



ANÁLISE DA PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO - CODESA

Escritório Regional do DIEESE no Distrito Federal

Brasília, junho de 2021



INTRODUÇÃO

PRIVATIZAÇÕES NO BRASIL

A pedido da Federação Nacional dos Portuários – FNP, será desenvolvido uma breve análise do sistema de privatizações no Brasil, mais especificamente da Companhia de Docas do Espírito Santo -CODESA.

Por um longo período que foi da era Vargas até os anos de 1980 o Brasil passou por um processo de industrialização e desenvolvimento alicerçado em grande parte pelo papel ativo do Estado. Como exemplos tivemos a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN, criada em 1940), a Companhia Vale do Rio Doce (1942) e mais tarde a Petrobrás (1953). Eram setores chaves da economia controlados pelo Estado, até mesmo bancos como CEF e Banco do Brasil ficaram sob esse comando.

O controle do Estado sobre uma grande e importante parte das atividades econômicas brasileiras passou a ser invertida a partir dos anos 1990, sob a égide do liberalismo econômico, agora em uma nova modelagem denominada Neoliberalismo, seguindo as recomendações do Consenso de Washington. Assim, a lógica seria o Estado abandonar ou abdicar de sua participação em qualquer área que não fosse segurança, educação, saúde e assistência social. Colaborou para que essas ideias ganhassem força o completo fracasso econômico vivido pelo país na década de 1980, com hiperinflação, dívida externa crescente e estagnação econômica. As privatizações ganharam força e poderiam, segundo governantes da época, funcionar como salvaguarda de um Estado “falido”.

Primeiro veio o Programa Nacional de Desestatização, um processo de privatização do Governo Collor. Cabe destacar nesse período, de forma negativa e com muitas críticas, as privatizações das empresas siderúrgicas, como o caso da Usiminas, uma das empresas públicas mais lucrativas do país naquela época.



Com o impeachment de Collor, veio o governo Itamar, que deu sequência ao programa de privatizações. Mas foi durante os oito anos do governo de Fernando Henrique Cardoso que o programa de privatizações ganhou mais força, criando o Conselho Nacional de Desestatização que acelerou rapidamente o processo de privatização de empresas públicas no país. Como destaque cabe mencionar a Vale do Rio Doce, o sistema Telebrás (incluindo a Embratel e 27 empresas de telefonia, e a Eletropaulo, estatal de energia elétrica do estado de São Paulo).

Outros setores foram desestatizados¹, vários bancos estaduais também passaram para o setor privado; boa parte do setor de energia também foi leiloado para grupos privados. Além das privatizações, FHC criou as agências reguladoras, que passaram a cuidar das regulações das atividades de diversos setores estratégicos do país.

Foi também durante o governo FHC que houve grandes manifestações contrárias as privatizações. As críticas surgiam tanto pelas privatizações em si, que segundo alguns não deveriam jamais ter ocorrido, quanto pelas condições em que foram conduzidas pelo governo, consideradas extremamente prejudiciais economicamente, além de ter sido vendida a preço muito abaixo do mercado. Outra crítica levantada contra as privatizações no governo FHC foi a permissão do uso das chamadas “moedas podres” no processo de compra das estatais, além da atuação do BNDES, banco público que financiou boa parte das compras.

Com o presidente Lula no poder, em 2003, sai de cena as vendas definitivas com as privatizações tendo sido freadas, mas vieram as concessões à iniciativa privada, priorizando rodovias e hidrelétricas. O governo Dilma deu continuidade ao modelo implementado por Lula, estendendo as concessões para outros setores importantes,

¹ Embora se coloque aqui nesse texto o processo de privatização sinônimo de desestatização, há diferenças. A desestatização, na concepção ampla, abarca uma série de mecanismos que visa, em último grau, à redução do aparato estatal, bem como de sua intervenção direta em determinados ramos. Dentre estes mecanismos, inserem-se a privatização, instrumento restrito à alienação de empresas estatais à iniciativa privada, por meio de operações societárias diversas, bem como as parcerias firmadas pela Administração Pública com particulares, rol em que figuram as concessões, permissões de serviço público, dentre outras.



como os aeroportos. Antes de ser afastada anunciou um programa de concessões que incluía também rodovias, portos e ferrovias.

No governo Temer chegou-se a anunciar privatizações e Concessões de quase 60 empresas, incluindo a Eletrobrás e a Casa da Moeda. No entanto, a maioria não se concretizou devido ao tempo hábil e longos processos burocráticos. Boa parte dos projetos foram assumidos pelo governo Bolsonaro como a Eletrobrás, Correios, Petrobrás, Banco do Brasil, CEF, BNDES, dentre outras.

Isso posto, cabe colocar que muitas dessas empresas continuam a ter problemas de gestão, até piores do que quando eram controladas pelo governo, não sustentando a ideia de que o mercado é mais eficiente que o Estado. No caso da Vale do rio Doce, por exemplo, será que o que vimos em Mariana e Brumadinho pode ser tomado como símbolo da eficiência privada? A tentativa de transformar o Estado numa empresa é uma tentativa fracassada, pois o Estado tem pressupostos diferentes, objetivos diferentes do meio privado onde o lucro é o mais importante. A eficiência do Estado é a eficiência e a efetivação de suas políticas públicas.

A PROPOSTA DE PRIVATIZAÇÃO DA COMPANHIA DOCAS DO ESPÍRITO SANTO – CODESA

Os portos públicos brasileiros – e toda a complexa estrutura que os coloca em funcionamento – sofrem, neste momento, uma intensificação dos ataques liberais privatistas. O modelo de exploração portuária que prevalece no planeta é o *Landlord Port*² (exploração compartilhada público-privada). Esse modelo possui uma Autoridade Portuária (pública, naturalmente), geralmente municipal ou estadual, que tem o papel de fiscalizar e regular a atividade. É o modelo que vigora nos portos da Europa

² *Landlord ports* é o modelo predominante entre os mais importantes portos do mundo, como Xangai, Roterdã, Antuérpia, Cingapura, Nova York, Tianjin, entre outros. Nesse modelo o investimento em infraestrutura portuária, administração do porto e propriedade da terra e dos ativos são públicos, enquanto os investimentos em superestrutura e em equipamentos, assim como a operação portuária são privados. Nesse modelo se enquadram as Companhias Docas e os Portos Delegados.



(Rotterdam, Bélgica, Hamburgo etc.), nos EUA (Los Angeles, New York-New Jersey) e Ásia (China, Coreia e Japão).

A maioria dos especialistas em gestão portuária defende que o *Landlord Port* é o modelo mais eficiente para os portos públicos, no qual a concessão ao setor privado ocorre somente nas atividades de administração do condomínio portuário e na zeladoria. As demais funções, como regulação, fiscalização e planejamento portuário permanecem com o setor público. Toda estrutura complexa, como é um porto, tem problemas, com origens e naturezas diferentes. Por exemplo, é evidente que os portos públicos no Brasil, em geral e como já mencionado, sofrem o problema de falta de investimentos em ações estratégicas em suas dependências, como dragagem, sinalização, automação, governança, entre outras.

O sistema portuário brasileiro é estratégico, sob os pontos de vista econômico, geopolítico e militar. O país possui uma costa de 8,5 mil quilômetros navegáveis – número que sobe para 10 mil km se incluirmos o Rio Amazonas – e é composto por 37 portos públicos, entre marítimos e fluviais. Esse sistema gigantesco, que requer um padrão elevado de gestão para ser bem aproveitado, movimentou, em 2020, 1,151 bilhão de toneladas, segundo a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ). Desse total, os Portos Organizados, que são os públicos, movimentaram 391 milhões e os Terminais de Uso Privado (TUPs), 760 milhões de toneladas de produtos. O setor portuário brasileiro viabiliza mais de 90% das exportações do país.

O complexo portuário do Espírito Santo é um dos maiores da América Latina. Nele, além da CODESA que movimenta seis milhões de toneladas de cargas diversas, destacam-se diversos outros portos ligados às maiores indústrias instaladas no Estado: Barra do Riacho, em, Aracruz, norte do Estado, que responde 70% das exportações brasileiras de celulose; Tubarão e Praia Molde, na Grande Vitória, grandes exportadores de pelotas e minério de ferro; Regência e norte Capixaba, no litoral norte, de uso da Petrobras; e Ubu, em Anchieta, no sul, utilizado pela Samarco.



O processo de privatização da CODESA prevê a alienação de 100% das ações da companhia. O licitante que arrematar a empresa assumirá todos os passivos e a empresa passará a ser privada, recebendo o direito de exploração dos portos de Vitória e Barra do Riacho, sob regime de concessão por um período de 35 anos.

Vamos aqui atentar para a privatização portuária, bojo dessa análise inicial, mais precisamente a desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo – CODESA, que foi aprovada na 3ª Reunião do Conselho do PPI por meio da Resolução nº 14, de 23/08/2017, Decreto nº 9.852, de 25/06/2019.

A promoção da desestatização da Companhia Docas do Espírito Santo (CODESA), tem como argumento, dos favoráveis ao processo, modernizar a gestão portuária, atrair investimentos e melhorar a operação do setor tem aderência com a política setorial e às diretrizes do Governo Federal de busca por investimentos em infraestrutura por meio de parcerias com o setor privado. Será essa uma alternativa plausível em se tratando de um setor dos mais importantes para a balança comercial brasileira?

Primeiro ponto a ser observado é que fere um princípio constitucional. Segundo o Art. 21 da CF/88, compete à União:

(...)

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

(...)

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território (Grifo nosso).

Segundo ponto é que embora haja efeitos positivos em um balanço de curto prazo, esse modelo de desestatização de autoridades-administradoras, semelhante ao modelo australiano, pode resultar no aumento de tarifas, restrições a concorrência portuária e redução de investimentos no médio e longo prazos, além de demissões.



Ao que parece a privatização deverá ser feita em duas etapas: a venda da empresa e a concessão das atividades portuárias a outro órgão gestor. Desde que o assunto começou a ser debatido, em 2019, a comunidade portuária vem lidando com inúmeras incertezas. Como será feita a gestão? Haverá perda de cargos de trabalhadores? Como ficará a rotatividade de cargas? Fato é que o Porto de Vitória ainda carece de investimentos em infraestrutura e logística, além de melhorias na gestão para o aumento da produtividade. Porém, é discutível a ideia de que a desestatização seja o melhor caminho para que isso aconteça.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A PROPOSTA

O Exemplo Australiano³

Quando o tema é privatizar/desestatizar é preciso fazer uma série de ponderações para que não ocorram consequências danosas, as vezes irreversíveis.

A partir de 2011, grandes portos foram privatizados na Austrália sob o modelo *Lprivate Landport*, seis, mais especificamente, nos quais os governos estaduais australianos detiveram o título de propriedade da terra, e foram concedidos arrendamentos de longo prazo (99 anos, exceto 50 anos para o porto de Melbourne) de terras e operações portuárias à uma sociedade holding estatal onde outros ativos portuários, responsabilidades e direitos de empresas portuárias foram transferidos para os setor privado por meio da venda de ações. Como, aparentemente, se pretende fazer no Brasil.

Segundo Lazzarini, as principais características desse processo de privatização, em vigor na Austrália, foram os seguintes:

- Política e monopólio de preços, com restrição ao princípio da livre concorrência, devido ao poder de mercado desses consórcios de autoridades portuárias;

³ Com base no artigo “Modelo Australiano de Governança Portuária: eis a questão”, de Marcella Lazzarini, publicado em agosto de 2020, no site Portogente. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/opiniao/112898-modelo-australiano-de-governanca-portuaria-eis-a-questao>



- Incerteza de futuros investimentos nos portos;
- Proteção e fiscalização regulatória do governo limitada;
- Aumento dos conflitos de interesses entre múltiplos stakeholders nos portos: acionistas, armadores, ferroviários, rodoviários, operadores de terminais, trabalhadores portuários e comunidade no seus entornos;
- A verticalização e concentração dos armadores, atualmente constituídos por apenas três alianças que dominam o transporte marítimo global (2M, Ocean Alliance e THE Alliance) e que, com suas economias de escala e escopo, colocaram uma enorme pressão para se investir, porém, sem qualquer comprometimento a longo prazo da utilização dos mesmos, elevaram consideravelmente o poder de barganha nas negociações com as autoridades portuárias.

No caso da Austrália os benefícios da privatização dos portos foram a curto prazo, pois auxiliou o governo no acúmulo de capital, redução da dívida pública, aumento de investimento privado em infraestrutura pública e eficiência (lipoaspiração) na gestão dos portos.

Porém, nenhum desses benefícios superaram os atuais detrimientos causados para a economia e stakeholders, devido a introdução de novos encargos para navios e cargas, e um substancial e injustificável aumento das taxas portuárias e taxas de aluguel impostas pelos investidores para recuperar seus custos, compensar e ampliar os lucros aos acionistas. Além disso, a privatização dos portos tornou os serviços governamentais residuais inviáveis e certos aumentos e encargos foram inevitáveis. Pode-se afirmar que o modelo australiano não é um exemplo a ser seguido.

Outros problemas não podem passar despercebidos. Nesse modelo de privatização pura há outros riscos. Por exemplo, o de oligopolização da cadeia logística, como efetivamente ocorreu com os TUPs e a Grécia. Há a tendência de se pagar menores salários aos trabalhadores e haver uma menor distribuição local da riqueza produzida pelo porto. Riscos de elevação de custos, mesmo havendo redução de salários reais.



Inexistência de compromisso do porto com as demandas da cidade (emprego, sustentabilidade ambiental, estética, cultura, etc).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Resta saber, de fato, o modelo a ser adotado. O que precisa ser frisado é que os portos australianos não são referências mundiais, como é o caso da Alemanha ou dos Estados Unidos. Então, por que não basear, se for o caso de uma irrefutável privatização, essa possível mudança na gestão de um desses países? A pergunta faz ainda mais sentido se for considerado que países do Sudeste Asiático, do Mediterrâneo, da África Subsaariana e até mesmo latino-americanos optaram por tomar as duas nações como referência. A imprevisibilidade dos processos e resultados continua trazendo preocupações a toda a comunidade portuária. O que resta é esperar que as decisões sejam tomadas com foco na produtividade e nas necessidades do Porto, bem como nas consequências socioeconômicas para o estado e para os trabalhadores da empresa.

Por fim uma questão importante que não pode passar despercebida é a atuação sindical na defesa dos Portos públicos e dos empregos, das conquistas trabalhistas, resultado de anos de muita luta, greves e mobilizações dos trabalhadores para não retroceder nos direitos. Será preciso uma avaliação bem mais profunda, respeitando as especificidades geopolíticas desse setor antes da consolidação desta eventual desestatização. O modelo australiano de privatização pura revela-se ineficiente, mas o *Landport misto* também não deve ser implementado sem ampla avaliação e interlocução com representantes dos trabalhadores dos portos. Os riscos, se mal conduzido todo esse processo, poderão ser insanáveis.

Resultados Financeiros

Após três anos com déficit, a CODESA fechou 2020 com superávit. A empresa obteve seu maior lucro na série histórica, um recorde de R\$ 30 milhões. Tal feito foi fruto da implementação de medidas administrativas e operacionais adotadas desde meados do ano anterior.

Sobre os resultados contábeis, a empresa alavancou sua performance, com o acréscimo de recursos próprios. Destaque para o crescimento de 50% no caixa empresarial, formação de uma boa equipe técnica, composta por profissionais concursados, além dos escolhidos por meio de processo seletivo.

O EBITDA, indicador que representa lucro antes de juros, impostos, depreciações e amortizações, registrou em 2020 um expressivo resultado de R\$ 50, 76 milhões, num aumento de mais de 11 mil% em relação a 2019, ressaltando o poder de superação da companhia, sua capacidade na recuperação de geração de caixa, mesmo diante de um cenário adverso de crise econômica e sanitária mundial.

Lucro e Ebitda da CODESA - ES

	2016	2017	2018	2019	2020
Lucro líquido no exercício	747.159	-25.625.164	-18.649.110	-13.827.387	29.593.154
Ebitda	10.172.888	-11.686.259	-3.134.393	454.876	50.761.430

Fonte: CODESA



DIEESE - DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS

Direção Executiva

Presidente - Maria Aparecida Faria

Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Saúde no Estado de São Paulo – SP

Vice-presidente - José Gonzaga da Cruz

Sindicato dos Comerciários de São Paulo – SP

Secretário Nacional - Paulo Roberto dos Santos Pissinini Junior

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas de Máquinas Mecânicas de Material Elétrico de Veículos e Peças Automotivas da Grande Curitiba - PR

Diretor Executivo - Alex Sandro Ferreira da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de Osasco e Região - SP

Diretor Executivo - Antônio Francisco da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Materiais Elétricos de Guarulhos Arujá Mairiporã e Santa Isabel - SP

Diretor Executivo – Gabriel Cesar Anselmo Soares

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Energia Elétrica de São Paulo – SP

Diretora Executiva - Elna Maria de Barros Melo

Sindicato dos Servidores Públicos Federais do Estado de Pernambuco - PE

Diretora Executiva - Mara Luzia Feltes

Sindicato dos Empregados em Empresas de Assessoramentos Perícias Informações Pesquisas e de Fundações Estaduais do Rio Grande do Sul - RS

Diretora Executiva - Maria Rosani Gregorutti Akiyama Hashizumi

Sindicato dos Empregados em Estabelecimentos Bancários de São Paulo Osasco e Região - SP

Diretor Executivo – Claudionor Vieira do Nascimento

Sindicato dos Metalúrgicos do ABC - SP

Diretor Executivo - Paulo de Tarso Guedes de Brito Costa

Sindicato dos Eletricitários da Bahia - BA

Diretor Executivo - Sales José da Silva

Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Metalúrgicas Mecânicas e de Material Elétrico de São Paulo Mogi das Cruzes e Região - SP

Diretora Executiva - Zenaide Honório

Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo – SP

Direção Técnica

Fausto Augusto Júnior – Diretor Técnico

José Silvestre Prado de Oliveira – Diretor Adjunto

Patrícia Pelatieri – Diretora Adjunta

Equipe responsável – Escritório Regional do DIEESE no Distrito Federal

Karla Cristina Braz

Juliano Sander Musse

Revisão

Mariel Angeli Lopes

