



**MINISTÉRIO DA FAZENDA**  
**Secretaria de Acompanhamento Econômico**  
**Coordenação-Geral de Transportes e Logística**

Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias n.º 01 COGTL/SEAE/MF

Brasília, 02 de maio de 2007.

**Assunto: Manifestação da Secretaria de Acompanhamento Econômico-SEAE sobre a Proposta de Resolução para outorga de autorização para empresa de navegação de apoio portuário para execução de serviços de dragagem.**

## **1. INTRODUÇÃO**

A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) colocou em audiência pública proposta de norma para outorga de autorização a empresas que executam serviços de dragagem, aprovada pela Resolução nº 757-ANTAQ, de 03 de abril de 2007.

Após análise do corpo técnico desta Coordenação-Geral, tendo em vista a repercussão concorrencial das barreiras à entrada no mercado de serviços de dragagem referidas na Proposta de Norma e de conteúdos de caráter procedimental em face de eventuais condutas anticompetitivas no setor, concluiu-se pela necessidade de exposição das considerações que se seguem.

## 2. DA RESERVA DE MERCADO ÀS EMPRESAS NACIONAIS

Com fundamento de que é estratégico manter serviços de navegação nacional, historicamente este setor é protegido da competição internacional, mantendo diversos ramos de serviço sob a prestação exclusiva de empresas brasileiras de navegação. Esta proteção se estende à navegação de apoio portuário e se dá no nível legal por força da Lei n.º 9.432/97.

O entendimento atual é que as regras de proteção a empresas brasileiras de navegação também se aplicam ao serviço de dragagem tendo em vista a interpretação dada pela Portaria MT n.º 461, em que se define a dragagem como *navegação de apoio portuário*. Naturalmente, esta restrição faz com que a competição no setor seja limitada.

Com o sucateamento das dragas brasileiras, fruto da extinção da Companhia Brasileira de Dragagem (CBD), associada à falta de contratação dos serviços nos últimos anos, a capacidade nacional de prestação imediata dos serviços de dragagem encontra-se deprimida. Essa limitação se torna evidente, especialmente se considerada a atual demanda reprimida. Tendo em vista a deficiente dragagem de manutenção e aprofundamento nos canais e portos brasileiros, a retenção do fluxo de dragagem que deveria ter sido feita ao longo do tempo criou um estoque de serviços de dragagem a ser reduzido, sob pena de se prejudicar ainda mais a acessibilidade dos portos pela via marítima.

Por esta razão, diversas propostas estão sendo gestadas para solucionar a questão da dragagem, especialmente a de manutenção, como a formatação de contratos de longo prazo baseados em resultados. É o caso da proposta da contratação de obrigação de manutenção do canal com certa profundidade, por exemplo, e não a contratação baseada no serviço, com a determinação específica pelo contratante das especificações técnicas exatas, como o volume a ser dragado, por exemplo. Outra proposta se refere à subconcessão da dragagem, retirando da autoridade portuária a gestão da dragagem e passando diretamente para uma sociedade de propósito específico (SPE), inclusive com pagamento direto dos usuários à SPE, contornando problemas derivados da saúde financeira de algumas autoridades portuárias.

Nas regulamentações do setor, a proteção associada à navegação de cabotagem, interior, de apoio portuário e marítimo se estende até aos serviços de dragagem. Embora essa proteção tenha sido criada com o intuito de incentivar o desenvolvimento destas indústrias nacionais no longo prazo, seus efeitos até o momento são controversos e os resultados obtidos podem muitas vezes ser o oposto dos esperados. Conforme alerta a literatura específica, esse tipo de proteção, por um longo período e sem a exigência de contrapartida, pode gerar, no caso em tela, uma indústria nacional ineficiente, cara e

incapaz de atender às necessidades de aprofundamento e manutenção das vias de acesso marítimas no Brasil, especialmente as mais imediatas.

## 2.1. Do argumento da indústria nascente

Pelo argumento *desenvolvimentista*, no caso de *indústria nascente*<sup>1</sup>, caberia ao Estado intervir para corrigir o desenvolvimento tardio de sua economia. A proteção a determinados setores se justificaria como forma de permitir à indústria nacional sobreviver à concorrência de países onde essa mesma indústria já se encontra estabelecida e possui custos de produção inferiores. Entretanto, essa proteção deve atender a duas premissas: 1) os custos de produção da indústria nacional, inicialmente mais altos, devem necessariamente cair ao longo do tempo, em função da experiência industrial acumulada; 2) em virtude da primeira premissa, a proteção deve ser temporária. Da manutenção da proteção por um período indefinido resultam duas conseqüências: prejuízos aos consumidores, que pagarão preços acima dos praticados no mercado internacional e a perpetuação da ineficiência produtiva e alocativa.

Além disso, os autores argumentam que:

“em um contexto desenvolvimentista, todos os instrumentos de política econômica (...) são colocados a serviço do objetivo industrializante (...), as políticas beneficiam o setor privado, a empresa nacional e priorizam o crescimento, a rivalidade e a produtividade, tendo como referência a melhor prática internacional (...)”.<sup>2</sup>

Por fim, os mesmos autores alertam para importantes diferenças na interpretação das metas e indicadores de sucesso das políticas de desenvolvimento asiáticas e latino-americanas: “Para os asiáticos, o indicador de controle era o sucesso exportador; para os latino-americanos, o grau de nacionalização da produção”.<sup>3</sup>

Essas proposições evidenciam que uma medida de proteção a um determinado setor, como é o caso da proteção das empresas nacionais de dragagem contra a concorrência internacional, pode fomentar uma indústria nacional ineficiente, onerosa e sem perspectivas de evolução para uma situação de independência a tais mecanismos de proteção. Ademais, cabe lembrar que tanto a indústria de construção naval quanto a de

---

<sup>1</sup> KUPFER, David e HASENCLEVER, Lia (org.). *Economia Industrial. Fundamentos Teóricos e Práticos no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, pp. 553-555.

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Ibidem.

navegação há décadas são suportadas por apoio público e contam, desde pelo menos os anos 50, com incentivos e proteções<sup>4</sup>.

## **2.2. Do impacto da proteção nas contas públicas**

Mediante tal argumentação, vemos que a proteção à indústria nacional de dragagem é um mecanismo controverso e de pouca eficácia no sentido de promover o desenvolvimento do setor, especialmente se tomado como uma medida isolada, dissociada de um programa de redução gradativa dos benefícios ao longo do tempo. Embora de eficácia questionável, essa proteção é certa e imediata em promover a elevação nos custos dos serviços de dragagem face à situação de contestação externa. Custos estes financiados por toda a sociedade, tendo em vista o fato de a dragagem ser especialmente demandada pelo Setor Público.

Esse efeito é especialmente perverso e afeta sobremaneira a dragagem de aprofundamento que tem, por definição, execução de curto prazo. Neste sentido, a previsão de obras de dragagem no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por si só, já sinaliza a dimensão dos gastos previstos, e, portanto, do efeito de aumentos desnecessários de preços.<sup>5</sup> A dragagem de manutenção, dado seu perfil de longo prazo, por outro lado, tem esse efeito mitigado, embora não desprezível. Assim, qualquer incremento de preço desnecessário, não associado à máxima eficiência possível, ou seja, o menor preço dada a tecnologia disponível, impactará direta e fortemente a despesa pública, especialmente no curto prazo.

## **2.3. Das propostas**

Assim, propõe-se:

- (i) A criação de uma forma de autorização a empresas estrangeiras, dissociando o serviço de dragagem dos serviços de navegação de apoio portuário, revogando-se para tanto a Portaria n.º 461/MT, de 15 de dezembro de 1999, permitindo-se, então, a realização de licitação internacional, com seus efeitos inequívocos sobre a relação preço/quantidade em face do incremento da competição.

---

<sup>4</sup> Vide a respeito LACERDA, Sander Magalhães. *Oportunidades e Desafios da Construção Naval*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V. 10, N. 20. P. 41-78. Dez. 2003.

<sup>5</sup> A previsão do PAC para o Programa de Dragagem nos Portos é de R\$ 1,1 bilhão.

Não sendo possível, por qualquer motivo, propõe-se alternativamente, mas não como opção superior à anterior:

- (ii) Que seja permitida a autorização provisória de empresa estrangeira<sup>6</sup>, com o compromisso de criação por esta, em um período de tempo razoável, de uma empresa brasileira de navegação, nos moldes descritos pelo art. 1º da Proposta de Resolução que ora se discute.

O intuito desta última proposta é possibilitar que eventual competidor estrangeiro venha a incorrer nos custos de constituir empresa brasileira de navegação somente em caso de sucesso concreto na busca de um serviço de dragagem. Esta medida estimula a entrada de ofertantes estrangeiros, que passariam a cumprir a exigência de constituição de empresa brasileira de navegação, mas não *a priori*, incorrendo na adição do custo associado à incerteza de contratação.

Não sendo possível ainda esta 2ª opção, que se permita, por interesse público, ainda que seja medida de efeito apenas no curto prazo:

- (iii) A participação de ofertantes estrangeiros - por meio da medida (i), preferencialmente, ou (ii) – para as contratações de serviço de dragagem de aprofundamento abrangidas pelo PAC, dado o interesse público inequívoco dos investimentos incluídos neste Programa, e a necessidade de elevar a eficiência do gasto público, especialmente em ações desta monta.

Para o atendimento desta medida, pequenas mudanças no instituto da autorização em caráter especial, previsto no art. 22 da Proposta de Norma poderiam ser utilizadas como instrumento, tendo em vista o critério de atendimento do interesse público já previsto. Para tanto, seria importante a alteração do texto, fazendo com que esta modalidade de autorização possa ser outorgada “no caso de interesse público ou de emergência” e não, como atualmente redigido, “no caso de interesse público e de

---

<sup>6</sup> Cabe observar que, na década de 70, foram concedidas autorizações pontuais para empresas estrangeiras realizarem serviços de dragagem em águas brasileiras por meio de Decretos Presidenciais. Foi o que ocorreu com o Decreto nº 67.960 de 28/12/1970, que concedeu autorização às empresas Bauer Dredging International Corp. e Gregg Gibson and Gregg, inc. e à sua subempreiteira Ballast Nedam Groep n.v. para operarem em águas brasileiras com as dragas Triton, Bill Bauer (de sucção e recalque), de nacionalidade norte americana, e Humber River, de nacionalidade inglesa, nos serviços de dragagem no terminal de Ponta do Tubarão no Estado do Espírito Santo. Assim também ocorreu com o Decreto nº 70.809 de 06/07/1972, que concedeu autorização ao consórcio Amsterdamsche Ballast Bagger En Grond (Amsterdam Ballast Dredging) n.v e Sotep - Sociedade Técnica de Perfuração Ltda para operar em águas brasileiras com a Draga Prins Der Nederlanden, de bandeira inglesa, nos serviços de dragagem do canal de acesso ao Terminal Marítimo Almirante Barroso, no Estado de São Paulo.

emergência”. Da mesma forma, os §§1º e 2º do art. 22 permaneceriam, como já se encontram, referindo-se aos casos em que a autorização em caráter especial é dada em razão de caso de urgência, e não de interesse público. Seria necessária tão somente a introdução da exceção para aceitação de autorizatários estrangeiros.

Por fim, como alternativa mínima à possibilidade de contestação do poder de mercado das poucas empresas nacionais aparelhadas para a execução dos serviços de dragagem no Brasil, sugere-se:

- (iv) A extensão do prazo do art. 2º da Resolução n.º 434-ANTAQ, de 31 de maio de 2005, pelo prazo de vigência do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), para facilitar minimamente o afretamento de dragas estrangeiras pelas autorizatárias nacionais.

Para tanto, seria suficiente, para a prorrogação do prazo constante do art. 2º da Resolução n.º 434-ANTAQ, acrescentar-se ao art. 16, §2º da presente Proposta de Norma, a prorrogação da suspensão da necessidade de circularização para o afretamento de dragas de bandeira estrangeira até o ano de 2010.

### **3. DO POTENCIAL CONFLITO DE COMPETÊNCIA SBDC/ANTAQ**

Em manifestação na Consulta Pública ANTAQ 01/2007, sobre proposta de norma aprovada pela Resolução n.º 748-ANTAQ, de 12 de março de 2007, esta Secretaria já se manifestou sobre o risco de conflito de competência entre os órgãos do chamado Sistema Brasileiro de Concorrência (SBDC) e a ANTAQ no que tange à assistemática introduzida na Lei n.º 10.233/01 pela Medida Provisória 2.217-3.

Da mesma forma que no entendimento exposto naquela oportunidade, a presente Proposta de Norma regulamenta competência que a Agência não possui, qual seja, a de aplicar multa por infração à ordem econômica. Deste modo, anexa-se a este Parecer Analítico sobre Regras Regulatórias a referida manifestação na Consulta Pública ANTAQ 01/2007 (Nota Técnica n.º 27/COGTL/SEAE/MF), fundamentando, nos mesmos termos, a sugestão de, na presente Proposta de Norma:

- (v) Excluir o parágrafo único do art. 20, bem como o disposto no inciso VI do art. 21.

#### **4. CONCLUSÃO**

Dada a necessidade de elevar o nível de competição na execução dos serviços de dragagem previstos no PAC e a manutenção de ambiente competitivo no setor, sugere-se a adoção das sugestões elencadas em ordem de eficácia, de i a iv.

Em relação à questão do conflito de competência potencial, introduzida pela Medida Provisória n.º 2.217-3, sugere-se a adoção da sugestão de n.º v, tendo como fundamento as razões apresentadas na Nota Técnica n.º 27/COGTL/SEAE/MF, de 13 de abril de 2007.

À consideração superior,

**DOROTHY HUGUENEY ROMERO**  
Assistente Técnica

**RENATO ALVES MORATO**  
Assistente Técnico

**FERNANDO ANTÔNIO RIBEIRO SOARES**  
Assistente Técnico

**MIGUEL RAGONE DE MATTOS**  
Coordenador-Geral de Transportes e Logística, Substituto

De acordo,

**MARCELO PACHECO DOS GUARANYS**  
Secretário-Adjunto, Substituto

**NELSON HENRIQUE BARBOSA FILHO**  
Secretário de Acompanhamento Econômico