu também modificações das instalações e das operações portuárias no sentido de as adequar à nova realidade. Nesse contexto, assitiu-se a uma reavaliação dos modelos de administração dos portos então vigentes e à disseminação de novos modelos em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A partir dos anos oitenta, procedeu-se à interrogação e análise da configuração do sistema portuário prevaiente até então, no qual predominavam os portos estatais com estrutura centralizada. A presença do capital privado em portos públicos estava limitada a poucos casos (alguns portos de países asiáticos), ficando a participação privada na administração e no financiamento do sistema portuário restrita a portos privados, que eram operações relacionadas a granel, quase sempre de uso privativo e integradas verticalmente a processos produtivos.

Essa análise da configuração do sistema portuário, que punha em questão a capacidade de entidades estatais administrarem os portos e operarem a atividade portuária de modo eficiente, propiciou uma revisão do papel do Estado e da iniciativa privada na operação do sistema e subsequente reforma. A reforma ocorre ao longo da década de noventa e abrange países desenvolvidos e em desenvolvimento.

A extensão e a profundidade da reforma dos portos nos diversos países restringiu-se apenas, nalguns casos à modernização da administração portuária que procurou reforçar

o desempenho dos portos com a melhoria das práticas de trabalho, sistemas, equipamentos e ferramentas, embora preservando a configuração institucional dos portos, mas, noutros casos à privatização do porto seja pela transferência das acções e actividades portuárias para uma empresa que passa a assumir a propriedade dos terrenos e áreas marítimas bem como dos activos situados no interior do domínio do porto (privatização ampla), seja pela transferência parcial dos activos e das actividades ou funções anteriormente exercidas pelo Estado (como a construção e a operação de um terminal ou de um determinado serviço especializado).

Confirma-se assim uma tendência para uma maior participação do sector privado na exploração e desenvolvimento dos portos, em detrimento da sua exploração pública, com base em três argumentos principais comumente utilizados para justificar a privatização de determinadas funções portuárias: alargamento da gama dos serviços oferecidos aos utentes e aumento do tráfego pelo esforço e motivação na procura de tráfego e na adaptação das instalações às necessidades dos clientes; aumento e facilitação do financiamento das obras portuárias tendo em conta que as instalações e os equipamentos pesados dos portos são muito onerosos pelo que o recurso aos capitais privados, para participação nas operações financeiras públicas e garantia do financiamento total de certas instalações ou equipamentos explorados por operadores privados; aumento da eficácia da gestão pela actuação do operador portuário privado e decorrente rentabilidade económica.

A governação portuária, traduzida na desregulamentação e na privatização, foi motivada pela economia e pela gestão através da busca da racionalidade e da eficiência. Tal motivação económica apela a várias razões que suportam um processo de privatização, nomeadamente, facilitar a negociação de políticas laborais, criar uma cultura empresarial e aumentar a eficiência. Cada caso é um caso e em cada país europeu, americano, asiático, etc., que se analise dar-nos-á soluções diferenciadas para casos muitas vezes similares (Elsevier, 2007).

### **3 Metodologia**

Em qualquer trabalho de investigação, o investigador acrescenta o seu próprio contributo e que o seu trabalho seja reconhecido pela comunidade científica (Khum, 1970). Para tanto, deve usar uma metodologia de investigação que reduza ao mínimo os erros e que além disso assegure sua fiabilidade, validade e generalidade (Sutton, 1997).

Por «metodologia» entende-se o enfoque geral que permite estudar um problema de investigação, enquanto o «método» se refere à técnica específica de recolha de dados (Silverman, 1993; Bonache, 1999). Tal distinção permite concluir que uma metodologia utilizará vários métodos se for caso disso.

Assim, quando em presença de uma nova questão ou problema a esclarecer, desenvolver ou resolver, o investigador tanto pode trilhar uma metodologia científica que tenha por base uma estratégia de investigação puramente teórica, como optar por uma estratégia basicamente empírica; pode ainda, desenvolver uma estratégia em que estejam envolvidas, conjuntamente, ambas as opções; a teórica e a empírica.

Numa estratégia teórica, o investigador tenta construir um sistema lógico com base exclusivamente na revisão de livros, artigos e comunicações conhecidas sobre o tema sob o qual se debruça, ou seja, uma revisão da literatura e, recorrendo à sua capacidade intelectual, elabora uma nova perspectiva do «problema» com vista à criação de uma teoria também nova (Nevado, 1999).

O presente trabalho de investigação vai desenvolver uma metodologia essencialmente teórica. Ou seja, vai estribar-se numa revisão da literatura tão aprofundada quanto possível, pelo menos, ao nível do que concerne a uma dissertação de mestrado.

Na elaboração desta investigação, para além do que concerne à concepção mais generalista e abrangente do que é ou em que consiste um porto, não se partiu de quaisquer hipóteses-base de trabalho, conjunto de ideias prévias ou pontos de amarração inicial, cuja validação empírica pudesse permitir a «construção» de um modelo funcional dado que não se apresentarão factos empíricos, mas apenas construção teórica.

Assim ao apresentar apenas dedução de índole teórica, a presente investigação, após o salto dedutivo poderá chegar, quando muito a um modelo funcional. Não se utilizarão pois estas ideias base, ou hipóteses de trabalho que vulgarmente nos trabalhos de investigação são designados por “constructos”. Este termo, no sentido que atrás se indicou foi utilizado, entre outros e por exemplo por Nevado (Nevado, 1999) de acordo com aquilo que referem vários trabalhos sobre a matéria, nomeadamente os de Yin (Yin, 1994) ou de Eisenhardt (Eisenhardt, 1989).

Convém ainda referir que o termo “modelo” (científico) consiste numa aproximação ou simulação à realidade feita pela observação humana. Um modelo real poderá consistir

na própria realidade. Da literatura é corrente considerarem-se muitos tipos diferentes de modelos. Mencionam-se apenas alguns a título ilustrativo; os formais que são escritos em matemática, os físicos que podem ser miniaturas de barragens, estruturas ou outros, os diagramáticos que correspondem a representações gráficas, os computacionais que são desenvolvimentos dos modelos matemáticos e os conceptuais (ou verbais) que são meras descrições ou narrativas, quadros de referência metodológico, com recurso ou não a esquemas com ligações simbólicas. Para esta breve nota sobre o que se pode ou deve entender por modelo, cruzou-se informação de diversas fontes, tais como Khun (Khun, 1970), Popper (Popper, 1959), Mintzberg (Mintzberg, 1979) ou Cambridge (1981).

É deste último que no presente trabalho se irá tratar de encontrar.

Pode ainda dizer-se que num mundo em mudança acelerada este tipo de sistema é dinâmico pelo que o que se verifica “hoje” será diferente do que se encontrará num futuro mais próximo ou distante.

Trata-se portanto, nesta dissertação, de formar um modelo conceptual em que as observações são sempre interpretadas num contexto que é o das próprias teorias existentes (Popper, 1972). Estamos assim perante uma filosofia hipotética-dedutiva.

Anteriormente, quando a questão das metodologias de investigação passaram a ser sistematicamente questionadas, Cattell (Cattell, 1996), referindo-se às metodologias científicas, defendia uma investigação em espiral, ou seja, a aplicação de uma metodologia indutivo-hipotético-dedutiva em que a primeira fase seria de exploração e observação de onde emergiriam depois as respectivas hipóteses.

No caso vertente a presente trabalho parte das questões relevantes, ou seja, as hipóteses de trabalho, passando de seguida por uma fase dedutiva correspondente à revisão de literatura e, no final, as conclusões serão reveladas por um salto que só poderá ser obtido por indução.

Assim sendo, o presente trabalho de investigação vai socorrer-se de uma filosofia dedutiva-indutiva.

Foi Mintzberg (Mintzberg, 1979) quem primeiro terá referido as metodologias de investigação directa que permite a quem pesquisa, captar os indícios e as fontes de

evidência (tanto qualitativas como quantitativas) necessários ao referido salto criativo na procura do modelo explicativo da situação real.

As evidências apresentadas neste trabalho de investigação serão de natureza qualitativa.

No que respeita aos casos de estudo ou a outras metodologias de investigação com o objectivo de gerar ou validar teoria, Yin (Yin, 1994) classifica os modelos de investigação em três tipos distintos:

- Descritivos, quando analisam um fenómeno no seu próprio contexto real, sequências descritivas ao longo do tempo, etc.
- Exploratórios
- Explanatórios ou explicativos.

A distinção entre estes dois últimos tipos de «casos», exploratórios e explanatórios, os mais adequados para gerar ou construir teoria, é feita com base em questões assentes nos termos clássicos: Qual ou Quais (“who”), Quanto (“How many e How much”), que ou o quê (“What”), onde (“Where”), como (“how”) e porquê (“Why”).

Esta terminologia de referência poderá segundo ele, conduzir a investigação para o tipo mais adequado de metodologia. Apesar de reconhecer que não há barreiras rígidas entre estratégias, este autor, evidencia as várias diferenças através de exemplos elucidativos, o que permite um determinado padrão comportamental.

Como se entende, ao objectivar as questões relevantes a responder neste trabalho, elas referem-se em termos de qual e/ou quais.

**Tabela 1 – Método de Investigação.**

Fonte: Yin (1994)

<b>TIPO DE ANÁLISE</b>	<b>FORMA DA QUESTÃO A INVESTIGAR</b>	<b>METODOLOGIA</b>
<b>Exploratória</b>	<b>Quanto; Qual; Onde; Que; O quê;</b>	<b>Inquéritos</b>
<b>Explicativa</b>	<b>Como; Porquê;</b>	<b>Estudo de Casos; Experimentação; Históricos;</b>

Quer portanto dizer que a presente dissertação vai desenrolar-se por via de uma análise Exploratória.

Nesta situação, Yin (1994) aconselha uma metodologia recorrente a inquéritos. Como atrás se referiu, não são necessários inquéritos a entidades (excepto em caso de extrema necessidade) mas, antes, de uma adequada revisão de literatura.

Além disso, o mesmo autor, aponta ainda para este tipo de investigação, exploratória, mais algumas condições a considerar, e a que ele próprio responde, como sejam:

- Requer-se algum “Controlo sobre o Comportamento dos Eventos” investigados? Não!
- Consideram-se contemporâneos os fenómenos e eventos focados na investigação? Sim!

Efectivamente durante a presente investigação, não existe qualquer controlo sobre o que se passa nos diversos portos a analisar como, também não podem deixar de se considerar como sendo fenómenos completamente actuais e contemporâneos.

Finalmente, como o método dedutivo vai desaguar numa saída indutiva, tal vai ser conseguido através de uma abordagem aproximativa (step by step); de entre as metodologias científicas disponíveis no presente trabalho designada por grounded theory ou usando uma terminologia adaptada ao português "Teoria Fundamentada nos Dados" (ou Teoria Fundamentada em Dados) que no caso vertente serão de natureza qualitativa como já foi referido. Apesar de também ser utilizada em modelos dedutivos é, no entanto, bastante usada como pratica dedutiva “Inductive Grounded Theory Research, conforme se lhe referem Mc Adam et al (2008).

Assim, a Grouded Theory Research, é adequada para a preparação do referido salto indutivo que neste trabalho será necessário realizar; ou seja, como elo de transição entre a primeira (dedutiva) e a segunda (dedutiva).

Mais exemplos deste tipo de aplicação poderiam ser apresentados. Bastará referir alguns nacionais (Dias et al, 2009) de que se transcreve uma parte essencial referente a esta metodologia: “*The current approach is also based on the Grounded Theory, one of the most developed inductive research methods (Glaser & Strauss, 1967) to build and generate theory in the field of social sciences and management. In this kind of approaching the researchers begin with minimalist and aprioristic constructs, inquire the organizations and test and form theory, step by step. This means that researchers are able to develop theory through comparative analysis because it is possible to look at the same event in different and several settings or situations* (Easterby-Smith et al.,

1993). Grounded Theories uses abstract concepts to describe phenomena based on practical experience.”

Resumindo e concluindo: o presente trabalho de investigação

- Vai desenvolver uma metodologia essencialmente teórica.
- Vai estribar-se numa revisão da literatura tão aprofundada quanto possível, pelo menos, ao nível do que concerne a uma dissertação de mestrado.
- Vai socorrer-se de uma filosofia dedutiva-indutiva.
- As evidências apresentadas serão de natureza qualitativa.
- Vai desenrolar-se por via de uma análise Exploratória.
- A filosofia dedutiva vai estribar-se na “Revisão de Literatura”
- O salto indutivo vai realizar-se através da “Teoria Fundamentada em Dados” (Grouded Theory)

Uma nota final prende-se com a relativa antiguidade da bibliografia apresentada. Na verdade, muitas das ciências que no passado recente eram correntemente designadas de “não exactas”, por vezes nem eram sequer consideradas ciências. É durante o século XX que esse estigma foi sendo ultrapassado graças aos esforços de muitos investigadores pioneiros das realidades novas do empirismo lógico e dos seus desenvolvimentos sucedâneos e posteriores (alguns, poucos, aqui referenciados) face ao teoricismo científico e epistemológico em voga no século XIX.

#### **4 Modelos de Governação dos Portos**

Conforme Brooks e Culinnane (Brooks e Cullinane, 2007) as relações entre as entidades portuárias, públicas e privadas, e os respectivos governos têm-se alterado significativamente pelo menos nos últimos trinta anos. Com efeito, durante este período os governos transferiram para o sector portuário, tanto público como privado, responsabilidades diversas nos domínios da gestão, planeamento, investimento, operação e outros.

Foram a globalização da produção e decorrente distribuição de produtos manufacturados, a implementação de novas tecnologias informacionais e comunicacionais bem como outras realidades nomeadamente a organização em rede das relações colaborativas em larga escala que contribuíram de forma decisiva para a

adoção do modelo de transferência.

A gestão dos portos sofreu alterações traduzidas nos diferentes entendimentos e designações para os modelos de governação dos portos como “*governance*”, “*performance*”, “*concessions*”, “*franchising*”, “*public-private*” “*partnerships*”, “*contracting-out*”, “*privatization*”, “*commercialization*”, “*corporatization*” e, acrescente-se, “*devolution*” que se tornaram comuns mas nem sempre bem definidos.

Apesar de na língua portuguesa ser correntemente confundidos os termos “governância”, ou “governação” e “governo” na terminologia anglo-saxónica são consideravelmente diferentes, e quem o refere de forma muito clara são os referidos autores Brooks e Cullinane (Brooks e Cullinane, 2007). Com efeito e recorrendo às palavras dos autores “*governance is a notion that can be applied to more than just corporations. While governance principles are applicable to all relationships between businesses and their shareholders, they can also be suitably applied to relationships between governments and their voters and taxpayers, between public/private agencies and their stakeholders, between organizations and those who establish them to undertake activities on their behalf*”.

Neste sentido e apenas no que concerne à governância / governação (Marques et al., 2011), assumem a mesma terminologia conceptual.

Portanto, passa a assumir-se que as relações dos governos se estabelecem com os seus eleitores, cidadãos e contribuintes e as relações de governância / governação são estabelecidas entre as partes interessadas nos negócios. Pela razão atrás induzida a presente investigação vai tratar os diversos modelos de governância / governação portuária dos principais portos dos diversos continentes em comparação com os ibéricos, nomeadamente o caso português. Além disso, terá necessariamente que abordar as relações dos governos com os respectivos modelos de governância / governação portuária.

Importa referir que por volta dos anos 80 os portos constituíam autênticos constrangimentos na respectiva cadeias de abastecimento contribuindo para a sua ineficiência pelo manifesto congestionamento portuário e resultando na deterioração da qualidade do serviço durante este período. As causas associadas decorrem da globalização da produção e distribuição dos produtos manufacturados, de práticas laborais restritivas, de um controlo centralizado do sector e da indisponibilidade e

incompetência de muitos governos para proceder aos investimentos correctos nas infra-estruturas.

O fenómeno da globalização que implicou mudanças dos locais de produção e do consumo de bens e serviços e exigiu uma rede de distribuição mais ágil e flexível e originou economias de escala ao nível da produção.

Assistiu-se também a uma crescente procura dos consumidores dos países em vias de desenvolvimento, fruto de uma classe média emergente que a somar à procura dos consumidores dos países desenvolvidos levou ao aumento da procura global.

Em simultâneo, o crescimento do Sueste Asiático, China e Índia contribuiu para que a pressão por parte das redes logísticas de transporte sobre a indústria de transporte marítimo para maiores economias de escala e sobre a indústria portuária para diminuição de custos de operação portuária.

Necessariamente, surgiu por parte dos países desenvolvidos com fortes governos centrais tais como Reino Unido, Canadá e Nova Zelândia a reflexão sobre as questões relativas à divisão de responsabilidades entre os sectores público e privado bem como aos modelos de gestão pública como forma de melhorar a eficiência e capacidade de resposta, potenciar a prestação de serviços, incluindo os serviços portuários, como um elemento importante no reforço da competitividade assistindo-se assim a um movimento dos governos em direcção a uma nova gestão pública (Manning, 2000). A oportunidade de re-centrar a atenção dos governos no seu “*core business*” (ou seja, na produção de legislação e elaboração de políticas orientadas ao interesse público) determinou decisões de contratualização a terceiros de serviços na perspectiva de melhor desempenho.

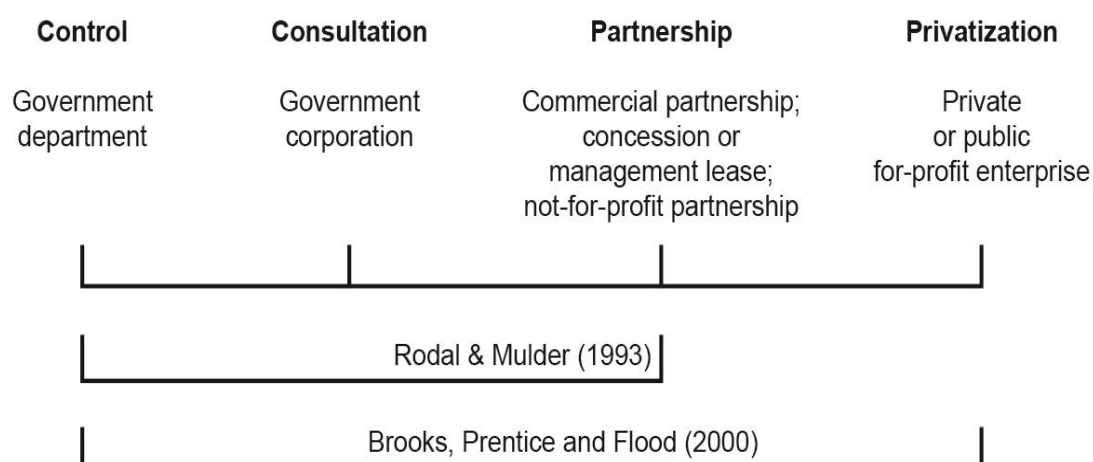
O regime de propriedade e de gestão dos portos, ou seja a governação, é considerado um dos factores de caracterização dos portos que influencia o seu desempenho e a sua eficiência (Liu, 1995), uma vez que se considera que quando a gestão ou propriedade dos portos está do lado público não existe o incentivo suficiente para que seja realizada uma constante melhoria da gestão da eficiência dos portos, criando-se assim ineficiências, que se verificam menos nos portos geridos por empresas privadas e que tenham como objectivo o lucro.

O modelo de gestão portuária tem vindo a evoluir ao longo dos últimos anos, tendo sido efectuadas as concessões de inúmeros terminais portuários em todo o mundo, com

a disseminação do modelo tradicional do Norte da Europa, face ao seu sucesso em termos de desempenho.

O termo “*devolution*” engloba toda a gama de actividades que os governos podem levar a cabo na execução da reforma de governo das actividades portuárias traduzido nos conceitos: “*privatization*”, “*commercialization*”, “*corporatization*” e “*decentralization*”.

Os autores (Rodal e Mulder, 1993) definem “*devolution*” como “*the transfer of functions or responsibility for the delivery of programs and services from the federal government to another entity, which may be another order of government or a non-governmental organization, community group, client association, business or industry.*”



**Figura 1** - Devolution Continuum.

Note: Typology of Devolution Implies Governance Choice by Regulator.

Source: Brooks (2004)

Características	Descentralização	Comercialização	Corporização	Privatização
Objetivos governamentais alterados	Desde executar políticas nacionais a responsabilidades locais	Para melhorar a eficiência e a responsabilidade	Para melhorar a eficiência e a responsabilidade	Liderado pela eficiência do sector privado: competição marcada
Estrutura organizacional alterada (novas linhas de	Sim	Sim	Sim	Sim
Estabelecimento de uma identidade legal	Não	Sim, não existe capital partilhado	Sim: capital partilhado pode ser adquirido em parte ou no total pelo governo	Sim (se não for vendido a uma entidade provada existente)
Controlo das operações e gestão	Governo local	Transferido do governo	Transferido do governo	Transferido do governo
Proprietário de capitais existentes activos	Pode ser transferido para outro nível de governo	Não transferido	Normalmente não transferido	Transferido
Proprietário de novos capitais activos *	Dependente de acordos negociações	Depende de acordos negociados	Reside com a nova entidade	Adquirido em privado por nova entidade
Responsabilidade por riscos *	Continua com sector público	Transferido para nova entidade: pode ainda existir recurso ao governo, dependendo dos termos do contrato	Transferido para o sector privado	Transferido para o sector privado
Direito de pedir dinheiro emprestado *	Pode necessitar de aprovação nacional	Sim, podem existir taxas impostas	Sim	Sim
Capacidade de vender os activos *	Normalmente não sem aprovação nacional do governo	Normalmente limitados, dependendo dos termos do contrato	Normalmente limitados, dependendo dos termos do contrato	Sim

\*Elementos de controlo críticos

**Figura 2 – Characteristics of Types of Devolution**

**Fonte:** Brooks and Cullinane (2004)

**(tradução pela Autora)**

Quando se fala de governação dos portos pressupõe conhecer-se a propriedade, a gestão e controlo das operações. Um porto pode ser propriedade de um governo ou de uma entidade privada, ou seja, um porto pode ser público ou privado. Um porto público é normalmente gerido por uma autoridade portuária criada pelo governo proprietário para gerir o porto em sua representação. Os membros do Conselho de Administração são nomeados pelo governo. Um porto privado é gerido pelo seu proprietário, sendo esta uma entidade privada, com gestores/directores escolhidos pelo proprietário privado. O controlo sobre as operações do porto, isto é, o movimento da carga e/ou passageiros através do porto pode estar nas mãos do proprietário do porto, seu representante ou de uma empresa à qual o serviço foi “concessionado” (*leased*).

O *World Port Reform Toolkit 2007* descreve a governação dos portos em quatro modelos de portos: o “*service port*”, o “*tool port*”, o “*landlord port*” e o “*private port*”.

<b>Service Port – Tool Port – Landlord Port – Private Port</b>				
Infra-estrutura	pública -	pública -	pública -	privada
Super-estrutura	pública -	pública -	privada -	privada
Trabalho Portuário	público -	privado -	privado -	privado
Outras funções	maioria pública -	misto -	misto -	maioria privada

**Figura 3** - Modelos básicos de gestão

**Fonte:** The World Bank. Port Reform Toolkit. Second Edition. The world Bank 2007, Module 3 pag 85

“*Service Port*” - a Autoridade Portuária é um ente público que detém a posse de todos os activos (terreno, construções e equipamentos), executa as atividades portuárias e exerce as funções regulatórias. O trabalho no porto é realizado por colaboradores vinculados diretamente à Autoridade Portuária. O porto é geralmente controlado pelo Ministério dos Transportes, a quem reporta diretamente a Autoridade Portuária.

Um ponto forte do modelo está na unidade de comando dos factores produtivos que subordina a operação e o desenvolvimento do porto a uma mesma responsabilidade, o agente público que explora o porto. Os pontos fracos são a ausência de concorrência que acarreta a ineficiência na gestão do porto e a falta de inovação e reduzida orientação para o cliente e mercado, acresce o fraco envolvimento do sector privado nas operações portuárias e a significativa dependência de recursos públicos e ainda pouca flexibilidade do mercado de trabalho laboral.

“*Tool Port*” - A Autoridade Portuária detém, desenvolve e mantém a infra-estrutura e super-estrutura portuária, incluindo os equipamentos de movimentação vertical. A operação dos equipamentos é feita, geralmente, por mão-de-obra da Autoridade Portuária, mas outras atividades nos navios e cais são executadas por empresas privadas. Os investimentos em infra-estruturas portuárias e equipamentos particularmente equipamento terra/navio são decididos e fornecidos pelo sector público, evitando portanto a duplicação de facilidades.

A principal fraqueza do modelo é a fragmentação das responsabilidades pelo manuseamento das cargas (“*split operation*”) que pode levar a conflitos entre as empresas privadas, os trabalhadores do porto e a administração portuária. As empresas

privadas utilizam equipamentos de terceiros e contratam mão-de-obra fazendo a gestão do trabalho portuário, que tende a gerar alguma instabilidade na actuação e a limitar a expansão do porto. Operadores privados não são proprietários da maioria do equipamento e tendem a funcionar com uma “*pool*” de trabalhadores portuários. Além disso, o controle dos investimentos pelo sector público tende a gerar volume de investimento inferior às necessidades do porto e a inibir as inovações. Modelo caracteriza-se pela divisão operacional das responsabilidades registando uma maior participação do sector privado na gestão, em particular, das operações portuárias.

- “*Landlord Port*” - A Autoridade Portuária actua como órgão regulador e detém a propriedade da área do porto, gere os espaços portuários, concessionando e regulando actividades. As infra-estruturas portuárias, da posse e controlo do agente público embora arrendadas a empresas privadas que respondem pela operação e as super-estruturas, incluindo os equipamentos, e o trabalho portuário são do controlo e gestão do sector privado. O agente público através da concessão de serviço público das infra-estruturas coloca a exploração dos terminais portuários na esfera dos privados por um determinado período de tempo. A responsabilidade da Autoridade Portuária reduz-se à exploração económica e ao desenvolvimento a longo prazo dos terrenos e à manutenção da infra-estrutura básica, como os acessos rodoviários, ancoradouros etc. enquanto a iniciativa privada mantém a sua própria super-estrutura, bem como a compra e a instalação seus próprios equipamentos e estão disponíveis para fazer os investimentos necessários como consequência dos seus contratos de longo prazo.

Os pontos fortes do modelo são a maior capacidade de as empresas privadas responderem às exigências do mercado e o facto de uma mesma entidade executar as operações portuárias, gerir os trabalhadores portuários e deter a propriedade dos equipamentos de movimentação de carga, o que favorece o seu compromisso com o porto e a realização dos investimentos requeridos. A concorrência entre os vários operadores pode, no entanto, gerar excesso de capacidade em resultado da pressão dos operadores privados para o acesso à actividade de exploração de um terminal e duplicação dos esforços de marketing.

“*Private Port*” – A ausência do sector público na actividade portuária, com a transferência para o sector privado não apenas das actividades operacionais e funções regulatórias mas também dos próprios terrenos onde o porto está localizado. O modelo permite flexibilizar o processo de investimento e as operações portuárias bem como

posicionar o desenvolvimento do porto e a política tarifária às exigências do mercado. Contudo, o modelo pode gerar comportamentos monopolistas assim como a perda da capacidade de o poder público desenvolver estratégias e políticas económicas de longo prazo sendo necessário um agente regulador.

	PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
LANDLORD PORT * PORTO SENHORIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uma só entidade, a empresa privada, executa a operação portuária e possui e explora o equipamento portuário.</li> <li>- O operador do terminal, a empresa privada, torna-se leal ao porto devido aos investimentos que realiza.</li> <li>- A empresa privada está mais habilitada a exercer uma actividade comercial e de marketing, por forma a alcançar melhores performances</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A autoridade portuária terá de responder aos vários pedidos de “facilities” por parte dos operadores privados, existindo a possibilidade de criar sobre-capacidade.</li> </ul>
TOOL PORT * PORTO ÚTIL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O investimento em equipamento portuário, em particular o de guindagem, é decidido e fornecido pela entidade pública, possibilitando que não se dupliquem as “facilities”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divisão da responsabilidade pela operação portuária entre a autoridade portuária e a empresa de estiva.</li> <li>- Ambas as entidades, a autoridade portuária e a empresa de estiva, possuem e operam equipamentos.</li> </ul>
SERVICE PORT * PORTO DE SERVIÇOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidade de comando na gestão das infra e superestruturas e das operações portuárias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A autoridade portuária realiza as operações portuárias, o que não constitui a parte central das suas funções.</li> <li>- Não existe papel para os agentes privados nas operações portuárias.</li> <li>- Elevado número e grande diversidade de actividades exercidas pela mesma entidade: a autoridade portuária.</li> </ul>

**Figura 4** – Pontos Fortes e Fracos dos Modelos de Gestão

A classificação apresentada é um primeiro passo na afectação de responsabilidades no

âmbito do investimento portuário (infra-estruturas e super-estruturas), da gestão e operações de um porto (numa perspectiva laboral) e da monitorização dos aspectos ambientais e de segurança (quadro regulatório) mas falha no que respeita às estratégias a seguir pelos portos e ao seu papel na economia e importância da decisão política.

Modelo	Adm. Port.	Gest. Mar.	Infra. Mar.	Super. Equip.	Super. Edif.	Mov. carga	Pilot.	Reb.	Amarr.	Drag.	Out. Fn.
Service Port	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub
							Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.
Toll Port	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub	Priv.	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub
							Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.
Landlord Port	Pub	Pub	Pub	Priv.	Priv.	Priv.	Pub	Pub	Pub	Pub	Pub
							Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.
Privatized Port	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Priv.	Pub	Priv.	Priv.	Pub	Pub
							Priv.			Priv.	

**Figura 5** - Responsabilidade pela Prestação do Serviço em Função do Modelo de Gestão  
*Fonte:* Adaptado (World Bank, 2007)

Contrato	Propriedade	Financiamento	Operação	Receita
Contrato de Gestão	Pública	Público	Privada	Taxa de Gestão
Leasing	Pública Pública	Público/Privada	Privada Privada	Renda
Concessão	Pública/Privada	Privado	Pública/Privada	Renda
Joint Venture	Privada	Público/Privado	Privada	Divisão de lucros
ROT/BOD/ROOT		Privado		Renda

**Figura 6** - Envolvimento do Estado  
*Fonte:* Adaptado (Niekerk, 2005)

Na sua avaliação da política portuária europeia, Chlomoudis e Pallis (2002) verificaram uma grande variedade e diversidade na forma como estavam organizados os portos relativamente à sua gestão e operações portuárias. Constataram a diversidade de práticas de gestão desde a gestão local municipal típica do centro da Europa (exemplos de Hamburg, Rotterdam e Antwerp) à gestão dos países latinos mais centralizada nos governos centrais (exemplos dos portos italianos) e à gestão dos “trust ports” no Reino Unido.

Durante os anos 90, Baird produziu vários trabalhos (Baird, 1995,1999,2000). Reconhecendo existirem diferentes graus de ênfase entre público/privado na provisão das funções portuárias construiu uma matriz de quatro modelos e respectivas funções portuárias dividindo estas em funções de regulação, de senhorio e de utilidade.

Modelos de Gestão	Função de regulador ( <i>Port Regulator</i> )	Função de dono da terra ( <i>Port Landowner</i> )	Função de operador ( <i>Port Operator</i> )
Público	Público	Público	Público
Privado I	Público	Público	Privado
Privado II	Público	Privado	Privado
Privado III	Privado	Privado	Privado

**Figura 7** – Opções de Privatização  
*Fonte:* Baird (1999)

Mais tarde, Baltazar e Brooks (2001) ao avaliarem os governos dos portos, nas Filipinas e Canadá, usando a matriz de Baird melhoraram – na e construíram uma outra, mais completa, com a separação entre funções portuárias e funções de regulação.

A maior parte dos portos do mundo situa-se num dos três grupos referidos: totalmente públicos, totalmente privados ou mistos, sendo certo, que a maior parte se enquadra no último grupo.

O modelo de portos totalmente privatizados pressupõe teoricamente a privatização de todas as valências, mas só acontece em alguns portos do Reino Unido. A privatização total de portos públicos parece não agradar à maioria dos governos, apesar do surgimento de novos princípios de uma nova gestão pública. Por outro lado o número de portos totalmente públicos tendo vindo paulatinamente a diminuir à medida que os governos globalmente identificaram a necessidade de aumentar a eficiência ou a eficácia ou a resposta local dos portos através duma nova organização de gestão.

De entre as entidades com papel relevante na administração do porto, destacam-se, por um lado, a autoridade portuária, enquanto entidade de organização/gestora global do porto, proprietária ou mesmo operadora, em certos casos (Estrada, 2007); por outro lado, o concessionário privado dos terminais, que presta directamente os serviços ao navio e à carga, realizando as operações de transferência da carga entre o navio e o terminal e entre o terminal e o meio terrestre, tendo competência sobre todo o relacionamento comercial com os clientes que lhe exigem níveis de desempenho determinados atendendo à crescente concorrência facilitada pela oferta de vias terrestres em auto-estrada que alargam os hinterlands dos portos, colocando-os em concorrência directa.

Assim sendo, segundo Rocha (2014), o modelo de governação dos portos ao nível

mundial caracteriza-se por uma multiplicidade de tipologias de organizações cujos principais aspectos diferenciadores são:

- âmbito / área de influência: trata-se de um porto de âmbito local, nacional ou internacional;
- localização: o porto localiza-se na costa litoral, no estuário ou num rio;
- gestão: modelo de gestão pública (Estado, Província ou Município) ou privada
- organização da estrutura: porto de serviços (*service port*), porto fornecedor de equipamentos (*tool port*), porto senhorio (*landlord port*) e porto privado (*private port*).

Importa ainda referir que o conceito de governação dos portos pode ter dois níveis de interpretação distintos: o governo do porto e o governo da administração portuária. O primeiro corresponde à gestão do "*cluster*" porto que engloba um conjunto de agentes públicos e privados que interagem entre si e concorrem para o serviço portuário, enquanto que o segundo relaciona-se com a gestão e a organização ao nível interno da própria administração portuária ("*corporate governance*"). Com efeito, um porto é mais que uma administração portuária e deve ser gerido como um negócio no seu todo em harmonia com as respectivas comunidades portuárias locais, como são exemplos actuais de gestão portuária moderna os portos do Norte da Europa e mesmo os portos da Espanha.

Acresce que a proximidade da gestão é a melhor estratégia para impactar positivamente o nível da operacionalidade e funcionalidade do porto e, desta forma, melhorar a qualidade dos serviços prestados aos exportadores, importadores e transportadores marítimos e terrestres que o usam. O porto moderno necessita de fluidez nas operações e agilidade na tomada de decisões, o que só se consegue com uma gestão efectiva e de proximidade e não com uma gestão à distância e centralizadora.

Interessa ainda anotar que, a par da proximidade da gestão, importa cuidar da autonomia económica e financeira da administração portuária, pois um porto necessita de autonomia financeira para realizar os seus projectos de desenvolvimento. A administração portuária deve registar uma gestão auto sustentável em termos económicos e financeiros e, conseqüentemente, procurar um resultado de exploração positivo que lhe permita levar por diante os seus projectos de investimento sem recorrer

a financiamento público.

Ao longo dos últimos anos tem-se assistido, por um lado, a uma mudança na gestão das administrações portuárias e, por outro, a um cada vez maior envolvimento do sector privado na gestão dos portos. Com efeito, os portos anteriormente geridos por entidades públicas, estão a tornar-se entidades autónomas cada vez mais inseridas no mercado concorrencial sem interferência dos governos centrais e maior influência privada. Estas mudanças traduzem a convicção de que “*an enterprise based economy would allow for greater flexibility and efficiency in the market and a better response to consumer demands*” (Notteboom e Winkelmann cit. In Verhoeven, 2010). A vasta literatura que aborda a temática da gestão de portos identifica uma evolução que se caracteriza por cinco fases distintas da gestão e vulgarmente conhecidas pelas cinco gerações de portos como o quadro abaixo reproduz:

#### EVOLUÇÃO DA GESTÃO DOS PORTOS: 5 GERAÇÕES



**Figura 8** - Evolução da gestão dos portos: 5 gerações

**Fonte** – Adpatado do Modelo UNCTAD 1992

A leitura do quadro pode ser sintetizada como segue:

- na 1ª geração o conceito de porto surge como uma simples infra-estrutura física de interface entre o mar e a terra, em que o porto é visto como ponto isolado com uma gestão muito fechada sobre si próprio.
- na 2ª geração o porto passa a ter um papel de centro de distribuição e intermodal de transportes e há uma abertura c interacção com os restantes modos de transporte e uma ligação mais forte ao seu hinterland (área de influência do porto).
- na 3ª geração o porto torna-se num centro logístico em que o objectivo principal é a redução do tempo e escala pelos operadores e armadores e acrescentar valor à

mercadoria enquanto esta permanece em porto.

- na 4ª geração o porto é visto como um nó de cadeia logística que procura dar resposta a uma economia de rede com uma oferta de serviços logísticos integrados e com um forte envolvimento de todos os actores da comunidade portuária.

- na 5ª geração o porto não é só um facilitador e integrador das diferentes actividades que nele são exercidas mas também um empreendedor que procura angariar negócios para o porto constituindo as novas tecnologias de informação o suporte para a realização desses negócios.

Nos dias de hoje, os portos modernos procuram integrar-se nas cadeias logísticas que servem a economia mundializada. De facto, um porto faz parte do ciclo de vida dos produtos que por ele passam, pelo que conhecer as cadeias logísticas desses produtos é um desafio que se coloca à gestão portuária moderna. A estratégia de funcionamento do porto em rede, integrando o conhecimento da sua zona de influência marítima (*foreland*) e a sua zona de influência terrestre (*hinterland*) reconhece a importância do transporte terrestre (rodo e ferroviário) como um elemento importante para a redução de custos logísticos devendo os portos serem os patrocinadores desta estratégia de criar corredores de ligação do porto aos grandes centros de distribuição e consumo. Objectivamente, o que se pretende é que o transporte nos vários segmentos e ao longo de toda a cadeia se comporte como se fosse de um fluído através de um "pipeline logístico", sem custos de fricção e sem rupturas (função intermodal do porto).

Esta visão de porto exige uma mudança de paradigma do modelo de gestão portuária em que o "leitmotiv" passa a ser a integração do porto nas cadeias logísticas que serve e nesta medida o porto tem de fazer parte activa nas tarefas de cuidar dos factores críticos de sucesso daquelas cadeias, reduzir o tempo de ciclo, melhorar a visibilidade e gerir cada cadeia como um sistema integrado, dando enfoque ao transporte porta a porta. Assim, o porto beneficiará com uma aproximação aos seus clientes finais, procurando moldar esta aproximação em função das movimentações estratégicas internacionais daqueles clientes. Este alinhamento estratégico do porto com os seus clientes na prossecução duma maior competitividade do porto pode direccionar a gestão para formas mais eficientes e diferenciadoras de logística portuária de entrada e de saída e contribuir para a conquista do maior "hinterland". O porto do futuro não cuidará somente de prestar os tradicionais serviços inerentes às operações de embarque

e desembarque de mercadorias aos utilizadores portos, mas cuidará também de fornecer outras actividades portuárias não tradicionais tais como as de logística, de turismo e de recreio / lazer.

No que aos portos portugueses diz respeito a mudança mais profunda que ocorreu no seu modelo de gestão nos últimos anos foi o envolvimento dos privados na função de operador, ou seja a passagem de um modelo predominantemente do tipo *tool port* para o de *landlord port*, o que significa dizer que as actividades operacionais e comerciais inerentes à prestação de serviços nos portos, mormente a movimentação de cargas nos cais e terminais deixaram de ser realizadas pelas administrações portuárias para passarem a ser exercidas por empresas privadas. Este marco de viragem na gestão dos portos portugueses conduziu a um maior envolvimento do sector privado nos portos, colocando nas mãos da empresa operadora do terminal o domínio sobre os factores de produção, cais, terraplenos, equipamentos e meios humanos, necessários à prestação do serviço de movimentação de cargas. Este envolvimento tem-se traduzido numa maior produtividade das operações portuárias, em resultado de uma maior eficiência na gestão dos meios de produção, e num aumento significativo do investimento privado nos portos que até aqui vinha sendo realizado, quase na sua totalidade, pelas administrações portuárias.

Esta mudança do modelo de gestão nos portos portugueses exigiu dos agentes privados, não só uma profunda reestruturação que passou por fusões, extinções, reorganizações e alianças estratégicas, mas também por uma postura empresarial e de investidor num negócio que até aqui tinha sido fortemente dominado pelo sector público. Se a resposta dos agentes foi e tem sido efectiva, na medida em que tiveram de apresentar propostas aos concursos públicos de concessões portuárias e que, hoje, são os prestadores de serviços de movimentação de cargas, questionar-se-á que mudança houve no funcionamento e gestão dos agentes públicos directamente implicados no ciclo do navio e da carga nos portos.

A concretização da política de concessões portuárias originou uma reestruturação das administrações portuárias, a qual passou por uma redução drástica do seu pessoal operacional e por um repensar das suas funções, dado que administração do porto passou a desempenhar um papel crucial ao estimular a responsabilidade empresarial e social dos portos garantindo níveis de qualidade de serviço aceitáveis e padrões elevados ao nível do ambiente, segurança e protecção, vistos como práticas comerciais

adequadas.

A modernização dos portos portugueses não passa somente pela reestruturação do processo produtivo portuário, conseguido através da concessão das actividades operacionais e comerciais aos agentes privados, mas também pela reestruturação do processo administrativo, ou seja, da acção dos agentes públicos que intervêm nos portos. Os agentes públicos mais relevantes nos portos, para além da administração portuária, também designada de autoridade portuária, são as autoridades alfandegária (Alfândega), marítima (Capitania), sanitária (Sanidade de Fronteiras), e de fronteira (Serviços de Estrangeiros e Fronteiras) cuja intervenção pode influenciar de sobremaneira a eficácia dos serviços prestados aos navios e cargas. A denominação “autoridade portuária”, no plano da interpretação dos conceitos, introduzir-nos-ia a pensar que existe uma única autoridade que representa os poderes e interesses públicos nos portos. Ora, na realidade, nos portos portugueses, existem quatro autoridades públicas com organismos e tutelas diferentes que actuam na maioria das vezes, de uma forma desarticulada e sem uma perspectiva da eficácia do serviço prestado.

É uma verdade empírica que o processo administrativo pode minar o processo produtivo. Com efeito, podemos ser muito eficientes na afectação dos meios de produção e obter elevados níveis de produtividade na realização das operações portuárias prestadas ao navio e à carga, mas se o despacho aduaneiro da carga, o desembarço do navio e a inspecção sanitária não são atempados e eficazes, então os ganhos e eficiência e eficácia daquele fluxo físico do navio e da carga, obtidos pelos operadores do porto, em regra privados serão diluídos por ineficiência e ineficácia do fluxo informativo que lhe está associado e que é gerado pelos agentes públicos. É imperioso que o exercício das funções de controlo e fiscalização dos agentes públicos seja realizado numa óptica da eficácia da gestão de um serviço prestado ao utilizador do porto e não deixar que a supremacia da eficácia administrativa e burocrática prejudique os agentes económicos.

Urge agir no sentido de colocar a burocracia ao serviço da indústria e das empresas, daí a importância capital da simplificação dos procedimentos administrativos e burocráticos das diferentes autoridades públicas para um mais ágil e fluído ciclo do navio e da carga em porto. A administração portuária não pode ser uma verdadeira autoridade com mais quatro autoridades públicas que actuam no porto ao mesmo nível hierárquico que o seu, sem sequer ter poderes de articulação das diversas autoridades.

Parece ainda estar latente a necessidade da racionalização das autoridades públicas que intervêm nos portos, propondo-se a integração de parte dos poderes públicos numa só autoridade, a portuária, aglutinando competências que muitos identificam como próxima da figura do “*harbour master*” que existe nos portos do norte da Europa. Esta autoridade passaria a incluir as atribuições das autoridades marítima e sanitária, deixando que as atribuições alfandegárias e de controlo de fronteiras, por razões da sua especificidade, continuassem a ser exercidas por autoridades autónomas. É mais fácil a articulação entre três autoridades do que cinco! Hoje, continua premente esta integração ou articulação das autoridades públicas nos portos já que o seu papel constitui um factor crítico de sucesso para o novo modelo de exploração e gestão que os nossos portos estão experimentando, o *landlord port*. Se se pretender portos fluidos e ágeis necessário será acautelar da fluidez do processo produtivo portuário relacionado com as actividades operacionais do ciclo físico do navio e da carga em porto, mas também da agilidade do processo administrativo e informativo associado àquele ciclo operacional.

A organização de um sistema portuário varia muito de país para país e pode, até mesmo variar dentro do próprio país. Pois, se é verdade que o porto desempenha um papel importante no desenvolvimento da economia como um todo, não é menos verdade que existem expectativas e motivações diversas relativamente ao mesmo, por parte das diferentes entidades envolvidas na actividade portuária, nem sempre coincidentes, embora convergindo no objectivo-alvo: a carga e/ou descarga de navios. Em face desta convivência de interesses, público e privado, torna-se importante definir uma missão clara e objectiva do porto para que o seu modelo de organização e gestão possa, na medida do possível, satisfazer eficazmente os diferentes interesses (Goss, 1990).

Existem duas escolas de pensamento que se colocam em confronto quanto à finalidade dos portos. Uma é a escola liberal ou alemã que considera a existência de um porto como forma de contribuir para o desenvolvimento das trocas comerciais e, portanto, a melhor maneira de alcançar um elevado nível de desenvolvimento é deixar funcionar as forças do mercado, a fim de decidirem sobre a implantação do porto ou não, do financiamento das suas instalações e das modalidades de funcionamento. A outra escola denominada de holandesa (não-liberal), considera que o porto é um elemento de ordenamento do território e do desenvolvimento económico e, portanto aberto a todos os interessados e oferecendo um serviço de interesse público. Neste caso, compete ao

Estado definir a implantação ou não do porto, definir o seu papel e modalidades de funcionamento, o que não significa, necessariamente, a sua intervenção na gestão e no financiamento das instalações (Cambon, 1994).

Na primeira escola, está-se perante uma perspectiva microeconómica dos portos que releva a prestação de bom nível de serviço ao melhor preço; enquanto que na segunda escola, a perspectiva é macroeconómica e, como tal, destaca os objectivos económico-sociais e de interesse geral para a comunidade ou de interesse público, como sejam a criação de condições de atrair actividades geradoras de emprego, ordenamento regional, captação de divisas, etc. Não obstante haver duas escolas de pensamento, ambas acabam por considerar que a missão ou finalidade última de um porto deve ser a minimização do custo total da passagem da mercadoria pelo porto. A isto, alguns países mais dinâmicos e desenvolvidos, acrescentam que o porto deve acrescentar valor à mercadoria durante o seu período de estadia em porto.

A classificação dos sistemas portuários é, em regra, feita com base em dois critérios - o legal e o técnico. O primeiro tem a ver com o enquadramento institucional do sistema como um todo e o segundo relaciona-se com a suagem e funcionamento (UNCTAD, 1993).

O critério legal diz que a estrutura institucional é, na maioria dos casos suportada na tradição e nas formas de organização política do passado, sendo corrente a distinção entre quatro categorias dominantes: os portos estaduais, municipais, autónomos e privados. Uma outra terminologia usada é de portos centralizados, descentralizados e privados, sendo que: os centralizados podem incluir as categorias de estatais e de autónomos, os descentralizados, os de municipais e autónomos e, por fim, os privados que incluem os portos de posse privada. Deve-se encarar as categorias atrás referidas como formas dominantes de organização e não como modelos estanques e mutuamente exclusivos pois o facto de um porto ser municipal não significa que não possa ter características de autonomia.

O quadro, de seguida apresentado, sumaria as vantagens e desvantagens dos vários regimes de exploração portuária. Os portos estatais ou centralizados são os que dependem directamente das autoridades centrais competentes; os autónomos são os que são geridos por uma entidade independente, denominada de estabelecimento público, que age dentro do quadro da política geral definida pelo governo; os portos municipais

são os que estão sob a alçada dum comuna ou outra colectividade local e os portos privados são os que são pertença e geridos por entidades privadas.

Principais vantagens e desvantagens dos regimes de exploração portuária:

REGIME	VANTAGENS	DESVANTAGENS
ESTATAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Igualdade de tratamento de todos os utentes</li> <li>- Espírito não lucrativo das suas tarifas</li> <li>- Melhor coordenação e superintendência em situação de crise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Centralização e ingerência do tipo político</li> <li>- Peso burocrático característico do serviço público</li> <li>- Falta de um organismo de cúpula que coordene a actividade portuária</li> </ul>
MUNICIPAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tomada de decisões mais rápida</li> <li>- Interesse da Administração e dos cidadãos na resolução dos problemas</li> <li>- Aval financeiro dos Municípios ou Câmaras de Comércio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingerência da política local</li> <li>- Não isenção dos inconvenientes burocráticos</li> <li>- Perigo de confusão entre recursos financeiros do porto e do Município</li> </ul>
ORGANISMO AUTÓNOMO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhor eficácia do trabalho</li> <li>- Melhor da representação dos utentes na sua gestão</li> <li>- Recrutamento de quadros com base na competência</li> <li>- Autonomia financeira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instabilidade dos meios financeiros do porto</li> <li>- Luta de interesses antagónicos</li> <li>- Conselho de Administração numeroso</li> </ul>
EMPRESAS PARTICULARES GESTÃO PRIVADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eficiência e espírito comercial</li> <li>- Redução ao mínimo das rotinas e formalidades administrativas</li> <li>- Grande flexibilidade nas relações com os clientes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Possibilidade de sobrepor os interesses da empresa gestora aos interesses públicos</li> <li>- Risco de aumento desmedido de tarifas</li> </ul>

Com base no critério técnico, ou seja ao nível de gestão e administração, verifica-se, de igual modo, um elevado grau de diversidade, sendo que existem no mundo muitos portos eficazes com sistemas de gestão muito diferentes. Com efeito, refira-se o exemplo dos portos de Singapura e Hong Kong, ambos localizados em ilhas com populações principalmente chinesas com influência britânica e submetidas durante o mesmo tempo à administração colonial. Não obstante, embora em Singapura a autoridade portuária execute e controle todas as operações, em Hong Kong predomina o sector privado, sendo ambos os portos conhecidos pela sua eficácia.

Goss (1979) defende a ideia de que a administração e organização de portos deveria ajustar-se ao sistema de governo e às crenças das gentes desse mesmo país, ainda que estas últimas venham expressas como valores excessivamente simplificados. Não existe uma solução ideal para a gestão e administração de portos, contudo devem procurar-se as formas de melhorar a sua eficácia, o que passa, em muitos casos, pela adaptação de experiências de outros países.

A Europa é um bom exemplo da diversidade dos sistemas de gestão e administração de portos, onde podemos identificar três tradições principais (Suykens, 1996):

- a tradição latina que pressupõe uma certa, ainda que variável, influência do governo e que é própria dos países da Europa do Sul: França, Espanha, Portugal, Itália e Grécia. Ainda que em muitos casos se tenham estabelecido portos autónomos, como por exemplo, em França, a influência do governo faz-se sentir ao nível da coordenação, supervisão e controlo.
- a tradição anglo-saxónica que tem utilizado o modelo de “*trust-ports*” originário da Grã-Bretanha e que se expandiu por todo o mundo, ainda que esta tendência esteja mudando com rapidez. De facto, na Grã-Bretanha alguns portos foram nacionalizados depois da II Guerra Mundial, para mais tarde em 1981, virem a ser privatizados. Em 1991, o governo elegeu uma política de privatização dos principais “*trust-ports*” que ainda hoje mantém em agenda.
- a tradição hanseática, predominante no noroeste europeu, caracteriza-se pela gestão local ou municipal, como é o caso dos portos da Escandinávia, Hamburgo, Bremen, Amsterdão, Roterdão, Antuérpia, Ghent e Ostende. A descentralização de gestão de portos não impede que haja pequenas diferenças e que a influência do governo central varie de país para país. Estes portos têm manifestado elevadas “*performances*” de gestão, sendo os mais eficientes e eficazes da Europa.

Sublinhe-se que os modelos de gestão, quanto às formas de autoridade portuária, classificam-se em três categorias que se distinguem entre si pela maior ou menor participação daquelas no processo produtivo portuário (Pannevis e Kruk, 1991): o porto-senhorio ou proprietário (*landlord-port*), o porto-útil (*tool-port*) e o porto-operador ou de serviços (*service-port*).

Como se referiu, a distinção entre os três tipos de gestão é feita através dos seguintes

factores: posse das infra-estruturas e das superestruturas, em particular do equipamento de movimentação das cargas, e o emprego da mão-de-obra portuária. Quanto à posse, a gestão pode ser pública - estado, província ou municipal, ou privada - companhia de navegação, empresa de estiva, companhia de caminho de ferro e outras, ou ainda pode ser uma combinação entre as duas.

Relembremos as principais características de cada um dos modelos de gestão:

*Landlord-port*: a autoridade portuária possui, desenvolve e mantém as infra-estruturas que são locadas ou concessionadas às empresas privadas que asseguram os investimentos em superestruturas necessárias ao desenvolvimento da actividade. As companhias privadas dedicam-se às actividades operacionais que abrangem um vasto leque de actividades da indústria portuária: movimentação de cargas, armazenagem e distribuição, pilotagem, reboques, atracação e desatracação de embarcações e fornecimento a navios.

A mão-de-obra portuária utilizada na movimentação de cargas é contratada pelas empresas de estiva e requisitada a um centro de mão-de-obra (“*pool*”) em situações de picos de actividade. São exemplos deste tipo de portos, os de Roterdão, Antuérpia e Nova Iorque. Estes portos são abertos à competitividade intra-porto, já que os diversos operadores privados que operam nos cais ou terminais exercem a sua actividade concorrendo entre si.

*Tool-port*: a autoridade portuária possui, desenvolve e mantém as infraestruturas e as superestruturas, incluindo parte do equipamento portuário utilizado nas operações de movimentação de carga que alugam às empresas privadas que asseguram a direcção técnica das operações portuárias. A mão-de-obra portuária utilizada nestas operações é contratada pelas empresas de estiva e em alguns casos requisitada ao centro de mão-de-obra portuária (*pool*).

De notar que a autoridade portuária desenvolve funções de regulador, coordenador e supervisor das actividades portuárias, ao mesmo tempo que participa activamente no processo produtivo portuário através dos equipamentos e respectivos manobreadores que coloca à disposição das empresas privadas a fim de serem utilizados nas operações de carga e/ou descarga de navios.

As empresas privadas, embora nalguns casos possuidoras de equipamento horizontal, são obrigadas a utilizar o equipamento vertical e respectivo pessoal da autoridade

portuária, o que limita o domínio da gestão da totalidade dos meios de produção. As demais actividades portuárias são desenvolvidas quer por empresas públicas, quer privadas. Leixões, Santos e Le Havre são exemplos de *tool-ports*.

*Service-port*: a autoridade portuária possui, desenvolve e mantém as infra-estruturas e super-estruturas, incluindo todo o equipamento utilizado nas operações portuárias que é operado pelos seus próprios trabalhadores. Para além das operações portuárias que são na sua totalidade realizadas com meios humanos e materiais da autoridade portuária, as restantes actividades cabem a entidades públicas e privadas, embora, por regra, as primeiras predominem sobre as segundas.

A maioria dos portos nos países em vias de desenvolvimento pertence a este grupo, com destaque para o porto de Singapura que detém as melhores *performances* a nível mundial. Os portos-operadores limitam a competitividade intra-porto, já que uma única entidade, em regra, pública, domina toda a actividade.

Considerando os factores principais que caracterizam os diferentes modelos, infra-estruturas, super-estruturas e mão-de-obra portuária, reproduz-se o que atrás ficou dito no quadro seguinte, querendo o SIM traduzir o domínio sobre o factor de produção e o NÃO pretende significar o inverso:

	INFRA ESTRUTURA	SUPRA ESTRUTURA	MÃO-DE-OBRA PORTUÁRIA
<b>LANDLORD</b>	SIM	NÃO	NÃO
<b>TOOL</b>	SIM	SIM	NÃO
<b>SERVICE</b>	SIM	SIM	SIM

**Figura 9 - Modelos e factores de produção**

Qual o melhor modelo de gestão a adoptar para um dado porto? A escolha de um modelo depende da análise de vários critérios relacionados com o estágio de desenvolvimento do país em análise, tais como: recursos financeiros disponíveis, volume de negócios envolvido, aceitação da propriedade privada a nível nacional, visão

sobre a privatização e o nível da capacidade de gestão (UNCTAD, 1992).

De acordo com o modelo de gestão adoptado, a autoridade portuária terá uma estrutura e funcionamento diferente em cada modelo, atendendo à sua maior ou menor participação nas actividades industriais e comerciais: assistência na manobra do navio, operações de movimentação de cargas, armazenagem, transporte, etc. Com efeito, de acordo com as perspetivas atrás citadas, a estrutura da autoridade portuária variará: se nos situarmos na perspectiva macro-económica - os interesses do Estado / públicos devem estar maioritariamente representados nos conselhos de administração das autoridades portuárias, por forma a assegurar que as políticas do governo serão seguidas e que as decisões beneficiam a comunidade em geral; por outro lado, se nos situarmos na perspectiva micro-económica não há, à priori, um requisito para que os interesses públicos estejam representados no conselho de administração das autoridades portuárias, actuando estas como empresas equiparadas a tantas outras de outros sectores, podendo mesmo pertencer ao sector privado.

Concluindo, a organização dum porto, independentemente da forma de autoridade portuária, deve procurar responder aos objectivos seguintes (UNCTAD, 1992):

- o porto deve ser um instrumento da política de desenvolvimento económico e de transportes que é, obrigatoriamente, elaborada e implementada ao nível do governo. Este objectivo é, em geral, privilegiado nos casos em que os portos são centralizados, i.e. geridos directamente pelo Estado;
- o porto deve estar ao serviço do desenvolvimento da região em que se insere, Este objectivo é, em regra, privilegiado pelos portos municipais;
- a gestão financeira dos portos deverá ser particularmente rigorosa para equilibrar o seu funcionamento e assegurar o mais baixo custo da passagem portuária, permitindo, desta forma, o desenvolvimento portuário. Este objectivo é, em regra, privilegiado pelos portos privados.

Ora, parece que os três objectivos não deixam de estar presentes, no todo ou em parte, na organização de um porto, pelo que a melhor síntese dos três objectivos precedentes parece estar concretizada através de um estatuto próprio, com elevado grau de autonomia e flexibilidade de gestão, que possa ser adaptável à procura do melhor compromisso entre os três objectivos analisados.

## **4.1 Modelos de Governação dos Principais Portos fora da Europa**

### **4.1.1 América do Norte (EUA e Canadá)**

EUA - Os Estados Unidos da América enquanto nação formada a partir de uma federação autónoma de Estados, república constitucional federal, caracteriza-se pela titularidade dos portos na disponibilidade dos 50 Estados, em detrimento do governo federal. O sistema portuário dos EUA engloba 350 portos comerciais dispersos ao longo dos EUA, Atlântico, Golfo, Pacífico e Grandes Lagos e inclui ainda os portos marítimos do Alaska, Guam, Hawaii, Puerto Rico, Saipan e U.S. Virgin Islands. São geridos, não por uma autoridade portuária nacional, mas antes a sua gestão está dispersa pelos três níveis de governo - federal, estadual e local. Situação que decorre do carácter federativo da Constituição dos EUA, que reserva certos poderes para o governo nacional / federal e outros para os estados federados.

A Constituição dos Estados Unidos concede a competência exclusiva ao governo federal sobre as águas navegáveis, canais e portos dos Estados Unidos - autoridade delegada na *Coast Guard* e *U.S. Army Corps of Engineers*, mas as autoridades portuárias são instrumentos de estado federado ou governo local nos termos das deliberações emitidas pelo legislador do Estado federal. Nem o Congresso nem qualquer agência federal têm o poder ou o direito de nomear ou demitir os dirigentes dos portos embora certas atividades portuárias estejam sujeitas a lei e jurisdição federal.

Os séculos XVIII e XIX caracterizados por portos privados deram lugar na actualidade a portos de propriedade pública sob gestão pública ou operados por concessionários.

Os 50 Estados são autónomos na escolha e decisão do modelo de gestão dos portos dependendo do Estado, do costume local, da história ou da vantagem competitiva; como referem (Newman e Walder, 2003) num país grande com mais de 350 portos comerciais, existe ampla oportunidade para a variedade.

Existem vários portos comerciais privados a funcionar como coadjuvantes de grandes empresas industriais, em particular, do sector do minério de ferro ou da energia eléctrica (portos industriais) e alguns são, inclusivamente, propriedade de empresas privadas.

Em regra, as autoridades portuárias dos diferentes portos dos EUA registam um maior ou menor controle, supervisão ou regulação por parte do Estado federal.

Os portos de carga geral dos EUA evoluíram ao longo do tempo de portos privados para portos de propriedade do governo estadual ou local, geridos por autoridades portuárias. Os portos de contentores são muitas vezes portos “*landlord*”, onde as autoridades portuárias concessionaram as operações dos contentores a operadores de terminais privados. A título de exemplo, os portos de New York-New Jersey, Filadelfia, Miami e Los Angeles e Long Beach concessionaram as operações de contentores a operadores privados. Os portos de carga a granel são normalmente portos privados.

A constituição dos EUA limita o papel do governo federal nos portos, impedindo, portanto, o estabelecimento de uma política portuária nacional.

Os Estados têm autonomia na construção e desenvolvimento da infra-estrutura marítima envolvendo os governos locais e regionais. A propriedade dos portos pertence aos governos e as operações portuárias são desenvolvidas e geridas por empresas privadas num regime de concessão, e os serviços de pilotagem, estiva, marketing, reboque são prestados por empresas privadas.

Type of Governance	Number of Ports
Bi-state port authorities	2
State administrative departments or agencies	5
State or commonwealth port authorities	15
County port departments	2
County port authorities	3
Municipal agencies	16
Special purpose navigation districts	57

*Note:* Table 10.3 was developed in 2002 and Table 10.1 in 2005. The difference in total number of ports is due to the three-year gap between the two, the fact that the charts are noting different characteristics of ports, governance (Table 10.3) and management type (Table 10.1), and the data perhaps reflect changes in membership in the American Association of Port Authorities by the reporting ports.

*Source:* American Association of Port Authorities (2002). *Port activities, functions and types*. ([http://www.aapa-ports.org/industryinfo/port\\_activities.htm](http://www.aapa-ports.org/industryinfo/port_activities.htm)).

**Figura 10 - Port Governance by Type**

**Fonte –** Brooks and Cullinane, 2007

CANADÁ - Em contraponto, o sistema portuário do Canadá está sujeito à competência geral do governo central e aos diplomas legislativos sobre a matéria emanados do Parlamento. A regulação do transporte marítimo e dos portos está na alçada do governo

federal e o mesmo se afirma para as operações portuárias que embora fornecidas e geridas por entidades privadas estão sujeitas à regulação do governo federal.

A promulgação, em Junho de 1998, da *Canada Marine Act* mudou ligeiramente o carácter centralizador do sistema portuário federal permitindo a alienação de muitos portos anteriormente administrados pelo Ministério dos Transportes para entidades públicas e privadas. No entanto, os principais portos do país são administrados pelas autoridades portuárias federais e o poder legal e constitucional permanece no Parlamento.

Em 1995, a Política Marítima Nacional Canadiana estabeleceu três categorias de portos no Canadá: as Autoridades Portuárias Canadianas (CPAs), os Portos regionais/locais e os Portos Remotos – com propriedade e estruturas organizacionais variáveis em que a função reguladora do governo é acentuada principalmente nos CPAs e Portos Remotos por entender a importância da infra-estrutura portuária e do serviço público prestado no sistema portuário nacional, embora não deixe de a exercer nos portos regionais/locais.

Em 1 de Janeiro de 2004, 69 dos 568 portos canadianos foram classificados de acordo com a política desenhada em 1995 (Brooks, 2004). A mencionada *Canada Marine Act* de 1998, que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1999, criou a reforma Portuária do Canadá tendo relevado a questão do financiamento e auto-suficiência dos portos canadianos pela via da constituição de entidades sem fins lucrativos (que reúnem os diferentes “*stakeholders*”) em detrimento da privatização. Uma abordagem descentralizada da gestão substituiu a abordagem centralizada traduzida no controle e supervisão do Ministro de Transportes dos conselhos de administração das várias autoridades portuárias canadianas (CPAs); a regulação do governo dos portos canadianos mantém – se na esfera do governo central canadiano.

#### **4.1.2 Ásia (China e Singapura)**

CHINA - A economia chinesa passou por uma transformação dramática durante as últimas décadas. A par do desenvolvimento económico nacional, o sector portuário na China experimentou um enorme crescimento em movimentação de carga, durante o mesmo período. Antes de 1984, os portos eram detidos pelo governo central, dispondo da autoridade e responsabilidade para o desenvolvimento das actividades portuárias e sua administração. A Lei dos Portos (*Port Law*) entrou em vigor a 1 de Janeiro de

2004, e veio estipular que o governo central chinês deixa de ser proprietário dos portos e passa a ter apenas a responsabilidade exclusiva do seu planeamento estratégico no modelo de rede. De acordo com a Lei dos Portos, os portos passam a ser detidos e geridos por diferentes níveis do governo local, em conjunto com entidades privadas, incluindo investidores estrangeiros permitido-lhes possuir e gerir portos chineses, contudo o investimento directo estrangeiro não pode predominar. Na sequência da reforma portuária, a autoridade portuária centralizada no governo foi substituída pelo *Local Government* e *Local Port Authority*, Enquanto o primeiro representa os interesses do governo local, este último pode participar plenamente no mercado aberto disponível para negociar e concluir acordos comerciais com potenciais parceiros em formato de *joint venture*. Ao Ministério das Comunicações da China cabe a definição e formulação de estratégia, o planeamento nacional da rede de portos, o investimento em infra-estruturas, e a criação do modelo de gestão *landlord* que assegure a autonomia financeira e ainda a regulação do sector.

A governação do sector portuário e a estrutura administrativa do porto transitou de um elevado grau de centralização para um modelo em que a autoridade e tomada de decisões de gestão são mais descentralizadas.

SINGAPURA - A indústria marítima assume uma importância significativa na economia nacional apresentando o Porto de Singapura uma vantagem estratégica que deriva da sua localização junto à passagem da maior parte das linhas de transporte marítimo – o estreito de Malaca – e da característica que daí decorre de porto de “*transshipment*” para todas as regiões do mundo.

O porto goza de uma liderança clara na região em termos de volumes de carga recebidos e manipulados, sendo reconhecido pela comunidade portuária que deve reforçar a sua competitividade pela oferta de elevados níveis de serviço a preços competitivos e evitar a concorrência regional.

A *Maritime and Port Authority of Singapore* (MPA) - Autoridade Marítima e Portuária de Singapura foi criada a 2 de Fevereiro de 1996, MPA Act 1996, com a missão de potenciar e desenvolver o porto de Singapura como o principal “*hub port*” global e centro marítimo internacional e salvaguardar os interesses marítimos estratégicos de Singapura. A MPA assume as funções de Port Authority, Port Regulador, Port Planner, e National Maritime Representative, ou seja, é a autoridade reguladora e administradora

do porto. A 1 de Outubro de 1997, a PSA que controlava as operações nos terminais marítimos de contentores, foi reorganizada como companhia pública, a *PSA Corporation*, uma entidade pertencente ao governo com objectivos comerciais. A reorganização foi efectuada com o objectivo de fornecer ao Porto de Singapura a flexibilidade necessária para competir no mercado global dos contentores – investindo em infra-estruturas portuárias e respondendo à concorrência portuária (Cullinane e tal. 2007). Em Dezembro de 2003, a *PSA Corporation* foi reorganizada de forma a incluir apenas as operações domésticas dos terminais de contentores; todo o negócio internacional de contentores foi transferido para uma nova empresa, *PSA International*. Ambas as corporações, *PSA Corporation* e *PSA International* são propriedade do governo. A *PSA International* não só é a operadora dos terminais de contentores de Singapura como também uma das maiores operadoras portuárias a nível mundial.

#### **4.2 Modelos de Governação dos Principais Portos da Europa**

A governação dos portos europeus caracteriza-se por uma multiplicidade de organizações aos mais variados níveis. Ao nível da Gestão os portos variam entre a gestão municipal, regional, conjunta ou nacional. Em contraste com a gestão dos mais importantes portos Alemães (Hamburgo e Bremen), marcadamente conjunta de municípios e regiões, a gestão dos portos mais relevantes dos Países Baixos (Roterdão e Amesterdão) é, essencialmente, municipal.

O contraste é ainda mais marcado na comparação com os portos espanhóis e italianos, em que subsiste uma forte influência nacional, por via da supervisão do Governo central (com os municípios a desempenhar um papel claramente mais secundário embora, no caso espanhol, os governos autonómicos mantenham uma preponderância significativa).

A diversidade de organizações é também relevante ao nível dos Estatutos Legais das autoridades portuárias. Enquanto as autoridades portuárias Espanholas e Italianas tomam a forma de organizações públicas clássicas, as autoridades portuárias Alemãs e dos Países Baixos tomam a forma de empresas municipais autónomas ou de empresas privadas de capitais públicos.

Um outro factor diferenciador prende-se com a dimensão Legislativa. Se, por um lado, Espanha e Itália se caracterizam por uma lei nacional que enquadra e impõe um

determinado modo de organização portuário, Alemanha e os Países Baixos caracterizam-se, por outro lado, pela inexistência de uma lei nacional, sendo o enquadramento específico de cada porto derivado da legislação existente (lei laboral, legislação ambiental, etc.).

Na verdade, um inquérito realizado pela *European Sea Ports Organization (ESPO)* à governação de 216 portos europeus (Verhoeven, 2010) confirma um contraste marcado entre a governação dos portos Alemães e dos Países Baixos (que aquele inquérito agrupa na tipologia *Hansen*, e que integra também os portos da Islândia, Noruega, Finlândia, Suécia, Dinamarca e Bélgica) e a governação dos portos Espanhóis e Italianos (classificados na tipologia *Latin*, a que pertencem também os portos Franceses, Portugueses, Malteses, Gregos Cipriotas e Israelitas.

Apesar da diversidade entre os diferentes países, existem alguns aspectos comuns, dos quais se destaca a forte divisão entre actividades operacionais e actividades de regulação, entre infra-estrutura e superestrutura. A divisão é marcada não só ao nível das funções, com as actividades operacionais a serem, por regra, realizadas por operadores privados, mas também ao nível do financiamento, com a infra-estrutura a ser tipicamente financiada pelo sector público e a super-estrutura pela iniciativa privada. O traço característico da governação da generalidade das autoridades portuárias contemporâneas europeias, reflecte a adopção gradual do modelo portuário de *landlord*.

Os portos Gregos têm sido de propriedade estatal e operados também por autoridades portuárias estatais. Em 1999, o governo grego iniciou uma reforma portuária. Os portos de Atenas e Tessalónica entraram na Bolsa de Atenas (Athens Stock Exchange). Em 2003 foram convertidos em sociedades limitadas ficando o Estado com uma parte da propriedade e passaram a ser geridos como um negócio privado. Os outros portos gregos são geridos por autoridades locais. A reforma portuária ainda está em curso baseado no desejo de ultrapassar anos de ineficiência.

#### **4.2.1 Alemanha**

Na Alemanha os portos são administrados pelos Estados federados (“*Bundesländer*”), sendo a intervenção do Governo Federal reduzida ao mínimo.

O sistema portuário alemão caracteriza-se por uma grande variedade de tipos de

governança, na medida em que não existe uma lei geral que imponha, a nível nacional, qualquer estrutura particular. Neste sentido, o tipo de governança depende, essencialmente, da história de cada porto e da localização geográfica do porto na(s) antiga(s) Alemanha Ocidental ou Alemanha Oriental.

É possível, no entanto, agrupar os diferentes portos em três tipos de governança, ainda que pouco uniformes. A primeira categoria engloba os portos de Bremen e Hamburgo, que se caracterizam por possuir personalidade jurídica própria. A segunda categoria engloba a grande maioria dos restantes portos, administrados pelo município, pelo Estado ou por uma qualquer combinação daquelas duas, sem constituírem entidades jurídicas autónomas. A terceira categoria engloba portos, como os da Baixa-Saxónia, constituídos como sociedades limitadas ou privadas, ainda que detidas na sua totalidade pelo Estado (e, nesse sentido, muito semelhantes a empresas públicas de direito privado).

O modelo portuário alemão assenta numa separação estrita entre serviços (passíveis de serem oferecidos numa lógica) de mercado privados e serviços não (passíveis de serem oferecidos numa lógica) de mercado públicos. A autoridade portuária desempenha um papel de *landlord*, concessionando obrigatoriamente os serviços de mercado, que apenas podem ser prestados por operadores privados.

Os portos de Bremen e Hamburgo caracterizam-se por possuírem personalidade jurídica e autonomia orçamental, sendo a propriedade tipicamente do município ou do Estado. O porto de Bremen é gerido pela Bremenports GmbH (que é responsável também pelo porto de Bremerhaven), enquanto que o porto de Hamburgo é gerido pela Hamburger Hafen und Logistik AG.

As autoridades portuárias são responsáveis pelo financiamento, execução e manutenção das infra-estruturas, canais de acesso e super-estruturas não concessionadas. Este financiamento é assegurado pela autoridade portuária, com excepção dos canais de acesso e de todo o tipo de infra-estruturas no exterior do porto, da responsabilidade do Estado Federal. A autoridade portuária garante aquele financiamento com base nas tarifas e rendas cobradas, em transferências do proprietário público (município ou Estado), bem como em transferências do sistema de equidade alemão, *Länderfinanzausgleich*, que visa diminuir a desigualdade entre os Estados.

Os operadores privados, concessionários de serviços passíveis de serem oferecidos numa economia de mercado, são responsáveis pelo financiamento, execução e manutenção da superestrutura associada à área específica da sua concessão, sem qualquer ajuda pública.

Os serviços técnico-náuticos de reboque e amarração são efectuados por empresas privadas. A pilotagem, pela complexidade da sua organização, é efectuada por uma associação de pilotos, sob a supervisão das capitánias respectivas.

Os portos sem personalidade jurídica são tipicamente propriedade de colectividades territoriais, não se constituindo em autoridades portuárias autónomas, mas como serviços municipais ou de outras colectividades, sem personalidade jurídica própria, nem autonomia orçamental. Os portos de Kiel, Flensburg, Wolgast e Wilhelmshaven constituem exemplos deste tipo de governação.

Os portos são responsáveis pelo financiamento, execução e manutenção das infra-estruturas, canais de acesso e superestruturas não concessionadas, com excepção dos canais de acesso e de todo o tipo de infra-estruturas no exterior do porto, da responsabilidade do Estado Federal. Na medida em que a autonomia orçamental é inexistente, o financiamento da infra-estrutura sob responsabilidade do porto é assegurado directamente pelo município ou pelas colectividades, bem como por transferências do sistema de equidade alemão, *Länderfinanzausgleich*, que visa diminuir a desigualdade entre os Estados.

Os operadores privados, concessionários de serviços passíveis de serem oferecidos numa economia de mercado, são responsáveis pelo financiamento, execução e manutenção da super-estrutura associada à área específica da sua concessão, sem qualquer ajuda pública.

Os serviços técnico-náuticos de reboque e amarração são efectuados por empresas privadas. No exterior do porto, a pilotagem, é efectuada por entidades pública sob a supervisão do Estado enquanto que, no interior do porto, é assegurada pelas colectividades proprietárias dos terrenos.

Os portos constituídos em sociedades limitadas ou privadas caracterizam-se, à semelhança dos portos de Bremen e de Hamburgo, por possuírem personalidade jurídica e autonomia orçamental. Os portos da Baixa-Saxónia, Wismar, Rostock e Sassnitz/Mukran constituem exemplos deste tipo de governação. A título de exemplo,

os portos da Baixa-Saxónia são geridos pela Niedersachen Ports GmbH und Co., que é responsável pelas operações em todos os portos ao longo da costa de Niedersachsen.

A autoridade portuária, apesar de direito privado, financia as infra-estruturas, com o auxílio (eventual) do Estado. Os canais de acesso marítimo, e todo o tipo de infra-estruturas no exterior do porto, são financiados pelo Estado Federal.

#### **4.2.2 Bélgica**

Os portos belgas são de propriedade e gestão pública. Os portos de Antuérpia e Ghent são empresas portuárias municipais autónomas. Os serviços portuários estão sujeitos a regulação municipal. Os governos regionais são os principais financiadores do investimento portuário. Não há portos privados.

Até 1999, os portos belgas eram basicamente administrados pelos municípios da área geográfica onde se situavam. Porém, com a publicação naquele ano do *Havendecreet*, o paradigma da gestão dos quatro portos principais da Comunidade Flamenga – Antwerp, Ghent, Ostend e Zeebrugge – foi substancialmente alterado por via da criação das chamadas *régies portuaires* sob a coordenação daquela comunidade.

Trata-se de organismos públicos de cariz empresarial, dotados de ampla autonomia, não obstante o persistente controlo da sua actividade. Enquanto organismos autónomos, às *régies* estão atribuídos amplos poderes no sector das acessibilidades, das infra-estruturas de base (v.g a construção e conservação de diques) dos cais, dos equipamentos e do respectivo financiamento.

Ao governo da Comunidade Flamenga compete o exercício da tutela, designadamente a fiscalização dos negócios que comportem alienações e/ou a oneração do património. A Comunidade aprova e vota o plano e o relatório anual de actividades do porto tutelado.

O acesso à actividade de movimentação de cargas marítimas é inteiramente livre e é efectuado por concurso público de concessão. Não existem limitações, salvo as físicas, ao número de concessionários, nem são necessárias outras licenças ou contratos, pelos municípios relevantes.

### 4.2.3 Holanda (Países Baixos)

O sistema portuário dos Países Baixos engloba 15 portos geridos por autoridades portuárias caracterizadas por quatro tipos de governação: empresa portuária autónoma, empresa portuária municipal, conselho portuário e sociedade privada.

O Governo não tem uma política definida relativamente ao modelo de governação dos portos, cabendo às administrações regionais e locais a decisão final, sendo que a variedade de tipos de governação não é encarada como ineficiente. No entanto, o Governo apoia a cooperação entre autoridades portuárias por forma a melhorar a qualidade e a relação custo-benefício de cumprir com responsabilidades públicas (como a segurança). A título de exemplo, os portos localizados ao longo do Noordzeekanaal (Velsen/IJmuiden, Beverwijk, Zaanstad e Amesterdão) associaram-se numa organização responsável pelos aspectos náuticos de todas as entradas portuárias no Noordzeekanaal.

O Governo incentiva também a cooperação comercial entre autoridades portuárias, mas encara esta como uma decisão daquelas autoridades. Fruto deste contexto, os portos dos Países Baixos caracterizam-se por uma forte propensão a todo o tipo de parcerias. A joint-venture entre PoR e Zeeland Seaports, bem como o protocolo de parceria entre as autoridades portuárias da área entre o Mar do Norte e Amesterdão constituem exemplos do tipo de cooperação fomentado.

De acordo com o modelo portuário dominante nos Países Baixos, a autoridade portuária desempenha um papel de *landlord*, concessionando áreas sob a sua jurisdição a operadores privados, a quem cabe, em termos gerais, a responsabilidade de financiar, executar e manter a super-estrutura associada à área específica do porto que lhe foi concessionada e decidir as tarifas a cobrar pelos seus serviços, sem qualquer interferência daquela autoridade. Por contrapartida da atribuição da concessão, a autoridade portuária cobra uma renda, cujo valor fixa, autónoma e livremente, de acordo com os seus objectivos.

A autoridade portuária é responsável pelas funções de autoridade marítima, de planificação do desenvolvimento e promoção do porto, bem como de investimento e manutenção da infra-estrutura. O financiamento daquela infra-estrutura é da responsabilidade da autoridade portuária, com excepção da infra-estrutura de defesa e acesso do porto, cuja responsabilidade recai no Governo central.

Os serviços técnico-náuticos (pilotagem, reboque, amarração) são efectuados por empresas privadas. A pilotagem é efectuada por uma única empresa a nível nacional, Loodswezen, detida pelos trabalhadores, sendo as tarifas cobradas alvo de controlo pelo Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministério da Infra-estrutura e do Ambiente. As tarifas relativas aos restantes serviços técnico-náuticos, reboque e amarração, são decididas autonomamente por cada operador privado numa lógica de mercado.

É importante referir que, apesar do enfoque no modelo portuário de *landlord* e do envolvimento reduzido do Governo na definição do tipo de governação, o apoio deste último à cooperação entre autoridades portuárias, diminui a natureza de mercado do modelo de portuário, ao diminuir o incentivo à concorrência entre autoridades portuárias.

Rotterdam, Amsterdam e Zeeland são portos públicos geridos por autoridades portuárias. O quarto maior porto – Velsen/Ymuiden é um porto privado de utilizador único do porto, pertence à companhia do aço.

Os portos públicos são normalmente geridos por autoridades portuárias municipais ou regionais. O governo nacional não está directamente envolvido com excepção de Rotterdam, que, em 2004, alterou o estatuto de autoridade portuária municipal para corporação pública. O município deixou de ser o único accionista passando a partilhar também com o governo nacional embora este com posição minoritária. Esta participação teve a ver com fornecimentos de fundos para os investimentos no projecto “Second Maasvlakte” (de Langen and van der Lugt 2007).

Em síntese, os portos holandeses são municipais e geridos a nível local. Os investimentos em infra-estruturas portuárias são efectuados pelas autarquias locais e pelas concessionárias dos terminais portuários.

O porto de Roterdão, constituído em empresa portuária autónoma é gerido por uma empresa portuária (Havenbedrijf) autónoma do município e enquadrada sob lei privada, a PoR, detida (na sua quase totalidade) pelo município de Roterdão e pelo Estado (com uma participação minoritária destinada a assegurar o financiamento do projecto de expansão do porto, Maasvlakte II). Esta empresa portuária desempenha as funções de autoridade portuária, de gestão estratégica e planeamento do porto, bem como de gestão operacional e promoção.

A missão da PoR enfatiza o fortalecimento contínuo da posição do complexo

industrial e portuário de Roterdão na Europa. Para tal, a PoR goza de autonomia de gestão, orçamental e tarifária, investindo substancialmente em actividades que ultrapassam as do modelo portuário tradicional de landlord. Tais actividades incluem investimentos em tecnologias de informação e comunicações, promoção e marketing, educação e formação portuária, e terminais externos ao porto.

O porto de Amesterdão, constituído em empresa portuária municipal, é gerido por uma empresa portuária (Havenbedrijf) municipal, a autoridade portuária de Amesterdão, que constitui um departamento do município e, nesse sentido, é enquadrada sob lei pública. A autoridade portuária é internamente independente daquele, no sentido que pode estabelecer relações contratuais e operar de forma relativamente autónoma. No entanto, o orçamento anual, bem como todos os grandes investimentos necessitam de aprovação do município. Tal como no caso de Roterdão, esta empresa portuária desempenha as funções de autoridade portuária, de gestão estratégica e planeamento do porto, bem como de gestão operacional e promoção.

A missão do porto de Amesterdão enfatiza a ambição de tornar-se um porto inovador e diversificado. Nesse sentido, à semelhança do porto de Roterdão, a autoridade portuária desempenha actividades que ultrapassam as do modelo portuário tradicional de landlord, que inclui investimentos em imobiliário, armazenagem e prestação de serviços de consultoria. A responsabilidade e financiamento de cada uma das actividades portuárias são semelhantes à do porto de Roterdão.

Os portos constituídos em conselho portuário (Havenschap) possuem personalidade jurídica, bem como autonomia orçamental e tarifária. No entanto, dependem consideravelmente mais dos poderes públicos do que os dois tipos de governação abordados anteriormente. A governação deste tipo de portos resulta do equilíbrio de forças no conselho portuário, tipicamente composto por municípios e regiões, em cooperação, em certos casos, com outras organizações (como empresas privadas). A título de exemplo, os portos de Vlissingen e Terneuzen operam sob uma única autoridade portuária, Zeeland Seaports, cujo conselho portuário é composto por três municípios e pela região de Zeeland. Esta autoridade portuária constitui também um exemplo de gestão e coordenação conjunta de vários portos por um único conselho portuário, aparentemente na sequência da identificação de complementaridades e sinergias entre os mesmos cuja exploração lhes daria uma posição competitiva reforçada.

O financiamento da infra-estrutura depende do orçamento da autoridade portuária, na medida em que as autoridades públicas que compõem o conselho portuário não o podem realizar. Projectos de expansão com dimensão relevante podem, no entanto, candidatar-se a financiamento estatal. A responsabilidade e financiamento de cada uma das actividades portuárias é semelhante à dos portos de Roterdão e Amesterdão.

Os portos constituídos em sociedades privadas concentram-se em tráfegos de nicho ou dedicam-se a um único cliente (como é o caso do porto de Velsen/Ymuiden que movimenta minério de ferro para um único produtor, Corus).

Os portos com este tipo de governação são completamente independentes. O financiamento das infra-estruturas é exclusivamente privado, com a excepção dos canais de acesso. A autoridade portuária, mesmo privada, desempenha um papel de landlord, na medida em que, à semelhança dos outros tipos de governação, são os operadores que financiam a superestrutura dos terminais. A responsabilidade e financiamento de cada uma das actividades portuárias são semelhantes à dos tipos de governação anteriores.

#### **4.2.4 Itália**

A lei italiana - *Legge m° 84/94* de 28 de Janeiro que *disciplina l'ordinamento e le attività portuali per adeguarli agli obiettivi del piano generale dei trasporti, dettando contestualmente principi direttivi in ordine all'aggiornamento e alla definizione degli strumenti attuativi del piano stesso, nonché all'adozione e modifica dei piani regionali dei trasporti*) – regulamenta o sistema portuário italiano e procede à divisão dos portos marítimos em duas categorias: a categoria I que engloba os portos militares e a categoria II que congrega os portos comerciais.

Os portos comerciais são divididos em três classes: classe I (portos com relevância económica internacional), classe II (portos com relevância económica nacional) e classe III (portos de relevância regional ou inter-regional).

Os portos comerciais de classe I e II são geridos por 25 autoridades portuárias (que substituíram organizações portuárias estatais) constituídas como organismos públicos dotados de personalidade jurídica e autonomia administrativa, orçamental e financeira (ainda que dentro de certos limites legais): *Ancona, Augusta, Bari, Brindisi, Cagliari, Catania, Civitavecchia, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Manfredonia,*

*Marina di Carrara, Messina, Napoli, Olbia e Golfo Aranci, Palermo, Piombino, Ravenna, Salerno, Savona, Taranto, Trapani, Trieste e Venezia.*

A autoridade portuária é responsável por planificar, coordenar, promover e controlar as actividades portuárias realizadas no interior do porto ou portos que gere - Cada autoridade portuária pode gerir um (exemplo: a autoridade portuária de *Genova*) ou mais portos (exemplo: a autoridade portuária de *Olbia e Golfo Aranci* que gere os portos de *Olbia e Golfo Aranci*). Estas responsabilidades incluem a definição e programação dos investimentos em infra-estrutura pelo que a autoridade portuária deve preparar e aprovar um plano trienal para o desenvolvimento do porto, cujo financiamento depende de fundos estatais, com participações eventuais das regiões italianas (apenas para infra-estrutura básica) e da autoridade portuária, cabendo a esta última a responsabilidade de executar o investimento.

O *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*, Ministério da Infra-Estrutura e dos Transportes, é responsável por analisar os planos elaborados pelas diversas autoridades portuárias e definir a infra-estrutura básica a ser efectivamente executada nos portos.

A autoridade portuária desempenha também um papel de manutenção e de *landlord*, concessionando obrigatoriamente as operações portuárias, que apenas podem ser efectuadas por operadores privados. Estas concessões podem tomar o papel de autorizações para simplesmente operar no porto ou o papel de licenças para efectuar cargas/descargas numa área específica do porto. Neste último caso, o operador privado é designado por operador de terminal e é responsável por organizar e efectuar um ciclo de transporte integrado e completo. Cabe também ao operador de terminal a responsabilidade de financiar, executar e manter a superestrutura associada à área específica do porto que lhe foi concessionada.

Os operadores de terminal actuam num ambiente competitivo e os montantes que cobram pela prestação dos seus serviços têm a natureza de preço, que reverte na totalidade para os próprios operadores, sem qualquer tipo de co-recebimento pela autoridade portuária. Contudo, por contrapartida daquelas concessões, a autoridade portuária cobra rendas (no caso de licenças para operador de terminal) e taxas (no caso de autorizações para simplesmente operar no porto). O valor destas contrapartidas é determinado autonomamente por cada autoridade portuária, dentro de certos limites

gerais impostos pela lei geral do Estado.

Os serviços técnico-náuticos (pilotagem, reboque, amarração) são considerados como serviços de interesse público e, nesse sentido, são efectuados por organizações privadas, sob controlo e supervisão das autoridades (autoridade portuária e autoridade marítima). As organizações que prestam este tipo de serviços detêm, para cada porto, direitos exclusivos e, nesse sentido, beneficiam de uma posição monopolística – neste sentido a pilotagem é efectuada por corporações, o reboque é efectuado por empresas privadas e a amarração é efectuada por grupos organizados numa estrutura cooperativa. Os montantes cobrados pela prestação deste tipo de serviços têm a natureza de preço e revertem na sua totalidade para aquelas organizações privadas, sem qualquer tipo de participação da autoridade portuária.

A autoridade portuária actua em paralelo com a autoridade marítima de cada porto que desempenha funções de policiamento, segurança e outras funções administrativas não abrangidas pelas competências da autoridade portuária.

A *legge 28 gennaio 1994, n. 84*, conhecida como a Lei da reforma portuária nº 84 de 28 de Janeiro de 1994 com a redacção que lhe foi dada pela Lei nº 647/96, estipula que os portos são considerados domínio público sendo administrados por Autoridades Portuárias, pessoas jurídicas de direito público sob a tutela do Ministério dos Transportes e da Navegação e do Ministério das Infraestruturas, entende (Porto e Silva, 2009) que constituía dupla tutela que pode dificultar a execução de uma política coerente a nível nacional – tutela que hoje está concentrada no *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

No âmbito das principais funções das autoridades portuárias (artigo 6º da *Legge n° 84/94*) ressaltam-se a orientação, planeamento, coordenação, promoção e controle das operações portuárias bem como outras atividades comerciais e industriais, incluindo matérias de segurança marítima e incentivos ao desenvolvimento dos portos na perspectiva de controlo dos privados encarregados das diversas operações portuárias.

As autoridades portuárias concentram assim uma dupla atribuição, por um lado a regulação e controlo dos serviços portuários e por outro lado a promoção, *marketing*, programação e orientação de actividades, planeamento do espaço portuário e selecção de infraestruturas.

As autoridades públicas portuárias têm a propriedade dos seus portos e têm o estatuto

legal de concessionar o porto ou um ou mais dos seus terminais a operadores privados. As operações portuárias apenas podem ser entregues a empresas privadas competitivas; as autoridades portuárias apenas podem fornecer actividades auxiliares (Valleri et al. 2007)

Nos termos aplicáveis da lei 84/94, de 28 de Janeiro, o legislador transalpino fez distinguir as tarefas cuja execução, na área dos portos, cabe ao sector público e ao sector privado.

Ao público, isto é, às administrações portuárias e demais entes públicos competentes, estão atribuídos poderes de regulação e de controlo e bem assim de promoção da política de transportes. Ao privado, a actividade comercial ali prosseguida, sendo de sublinhar que ela ficou *ipso iure* vedada ao sector público, seja qual for o veículo institucional que as protagonize.

As actividades económicas portuárias são transferidas para empresas privadas mediante o regime da autorização e/ou concessão na contratualização de operações portuárias entre Autoridade Portuária e privados. Refira-se que para concessões superiores a trinta anos apenas é competente para a contratualização o Estado central.

As autoridades portuárias estão impossibilitadas de gerir, directamente ou por intermédio de sociedades de direito privado quaisquer actividades portuárias numa adopção clara do modelo *landlord* na gestão portuária distinguindo-se entre a entidade reguladora do sistema portuário (autoridade pública de carácter técnico) e a organização gestora dos serviços portuários (empresas privadas).

O paradigma italiano evoluiu de um modelo *service port* (“*Comprehensive Port Authority*”) antes da reforma de 1994) para um padrão de *landlord port*.

A liberalização dos serviços portuários contribuiu para a melhoria da competitividade dos serviços mas do ponto de vista financeiro a receita da gestão portuária decorrente da autonomia orçamental das autoridades portuárias reverte para o Estado o qual decide sobre a afectação desses recursos. A vertente do financiamento, esta claramente centralizadora, não obstante a relativa autonomia das Administrações Portuárias.

Com efeito, havendo excedente num porto, este reverte para o Estado, o qual tem competência exclusiva para decidir da sua aplicação, quer para efectuar a *per equação* a benefício dos portos com menos *performance*, quer para o aplicar à margem dessa

*performance.*

Os investimentos em infra-estruturas estão plasmados nos referidos *piano operativo triennale* dos diferentes portos e *piano regolatore portuale* preparados e elaborados pelas autoridades portuárias e que servem de base à decisão de investimentos por parte do *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*.

Os portos de classe III estão constituídos apenas em autoridades marítimas: estruturas descentralizadas do Governo central sem autonomia de tomada de decisão, com responsabilidades mais limitadas do que as autoridades portuárias e sem orçamento próprio. Os portos de *Fiumicino*, *Gaeta* e *Gela* constituem exemplos deste tipo de governação. O financiamento da autoridade marítima é assegurado pela região italiana em que o porto se localiza, que é responsável pela execução e manutenção da infra-estrutura.

A autoridade marítima desempenha também um papel de *landlord*, concessionando as operações portuárias a operadores privados, a quem cabe responsabilidade de financiar, executar e manter a superestrutura associada à área específica do porto que lhe foi concessionada.

Os portos de *Chioggia*, *Monfalcone*, *Porto Torres* e *Agrigento* estão constituídos em empresas portuárias especiais: estruturas estabelecidas que desempenham actividades de promoção, sendo financiadas pelas câmaras de comércio com competência sobre o porto.

#### **4.2.5 Reino Unido**

Os desenvolvimentos e as mudanças na política portuária e regulação verificados no Reino Unido nas últimas décadas centram-se nas questões relativas à propriedade e operação dos portos, à liberalização do trabalho portuário e ao quadro legislativo.

Contudo o programa de privatizações do governo conservador foi lento a atingir os portos trust e os municipais.

O processo de privatização registou duas fases, a fase da venda dos portos de propriedade estatal no início dos anos 80 e a venda dos portos públicos denominados “*trust ports*” no seguimento da aprovação do “UK Ports Act of 1991.

No Reino Unido o processo de privatização portuária começou com a extinção do

NPC (National Ports Council) em 1981, entidade criada em 1965 com o objectivo de criar um plano nacional para os portos e gerir uma política portuária nacional com base nos resultados de um estudo sobre a eficiência da política portuária do país (estudo nunca produzido) contudo o NPC não foi aceite nem reconhecido pelos portos e governo.

Em 1974, Margaret Thatcher foi nomeada líder do Partido Conservador e em 1979, sob sua liderança o partido ganhou as eleições. De um ponto de vista histórico, esta data marcou uma viragem no debate sobre a política da nacionalização e privatização das indústrias tendo a opção claramente assumida no sentido da privatização.

A política de desregulamentação perseguida pelo governo conservador foi projetada para permitir o mercado livre potenciador e facilitador das atividades comerciais.

O processo de privatização portuária começou com a extinção do NPC em 1981, seguida da privatização, em 1983, da ABP - *Associated British Ports* - desde 1948 a 1980 cerca de um terço dos portos do Reino Unido incluindo os maiores portos eram geridos por organismos nacionais sendo tutelados pela ABP.

Com a abolição em Julho de 1989 do *National Dock Labour Scheme*, sobre o qual assentava o monopólio *de iure* e *de facto* do trabalho portuário reconhecido aos trabalhadores registados e a existência de um instituto público de gestão do trabalho portuário a nível nacional (*National Dock Labour Board*) o regime jurídico da operação e do trabalho portuário sofreu uma completa revolução.

A decisão, a partir daquela data, focaliza-se na privatização e no aumento da concorrência para garantir maior eficiência ao sector privado na gestão dos portos.

Com as privatizações resultantes do *Port Act 1991* e com a transferência para o sector privado dos seis principais *trust ports* então existentes, a Grã-Bretanha apostou claramente no afastamento do sector público da propriedade e da gestão dos portos.

Este fenómeno foi acompanhado pela crescente desregulação da actividade, basicamente por razões económicas, uma vez que os custos da regulação se apuraram na maior parte das vezes superiores aos das vantagens que dessa regulação poderiam resultar.

Nesta medida, também o acesso ao mercado portuário está hoje livre de qualquer controlo de preços, como livre está da exigência de autorizações ou de licenças.

Ao Governo Central e às autoridades portuárias ficaram confiados, apenas, atribuições respeitantes à construção e manutenção de infra-estruturas, à defesa do ambiente, à protecção da costa e à segurança da navegação.

Refira-se que no Reino Unido a propriedade e operação dos portos são de três tipos: Portos privados, Portos “*trust*” e Portos de autoridade municipal.

Os portos privados surgem na sequência da privatização da ABP que opera 21 portos no Reino Unido, incluindo os maiores portos como o Hull, Immingham e Southampton bem como regista investimentos portuários através de filiais em terminais e empresas de estiva nos EUA culminando com a aquisição do Medway pela MDHC – Mersey Docks & Harbour Company. São portos de propriedade privada constituindo-se em empresas portuárias de capital privado e criadas por “*Act of Parliament*”.

Os portos “*trust*” também foram criados por “*Act of Parliament*” e são controlados e administrados por organismos próprios com estatutos independentes (Conservancy Boards ou Harbour Commissions) sendo geridos por um conselho de curadores encarregado de promover o bem-estar do porto para atender as necessidades dos clientes e partes interessadas. Não há accionistas nem proprietários e qualquer excedente ou superavit é reinvestido na melhoria no porto em benefício dos stakeholders do porto. A maior parte destes portos foram criados especificamente para servirem os interesses locais e regionais. Os portos trust foram privatizados a preços de venda entre 5% e 25% do real valor de mercado (Baird, 2000).

Ao introduzir a *Port Act 1991*, o Governo reconheceu que os portos “*trust*” não eram públicos nem privados, sendo em uma espécie de limbo, tornando esta modelo bastante incomum (Baird, 1995), exemplo deste modelo, bem sucedido, são os portos de Tyne, Dover e Aberdeen.

Os portos municipais de propriedade e gestão municipal com expressão em alguns portos de dimensão comercial significativa como o Sullom Voe, Orkney, Preston e Bristol estão sujeitos a regras específicas da gestão e contratação pública pelo que suscita questões relativas aos mecanismos de financiamento e à compatibilidade das estruturas municipais com portos eficientes, capazes de competir com os restantes portos (portos “*trust*” e portos privados).

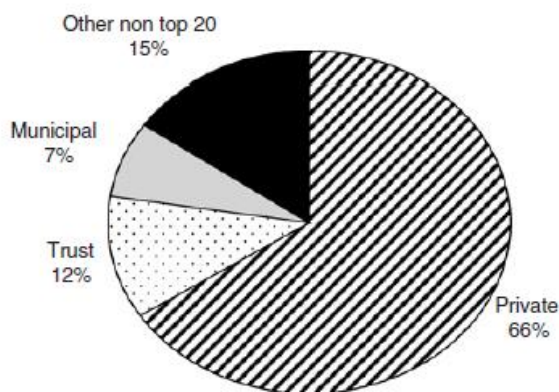
A indústria portuária do Reino Unido está hoje mais consolidada e concentrada que no

passado – os 20 maiores portos (15 totalmente privados, 3 portos “trust” e 2 municipais) manusearam 85% de todo o tráfego portuário do Reino Unido em 2003 (Baird and Valentine, 2007).

Residualmente, a Coroa controla ainda quatro portos através da *British Waterways Board*.

A política do governo para os portos é principalmente focalizada na orientação como oposição à intervenção directa (DETR, 2000). O Governo apoia projectos portuários no âmbito do planeamento e não qualquer outro apoio financeiro. (DETR, 2000).

*Port Privatisation in the United Kingdom*



**Figura 12 - Top 20 UK Ports (Plus ‘Other’ Ports, by Share of Tonnage/Ownership Type) (2003)**  
**Fonte – Brooks and Cullinane 2007**

### **4.3 Modelos de Governação dos Principais Portos Ibéricos**

#### **4.3.1 Espanha**

A publicação da Lei 27/1992, de 24 de Novembro (*Ley de Puertos del Estado e de la Marine Mercante*), alterada pela Lei 62/1997, de 26 de Dezembro desencadeou o processo de alteração do modelo de governação dos portos espanhóis o qual foi dos mais estudados em todo o mundo. Inicialmente, de forma descritiva (Coto-Milla n, 1996, Suarez de Vivero et al, 1997) e, posteriormente, de modo analítico com vista a quantificar os efeitos das primeiras reformas nos portos (Castillo-Manzano et al, 2008;

Díaz-Hernández et al, 2008; González & Trujillo, 2008; Jara-Díaz et al, 2008.

O elevado número de estudos produzidos não constitui qualquer surpresa tendo em conta que a Espanha se tornou no país europeu com o maior número de portos (três) - Algeciras, Valência e Barcelona - na lista dos 50 melhores portos de contentores do mundo.

Durante as duas últimas décadas ocorreram mudanças significativas no sistema de governação dos portos em comparação com o modelo anterior a 1992, caracterizado pela centralização à semelhança dos demais portos mediterrânicos. Como resultado das mudanças regista-se a existência de portos autónomos com sistemas de gestão sob a tutela dos governos regionais e coordenação a nível nacional pela entidade pública – “*Puertos del Estado*”.

Antes da primeira reforma de 1992, o sistema portuário espanhol caracterizava-se por um modelo assimétrico, ou seja, dois modelos diferenciados de gestão portuária - a existência de quatro portos de gestão autónoma, Barcelona, Bilbao, Huelva e Valência e os restantes dirigidos de forma centralizada (Castillo-Manzano et al., 2008).

Na sequência das reformas ocorridas com expressão nas referidas Leis 27/1992 e 62/1997, e nas posteriores - Leis 48/2003, de 26 de Novembro (*Régimen Económico de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General*) e 33/2010, de 5 de Agosto (modifica a Lei 48/2003) o modelo de gestão dos portos espanhóis transitou de uma abordagem administrativa para comercial dos serviços portuários, potenciando uma maior autonomia, descentralização regional e promoção do sector privado (Coto-Millán, 1996; Castillo-Manzano et al, 2009).

De acordo com a Constituição Espanhola de 1978, no seu artigo 149.1.20, o Estado tem a competência exclusiva sobre os “portos de interesse geral”, normalmente coincidentes com os portos que desenvolvem actividades comerciais e assumem uma postura concorrencial.

Neste sentido, a Lei 27/1992 de *Puertos del Estado e de la Marina Mercante*, artigo 3º postula que “são portos comerciais os que, em razão das características do seu tráfego reúnem condições técnicas, de segurança e de controlo administrativo para que neles se realizem actividades comerciais portuárias, entendendo por tal as operações de estiva, desestiva, carga, descarga, transbordo e armazenamento de mercadorias de qualquer tipo, volume ou forma de apresentação que justifiquem a utilização de meios

mecânicos ou instalações especializadas”

Por seu turno, “os portos secundários” são “portos de refúgio, dos portos e aeroportos de lazer e, em geral, daqueles que não tiverem actividade comercial” com tráfego comercial pouco expressivo, são vocacionados para portos de pesca e marinas.

A referida Lei veio configurar o sistema portuário espanhol no modelo “*Landlord Port*” (ESPO 2005) tendo dividido os portos em “portos de interesse geral” e “portos secundários”.

Os “portos de interesse geral”, estão sob o controle da Autoridade Portuária do Estado, dependente do Governo central. Os “portos secundários”, encontram-se sob a tutela das Comunidades Regionais Autónomas, onde estão situados, e que assumem o respectivo controlo. Um número variável de portos e de marinas de interesse regional, sem actividade comercial *strictu sensu*, são, em regra, geridos por autarquias locais.

O sistema portuário espanhol encontra-se actualmente regulamentado pelo *Real Decreto Legislativo 2/2011*, de 5 de Setembro (consolidado) *de la Ley de Puertos del Estado e Marina Mercante*, que distingue os portos marítimos entre “portos de interesse geral” e espaços portuários sob competência das Comunidades Autónomas.

Um porto marítimo é classificado como de “interesse geral” quando aplicável alguma das seguintes circunstâncias: que realize actividades comerciais marítimas internacionais; que a sua área de influência comercial afecte, de forma relevante, mais do que uma Comunidade Autónoma; que forneça indústrias ou estabelecimentos de importância estratégica para a economia espanhola; que o volume anual e as características das suas actividades comerciais marítimas alcancem um nível suficientemente relevante ou responda a necessidades essenciais da actividade económica geral do Estado; que desempenhe, pelas suas características técnicas ou geográficas, um papel essencial para a segurança do tráfego marítimo.

Os portos marítimos de “interesse geral” são da competência exclusiva da administração do Estado e constituem o sistema portuário de titularidade estatal que é composto por 46 portos, geridos por 28 autoridades portuárias: *A Coruña, Alicante, Almería, Avilés, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Balears, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol-San Cibrao, Gijón, Huelva, Las Palmas, Málaga, Marín y Ría de Pontevedra, Melilla, Motril, Pasaia, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Vigo e Vilagarcía de Arousa.*

Entenda-se que cada autoridade portuária pode gerir um ou mais portos. A título de exemplo, a autoridade portuária de *Barcelona* gere apenas um porto mas a autoridade portuária de *Valencia* gere os portos de *Valencia*, *Gandía* e *Sagunto*.

Num contexto de descentralização, a organização e exploração do sistema portuário de titularidade estatal é confiada a autoridades portuárias, entidades públicas dotadas de personalidade jurídica, com património próprio, com autonomia financeira e de gestão e com capacidade plena para gerir o porto ou portos da sua competência em regime de autonomia.

No âmbito da autonomia funcional e de gestão, cumpre destacar a liberdade das autoridades portuárias na fixação de tarifas dos serviços portuários, sem quaisquer limites para além dos objectivos de auto-financiamento e de manutenção da concorrência livre e leal.

A *Ley* 62/1997, de 26 de Dezembro veio atribuir liberdade tarifária às autoridades portuárias que antes estabeleciam tarifas dentro de limites fixados pelo Executivo.

Por outro lado, as autoridades portuárias orientam-se por procedimentos de gestão empresarial, contrariamente aos anteriores *Puertos Autónomos* excessivamente rígidos e burocratizados.

A *Ley* 27/1992 de 24 de Novembro veio conferir autonomia de gestão às actuais Autoridades Portuárias que não existia com os *Puertos Autónomos*, geridos pelos *Organismos Autónomos del Estado*.

Neste sentido, as autoridades portuárias outorgam, em concessão ou por meio de contratos de direito privado, a exploração de serviços portuários a privados, num enquadramento típico do modelo *landlord*.

Já com a entrada em vigor da *Ley* 48/2003 de *régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general* (1 de Janeiro de 2004) que modifica parcialmente a anterior *Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante* (*Ley* 27/1992, de 24 de novembro) por influência das políticas liberalizadoras da Comunidade Europeia, os serviços portuários passam a funcionar em mercado concorrencial, não subsistindo qualquer razão para a sua prestação ter de ser feita pelo Estado, através das Autoridades Portuárias.

De acordo com a referida *Ley* 48/2003, de 26 de Novembro “eleva-se à categoria de

princípio geral de actuação das Autoridades Portuárias, o da liberdade de acesso à prestação de serviços portuários, salvo limitação do número de prestadores por razões derivadas da disponibilidade de espaços, capacidade de instalações, segurança ou normas do meio ambiente.

As razões mencionadas aconselham a abandonar o modelo subjectivo de organização dos serviços portuários vigente e abordar um modelo objectivo de regulação, que introduza a liberdade de concorrência nas actividades em que seja possível e que imponham sobre os operadores de cada sector as obrigações de serviço público que juntamente com a livre concorrência garantam a segurança, a continuidade, a qualidade, a cobertura universal, a adaptabilidade e a razoabilidade de preços” (Porto & Silva, 2009).

*Mutatis mutandis*, a *Ley 48/2003*, de 26 de Novembro leva a uma importante transformação no modelo de gestão dos portos: a autoridade pública (denominada Autoridade Portuária) limita-se à gestão dos espaços de domínio público e à regulação da actividade económica decorrente da prestação de serviços portuários fundamentalmente a cargo de privados (operadores privados); a actividade a cargo do poder público é meramente subsidiária, isto é, apenas se justifica nos casos de ausência ou insuficiência da iniciativa privada tendo em conta que os serviços têm de ser garantidos.

Uma referência ainda para a *Ley 62/1997*, de 26 de Dezembro que modifica a *Ley 27/1992*, de 24 de Novembro e que vem reforçar a participação das Comunidades Autónomas na estrutura organizativa das Autoridades Portuárias, competindo àquelas a designação do Presidente e da significativa percentagem de membros do Conselho de Administração, sem prejuízo de se garantir a presença de representantes das administrações municipal, regional e nacional, das Câmaras de Comércio, Indústria e Navegação, das organizações empresariais e sindicais mais expressivas e dos sectores económicos mais relacionados com o tráfego portuário.

Antes da entrada em vigor da *Ley 62/1997*, de 26 de Dezembro, a maioria absoluta dos membros do Conselho de Administração das Autoridades Portuárias eram nomeados pelo Comité da Direcção da *Puertos del Estado*.

A liberdade de actuação das Autoridades Portuárias não é, contudo, ilimitada, na medida em que depende do *Ministerio de Fomento* através de um outro organismo

público com personalidade jurídica, património e orçamento próprio, *Puertos del Estado*, que desempenha o papel de coordenador e controlador da eficiência do sistema portuário público espanhol. O *Ministerio de Fomento* nomeia todos os membros do *Puertos del Estado*.

*Puertos del Estado* é assim o organismo público responsável pela execução da política portuária governamental, encontrando-se encarregado de controlar, coordenar e aconselhar as Autoridades Portuárias, ou seja, define as directrizes do sistema portuário de titularidade estatal e os objectivos de gestão das Autoridades Portuárias e controla a eficiência da gestão, assim como o cumprimento dos objectivos definidos. Os seus objectivos e as suas funções encontram-se respectivamente estipulados nos artº 25 e 26º da *Ley 27/1992*, de 24 de Novembro (*Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante*).

Compete ao *Puertos del Estado* a gestão do chamado “*Fondo de Compensación Interportuario*”(Fundo de Compensação InterPortuário) – elemento básico de solidariedade entre portos e de garantia de financiamento de infraestruturas sendo financiado por cada uma das Autoridades Portuárias e pelo *Puertos del Estado*.(revista de legislação e jurisprudência – Organização Administrativa e Regulação dos Portos: Uma Análise de Direito Comparado

Com a *Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general* o financiamento do *Puertos del Estado* decorre da afectação de percentagem das taxas cobradas pelas Administrações Portuárias aos utentes dos portos.

Sublinhe-se que as Autoridades Portuárias constituem organismos empresariais participados pelas Comunidades Autónomas, pelos Municípios e por outras forças vivas da Região e são coordenadas pela *Puerts del Estado*, gozam de autonomia orçamental e tarifária para atingir os objectivos fixados (cobram as taxas dos serviços que prestam numa óptica de concorrência).

Desempenham um papel de *landlord* e são responsáveis pelas infra-estruturas, pelos canais de acesso e pelas super-estruturas não concessionadas. O financiamento daquelas responsabilidades deve responder ao princípio da auto-suficiência económica do sistema portuário no seu conjunto e de cada uma das autoridades portuárias. No entanto, o regime de auto-suficiência económica pode inviabilizar o investimento em

projectos desejáveis do ponto de vista social, mas com rentabilidade reduzida.

Por forma a impulsionar o financiamento deste tipo de projectos, o sistema portuário de titularidade estatal inclui um elemento de solidariedade entre portos, o referido Fundo de compensação, que permite redistribuir recursos e reduzir desigualdades: o *Fondo de Compensación Interportuario*, constituído com contribuições do *Puertos del Estado* e das Autoridades Portuárias, e administrado pela primeira. O Fundo de compensação assegura assim, ainda que indirectamente, o apoio do Estado no financiamento das responsabilidades da Autoridade Portuária ao nível das infra-estruturas, canais de acesso e super-estruturas não concessionadas.

Apesar da racionalidade aparente deste tipo de Fundo de compensação, é importante referir que, caso as regras de recurso e utilização do Fundo não sejam bem definidas, este pode diminuir a natureza de mercado do modelo de *landlord*, ao diminuir o incentivo à concorrência entre autoridades portuárias e à eficiência na respectiva gestão.

O *Fondo de Compensación Interportuario* efectua o financiamento das infra-estruturas portuárias e sobretudo realiza a *per equação* entre os vários portos do país, dotando os mais necessitados dos meios que lhes permitam sobreviver ou progredir numa óptica basicamente política pelo que constitui assim um elemento básico de solidariedade entre portos e de garantia de financiamento de infraestruturas.

Os Concessionários são responsáveis pela superestrutura dos seus terminais, bem como pela manutenção da infra-estrutura correspondente. Estes operadores têm liberdade para fixar, livremente, as tarifas a cobrar pelos seus serviços, com a excepção dos serviços básicos, para os quais a autoridade portuária estabelece valores máximos.

Os serviços técnico-náuticos (pilotagem, reboque, amarração) são efectuados por empresas autorizadas, licenciadas ou concessionadas.

Exercendo competências de gestão do domínio público e da regulação, às Autoridades Portuárias é vedada a prestação de serviços de estiva (operação portuária), só possível em casos residuais ou de absoluta necessidade. A *Ley 48/2003*, de 26 de Novembro consagrou um sistema de gestão privada indirecta da estiva, nos termos do qual as empresas de estiva actuam em concorrência, mas sob delegação e coordenação das Autoridades do porto relevante.

A 5 de julho de 2014, foi publicado o Decreto-Lei 8/2014, de 4 de Julho, para aprovação de medidas urgentes para o crescimento, a competitividade e eficiência do país, ("Real Decreto Lei 8/2014"), então ratificado pela Lei 14/2014, de 15 de Outubro ("Lei 8/2014"). A lei assenta na promoção e incremento da competitividade e funcionamento dos mercados sendo que no âmbito do sector portuário revela um esforço para melhorar a competitividade e a conectividade terrestre dos Portos de Interesse Geral. Para atingir este objectivo foi adoptada, entre outras medidas, o aumento do prazo máximo das concessões, de 35 para 50 anos. Esta medida é justificada pela necessidade de atrair mais investimento privado para os portos, oferecendo aos investidores períodos de amortização mais longos aos existentes à data e de homogeneizar os prazos das concessões portuárias com os existentes nos portos europeus.

#### **4.3.2 Portugal**

Num país costeiro como é Portugal, os portos são, reconhecidamente, estruturas de suporte muito relevantes para o desenvolvimento económico nacional, sem prejuízo do papel capital que detém para a nossa própria soberania.

O interesse por esta inequívoca vantagem competitiva portuguesa tem vindo a acentuar-se nos últimos anos, a par e passo com a crescente importância que foi atribuída ao mar e às actividades marítimas associadas.

O sector marítimo-portuário tem vindo a desenvolver-se progressivamente, materializando a crescente importância do mar para a evolução da economia nacional e onde se assistiu a uma modernização de infra-estruturas portuárias e aumento do investimento nos portos portugueses.

Os portos nacionais devem permitir a ligação a grandes eixos ferroviários e rodoviários de transporte de mercadorias, assumindo um papel de destaque na entrada de bens no espaço europeu e posterior distribuição aos restantes países do mercado externo.

A existência de portos competitivos, eficientes e capazes de atrair rotas e armadores com grandes fluxos de carga é essencial para a afirmação ou mesmo sobrevivência dos portos nacionais enquanto pólos dinamizadores de todo um “*cluster*” da economia do mar. É com efeito a partir de um sistema portuário dinâmico, integrado e altamente competitivo que se constroem rotas, atraem fluxos e criam cadeias logísticas de

distribuição e transporte que arrastam um conjunto diversificado e alargado de agentes e actividades económicas.

O país deverá funcionar como uma rede estruturada, organizada e integrada de serviços logísticos onde são disponibilizados serviços de forma coordenada em interligação com redes internacionais de transporte e distribuição.

A existência de um sector portuário nacional cada vez mais competitivo e que incorpore os mais elevados padrões de eficiência, de fiabilidade, de segurança e de qualidade, constitui um valor da maior importância estratégica e económica para o apoio e desenvolvimento das trocas comerciais internas e externas, de que a economia nacional depende e um factor essencial para a sua própria dinamização.

#### **4.3.2.1 Enquadramento Institucional do Modelo Português**

- **A administração dos espaços portuários**

Estão ainda em vigor no ordenamento jurídico português diversas normas do Decreto-Lei nº 348/86 de 16 de Outubro que estabelecia as "bases gerais a que devem obedecer os estatutos orgânicos das administrações dos portos". Muito embora no que respeita aos "organismos portuários" o essencial das normas aí contidas se encontre hoje revogado, tácita ou expressamente, o mesmo não sucede no que toca a outros aspectos, de princípio organizatório, como no que respeita à noção de sistema portuário nacional<sup>1</sup>, e aos princípios fundamentais da organização e atividade do sistema portuário<sup>2</sup>, no âmbito dos quais desempenham papel proeminente o planeamento do respectivo desenvolvimento e expansão e preservação do meio ambiente.

---

<sup>1</sup> Artigo 1º - Sistema portuário nacional e organismos portuários) 1 - Para efeitos do presente diploma, entende-se por sistema portuário nacional o conjunto de infra-estruturas, instalações e equipamentos que permitem a movimentação de fluxos de passageiros e de mercadorias entre o transporte terrestre e o transporte marítimo, quer sejam gerados por actividades comerciais, industriais ou piscatórias quer por actividades turísticas ou de lazer, proporcionando as necessárias condições de abrigo e de segurança à navegação.

<sup>2</sup> Artigo 2º 1 - Ao sistema portuário nacional é reconhecido um importante valor estratégico, cujo funcionamento deve obedecer aos seguintes princípios básicos: a) Possibilitar o regular abastecimento do País em bens essenciais e contribuir para o aumento da competitividade externa da economia nacional;b) Contribuir para o desenvolvimento económico e social das regiões envolventes;c) Considerar a actividade portuária como elo fundamental da cadeia logística de transporte, integrada no sistema produtivo nacional;d) Satisfazer as necessidades dos utentes com os menores custos económicos e sociais, numa perspectiva de adequada complementaridade entre portos.2 - A complementaridade a

Posteriormente, foi aprovado o quadro de acção definido no Livro Branco "Política marítimo-portuária"<sup>3</sup>, cujas soluções institucionais não viriam, porém, a merecer acatamento total, sobrepondo-se o Governo legislador ao Governo-administração.

- **Antecedentes**

Segundo (Martins, E 2011) a aprovação dos requisitos e condições para os processos de concessão de terminais portuários, incluindo as Bases Gerais para a celebração dos contratos, surge com a reforma de 1993 e a decisão de promover e incentivar um processo alargado de concessões de terminais de operação portuária, opção contemplada, objectivamente, no Decreto-Lei n.º 298/93, de 28 de Agosto, no seu Capítulo V, ao estabelecer que "... a actividade de movimentação de cargas em cada cais ou terminal deve ser atribuída pela autoridade portuária às empresas de estiva mediante concessão de serviço público...".

Tal objectivo veio a ser clarificado e complementado pelo Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de Dezembro, ao aprovar as bases gerais das concessões de serviço público de movimentação de cargas em áreas portuárias, definindo as condições objectivas para a outorga de concessões por parte das Autoridades Portuárias e clarificando que "... as concessões são atribuídas (pela autoridade portuária) mediante contrato administrativo precedido de concurso público...".

Em função das normas aprovadas no âmbito do referido quadro legislativo, ficaram claramente assumidas as orientações, princípios e objectivos pretendidos com o processo de reformas, o que poderá ser confirmado, nomeadamente, pelas referências preambulares das referidas disposições legais, de entre os quais se referem, as que se afiguram mais relevantes:

- O princípio geral definido para a actividade de movimentação de cargas nos portos nacionais seria o da operação ser efectuada por empresas concessionadas;

---

que alude a alínea d) do número anterior não impedirá o estabelecimento da concorrência entre os portos nacionais, desde que compatível com a dimensão geográfica do País.

<sup>3</sup> Resolução do Conselho de Ministros nº 82/98 (DR, I Série B, de 10 de Julho de 1998)

- A outorga de concessões por parte das Autoridades Portuárias seria em regime de concessão de serviço público outorgada por concurso público;
- As Autoridades Portuárias só excepcionalmente interviriam na operação de movimentação de cargas e desde que se verificassem condições bem objectivas estabelecidas na lei;
- Às Autoridades Portuárias ficaria reservada uma missão de fiscalização e coordenação das actividades desenvolvidas pelas concessionárias, nomeadamente com o objectivo de verificar o cumprimento das regras definidas nos processos de concurso em relação a cada concessão.

E se eram esses os objectivos políticos traçados aquando das principais decisões para a reforma portuária assumidas no final de 1993, tais opções de natureza política vieram a ser confirmadas, no essencial, pelos sucessivos Governos, sempre que foram efectuadas reflexões sobre o sector marítimo-portuário nacional, nomeadamente em dois momentos bem identificáveis:

- No decurso do debate promovido e realizado pelo XIII Governo Constitucional, que culminou com a aprovação, por Resolução do Conselho de Ministros de Fevereiro de 2008, de um quadro de acção definido no âmbito do Livro Branco “Política Marítimo-Portuária Rumo ao Século XXI” (SEAMEPAT, 1999);
- Com a publicação, pelo XVII Governo Constitucional, das “Opções Estratégicas para o Sector Marítimo-Portuário” (MOPTC, 2006).
- Com a publicação pelo XIX Governo Constitucional do PET - Plano Estratégico dos Transportes (2011-2015), aprovado pela RCM nº 45/2011 de 10 de Novembro
- Verifica-se que, através da identificação das linhas orientadoras para o sector, é possível confirmar o rumo estratégico que, no essencial, havia sido estabelecido em 1993 e que passa pela consagração do modelo de “landlord port”, enquanto modelo de gestão dos portos nacionais, com consequências mais relevantes nos seguintes aspectos:
- A repartição de responsabilidades, direitos e obrigações entre os vários intervenientes no processo de produção de serviços portuários;

- A abertura à iniciativa privada da produção e oferta de serviços portuários, nomeadamente na movimentação de cargas em terminais especializados;
- A alteração do enquadramento legal e normativo do sector, tendo em vista uma clarificação da delimitação das funções do Estado, nas suas componentes reguladora, fiscalizadora e gestora da infra-estrutura e do sector privado, na componente de gestão operacional.

Neste quadro de repartição de competências e responsabilidades, a transição no sector público de um modelo de gestão tradicional para o modelo de landlord port e regulador, requer adaptações de grande clareza e exigência da intervenção do Estado e das Autoridades Portuárias aos novos papéis e, nomeadamente:

- Uma clara opção e reforço pelo desenvolvimento de parcerias público-privadas, nomeadamente através do processo de concessão de terminais de operação portuária;
- A necessidade de definir determinados níveis de serviço, reconhecidos como de serviço público e monitorizar e exigir o seu cumprimento por parte dos agentes privados;
- O reforço dos instrumentos de avaliação e monitorização da performance da execução das diferentes actividades portuárias, numa perspectiva de assegurar o desenvolvimento das condições e sinergias que globalmente contribuem para o desempenho do porto;
- A indispensabilidade de regular e monitorizar a existência de práticas anti-concorrenciais.

Entre o final da década de noventa do século passado e a atualidade, assistiu-se a modificações consideráveis na administração dos portos marítimos (em sentido subjectivo). Em 1998, foi criado o Instituto Marítimo Portuário, instituto público sujeito a superintendência e tutela governamental, que sucedeu em atribuições e competências (mas não só ele) à Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos, e ao Instituto Nacional de Pilotagem dos Portos, e ao Instituto do Trabalho Portuário. Do mesmo passo, foram criados outros três institutos públicos, igualmente sujeitos a superintendência e tutela governamental - o Instituto Portuário do Sul, o do Norte, e o do Centro - que sucederam nas atribuições e competências das anteriores Juntas Autónomas dos portos com jurisdição nas áreas correspondentes, e ainda de outros departamentos então igualmente extintos. Em geral, enquanto estes três institutos detinham competências de gestão dos portos respectivos e de outras

actividades situadas na correspondente área de jurisdição, o Instituto Marítimo Portuário tinha uma vocação geral, com competências em vários domínios comuns a toda a administração portuária e, em particular, onde se manifestasse a superintendência e tutela governamental sobre a actividade daqueles três institutos.

Em 2002, o Instituto Marítimo-Portuário, os Institutos Portuários do SuI, Norte e Centro, e ainda o Instituto de Navegabilidade do Douro seriam extintos por fusão numa nova entidade: o IPTM-Instituto Portuário dos Transportes Marítimos<sup>4</sup>, cujos estatutos viriam entretanto a sofrer novas alterações já em 2007<sup>5</sup>, instituto público sujeito a superintendência e tutela governamental.

O IPTM, instituto público cujos novos estatutos foram já aprovados na vigência da correspondente lei quadro, tinha jurisdição sobre "todo o território nacional" e por missão ou atribuições primárias regular, fiscalizar e exercer funções de coordenação e planeamento do sector marítimo-portuário e supervisionar e regulamentar as actividades desenvolvidas no sector, o que compreendia actividades tão diversas quanto, v.g.: assessorar o Governo na definição da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade, segurança marítima e portuária; participar na definição das políticas de ensino e formação no sector marítimo-portuário; promover e coordenar a elaboração e revisão do Plano Nacional Marítimo Portuário e acompanhar a elaboração e dar parecer sobre os instrumentos de planeamento do sector, assegurando a sua articulação com os demais instrumentos de gestão territorial; representar o Estado português nos organismos internacionais do sector marítimo-portuário; aprovar regulamentos administrativos e fiscalizar o cumprimento da legalidade no domínio do sector marítimo -portuário, exercendo ainda poderes tributários e sancionatórios que a lei lhe atribua.

Para além destas atribuições, que faziam do IPTM uma verdadeira entidade de supervisão e regulação do sector marítimo-portuário como área de actividade administrativa e económica, este Instituto administrava ainda directamente os portos sujeitos à sua jurisdição e que normalmente assumem a designação de "portos

---

<sup>4</sup> Decreto - Lei nº 257/2002, de 22 de Novembro

<sup>5</sup> Decreto – Lei nº 146/2007 de 27 de Abril, V.g Portaria nº 544/2007 de 30 de Abril respeitante à estrutura e organização interna do IPTM

secundários”, encontrando-se-lhe afectos as bens do domínio público situados na sua área de jurisdição portuária.

O IPTM era ainda responsável pela navegabilidade do rio Douro, estando incumbido da respectiva promoção, bem como de actividades conexas, e ainda do desenvolvimento e conservação das correspondentes infraestruturas e administração dos bens do domínio público integrados na sua área de jurisdição. Juntamente com as administrações dos portos (cfr. infra), o IPTM compunha o “conjunto por excelência” das autoridades portuárias.

- **Posteriores reformas**

Com o XIX Governo Constitucional, novas reformas foram anunciadas neste sector, desde logo, a extinção do IPTM, anunciada no Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado, cujas linhas foram aprovadas em Conselho de Ministros de 20 de Julho de 2011.

A orgânica do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (MAMAOT), passou a integrar, na administração directa do Estado, a Inspeção Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, bem como duas novas Direcções-Gerais de relevo: a Direcção Geral de Política do Mar, e a Direcção Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos<sup>6</sup>.

A Direcção Geral de Política do Mar, tem por missão o desenvolvimento, avaliação e actualização da Estratégia Nacional para o Mar, bem como "elaborar e propôr a política nacional do mar nas suas diversas vertentes, planear e ordenar o espaço marítimo nos seus diferentes usos e actividades, acompanhar e participar no desenvolvimento da Política Marítima Integrada da União Europeia e promover a cooperação nacional e internacional no âmbito do mar". De entre as suas atribuições - tendo praticamente todas elas algum relevo, mais ou menos directo, para a dinâmica do sector portuário -, destaca-se a de "participar no desenvolvimento da política nacional para os portos, transportes marítimos, navegabilidade e para a segurança marítima e portuária.

Por seu turno, a Direcção-Geral de Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos é dada por missão "a execução das políticas de preservação e conhecimento dos

---

<sup>6</sup> Decreto – Lei nº 7/2012 de 17 de Janeiro.

recursos naturais marinhos, a execução das políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e actividades conexas, do desenvolvimento da segurança e dos serviços marítimos, incluindo o sector marítimo-portuário, bem como garantir a regulamentação, a inspecção, a fiscalização, a coordenação e o controlo das actividades desenvolvidas no âmbito daquelas políticas". Também a atribuições desta Direcção-Geral terão praticamente toda influência na dinâmica do sector, destacando-se, porém, as de "regulamentar a actividade das entidades que actuam no sector marítimo-portuário, designadamente aprovando normas administrativas de regulamentação do sector, em articulação com o membro do Governo responsável pelas áreas da economia e dos transportes"; representar o Estado Português nos "organismos internacionais do sector marítimo-portuário"; e de "exercer funções de Autoridade Nacional da Pesca, de Autoridade Nacional de Imersão de Resíduos, de Autoridade Nacional de Controlo de Tráfego Marítimo e de Autoridade Competente para a Protecção do Transporte Marítimo e dos Portos".

E neste contexto reorganizativo que se determina a extinção do IPTM, alocando -se as respectivas atribuições a uma pluralidade de organismos:

- no domínio da "definição de orientações estratégicas para as vertentes dos transportes marítimos, navegabilidade, segurança marítima e portuária, náutica de recreio e de ensino e formação no sector marítimo-portuário e pescas", passam para a DGPM-Direcção Geral de Política do Mar;

-no domínio da "regulamentação, supervisão e fiscalização do sector marítimo-portuário e da náutica de recreio", passam para a DGRM – Direcção Geral dos Recursos Naturais, Segurança e Serviços Marítimos;

-no domínio dos "projectos de investigação, desenvolvimento e inovação" passam para o IPMA-Instituto Português do Mar e da Atmosfera, I.P;

-no domínio da "supervisão e regulação da actividade económica dos portos comerciais e dos transportes marítimos, bem como da navegação da via navegável do Douro",

passam para o IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P.,<sup>7</sup> do Ministério da Economia e do Emprego (MEE)<sup>8</sup>.

As atribuições do IPTM no domínio da gestão dos portos de pesca e marinas de recreio são integradas em entidade do sector empresarial do Estado no âmbito do MAMAOT.

Trata-se, como bem se vê por esta simples descrição, de mais uma reorganização administrativa com profundidade no sector portuário e independentemente da avaliação que dela venha a fazer-se no futuro, não pode deixar de observar-se que a mesma parte da reconfiguração de um ministério o MAMAOT - e organismos dele dependentes, e não propriamente de uma área material de governo. Sem considerar o carácter determinante de um raciocínio sobretudo motivado por políticas públicas -ou, em lugar dele, de um raciocínio dominado pela reorganização administrativa - o que parece certo e que a reorganização em causa é altamente vulnerável a qualquer sucessão governamental, que, como é sabido, em Portugal raramente deixa incólume a estrutura administrativa dependente de qualquer ministério, mesmo dos mais clássicos.

Importa destacar o Plano Estratégico de Transportes e Infraestruturas – PETI 3+ que teve por base os trabalhos desenvolvidos pelo Grupo de Trabalho para as Infraestruturas de Elevado Valor Acrescentado (IEVA) e o Plano 5+1, instrumentos onde estão contempladas a abordagem do governo para o sector e as principais medidas preconizadas<sup>9</sup>. De referir também o Estudo sobre a “Revisão do Modelo Contratual e dos Mecanismos de Regulação do Sector Portuário”, encomendado pelo IMT-Instituto da Mobilidade e dos Transportes e produzido pela Universidade Autónoma de Lisboa em 2013.

Reforma relevante ocorreu nos termos do n.º 1 do artigo 4º da Lei n.º 67/2013, de 28 de Agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos sectores privado, público e cooperativo, designada por lei-quadro das entidades reguladoras, em que o Instituto da

---

<sup>7</sup> Decreto-Lei n.º 236/2012, de 31 de outubro, aprova a orgânica do IMT, I.P., concretizando a reestruturação do Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres. I.P. (IMTT, I.P.), que passa a designar-se Instituto da Mobilidade e dos Transportes (IMT, I.P.).

<sup>8</sup> Decreto-Lei n.º 126-C/2011, de 29 de Dezembro que aprovou a Lei Orgânica do Ministério da Economia e do Emprego - diploma foi revogado pelo(a) Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de Janeiro

<sup>9</sup> Aprovado pela RCM n.º 45/2011 de 10 de Novembro

Mobilidade e dos Transportes, I.P. (IMT), foi objecto de reestruturação, sucedendo-lhe a Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência nos sectores marítimo-portuário, da mobilidade e no âmbito dos transportes terrestres, fluviais e marítimos.

O Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de Maio aprova os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), entidade que sucede ao Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I.P., (IMT) nas suas atribuições em matéria de regulação, de promoção e defesa da concorrência no setor dos transportes terrestres, fluviais e marítimos, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia.

De salientar o Decreto-Lei n.º 251-A/2015 de 17 de Dezembro que aprova o regime de organização e funcionamento do XXI Governo Constitucional, adoptando a estrutura adequada ao cumprimento das prioridades enunciadas no seu Programa. A Ministra do Mar tem por missão a coordenação transversal dos assuntos do mar, através da definição e acompanhamento da Estratégia Nacional para o Mar, da promoção do conhecimento científico, da inovação e do desenvolvimento tecnológico na área do mar, da definição e coordenação da execução das políticas de protecção, planeamento, ordenamento, gestão e exploração dos recursos do mar, da promoção de uma presença efetiva no mar, dos seus usos e de uma economia do mar sustentável, das pescas, do transporte marítimo e dos portos, e a gestão dos fundos nacionais e europeus relativos ao mar.

- **As administrações portuárias**

As administrações portuárias constituem uma parcela fundamental da administração do espaço marítimo. No continente, existiam sete administrações portuárias, todas elas sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos:<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> A solução institucional adoptada pelo legislador governamental foi, assim, contrária à preconizada no Livro Branco "Política Marítimo-Portuária rumo ao século XXI (1997), cujo quadro de acção havia sido aprovado pelo Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/98 (DR, 1.ª Série B, de 10 de Julho de 1998): a proposta era então que as antigas administrações portuárias, que eram institutos públicos, fossem transformadas em empresas públicas de tipo institucional (de direito público), e não em sociedades anónimas, ainda ao abrigo do regime do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de Abril (note-se que o regime jurídico de bases das empresas públicas e do sector empresarial do Estado só viria a ser aprovado cerca de um ano depois, pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro

a Administração do Porto de Sines e do Algrave (APS), a Administração do Porto de Aveiro e da Figueira da Foz (APA), a Administração dos Portos do Douro e Leixões e Viana do Castelo (APDL), a Administração dos Portos de Setúbal e Sesimbra (APSS), a Administração do Porto de Lisboa (APL).

Nas respectivas áreas de jurisdição, as administrações portuárias detêm vastas competências para a concretização de um igualmente amplo leque de atribuições (assegurar o regular funcionamento dos portos em todas as vertentes de ordem económica, financeira e patrimonial, de gestão de efetivos e de exploração portuária, e ainda atividades complementares, subsidiárias e acessórias), designadamente:

- A atribuição de usos privativos, através de licença ou concessão, de bens do domínio público que lhes estejam afectos, e a prática de todos os actos respeitantes à execução, modificação e extinção de tais licenças ou concessões.
- O licenciamento de atividades portuárias de exercício condicionado e a concessão de serviços públicos portuários, podendo praticar todos os actos necessários à atribuição, execução, modificação e extinção das licenças e concessões;
- Competências no domínio das expropriações, ocupação de terrenos, implantação de traçados e exercício de servidões administrativas necessárias à expansão e desenvolvimento portuário;
- A fixação de taxas a cobrar pela utilização dos portos, pelos serviços neles prestados e pela ocupação de espaços dominiais ou destinados a atividades comerciais ou industriais bem como a respectiva cobrança, que pode ser obtida através de mecanismos coercivos;
- A protecção das suas instalações e do seu pessoal, que pode mesmo usar armas para defesa própria, dos objectos de serviço e das instalações ou valores à sua guarda, se para tanto autorizado nos termos gerais além da possibilidade de solicitação do auxílio das autoridades administrativas e policiais, quando necessário para o desempenho das suas funções;
- A responsabilidade pela segurança marítima e portuária na sua área de jurisdição, definindo as condições de segurança de funcionamento do porto, e tomando em conta a necessidade da sua adequada exploração comercial, para o que é também instrumental

a livre entrada a bordo dos navios fundeados no respectivo porto au atracados aos cais, quando necessário ao exercício de poderes de fiscalização de serviços portuários;

- O licenciamento de obras na área de jurisdição portuária, a cobrança das respectivas taxas, e o embargo de obras executadas sem licença ou em violação das condições de licença atribuída;

- A aplicação de sanções no domínio do ilícito de mera ordenação social, podendo aplicar coimas e sanções acessórias para punição de contra-ordenações consistentes, v.g., na realização de operações portuárias ou exercício de atividades nas áreas portuárias sem a necessária autorização, na permanência, utilização ou ocupação de áreas portuárias ou de instalações portuárias sem a necessária autorização, não cumprimento das normas aplicáveis aos serviços de pilotagem nas áreas portuárias, não cumprimento das normas respeitantes à produção, à movimentação, ao depósito e à recolha de resíduos sólidos ou líquidos, provenientes ou não de operações efectuadas nas áreas portuárias, etc.

A exploração de portos marítimos é uma das (poucas) actividades económicas cujo acesso se encontra vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza, salvo se concessionada.<sup>11</sup> Não se trata, portanto, de uma exclusão absoluta, mas meramente relativa da iniciativa económica privada, em consonância com a preferência constitucional por um modelo de economia mista<sup>12</sup> e com o favorecimento constitucional da figura da concessão como vínculo privilegiado de associação de entidades privadas ao desempenho de tarefas públicas no âmbito dos sectores “básicos” da economia<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Cfr. artigo 1º/1, d), da Lei nº 88-A/97, de 25 de Julho (apelidada de "Lei de delimitação de sectores", regula o acesso da iniciativa económica privada a determinadas actividades económicas)

<sup>12</sup> Artigo 80, al) c) da CRP organização económico-social assenta nos seguintes princípios: liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista;

<sup>13</sup> Questão diferente é de saber se se encontra excluída a participação de entidades privadas no capital das sociedades anónimas que constituem hoje as administrações portuárias, pois tal participação constitui uma forma de acesso à actividade económica desenvolvida por essas mesmas sociedades, Bem entendido, isso sempre implicaria uma alteração aos estatutos das referidas sociedades anónimas de exploração portuária, na medida em que as mesmas se encontram constituídas como de capitais exclusivamente públicos. Mas o problema está em saber se a Lei nº 88-A/97, de 25 de Julho, ao determinar que as empresas privadas apenas podem aceder à actividade de exploração de portos marítimos mediante concessão, não veda o acesso de capitais privados àquelas sociedades

A concessão de exploração de portos marítimos configura uma concessão de serviços públicos que não encontra no direito português um regime global, isto é, que discipline *in totum* o que seja a concessão administrativa do serviço público de administração de portos marítimos caracterizada pelo seu objecto específico. Neste contexto, existem apenas regimes parcelares, que disciplinam concessões cujo objecto pode considerar-se “destacável” do que seria a concessão de exploração de toda a actividade inerente a um porto marítimo na sua globalidade ou universalidade, e respeitantes a certos portos ou administrações portuárias em particular.

Como concessão de serviço públicos, porém, a concessão de exploração de portos marítimos encontra-se agora sujeita ao Código dos Contratos Públicos, tanto em termos de regime pré-contratual como de regime contratual<sup>14</sup>, isto para além do regime jurídico decorrente do sistema jurídico português.

Nas regiões autónomas o quadro não é estruturalmente diverso. Na Região Autónoma da Madeira, foi criada em 1999 a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, S.A. (APRAM), que sucedeu ao anterior instituto público com idêntica designação. Na Região Autónoma dos Açores foi seguido percurso similar. Em 2003 foram criadas a Administração dos Portos das Ilhas de São Miguel e Santa Maria, S.A. (APISMSM), a Administração dos Portos da Terceira e Graciosa, S.A. (APTG), e a Administração dos Portos do Triângulo e do Grupo Ocidental, S.A. (APTGO), todas elas sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, que sucederam às extintas Juntas Autónomas do Porto de Ponta Delgada, do Porto de Angra do Heroísmo e do Porto da Horta. Estas administrações portuárias integraram até recentemente o conjunto das entidades portuárias, juntamente com uma sociedade gestora de participações sociais - a sociedade Portos dos Açores - Sociedade Gestora de Participações Sociais (SGPS), da qual era accionista a Região Autónoma, tendo por objecto social a gestão integrada da carteira de participações sociais públicas no sector portuário regional e a gestão indirecta dos portos comerciais da Região Autónoma dos Açores.

Em 2011, a APISMSM, a APTG e a APTGO viriam a ser objecto de fusão numa única sociedade, a Portos dos Açores, S.A., que sucede à Portos dos Açores S.G.P.S., nos

---

<sup>14</sup> Quanto a este último aspecto, designadamente, cfr. artigos 4079 e seguintes do Código dos Contratos Públicos, e em especial os artigos 429º e 430º

termos do Decreto Legislativo Regional nº 24/2011/A de 22 de Agosto, que remodelou o sistema portuário açoreano. Muito embora se afirme, no preâmbulo do diploma, que o novo modelo "não significa que se pretenda seguir um modelo centralizado de gestão portuária", em termos jurídicos parece ser esse o resultado. Na verdade, a extinção por fusão das três administrações portuárias tem agora correspondência na criação de três direcções gerais regionais, juridicamente submetidas ao poder de direcção do Governo Regional - vindo mesmo a estabelecer-se que os três membros do conselho de administração dos Portos dos Açores, S.A. (incluindo o respectivo presidente), exercerão funções de director-geral numa das três referidas direcções gerais. Não deve desconsiderar-se, porém, a grande diferença entre o sector portuário regional e nacional, especialmente no que respeita aos portos comerciais.

#### **4.4 Governação do Sector Portuário – Análise Crítica**

O sector portuário é um dos pilares de sustentação da economia de todo o Estado costeiro, pois constitui porta de entrada e de saída de todo o tipo de bens e de pessoas; se quanto a estas últimas é o turismo o sector de actividade económica que hoje mais releva, no que se refere aos bens não existe sector de actividade económica nacional que não dependa da actividade portuária, porquanto, em maior ou menor medida, dela esta dependente a energia necessária ao país, a actividade produtiva de natureza industrial (pelo acesso a matérias primas e escoamento e distribuição dos bens produzidos), o comércio (independentemente da sua escala), os serviços, etc. Basta considerar, aliás, que cerca de 90% da circulação mundial de bens se realiza por mar. E constitui um objectivo da política europeia para o mar a substituição, na maior medida possível, a circulação rodoviária pela marítima no transporte de bens.

As economias nacionais dependem da dinâmica e robustez da actividade portuária tendo esta constatação sido percebida por países como a China (onde tem sido levada a cabo uma inusitada reforma do sector em termos organizativos), os EUA (onde o "regionalismo" e "localismo" portuários têm estado sob forte atenção por parte de académicos e agentes políticos), o Reino Unido (o país que mais longe levou a experiência da privatização no sector portuário).

A governação (*governance*) do sector portuário constitui, por conseguinte, uma temática central no contexto do presente trabalho. Entenda-se a governação do porto como aglomeração empresarial (De Langen, 2006), com referência às relações existentes entre

os actores da cadeia logístico-portuária e aos mecanismos de coordenação usados nessa aglomeração (De Langen, 2004).

Como facilmente se intui, (Fonseca, RG 2013) a organização institucional do sector portuário e o modo da sua actividade são um aspecto decisivo: quem está envolvido na actividade portuária, como se relacionam esses actores, como estão eles representados, que responsabilidades têm, que tipo de decisões tomam e como as tomam, como e perante quem respondem por elas - questões fundamentais que só um olhar sobre o (s) "sistema (s) de governo" do sector portuário pode esclarecer.

Acresce que o conceito de governação repousa na ideia de que a eficiência não emerge espontâneamente, sendo necessário um “modelo de governação” para favorecer a referida eficiência, mediante a coordenação dos actores e das actividades logístico-portuárias. Segundo Geiger (2009), um modelo de governação deve responder a três questões básicas: quem governa? como governa? e o que governa? A resposta a essas questões são, respectivamente: a estrutura de governação; as ações de governação; e os elementos de governação. A estrutura de governação refere-se às questões institucionais e normativas existentes na aglomeração empresarial; as ações de governação reportam-se aos mecanismos de coordenação e os elementos de governação traduzem-se nos actores pertencentes à aglomeração e nas relações que estabelecem entre si, que geram os fluxos logístico-portuários (físicos, financeiros e informacionais). Além das questões propostas por Geiger (2009), pode ser ainda estabelecida uma outra (para que governa?) e, esta, refere-se aos resultados da governação, associados à referida eficiência da aglomeração empresarial, em concreto, da cadeia logístico-portuária. O objetivo final da governação portuária é promover o desempenho da cadeia logístico-portuária mediante um determinado modelo de governação. Para tanto, é necessário compreender tanto a lógica de funcionamento do modelo adotado quanto a sua forma de operacionalização num processo de reforma portuária.

A abordagem à temática da governação do sector portuário português vai centrar -se na problemática do “*governance*” e do “*new public management*”(o novo paradigma da gestão pública assenta nos chamados “três E”: eficácia, eficiência e economia (Mockle, 2007) no contexto de um dever-ser que não se confina à maximização da eficiência ou da eficácia, vendo-se a questão económica à luz de vinculações jurídico-políticas.

Trata-se de uma abordagem em que se parte da perspectiva do Direito Público, o que, entre outros, coloca particular ênfase em aspectos constitucionais e de Direito Administrativo. O enfoque poderia ser outro, em particular, no *corporate governance* - porquanto a "empresa" sob a forma de "sociedade comercial" constitui hoje uma parte fundamental ou a parte fundamental da organização institucional do sector portuário (sejam empresas publicas, sejam empresas privadas concessionárias). Todavia, não pode deixar de ter-se presente que toda a actividade do sector portuário se desenvolve em torno de um nexu territorial correspondente ao "porto marítimo", que integra o domínio público em correlação com o interesse público, designadamente do Estado, do qual a temática da governação do sector portuário não se separa.

Por isso, ainda, a opção por uma análise em torno da "administração portuária" ou, talvez melhor, da parcela da função administrativa que se encarrega do sector portuário, e com predominância para os aspectos organizativos (administração pública portuária em sentido subjectivo e colaboração de entidades tipicamente privadas na prossecução da função administrativa no sector portuário). É certo que as preocupações do *governance* e do *new public management* são essencialmente dinâmicas, prendendo-se com o funcionamento do sistema de governo das realidades institucionais.

Em suma, propõe-se uma apresentação de algumas das coordenadas fundamentais que devem presidir à organização do governo / governação do sector portuário, segundo as necessidades e objectivos usualmente apontados para tal, tentando adiante vê-los pelo prisma juridico, e, em particular, do Direito Público (especialmente, do Direito Constitucional e do Direito Administrativo).

#### **4.4.1 Porto *Cluster* Portuário e Comunidade Portuária**

Já muito sublinhado, diga-se que um porto ja não é apenas um local onde atracam navios, para carga e descarga, hoje os portos são inequivocamente vistos como nós, interfaces ou hubs complexos, a partir dos quais se estabelece uma intrincada rede de vários tipos de actividade económica, profissões, pessoas, interesses publicos e interesses privados. Utiliza-se a expressão "comunidade portuária" para traduzir o complexo pessoal de interesses e de actividades directa e indirectamente relacionadas com o porto, reveladora de um novo paradigma da gestão portuária.

Em termos académicos, aliás, parece crescente a ideia de que a batalha da competitividade entre portos será cada vez mais travada em terra, em virtude das ligações ao hinterland e das possibilidades de coordenação.

Tal novo paradigma apresenta como figura central já não o "porto" mas o "cluster portuário", e coloca como aspecto de importância central o respectivo modelo de governação, no sentido em que dele dependem a eficácia e a eficiência da estratégia da actividade fundamental: as importações e exportações, que, como actividade, representam o ponto de passagem e referencial de sucesso ou insucesso de um porto. A sua centralidade no modelo de governação está bem patente na criação da "*Port Cluster Governance Committee*", no seio do *Global Institute of Logistics*, e a partir de uma iniciativa conjunta entre este último e a *Foundacion Valenciaport*, na sequência da avaliação do Porto de Valência como "*best in class*".

Um *cluster* corresponde, normalmente, a um agregado de organizações interdependentes e geográfica ou territorialmente concentradas que operam na mesma "cadeia de valor". Um *cluster* portuário é composto, portanto, por entidades dedicadas a actividades económicas ligadas à chegada e *handling* de navios e respectiva carga no porto, incluindo actividade logística, de processamento, e administrativa em termos jurídico-públicos.

Sendo usualmente apontadas múltiplas vantagens à perspectiva do *cluster* portuário, do ponto de vista da governação a grande riqueza que de tal perspectiva advém parece ser a da relativização do papel das autoridades portuárias, realçando a importância de outros elementos institucionais tais como associações, relações de colaboração público-privado, e redes fundamentais à actuação e circulação de informação.

Há grandes objectivos do modelo de governação de *clusters* portuários, designadamente, uma maior integração entre todos os agentes da comunidade portuária, o melhoramento geral de infra-estruturas de transportes, o incremento da competitividade em termos internacionais, a simplificação de procedimentos administrativos e a redução dos tempos de operação, a melhoria geral dos serviços prestados, e, em particular, do sistema informacional entre os agentes da comunidade portuária. Destaca-se, porém, em termos de modelo organizacional, a problemática de uma crescente "interferência externa" e de uma "menor independência" das autoridades portuárias em face da complexa rede de agentes e interessados na actividade portuária.

Este último aspecto distancia a governação dos portos ou *clusters* portuários da (corporate) *governance* de entidades públicas com natureza empresarial (*state-owned enterprises*), bem como, em certa medida, do problema da governação de outras instituições públicas que vem sendo analisado no contexto do chamado “*new public management*”, em razão de especificidades do *port management*. Com efeito, em torno de um porto ou *cluster* portuário encontram-se múltiplos interesses públicos e privados: entre os primeiros, de interesse público, agregam-se interesses (ou fins) do Estado, das autarquias locais em cujo território o porto se situa, eventualmente interesses das regiões autónomas quando seja o caso, e até outros interesses outras entidades da administração autónoma como universidades ou associações públicas profissionais; entre os segundos estão interesses privados da mais diversa índole, ligados a direitos de diversas espécies ou categorias, e representativos de múltiplas actividades económicas, directa ou indirectamente dependentes da actividade portuária nuclear.

Se se tomar em consideração que todos estes interesses se agregam num contexto territorial - pois o porto ou *cluster* portuário possui um nexó territorial - e que os mesmos apresentam uma certa autonomia em razão da identificação com a actividade portuária - daí falar-se em “comunidade portuária” -, facilmente se conclui por uma aproximação à figura das próprias autarquias locais como pessoas colectivas de população e território. Naturalmente, trata-se de uma aproximação e não de uma identificação, desde logo porque as autarquias locais implicam um nexó político, por via do sufrágio universal e directo como modo de designação dos titulares dos seus órgãos, não permitindo a Constituição da República Portuguesa (CRP) outras categorias para além das que ela consagra.

#### **4.4.2 A Governação Portuária**

Centrando no tema da *governance* portuária, importa dizer que o termo *governance* (Fonseca, RG, 2013) refere-se, como se sabe, às relações interorgânicas de certa realidade institucional (normalmente, uma pessoa colectiva) e à repartição de responsabilidades, tendo em mente a compreensão e a normação dos processos decisórios. Não é diferente no sector portuário, implicando a definição de uma “visão estratégica”, e dependendo a boa governação de um sistema de regras e repartição de responsabilidades. Implica o relacionamento dos vários actores ou interessados (*stakeholders*) na actividade portuária - entidades públicas, privadas, tendo-se em mente, a final, os processos decisórios inerentes à actividade portuária. Pretende-se uma

cooperação na definição e implantação de políticas entre os vários actores envolvidos, com vista à articulação e harmonização dos seus interesses o que constitui uma função fundamental da gestão portuária.

Referindo-se especificamente ao *cluster governance*, De Langen, 2004 fala em "*the mix of, and relations between, various mechanisms of coordination used in a cluster*".

Algumas ideias vêm sendo destacadas como fundamentais do *governance* do sector portuário, designadamente, a ideia de cooperação, a ideia de informação / sistema e a ideia de depreciação de modelos hierárquicos, Milan, Vieira, Bassanesi, 2010.

Mas devem salientar-se outras, como a de qualidade da governação (*quality of governance*), segundo De Langen 2004, a mesma varia de *cluster* para *cluster* em razão de duas variáveis fundamentais, da coordenação de custos e da "*coordination beyond price*" ("*Low coordination costs and much coordination beyond price improve de quality of governance*"). Estas variáveis são depois analisadas à luz de outras cinco:

- a existencia de infra-estruturas de acção conjunta ou colectiva (*collective action*) que agilizem a resolução de CAPs (*Collective Action Problems*);
- o papel de organizações de natureza pública, altamente influenciadoras da eficiência do sistema, e que podem surgir como "*prospective partners*";
- a possibilidade de participação efectiva ("voice") dos agentes económicos;
- a força e validade do argumento comunitário ("*validity of a community argumente*");
- e o papel das empresas-âncora ("*leader firms*").

Fundamental é aqui também a ideia de "confiança" (*trust*). Permite diminuir os custos com contratos e aumenta probabilidade de realização de investimentos; e nela assenta uma espécie de autoregulação que coloca os vários modos de coordenação num patamar tendencialmente equivalente.

Em grandes linhas, a governação do sector portuário responde usualmente a duas grandes categorias de fins: *performance* e *responsiveness*.

Na primeira vertente - *performance* - está em causa o valor acrescentado pelo porto ou *cluster* portuário, de acordo com o que a sua estrutura e *governance* permitem. Afirmado não haver resultados absolutamente conclusivos quanto a essa relação, Mary R. Brooks, e Athanasios A. Pallis 2007, desenvolvem uma abordagem centrada

tanto na eficácia (*effectiveness*) como na eficiência da *performance* portuária (e não apenas nesta última, que usualmente polariza as grandes preocupações governamentais e empresariais no contexto da actividade portuária). Nesta lógica, o sistema de *governance* funciona como um *input* - considerando todo o esquema organizativo ao abrigo de processos de devolução / descentralização (*devolution*) - que pode, por sua vez, ser analisado na perspectiva da relação entre três *inputs* específicos no âmbito da interacção entre o poder politico-administrativo (o departamento governamental responsável) e as autoridades portuárias directamente responsáveis pelo respectivo funcionamento. Os três *inputs* são a estratégia (objectivos e planeamento), estrutura (estratégia e opções políticas), e ambiência (contexto portuário). O resultado – *output* – é justamente a *performance*, tanto em termos de eficiência como de eficácia. A combinação dos *inputs* nem sempre se mostra adequada, colocando em causa uma *performance* óptima do ponto de vista dos objectivos fixados. E perguntando como pode tal ser corrigido, respondem os mesmos Autores: "*There is a need to detail the links between the governance model (as an input) and its performance (or output). Having a good theoretical knowledge of the former, there is scope to detail the latter. It is also important to know whether ports are aware of the produced deficiencies (i.e. do they measure the total of the performance components or part only) and whether (and how) they really use the collected performance components in a comprehensive way, for example to realign the components of their particular governance model in practice*". Os resultados, porém, dificilmente são visíveis a curto prazo, podendo mesmo demorar cerca de uma década a revelar-se plenamente.

Na segunda vertente - *responsiveness* - entra-se em linha de conta com aspectos porventura mais dificilmente mensuráveis ou apreensíveis em termos quantitativos. Aqui o termo forte é, indubitavelmente, a descentralização. Num estudo recente (Winkelmann e Notteboom T., 2010) concluem que a concorrência no sector portuário já não depende apenas, de condições do mercado, mas também e fundamentalmente de condições sociais (e políticas). Entidades públicas e *port managers* (quando distintos) devem por isso preocupar-se cada vez mais com tais questões. Isto implica, segundo os Autores, um equilíbrio constante (e difícil) entre os interesses de *shareholders* e de *stakeholders*.

(Winkelmann e Notteboom T., 2010), começam por considerar o sentido da expressão *stakeholders* (todos os que têm interesse no bom funcionamento de certa organização,

contribuindo para a produção de resultados positivos e assumindo riscos inerentes), para enquadrar a distinção entre *port stakeholders* em sentido estrito (titulares de participações sociais, gestores, trabalhadores, utilizadores, prestadores de serviços e outros agentes económicos actuando no e em torno do porto) e *port stakeholders* em sentido lato (todos aqueles que, de algum modo, beneficiam ou sofrem qualquer tipo de afectação negativa em resultado da acção ou inacção do porto, designadamente, grupos locais e ambientalistas). Outra distinção fundamental, sobretudo no contexto do modelo *landlord port* seria entre *internal stakeholders* (todos aqueles que pretendem directamente a realização dos fins do porto, mas que têm também objectivos de natureza pessoal - salários, posições várias) e *economic or contractual external shareholders* (um grupo mais heterogéneo, de interesses de variado tipo, no qual os Autores incluem (nem sempre acertadamente), do ponto de vista do Direito Administrativo - concessionários de serviços portuários, empresas que actuem na área do porto, etc.). O aspecto mais saliente desta distinção é, porém, propiciar um esclarecimento da posição dos Autores: para Winkelmanns e Notteboom, os verdadeiros *shareholders* de uma autoridade portuária pública são os "contribuintes" (*taxpayers*) do correspondente nível geográfico ou local em termos de governação; e assim, as comunidades locais devem muitas vezes ser consideradas, simultaneamente, como *external stakeholders* e *indirect shareholders*. O que implica, não uma igualdade de envolvimento e de representação ao nível das autoridades portuárias mas antes, uma distinção entre tipos de interesses colocando importantes desafios e imperativos funcionais em termos de SRM (*stakeholders relations management*). E aqui entronca o problema de uma *good corporate governance framework*; porque um porto representa e prossegue simultaneamente valores de diversa ordem (sócio-económicos e sócio-políticos, micro-económicos, ambientais), não podendo fixar-se apenas nos valores prosseguidos pelos titulares de participações sociais.

Num estudo recente, a *Global Maritime Logistics Council* concluiu que, na maioria dos *clusters* portuários, pouca ou nenhuma comunicação existe entre os respectivos *stakeholders*, e uma ausência de modelo institucional em que os mesmos se encontrem globalmente representados.

Muito embora se coloque hoje em causa a centralidade das autoridades portuárias no contexto dos *clusters* portuários, a Autoridade Portuária de Valencia (APV) é comumente apontado um papel fundamental na dinamização e incrementação do

modelo de governo do respectivo *cluster* que abrange três portos de titularidade estatal (Valência, Sagunto e Gandia). Além de variadíssimos aspectos fundamentais em termos organizativos, contribuindo para melhorar a qualidade dos serviços prestados, destaca-se, em termos de estrutura decisória, a criação de um Consejo de Administración onde estão representados o Ministerio do Fomento, a "*Gerzeralitat Valenciana*", os "*Ayuntamientos*" de Valencia, Sagunto e Gandia, bem como organizações patronais e sindicais, e membros da comunidade portuária.

Regressando ao estudo de Winkelmann e Notteboom, um outro nível de envolvimento entre *shareholders* e *stakeholders* é o que está presente na *Flemish Port Commission* (FPC) que funciona na Flandres desde 1990, e que, desde 1999, serve de interface entre a administração pública portuária, outras autoridades portuárias e utilizadores dos portos, com os objectivos, nomeadamente, de melhorar a qualidade da *corporate governance* no sector portuário, e de assentar responsabilidades administrativas e financeiras. A maioria dos membros da FPC são representantes de empregadores e trabalhadores do sector portuário - mas que não representam eles mesmos qualquer porto em especial, sendo, aliás, esperado dos que estão ligados a determinado porto em particular que defendam o desenvolvimento do sector globalmente considerado, e não o seu específico interesse localizado. Na relação com os representantes das autoridades portuárias (que nunca estão em maioria, ainda que adoptem uma posição comum a todos), os debates em torno de questões estratégicas e administrativas são cuidadosamente equilibrados, de modo a não poderem sair favorecidas posições parciais.

Mas a estrutura de um *cluster* raramente é transponível para outros, ainda que se conclua pela sua maturidade.

#### 4.4.3 – Modelos de Gestão Portuária

Basic Port Management Models				
Type	Infrastructure	Superstructure	Port Labor	Other Functions
Public Service Port	Public	Public	Public	Majority Public
Tool Port	Public	Public	Private	Public/Private
Landlord Port	Public	Private	Private	Public/Private
Private Service Port	Private	Private	Private	Majority Private

Relembre-se que a organização do modelo de gestão varia em função da propriedade e titularidade da gestão e várias categorias de bens, mas também do estatuto do trabalho portuário. Enquanto o modelo *service port* vem entrando em declínio, sobretudo nas últimas duas décadas, em resultado da procura de uma maior eficiência na gestão portuária, a privatização tem lugar essencialmente ao nível dos serviços (e não da propriedade, independentemente das vinculações constitucionais a este respeito, poucas são as experiências como a do Reino Unido, de privatização total).

No modelo mais comum - o *landlord port* - porto apresenta-se com tarefas de coordenação geral e de gestão de espaços (no fundo, e em geral, tarefas menos complexas, para as quais a menor flexibilidade burocrática pode até representar uma vantagem); os investimentos em infra-estruturas (atracamento, sinalização, etc.) são públicos e privados, e os investimentos em super-estruturas (equipamentos de manipulação, veículos etc.) e serviços predominantemente privados. A progressiva integração ao nível da comunidade portuária pode conduzir ao recém denominado modelo de "*landlord* avançado", pois a "eficiência da cadeia logística" não é um processo espontâneo. Na verdade, o modelo *landlord port* apresenta o risco de excesso de capacidade infra-estrutural, em razão da concorrência entre privados.

Já no modelo em decadência – o modelo de *service port* tudo é público, desde a titularidade dos bens que compõem a universalidade portuária (móveis e imóveis), até a prestação dos serviços de *handling* (que podem ser da responsabilidade de outra entidade pública que não a autoridade portuária). A autoridade portuária é responsável por todas as tarefas inerentes (de regulação, de desenvolvimento de infra e super-estruturas, de todas as operações em geral), e o seu mais alto responsável está, em regra, directamente subordinado ao ministro ou outro membro do governo competente. Pese embora a existência de uma visão estratégia única,, os problemas usualmente apontados a este modelo não surpreendem, reduzido ímpeto de desenvolvimento em razão da inexistente ou limitada concorrência interna; desfasamento (qualitativo e quantitativo) entre a oferta dos serviços e a respectiva procura; dominância de motivações não económicas e mau uso de dinheiros públicos em razão da excessiva ou total dependência face ao orçamento do Estado.

No modelo *tool port* há uma repartição de responsabilidades entre sector público e sector privado no que toca às operações portuárias. A autoridade portuária é proprietária de todos os bens infra e super-estruturais, cabendo-lhe a respectiva manutenção e desenvolvimento, bem como as tarefas de operações desses mesmos bens. Para o sector privado ficam apenas algumas operações de *handling* (directamente relacionadas com os navios), e as empresas são usualmente de pequena dimensão. Uma vez que o investimento infra-estrutural e em equipamentos é público, evita-se a duplicação, mas há o risco de sub-investimento.

O modelo *private service port* representa a separação entre interesse público e actividades portuárias. O sector privado desenvolve todas as actividades necessárias, tornando-se mesmo proprietário dos terrenos portuários. É o modelo típico de muitos portos do Reino Unido, podendo falar-se em dois grandes riscos: o abuso da situação monopolista, e o afastamento de qualquer interferência pública, a menos que exista uma aproximação à vertente *responsiveness* que envolva a própria comunidade em que o porto se insere.

Public-Private Roles in Port Management

Port Activity	Port Administration	Nautical Management	Nautical Infrastructure	Port Infrastructure	Superstructure (equipment)	Superstructure (buildings)	Cargo Handling Activities	Pilotage	Towage	Mooring Services	Dredging	Other Functions
Public Service Port								■	■	■	■	■
Private Service Port	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Tool Port							■	■	■	■	■	■
Landlord Port				■	■	■	■	■	■	■	■	■

Public Responsibility       Private Responsibility

Fonte: Rocha (cit.), Alternative Port Management Structures and Ownership Models Port Reform Toolkit. Second Edition 2010

Registe-se, porém, que os resultados não parecem depender de uma relação directa entre modelo de gestão e performance: na verdade, a *responsiveness* desempenha um papel mais relevante do que aparentemente poderia antever-se. Tomemos o exemplo da Espanha, já descrito, que nas últimas duas décadas passou por quatro reformas legislativas profundas no que toca ao sector portuário. A reforma de 1992 ditou um abandono do antigo sistema em benefício do modelo *landlord port*, portanto,

permanecendo públicas as infra-estruturas, e passando a ser desempenhadas por entidades tipicamente privadas tantas actividades portuárias quanto possível. A reforma de 1997, por seu turno, teve como aspecto central um maior envolvimento das regiões autónomas na gestão portuária, designadamente, atribuindo aos governos regionais a designação dos presidentes dos concelhos de administração e a última palavra quanto aos restantes administradores das autoridades portuárias (sem prejuízo de incrementos também ao nível da profissionalização da gestão portuária e da abertura ao sector privado). Já a reforma de 2003 ditou uma alteração funcional geral das autoridades portuárias, que passaram a ter primariamente funções reguladoras e de disponibilização de infra-estruturas, e apenas secundária ou subsidiariamente de prestação de serviços. As conclusões de Rodriguez-Alvarez (2008) e Tovar (2007) no que respeita a ganhos de eficiência económica decorrentes das referidas formas são bastante interessantes. Na verdade, só com a primeira reforma os resultados foram realmente satisfatórios, coincidindo com a passagem de um modelo burocrático de gestão para o modelo de *landlord port*. Com a segunda reforma, os resultados foram ainda positivos, mas já muito menos expressivos. E com a terceira os resultados foram, na verdade negativos em termos de eficiência económica. Se estes últimos resultados negativos podem ter ficado a dever-se a atrasos e incertezas na implementação das reformas, os modestos resultados positivos do segundo período tiveram certamente alguma relação com o incremento do papel dos governos regionais. Já a reforma iniciada em 2010, introduzindo alterações de vulto ao regime de 2003 (regime económico e de prestação de serviços dos portos de interesse geral), procurou uma maior eficiência no sector portuario, designadamente, ao nível da autonomia financeira, regime de taxas, e trabalho portuário, mas, segundo parece, aumentando o nível de controlo e influência governamental (central e regional autónoma) sobre a gestão portuária dos portos de interesse geral. A alteração de 2014 veio reforçar a maior promoção e incremento da competitividade do sector portuário.

Mas estão em causa modelos, apenas. Um estudo da *Port Performance Research Network* realizado sobre 42 portos mostrou 34 combinações diferentes em termos de modelo de governance, o que naturalmente implica considerar outros aspectos. Segundo Mary R. Brook e Kevin Cullinane "*what a government decides to retain as responsibilities and what it decides to relinquish the central governance issues in port reform*". Notemos apenas alguns exemplos.

No Brasil existe a Agência Nacional do Transporte Aguiaviário (ANTAQ) criada pela Lei nº 10.233, de 5 de Junho de 2001, que é, no essencial, uma entidade reguladora da actividade portuária quotidiana com competências técnicas; e a Secretaria Especial de Portos (SEP), directamente vinculada ao poder executivo tendo por função a definição de políticas (investimentos públicos, etc.) para o sistema portuário brasileiro.

Nos EUA não existe verdadeiramente uma estratégia nacional para o sector portuário. Assim, um aspecto que poderia ser visto como francamente positivo - a participação de diversos níveis de governo - acaba por constituir um factor de grande fragmentação (*governance is fragmented*) dadas as grandes diferenças de objectivos estratégicos autárquicos entre os níveis nacional, regional e local fomentando uma pouco saudável concorrência entre portos. Já no Reino Unido não existe sequer qualquer *port monitoring agency* a nível nacional.

A China constitui um caso interessante. Entre 1999 e 2002 procedeu-se a uma "descentralização" ao nível da titularidade e gestão dos portos (*Shanghai model of port governance*): os 38 portos existentes foram entregues a governos locais, sendo as autoridades portuárias divididas entre administrações portuárias (com funções de regulação e planeamento, designadamente) e empresas, o que deu origem a cinco *clusters* portuários (*Bohai, Yangtze River Delta, Southeast, Pearl Delta, e Southwest port cluster*).

## **5. Conclusões**

No seu mais recente relatório acerca da governação portuária europeia, a ESPO considera quatro factores fundamentais para o respectivo retrato, a saber, o relacionamento das autoridades portuárias com o poder político ("*the power balance with government*"), o seu enquadramento legal e estatutário (o que assume que o primeiro factor não resulta integral e por vezes até nem principalmente do segundo), a capacidade financeira, e a cultura de gestão e organização ("*management culture*"). Estes factores variam consideravelmente, desde logo de acordo com uma tipologia de "*geo-governance*", segundo a qual Portugal surge integrado no grupo 'Latin' (conjuntamente com França, Espanha, Malta, Itália, Grécia, Chipre e Israel), e a respectiva dinâmica e também variável em razão dos objetivos essenciais das autoridades portuárias (criação de valor, facilitação de negócios no contexto portuário, mera gestão infra-estrutural, etc., conduzindo a uma tripartição classificatória das

autoridades portuárias a este propósito, entre "*conservator*", "*facilitator*" e "*entrepreneur*"). Os portos latinos tendem a privilegiar o alcance de valor sócio-económico geral e a maximização da tonelagem enquanto os anglo-saxónicos se orientam mais para a maximização de lucros.

A autonomia das autoridades portuárias é particularmente reduzida, em termos comparativos, na região latina, desde logo em termos financeiros, O que se reflecte em todos os restantes aspectos, mas não decorre que um juízo necessariamente negativo no que respeita ao controlo político sobre o sector portuário (cuja total ausência a ESPO consideraria até contraproducente, disso estando mais perto o grupo anglo-saxónico).

Em todo o caso, o Direito Europeu e as políticas europeias constituem hoje um forte elemento de harmonização, implícita ou explicitamente, desde logo em razão da submissão das autoridades portuárias ao regime da concorrência na sua actividade económica.

Mas o relacionamento com o poder político é o factor central sobre os demais referidos, condicionando mesmo de modo determinante o espaço de desenvolvimento de culturas de gestão e organização. Este "elemento político" condicionante não é referido, de ligação às comunidades locais (as autoridades portuárias latinas são, aliás, aquelas que mais preocupadas se mostram com este último elemento, e que mantêm também um relacionamento mais próximo com autoridades locais do que com o Estado) , mas o poder central, que, no caso de Portugal, é constituído pelo Governo ou por entidades administrativas governamentalmente dependentes

O sector portuário parecia relativamente estabilizado em Portugal, no que respeita à estruturação das autoridades portuárias, desde o final da década de noventa do século passado; não imóvel, mas relativamente estabilizado, pese embora a criação do IPTM em 2007. Tratando-se, porém, de um sector determinante para a economia e desenvolvimento nacionais, o mesmo não deixou de merecer a atenção das instituições internacionais aquando da formação do Memorando de Entendimento de Maio de 2011. A respectiva referência, na versão original em inglês, por razões de rigor:

*"Ports (Q4-2011)*

*5.24. Define a strategy to integrate ports into the overall logistic and transport system. Specify the objectives, scope and priorities of the strategy. and the link to the overall Strategic Plan for the Transport sector.*

*5.25. Develop a legal framework to facilitate the implementation of the strategy and to improve the governance model of the ports system. In particular, define the necessary measures to ensure the separation of regulatory activity, port management and commercial activities.*

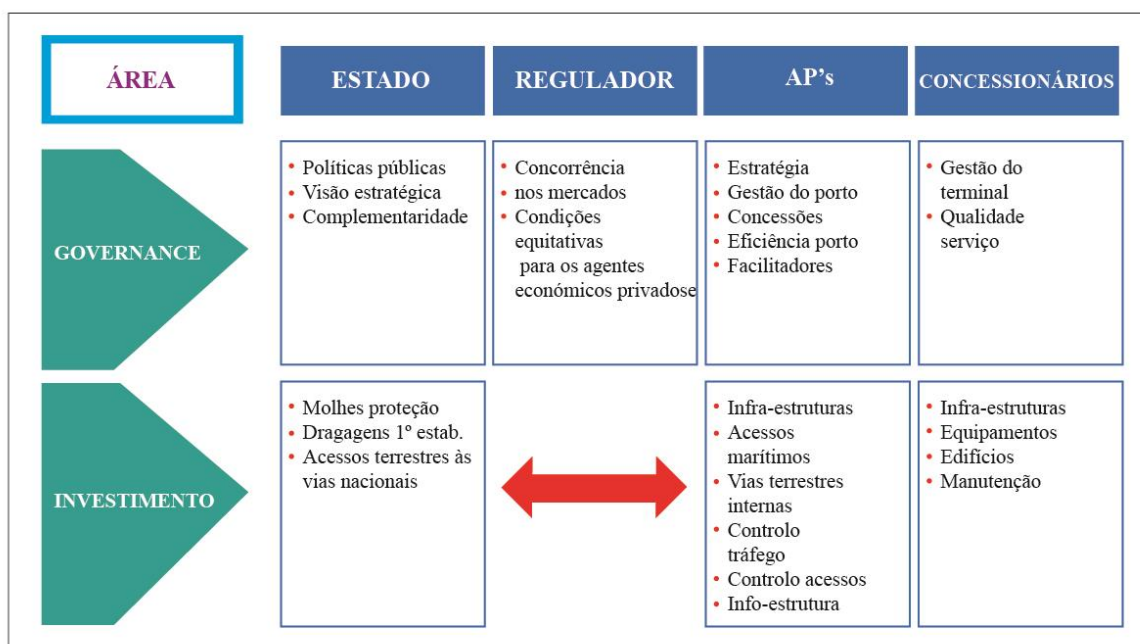
*5.26. Specify in a report the objectives, the instruments and the estimated efficiency gains of initiatives such as the interconnection between CP Cargo and Ex-Port, the Port Single Window and Logistic Single Window.*

*5.27. Revise the legal framework governing port work to make it more flexible including narrowing the definition of what constitutes port work, bringing the legal framework closer to the provisions of the Labour code"*

A reforma que se sabe estar em curso para o sector portuário parece norteada por preocupações ligadas à cooperação e concorrência interna entre portos.

É certo que esta é uma questão já identificada a nível europeu, porquanto não existe, um modelo único de resolução: na verdade a cooperação entre autoridades portuárias e a concorrência entre portos tanto tem sido tratada descendentemente - isto é, partindo de iniciativas dos governos ou entidades deles dependentes (mesmo a nível regional) - como horizontalmente - entre as próprias autoridades portuárias. Existem, aliás, várias autoridades portuárias que gerem mais do que um porto, e com grande variabilidade do modelo (algumas a nível meramente regional, outras a nível nacional). Mas certo é também que os portos portugueses (considerando agora apenas os do continente) têm funções, aptidões e exigências por vezes bastante diversas, o porto de Sines, por exemplo, o único porto de águas profundas existente em Portugal (capaz de receber navios que poucos portos no mundo podem acolher) o relevo e possibilidades de ligação ao “*hinterland*”, as necessidades em termos laborais, a relevância ibérica, a prestação de serviços portuários e as possibilidades do respectivo alargamento, são muito diferentes do que sucede com um porto como o de Lisboa, que se encontra relativamente próximo de um outro (Setúbal / Sesimbra) e limitado pela inserção urbana; o valor sócio-económico que este último pode acrescentar à vida das comunidades locais é, por seu turno, distinto do que sucede com outros, como Leixões.

Importa, pois, ter presente esta complexidade na gestão portuária. O quadro seguinte constitui um modelo de reflexão, neste contexto, proposto por Rocha (2014):



Fonte – Rocha (2014)

É possível que o que se prepara ao nível da reforma do sector portuário nacional venha a ter por consequência (ainda que indirecta) uma maior centralização.

O que não se estranhará tanto - independentemente da avaliação qualitativa que de tal se venha a fazer - se se considerar que, como nota a ESPO, "*differences in governance frameworks are mainly regionally determined*", e a Espanha parece vir caminhando para um sistema de maior controlo sobre os chamados portos de interesse geral. Na verdade, é substantivamente diferente um sistema nacional portuário em que os membros dos conselhos de administração são designados pelo Estado, enquanto accionista único ou maioritário das sociedades que se constituem como autoridades portuárias, mas em que cada designação não depende das demais.

Em um outro sistema, no qual essa designação é determinada, por exemplo, a partir de uma autoridade portuária nacional ou de uma sociedade detentora do capital das demais (as várias autoridades portuárias). Um sistema destes parece acentuar, *a priori*, a proeminência do poder político em termos de *governance*, e não apenas a respeito da designação dos titulares dos órgãos, pois decorrem também consequências ao nível da autonomia geral, e em particular económico-financeira, das autoridades portuárias.

Sendo certo que não parece haver consenso, em termos europeus, em torno do que seja um "modelo de sucesso" ao nível da gestão portuária, considerando as características principais dos vários grupos regionais, nem por isso deve desconsiderar-se uma das

principais conclusões da ESPO no relatório referido: *"Nevertheless, the overall picture points at a fundamental weakness. Whilst most port authorities apparently have to bear heavy financial responsibilities regarding investment and personnel, many do not seem to be full master over their income. This is especially the case for Latin port authorities (...)"*.

## Referências Bibliográficas

- Ballou R (2004) *Business Logistics / Supply Chain Management*: Pearson Prentice Hall New Jersey.
- Bichou K & Gray R (2005) A critical review of conventional terminology for classifying seaports. *Transportation Research* **39**, 75-92.
- Baird, A., Valentine, V. F. (2007). Port privatisation in the United Kingdom. *Research in Transportation Economics*. 17: 55-84
- Bonache J (1999) El Estudio de Casos como Estrategia de Construcción Teórica: Características, Críticas e Defensas. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa* **3**, 123-140.
- Bowersox DJ & Closs DJ (1996) *Logistical Management - The Integrated Supply Chain Process*: The McGraw-Hill Companies, Inc.
- Brooks MR (2004) The governance structure of ports. . *Review of Network Economics: Special Issue on the Industrial Organization of Shipping and Ports* **2**, 169–184.
- Brooks MR & Cullinane K (2007) Devolution, Port Governance and Port Performance. *Research in Transport Economics* **17**, 3-28.
- Caldeirinha V (2010) Influência dos factores de caracterização dos portos dos portos no desempenho. *Tese de Mestrado*.
- Carvalho JC, Guedes AP, Abrantes AJM, Martins AL, Luís CA, Dias EB, Dias JCQ, Menezes JCR, Ferreira LMDF, Carvalho MS, Oliveira RC, Azevedo SG & Ramos T (2010) *Logística e Gestão da Cadeia de Abastecimento*: Edições Sílabo.
- Casaca AC, Gestão da Cadeia de Abastecimento na Competitividade das Empresas e a Criação de Valor, 7-24
- Castillo-Manzano J, López-Valpuesta L and Perez J. (2008). Economic analysis of the Spanish port sector reform during the 1990s'. *Transportation Research: A*, 42 (8), pp. 1056-1063.
- Cattell RB (1996) *Handbook of Multivariate of Experimental Psychology*. Chicago: Rand McNally.
- Chang Y.T. and Lee Paul T.W. (2007). Overview of interport competition: Issues and methods. *Journal of International Logistics and Trade*, 99(5), June 2007, 99-121.
- Christopher M (1992) *Logistics and Supply Chain Management*, 2nd ed: Prentice Hall.
- Chopra S, Meindl P, (2007) *Supply Chain Management, Strategy & Operations*, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Coto-Millan, P (1996) Maritime transport policy in Spain (1974–1995), *Transport Policy*, 3(1–2), pp. 37–41.

- De Langen, P. (2006) “Stakeholders, conflicting interests and governance in port clusters”, *Research in Transportation Economics*, Vol.17, pp 457-477
- De Langen, P. (2004) *The Performance of Seaport Clusters: A Framework to Analyze Cluster Performance and an Application to the Seaport Clusters of Durban, Rotterdam and the Lower Mississippi*
- De Monie G (1992) *A new Role for Port Authorities*. In *The Challenge of Increased Port competition*, [IPER, editor. Le Havre.
- Dias JCQ (2005) *Logística Global e Macrologística*, 1ª edição ed: edições Sílabo.
- Dias JCQ (2012) *Seaport performance comparison using data envelopment analysis: the case of Iberian container terminals*.
- Díaz-Hernández, J., Martínez-Budría, E. y Jara-Díaz, S. (2008), “Parametric estimation of inefficiency in cargo handling in Spanish ports”, *Journal of Productivity Analysis*, 30(3): 223-232.
- Easterby-Smith M, Thorpe R & Lowe A (1993) *Management research: An introduction*. London: Sage.
- Eisenhardt KM (1989) *Building Theories from Case Study Research*. **14**, 532-550.
- Estrada JL (2007) *Mejora de la competitividad de un puerto por medio de un novo modelo de gestión de la estrategia aplicando el quadro de mando integral*. *Universidad Politécnica de Madrid*.
- Fonseca, RG (2013) “Governação do Sector Portuário (aspectos introdutórios)”, in *O Governo da Administração Pública*, Pedro Costa Gonçalves (coord.), Almedina, Coimbra, 2013, pp.145-180
- Gaur P (2005) *Port Planning as a Strategic Tool: A Typology*. *Institute of Transport and Maritime Management Antwerp, University of Antwerp*.
- Glaser DG & Strauss AL (1967) *The discovery of grounded theory: Strategies for qualitative research*. New York: Alding.
- Gonçalves, FC (2015) *O mercado do transporte marítimo de carga contentorizada*, Chiado Editora.
- González, M.M. y Trujillo, L. (2008). *Reforms and infrastructure efficiency in Spain’s container ports*. *Transportation Research Part A*, 42, 243-257.
- Haralambides, H. E. 2002. *Competition, Excess Capacity, and the Pricing of Port Infrastructure*. *International Journal of Maritime Economics*. Palgrave, 2002, Vol. 4, pp. 323-347.
- Khun T (1970) *The Structure of Scientific Revolutions*, 2 ed. Chicago: University of Chicago.
- Liu Z. (1995). *The Comparative Performance of Public and Private Enterprises: The Case of British Ports*. The London School of Economics and Political Science and University of Bath.
- Manning N (2000) *The new public management and its legacy*. . *Washington: World Bank*.

- Manzano José I. Castillo-Manzano & Asencio-Flores JP (2012) Competition Between New Port Governance Models on the Iberian Peninsula.
- Marques L, Ribeiro J & Scapens W (2011) The use of management control mechanisms by public organizations with a network coordination role: A case study in the port industry. *Management Accounting Research* **22**, 269– 291.
- Martins E (2011) As reformas no sector portuário e as perspectivas e desenvolvimento para os portos: O caso português - processo de candidatura ao título de especialista.
- Mintzberg H (1979) An Emerging Strategy of "direct" Research. *Administrative Science Quarterly* **24**, 582-589.
- Nevado PP (1999) *A Metodologia no Estudo de Casos na Investigação em Gestão, Questões Preliminares*. Lisboa: Instituto Superior de Economia, Universidade Técnica de Lisboa.
- Newman D & Walder JH (2003) Federal ports policy. *Maritime Policy and Management* **30**, 151–163.
- Notteboom T (2010) Concentration and the formation of multi-port gateway regions in the European container port system: an update. *Journal of Transport Geography* **18**, 567-583.
- Popper K (1959) *The logic of scientific discovery*. New York: Basic Books.
- Popper K (1972) *Objective Knowledge*. Oxford: Clarendon.
- Porto M & Silva JNC (2009) Organização Administrativa e Regulação dos Portos: uma Análise de Direito Comparado *Revista de Legislação e de Jurisprudência* Nº **3958**, 16-48.
- Rocha A (2005) O Papel da Administração Pública e o Envolvimento do sector Privado na Gestão dos Portos Portugueses, Tese de Mestrado, APDL.
- Rocha (cit.), *Alternative Port Management Structures and Ownership Models Port Reform Toolkit*. Second Edition 2010.
- Rocha, A (2014), os modelos de governo dos portos, pp 209 a 232, in *Direito Administrativo do mar*, coordenação de Fonseca e Raimundo, Editora Almedina, reimpressão de 2014.
- Rodal A & Mulder N (1993) Partnerships, devolution and power-sharing: Issues and implication for management. *Optimum, The Journal of Public Sector Management* **24**, 27-48.
- Silverman (1993) *Interpreting Qualitative Data*: SAGE Publications.
- Sutton RL (1997) *The Virtues of Closet Qualitative Research in Organization Science*.
- Suykens F (1996) Modelos de Titularidad Portuaria: Titularidad Regional o Municipal. *Boletín de Información Mensual* **32**, 7-13.
- Stopford, Martin. 1997. *Maritime Economics* 2nd Edition. London and New York : Routledge, 1997. ISBN 0-203-75090-X.

- Suarez de Vivero, J., Frieyro de Lara, M. and Jurado Estevez, J. (1997) Decentralization, regionalization and co-management. A critical view on the viability of the alternative management models for fisheries in Spain, *Marine Policy*, 21(3), pp. 197–206.
- Trujillo L & Tovar B (2007) The European Port Industry: An Analysis of its Economic Efficiency. *Maritime Economics & Logistics*, 148–171.
- Verhoeven, P (2010) “European Port Governance.” *Mimeo*.
- Winkelmans W (2003) Port Competitiveness and Port Competition: Two of a kind? *Paper for IAPH conference*.
- World Bank (2007), Port Reform Toolkit, 2.<sup>a</sup> ed., Washington, D.C.
- Yin RK (1994) *Case Study Research. Design and Methods*, 2 ed: Sage.