

Nota Técnica

Gargalos e Demandas da Infraestrutura Portuária e os Investimentos do Pac

Carlos Alvares da Silva Campos Neto
Bolívar Pêgo Filho
Alfredo Eric Romminger
Iansã Melo Ferreira
Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos

Nº2

Diretoria
de Estudos
Setoriais
09 / 2009



**GARGALOS E DEMANDAS DA INFRAESTRUTURA
PORTUÁRIA E OS INVESTIMENTOS DO PAC**

Carlos Alvares da Silva Campos Neto¹
Bolívar Pêgo Filho²
Alfredo Eric Romminger³
Iansã Melo Ferreira⁴
Leonardo Fernandes Soares Vasconcelos⁵

Brasília, setembro de 2009

1 Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset).

2 Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

3 Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos Setoriais (Diset) do Ipea.

4 Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

5 Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa em Desenvolvimento (PNPD), na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo é comum o uso de frotas navais para transporte de cargas e comércio. Cerca de 80% do transporte global de cargas é efetuado por este modal. Juntamente com México e Panamá, o Brasil é um dos países latino-americanos que estão conectados com o globo por meio da rede mundial de portos (Diário Comércio Indústria e Serviços, 2009). Em 2007, os portos foram responsáveis pela movimentação de 76,7% do comércio internacional brasileiro, perfazendo um valor de aproximadamente US\$ 214 bilhões em transações de mercadorias (Campos Neto et al., 2009). Ainda assim, o Brasil possui um potencial aquaviário quase inexplorado – são aproximadamente 40 mil km de rios navegáveis e quase 7 mil km de costas marítimas com forte potencial de transporte de cargas e passageiros.

No começo da década de 1990, o país começou um processo de renovação institucional com a intenção de recuperar os investimentos no setor portuário. Neste sentido, a Lei de Modernização dos Portos (Lei nº 8.630/93) representou uma mudança do paradigma brasileiro de investimentos em portos. Com sua promulgação o governo passou o controle dos portos às administrações portuárias estaduais e às companhias Docas, e buscou o apoio e investimentos do setor privado por meio de concessões e arrendamentos. Surgiu uma nova divisão dos investimentos, ficando o setor privado responsável pelo investimento em equipamentos, recuperação e manutenção das instalações portuárias; e o governo, responsável pela construção e manutenção da infraestrutura portuária (Marchetti e Pastori, 2006).

Nesta nota técnica, é apresentado um estudo da evolução dos investimentos brasileiros nos portos, identificando-se o que foi feito, gargalos e demandas ainda não atendidas, e avaliando-se o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) – carro-chefe dos investimentos públicos no atendimento destas demandas. Para este fim, o texto se desenvolve em três seções, além desta introdução: na seção 2 é feito um retrospecto dos investimentos públicos e privados nos portos; na seção 3, faz-se um mapeamento das necessidades de investimento do setor; e na seção 4 avalia-se o impacto do PAC sobre tais necessidades. A última seção apresenta as conclusões.

2 FINANCIAMENTO E INVESTIMENTOS NO SETOR PORTUÁRIO

Devido às mudanças no marco regulatório do setor portuário, o perfil dos investimentos tem mudado muito. Porém, o poder público continua mantendo papel importante, tanto no incentivo a investimentos de terceiros quanto nos investimentos diretos. Entre seus programas de incentivos, destaca-se o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (Reporto), com objetivo de estimular a modernização dos portos brasileiros por meio de incentivos fiscais para a compra de equipamentos e máquinas mais modernos. Entre os programas de investimento, sobressai o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), sobre o qual se falará adiante.

A respeito dos investimentos públicos, observa-se que as principais fontes são a execução orçamentária do Governo Federal e os investimentos das estatais; no caso dos

portos, as companhias Docas. Dentro dos desembolsos do governo, nos gastos com infraestrutura é possível identificar apenas os gastos com o setor hidroviário, do qual fazem parte os investimentos em portos, além de investimentos em hidrovias, eclusas etc. A exemplo do PAC, no qual aproximadamente 80% dos investimentos no setor hidroviário referem-se a portos (PAC, 2009), é possível considerar os gastos públicos no sistema hidroviário enquanto estimativa para os gastos públicos portuários.

Quanto ao setor privado, a principal fonte de recursos para investimento é o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que financia a compra de equipamentos para o setor privado por meio da linha de crédito intitulada Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME). Além disso, o BNDES também passou a dispor do Financiamento a Empreendimentos (FINEM), visando disponibilizar linhas de crédito para investimentos em portos e terminais portuários (BNDES, 2009a).

Há dificuldades em se observarem os investimentos reais do setor privado nos portos. No entanto, podem-se utilizar os desembolsos do BNDES como uma estimativa desta informação. Segundo as regras do Banco, ele pode oferecer financiamento para até 80% do valor de um projeto de infraestrutura portuária. Apesar disso, Marchetti e Pastori (2009) afirmam que, na média, os financiamentos do BNDES cobrem 60% do valor dos projetos em portos. Portanto, o valor de investimentos em transportes do setor privado utilizado neste trabalho é dado pelos desembolsos do BNDES acrescidos de 40%, correspondentes ao desembolso do empreendedor.

Os dados estão expostos na tabela 1. Nela é visível a evolução dos investimentos totais em transportes e em transporte hidroviário. É interessante observar, também, que os dados de desembolso do BNDES referem-se aos desembolsos totais feitos no ano em todos os setores da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) financiados pelo banco. Os gastos do BNDES em transportes são divididos entre transporte aéreo, aquaviário e terrestre. Até 2002, tanto a execução orçamentária quanto os gastos do setor privado em transportes estavam no mesmo patamar – uma média aproximada de R\$ 1,4 bilhão (valores reais de 2008). A partir de 2002, os investimentos privados passaram a se distanciar dos investimentos do governo, chegando a R\$ 18 bilhões apenas em desembolsos do BNDES, contra R\$ 2,5 bilhões do governo, em 2008.

TABELA 1

Desembolsos públicos e privados em infraestrutura 1999-2008

(R\$ milhões)

Ano	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Investimento Público										
Transportes	620,36	776,01	1.037,39	2.480,24	1.091,90	1.025,49	2.453,38	2.443,38	4.484,05	3.009,46
Setor Portuário	67,03	114,87	257,71	903,5	525,14	121,83	150,11	106,91	257,9	580,97
% Portos em Transportes	10,80%	14,80%	24,84%	36,43%	48,09%	11,88%	6,12%	4,38%	5,75%	19,30%
Investimento Privado										
Portfólio BNDES	7.811,34	10.965,17	13.243,94	24.626,50	23.991,10	32.036,01	38.240,05	43.371,33	59.095,96	90.877,90
Inv. Transportes	1.115,28	1.051,28	1.532,56	2.616,04	4.245,51	7.174,76	10.713,22	12.668,49	20.209,15	30.339,17
Inv Privado em Portos	108,11	94,53	115,2	269,06	731,41	921,66	572,08	671,75	1.074,00	1.102,50
% Portos em Transportes	1,38%	0,86%	0,87%	1,09%	3,05%	2,88%	1,50%	1,55%	1,82%	1,21%
Total setor portuário	175,14	209,4	372,91	1.172,57	1.256,56	1.043,49	722,19	778,66	1.331,90	1.683,47

Fonte: Siga Brasil (2009); MPOG/SE/DEST (2009); e BNDES (2009b).

Elaboração: IPEA (DISET/DIRUR).

Deve-se observar como o setor de transportes recuperou importância nos últimos anos, apresentando uma tendência ascendente, embora ainda represente uma porcentagem muito pequena do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro (1,15% em 2008). Apesar disso, o setor hidroviário não acompanhou esta tendência, mantendo seu nível de investimentos em torno de 0,06% do PIB, tendo atingido seu máximo de participação no PIB em 2003, quando alcançou 0,12%. Frishtak (2008) argumenta que a principal restrição aos investimentos em infraestrutura para o governo é a fiscal, que se tornou mais crítica com a mudança de modelo de financiamento do setor público pós-Constituição de 1988.

Ao se fazer a comparação do investimento em transportes público com o valor aproximado total para o investimento privado, este foi, entre 1999 e 2003, em média R\$ 900 milhões maior, a valores reais, do que o investimento público. Esta diferença subiu para R\$ 13,5 bilhões, na média, entre 2004 e 2008. De qualquer modo, verifica-se que os gastos públicos e privados comportaram-se de maneira semelhante ao longo dos anos – com os investimentos públicos atingindo um pico de participação no ano de 2002, e o investimento privado em 2003. Percebe-se também que, no período de 1999 a 2003, os investimentos públicos em portos foram, em média, R\$ 100 milhões maiores do que os investimentos privados, devido, principalmente, aos investimentos das companhias Docas.

A partir de 2004, o setor privado tornou-se o maior investidor no setor hidroviário, se distanciando dos investimentos do setor público, reflexo do aumento da demanda do setor privado por investimentos em transportes. Por fim, vale ressaltar que, mesmo no âmbito dos investimentos em transportes, a participação do setor hidroviário é baixa, mantendo média aproximada de 2,8% para os investimentos públicos e 5,1% para os privados, chegando a um máximo de 23,5% dos investimentos em transportes em 2003. Segundo o BNDES (2009c), entre o início de 2003 e o terceiro trimestre de 2008 houve elevação significativa das inversões, caracterizando o maior ciclo de investimentos no país nos últimos 30 anos. Mesmo

assim, a parcela portuária nestes investimentos sempre foi baixa, não correspondendo às necessidades e nem ao potencial do setor.

3 GARGALOS E DEMANDAS DO SETOR PORTUÁRIO NACIONAL

Um dos maiores bloqueios à expansão do setor portuário nacional está na deficiência de infraestrutura, sobretudo portuária, o que compromete o potencial do setor e representa um entrave ao crescimento do comércio internacional e de cabotagem no país. Para vencer este problema, faz-se necessária a efetivação de investimentos direcionados a obras portuárias e de acesso, e a equipagem dos portos nacionais. Todavia, apesar do potencial econômico apresentado pelo setor portuário, dos investimentos públicos federais em transportes realizados em 2008 apenas 17% foram destinados ao setor hidroviário como um todo, e destes aproximadamente 80% (R\$ 327 milhões) se destinaram aos portos.

No entanto, a necessidade de investimentos vai além da simples redução de custos para elevação da competitividade dos produtos transportados. No mercado internacional e mesmo no país, os portos enfrentam também uma competição própria. Os portos organizados têm que disputar por seu espaço e, nesta disputa, o acesso e a capacidade operacional e de atracação constituem alguns dos grandes diferenciais que os portos podem oferecer. Integram o conjunto dos fatores que representam uma maior competitividade: *i)* calados que atendam a navios de grande porte; *ii)* berços maiores e especializados no tratamento da carga; *iii)* mecanização e automação do manuseio da carga; e *iv)* sistemas eficientes de controle e informação.

Há muito são famosas as filas de caminhões ao longo das estradas e avenidas que levam aos grandes portos brasileiros, em especial nos períodos de safra. Além disso, não é raro navios de grande porte se verem impedidos de atracar nos portos nacionais devido à falta de profundidade dos berços e baías de movimentação; ou, se conseguem atracar, os armadores são obrigados a embarcar com volumes inferiores à sua capacidade, elevando o preço dos fretes e reduzindo a competitividade dos portos e dos produtos.

Diante desse cenário, o Ipea considerou relevante dimensionar e avaliar demandas, deficiências e gargalos dos portos brasileiros, visando quantificar os investimentos necessários para solucioná-los. A metodologia utilizada nesta avaliação foi denominada Mapeamento Ipea de Obras Portuárias e seguiu dois critérios: identificação de projetos documentados em planos, programas e outros textos envolvendo o setor público e o privado; e ponderação destes documentos para selecionar o valor de cada projeto.

Assim, o Mapeamento teve como base o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT, 2007); o Plano CNT de Logística (2008), da Confederação Nacional de Transportes; o Plano Plurianual (PPA) 2008-2012; o PAC (2009); o levantamento realizado pelo Anuário Exame 2008-2009 de Infraestrutura; entrevistas; entre outras fontes. A ponderação visando selecionar o valor atribuído a cada obra presente no Mapeamento seguiu a seguinte ordem de prioridade: PAC,

PPA e PNLT. No caso de obras não constantes em qualquer destes, atribuiu-se o valor mais alto entre os encontrados nas demais fontes.

O levantamento detectou 265 obras de infraestrutura portuária necessárias para a melhoria da eficiência operacional e competitividade dos portos nacionais. Ao todo foram identificadas necessidades de investimento de aproximadamente R\$ 42,9 bilhões e quatro categorias de gargalos: *construção, ampliação e recuperação* (R\$ 20,46 bilhões em 133 obras); *acessos terrestres* (R\$ 17,29 bilhões em 45 obras); *dragagem e derrocamento* (R\$ 2,78 bilhões em 46 obras); e *Infraestrutura portuária (outras obras)* (R\$2,34 bilhões em 41 obras).

No que concerne às necessidades de construção, ampliação e recuperação de áreas, retroáreas, berços, pátios, píeres, molhes e cais dos portos, embora o maior número de obras diga respeito à construção de berços e píeres (37 obras), o maior valor orçado refere-se às deficiências relativas a pátios e terminais, que totalizam R\$ 7,35 bilhões em investimentos necessários.

Entre os principais portos que apresentaram problemas relativos às áreas portuárias destacamos os de Santos, Vitória, Itaquí, Pecém e Rio Grande, que juntos respondem por quase 40% das demandas identificadas. Outros 34 portos apresentam também demandas referentes a áreas portuárias, com valores que vão de R\$ 20 milhões a R\$ 850 milhões.

É importante ressaltar ainda que, no universo de construções necessárias, 10 referem-se à construção de novos portos ou terminais portuários – totalizando quase R\$ 4,18 bilhões orçados. Entre estes novos portos, alguns deverão ser direcionados especialmente ao comércio exterior, como o complexo portuário do Mercosul, que, projetado para trabalhar apenas com contêineres, deverá ser construído na Ponta do Poço, no município de Pontal do Paraná. Outros se concentrarão em determinados produtos ou setores de atividade – como o porto de Espadarte, necessário para o escoamento da produção de grãos, minério de ferro, minério de manganês, ferro gusa e cobre e do estado do Pará.

Os acessos terrestres, por sua vez, constituem uma das maiores demandas identificadas e uma das mais problemáticas no que se refere à quantificação, seja do número de obras, seja dos valores de investimento necessários. Esta dificuldade na quantificação das obras advém, principalmente, da dimensão e espalhamento da malha rodoviária brasileira, além da utilização comum de rodovias para o transporte de cargas e para o tráfego urbano, o que dificulta a identificação das vias relevantes para os acessos portuários.

Na tentativa de selecionar as obras de acessos terrestres que teriam relevância para a eficiência portuária, considerou-se um raio de 120 quilômetros a partir dos portos. Assim, foram incluídas todas as rodovias e ferrovias identificadas como importantes no escoamento de mercadorias para os portos, ou a partir deles, inseridas neste raio. Além das obras pertencentes ao raio adotado, incluíram-se as obras da ferrovia Transnordestina, trechos Salgueiro-Suape (564 km) e Salgueiro-Pecém (550 km) – que, apesar de sua extensão, são considerados no trabalho porque têm como função primordial o acesso aos respectivos portos.

A falta de vias de acesso eficientes eleva o preço dos fretes, compromete cargas perecíveis e prejudica a competitividade dos portos. No Brasil, a falta de uma malha ferroviária ampla que permita o transporte das cargas de suas origens até os portos – ou deles a seus destinos – já é, em si, um fator de elevação dos custos do transporte portuário.

Entre as necessidades de acessos terrestres, identificam-se quase R\$ 7,0 bilhões em orçamento ferroviário que privilegiam em especial aos portos de Pecém e Suape – com aproximadamente R\$ 2,8 bilhões destinados à construção da ferrovia Transnordestina –, e ao porto de Paranaguá – com a duplicação de 110 km de ferrovia que ligam Curitiba ao porto. No total dos acessos, destaca-se o porto de Santos, cuja demanda representa quase 30% destes gargalos, correspondendo a rodovias e ferrovias, além de anéis que livrariam o percurso das cargas do enfrentamento do tráfego urbano na região metropolitana de São Paulo.

Apesar de ser a terceira categoria em valor orçado, um dos problemas mais graves enfrentados pelo setor portuário brasileiro é, sem dúvida, o da profundidade dos canais de acesso, berços e baías de evolução. Neste contexto, os serviços de dragagem e derrocamento constituem um ponto essencial para possibilitar o acesso e atracação de navios de grande porte, de modo a ampliar o potencial comercial dos portos e permitir-lhes concorrer no sistema portuário internacional.

Trinta portos foram identificados pela necessidade de execução de serviços de dragagem, com destaque para os portos de Suape, Rio de Janeiro, Paranaguá, Barra do Riacho, Itaguaí e Santos, cujas obras de dragagem correspondem a 13,1%, 10,1%, 9,5%, 7,8%, 6,7% e 5,8%, respectivamente, do volume de investimentos julgados necessários para solução dos gargalos de dragagem.

Vale ressaltar que os 11 maiores portos do país, em valores de movimentação de comércio internacional, encontram-se na relação dos portos que demandam serviços de dragagem. Ao todo, estes portos perfazem uma necessidade de investimento de R\$ 1,43 bilhão, correspondendo a 49,3% das exigências mapeadas nesta categoria.

Foi identificada, ainda, uma série de outras demandas de infraestrutura portuária, que vão desde instalações de apoio e equipamentos até a implantação de sistemas de segurança, sinalização, eletrificação e saneamento. De acordo com a Revista Exame (2008), alguns dos principais fatores que prejudicam o bom funcionamento dos portos se relacionam às deficiências nestas instalações e equipamentos, essenciais à operação portuária.

Outro grande problema enfrentado diz respeito às vias internas aos portos, cujas más condições têm prejudicado a movimentação das mercadorias entre os pátios, terminais e ancoradouros, elevando o tempo de movimentação das cargas e, conseqüentemente, o preço do transporte aquaviário. Entre os portos que demandam um maior volume de investimento para obras desta natureza, destacam-se: o porto de Santos (15,2% das demandas), o porto de São Francisco do Sul (13,0%), o porto de Areia Branca (10,3%), e os portos fluminenses de Itaguaí, do Rio de Janeiro e Norte Fluminense – que somam 27,5% das necessidades.

4 IMPACTO DO PAC SOBRE AS DEMANDAS PORTUÁRIAS IDENTIFICADAS

O PAC foi lançado pelo Governo Federal em janeiro de 2007, com o objetivo de criar condições macrossetoriais para o crescimento do país no período 2007-2010. O Programa visa promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira. Com previsão de investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões entre 2007 e 2010, consiste em um conjunto de medidas que visam a: incentivar o investimento privado; aumentar o investimento público em infraestrutura; e remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos ao crescimento. Estas medidas estão organizadas em cinco blocos: *i*) investimento em infraestrutura; *ii*) estímulo ao crédito e ao financiamento; *iii*) melhora do ambiente de investimento; *iv*) desoneração e aperfeiçoamento do sistema tributário; e *v*) medidas fiscais de longo prazo (PÊGO e CAMPOS, 2008, p. 07).

Segundo o relatório da Fundação Dom Cabral e do Fórum Econômico Mundial (FDC e FEM, 2009, p. 32), a maior parte dos projetos presentes no PAC são decorrentes de estudos e detalhamentos que vêm sendo realizados desde a década de 1980. Ainda de acordo com a FDC e o FEM, o PAC é um pacote de infraestrutura único, que busca uma melhor alocação dos recursos, mediante concentração dos investimentos no aumento da produtividade e da competitividade.

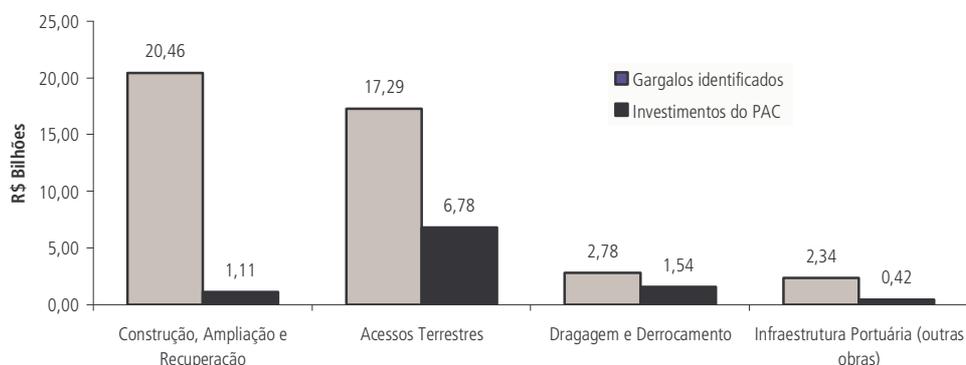
Do montante de investimentos inicialmente programados pelo PAC, apenas 11,6% (R\$ 58,3 bilhões) estão destinados à infraestrutura de transportes, e destes apenas R\$ 2,67 bilhões – 0,54% dos recursos totais – se destinam ao setor portuário. Do total de recursos previstos no Programa, apenas 13,5% virão do Orçamento Geral da União (Fiscal e Seguridade), 38,9% serão investidos pela Petrobrás, 37,0% serão financiados pelo BNDES, Caixa Econômica Federal, FGTS-FAT e Infraero e os 10,6% restantes são recursos privados de outras fontes (PAC, 2007).

Já no início de 2009, devido à crise internacional, o Governo Federal anunciou uma expansão de mais R\$ 142,1 bilhões em investimentos a serem incorporados ao orçamento do PAC, e realizados com recursos provenientes de estatais e da iniciativa privada. Destes, R\$ 37,1 bilhões se destinam aos transportes. Entretanto, apenas mais sete obras foram adicionadas ao cronograma portuário do programa, somando R\$ 425,60 milhões no total a investir em portos, que alcançou a cifra de R\$ 3,10 bilhões.

Para se ter uma dimensão do impacto do PAC sobre as necessidades de infraestrutura portuárias, é importante compreender, entre as várias demandas, o que compete ao poder público, e o que compete à iniciativa privada. Nesse contexto, ressalta-se que podem existir obras de construção, ampliação e recuperação que se constituem em responsabilidade privada, o que não exclui a responsabilidade do poder público caso estas não sejam realizadas por aquele setor. Assim, a partir do mapeamento e da relação das obras previstas pelo PAC foi possível analisar seu impacto sobre as demandas portuárias (figura 1).

FIGURA 1

Gargalos e demandas identificados (2008) versus investimentos do PAC (2007-2011)



Fontes: PAC (2009); Mapeamento Ipea de Obras Portuárias.

Elaboração: Ipea (Diset/Dirur).

Observa-se que os investimentos pretendidos pelo Programa não representam uma fração satisfatória do universo de demandas do setor portuário. De fato, o programa engloba não mais do que 19,2% do número de obras apontadas como necessárias, correspondendo a 23% do total de investimentos necessários orçados para estes gargalos. Entre todas as demandas percebidas, as mais contempladas pelo PAC são: dragagens, com previsão de atendimento de 55,3% dos gargalos identificados, e de acessos terrestres, com 39,2%.

Vale ressaltar que obras de dragagem e acessos terrestres são investimentos tipicamente públicos. Além disso, de acordo com a Secretaria Especial de Portos (SEP), na categoria *construção, ampliação e recuperação*, apenas 5,6% (R\$ 1,15 bilhão) das obras foram identificadas como investimentos tipicamente privados e 19,6% (R\$ 4,01 bilhões) como investimentos tipicamente públicos. Para os 74,8% restantes, sua classificação enquanto obras públicas ou privadas depende de um cronograma do governo. No caso das obras da categoria *infraestrutura portuária (outras obras)*, 69,9% também dependem de políticas governamentais, e os 30,1% restantes são investimentos tipicamente públicos.

É apresentada, a seguir, uma tabela-resumo do Mapeamento Ipea de Obras Portuárias (tabela 2), a qual enseja melhor compreensão do *status* dos gargalos e investimentos do PAC previstos para o setor portuário e acessos aos portos.

TABELA 2:

Mapeamento Ipea de Obras Portuárias

Obras	Gargalos e Demandas identificados		Atuação do PAC		% do valor do PAC sobre os Gargalos
	Nº de Obras	Valor Estimado (R\$ Milhões)	Nº de Obras	Valor Previsto (R\$ Milhões)	
<i>Dragagem e Derrocamento</i>					
De aprofundamento e alargamento	36	2.410,43	16	1.358,72	56,4
Com aterro hidráulico	2	70	1	55	78,6
De manutenção	3	22,25	0	-	-
Com/ou Derrocagem	5	280,83	2	125,42	44,7
<i>Sub-total</i>	<i>46</i>	<i>2.783,51</i>	<i>19</i>	<i>1.539,14</i>	<i>55,3</i>
<i>Construção, Ampliação e Recuperação</i>					
Áreas e Retroáreas portuárias	35	2.190,04	0	-	-
Berços e Píeres	37	3.666,94	7	536,2	14,6
Terminais e Pátios	27	7.349,23	0	-	-
Cais e molhes	17	1.515,30	3	571	37,7
Outras obras	7	1.556,73	0	-	-
Construção de Novos portos	10	4.183,96	0	-	-
<i>Sub-total</i>	<i>133</i>	<i>20.462,20</i>	<i>10</i>	<i>1.107,20</i>	<i>5,4</i>
<i>Infraestrutura Portuária (Outras Obras)</i>					
Equipagem e Instalações de apoio	17	1.293,23	4	224,7	17,4
Terminais e Acessos aquaviários e intermodais	6	408,1	0	-	-
Sistemas de Segurança e Sinalização	5	134,98	0	-	-
Sistemas de saneamento e eletrificação	6	164,57	0	-	-
Estudos e projetos	2	21	2	21	100
Vias intra-portuárias	5	320,7	2	178,7	55,7
<i>Sub-total</i>	<i>41</i>	<i>2.342,58</i>	<i>8</i>	<i>424,4</i>	<i>18,1</i>
<i>Acessos Terrestres</i>					
Rodovias	22	10.263,45	9	6.038,73	58,8
Ferrovias	19	6.839,79	3	703,79	10,3
Rodoferrovíários	4	188,38	2	42,38	22,5
<i>Sub-total</i>	<i>45</i>	<i>17.291,62</i>	<i>14</i>	<i>6.784,90</i>	<i>39,2</i>
Total	265	42.879,91	51	9.855,64	23

Fonte: IPEA (DISET/DIRUR).

Elaboração: IPEA (DISET/DIRUR).

Não é difícil observar, a partir desses dados, que a participação do PAC na solução das demandas não supre as necessidades do setor. Dentre as 265 obras constatadas como necessárias, apenas 51 estão previstas no Programa, o que representa menos de um quarto do valor necessário para atendimento das demandas. Segundo o estudo da FDC e FEM (2009), os investimentos constantes do PAC,

embora louváveis, não representam mais que um esforço para compensar 30 anos sem a realização de obras de infraestrutura.

Embora classifique o PAC como o melhor programa relativo à infraestrutura nas últimas três décadas e o único que, neste período, se traduziu em obras, o estudo chegou a rebatizá-lo sob a alcunha de Programa de “Recuperação” do Crescimento. Em cifras, a FDC e o FEM constatam que o Brasil precisaria de três vezes o valor do PAC para alcançar uma infraestrutura condizente com sua dimensão continental e suas ambições no mercado mundial (FDC e FEM, 2009). Com relação aos portos, a Fundação Dom Cabral classifica o setor como o mais afetado pela desproporcionalidade dos investimentos pretendidos pelo PAC. Para a FDC (*apud* Valor Econômico, 2009a, A7), “se, em cinco anos, o Brasil crescer de 4% a 5%, vai sofrer um apagão logístico”.

Embora ressalte a importância da iniciativa de coordenação dos investimentos trazida pelo Programa, a revista *Veja* (2009) aponta que apenas 30% das obras do PAC estão dentro do cronograma de execução e, destas, as mais atrasadas referem-se ao eixo de logística – ou transportes –, cujas ações estão concentradas sob a responsabilidade direta do Governo Federal. Das 41 obras constantes do PAC para os portos, 25 – correspondendo a 61% do valor dos investimentos – permanecem em “ação preparatória”, isto é, não chegaram sequer à fase licitatória; e apenas uma consta como concluída (dados da Casa Civil da Presidência da República, abril de 2009).

De acordo com o jornal *Estado de São Paulo* (2009), nos primeiros dois anos do PAC, o Governo Federal não conseguiu gastar mais que 28% do orçamento destinado aos projetos. Desse modo, para cumprir o cronograma de investimentos até as próximas eleições, os ministérios precisariam aplicar R\$37,00 bilhões em apenas um ano, o que, segundo cálculos da Confederação Nacional da Indústria (CNI), soma o dobro das execuções dos anos de 2007 e 2008.

Fatores como projetos executivos mal elaborados, falta de mão de obra para condução destes projetos, dificuldades para consecução de licenciamento ambiental, paralisações no Tribunal de Contas da União (TCU) por irregularidades de processo etc. têm atrasado o cronograma executivo do PAC, que parece não ter chance de ser efetivado a contento. Somando-se a isto o fato de 2010 ser ano eleitoral, o que restringe os investimentos realizados no ano, é possível antever entraves ainda maiores ao cumprimento do programa.

Uma das ações mais importantes do Governo Federal, frente às necessidades portuárias, tem sido a implementação do Programa Nacional de Dragagens. Segundo a SEP, com a realização de serviços de dragagem de aprofundamento nos canais de aproximação o Brasil poderia disponibilizar para os armadores que operam os maiores navios do mundo a possibilidade de atracarem nesses portos para que grandes embarcações que hoje não atuam em nenhum porto latino-americano.

Para se ter uma idéia, a ampliação dos calados dos portos para a faixa dos 16 a 18 metros de profundidade permitiria a atracação de navios do tipo *capesize*, possibilitando movimentações de até 150 mil toneladas por embarcação. Com isto, seria possível reduzir os custos de frete a um terço do valor atualmente operado por navios *panamax*, de US\$ 36,00 por tonelada (FDC e FEM, 2009). Tendo esta

motivação, o Governo Federal aprovou em dezembro de 2007 a Lei nº 11.610, que institui o Programa Nacional de Dragagem.

Segundo esse Programa, serão realizadas licitações de ordem internacional para a seleção de empresas que deverão executar os serviços de dragagem necessários a determinado porto. As obras serão contabilizadas por resultado e poderão ser reunidas para até três portos, num mesmo contrato – quando esta medida for mais vantajosa para a administração pública. De acordo com essa lei, as contratações licitadas valerão por cinco anos, prorrogáveis por até mais um, e deverão ser expressamente autorizadas pela SEP ou pelo Ministério dos Transportes.

Além desse Programa, outro fator tem ajudado o Brasil na consecução de contratos para a execução dessas obras: a queda na demanda por serviços de dragagem em grande parte do mundo. Desde a instauração da crise econômica internacional, em setembro de 2008, observa-se declínio no comércio exterior nos diversos países, o que tem reduzido o preço das dragagens e ampliado o número de empresas interessadas em participar das licitações brasileiras.

Contudo, entre os 18 portos – previstos para serem contemplados pelo PAC com 19 obras de dragagem (R\$1,54 bilhão), a serem realizadas até 2010 –, até abril deste ano, as licitações abertas pela SEP para o Programa Nacional de Dragagem contemplaram apenas sete, num total de R\$ 579,65 milhões a serem investidos. Entre eles, quatro se localizam no Nordeste (Salvador – BA, Fortaleza – CE, Aratu – BA, e Recife – PE), um no Norte (Vila do Conde – PA), um no Sul (Rio Grande – RS) e um no Sudeste (Santos – SP) (dados SEP, abril de 2009).

Ainda segundo a SEP, o investimento total do Programa Nacional de Dragagem superará o valor de 1 bilhão de reais apenas em sua primeira fase. Na segunda fase, estão previstos outros 200 milhões de reais em obras e serviços de aprofundamento e derrocamento de berços e canais de acesso.

Nos últimos anos, o Governo Federal tem procurado encontrar soluções para alguns dos problemas portuários. Entre os diversos projetos, destacam-se, além do Programa Nacional de Dragagem e do PAC, o plano de desburocratização Porto sem Papel, e o Plano Nacional Estratégico dos Portos (PNE/Portos).

O projeto Porto sem Papel consiste na implantação de um sistema de controle automatizado, no qual uma única entrada de informações deverá alimentar um banco de dados de acesso a todos os órgãos do governo, reduzindo a necessidade de tempo e pessoal envolvidos no processo de fiscalização de cargas no embarque e desembarque. A expectativa do Governo Federal é que o sistema, que já está sendo desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), seja implantado até o final de 2010. Isto permitirá uma maior agilidade nas operações, reduzindo os custos e ampliando a competitividade dos portos brasileiros.

O objetivo do PNE/Portos, por sua vez, é desenvolver estudos a curto, médio e longo prazos e traçar um panorama real de toda situação portuária nacional. O Plano deverá ser desenvolvido em 35 portos, e pretende apontar os principais produtos movimentados, além de apresentar estudos econômicos com a finalidade de encontrar a vocação de cada um, e assim cobrar ações mais específicas. Permitirá amplo

planejamento de investimentos e melhor distribuição das cargas, de acordo com localização e capacidade de cada porto.

5 CONCLUSÃO

Da leitura desta nota técnica, depreende-se que o Brasil ainda investe insuficientemente nos portos. Enquanto os investimentos totais em transportes (públicos e privados) apresentaram crescimento real significativo (passando de 0,4% do PIB em 1999 para 1,15% em 2008), em transporte hidroviário mantiveram-se constantes ao longo do período – em torno de 0,06% do PIB. Em 2008, do total de investimentos públicos federais no setor de transportes apenas 17% foram destinados ao segmento hidroviário.

Por sua vez, os investimentos do setor privado têm mantido tendência de crescimento. Estudo realizado pelo BNDES (2009c) mostra significativa elevação dos investimentos no país nos últimos 30 anos. Mesmo assim, a parcela investida nos portos sempre foi baixa, não correspondendo às necessidades e nem ao potencial do setor.

Das 265 obras constatadas como necessárias apenas 51 estão previstas no PAC. As categorias de gargalos mais contempladas pelo Programa são: dragagens, com previsão de solução de 55,3% das demandas identificadas e obras de acessos terrestres, com previsão de solução de 39,2%. As demandas menos contempladas são: infraestrutura portuária (outras obras), com 17,9% atendidas, e construção, ampliação e recuperação, com apenas 5,4%.

Com base nas informações oriundas do Mapeamento Ipea de Obras Portuárias, foi possível constatar que os investimentos do PAC para aplicação no setor portuário brasileiro, inclusive acessos – R\$ 9,85 bilhões –, correspondem a somente 23% das necessidades totais para atendimento aos gargalos identificados – R\$ 42,88 bilhões. Isto demonstra ser fundamental a execução das obras do PAC segundo seus cronogramas físicos, isto é, sem atrasos, para que o país não passe por um colapso do sistema portuário nos anos vindouros, principalmente se houver uma retomada do crescimento econômico na faixa de 5% ao ano.

REFERÊNCIAS

BANCO NACIONAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (BNDES). **Condições financeiras aplicáveis de acordo com as linhas de financiamento**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/linhas/condicoes.asp>>. Acesso em: 31/03/2009a.

_____. **Desembolso anual do sistema BNDES**. Disponível em: <<http://www.bndes.gov.br/estatisticas/download/Int2%201D%20a%20setorCNAE.pdf>>. Acesso em: 31/03/2009b.

_____. **Visão do desenvolvimento**. 12 de fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_24.pdf>. Acesso em: 31/03/2009c.

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Brasília, 2007.

CAMPOS NETO, C. A. S. **Portos brasileiros: área de Influência, classificação, porte e os principais produtos movimentados**. Brasília, IPEA, fev. 2006. (Texto para Discussão nº 1164).

CAMPOS NETO, C. A. S.; PÊGO, B.; ROMMINGER, A. E.; FERREIRA, I. M.. **Portos Brasileiros 2009: Ranking, Área de Influência, Porte e Valor Agregado dos Principais Produtos Movimentados**. Brasília, IPEA, jun. 2009. (Texto para Discussão nº 1408).

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES (CNT). **Plano CNT de Logística**. Brasília, 2008.

DIÁRIO DO COMÉRCIO INDÚSTRIA E SERVIÇOS. **Navegação ajusta fretes e operação para enfrentar a crise**. Edição de 03 de março de 2009.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Ritmo do PAC não reflete o discurso de Lula**. 20/04/2009.

FRISCHTAK, Claudio Roberto. O investimento em infra-estrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. *In: Pesquisa e Planejamento Econômico*, vol. 38, n.2, Brasília: IPEA, 2008, disponível em: <<http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/view/1129>>

MARCHETTI, D. S.; PASTORI, A. **Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário**. BNDES Setorial, Rio de Janeiro, nº 24, set. 2006.

FUNDAÇÃO DOM CABRAL e FÓRUM ECONÔMICO MUNDIAL. **The Brazil competitiveness report**. Rio de Janeiro, 2009.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Plano Plurianual (PPA)**. Brasília, 2008-2011.

MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES (MT). **Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT)**. Brasília, 2006.

PÊGO, B.; CAMPOS NETO, C. A. S. **O PAC e o setor elétrico: desafios para o abastecimento do mercado brasileiro (2007-2010)**. Brasília, IPEA, fev. 2008. (Texto para Discussão nº 1329).

PERRUPATO, M. **Política de transporte no Brasil – Plano Nacional de Logística & Transporte**. Palestra realizada no Programa de Pós-graduação em Transportes, Brasília: UnB, 07 de julho de 2008.

REVISTA EXAME. **Anuário Exame Infra-estrutura 2008-2009**. Ed. Abril. São Paulo, dezembro 2008.

REVISTA VEJA. “**A verdade sobre o PAC**”. Edição 2116 – ano 42 – nº 23. 10 de Junho de 2009.

SECRETARIA ESPECIAL DE PORTOS - SEP (2009). **Sistema portuário nacional**. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 26/03/2009.

SENADO FEDERAL. **Siga Brasil**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 15/02/2009.

VALOR ECONÔMICO. **Fragilidade institucional amarra a competitividade; e PAC é alvo de críticas no relatório da organização**. 17, 18 e 19 de abril de 2009.