

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

CICLO DE PALESTRAS

PORTOS

PEDRO BRITO

BRASÍLIA
2010

CICLO DE PALESTRAS

PORTOS

PEDRO BRITO



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
MINISTRO SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Presidência da República
Secretaria de Assuntos Estratégicos
Esplanada dos Ministérios, Bl. O – 7º, 8º e 9º andares
70052-900 Brasília, DF
Telefone: (61) 3411.4617
Site: www.sae.gov.br

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS

CICLO DE PALESTRAS

PORTOS

PEDRO BRITO

PALESTRA PROFERIDA EM 10/6/2010



BRASÍLIA, 2010

Degração:
FJ Produções

Projeto Gráfico e Diagramação:
Rafael W. Braga
Bruno Schürmann

Revisão:
Sarah Pontes
Luis Violin

Edição:
Gabriela Campos

Coordenação:
Walter Sotomayor

FICHA CATALOGRÁFICA

C568

Brito, Pedro.

Ciclo de palestras: Portos/Pedro Brito. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos - SAE, 2010.

40 p.

1. Políticas Públicas 2. Portos – Brasil. I Presidência da República, Secretaria de Assuntos Estratégicos. II. Pedro Brito

CDD - 350



CICLO·DE·S
·SAE
·PALESTRAS

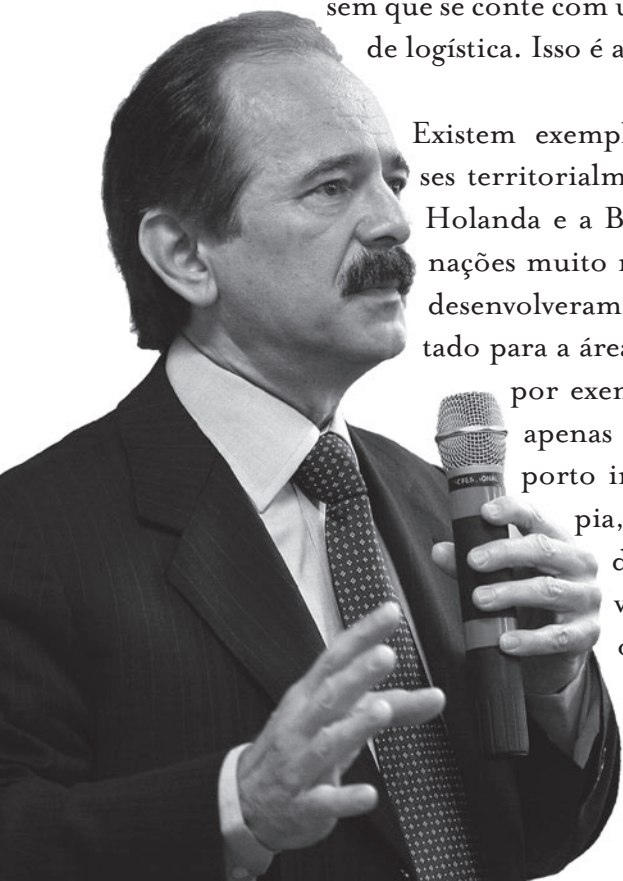
PEDRO BRITO

- 1950 *Nasce, em 5 de abril, em Fortaleza (CE)*
- 1975 *Graduação em Economia, pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Ceará*
- 1978 *Mestrado em Administração Financeira pela Coordenação dos Programas de Pós-Graduação de Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (RJ)*
- 1989 *Superintendente financeiro do Banco do Nordeste do Brasil S.A. (BNB), em Fortaleza (CE)*
- 1991 *Presidente do Banco do Estado do Ceará S.A.*
- 1994 *Presidente do Conselho de Administração do Banco do Estado do Ceará S.A.*
- 1994 *Secretário da Fazenda do governo do Estado do Ceará*
- 1995 *Diretor do Banco Fibra S.A., em Fortaleza (CE)*
- 2000 *Superintendente Geral da Bolsa de Valores Regional em Fortaleza*
- 2003 *Chefe de gabinete do ministro da Integração Nacional Ciro Gomes*
- 2006 *Ministro de Estado da Integração Nacional*
- 2007 *Ministro de Estado da Secretaria de Portos da Presidência da República*

PALESTRA DO MINISTRO PEDRO BRITO

Tenho perfeita consciência de que a produtividade da economia de um país depende em grande parte de sua eficiência logística. De fato, não há como aumentar a competitividade e a produtividade da economia brasileira sem que se conte com uma eficiente plataforma de logística. Isso é assim no mundo inteiro.

Existem exemplos eloquentes de países territorialmente pequenos, como a Holanda e a Bélgica, que se tornaram nações muito ricas exatamente porque desenvolveram uma estratégia de Estado para a área de logística. A Bélgica, por exemplo, tem uma costa de apenas 65 km, mas possui um porto importante, em Antuérpia, com um cais de 160 km de extensão, quase três vezes maior do que todo o seu litoral. A partir dos portos de Antuér-



pia, Gent e Zeebrugge, a Bélgica conseguiu montar uma estrutura de logística tão fantástica que pode ser apontada como a grande responsável pelo fato de o país ser hoje um dos mais desenvolvidos do mundo, com invejável renda *per capita*, em torno de 35 mil euros. Atualmente, no Brasil, estão sendo construídas malhas ferroviárias importantes, como a Transnordestina, com 1.800 km de trilhos. A título de comparação, somente dentro do porto de Antuérpia existe uma malha ferroviária de 1.100 km, exclusivamente para atender a demanda do terminal. Então, é preciso ficar atento a exemplos como esse, para perceber como a logística é importante para o mundo e como interfere decisivamente no desenvolvimento das nações. A Bélgica é um país que, só a título de curiosidade, tem todas as suas estradas iluminadas.

A questão da logística, no Brasil, é algo absolutamente indispensável para que o País possa manter o padrão de crescimento que se desenha para o futuro. O crescimento registrado no primeiro trimestre de 2010, em torno de 10% do PIB, e talvez até mais do que isso, conforme o critério de avaliação que se use, depende de algumas providências para se tornar sustentado, e uma das mais importantes medidas, sem dúvida, refere-se à infraestrutura. Não se trata somente dos portos, que fazem parte de uma cadeia logística mais ampla, mas de um complexo de investimentos em infraestrutura que proporcione, inclusive, mais eficiência às operações portuárias. O porto, para funcionar de forma eficiente, tem de receber, necessariamente, um conjunto de investimentos na infraestrutura de acessibilidade,

por exemplo. E não só na acessibilidade hidroviária, que é proporcionada pela dragagem que hoje está sendo realizada nos portos brasileiros, mas também pela acessibilidade terrestre, por meio de rodovias e ferrovias. Outros meios de acesso, como dutos, também precisam ser construídos nos pontos em que se fazem necessários. Além disso, o porto precisa de energia elétrica, sistemas de telecomunicação eficientes e assim por diante – ou seja, de investimentos públicos.

Por esse e por outros aspectos, os portos no mundo inteiro são públicos; porque são equipamentos estratégicos que dependem dos investimentos em infraestrutura para funcionar de forma eficiente. Existem duas exceções conhecidas: a Inglaterra, cujos portos, durante o governo de Margaret Thatcher, estavam em situação caótica, com greves constantes, e a então primeira-ministra, numa decisão limite, resolveu privatizá-los. Nessa mesma linha se encontrava a Nova Zelândia, cujos portos são privados. No resto do mundo, os portos são públicos. Na Ásia, nos Estados Unidos, na Europa, todos os portos são públicos, com um modelo muito semelhante ao do Brasil, o *landlord port model*, no qual cabem ao governo os investimentos na infraestrutura dos acessos terrestres e aquaviários e cabe à iniciativa privada a operação portuária. Hoje, 100% da operação portuária no Brasil é privada. Não há nem governo federal, nem estadual, nem municipal operando portos no Brasil. A operação é 100% privada, embora os portos sejam públicos. Por exemplo, o porto de Roterdã, na Holanda, que é um ícone da eficiência portuária, é público

e pertence, numa proporção de 66%, ao município de Roterdã, e o restante, ao governo central. Essa é uma das poucas diferenças que existem nos modelos de administração dos portos europeus e dos brasileiros. De maneira geral, os portos europeus pertencem à municipalidade e, às vezes, têm um sistema de propriedade mista entre o município e o governo central, mas todos são portos públicos. Nos Estados Unidos, o modelo é semelhante: todos os portos norte-americanos são públicos, pertencentes, geralmente, aos governos estaduais – o porto de Nova York pertence ao estado de Nova York, o porto de Los Angeles pertence ao governo da Califórnia, e assim por diante.

Santos não é Roterdã

Na Ásia, da mesma forma, todos os portos são públicos. O Japão, por exemplo, que é formado por um conjunto de ilhas de tamanho mais ou menos equivalente ao estado de Goiás, possui mais de mil portos, por incrível que pareça. Mais de mil portos! É outro exemplo de como a logística é importante para o desenvolvimento de uma economia. Deve-se considerar, evidentemente, que o Japão tem um PIB de mais de 5 trilhões de dólares, dos quais 65% dependem do comércio exterior, diferentemente do Brasil, que vincula apenas 15% de seu PIB ao comércio exterior. Temos exemplos ainda mais claros em pequenos países, como Cingapura, que é uma ilha de 20 km de um lado e 40 km do outro e possui o maior porto do mundo, com

movimentação anual de 30 milhões de TEUs. Cabe explicar que TEU, iniciais de *Twenty-foot Equivalent Unit*, é uma unidade equivalente a um contêiner de 20 pés, ou a um container padrão de 6,10 m de comprimento por 2,44 m largura e 2,59 m de altura, o que significa cerca de 39 m³. Os contêineres, no mundo inteiro, são padronizados em 20 pés ou 40 pés. Então, quando se diz que foram movimentados dois TEUs, podem ser dois contêineres de 20 pés ou um contêiner de 40 pés. É claro que a população de Cingapura não absorve toda essa carga de 30 milhões de TEUs. Montou-se ali uma importante estratégia de negócios de transbordo de carga para toda a Ásia, em grande escala.

Essa é uma diferença entre os portos brasileiros e vários portos do mundo que, às vezes, não se compreende. O porto de Santos, o maior da América Latina, tem uma capacidade instalada de 3 milhões de TEUs e não pode ser comparado com Cingapura, que movimenta dez vezes mais, ou com Roterdã. Há uma questão de escala do negócio. De vez em quando as pessoas perguntam: quando é que Santos será do tamanho do de Roterdã? Nunca, pelo menos no que a vista alcança, porque Roterdã não é apenas o grande porto da Holanda, e sim o grande porto do norte da Europa. A Holanda montou uma completa estratégia de logística a partir do porto de Roterdã, para atender todo o norte da Europa. O Brasil, por outro lado, tem uma geografia muito particular. Essa geografia dá ao Brasil uma escala de carga que não permite que se faça uma comparação do porto de Santos com o de Roterdã. Em 2009,

o porto de Santos movimentou 83 milhões de toneladas, enquanto Roterdã movimentou 375 milhões de toneladas, metade do que o Brasil inteiro movimentou. Então, existe a questão de escala, que é muito importante para medir a diferença entre o tamanho dos portos. Cingapura movimenta 30 milhões de TEUs, e isso é mais do que três vezes o total movimentado no Brasil. Eu estive em Cingapura há um ano, quando estavam construindo uma expansão do porto, com aterro no mar. Somente nessa expansão estava previsto o acréscimo de mais 10 milhões de TEUs, ou seja, mais do que toda a movimentação de carga containerizada do Brasil.

Outro dado relevante no setor portuário é a dinâmica do comércio global, que se movimenta no sentido leste-oeste. Num mapa dos 100 maiores portos de contêineres do mundo, vê-se claramente que eles estão localizados na lógica leste-oeste de comércio. Os 25 maiores portos de contêineres do mundo estão exatamente nessa lógica de comércio global leste-oeste: Estados Unidos, Europa e Ásia. Na dinâmica do comércio norte-sul, existem poucos grandes portos: Santos e os portos de minérios, no Brasil, um porto no Equador e quase mais nada. Então, a lógica do comércio norte-sul, do ponto de vista de escala, é completamente diferente da do sentido leste-oeste.

Intermodalidade e conteinerização

Cada vez mais cargas são transportadas em contêineres. Há cerca de dez anos, apenas 30% das cargas eram transportadas em contêineres; hoje, essa participação ultrapassa os 70%. Até o açúcar, que no Brasil sempre foi exportado a granel, em sacas, hoje já segue, em grande parte, em contêineres. Mesmo os minérios, em alguns casos, estão sendo levados em contêineres. O contêiner foi uma revolução no comércio global e deu extrema eficiência à logística, porque, padronizado como é, pode ser utilizado em todas as modalidades de transporte – trem, navio, barcaça ou caminhão. Alguns países desenvolveram uma logística capaz de dobrar a eficiência, como os Estados Unidos, onde, em grande parte do seu território, os contêineres podem ser levados empilhados um sobre o outro em trens e caminhões, porque os túneis, as pontes e todas as interferências são calculadas com base na altura de dois contêineres, diferentemente do Brasil, onde a altura de todos os trens e caminhões está limitada a um contêiner, porque os túneis e viadutos não dão passagem para dois.

Na Europa também é assim, embora a logística já tenha avançado mais ainda em outras áreas. Quem viaja pelo interior da Alemanha ou da Holanda não vê caminhões com contêineres nas estradas. Veem-se filas imensas de caminhões, mas não se vê um único caminhão levando contêineres, porque a logística nesses países é de tal forma eficiente e desenvolvida que todos os contêineres são desovados por meio de sistemas de distribuição em caminhões

cobertos. As mercadorias são concentradas em centros de distribuição ou seguem para plataformas logísticas de onde são embarcadas para seus destinos finais. A intermodalidade na Europa é perfeita. Existem centros de logística em vários países, em que os modais ferroviários, rodoviários e, principalmente, hidroviários se juntam e as cargas são remanejadas de acordo com o destino, para exportação ou para o mercado interno.

A Alemanha, por exemplo, construiu ao longo dos últimos 30 anos um canal que liga o rio Reno ao rio Danúbio, com 172 km de extensão, 60 m de largura e 4 m de profundidade. Esse canal permite que o navio que chegue a Roterdã, no norte da Europa, possa levar carga até o mar Negro, na outra ponta, porque todos os rios da região são interligados por sistemas de canais, numa extensão de quase 3.800 km. E tudo isso é bancado pela sociedade alemã. Os custos de manutenção desse canal são muito altos, devido à operação de 17 eclusas. As tarifas pagas pelos navios para trafegar no canal cobrem apenas 10% dos custos anuais de manutenção do sistema, e é evidente que os ganhos que a Alemanha está obtendo não são provenientes das tarifas; são provenientes da geração de empregos, de novos negócios, da hegemonia que o país ostenta hoje na Europa na área de logística. São ganhos econômicos indiretos. A Alemanha obteve recentemente o título de primeiro país em eficiência logística no setor portuário em todo o mundo, numa pesquisa do Banco Mundial, num *ranking* que tinha a participação de 155 nações. Portanto, a sociedade alemã investe para garantir essa hegemonia, pois tem consciência de que haverá retorno econômico e social.

Outro conceito importante para entender a questão da logística no mundo e no Brasil se refere à curva de crescimento do comércio global nos anos mais recentes. Na análise que compreende o período de 1980 a 2008, observa-se que, pelo menos até 1990, o crescimento do PIB global era acompanhado pelo crescimento do comércio global. Porém, a partir de 1990 essa situação diferenciou-se completamente. Enquanto o PIB do mundo dobrou no período de 1980 a 2008, o comércio global se multiplicou por seis, e a utilização de contêineres foi multiplicada mais de dez vezes.

O Brasil acompanha esse movimento de crescimento na conteneurização de cargas, que ocorre no mundo inteiro, com exceção de alguns poucos países. A Rússia, por exemplo, tem baixo nível de conteneurização de cargas e é um dos países da Europa que apresentam ainda um sistema de logística deficiente e portos igualmente deficientes. O mesmo ocorre com a Itália, que tem um sistema portuário pouco eficiente. A França evoluiu em algumas áreas, como o porto de Le Havre, que é muito bom e competitivo, mas outros portos franceses são ruins, por causa de problemas trabalhistas ou por falta de investimentos governamentais. Na Europa como um todo, o país de ponta é a Alemanha, seguida da Holanda e da Bélgica. A Espanha também tem um sistema portuário muito eficiente. São esses os países na Europa que se destacam, que estão à frente do Brasil na questão de logística portuária.

O modelo ideal de porto

O Brasil entrou com um pouco de atraso no comércio global e na conquista de eficiência em logística portuária. O marco dessa mudança foi a Lei nº 8.630, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, que tirou do Estado o monopólio da operação portuária e deu condição para que operadores privados passassem a operar os portos nacionais. A lei foi promulgada em 1993 e levou certo tempo para ser colocada integralmente em prática, mas representou a grande mudança na logística brasileira, um marco regulatório vital para se entender o que acontece hoje no Brasil. A partir dessa lei, o Estado perdeu o monopólio da operação portuária, que era deficiente, problemática, para dizer o mínimo, e passou a haver, a partir de sistemas de licitação, a presença da iniciativa privada na operação portuária. Hoje, temos uma das leis mais modernas e flexíveis do mundo para o setor portuário, porque no Brasil, além dos portos públicos, existem também os terminais privados, que são portos pertencentes a empresas que têm volume suficiente de carga própria e precisam de portos como extensão de seus negócios.

É o caso típico da Vale, que possui seus próprios portos de exportação de minério, entre os quais um dos maiores do Brasil, em Itaqui, no Maranhão, que atualmente exporta cerca de 100 milhões de toneladas de minério e está com projeto de expansão, já em execução, para chegar a 230 milhões de toneladas. Ou seja, com esse novo terminal, a Vale vai mais do que dobrar a capacidade do porto de

Itaqui. A mesma coisa ocorre, em Tubarão, no Espírito Santo, outro grande porto da Vale. Também a Petrobras, por meio da Transpetro, tem seus próprios portos para exportação de derivados de petróleo. O mesmo ocorre com empresas como a Bunge e a Cargill. Então, empresas desse porte e com essas características, pela lei brasileira, podem ter seus portos para exportar carga própria.

O porto de Itaqui é hoje um porto estratégico para o Brasil. Com a construção da ferrovia Norte-Sul e a conclusão das eclusas do rio Tocantins, que acontecerá ainda em 2010, haverá uma mudança completa na configuração de negócios do porto de Itaqui, que se tornará uma opção para o escoamento de grande parte dos grãos produzidos no Centro-Oeste, no sul do Piauí, no sudeste do Maranhão e no oeste da Bahia, ou pelo rio Tocantins, ou pela ferrovia Norte-Sul. Atualmente, a Secretaria de Portos está iniciando um processo de licitação para a construção de novos terminais graneleiros no porto de Itaqui. Hoje, Itaqui tem uma capacidade instalada de cerca de 3 milhões de toneladas de grãos, que é absolutamente insuficiente para uma previsão de carga de até 12 milhões de toneladas. Grande parte dos grãos que hoje vão para Paranaguá e Santos, cruzando 2 mil quilômetros de estradas, que não são as melhores, poderá ser exportada por uma opção logística muito mais barata e eficiente.

Ainda a respeito do marco legal, eu gostaria de reafirmar a importância da Lei nº 8.630, de 1993, que foi o grande divisor de águas no sistema portuário brasileiro. Podemos

afirmar que o Brasil tem hoje um sistema muito moderno em termos de marco regulatório, com espaço para o porto público e o terminal privativo. Mais recentemente, o Decreto nº 6.620 disciplinou a questão e definiu as regras que orientam a participação da iniciativa privada nos portos, sem que o Estado perca o poder de decisão a respeito da localização, do tipo de porto e do planejamento do investimento.

Dragagem na medida certa

Outro fato absolutamente relevante para o planejamento portuário em qualquer parte do mundo é o crescimento vertiginoso dos navios, de forma muito rápida. Na década de 1960, os navios eram muito pequenos e movimentavam em torno de 1.700 TEUs. A partir daí, houve um aumento crescente no tamanho dos navios, e hoje existem embarcações gigantescas que podem movimentar até 15 mil TEUs. Do ponto de vista do armador, esse crescimento é muito interessante, porque significa escala e, conseqüentemente, redução de custos. Um armador embarca num navio de 15 mil TEUs o equivalente ao que embarcaria em quase dez navios nas décadas de 1960 e 1970. É fácil imaginar os ganhos em economia e em eficiência.

Mas, para os portos, isso significa investimento, a começar pela dragagem. Um navio de 1.700 TEUs precisa de um calado de 4 m ou 5 m. enquanto um navio de 15 mil TEUs

requer um cais com profundidade de 16 m ou 17 m, dependendo do local, se é mais ou menos abrigado. Então, a profundidade varia dependendo do tipo de porto. O porto de Santos, que tem 13 m, está sendo dragado para 15 m. Com 13 m de profundidade, a Marinha, que é o órgão que controla a segurança da navegação no Brasil, não permite a operação de navios superiores ao Post-Panamax, de 4.800 TEUs. Então, nas condições atuais de Santos, o maior navio que pode entrar carregado – porque um navio maior pode entrar com meia carga – é o Post-Panamax. Com a dragagem para 15 m, que deve ser concluída até o final de 2010, o porto de Santos passará a receber navios Super Post-Panamax, de até 8.600 TEUs. A dragagem, então, imediatamente, gera um enorme ganho de eficiência na operação portuária, porque navios maiores vão entrar no porto, reduzindo custos. Somente essa dragagem em Santos, se nenhuma outra obra fosse feita, já iria revolucionar todo o sistema de tráfego internacional de navios para o Brasil, porque consolida Santos como o porto com maior capacidade para receber grandes navios em todo o Cone Sul. Haverá um aumento de mais de 30% na capacidade de movimentação de carga do porto de Santos, porque praticamente será dobrado o tamanho dos navios que poderá receber.

No entanto, não basta apenas a dragagem. Os terminais têm de estar preparados para operar esses novos navios, e isso exige outras adaptações. Por exemplo, o tamanho do cais que antes era usado para operar um Post-Panamax, com 250 m de extensão, já não será suficiente, porque deixaria a ponta do navio de fora, sem que o guindaste a

alcance. O cais precisa crescer, e os equipamentos também têm de mudar para operar esses navios maiores e mais largos. Quando o navio cresce, isso implica uma série de investimentos que têm de ser feitos pelo governo, em infraestrutura, e pelos operadores, em equipamentos.

Depois do Super Post-Panamax, de até 8.600 TEUs, começaram a ser construídos navios ainda maiores, capazes de transportar 15 mil TEUs, como o *Emma Maersk*, que pertence à Maersk, maior armador do mundo. Esse navio tem 397 m de comprimento e uma boca com largura de quase 60 m. Para operá-lo de forma eficiente, precisa-se de um porto com profundidade que permita sua ancoragem com carga total e de um sistema de portêineres que possa assegurar sua produtividade. Um navio de 1.700 TEUs opera com um ou dois portêineres, enquanto um gigante como esse requer, numa configuração ideal do ponto de vista de produtividade, uma fila de 11 portêineres para carregá-lo ou descarregá-lo em apenas nove horas.

E de novo, às vezes, os críticos perguntam quando é que Santos vai poder operar um navio como esse. Eu digo: quando houver carga regular. Porque, como já foi mencionado, trata-se de uma questão de escala. O governo, que tem restrições orçamentárias, não pode aprofundar indefinidamente seus portos e aumentar cada vez mais sua linha de cais, da mesma maneira como os operadores não podem instalar equipamentos que pouco serão utilizados. Um portêiner moderno custa 8 milhões de dólares, portanto não é um investimento que se faz sem a devida escala.

A atividade portuária exige escala para ser eficiente. Não é possível montar uma estrutura desse tamanho para receber um navio que vem uma vez por ano ao Brasil. Não faz sentido, seria um desperdício de recursos. Então, a escala é o ponto fundamental da operação portuária.

O porto deve estar preparado para receber os navios que o visitam, e não para a eventualidade de, uma vez por ano, atender um navio de 15 mil TEUs. O Brasil não tem escala agora, neste momento, para preparar seus portos para receber um navio desse porte. O navio típico que chega a Santos, o maior porto da América Latina, é o Super Post-Panamax, com 8.600 TEUs. Então essa é outra questão importante nas decisões de investimento do setor público, porque não podemos preparar a infraestrutura para algo que vai acontecer eventualmente. Os recursos, como são escassos, têm de ser direcionados para atender o nível de demanda da escala com a qual operamos.

O negócio portuário é o que os economistas chamam de monopólio natural, e essa é mais uma razão para que a atividade portuária seja dirigida pelo Estado. Porque, se assim não o for, transforma-se inevitavelmente em monopólio – ou porque os poucos operadores eficientes vão-se unir para combinar preço ou porque os mais eficientes vão comprar os menos eficientes. Vale repetir: não há como ter eficiência no negócio portuário sem escala. O caso de Cingapura, que movimentava 30 milhões de TEUs, é exemplar: trata-se de um porto com elevadíssima eficiência porque sua escala é gigantesca. Não há como com-

parar a competitividade de um porto que movimentava 500 mil TEUs por ano com outro que movimentava 4 milhões de TEUs. O porto de Roterdã, que movimentava como um todo 10 milhões de TEUs, mais do que toda a operação portuária do Brasil, tem apenas três terminais, que dividem entre si a movimentação de 10 milhões de TEUs, mais do que o Brasil inteiro movimentava. Então, o negócio portuário requer escala para ganhar eficiência.

Essa é a realidade, que não pode ser alterada, mas, para nós, o importante é perceber como a modernização dos portos brasileiros respondeu bem ao crescimento da economia do País nos últimos anos. Em 2003, o Brasil tinha uma corrente total de comércio exterior da ordem de 100 bilhões de dólares e, em 2008, esse valor quase foi quadruplicado, chegando a 381 bilhões de dólares, um avanço extraordinário. E, mesmo tendo-se em conta que mais de 95% de todo esse volume passa pelos portos, e cerca de 80% em termos de valor, os portos brasileiros deram conta do recado. É preciso que isso fique bem claro.

O novo marco regulatório

Evidentemente, ainda existem ineficiências. O diagnóstico que fizemos, quando a Secretaria de Portos foi criada em 2007 pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que estava incomodado com a situação do setor portuário, logo mostrou que alguns gargalos precisavam ser removidos

com urgência. E em logística acontece algo inevitável: uma vez removido um gargalo, o seguinte aparece rapidamente. Em logística, quando se remove um gargalo, o seguinte já está ali pedindo para ser enfrentado.

No caso dos portos brasileiros, entre os gargalos mais importantes estava a dragagem. O presidente Lula, então, autorizou a execução do Programa Nacional de Dragagem, por meio da Secretaria Especial de Portos, que está investindo R\$ 1,6 bilhão na dragagem dos 20 mais importantes terminais brasileiros, alguns dos quais com obras já concluídas. Estamos dragando atualmente Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí e Rio Grande, que está perto de ser concluído, e serão iniciadas agora as obras em Salvador, Aratu e Natal. As licitações de Fortaleza e Itajaí encontram-se em fase de processo. Falta apenas uma única licitação, que é a do porto de Paranaguá, porque houve uma decisão de passar para o próprio estado do Paraná o processo de dragagem, o único caso desse tipo, e o estado ainda não conseguiu concretizar o projeto. Mas os demais portos estão todos em processo de dragagem.

Além disso, A Secretaria de Portos desenvolve uma segunda etapa de dragagem, já planejando a próxima fase de Santos, que passará para uma profundidade de 17 m, além da segunda fase de Itaguaí (RJ) e do porto do Rio de Janeiro e de obras em outros portos que não foram incluídos na primeira fase. Então, quanto à dragagem, podemos dizer que a questão está resolvida. Esse gargalo não existe mais.

Além disso, fizemos uma mudança muito importante, e que foi pouco percebida, no marco regulatório da dragagem. Antes, quando havia uma licitação de dragagem no porto de Santos, por exemplo, a empresa que ganhava a concorrência terminava a obra e ia embora. Porém, a recomposição dos sedimentos, por força do regime de assoreamento na região da Baixada Santista, ocorria com rapidez. Fazia-se a dragagem para 13 m de profundidade e daí a um ano o canal já estava novamente com apenas 11 m ou 12 m. A manutenção do aprofundamento não estava associada à dragagem.

Mudamos a lei e criamos o conceito de dragagem por resultados, o que significa dizer que a empresa que ganha a licitação para fazer a dragagem de aprofundamento tem a responsabilidade contratual de cuidar da manutenção por um período de até seis anos. Nossa proposta era estender a responsabilidade da manutenção por dez anos, mas o Congresso reduziu o prazo para seis. Então, em Santos, a empresa que está fazendo o aprofundamento para 15 m vai ficar lá trabalhando para manter esses 15 m enquanto durar o contrato. Ou seja, estamos fazendo o aprofundamento e a manutenção, simultaneamente, para garantir que a profundidade contratada seja garantida.

Também mudamos o regime de licitação de dragagem, para permitir a participação de empresas internacionais, o que antes não era possível. Foi uma medida inevitável, porque o mercado de dragagem é muito concentrado no mundo inteiro. Hoje, no setor, existem duas grandes em-

presas belgas e duas grandes empresas holandesas, nacionalidades que se destacam por razões óbvias, já que nesses dois países se fazem dragagem e aterro o tempo inteiro, senão o mar toma conta. Essas quatro empresas possuem não só a tecnologia mais avançada, mas também os maiores equipamentos do mundo, por isso comandam cerca de 55% do mercado internacional de dragagem. Além dessas, existem algumas empresas chinesas, algumas norte-americanas que só atuam no mercado local e algumas empresas japonesas e coreanas. E só. E tivemos sorte, porque o mercado mundial de dragagem, além de ser concentrado, estava superaquecido somente com as obras que se realizavam em Dubai, nos Emirados Árabes, onde a construção de ilhas artificiais absorvia toda a capacidade de dragagem do mundo. Desse ponto de vista, pelo menos, a crise de 2008 foi providencial, porque liberou grande parte das dragas que hoje estão operando no Brasil. Em Santos opera uma draga chinesa; em Aratu e Salvador, uma draga belga; no Rio de Janeiro, dragas belgas; no Rio Grande do Sul, uma draga holandesa, e assim por diante. Hoje o Brasil detém o maior parque de dragagem em operação no mundo – são mais de 100 mil metros cúbicos de capacidade de cisterna, se somadas todas as dragas atualmente em operação.

As empresas brasileiras praticamente desapareceram, porque o mercado estava estagnado. Com a mudança no marco regulatório, o que estamos pretendendo é recriar o mercado local. A nova legislação e a nova política de dragagem estão incentivando a criação de um mercado local, para que o Brasil não fique dependendo das multinacio-

nais. Isso já está acontecendo. Duas empresas brasileiras estão sendo habilitadas, ao mesmo tempo que novas empresas locais se mostram interessadas em entrar no mercado de dragagem, motivadas pelo programa desenvolvido pela Secretaria de Portos. Isso para falar apenas dos portos marítimos públicos, pois é preciso considerar os portos privados, que também fazem dragagem, e os portos fluviais. O Brasil possui mais de 40 mil quilômetros de vias fluviais subaproveitadas, e eu defendo, de maneira muito clara e objetiva, que a administração dos portos marítimos não pode ficar separada da administração das vias fluviais e dos portos fluviais, porque tudo isso faz parte de uma matriz logística. Então, existe um importante mercado de dragagem no Brasil, que cresce muito e vai dar massa crítica para o renascimento da indústria local.

Em relação à questão ambiental, cada processo de dragagem requer uma licença específica concedida pelo Ibama, principalmente quanto ao destino da área de descarte de sedimentos. O sedimento é previamente analisado, para saber se há ou não contaminação, e o local de descarte é estudado minuciosamente, em função das correntes marítimas e de outras variáveis. Além disso, a Secretaria de Portos criou em cada companhia docas uma unidade de controle ambiental para acompanhar o processo.

Combate à burocracia

Todos os investimentos que estão sendo feitos nos portos fazem parte de projetos financiados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O Programa Nacional de Dragagem, que será concluído até o início de 2011, iniciou-se com recursos do PAC 1, e está previsto mais R\$ 1 bilhão do PAC 2 para essa área. Todas as demais obras de revitalização portuária e de construção de novos cais no Brasil também estão no âmbito do PAC.

Além disso, e talvez até com peso mais importante do que as próprias obras, foi preciso cuidar da parte institucional. O PAC destinou R\$ 500 milhões de reais para o que chamamos de programas de inteligência logística, com projetos que são tão fundamentais quanto a dragagem ou novos equipamentos e se destinam à redução da burocracia e ao aumento da segurança nas operações portuárias. Hoje, no Brasil, leva-se, em média, 5,4 dias para se liberar uma carga. Nos grandes portos do mundo, nos mais eficientes, leva-se, em média, um dia. Essa diferença representa um abismo quando os nossos portos são comparados com os mais eficientes do mundo em eficiência. Eu confesso que fico constrangido quando me perguntam, fora do Brasil, quanto tempo nossos portos demoram para liberar um contêiner. Como vou explicar por que são necessários 5,4 dias? E por que é assim? Porque existe uma burocracia excessiva que temos de combater. No Brasil, existem 26 diferentes órgãos federais, estaduais e, às vezes, municipais com interveniência nos portos. Eu vou repetir: 26 entes

diferentes intervêm no negócio portuário na hora de liberar a carga. Isso é absolutamente incompatível com o crescimento do comércio internacional brasileiro. Desses 26 órgãos, seis sempre estão presentes em cada desembarço: a autoridade portuária, a Marinha, a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), a Receita Federal, a Polícia Federal e o Ministério da Agricultura.

Desenvolvemos então, em conjunto com o Serpro, um projeto chamado Porto Sem Papel, que não é novidade do ponto de vista conceitual, pois já existe nos Estados Unidos, em Barcelona e em outros portos do mundo, cujo objetivo é revolucionar o desembarço de cargas nos portos brasileiros. O nome Porto Sem Papel não é um exagero. De fato, será abolida uma quantidade sem fim de papéis emitidos por esses 26 entes. Só para se ter uma ideia, cada embarque ou desembarque gera 935 informações diferentes, sem considerar as muitas repetições, como o nome do navio, o nome do capitão e assim por diante. Então, não é surpreendente que se leve 5,4 dias em média para desembarçar uma mercadoria. O projeto já está em fase de implantação nos portos de Santos, Rio de Janeiro e Vitória e, em seguida, chegará aos demais portos.

Em resumo, o Porto Sem Papel consiste na criação de uma janela única, ou *single window*. Quando o navio se aproxima do porto, antes mesmo de ancorar, já passa todas as informações digitalizadas de cada contêiner e de toda a carga. Essas informações são, então, centralizadas em um único banco de dados, ao qual todos os órgãos terão acesso, cada

qual em sua área de competência. Depois que o projeto estiver implantado em todos os portos, será possível reduzir de 5,4 para 2,5 dias o tempo médio de desembarço de uma carga. Essa é a nossa meta inicial, o que já será um avanço extraordinário, mas é claro que não ficaremos satisfeitos, pois nosso benchmark é de um dia de prazo, como se faz na Alemanha, na Holanda, na Bélgica, no Japão e em Cingapura. Se eles fazem, nós também podemos fazer. Se o Brasil quer fazer crescer seu fluxo de comércio internacional, tem de se adaptar a essas regras. Então, não estamos investindo somente na infraestrutura; estamos investindo na parte institucional e na área de tecnologia da informação.

A Secretaria de Portos está investindo cerca de R\$ 500 milhões no Porto Sem Papel e em vários outros projetos de inteligência logística, como, por exemplo, nos sistemas de rastreamento terrestre e marítimo de carga. São sistemas inteligentes que estão recebendo investimentos para combater a burocracia e melhorar a segurança, o controle e a eficiência logística. Então, não é só dragagem, não é só equipamento, não é só cais. É também a inteligência que precisa ser melhorada, para que os portos sejam eficientes.

Planejamento de longo prazo

Também é preciso destacar algo que, apesar de sua importância estratégica, ficou esquecido no Brasil nos últimos

anos: o planejamento. Estamos dando início a um plano estratégico para o setor portuário brasileiro para os próximos 20 anos, e queremos também o apoio do Ipea nesse trabalho. Contratamos a Universidade Federal de Santa Catarina e o porto de Roterdã e estamos montando uma equipe própria na Secretaria de Portos para cuidar dessa questão. O plano estratégico vai-nos orientar em relação às necessidades de investimentos públicos e privados e terá, como subproduto de imenso valor, um plano diretor para os dez mais importantes portos brasileiros. No caso de Santos, já avançamos e investimos 1,3 milhão de dólares em seu plano diretor, para planejar as ações a serem desenvolvidas até 2024. Do total desses recursos, 1 milhão de dólares vem do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a fundo perdido, e 300 mil dólares, do governo brasileiro.

Está tudo claramente mapeado. Numa perspectiva conservadora, a movimentação de cargas no porto de Santos passará dos 83 milhões de toneladas em 2009 para 230 milhões de toneladas em 2024. De 3 milhões de TEUs, passará para 10 milhões no mesmo período. Ou seja, o porto de Santos vai triplicar sua capacidade de movimentação de carga nos próximos 15 anos, e as exigências serão absurdas do ponto de vista de acessos terrestres. Removidos os gargalos do próprio porto, como dragagem, equipamentos, novos cais e tecnologia da informação, aparecerá com muita força o gargalo dos acessos terrestres. Hoje, mais de 15 mil caminhões trafegam diariamente no porto de Santos, o que já representa um grande problema.

Imagine o que ocorrerá até 2024, considerando ainda a dificuldade geográfica imposta pela serra do Mar, que dificulta muito o acesso ferroviário e rodoviário. Tínhamos, então, de ser criativos e pensar em alternativas viáveis.

Triplicar o porto de Santos não é uma simples decisão de governo; é uma decisão do mercado. Esse é um dado da realidade do mercado, e temos na hinterlândia de Santos todo o potencial de mercado para que isso aconteça. A questão é simples: o crescimento do porto de Santos ocorrerá de qualquer forma. Pode ser de maneira eficiente ou ineficiente, mas, quanto à perspectiva de que a movimentação vai triplicar, não resta dúvida, isso vai acontecer. É uma decisão de mercado, não de governo. Ou vai acontecer na forma de caos, se nenhuma providência for tomada — e não acredito que será assim —, ou vai acontecer de forma muito eficiente, como o Brasil tem competência para fazer, não tenho dúvida disso.

E aí se destaca o papel do governo, para que aconteça de forma eficiente. Para isso, o governo tem de estar presente com os investimentos na infraestrutura que tal expansão exige, não só na infraestrutura de acessos terrestres, mas também na definição das zonas de apoio logístico, cujo projeto já está sendo encaminhado pela Secretaria de Portos. Ao criarmos zonas de apoio logístico fora do porto de Santos, reduziremos a necessidade de investimentos em acessos diretos ao porto. Por isso contratamos a Universidade de São Paulo (USP), a qual, com a Secretaria Especial de Portos, faz um estudo aprofundado de acessibilidade ao porto de

Santos, com o objetivo de obter ganhos de produtividade para o País. Os técnicos da USP estão fazendo um estudo do aproveitamento das bacias em torno do porto de Santos. Imaginamos que grande parte dos contêineres poderá ser retirada por barcaças até zonas de apoio logístico, para evitar que os caminhões precisem chegar até a área interna do porto. As barcaças entram e saem com os contêineres e os depositam nas zonas de apoio logístico, fora do porto, de onde podem seguir por caminhões até o destino. Essa é uma das possibilidades. Outra consiste na instalação de dutos para líquidos. Em vez de caminhões transportando líquidos nas estradas, poderemos ter dutos que os levarão diretamente para o navio. Tudo isso está sendo estudado pelos técnicos da USP e da Secretaria de Portos.

A própria matriz do transportes brasileiro precisa ser transformada, e o Plano Nacional de Logística de Transportes prevê essa mudança. Por exemplo, as hidrovias, um setor estratégico em que o Brasil tem tanto potencial, que são vias muito menos poluentes e com operação muito mais barata, hoje respondem por apenas 13% de todo o transporte feito no Brasil. Nós, da Secretaria de Portos, queremos que até 2025 esse modal passe a ter uma participação de 29% no transporte de mercadorias no Brasil. A mesma coisa ocorre com as ferrovias, que hoje representam apenas 25% do total transportado e têm potencial para representar 32% nos próximos 15 anos. São mudanças básicas na matriz de transporte, que vão proporcionar mais eficiência, baratear a logística e poluir menos o ambiente, tanto com o trem como com as hidrovias. É claro que muito investimento

precisará ser feito para que isso se concretize. Quem olha o mapa de ferrovias dos Estados Unidos fica impressionado com a verdadeira rede que elas formam. No Brasil, nossas ferrovias, por enquanto, não conseguem consolidar a integração logística de que precisamos.

Depreciação das áreas portuárias e revitalização no Rio de Janeiro

Existem conflitos entre as cidades e os portos, e isso é um fato histórico. Quando se cria um porto, a cidade cresce em torno dele. Foi assim no Rio de Janeiro, em Santos, em Fortaleza, em Salvador, em Recife. As cidades se desenvolveram em torno do porto. No primeiro momento é bom, porque o porto representa emprego e atividade econômica, mas depois se torna um problema sério. Nos modernos portos que estão sendo construídos hoje, já se leva em conta essa preocupação. Por exemplo, o porto do Pecém, no Ceará, cuja construção se iniciou há dez anos, opera hoje com muita eficiência. Fica a 100 km de Fortaleza, e o governo do estado teve o cuidado de transformar em área de interesse público uma vasta região em torno do porto, no conceito de porto-indústria. Então, nessa área só poderá haver empreendimentos industriais. Mas isso só ocorre nos portos novos. Dos portos antigos, a cidade tomou conta.

Penso que, no Brasil, o caso extremo é o do Rio de Janeiro. O porto é visto pelo carioca como um problema, que atrapalha a vista, e em certo sentido é verdade, pois ali está uma das paisagens mais belas do Rio de Janeiro. Por isso se fala com muita frequência nesses projetos de revitalização portuária. O do Rio de Janeiro está em estudo há 30 anos, mas penso que agora caminha com objetividade. Logicamente, não se trata de uma responsabilidade do porto, e sim do município, por ser uma questão urbanística que envolve a administração da cidade. O porto deve participar desses projetos de revitalização, assim como a União, e a melhor referência são os exemplo de maior sucesso no mundo, alguns emblemáticos, como o de Barcelona e o de Valência, hoje os dois maiores portos da Espanha. Durante as Olimpíadas de Barcelona, em 1992, desenvolveu-se um grande projeto de revitalização da zona portuária, e quem vai à cidade se encanta, porque ao lado do porto foi criada uma imensa área de lazer, que tem até um hotel cinco estrelas construído dentro da água. Outro caso de sucesso é Hamburgo, na Alemanha. A Alemanha, apesar de sua hegemonia mundial em logística, tem problemas no setor, porque só possui um porto de mar importante, o de Bremerhaven, e seu grande porto é o de Hamburgo, que é um porto interior, de rio. Ali a cidade também tomou conta do porto. Mas está em curso um grande projeto de revitalização de áreas degradadas no porto de Hamburgo, como acontece hoje no Rio de Janeiro. Um exemplo mais próximo é Buenos Aires, que também fez projetos importantes de revitalização na área portuária. O projeto do porto do Rio de Janeiro vai num bom caminho, mas não é um tra-

balho imediato. Deve-se completar num prazo mais longo, em torno de 15 anos. Além disso, existem problemas de acessos ferroviários e rodoviários ao porto do Rio de Janeiro, que, aliás, assim como Santos, também está com um grande programa de expansão.

Quanto à questão do modelo de revitalização do Rio de Janeiro, penso que ele está bem planejado, com o envolvimento do estado, da prefeitura e do governo federal. A modelagem é clássica. Está sendo criada uma Sociedade de Propósito Específico (SPE), que emitirá os Cepacs, ou Certificados de Potencial Adicional de Construção, que são títulos municipais para financiar obras públicas, que vão captar dinheiro para fazer os investimentos nos projetos imobiliários. O BNDES, num primeiro momento, compraria parte desses títulos, para dar a base inicial à captação dos recursos necessários, e a União está examinando terrenos que lhe pertencem para definir a forma de agregá-los à SPE, e com a autoridade portuária ocorre a mesma coisa.

Tudo isso segue uma premissa básica: o porto não pode perder sua capacidade operacional. Ao contrário, o porto do Rio de Janeiro está com um grande programa de expansão. Está sendo feita agora a dragagem para uma profundidade de 15 m, para que o Rio de Janeiro possa ficar como o de Santos em termos de capacidade para receber grandes navios. Os terminais de contêineres, que hoje têm uma capacidade instalada de 1 milhão de TEUs, vão passar para 3 milhões de TEUs, com investimento privado de R\$

1 bilhão. O terminal de veículos, que inclusive faz toda a exportação para a Mercedes-Benz, numa concorrência ganha por uma empresa brasileira que competiu com operadores internacionais, adotou uma solução muito criativa: em vez de usar parte do porto para armazenar os veículos, está construindo um edifício-garagem que economizará uma área que poderá então ser utilizada para expandir o terminal de contêineres. Então, está acontecendo no Rio de Janeiro um programa importante, que dependerá também dos acessos terrestres – os quais já estão sendo previstos – e não pode ser prejudicado, nem vai ser, pelo programa de integração porto-cidade. São projetos que se complementam. Inclusive, no trecho inicial do porto do Rio de Janeiro, onde atracam os transatlânticos, já houve a recuperação dos armazéns antigos.

Em relação à Copa do Mundo de 2014, a Secretaria de Portos desenvolve um projeto de R\$ 315 milhões para construir três cais, que vão duplicar a capacidade de recebimento de navios de turismo. O transatlântico tem prioridade de atracação em relação a qualquer navio de carga. Hoje, no porto do Rio de Janeiro, em alta temporada, quando chegam nove, dez navios de turismo no mesmo dia, há eventualmente até a necessidade de desatracar navios de carga que estão operando, para dar lugar a eles, com prejuízo das operações. Então, a construção desses três novos píeres, que abrigarão seis posições de atracação de navios de passageiros, vai mais do que duplicar a capacidade do porto para receber transatlânticos e atenderá diretamente a demanda da Copa do Mundo e das Olimpíadas. A oferta

hoteleira do Rio de Janeiro é insuficiente em períodos de concentração; então, a ideia é contratar navios para ficarem ancorados e servirem de hotel durante a Copa.

Navegação de cabotagem

O Brasil tem hoje 40 portos públicos, que foram classificados em três categorias. A primeira é a de portos nacionais estratégicos, que são concentradores ou poderão vir a ser concentradores, ou têm larga abrangência. São os portos de Rio Grande, Paranaguá, Santos, Rio de Janeiro, Itaguaí – este é um grande porto para carga de minério a granel –, Vitória e Itaqui, no Maranhão. Este, com toda a logística que está sendo criada, terá grande aumento no potencial de carga. Esses são os portos nacionais estratégicos, segundo critérios como o volume movimentado, a área de abrangência e o potencial em relação à exportação e à importação. No segundo grupo estão os portos regionais estratégicos: Suape, Pecém, Aratu-Salvador, Itajaí, Vila do Conde e Santarém. Este é um grande porto para exportação de grãos, entre outros terminais. E, no terceiro grupo, estão os portos regionais complementares, que entrarão exatamente na área de cabotagem.

Estou dando ênfase ao transporte marítimo, mas o Brasil precisa urgentemente desenvolver a cabotagem para aproveitar seu potencial hidroviário, e é por isso que defendo a implantação de um único sistema de gestão para portos

marítimos e portos fluviais. Não há nenhuma razão objetiva para se separar a administração de portos marítimos da administração de portos fluviais, até porque a integração tem de ser total.

Também será preciso investir muito em eclusas, para viabilizar grande parte das hidrovias brasileiras. O canal na Alemanha do qual falei, com 172 km de extensão, tem 17 eclusas e um sistema de operação bastante caro, para torná-lo navegável. Nós, no passado, tínhamos o hábito de construir hidrelétricas sem providenciar a construção de eclusas, o que eliminava a possibilidade de navegação do rio. Se as eclusas forem construídas depois que a hidrelétrica estiver pronta, haverá um aumento absurdo no custo. Se as eclusas forem construídas simultaneamente com a hidrelétrica, o custo será praticamente zero quando comparado ao investimento total, e o projeto já deixaria o rio navegável.

A Secretaria de Portos tem um grupo específico trabalhando no desenvolvimento da cabotagem. É preciso que se dê massa crítica à cabotagem para que esse modal se desenvolva e tenha carga com escala suficiente. Mas é preciso que haja também um plano de negócio para incentivar a cabotagem. Então, com a dragagem nos 20 principais portos brasileiros, com o reequipamento e o reaparelhamento de portos menores, como Natal, Cabedelo, Mucuripe, Maceió e também nos portos da Amazônia, teremos condições de incentivar o desenvolvimento da navegação de cabotagem, que é fundamental para a matriz de logística brasileira. O

projeto de passar de 13% para 29% a participação das hidrovias só se viabilizará com o incentivo à cabotagem.

Ainda há muito a fazer? É claro que sim. De fato há muito a navegar, mas tudo indica que, finalmente, estamos na rota certa.

Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional
SIG, Quadra 6, Lote 800
70610-460, Brasília - DF, em agosto de 2010
Tiragem: 1.500 exemplares

