

INFRA-ESTRUTURA E ACESSO AOS PORTOS: PARA ONDE VAMOS ?

Oswaldo Agripino de Castro Jr.¹

O tema da infra-estrutura de acessibilidade aos portos brasileiros é um dos mais relevantes para a economia nacional, vez que os gargalos logísticos afetam sobremaneira o comércio exterior, o que demanda pesquisa nas universidades e discussão entre os vários segmentos dos diversos modais responsáveis, tais como o rodoviário, ferroviário e aquaviário. Infelizmente, a crise de infra-estrutura que ora ocorre no setor de transportes e logística do comércio exterior e está relacionada aos problemas portuários, ainda é pouco pesquisada pelos centros de excelência brasileiros.

Objetivando colaborar para tal debate, nos dias 14 a 16 de março de 2006, realizou-se no Hotel Le Meridien no Rio de Janeiro, **a I Conferência Internacional sobre Análise e Infra-estrutura de Acessibilidade aos Portos**, organizada pela *Transport Division* do *International Quality & Productivity Center*, seção brasileira, que desenvolve e realiza conferências, seminários e *workshops* para executivos de todos os setores da economia em vários países.

O escritório do IQPC no Brasil tem como missão atender a crescente demanda de informações deste importante mercado que vem crescendo nos países em desenvolvimento. O evento, dessa forma, foi uma ótima oportunidade para debater e inteirar-se sobre os principais entraves e possíveis soluções para o comércio exterior no que se refere à infra-estrutura de acessibilidade aos portos brasileiros. Na ocasião, foram discutidos três estudos de casos nacionais e dois internacionais.

¹ Doutor em Direito e Relações Internacionais (UFSC), Bacharel em Ciências Náuticas, Professor de Direito Marítimo do Mestrado em Direito Internacional, Meio Ambiente e Atividade Portuária da UNIVALI, Itajaí, e Advogado (www.adsadvogados.adv.br). Agradecimentos especiais à acadêmica de Direito, Chrystiane de Castro Benatto Paul pela colaboração no resumo das conferências.

Bunge, Citrovita e grandes exportadores discorreram sobre os impactos da ineficiência logística no acesso aos portos para os seus negócios. Na conferência, tivemos a oportunidade de abordar os benefícios que a municipalização do Porto de Itajaí trouxe para a região. Além disso, representantes dos dois principais portos europeus, Roterdã, municipal desde o século XIV, e Le Havre, apresentaram as soluções que os governos e as administrações portuárias locais encontraram para as infra-estruturas de acessibilidade aos citados portos.

Nesse contexto, a conferência procurou discutir diferentes pontos de vista sobre o mesmo tema, o que é essencial para promover um debate democrático e pluralista acerca dos assuntos mais polêmicos que, de alguma maneira, prejudicam muito o comércio exterior no processo de acessibilidade aos portos. Nos dias de conferência, foram apresentados painéis sobre o projeto de lei das atividades de dragagem; transporte de cabotagem para desafogar o congestionamento dos portos; (sub)utilização das hidrovias como alternativa logística às ferrovias e às rodovias; como a administração portuária pode acelerar o processo de embarque/desembarque e sobre o custo da infra-estrutura para os usuários de transporte de cargas.

A programação do evento foi baseada nas análises de órgãos de governo, pesquisas acadêmicas e perspectivas de executivos que lidam diretamente com comércio exterior, principalmente nos impactos e nas possíveis soluções para a infra-estrutura de acessibilidade aos portos brasileiros. O conselho consultivo da conferência internacional foi composto pelo Engenheiro João Luiz do Amaral, Professor Doutor Osvaldo Agripino de Castro Jr. da UNIVALI e Dr. Luiz Eduardo Garcia, do Ministério dos Transportes.

Além dos dois dias de conferência, onde houve painéis de debates, estudos de casos e palestras específicas, foram apresentados 3 *workshops* para refinar o seu conhecimento e deixar os participantes aptos para as estratégias necessárias às operações que envolvem o comércio exterior. Os temas dos

workshops foram: as implicações normativas do fluxo aduaneiro; princípios básicos da multimodalidade na cadeia de *supply chain*, e riscos e reflexos da infraestrutura logística para o comércio exterior.

O evento contou com várias apresentações, dentre as quais, ABRATEC, ABTP, AEB, ANTAQ, Aliança, ANTF, Bunge, Câmara dos Deputados, Casa Civil da Presidência da República, Cia. Docas do Espírito Santo, Cia. Docas do Rio de Janeiro, Citrovita, CMA-CGM, CNI, CNTT/Centronave, Corredor Atlântico do MERCOSUL, COSIPAR, Governo do Estado de São Paulo, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério dos Transportes, Ryder, Syndarma e UNIVALI (Universidade do Vale do Itajaí), onde temos oportunidade de atuar no Mestrado em Direito Internacional, Meio Ambiente e Atividade Portuária.

No que tange aos *workshops*, o armador CGM-CGM apresentou através do Engenheiro Danilo Ramos, Gerente Operacional uma profunda análise sobre a situação dos portos brasileiros, decorrente de pesquisa empírica, onde ficou claro que em menos de 5 anos, caso não haja uma política eficaz para o setor, os gargalos estarão totalmente obstruídos, principalmente nos mais importantes portos do Sul e Sudeste. Por sua vez, o professor Jovelino de Gomes Pires, coordenador da Câmara de Infra-estrutura da Associação dos Exportadores Brasileiros, criticou a política de criminalização do comércio exterior, em face da rigidez da atividade aduaneira pelos fiscais da Receita Federal, bem como discorreu sobre o quadro do comércio exterior e as perspectivas para o ano de 2006. Finalizando os *workshops*, o Presidente da Ryder do Brasil, Professor Doutor Antonio Wrobelski Filho e o engenheiro Neuton Togi Karassawa, Gerente de Soluções para os clientes da mencionada empresa, fizeram uma grande análise da situação do transporte rodoviário no Brasil e da logística da empresa.

As palestras do dia 14 de março de 2006 foram as seguintes:

1. **Problemas e Perspectivas dos Portos e Terminais**, efetuada pelo Presidente da Associação Brasileira de Terminais Privativos, ABTP, Sr. Wilen Mantelli, o mesmo discorreu sobre a Lei 8.630/93, que trata da modernização dos portos, bem como acerca dos contratos de arrendamento e adesão (50 anos), a privatização dos serviços portuários e a importância de assegurar a eficiência e a livre competição. Mantelli sustentou que “Porto gera riqueza. O Brasil pode e deve ampliar a abertura de seus portos à iniciativa privada” e que há necessidade de dar efetividade aos instrumentos jurídicos institucionais do setor. Ressaltou a necessidade de definição de marcos regulatórios claros e compatíveis com o mercado globalizado e que são necessárias agências reguladoras promovendo e estimulando investimentos e parcerias público-privadas (PPP’s) nas áreas de gestão portuária, dragagem, exploração de terminais de uso público e acessos terrestres.

2. **Logística do suco de laranja concentrado e seus derivados**, apresentado pelo Sr. Carlos Henrique Machado, Gerente Geral de Planejamento e Logística da Citrovita. As principais restrições portuárias segundo a empresa são: calado insuficiente; vias de acesso rodoviário e ferroviário; congestionamento dos terminais privados; equipamentos obsoletos; baixa produtividade e alto custo. Por sua vez, as ações sugeridas para a redução das restrições portuárias são: investimento em terminais próprios; parcerias operacionais; modais dedicados integrados; sistema granel; navios próprios / contratos à longo prazo; SGV: Sistema de Gestão Votorantim e planejamento integrado.

3. **Corredor Atlântico do Mercosul**, proferida pelo professor e engenheiro Paulo Augusto Vivacqua, Presidente do Corredor Atlântico do Mercosul, que discorreu de forma brilhante sobre os problemas de infra-estrutura do Brasil e sua entidade, que coordena uma associação de cerca de 50 empresas em busca de soluções de menor custo para a integração logística do país. Tratou ainda de caso bem

sucedido e dos impactos positivos que uma organização pode exercer sobre o desenvolvimento econômico e a solução de problemas.

4. **Navegação de Cabotagem**, proferida por Ana Maria Pinto Canellas, Superintendente de Navegação da ANTAQ – Agência Nacional de Transporte Aquaviário. Tratou do regime jurídico aplicado, qual seja a Lei 9432/97 que dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário, bem como conceituou cabotagem como navegação realizada entre portos ou pontos do território brasileiro, utilizando-se a via marítima ou esta e as vias navegáveis interiores. Abordou ainda a Lei 10,233/2001 que dispõe sobre a reestruturação do transporte aquaviário e criou a ANTAQ.

Por fim, a Superintendente de Navegação da ANTAQ fez as seguintes recomendações: a) estudar maior articulação entre os modais envolvidos no multimodalismo e b) em função da tendência mundial de concentração de cargas de longo curso em portos concentradores, constata-se a necessidade de se realizar estudos que objetivem quantificar as demandas pelos serviços portuários (redução de barreiras alfandegárias para fomentar a navegação de cabotagem com o objetivo de reduzir o custo de transporte). O painel contou ainda com as intervenções do Sr. Cláudio Decourt, Vice-presidente executivo do Syndarma, e Dr. Paulo Cotta, da Aliança, que fizeram uma breve exposição sobre os problemas do setor de cabotagem e da Marinha Mercante.

5. **O processo de municipalização do Porto de Itajaí e os reflexos para a infra-estrutura portuária: Um modelo a ser seguido?** proferida por Osvaldo Agripino Castro Junior, ex-Oficial de Náutica da Marinha Mercante e Professor de Direito Marítimo no Mestrado em Direito Internacional, Meio Ambiente e Atividade Portuária, da UNIVALI, Itajaí. O palestrante, após uma introdução histórica acerca do federalismo e do federalismo portuário, comparando os modelos dos EUA e do Brasil, e acerca da edição da Lei dos Portos, discorreu sobre a origem do Porto de

Itajaí e sobre o processo de municipalização. Tratou também da necessidade de maior segurança jurídica no ambiente institucional do comércio exterior.

Além disso, mencionou as seguintes vantagens decorrentes de tal processo: a) maior integração porto e comunidade, com identificação e participação da comunidade; b) redução das fraturas porto x cidade; c) poder público municipal como agente político junto às demais esferas de governo; d) poder público municipal como agente conciliador local; e) melhor visão do desenvolvimento econômico e social, porque a comunidade prefere soluções que facilitem maior participação na tomada de decisões sobre investimentos, acompanhamento e avaliação das atividades portuárias; f) melhores meios para planejar e ordenar o crescimento portuário no contexto do crescimento urbano; g) o Porto tinha um comportamento passivo diante dos usuários e atualmente tem um comportamento pró-ativo; h) terceirização eficaz dos serviços de transporte especializado; i) isenção do poder público no tratamento igualitário dos usuários; j) possibilidade de colaboração para a expansão da cabotagem no Brasil através de Centros de Consolidação e Distribuição de cabotagem como alternativa competitiva para o transporte integrado de carga geral no Brasil (conforme estudo de caso de 12 grandes empresas catarinenses); k) possibilidade de contemplar no Plano Diretor a criação de zonas retroportuárias para oferta de serviços entre autoridades portuárias e Prefeitura (art. 33, §1º, VI, Lei 8630/93).

Destacou, ainda, que *“A melhoria do ambiente institucional que regula o comércio internacional brasileiro, especialmente o que lhe proporciona maior segurança jurídica, colaborando para o desenvolvimento nacional, depende de profundo estudo teórico, uso do mesmo em atividade prática e interpretação e análise de cada caso concreto”*².

² CASTRO JR, Osvaldo Agripino de. (Org.) *Temas Atuais de Direito do Comércio Internacional*. vol. I. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2004, p. 5.

6. ***A (Sub)Utilização das Hidrovias como meio de Acesso aos Portos como Alternativa Logística às Ferrovias e Rodovias***, ministrada pelo Engenheiro Luiz Eduardo Garcia, Diretor do Depto do Fundo Nacional de Infra-estrutura de transporte do Ministério dos Transportes, que teve as seguintes conclusões: Aspectos importantes: tipo de carga; tipo de viagem; Necessidade de intermodalidade / complementaridade; Papel do modal hidroviário no Brasil e na América Latina. Como dificuldades, apontou as seguintes: a) relação entre meio ambiente e legislação com muitas ações judiciais; b) desconhecimento; c) barragens sem transposição e falta de investimentos no setor.

7. ***A Hidrovia Tietê Paraná***: proferida por Oswaldo Rossetto Junior, Diretor do Depto Hidroviário da Secretaria de Transporte do Governo do Estado de São Paulo. Dentre as vantagens do Transporte Hidroviário foram citadas: a) maior eficiência energética; b) maior capacidade de concentração de cargas; c) menor consumo de combustível; d) menor emissão de poluentes; e) menor congestionamento de tráfego; f) menor custo da infra-estrutura; g) menos acidentes; h) menor custo operacional; i) menor impacto ambiental; j) menor emissão de ruídos.

8. ***Como se dá o Acesso Multimodal ao Porto de Roterdam e quais são os reflexos na administração e na Atividades Portuárias***, ministrada por André Lettieri, representante do Porto de Roterdã no Brasil. Segundo o palestrante, dentre as naturezas e funções de um porto, podem ser citadas que o Porto de Roterdã é um agente necessário para viabilizar o comércio entre as nações e ativo vital para a economia e que deve ser competitivo, eficiente, seguro, confiável e operar dentro dos limites sociais e de meio ambiente. Além disso, a sua infra-estrutura requer acesso público e possui uma área portuária de excelente localização para atividades industriais (estaleiros, óleos, químicos). Como metas do porto para o ano de 2020, podem ser mencionadas: reforçar a posição competitiva da empresa e a economia da cidade e da região, bem como aprimorar as condições de vida dos cidadãos e do meio ambiente.

No dia 15 de março, foram apresentadas as seguintes palestras:

9. **PPP'S – Perspectivas para os primeiros projetos e os resultados para o Comércio Exterior**, proferida pelo Sr. Lucas Navarro Prado – Assessor da Unidade de PPP do Governo Federal, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Segundo o expositor, a lei federal de PPP é aplicável a todas as entidades da Administração direta e indireta (inclusive estatais). Além disso, a concessão de serviços públicos por estatal é uma impropriedade. A lei possui um capítulo da lei aplicável apenas ao Governo Federal (sobre órgão gestor, fundo garantidor, etc.). O contrato envolve a realização dos projetos, construção, financiamento, operação e transferência dos bens ao final para o Poder Público e dispõe que se aplica o sistema tradicional de recursos da Lei 8.666/93 – Lei de Licitações. A Lei das PPP possui um fundo garantidor para proteger o parceiro privado do risco de inadimplência do parceiro público; mitigar o risco político do parceiro privado e reduzir o custo de contratação do Poder Público.

10. **Como a administração portuária pode acelerar o Procedimento de embarque e desembarque**, proferida por Henrique Germano Zimmer, Presidente da Companhia Docas do Espírito Santo. De acordo com o Engenheiro, os portos evoluem ao longo do tempo, por meio de 3 fatores, quais sejam: a) desregulamentação e privatização dos serviços portuários objetivando a modernização da operação; b) o crescimento do transporte intermodal; c) a reorganização do tráfego marítimo e das frotas, com a especialização e a otimização do tamanho dos navios.

Zimmer tratou ainda das seguintes questões: a) as empresas estão no plano nacional de desestatização; b) todos os arrendamentos ocorridos após a Lei 8630/93 foram decorrentes dessa situação; c) a grande maioria dos arrendamentos não cumpre o papel que está estabelecido nas regras; d) as Companhias Docas não foram preparadas para desempenhar o seu papel de autoridade portuária enfraquecidas pelos dispositivos reticentes e restritivos de

políticas nacionais portuárias inexistentes, dificultando as ações necessárias ao cumprimento dos contratos.

Por fim, concluiu que um porto deve ser analisado como uma interface entre modais de transporte dentro da operação logística. Dentro desse conceito, o porto deve ser ágil e eficiente, com custos totais que viabilizem o multimodal rodo-hidro-rodo, onde o transporte rodoviário atua nas pontas e o transporte hidroviário representa o transporte principal.

11. A importância e os exemplos de boa integração entre Ferrovias e Portos para escoamento da produção, ministrada por Rodrigo Villaça, Diretor Executivo ANTF, Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários. O representante da ANTT discorreu sobre as perspectivas das ferrovias sobre a intermodalidade, mencionando que, apesar da falta de diretrizes políticas do Governo para o Setor de Transportes, as concessionárias ferroviárias têm buscado auxílio na visão do “*supply chain management*”. Tratou ainda da evolução das ferrovias no acesso aos portos, citando a visibilidade da cadeia logística; o acesso as informações sobre a cadeia logística pela *internet* e a integração de seus parceiros num ambiente único e seguro e o sistema de informação ao cliente (SIC) que rastreia as cargas transportadas.

Discorreu também sobre os terminais multimodais: Ferrovia + Cabotagem / Marítimo Internacional, com acesso aos principais portos brasileiros, mencionando que a empresa MRS atua em parceria com empresas de navegação, participando da logística terrestre de fluxos com origem ou destino em cabotagem e comércio exterior na exportação e importação de cargas. Sobre a identificação dos gargalos existentes, sustentou que o aumento das exportações expôs os gargalos logísticos que ameaçam o crescimento das exportações e que a mensuração da dimensão dos mesmos pode ser feita com a análise do perfil das exportações brasileiras e pela opinião das principais empresas exportadoras.

Considerações finais.

A qualidade das apresentações e das intervenções dos participantes do evento é inegável, mas sabemos que isso somente não basta. O Brasil precisa de várias políticas, e a de infra-estrutura e logística do comércio exterior é uma das mais relevantes. Não podemos ser competitivos vendendo a tonelada da soja no mercado externo por U\$ 180,00/tonelada, quando gastamos U\$ 90,00/r tonelada para transportá-la de caminhão do Centro-Oeste ao porto de Paranaguá e mais U\$ 20,00/tonelada de frete marítimo até o Extremo Oriente. Temos que melhorar a infra-estrutura e implementar uma política de pesquisa e desenvolvimento que agregue mais valor aos nossos produtos. Afinal, um kg de soja custa 0,18 U\$ enquanto um kg de satélite custa 20 milhões de U\$.

Sabemos que há muito para ser feito, mas acreditamos que estamos no rumo certo e colaborando, enfim, fazendo a nossa parte, apesar do mar revolto em que se encontra a infra-estrutura brasileira, sem mar de Almirante visível no curto prazo. Nesse quadro cruel, onde falta maior comprometimento das várias esferas de governo, a interdependência cooperativa entre os atores das relações internacionais da economia globalizada, mostra que as soluções para o setor requerem ações multilaterais nos âmbitos interno e externo dos Estados e entre os agentes públicos e privados.

Por sua vez, o setor demanda estudo e análise profunda dos casos bem sucedidos, a fim de compararmos experiências diversas, visando aperfeiçoar o sistema logístico, a infra-estrutura de acesso aos portos brasileiros e o inseguro e ineficiente ambiente institucional do comércio exterior brasileiro, pois temos certeza que, se nos empenharmos e acreditarmos no futuro, depois dessa tempestade, virá a bonança e a chegada ao porto seguro. Não basta querer, temos que fazer.