

# O paradoxo do Porto de Santos

**Fernando Dantas**

Em longo e detalhado artigo publicado por sua consultoria, a Ecostrat, o economista José Tavares expõe um aparente paradoxo do Porto de Santos.

Por um lado, o porto paulista, líder na América Latina, se modernizou e registrou crescimento no movimento de contêineres equivalente ao dos 50 maiores portos do mundo nessa categoria. Por outro, permanece a grande insatisfação dos usuários com os portos brasileiros, dos quais Santos é o principal. Segundo o Global Competitiveness Report (GCR), em 2019, numa lista de 139 países, o Brasil ficou em 104º lugar.

Em conversa com a coluna, Tavares acrescenta que outros portos brasileiros, como Paranaguá (PR), Suape (PE) e Rio Grande (RGS), passaram por um intenso processo de modernização tecnológica nos últimos 20 anos, mas continuam sendo considerados os piores do mundo pelos usuários

“A culpa disso é do governo federal, que concentra as decisões de investimentos em Brasília e desmoraliza as Cias. Docas”, ele diz.

Tavares é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (Cindes, no Rio), com passagens pelo governo, e especialista em comércio internacional, política de competição e organização industrial.

Sua análise parte da decisão do governo federal, de março de 2020, de privatizar o Porto de Santos em 2022. A razão social da Codesp (Cia. Docas do Estado de São Paulo) foi alterada, com a adoção do nome de fantasia em inglês de Santos Port Authority (SPA). Em fevereiro de 2019, foi lançado o primeiro Plano Mestre

do Porto de Santos, como metas quinquenais detalhadas até 2060.

No seu estudo, Tavares descreve minuciosamente os inegáveis avanços do Porto de Santos nas últimas décadas. O movimento de cargas saltou de 34 milhões de toneladas em 1994 para 147 milhões em 2020. Na década passada, o movimento de contêineres em Santos cresceu em linha com a tendência global, até ligeiramente acima.

O movimento de navios com calado superior a 12 metros, que revela o ritmo de modernização tecnológica do porto, saiu de 1, em 2002, para 49 em 2008 e 406 em 2020. Entre 2012 e 2019, o índice de desempenho ambiental – que vai de zero, o pior, para 100, o máximo – subiu de 63 para 94.

Mas por que, então, os usuários continuam insatisfeitos? Na visão de Tavares, é fundamentalmente um problema de governança. Ele menciona Elinor Ostrom, Prêmio Nobel de Economia em 2009, que estabeleceu o conceito de “governança policêntrica”.

Segundo Tavares, trata-se de “um sistema social no qual agentes formalmente independentes são forçados a tomar decisões que são disciplinadas pelos interesses dos demais membros daquele sistema (clientes, fornecedores, parceiros, competidores, vizinhos etc.)”.

É uma governança em que a dicotomia mercado-Estado é irrelevante, porque a melhor configuração possível só se alcança com “centros múltiplos de decisão, parcialmente independentes, e providos de mecanismos de solução de controvérsias que regulem as relações de cooperação e competição entre os distintos agentes”.

Nos últimos 30 anos, nota o economista, os principais portos do mundo foram na direção da “governança policêntrica”, na qual a

configuração típica é a de criar empresas estatais municipais para coordenar o sistema. Operam dessa forma atual os portos de Shanghai, Cingapura, Busan (Coreia do Sul), Hong Kong e Rotterdam – respectivamente, o 1º, 2º, 6º, 7º e 11º no ranking de movimentação de contêineres –, além de Antuérpia, Kaohsiung (Taiwan), Los Angeles, Hamburgo e Kobe (Japão).

Mas Tavares observa que, no Brasil, “não obstante os ganhos de eficiência promovidos pela Lei 8630/93 [Lei dos Portos], a gestão portuária vem evoluindo na direção oposta à do resto do mundo, através de uma centralização crescente das decisões no governo federal”.

Um dos problemas dessa configuração é impossibilitar que os investimentos previstos pelo governo sejam cumpridos pelas autoridades portuárias. Em Santos, entre 2004 e 2019, foram investidos em média somente 29% dos recursos autorizados.

O economista também comenta o irrealismo e irrelevância do Plano Mestre. O do Porto de Santos, de 2019, tem 1.538 páginas. Em contraste, os Planos Mestre do Porto de Los Angeles e de Rotterdam têm, respectivamente, 86 e 76 páginas.

Tavares aponta que o Plano Mestre do Porto de Santos usa um sofisticado modelo econométrico para projetar a demanda entre 2020 e 2060, mas que esbarra no fato de que variáveis, como câmbio, por exemplo, teimam em ter uma volatilidade que não tem como ser devidamente captada nesses exercícios.

Já Planos Mestre como os de Los Angeles e Rotterdam, nas palavras do economista, “são documentos sintéticos e didático, nos quais a autoridade portuária relata as providências encontradas para lidar com os desafios correntes do porto”.

Tavares cita casos absurdos na governança brasileira, como o Plano Mestre de 2020 do Porto de Estrela, no rio Taquari, no interior do Rio Grande do Sul, que está inativo desde 2014.

Outro problema é que o Plano Mestre, no caso de Santos, é incongruente com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) de julho de 2020. Ele cita o caso da Marimex, terminal que oferece serviços de logística e armazenagem alfandegada, que é projetada para se tornar líder no trânsito de caminhões das regiões de Paquetá e Ourinhos, segundo o Plano Mestre; enquanto consta no PDZ que o contrato de arrendamento da Marimex não foi renovado, e que a empresa estaria operando sob liminar judicial.

Finalmente, Tavares destaca os riscos de captura da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antac) pelos interesses dos agentes regulados. Ele cita o caso da cobrança, por parte dos terminais, da taxa “THC2” nos recintos alfandegados, condenada pelo Cade por não corresponder à prestação de qualquer serviço.

Segundo o economista, a decisão do Cade foi baseada em nota técnica da própria Antaq, mas, em duas resoluções posteriores, a diretoria do órgão considerou legítima a cobrança da THC2, que passou a ser chamada de “Serviço de Segregação e Entrega de Contêineres” (SSE).

*Fernando Dantas é colunista do Broadcast  
(fernando.dantas@estadao.com)*

*Esta coluna foi publicada pelo Broadcast da Agência Estado em 15/4/2021, quinta-feira.*