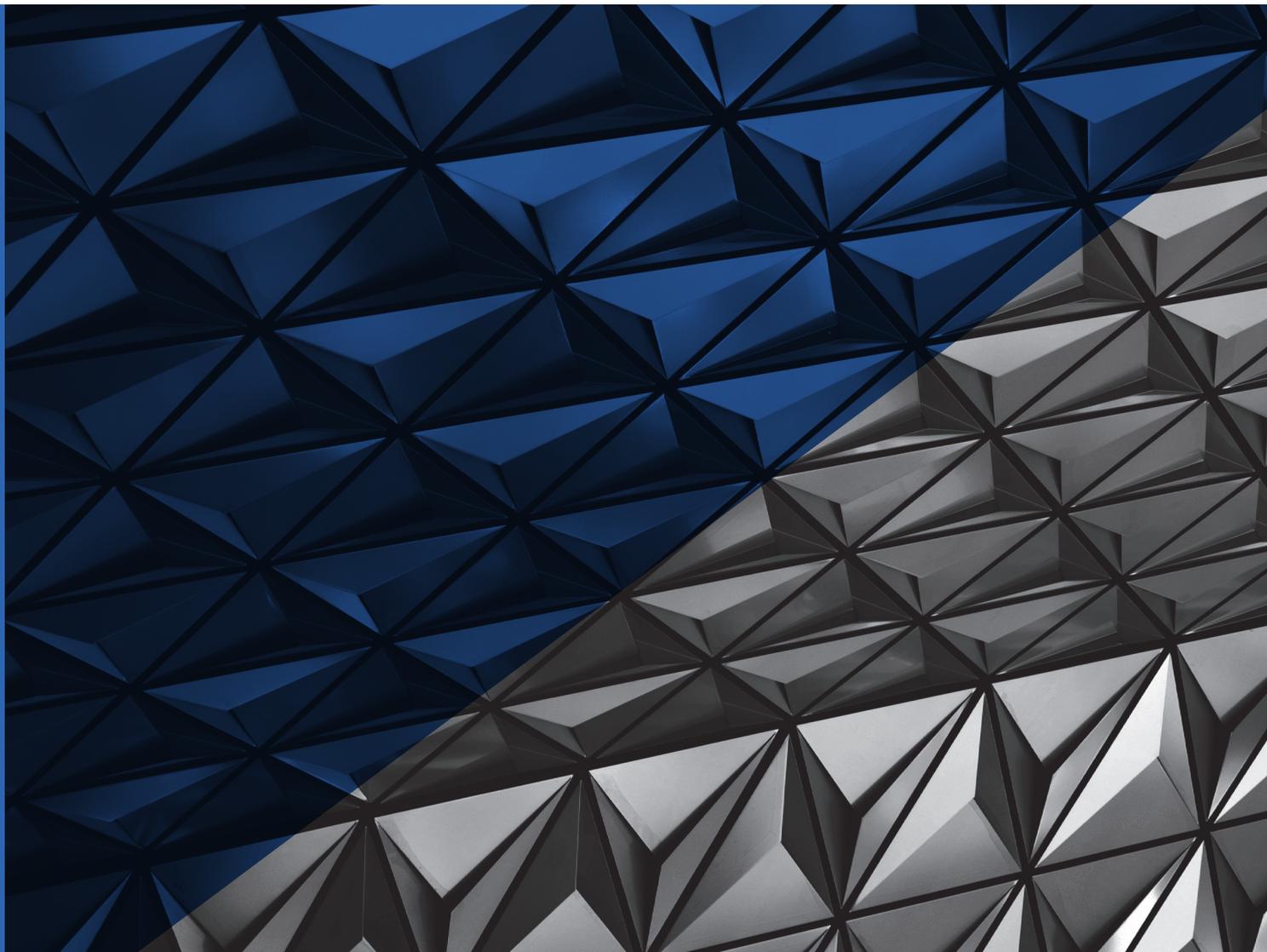


A GESTÃO E A CONCESSÃO DAS ÁREAS PORTUÁRIAS

AMADEU FERREIRA ROCHA



A gestão e a concessão das áreas portuárias

Introdução

O porto e as suas áreas

Todos nós fazemos uma ideia, ainda que muito genérica, do que é um porto e de uma forma muito breve e simples definiríamos porto como sendo o local onde as mercadorias e os passageiros são transferidos do navio-mar para os cais-terra. Complementar a esta ideia geral do conceito de porto associa-se uma outra que também nos é familiar, a importância do porto para a economia de uma dada região ou país.

Qual é o valor do porto? A resposta a esta questão conduz-nos a uma análise de valor que se avalia em três perspectivas ou dimensões diferentes mas todas relevantes para o todo que é o porto: a económica, a social e a ambiental.

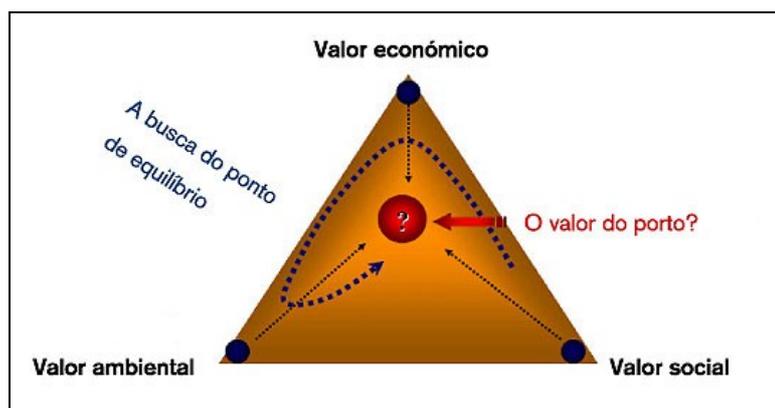


Fig. 1 - O valor do porto

Na dimensão económica importa realçar que o porto é um multiplicador económico por natureza, não só pelos efeitos directos, indirectos e induzidos que cria através actividades portuárias, das indústrias de proximidade e das indústrias em geral que dele se servem, mas também por ser um centro aglomerador de actividades por excelência. Daqui a primordial importância do porto nas trocas do comércio externo do país, no contributo para a criação de riqueza nacional (PIB - Produto Interno Bruto) e na geração de impostos e direitos alfandegários.

O valor social do porto avalia-se pelo seu papel de agente de desenvolvimento regional que se evidencia fundamental para a economia de pequenas regiões e se traduz na sustentabilidade das suas indústrias, na criação de emprego e nos rendimentos das famílias. Interessa ainda referir as actividades de lazer, cultura e turismo que impactam os cidadãos e que contribuem para o seu bem-estar e desenvolvimento.

Na última das dimensões, a ambiental, interessa zelar por uma plena integração urbana do porto no ambiente que o rodeia, o que passa por uma intervenção integrada que actue ao nível quer da mitigação dos seus impactes negativos, quer da criação de condições adicionais de valorização do espaço urbano envolvente, mormente em matéria de conectividade física com o seu hinterland (acessos rodó e ferroviários). Nos dias de hoje a preocupação ambiental na gestão do porto é uma constante, podendo afirmar-se que tudo é eco (eco-navios, eco-instalações, eco-equipamentos, eco-contentores) e que alguns portos apostam na dimensão ambiental como estratégia de diferenciação face aos seus concorrentes.

O equilíbrio entre estas três dimensões do valor do porto não é fácil de alcançar, mas é o que os gestores portuários buscam, mormente se o acionista do porto for um agente público, como o é no caso dos portos portugueses, no sentido de garantir a sustentabilidade económica, social e ambiental do porto.

Numa economia mundializada em que vivemos, muitas vezes apelidada de "economia de redes", o transporte marítimo desempenha uma função primacial na interligação dos centros de produção aos centros de consumo. De facto, o comércio internacional de mercadorias faz-se hoje através de um sistema de transporte marítimo em rede com outros modos de transporte e centros logísticos, envolvendo um conjunto vasto de atores, quer do lado do país exportador quer do importador, vulgarmente denominada por cadeia logística de transporte.

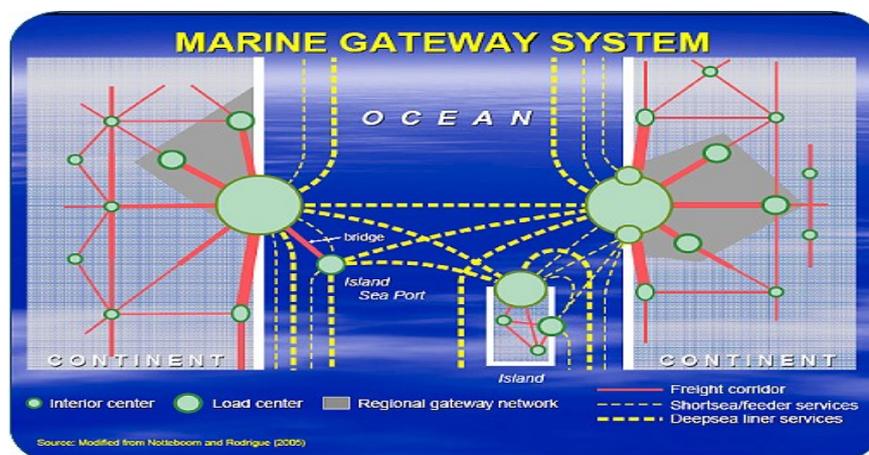


Fig. 2 - Sistema logístico do transporte marítimo

O porto constitui um elo dessa rede logística e sua função inspira-se no conceito de "Porto Amplo", ie o porto que extravasa as suas fronteiras físicas, que se preocupa com a integração da sua zona de influência terrestre (hinterland) com a zona de influência marítima (foreland) e que acredita que faz parte do ciclo de vida dos produtos que por ele passam e por isso se interessa que a passagem portuária contribua para o objectivo de minimizar o tempo em trânsito decorrido desde da fábrica do exportador até ao armazém do importador.

No exercício da sua função na cadeia logística, o porto deve suportar a sua estratégia de desenvolvimento orientada para mercado, ie os seus projectos de investimento e processos internos devem ser desenvolvidos para satisfazer as necessidades dos navios, camiões e comboios que a ele chegam ou partem com mercadoria dos exportadores e importadores que usam o porto como meio de escoamento (de entrada e de saída) dos seus produtos.

Este processo de escoamento é tecnicamente designado por processo de passagem portuária para o qual concorrem um vasto grupo de agentes, quer públicos quer privados, que, não raras vezes, actuam em simultâneo para prestar os serviços aos meios de transporte e à carga.



Fig. 3 - O porto e os clientes

Fonte: J L Estrada Llaquet - ver referência bibliográfica

A administração portuária é um dos agentes públicos que tem um papel muito particular e difícil de desempenhar, o de integrador, coordenador e facilitador de todas as actividades que concorrem para o produto portuário. Os interesses de cada agente são muito diversos e legítimos aos olhos de cada um, pelo que a dificuldade está em encontrar o máximo denominador comum que consiga impactar todos os agentes numa estratégia global de desenvolvimento do porto.

Em termos físicos, o porto é uma infra-estrutura que interliga o lado mar do lado terra e a sua área é delineada por um limite marítimo e um limite terrestre, sendo fundamental o que está a montante e a jusante desta área, ie os acessos marítimo e terrestre.

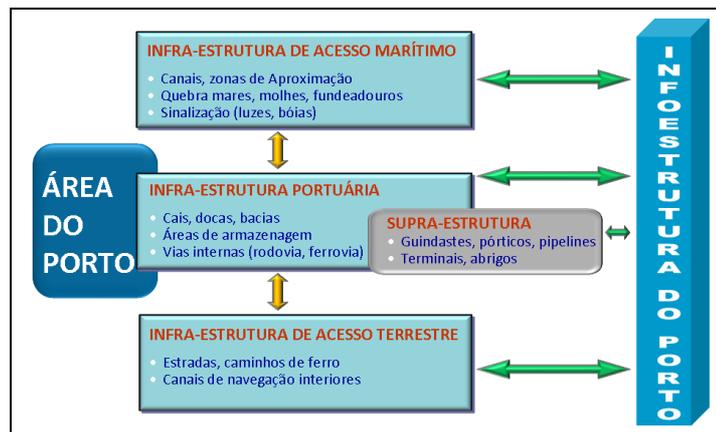


Fig. 4 - Esquema da estrutura de um porto

A infra-estrutura portuária é composta por um conjunto de obras marítimas, terrestres, edifícios e equipamentos que por mais funcional que seja só conseguirá desempenhar a sua função intermodal se os acessos marítimos e terrestres forem funcionais para garantir a fluidez do ciclo físico dos navios e cargas no porto.

Em paralelo a este ciclo físico corre um outro ciclo, não menos relevante que o primeiro, o relativo ao fluxo administrativo e informativo que acompanha o fluxo físico dos meios de transporte e da carga, designado por info-estrutura do porto. Aqui trata-se de ganhar agilidade nos processos administrativos e informativos para que estes respondam de forma rápida e eficaz às necessidades de obtenção de autorizações e cumprimento de requisitos de controlo pelos diversos agentes que intervêm naquele fluxo físico.

Interessa realçar a importância acrescida que hoje em dia o ciclo administrativo e informativo detém no porto, uma vez que dele se espera a disponibilização de serviços de valor acrescentado para todos os agentes, mormente os actores das cadeias logísticas que utilizam os portos - a nível nacional foi criada a JUP-Janela Única Portuária através da qual se obtiveram benefícios claros na simplificação, desburocratização, redução de tempo e custos no desembarço dos navios e cargas nos portos.

Em termos de áreas portuárias, o terminal portuário é por excelência a instalação que em si mesmo integra a essência da actividade portuária, ou seja a transferência modal da carga entre o navio, camião, comboio ou barçaça.

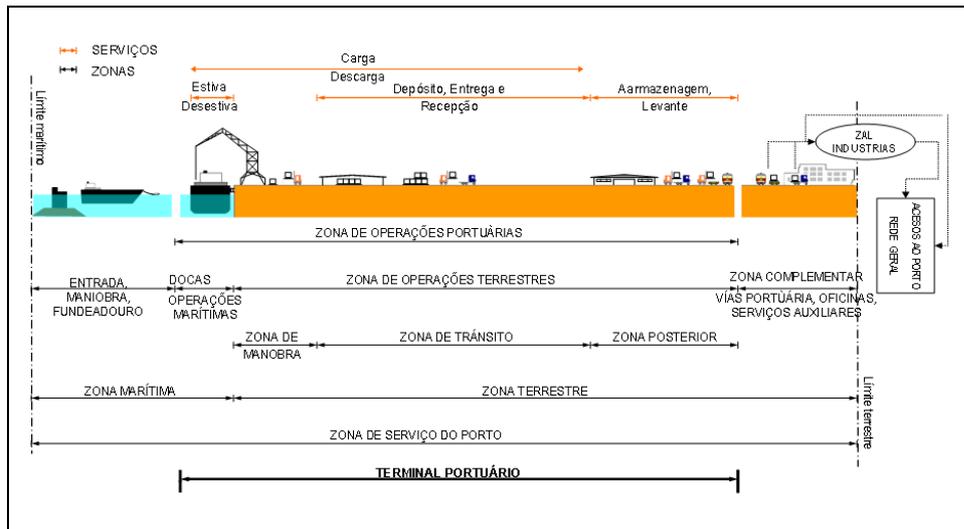


Fig. 5 - Porto: esquema dos espaços, infra-estruturas, instalações e serviços

Fonte: J L Estrada Llaquet - ver referência bibliográfica

O esquema acima apresentado evidencia as diferentes zonas e respectivos serviços associados, com destaque para a zona de operações portuárias, coincidente com o terminal portuário, onde se desenrolam as actividades que permitem dar continuidade à cadeia de transporte intermodal, ie um terminal sem rupturas que garante a fluidez e agilidade que satisfaça as necessidades das cadeias logísticas.

Importa registar que a área de gestão de um porto extravasa a zona de operações portuárias e o seu domínio de jurisdição, em regra, engloba diferentes tipos de áreas: a molhada, a terrestre, a dominial e a logística. Os dois primeiros tipos de área são as mais tradicionais onde são exercidas as actividades core do porto, o terceiro tipo de área corresponde a actividades de gestão de margens contíguas ao porto destinadas ao lazer e turismo e, por fim, uma área onde são implantadas actividades complementares e industriais que se destinam a potenciar as actividades core do porto e a aumentar as suas valências da oferta para dar resposta às necessidades das cadeias logísticas.

Feita esta introdução ao porto e suas áreas de gestão iremos abordar os principais modelos de gestão portuária, passaremos pelo modelo de gestão dos portos portugueses e terminaremos com a caracterização do processo das concessões portuárias e os principais desafios para a administração portuária.

Os principais modelos de gestão portuária

Dada a importância vital e estratégica dos portos no desenvolvimento da economia de um país estes têm merecido ao longo dos tempos um controlo direto dos poderes públicos, mas por outra parte o grande volume de investimentos requerido para a ampliação e modernização dos portos tem sido uma das razões para um maior envolvimento dos agentes económicos privados na gestão dos portos.

Os motivos que suportam uma reestruturação da gestão de um porto podem variar consideravelmente, e dependem dos objectivos concretos que se pretendem alcançar em

cada caso, se bem, que a meta final será sempre aumentar a qualidade e eficiência dos serviços e a redução de custos, o que significa o mesmo que satisfazer as necessidades dos utilizadores do porto. É preciso ter em conta que o êxito ou fracasso de um porto, seja grande ou pequeno, não está necessariamente ligado ao tipo de modelo de gestão, público, privado ou misto. No entanto, os portos que estão na primeira linha todos têm uma estratégia comum, a de estarem fortemente orientados para o mercado, pelo que esta parece ser a meta final da maioria das reestruturações portuárias.

Um dos objectivos frequentemente fixado é a eficiência, que por si só é um conceito estreito, já que se podem proporcionar serviços de forma eficiente mas às vezes não necessariamente os que o mercado procura. Assim, aspectos como a flexibilidade, responsabilidade, fiabilidade e interoperabilidade são requisitos importantes do mercado que possivelmente não se reflectem com clarividência na eficiência.

O mundo portuário identifica três diferentes modelos de gestão e administração de um porto: administração directa pelo Estado (Portugal, Espanha, Grécia, entre outros) administração directa pelo Município (Bélgica, Holanda) ou administração privada (Inglaterra, Nova Zelândia). Em todos eles encontramos organismos específicos para a gestão e exploração económica do porto, sendo o mais internacionalmente conhecido a autoridade portuária que no caso português ganha também a designação de administração portuária.

Como objectivos específicos da reestruturação da gestão dos portos podemos citar os seguintes:

- aumentar a eficiência e diversificação dos serviços;
- reduzir custos e fomentar a concorrência;
- promover o porto num mercado aberto;
- promover recursos financeiros para o seu desenvolvimento;
- facilitar a introdução de modernos métodos de gestão empresarial;
- reduzir ao máximo o suporte financeiro e administrativo dos poderes públicos.

Todos estes objectivos, que podem ser desenvolvidos de forma escalonada, têm como meta final satisfazer as necessidades do mercado e por tanto dos clientes.

Na literatura, os diferentes modelos de gestão portuária são distinguidos por um conjunto de características que passa pela resposta às questões seguintes:

- a provisão dos serviços é garantida por um agente público, privado ou misto?
- a gestão é exercida por um agente local, regional ou nacional?
- quem possui e controla as infra-estruturas portuárias (cais e terraplenos)?
 - quem possui e controla as supra-estruturas e equipamentos, em particular os equipamentos de movimentação vertical e dos armazéns e depósitos?
 - quem gere a mão-de-obra portuária, ie os estivadores utilizados nas operações de movimentação de mercadorias?

O quadro abaixo identifica os modelos básicos de gestão portuária:

TIPO	Infra-estrutura	Super-estrutura	Trabalho Portuário	Outras Funções
Porto Público	PÚBLICA	PÚBLICA	PÚBLICA	MAIORIA PÚBLICA
Tool Port	PÚBLICA	PÚBLICA	PRIVADA	PÚBLICO / PRIVADO
Landlord Port	PÚBLICA	PRIVADA	PRIVADA	PÚBLICO / PRIVADO
Porto Privado	PRIVADA	PRIVADA	PRIVADA	MAIORIA PÚBLICA

Fig. 6 - Modelos básicos de gestão
 Fonte: *World Bank Port Reform Toolkit 2007*

No Porto de Serviços (Service Port ou Operating Port) a gestão é predominante pública, ie é o agente público que possui, desenvolve e mantém as infra-estruturas e as supra-estruturas, incluindo os equipamentos, bem como é o empregador dos estivadores (trabalho portuário). A maior das vantagens deste modelo é a unicidade de comando dos factores produtivos que estão todos concentrados numa só entidade, o agente público que explora o porto e umas principais desvantagens é o fraco envolvimento do sector privado nas operações portuárias.

No modelo Porto Fornecedor dos Equipamentos (Tool Port) existe uma maior participação do sector privado na gestão, mormente ao nível da gestão do trabalho portuário (estivadores) e equipamentos leves de movimentação horizontal (empilhadores e camiões), sendo que as infra-estruturas e supra-estruturas, incluindo os equipamentos de movimentação vertical (guindastes e pórticos), são da posse e controlo do agente público responsável pela exploração do porto. A principal vantagem deste modelo é a concentração do investimento em infra-estruturas e equipamentos no agente público e a desvantagem é a gestão bi-partida das operações portuárias entre o agente público e o sector privado, não existindo o controlo unificado dos factores produtivos.

No Porto Senhorio (Landlord Port) apenas as infra-estruturas portuárias são de posse e controlo do agente público e as supra-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 vantagem primeira deste modelo é a unicidade de comando dos factores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e trabalhadores portuários) e a principal desvantagem é o risco de criar uma sobre-capacidade portuária em resultado da pressão dos privados para o acesso à actividade de exploração de um terminal.

No último modelo, o Porto Privado (Private Port), o envolvimento do sector privado na gestão do porto é total, na medida que as infra-estruturas, as supra-estruturas e o trabalho portuário são detidas e geridas pelo agente privado que é o dono do porto. Também neste modelo a vantagem primordial é o pleno da unicidade de comando dos factores produtivos que se associa ao facto da politica e desenvolvimento e tarifária tender a ser orientada pelo mercado e a desvantagem é a necessidade de um agente regulador, mormente nas situações de monopólio.

Os exemplos práticos dos modelos básicos acima apresentados encontram-se a nível mundial: o Porto de Serviços pode encontrar-se na maioria dos países em vias de desenvolvimento, como pe Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau; são exemplos do Porto Fornecedor dos Equipamentos em Santos no Brasil, Le Havre em França, Aveiro em Portugal; o Porto Senhorio tem exemplos na maioria dos países do Norte da Europa (Roterdão, Antuérpia, Hamburgo), em Nova Iorque nos EUA, em Barcelona, Valência, Algeciras, Bilbao, Vigo em Espanha e em Leixões, Lisboa, Sines e Setúbal em Portugal; e o Porto Privado apenas encontra exemplos na Inglaterra e Nova Zelândia.

Por fim regista-se que a União Europeia não impôs nenhuma mudança de gestão de portos no sentido da sua harmonização, se bem que tenha definido princípios e directrizes de política portuária comum que permitem um desenvolvimento da actividade portuária de forma coerente com a função económica que os portos devem desempenhar dentro da União. Neste sentido a política comunitária alicerça-se num conjunto de princípios fundamentais: modernização da capacidade portuária, integração na política comum de transportes, livre e leal concorrência e respeito pelo meio ambiente; à luz dos quais têm sido definidas linhas directrizes e planos de ação. Esta política tem vindo a ser implementada com as dificuldades inerentes à aceitação por um colectivo de países, e há uma actividade na qual, com frequência, os costumes e exclusividade no trabalho portuário tem sido a norma.

O modelo de gestão dos portos portugueses

Os portos portugueses integram o domínio público marítimo e como tal são pertença do Estado e a sua gestão tem estado encomendada a organismos públicos locais, chamados de administrações portuárias, com personalidade jurídica própria e capacidade plena para a exploração económica dos portos e que submetem o seu funcionamento às regras do direito privado salvo quando exercem funções de poder público. Com efeito, o estatuto destas administrações portuárias é híbrido, na medida em que, por um lado, como sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos nas suas actividades de gestão e exploração do porto actuam com suporte no direito comercial privado, mas, por outro, no exercício dos poderes públicos que lhe estão confiados actuam com suporte no direito público administrativo.

A gestão dos portos portugueses assenta no tipo Landlord Port (Porto Senhorio) em que a participação do sector privado é forte, uma vez que todas as actividades operacionais e comerciais nos portos são da responsabilidade do agente privado que gerem os terminais portuários através de concessões que lhe são atribuídas, em regime de serviço público, pela administração portuária que possui e desenvolve as infra-estruturas. Assim, as actividades de movimentação das mercadorias de e para os navios, a armazenagem, o reboque (Leixões é o único porto do país em que a administração portuária explora directamente esta actividade), e a amarração são exercidas por privados; a pilotagem, em todos os portos é exercida pela administração portuária, embora o regulamento do serviço da pilotagem nos portos nacionais preveja a sua concessão; e o trabalho portuário é gerido pelas empresas de trabalho portuário, estas, em regra, criadas por

porto pelas empresas de estiva que exploram os terminais portuários e cujo objecto é a gestão da bolsa de trabalhadores (pool) que pode ser utilizada por cada um dos operadores dos terminais portuários - o operador de um terminal portuário tem no quadro privativo da empresa o número de trabalhadores (estivadores) necessário para o nível de actividade normal e nos picos de actividade requisita "trabalhadores avulsos" à empresa de trabalho portuário.

Em termos de organização institucional, o sistema portuário dos portos do continente engloba 7 administrações portuárias, empresas de capitais exclusivamente públicos, 5 das quais se referem aos portos primários (ou principais): Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal e Sines; e 2 administrações que gerem os portos secundários (ou regionais), Viana do Castelo e Figueira da Foz, sendo o capital da primeira detido 100% por Leixões e o da segunda por Aveiro. Para além das administrações portuárias existe um instituto público dedicado ao apoio técnico à tutela e à supervisão e regulação do sector marítimo e portuário, designado por IPTM - Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos em fase de reestruturação para ser integrado num instituto que irá supervisionar e regular todos os modos de transportes, o IMT - Instituto de Mobilidade e Transportes.

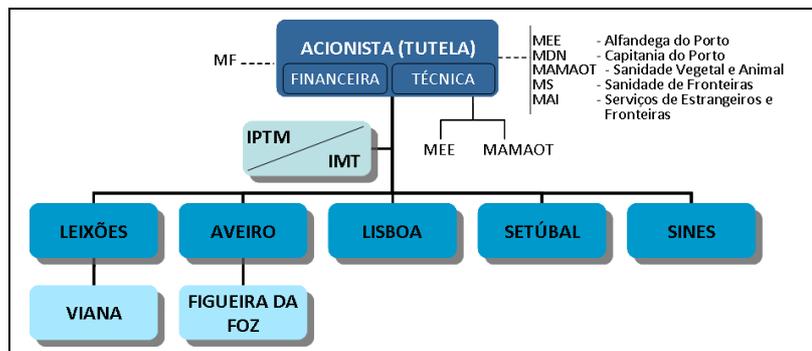


Fig. 7 - Organização institucional dos portos portugueses

O acionista Estado (vulgo tutela) reparte-se por duas áreas distintas: a financeira e a técnica. A tutela financeira é exercida pelo Ministério das Finanças que detém a totalidade das ações que compõem o capital social e a tutela técnica, igualmente duplamente repartida, cabe ao MEE - Ministério das Economia e Emprego, através da Secretaria de Estado dos Transportes, nas vertentes de gestão, exploração e regulação económica dos portos, e ao MAMAOT - Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, através da Secretaria de Estado do Mar, nas vertentes regulamentação das actividades do sector marítimo-portuário, da segurança marítima e portuária e controlo do estado dos portos.

Para além desta tutela financeira e técnica há outros ministérios que tutelam um conjunto de agentes públicos que intervêm nos portos - ver figura acima -: alfândega, capitania, sanidade vegetal e animal, sanidade de fronteiras e serviço de estrangeiros e fronteiras. Como se constata a intervenção dos poderes públicos nos portos envolve um número significativo de ministérios e agentes e públicos o que, não raras vezes, complica o processo administrativo e gera conflitos de competências que conduzem a perda de eficiência do sistema porto. Assim, pensamos que a modernização e racionalização dos poderes públicos nos portos é um desafio que está por alcançar, embora a criação da JUP-Janela Única Portuária tenha trazido melhorias significativas, mas há ainda ganhos

que resultariam de uma integração dos poderes públicos, o que passaria pela redução do número de agentes públicos que nele intervêm e/ou uma melhor coordenação e articulação entre eles.

O tema do modelo de governação das administrações portuárias tem sido uma matéria que tem estado na crista da onda do debate político, embora se tenha debatido muito mais "o quanto" do que "o como", ie têm vindo à baila do conhecimento público intenções do governo em criar uma só administração portuária para o país, ou duas (Norte e Sul) ou três (Norte, Centro e Sul) ou mesmo a criação de holding que integrará o conjunto das administrações portuárias existentes, numa lógica de integração das actuais estruturas e com suporte numa aparente perspectiva de redução de custos associados à gestão dos portos.

Com efeito, mais importante do que o número de estruturas e da poupança no número de gestores públicos a questão que importa avaliar é se uma gestão centralizada versus a gestão descentralizada, hoje existente, vem trazer ganhos de eficiência e eficácia na exploração dos portos.

A experiência das reformas portuárias ao nível mundial demonstra que a descentralização tem sido uma via para a modernização da gestão com suporte na ideia de que a administração portuária necessita de autonomia, agilidade e proximidade na gestão que não se compadece com decisões que são tomadas por um órgão de decisão distante, centralizador e que não conhece nem impacta os agentes locais que operam no porto. De facto, é preciso notar que a gestão de um porto extravasa a própria administração portuária e deve ser gerido como um negócio no seu todo em harmonia com as respectivas comunidades portuárias locais, ie o conjunto de actores públicos e privados que concorrem para sustentar o negócio.

Pensamos que independentemente da opção política, centralizadora ou descentralizadora, o modelo de governação futura assenta no papel que cada um dos actores nas principais áreas de interesse da gestão do porto.



Fig. 8 - Modelo de gestão do futuro e os actores

O quadro acima sintetiza os principais actores e áreas da gestão que importa acautelar no modelo futuro, o qual que deve assentar numa definição muito objectiva e clara do papel

de cada ator ao nível do governo das estruturas organizativas (governance) e do investimento.

Ao nível do governo das estruturas há que realçar que a gestão do sistema porto deve estar confiada às administrações portuárias e aos concessionários, sendo que às primeiras cabe o papel integrador e dinamizador da gestão do porto no seu todo. A regulação deverá ser feita por entidade independente, afastada da gestão do porto, e que deve zelar por garantir as condições de mercado equitativas para os agentes económicos privados envolvidos na gestão. Ao Estado, pai das políticas públicas, cabe o papel de as definir de forma objectiva, clara e ambiciosa, buscando uma visão estratégica de desenvolvimento para os portos portugueses e aproveitando as suas complementaridades, sem prejuízo de fomento da concorrência nos mercados em que tal se venha a constatar que essa é a melhor via para racionalizar os recursos disponíveis.

No outro nível, o de investimento nos portos, os grandes investidores serão cada vez mais os concessionários que devem investir nos cais e equipamentos, embora as administrações portuárias devam continuar a garantir as infra-estruturas gerais de uso comum no porto. O Estado terá responsabilidade nos investimentos relacionados com as infra-estruturas de base relacionadas com as condições de acessos e de segurança, embora a tendência será cada vez mais para transferir esta responsabilidade para a esfera do porto.

As concessões portuárias

Noção de concessão de serviços portuários

A concessão de serviços portuários ao sector privado tem sido uma das vias mais usadas na Europa, e mesmo mundialmente, para um maior envolvimento dos privados no investimento e gestão dos portos, tendo como resultante um alívio para o governo no que concerne a um menor encargo financeiro com o financiamento das actividades portuárias.

O que deve entender-se por concessão portuária? Em primeiro lugar, há que distinguir concessão de privatização. A concessão é um privilégio ou direito que alguém possui e o concede a outrem mediante certas condições, enquanto que a privatização se refere à transferência de posse de activos do sector público para o sector privado. Assim, no primeiro caso o sector público detém a posse dos activos e apenas concede a outrem o privilégio de os explorar de acordo com regras previamente estabelecidas, e no segundo tudo é transferido para a esfera do privado, a posse dos activos e o direitos de os explorar.

Uma definição de concessão portuária mais alinhada com o direito administrativo dir-se-á que *"concessão é um contrato através do qual uma entidade pública (a concedente) concede a uma entidade privada (a concessionária) o direito de financiar, construir e explorar a "facility" ou equipamento, em regime de serviço público, por um dado período de tempo, fundo o qual a "facility" ou o equipamento será transferido para a concedente."* O direito a conceder poderá ser no todo ou em parte, ie uma concessão do

tipo "greenfield" incluiu o financiamento, a construção e a exploração, mas haverá casos em que se concede somente a exploração porque a "facility" já existe e está em uso.

De notar que a concessão, por regra, é atribuída em regime de serviço público, querendo isto significar que os princípios de universalidade, regularidade (ou continuidade) e adaptabilidade inerentes ao serviço público têm de estar asseguradas no contrato de concessão, o mesmo é dizer que há obrigações de serviço público que têm de ser cumpridas pela concessionária.

Importa ainda distinguir as concessões portuárias das parcerias público-privadas (PPPs), sendo que num primeiro momento se possa afirmar que uma concessão portuária se integra no conceito das PPPs uma vez que se trata de um contrato de exploração de um bem (obra e equipamentos) realizado entre um ente público e um privado para um período mais ou menos longo de tempo. Ora, sendo isto verdade, não menos verdade é que o que distingue as PPPs das concessões portuárias é a sua auto-suficiência financeira e o facto do risco de mercado estar inteiramente alocado no concessionário privado, a contrário das PPPs nos outros sectores da actividade económica.

A Comissão Europeia define concessão como "acts attributable to the State whereby a public authority entrusts to a third party - by means of a contractual act or a unilateral act with the prior consent of the third party - the total or partial management of services for which that authority would normally be responsible and for which the third party assumes risk". Fica claro que no entender da Comissão Europeia o princípio básico para atribuição de uma concessão é que o risco seja assumido pela parte terceira, ou seja pelo concessionário.



Fig. 9 - Concessões Portuárias e PPPs

O quadro acima evidencia que a capacidade de geração de receita do projecto de investimento público vai determinando a tipologia de contrato que estamos a falar, sendo que as concessões portuárias se encontram no topo da pirâmide em que não há suporte financeiro de dinheiros públicos, tudo é financiado pelo privado, e o risco de mercado é na integra da sua responsabilidade.

A experiência de Leixões evidencia que as concessões de terminais portuários existentes e em funcionamento na altura da concessão são unidades com capacidade de geração de receita e o risco foi assumido pelos concessionários. Com efeito, a APDL exigiu aos privados a aquisição de todo o equipamento destinado à movimentação de cargas e o pagamento de rendas pelo uso das infra-estruturas (cais e terraplenos)

definidas com uma componente fixa (m; m²) e outra variável (ton; TEU), sendo que nesta última decresce à medida que o tráfego aumenta, garantindo que todo o risco do mercado está do lado do operado do terminal. Com mais de 10 anos de vida, as concessões têm gerado receitas para pagar as rendas à concedente e os retornos de investimento esperados pelos agentes privados nelas envolvidos.

Os principais tipos de concessão usados nos portos são três, a saber:

- Concessão de obras públicas: trata-se de atribuição a um agente económico privado do direito de construir uma obra pública e de a explorar durante um determinado período de tempo, findo o qual os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos. É o regime conhecido, na linguagem internacional, por BOT - Build, Operate and Transfer e de que é exemplo a construção e exploração do Terminal XXI no Porto de Sines, tendo este sido construído de raiz pela PSA - Port Singapore Authority e que está sendo explorado pela mesma entidade.

- Concessão de uso privativo do domínio público: trata-se de atribuição a um agente económico privado do direito de usar uma parcela dominial, pe um cais e/ou terraplano, para seu uso e interesse, desde que o próprio interesse do privado coincida com o interesse público, devendo este ser reconhecido por uma Resolução do Conselho de Ministros; como é o caso do Terminal de Petroleiros em Leixões concessionado à Petrogal. Também neste caso no término da concessão todos os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos.

- Concessão de serviços públicos: trata-se de atribuição a um agente económico privado do direito de prestar um serviço ou exercer uma actividade de interesse público durante um determinado período de tempo findo o qual todos os bens reverterem para a concedente livre de qualquer ónus e encargos. É o caso da maioria dos terminais portuários concessionados em Portugal, uma vez que se tratou da concessão de terminais já em exploração pelo agente público e que se transferiu para o privado.

A razão para que em todos os tipos de concessão se verifique que no final do período da concessão todos os bens reverterem a favor da concedente livre de qualquer ónus e encargos, salvo nos investimentos realizados nos últimos 10 anos em que o concessionário tem direito a ser ressarcido pelo valor dos bens ainda não totalmente amortizados no período da concessão, prende-se com o facto de estarmos perante a prestação de serviços públicos ou o exercício de actividades de interesse público que exigem uma continuidade ao longo do tempo, daqui que seja importante contar com as infra-estruturas e equipamentos afectos à concessão.

Objectivos e interesses

As motivações para as concessões, em geral, podem ser de ordem variada, desde de uma postura ideológico e política até uma postura racional suportada em critérios de gestão, económicos e financeiros. A ideológica assenta numa vontade política liberal e na crença de que o que tudo é público é mau e tudo o que é privado é bom. Não perfilhamos desta

crença, pois os bons e os meus exemplos de gestão tanto se encontram no público como privado, tanto mais que no caso dos portos o exemplo de excelência da gestão é o porto de Singapura com gestão totalmente pública com no modelo service port. Os critérios de gestão, económicos e financeiros prendem-se com razões muito mais objectivas e concretas: a eficiência produtiva, a orientação para o mercado e para os resultados, a transferência de tecnologias e know how, a nomeação de gestores profissionais e competentes e com a redução dos encargos financeiros do Estado no investimento em infra-estruturas e equipamentos.

O que procuram os portos, ou melhor as administrações portuárias responsáveis pela sua gestão, com a concessão das actividades portuárias? Em primeiro lugar, procuram o financiamento privado para os investimentos avultados e indivisíveis em infra-estruturas e equipamentos portuários, procuram também o conhecimento tecnológico que será muito transferível com os privados envolvidos na sua gestão e, por fim, procuram ainda eficiência e excelência na gestão que são potenciados pelo facto do privado dominar todos os factores produtivos (cais, terraplenos, equipamentos e pessoal) bem como pelo facto de eliminar de alguns constrangimentos da administração pública no que concerne ao cumprimento de regras legais para a aquisição de bens e serviços (concursos públicos) e da gestão do pessoal com estatuto de funcionário público.

Os atores e interesses intervenientes num processo de concessão portuária são muitos e diversos, como pretende espelhar a figura abaixo:

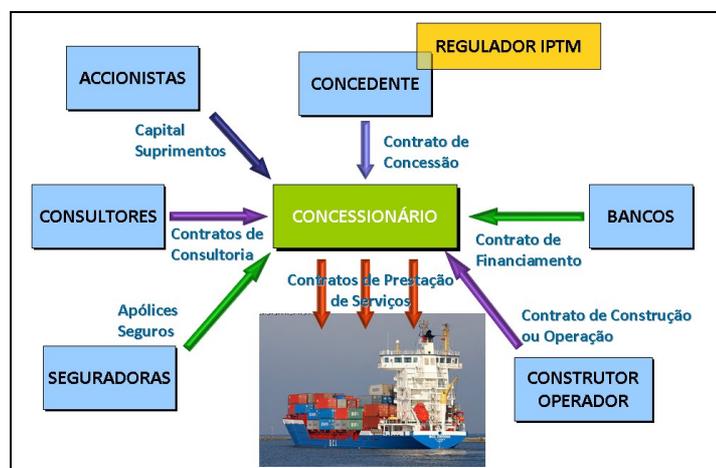


Fig. 10 - Os atores nas concessões portuárias

Em primeiro lugar há que afirmar que todos os interesses são legítimos, ainda que numa primeira leitura nos possam parecer conflitantes ou mesmo antagónicos. Vejamos cada um deles:

- *Concedente*: é a administração portuária que detém o direito de exploração dos cais e terminais portuários e que, através de concurso público, o vai conceder a um agente económico privado. As normas e regras desta cedência hão-de estar plasmadas no contrato de concessão, documento que reúne as questões técnicas, económicas e jurídicas para o funcionamento da concessão e a salvaguarda das obrigações de serviços público. As tarifas praticadas pelo concessionário aos utilizadores dos cais e terminais são reguladas e aprovadas pela concedente nos termos fixados no contrato. Interessa à

administração portuária que as obrigações do contrato de concessão sejam respeitadas, mormente aquelas que dizem respeito ao investimento do privado na concessão, sendo esta a maneira de garantir o desenvolvimento dos serviços prestados e a continuidade dos mesmos.

- *Concessionário*: é o agente privado que no concurso público apresentou o melhor modelo de negócio para o desenvolvimento do cais ou terminal concessionado e que vai deter o direito de prestar os serviços aos seus utilizadores, mediante a cobrança de uma tarifa aprovada pela concedente, durante o prazo da concessão. O concessionário paga à concedente taxas pelo uso das infra-estruturas e equipamentos, vulgo rendas da concessão, que poderão ser fixadas com uma componente fixa e outra variável. Interessa-lhe gerar negócio para garantir o retorno do capital investido no cais ou terminal o que só será alcançável com uma boa performance do serviço prestado, em termos preço, qualidade e fiabilidade, de forma a captar um maior volume de tráfego.

- *Utilizadores da concessão*: são os meios de transporte (navio, camião e vagão), as mercadorias e os passageiros que usam o cais ou terminal e que estão interessados num bom nível de serviço prestado por parte do concessionário e que a concedente seja o garante de que os seus interesses são protegidos de ações arbitrárias que vão somente ao encontro dos interesses do concessionário, mormente da situações de abuso de posição dominante.

- *Acionistas*: são os que aportam parte do capital necessário ao desenvolvimento do projecto e o colocam na sociedade concessionária, sendo o seu interesse primeiro o retorno do capital investido de acordo com uma taxa de retorno aceitável para os riscos que foram assumidos com a outorga da concessão.

- *Bancos*: são os que financiam parte do projecto, depois de realizados estudos aprofundados sobre a viabilidade económico e financeira do projecto que garantam a sua bancabilidade. Estão interessados que o serviço da dívida seja cumprido por parte do concessionário, pelo que, por vezes, fixam no contrato cláusulas que lhe permitem o "step in", ie o direito de assumir ou fazer parte da empresa concessionária, passando a integrar o seu conselho de administração, desde que verificados alguns indicadores de performance financeira fixados no contrato.

- *Consultores*: são as empresas consultoras em várias áreas do saber, mormente económica, financeira, engenharia e logística, que deram o seu contributo para a elaboração do modelo de negócio que suporta a proposta a concurso. Estão interessados que o seu modelo de negócio seja o vencedor na medida que lhe são abertas portas não só para oportunidades de negócio similares mas também para a assessoria ao próprio implantação e desenvolvimento do negócio no futuro.

- *Seguradoras*: são as companhias de seguro que vendem as suas apólices de seguro ao concessionário, mormente seguros de infra-estruturas, equipamentos e de responsabilidade civil para o exercício das actividades concessionadas. Estão interessadas no pagamento das apólices e na minimização dos riscos que potenciam a activação das apólices. Em regra, nos contratos de concessão está prevista uma cláusula

para que as companhias de seguro avisem a concedente da falta de pagamento dos seguros, situações em que esta substituirá a concessionária no pagamento com o direito de ser ressarcida no futuro.

- *Construtoras*: são as empresas de construção civil especializadas em obras marítimas que vão realizar as obras de instalação do cais ou terminal, isto nos casos em que estamos perante uma situação de criar um novo cais ou terminal (projecto greenfield). Estão interessadas que o concessionário pague as obras nos prazos contratualizados, isto quando elas próprias não fazem parte do próprio capital do concessionário e aqui são ressarcidas de acordo com a própria capacidade de geração de fundos do projecto.

- *Regulador (IPTM)*: entidade pública que tem por incumbência garantir que o processo de concessão cumpriu com todas normas e regras legislativas, gerais e específicas, e que os princípios da transparência e equidade foram assegurados.

Em toda a concessão deve existir um equilíbrio económico e financeiro entre as tarifas cobradas pelo concessionário por serviços prestados ao utilizadores e as rendas pagas por este à concedente pelo uso dos bens concessionados. Quais são as ópticas e interesses que estão em jogo e que é necessário salvaguardar? São fundamentalmente três e não duas como à primeira vista poderia parecer: a da concedente, a do concessionário e a do utilizador do serviço público. Vejamos cada um delas em particular:

- Na óptica de concedente importa realçar que ganha relevo a salvaguarda da viabilidade económica e financeira da concessão vista de dois lados: o da concedente e o do concessionário. Por um lado, o concedente só estará interessado em concessionar o serviço se após a concessão a sua saúde económica e financeira for idêntica ou melhor à situação que vivia antes da concessão, caso contrário, não terá interesse em concessionar. Por outro lado, interessa também ao concedente que o negócio a desenvolver pelo concessionário reúna as condições para garantir uma taxa e retorno atraente para o investidor (o concessionário), pois só desta forma é que o concessionário "vestirá a camisola" e investirá no desenvolvimento da concessão. Esta dupla preocupação da concedente deverá conduzir a estudos de viabilidade económica e financeira nas perspectivas da concedente e do concessionário e é a melhor via para cuidar dos interesses dos utilizadores do porto, na medida, em que ambos, concedente e concessionário, remarão no sentido de melhorar a qualidade do serviços prestados.

- Na óptica do concessionário o seu interesse primeiro é o de obtenção do lucro que permita remunerar o acionista privado de forma atractiva. A primeira motivação para os privados investirem nos portos é serem remunerados por taxas de retorno dos investimentos superiores a aplicações alternativas no mercado financeiro. É legítima esta busca do lucro por parte do concessionário e a concedente estará a "dar tiros nos pés" se não entender e aceitar este interesse do concessionário que deverá andar associado a uma visão empresarial do negócio e que aposta na melhoria constante da performance da concessão como estratégia para de vencer num mercado cada vez mais competitivo.

- Na óptica dos utilizadores dos cais e terminais portuários interessa que o serviço prestado após concessão seja de melhor qualidade e que o preço dos serviços seja mais baixo, ou no limite não seja superior ao que já era praticado antes da concessão, no caso de estarmos perante uma concessão de serviço já existente. Interessa registar que, a contrário do que se possa pensar, a qualidade do serviço (prazos, produtividade, atendimento, disponibilidade, interoperabilidade, fiabilidade, integridade das cargas, ausência de roubos e estabilidade social e normativa) é tão, ou mais relevante, que o preço; estando os utilizadores na maioria das vezes dispostos a pagar um prémio pelo excelente nível de serviço prestado.

Abordadas as ópticas dos actores principais envolvidos numa concessão, a questão que se coloca é a de saber se existem mecanismos contratuais que possam satisfazer os interesses das partes envolvidas. Entendemos que sim. A trilogia de factores que assegura o sucesso da concessão é: as rendas pagas à concedente, as tarifas máximas dos serviços prestados e a rentabilidade da concessão na óptica do concessionário.

As rendas, ie as taxas pagas pelo concessionário à concedente pelo uso dos bens da concessão, devem constituir um dado no processo de concurso, o que significa dizer que a concedente deverá pedir aos concorrentes valores de renda, fixa e variável, que lhe assegurem a manutenção, ou mesmo melhoria, da sua situação económico financeira antes da concessão e evitar colocar o valor das taxas a cotação como critério de apreciação de propostas no sentido de que quanto mais altas as taxas oferecidas melhor será para avaliação das propostas. Esta opção de não colocar as rendas à cotação prende-se como facto destas fazerem parte da estrutura de custos do concessionário e, como tal, quanto mais elevadas forem mais pressão ascendente fazem para fixar a tarifa máxima dos serviços prestados ao utilizador.

A fixação do nível de rendas é um factor de equilíbrio financeiro da concessão. Com efeito um nível de rendas elevado pode, por um lado, garantir a saúde económico e financeira da concedente, mas pode, por outro, colocar em risco o negócio da concessionária, porque a induz a praticar tarifas mais elevadas e, conseqüentemente, aumenta o risco de perda para ambas as partes. Se o nível de rendas é baixo pode não garantir a saúde económico e financeira da concedente, mas pode ser positivo para o negócio da concessionária, porque pode ter tarifas muito competitivas no mercado, sendo que ao fragilizar a posição da provisor do serviço público (a concedente) potencia a posição dominante do concessionário e aumenta o risco de perda do negócio a médio e longo prazo. Com um nível de rendas equilibrado temos maiores probabilidades de potenciar ganhos para ambas as partes na medida em que os riscos do negócio são partilhados de uma forma equilibrada e a aposta na procura da eficiência e da eficácia conduzem a encarar o negócio como uma oportunidade de desenvolvimento, o que se traduzirá em ganhos para os utilizadores.

As tarifas máximas propostas pelos concorrentes para os serviços a prestar na área concessionada deverão ter em consideração a estruturas de custos dos factores produtivos que concorrem para a prestação do serviço, sendo a renda da concessão um desses factores. O nível das tarifas máximas proposto deverá ser o suficiente para cobrir os custos de exploração corrente, os custos de investimento, o serviço da dívida e

a taxa de retorno exigida pelos acionistas, sendo que quanto mais elevado for menor será a capacidade competitiva do terminal. Com o objectivo de termos uma proposta vencedora com um elevado nível competitivo opinamos que as tarifas máximas deverão ser cotadas como critério principal de avaliação das propostas no sentido de irmos ao encontro do interesse dos seu utilizadores, ie pagar um preço menor ou no limite igual ao que já existia antes da concessão.

A rentabilidade da concessão na óptica da concessionária deverá ter um mínimo aceitável de forma a remunerar os acionistas a taxas atractivas no mercado, por isto as propostas com uma rentabilidade abaixo de um determinado limite deverão ser rejeitadas porque se baseiam em tarifas muito baixas e numa estrutura de custos abaixo do aceitável, o que coloca em risco a sustentabilidade do negócio.

Em suma, o que acima dissemos relativamente aos factores de sucesso da concessão pode ser dito de outra forma: o que conta para a concedente é que a concessão se traduza em "value for money", ie que a exploração dos cais e terminais produzam benefícios socioeconómicos. Para isso é necessário que os critérios da sua atribuição se suportem na economia de meios e afectação de bens e serviços em função das necessidades, na eficiência no que toca à utilização de recursos e na eficácia no alcance dos resultados pretendidos; e tudo isto com base nos princípios da conformidade das normas, da responsabilidade dos actores e na transparência de procedimentos.

Por tudo o que ficou dito sobre a concessão dos cais e terminais portuários fácil é compreender que o modelo de gestão do porto, do tipo landlord port, se revela de importância capital para se alcançar o objectivo do "value for money". Os agentes que nele actuam são vários, como já vimos, e pertencem a grupos económicos: o sector público, como garante e provisor do serviço público; o sector privado como prestador dos serviços operacionais e comerciais; e os utilizadores dos portos como clientes do cais e terminais portuários que esperam serviços de melhor qualidade-preço.



Fig. 11 - Modelo de gestão - interações

A chave para a satisfação dos interesses da concedente, do concessionário e dos utilizadores do porto é o nível de serviço efectivo da concessão, ie se o nível de serviço é elevado e competitivo então cada vez o concessionário é capaz de captar tráfego para o terminal e desta forma potenciar o desenvolvimento dos serviços prestados, cumprindo com as obrigações de serviço público que lhe foram confiadas e indo ao encontro das necessidades dos utilizadores - o nível de serviço integra um conjunto de elementos que

são avaliados pelos interessados: preço, transit time (prazos), produtividade, atendimento, disponibilidade, interoperabilidade, fiabilidade, integridade das cargas, estabilidade social e normas, e segurança das operações e das cargas.

As interações entre os sectores público e privado e os utilizadores do porto espelhadas na figura acima requerem que a gestão do porto seja feita de forma interactiva (interactiv management), ou seja que haja uma entidade que coordene e articule todas as actividades, quer públicas quer privadas, para que o produto final seja um elevado nível em termos de qualidade-preço. A entidade que melhor está posicionada para desempenhar o papel de integrador e facilitador das actividades é a administração portuária.

Missão, papel e desafios da administração portuária

Nos portos portugueses houve nas duas últimas décadas uma grande transformação ao nível do modelo gestão, passamos do "tool port" para o "landlord port" pela via da concessão das actividades portuárias ao sector privado. Esta mudança veio a traduzir-se numa significativa alteração do papel e funções dos ao nível das administrações portuárias e num maior envolvimento do sector privado na gestão operacional e comercial dos portos.

Assim, antes das concessões as administrações portuárias eram o grande operador portuário na medida em que, para além da posse das infra-estruturas, detinham os equipamentos e respectivo pessoal usado nas operações de carga e descarga dos navios. Acrescia ainda às suas funções as de regulamentação e fiscalização de todas as actividades exercidas no porto. Tínhamos um papel tripartido para a administração portuária, detentora das infra-estruturas e equipamentos, operadora nas actividades de movimentação de cargas e reguladora nas actividades de regulamentação e fiscalização; papel esse que era potenciador de gerar situações de conflito, designadamente na função de reguladora em que poderia ser acusada de ser juiz em causa própria.

Após a concessão as administrações portuárias passam a desempenhar um só papel, o de gestora e senhoria das infra-estruturas com funções de planeamento do porto a longo prazo, coordenação de actividades, gestão de contratos de concessão, controlo e segurança do tráfego marítimo, e regulamentadora e fiscalizadora das normas; passando as actividades operacionais e comerciais para a esfera do sector privado com os concessionários a responsabilizarem-se pelas operações portuárias, investimento em equipamentos (nalguns casos até mesmo em infra-estruturas), pessoal portuário e ainda a assumirem o risco associado ao negócio de exploração de um cais ou terminal portuário.

Se no lado das administrações portuárias as alterações foram profundas, o mesmo se pode dizer do lado do sector privado. Antes das concessões, os agentes privados já

intervenham nas operações portuárias mas com uma função de "quasi de intermediário", na medida em que, assente no estatuto de director técnico das operações portuárias que a lei lhe conferia, apenas se limitava a alugar equipamentos com o respectivo manobrador à administração portuária e a requisitar pessoal estivador a uma bolsa de trabalhadores ("poll de mão de obra portuária" do porto) e a dirigir as operações de carga e descarga dos navios, sendo o nível de investimento muito reduzido e limitado a algum equipamento de movimentação horizontal. Após as concessões o seu envolvimento nas operações portuárias passa a ser muito mais robusto e arriscado, porque, continuando a ter a direcção técnicas das operações portuárias, agora o concessionário é o detentor dos equipamentos e tem no seu quadro de trabalhadores o pessoal que os movimenta e exerce as funções de estiva e desestiva dos navios; pelo que o volume de investimento e o risco associado ao negócio são muito mais elevados do que no modelo de gestão anterior às concessões.

O modelo de gestão "landlord port" coloca novos desafios para as administrações portuárias e estes novos desafios nascem no seio de um conjunto de características que o caracterizam, designadamente:

- os múltiplos actores envolvidos, quer públicos quer privados, nos diferentes serviços portuários;
- as múltiplas ligações e interacções entre os diferentes agentes;
- algumas dificuldades de coordenação de serviços entre os diversos agentes;
- enfoque de cada um dos agentes nos seus objectivos de curto prazo;
- promoção comercial fragmentada, agindo cada um dos agentes de per si;
- heterogeneidade do padrão de qualidade dos serviços prestados.

Em face deste intrincado relacionamento entre os actores, a administração portuária é desafiada a definir estratégias de ação que procuram maximizar a eficiência e eficácia do funcionamento do modelo, das quais destacamos:

- visão integrada do desenvolvimento estratégico do porto, em busca do máximo denominador comum em face de interesses tão diversos;
- articulação permanente e consistente, gerando conexidade entre os atores portuários;
- planeamento e promoção a médio e longo prazo com vista ao desenvolvimento integrado porto;
- postura pro-activa, aberta e cooperante.

No modelo de gestão *landlord port* um novo desafio que se coloca à administração portuária, no papel de concedente, é o acompanhamento e controlo das concessões, onde três questões primordiais merecem resposta cuidada:

- controlo de performance: acompanhar e controlar em pleno a concessão e ter uma postura pró-activa para alcançar os objectivos é uma nova função da administração portuária, o que exige uma necessidade de comunicação eficiente que permita alinhar estratégias e definir os principais objectivos;
- qualidade de serviço: conhecer a dinâmica do negócio que permita definir um painel de indicadores de qualidade dos serviços prestados aos utilizadores e que contribua para fixar e controlar objectivos e promover o terminal;

- investimento: acompanhar a execução do plano de investimentos da concessão com o objectivo de zelar pelos interesses dos utilizadores do serviço público, minimizando o risco de subinvestimento e incentivando a eficiência portuária.

De facto, se bem que o contrato de concessão fixa as regras do jogo que devem ser claras, estáveis e respeitadas, este não pode prever e regular tudo, pelo que quando surgem situações novas é preciso tomar decisões sábias para manter o equilíbrio de interesses das partes que o subscreveram. Importa assim conceber um sistema de acompanhamento e controlo da concessão que permita à administração portuária gerir o contrato, conhecer a dinâmica e o valor do negócio.

No Porto de Leixões foi dada grande importância ao processo de monitorização das concessões, o que conduziu à concepção de um sistema de acompanhamento e controlo das concessões de serviço público que se sustenta na apresentação de um relatório de execução do plano de actividades plurianual do concessionário - inicialmente ao trimestre, e após uns anos de prática passou ao semestre - que é avaliado pela concedente que produz um report de análise que é dado a conhecer ao concessionário e que pode ou não conter pedidos de esclarecimentos ou recomendações. O quadro abaixo sintetiza o modelo de monitorização implementado em Leixões:

Descrição	KPI
Relatório de monitorização periódica do plano de actividades	<ul style="list-style-type: none"> • Evolução do tráfego; • Investimentos em curso ou planeados (nível da infra e da supra-estruturas); • Análise comparativa entre actividades planeadas e as executadas.
Indicadores de qualidade do serviço	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo médio de paragem dos navios (espera, atracagem e rotação) • Eficiência das operações (nº de contentores por hora efectiva de trabalho no navio, por hora operacional, por hora de acostagem e por horas totais de tempo de paragem); • Tempo médio de rotação de camiões e vagões (loaders); KPI de manutenção e gestão dos equipamentos MTBF - tempo médio entre falhas; MTTR - tempo médio entre reparações; • KPI de segurança: número e tipo de acidentes
Periodicidade	<ul style="list-style-type: none"> • A informação deve ser actualizada trimestralmente

Fig. 12 - Indicadores de monitorização das concessões portuárias em Leixões
Fonte: Carlos O Cruz e Rui C Marques - ver referência bibliográfica

Para além da monitorização das concessões e à parte o modelo de gestão adoptado, um outro grande desafio do futuro para a administração portuária é desenvolver e cuidar da info-estrutura, ie das plataformas informáticas que permitam um maior grau de internacionalização do porto e de interoperabilidade dos operadores da cadeia logística.

Já o dissemos no início, um porto é um elo da cadeia logística de transporte e actua em sistema de rede com todos os actores que ligam um hinterland a um foreland. De facto, um porto é um sistema com processos complexos, onde se desenvolve um vasto leque de actividades e se cruzam relações de negócio e administrativas entre um alargado conjunto de intervenientes. Cada vez mais um porto é visto como um elo principal de uma rede de actores que prestam serviços logísticos. A eficiência desta rede, onde se

formalizam as cadeias logísticas de elevada capacidade, depende essencialmente de três tipos de relações:

- B2B (Business to Business) entre os agentes económicos, prestadores de serviços logísticos;
- A2A (Administration to Administration) entre os agentes do Estado;
- B2A e A2B entre os agentes do Estado e os agentes económicos.

O recurso às novas tecnologias de informação para dar resposta às necessidades informacionais que suportam estas relações tem conduzido à criação de plataformas informáticas específicas (Controlo do tráfego marítimo - SafeSeaNet; Sistema da declaração sumária das mercadorias - e-Customs SDS; JUP - Janela Única Portuária, e-Port Community System) que têm evoluído ao longo dos tempos.

A JUP - Janela Única Portuária assemelha-se a uma figura organizacional de todos nós conhecida, a Loja do Cidadão, com a diferença que estamos perante uma plataforma electrónica, sem local físico, em que a administração portuária desempenha o papel de broker da informação gerada pelas relações B2A e A2B, ie uma verdadeira Loja do Utilizador do Porto.



Fig. 12 - JUP - Janela Única Portuária

A ideia chave é a da simplificação de procedimentos que leva a que cada um dos intervenientes nos diversos processos portuários só tenha que interagir com a interface da aplicação para se relacionar com todos os outros. Com efeito, a entrada em funcionamento da JUP em todos os portos portugueses resultou em benefícios evidentes na simplificação, desburocratização, redução de tempos e custos no despacho de mercadorias por via marítima e colocou Portugal na linha da frente das melhores práticas europeias.

No ambiente competitivo em que os portos se movem na luta pela sua integração nas cadeias logísticas de transporte, estes só terão a ganhar com uma aproximação aos seus clientes, exportadores e importadores. Este alinhamento estratégico dos portos com os seus clientes na prossecução duma maior competitividade do porto pode dirigir a gestão para formas mais eficientes e diferenciadoras de serviços logísticos de entrada e de saída.

Neste sentido, o porto marítimo poderá ser utilizado como um elo integrado da cadeia numa rede de serviços logísticos semelhante ao existente nas redes privadas de correio urgente, como pe o DHL, FEDEX, TNT, etc. A JUP trouxe consigo uma maior eficiência portuária mas torna-se necessário ir mais além concentrando os nossos esforços nas questões relativas à co-modalidade, ou seja, à eficiência da cadeia de transporte global desde a porta da empresa exportadora ou da plataforma logística até ao destino final das mercadorias.

Nasce assim a necessidade da criação de uma plataforma electrónica mais alargada que vem sendo designada por JUL - Janela Única Logística. Nesta plataforma ficarão disponíveis funcionalidades como as de seguir a mercadoria durante o transporte, comparar preços entre os vários prestadores e rotas alternativas, avaliar a pegada ambiental para cada opção de transporte e, ainda, a possibilidade de as novas empresas

Bibliografia:

- Estrada, Jose Luís L. 2007. '*Mejora de la Competitividad de un Puerto por Medio de un Nuevo Modelo de Gestión de la Estrategia Aplicando o Quadro de Mando Integral*'. Universidad Politécnica de Madrid.
- Gonçalves, Pedro. 1999. '*A Concessão de Serviços Públicos*'. Livraria Almedina, Coimbra.
- Goss, Richard. 1990. 'Economic policies and sea ports: the economic functions of seaports.' *Maritime Policy Management*, Vol. 17, Nº 3, pp. 207-211.
- Matos Fernandes, João Pedro. 2012. 'Leixões: o porto como nó da rede de serviços'. *Revista Cluster do Mar*. Maio-Junho.
- Matons, Grosdidier. 1996. 'Public Port Administration and Private Sector Intervention in Ports and in the Ports Industry.' *Advanced Port Management Seminar: Modern Principles and Methods*. IPER-Institute Portuaire du Havre. Le Havre, France.
- Monie, Gustaaf. 1994. 'Mission and role of port authorities after privatization.' *Port Development International. World Privatization Conference*. London.
- Cruz, Oliveira Carlos e Rui Cunha Marques. 2012. "O Estado e as Parcerias Público-Privadas!". Edições Silabo, Lisboa.
- Rocha, Amadeu F. 2005. 'O papel da administração pública e o envolvimento do sector privado na gestão dos portos portugueses'. APDL - Administração dos Portos do Douro e Leixões. Matosinhos, Portugal.