

Sistema marítimo-portuário: estratégia de ampliação do mercado externo

CARLOS CORDEIRO DE MELLO *

1. Introdução; 2. Os portos; 3. A frota mercante; 4. O mercado externo.

1. Introdução

1.1 Conceituação

A problemática criada pela crescente circulação das trocas comerciais no globo através do transporte marítimo é suscetível de ser analisada sob diferentes enfoques, desde aquele de mera constatação qualitativa e quantitativa desse crescimento, transparente na fantástica evolução da imobilização de recursos investidos nesse meio de transporte, até aquele de sentido especulativo, na busca por uma antecipação de solução às dificuldades

* Curso Superior de Oficiais do Corpo da Armada. Cursos de especialização de hidrografia e navegação. Cursos Básicos de Comando e de Comando e Estado-Maior (Escola de Guerra Naval). Ex-professor da Escola Naval e de cursos de especialização de oficiais. Ex-subchefe de gabinete e assessor do Ministro dos Transportes. Ex-superintendente da Sunamam. Ex-presidente do Conselho Consultivo da Marinha Mercante. Ex-membro titular do Conselho Nacional de Transportes e Conselho Nacional do Comércio Exterior. Chefiou diversas delegações brasileiras para discussão de acordos de tráfego marítimo e negociação de contratos de crédito externo. Atualmente é consultor especial da Transcon S.A. — Consultoria Técnica.

que essa ampliação de uso vem provocando, especialmente às economias dos países em desenvolvimento.

Quadro 1
Movimentação marítima: tonelagem mundial

| Anos | Em navios (milhões de tdw) | | | Em trocas comerciais (milhões de t métricas) | | |
|------|-------------------------------|--------------|--------|---|---------------|--------|
| | Petroleiros | Demais tipos | Totais | Petróleo | Demais cargas | Totais |
| 1960 | 62,9 | 94,8 | 157,1 | 540 | 540 | 1 080 |
| 1970 | 148,0 | 178,1 | 326,1 | 1 342* | 1 122* | 2 464* |

Fonte: *Review of Maritime Transport*, UNCTAD, 1970.

* Valores extrapolados.

O mundo, não obstante viver um momento de conscientização econômica que atinge, sem exceções, todos os Estados modernos, partilha, contraditoriamente, de algumas distorções de difícil superação, fruto dos diferentes *timing* que as próprias soluções econômicas trazem no seu bojo. É esse, exatamente, o caso do tema aqui analisado pois, se de um lado, é incontestável o aumento das taxas de crescimento das trocas comerciais mundiais, o *timing* de adequação dos meios intermodais de transporte não tem podido ganhar velocidade capaz de garantir uma permanente compatibilização entre oferta e demanda, como seria desejável. É fácil, aliás, perceber-se essa dificuldade quando estamos sendo freqüentemente informados de que a produção mineral ou agropecuária de algumas áreas do globo cresce a taxas de 50 ou 100% ao ano e, sabemos, também, em contrapartida, quais os níveis de investimento e o tempo requeridos para implementação de, por exemplo, 10% nos meios de movimentação de um terminal portuário, simples elo de toda a importante cadeia do sistema intermodal de transporte.

Nosso País, ora experimentando um surto de progresso a curto prazo, sem paralelo na sua história, vive esse tipo de drama econômico, surpreendido que é, a cada dia, com a constatação do crescimento de sua produção e de suas necessidades e a aparente impossibilidade, no tempo, de compatibilizar as estruturas existentes, a fim de neutralizar o descompasso entre a demanda e a oferta de transporte. Por oportuno, cumpre esclarecer que a conceituação de "oferta de transporte" não se deverá cingir apenas aos meios físicos postos à disposição dos usuários, daí porque adotamos a análise em termos mais amplos, de sistemas, e dentre estes o marítimo-portuário que pelas peculiaridades comuns e específicas, de

contato mais direto com o exterior, vai interessar-nos na elaboração de uma estratégia de ampliação do mercado externo.

Essa eleição de interesse não deverá, naturalmente, ser tomada como uma posição de alienação à importância dos demais componentes intermodais da cadeia dos transportes rodoferroviários por exemplo, devendo referir-se apenas à vinculação direta — como já realçamos — que o sistema marítimo-portuário possui com o exterior, dado que 97% das trocas comerciais do Brasil são realizadas através do transporte marítimo. Acrescente-se ainda que se analisarmos a atividade exportadora brasileira veremos que o transporte marítimo tem funcionado como um dos elementos fundamentais à conquista, manutenção e ampliação dos mercados consumidores dos nossos produtos.

2. Os portos

2.1 *Histórico*

Para que se possa bem compreender o que hoje ocorre nos portos brasileiros torna-se imprescindível — mesmo sem fazer uma remissão às origens históricas da sua criação — referir-nos à tradição atlântica da nossa formação e cultura, com uma civilização toda ela adensada ao longo da extensa costa brasileira e que somente neste século, na década de 50, viria sofrer uma reorientação, de interiorização, pela mudança da capital federal para o planalto goiano.

Criados ao sabor das contingências do próprio crescimento dos grupos populacionais que se estabeleceram ao longo da costa, os portos nem sempre apresentam hoje, a seu favor, condições fisiográficas que os possam qualificar para atender ao grande calado que os navios modernos estão a exigir. Frutos, portanto, de condições eminentemente regionais, para o atendimento das necessidades específicas das áreas contíguas à sua localização, salvo casos excepcionais — de pura coincidência — os nossos portos, em sua maioria, terão que ser reexaminados em termos de atendimento a áreas geoeconômicas mais amplas e, concomitantemente, também quanto à necessidade de disporem de condições mínimas à frequência dos navios de porte médio das frotas mundiais.

Não se pretende, dentro dessa idéia, eliminar os portos existentes, mas, antes, selecioná-los para finalidades específicas, criando-se terminais especiais e elegendo áreas econômicas de maior potencialidade para que nelas se invista e se instalem recursos indispensáveis à boa circulação das trocas comerciais. Aquilo que ocorreu aleatoriamente, como consequência de um crescimento puramente histórico e vegetativo, passa agora a exigir que seja planejado para ocorrer no tempo próximo e futuro segundo parâmetros de análise econômica que garantam a satisfação não apenas das necessidades regionais de seções da nossa orla atlântica, e sim da demanda global de toda a economia brasileira. Assim, em sua faixa mediterrânea os problemas de circulação de grandes massas serão atendidos por soluções

de transporte hidroviário, nas calhas dos rios navegáveis, ou de transporte terrestre por ferrovias ou rodovias, cabendo ao transporte marítimo a circulação de e para os pólos econômicos costeiros já referidos, tanto para a cabotagem, como para o comércio externo de longo curso.

2.2 *Aspectos institucionais*

Além dos aspectos históricos já mencionados, sobreleva realçar as dificuldades de ordem institucional com que se vêem às voltas todas as nossas organizações portuárias, umas administradas diretamente pela União, outras por sociedades de economia mista, outras por delegação dos estados de sua localização e, finalmente, algumas concedidas a empresas privadas. Na sua maioria são herdeiras de estruturas calcadas em modelos superados da administração pública, divorciados principalmente da importância direta que os custos temporais exercem na economicidade de um sistema de prestação de serviços em que a dinâmica ágil de execução deve ser característica dominante.

A inadequabilidade da legislação vigente, a pluralidade dos órgãos governamentais ingerentes no setor, o emprego compulsório de categorias profissionais desnecessárias à operação portuária e que funcionam como gravames aos custos, a morosidade das operações de carga e descarga por deficiências de instalações e equipamentos, a execução dos serviços de estiva sem a conveniente orientação de entidades para isso preparadas são, dentre outras, algumas das razões que têm criado para nossas organizações portuárias óbices ao seu ordenado e adequado crescimento.

2.3 *Aspectos gerais*

A concepção moderna de porto é a de considerá-lo como um ponto de sistema de transporte, no qual se processa a transferência das mercadorias de uma modalidade hidroviária para outra qualquer. No lado hidroviário, a problemática portuária diz respeito ao fluxo de navios que descarregam e carregam produtos no porto considerado; e, no lado terrestre, a carga é trazida através de rodovias ou ferrovias até o porto, onde é transferida aos navios e vice-versa. Assim, para que as operações portuárias sejam eficientes, é preciso que os dois lados do sistema sejam considerados. Além disso, comuns ao transporte terrestre e ao hidroviário, existem áreas de armazenagem e movimentação de carga para a conveniente organização desses serviços, devendo-se buscar um nível de eficiência passível de ser estendido a todo o sistema portuário.

O avanço tecnológico no transporte marítimo deu lugar a substanciais acréscimos na capacidade de transporte das embarcações e consideráveis reduções no custo médio da navegação. Como elevada proporção de custos globais incide sobre as operações de carga e descarga e permanência dos navios nos portos, as modificações, nesses últimos, condicionam também alterações estruturais profundas na concepção dos portos e serviços portuários.

O transporte marítimo tem evoluído no sentido de um aperfeiçoamento contínuo no transporte de petróleo, minérios e demais granéis, e da maior racionalização do transporte de carga geral que, não sendo homogênea pela própria natureza, tem sido submetida a processos de homogeneização através da constituição de unidades de carga (unificação e formação de lotes homogêneos). Neste sentido verificou-se uma adaptação crescente do transporte marítimo às exigências de acondicionamento das mercadorias a transportar, promovendo-se alterações profundas na estrutura do transporte. A concepção dos navios tem, assim, evoluído no sentido de maior especialização, aumento de capacidade, principalmente dos petroleiros e graneleiros, a adaptação aos sistemas de unitização de carga geral (amarados, paletização, *containerização*, *roll-on/roll-off*, *lash*). Diante desses fatos torna-se imprescindível o equacionamento do problema portuário numa perspectiva suficientemente abrangente, de forma a produzir soluções alternativas e flexíveis às necessidades do sistema marítimo-portuário.

2.4 O porto moderno

Dentro da conceituação já vista de que o porto é um dos mais importantes elos da cadeia dos transportes, no qual se processa a transferência das cargas de uma modalidade para outra e sendo o transporte uma condicionante eminentemente econômica apontada por alguns prestigiosos autores como a operação à qual incumbe a satisfação do “drama econômico” do homem.¹ Impõe-se, portanto, que ao analisarmos as qualificações que deva possuir um porto moderno, o façamos norteando nossa análise para os aspectos pertinentes ao custo e às repercussões decorrentes das inadequações pesquisadas.

Um dos fatores de maior reflexo sobre o custo da transferência intermodal do transporte por via marítima e terrestre é o tempo de permanência dos navios nos portos, em operações de carga e descarga.

Muito embora os problemas portuários sejam de ampla pluralidade, o que logicamente obrigará sempre a um permanente acompanhamento da situação existente em cada porto, pensamos poder aqui focalizar alguns aspectos gerais dos sistemas portuários, todos eles identificados em estudos e análises recentemente realizados:

infra-estrutura de apoio à movimentação de carga e descarga, de forma a garantir boa qualidade e baixo custo nos serviços de estiva;

áreas adequadas de armazenamento, compatíveis com a oferta e demanda de transporte;

condições fisiográficas adequadas (profundidades, ventos, correntes, acessos, etc.);

¹ Possibilidade de atendimento à necessidade humana, no momento em que ela surja e no local em que ela é requerida.

legislação portuária ágil e inteligente;

suporte intermodal rodoferroviário de /e para o porto, compatível com a demanda e oferta do transporte e dispondo de áreas para estacionamento dos veículos e para as manobras das composições ferroviárias;

controle eficiente das faltas e avarias;

especialização de terminais para áreas modais de recebimento e entrega de grandes massas de carga de um só tipo, de *containers*, *pallets*, granéis, etc.

3. A frota mercante

3.1 *Histórico*

Quando nos dispomos a analisar historicamente a formação da atual frota mercante brasileira, não podemos deixar de conceituar, preliminarmente, a interpenetração dos problemas e soluções que, juntos, vêm ocorrendo sistematicamente, nos campos da indústria naval e do transporte marítimo propriamente dito. E, se quisermos ser absolutamente pragmáticos, a referência a uma posição histórica brasileira nesses dois campos terá, obrigatoriamente que ser remetida ao período pós-revolução de 1964. No período anterior diríamos que apenas a partir da década dos 50 é que houve o despertar para a importância do problema e do seu valor político e econômico, com a institucionalização de alguns instrumentos que, entretanto, somente seriam utilizados em sua plenitude a partir de 1967. Referimo-nos, obviamente, ao arcabouço financeiro de apoio simultâneo à indústria naval e à armação, através do Fundo de Marinha Mercante, criado em 1958.

3.2 *O transporte marítimo*

Hoje, felizmente, há um sentido de planejamento integrado pela inclusão dos problemas do transporte marítimo na análise de identificação e quantificação das necessidades globais do País, estimando e estabelecendo perspectivamente (em planos decenais permanentemente atualizados) recursos e prioridades para esse importante setor.

É assim que há uma preparação e uma adequação prévia aos números do crescimento da nossa economia, cuja expectativa de transporte marítimo, em 1980, será, na exportação, da ordem de 132 milhões de toneladas, das quais 90 milhões em minérios. Não considerados apenas os aspectos da exportação, aí estão os números de previsão da nossa produção agrícola para a mesma época, com suas trocas, intra e extra fronteiras, da ordem de 52 milhões de toneladas com destaque para a soja e o sorgo que atingirão 20 e 22 milhões de toneladas, respectivamente. E que dizer da

nossa “fome de aço” estimada em 1980 para um total superior a 40 milhões de toneladas das quais 80% deverão ser movimentadas pelo transporte marítimo. Se nos detivermos, por exemplo, na análise dessa última citação, veremos que, para atender a esse nível de demanda, deveremos dispor de uma tonelagem marítima quatro vezes superior àquela de que dispúnhamos no início desta década.

No pertinente à diagnose da nossa situação portuária deverá o próximo governo receber, em fins do 1.º semestre de 1974, uma análise pormenorizada da problemática existente, bem como um planejamento lançado à sua solução, através do Plano Diretor dos Portos, ora em execução sob a responsabilidade de um consórcio de consultorias nacionais e estrangeiras. E no setor da marinha mercante propriamente dita o crescimento da nossa potencialidade vai-se consolidando e já são divisados os sinais de uma eventual participação da armação nacional na entrega CIF dos nossos granéis, através de graneleiros de bandeira brasileira, de forma a dispormos realmente do comando político e econômico das nossas exportações em toda a sua plenitude e não apenas no caso da carga geral, como hoje ocorre.

Vejamos, por oportuno, quais os valores da nossa participação no transporte de granéis sólidos, nos quais se enquadram destacadamente alguns produtos básicos da pauta brasileira de exportação, a saber, os minérios de ferro e de manganês, o açúcar, o milho, a soja, o farelo e as tortas diversas e, na importação, os fertilizantes, o carvão mineral, o trigo e o enxofre.

Reportando-nos aos dados estatísticos mais recentes, liberados pela Sunamam no seu Relatório de 1972,² vemos que, naquele ano, o movimento de granéis sólidos de/para o Brasil alcançou um total de 45 241 066 toneladas, com uma geração de fretes de US\$ 219 254 930,00, valores esses que representam respectivamente 54% da tonelagem e 24% do frete do movimento de transporte marítimo no referido ano, de/para o Brasil, inclusive dos granéis líquidos e demais cargas.

Nesses totais, a participação da nossa frota foi relativamente irrisória, resumindo-se a apenas 6,86% em navios próprios e 14,82% em navios afretados enquanto que os navios de bandeira estrangeira carregaram 78,32%. Esses números, se bem que contundentes, não são, todavia, apresentados para contundir a quem quer que seja. São, isso sim, a constatação imperiosa da necessidade de medidas que permitam à bandeira brasileira ganhar, no setor de granéis, condições de competitividade com a bandeira estrangeira, da mesma forma como já conseguimos fazê-lo no transporte da carga geral em passado recente, através do ingresso das nossas empresas de navegação nas Conferências de Fretes.

Essa necessidade é tanto mais emergente quando sabemos o esforço que vem realizando o País em programas de incremento à exportação de soja, minerais diversos, milho, açúcar, etc., que criarão crescente demanda do transporte de granéis sólidos.

² Brasil. Superintendência Nacional de Marinha Mercante. *Relatório anual*. Rio de Janeiro, 1972.

3.3 A indústria naval

Indiscutivelmente um dos passos à conquista do desenvolvimento das nações é a sua capacidade de produzir bens de capital. Essa capacitação no caso da indústria naval — que compreende a construção e a reparação — por se tratar da indústria de mais alto porte, exige ampla e complexa complementariedade de meios, envolvendo dezenas de indústrias menores produtoras dos diferentes e múltiplos insumos que, reunidos no estaleiro, permitem a montagem ou a reparação dos navios.

Na nossa maneira de sentir, é nessa vinculação de indústrias subsidiárias e/ou satélites dos estaleiros — parques industriais de construção e reparação naval propriamente ditos — que repousa a característica dominante de maior contribuição à conceituação econômica da indústria naval.

A importância da referida indústria, vista, assim, como um todo, deve ser interpretada como um pólo criador da absorção de centenas de insumos industrializados das mais variadas e diversificadas origens e qualificações. Para que se visualise, em termos socioeconômicos, essa importância, basta citarmos o número de empregos criados no Brasil pelos estaleiros e indústrias subsidiárias: de 18 000 e 90 000, respectivamente.

O efeito multiplicador, identificado pela repercussão econômica sobre as indústrias subsidiárias é tanto mais notável quando se atinge um grau de desenvolvimento da indústria naval que a habilita a concorrer no mercado externo. O navio, funcionando como um grande envoltório de todos os insumos componentes, permite que os mesmos atinjam o mercado externo, quando, em condições de tentativa isolada, a maioria deles dificilmente conseguiria resistir a alta competitividade do mercado mundial de bens industrializados. Essa tese, aliás, não é nossa. Os seus propositores, os japoneses, em 15 anos e através dela, conseguiram alçar seus estaleiros à posição de líderes da indústria naval mundial e, simultaneamente, posicionar seus bens industrializados em todos os mercados consumidores do universo.

Para que se possa ter idéia da diversidade de produtos que podem ser ofertados pelas indústrias subsidiárias, lembramos alguns: chapas e perfilados de aço, motores *diesel* de grande, médio e pequeno porte, para propulsão ou auxiliares, peças forjadas e fundidas, caldeiras a vapor, motores elétricos, bombas, compressores de ar e de refrigeração, intercambiadores de calor, geradores elétricos, mobiliário, material de cozinha, janelas, portas, vigias, equipamentos de navegação, de comunicações, isolantes térmicos, embarcações miúdas, cabos de aço ou de *nylon*, ferramentas, tintas, vernizes, lâmpadas, pregos, parafusos, compensados, fios elétricos, interruptores, colchões, roupas de cama, de mesa, azulejos, cerâmicas, madeiras, enfim, toda uma gama dos mais variados produtos aos quais se poderá acrescentar centenas de outros itens de menor porte ou importância, todos eles indispensáveis à montagem de um barco, desde a sua concepção, nos seus planos, até à sua entrega, pronto, ao armador proprietário.

Os valores conceituais de ordem política são, naturalmente, transparentes quando se juntam, a todos os aspectos já abordados, aqueles de ordem estratégica, de soberania e de segurança nacional, intimamente ligados à conceituação da importância política de se dispor de meios adequados ao transporte marítimo. Essa significação é tanto mais relevante quando, dispondo-se de um comércio marítimo que absorva material fluante, a vultosa soma de investimentos que uma frota possa exigir, reverta à economia geradora dessa demanda. Outro aspecto assaz importante a realçar é o da capacitação à reparação dos navios da própria frota em que, às razões de ordem econômica, sobrepõem-se, indiscutivelmente, aquelas de segurança nacional, na sua melhor aceção ou conceituação.

3.4 *Evolução tecnológica do transporte marítimo e da indústria naval*

Quando analisamos conceitualmente o transporte marítimo e a indústria naval vimos que esses dois setores se interpenetram e se complementam nos seus múltiplos aspectos de ordem econômica e política, tendo ambos, como alvo, aquele que é o centro de suas atividades, meio e fim: o navio. E é prioritariamente em torno dele que se desenvolvem os esforços comuns de aprimoramento tecnológico que os possa conduzir à otimização e economicidade, operativa e de qualidade, daquilo que será o instrumento, respectivamente, de execução e de finalidade de suas atividades.

Naturalmente essa otimização não pode atingir o desejado nível de generalização de se conseguir dotar um navio de um ecletismo capaz de atender diferentes finalidades e usos, sem sofisticá-lo a ponto de alçar o seu custo a níveis proibitivos. A imposição criada pela destinação específica dos navios, subordinada ao tipo de carga a transportar, gera dificuldades de racionalização às vezes contornadas através de navios-tipo, dotados de flexibilidade para múltiplo uso, mas é incontestemente que a tendência observada de construção de navios de grande porte, propiciadores de um menor custo de transporte, alienou, no caso dos granéis líquidos e sólidos, essa busca por unidades ecléticas, restringindo sua flexibilidade a dois, ou no máximo três usos distintos. Outra fonte de pesquisa de aprimoramento tecnológico observada modernamente é a que diz respeito à construção de navios especializados para o transporte de cargas cuja peculiaridade de sua constituição veta, por completo, qualquer busca para múltiplo uso.

Além desses aspectos de busca, para oferecimento de opções de escolha em navios-tipo, adequados a cada uso ou finalidade, a evolução tecnológica nos campos do transporte marítimo e da indústria naval envolve, obviamente, o aprimoramento e evolução próprias do material humano que produz o navio — através das peças e componentes da indústria subsidiária e na sua montagem no estaleiro — e daquele que o vai conduzir na sua operação diuturna como instrumento do comércio marítimo.

Sobreleva mencionar ainda, e de não menor importância — não obstante sua vinculação mais direta apenas à problemática do transporte marítimo — os aspectos de evolução tecnológica que se vem realizando nos portos, seja pela sua integração aos sistemas intermodais de transporte,

seja pela sua especialização para recebimento e descarga de grandes massas de carga, seja também pela construção de terminais específicos para cargas unitizadas afora sistemas aplicados, em busca de maior racionalização, como é o caso dos “corredores de transporte”.³

3.5 O navio moderno

Dadas as limitações assumidas *a priori* para as nossas especulações, cingiremos a abordagem do assunto apenas àqueles aspectos que envolvem o uso e as dimensões dos navios modernos. Aliás, não consideradas possíveis apreciações relativas à sofisticação de equipamentos automatizados que governam os navios modernos, seu suporte de comunicações e de posicionamento no mar — que inclui o uso de satélites — os pontos técnicos mais dignos de menção seriam: a evolução no cálculo de grandes estruturas capazes de compor os navios de grande porte, suportar os esforços de tração e efeitos dinâmicos de massa, no transporte de grandes volumes de carga, sujeitos a componentes de balanço no mar, etc., e a tecnologia voltada à propulsão, que evoluiu, do vapor d’água aplicado às máquinas alternativas, passando pelas instalações *diesel e diesel-elétricas* até as modernas instalações de turbinas a gás e a propulsão nuclear, sem esquecer também a propulsão aerodinâmica dos aerobarcos e a de colchão de ar, dos *hovercrafts*.

Retraindo-nos, no entanto, apenas à origem das nossas indagações, pertinentes ao uso e às dimensões dos navios modernos, não poderíamos deixar de mencionar, historicamente, a importância — como elemento desencadeador da evolução para os navios de grande porte — que representou o fechamento do canal de Suez, por ocasião do conflito entre Israel e o Egito. Outro fator de grande significação para qualquer análise que se deseje fazer a respeito do transporte marítimo moderno prende-se à circunstância de que mais da metade das trocas comerciais mundiais refere-se a derivados de petróleo. Essa condicionante por si só poderia, portanto, explicar a tendência hoje observada de crescimento dos navios, que vêm assumindo porte totalmente inimaginável há poucos anos. Por oportuno lembremos, por exemplo, que em 1956, o maior petroleiro do mundo era um “fantástico” navio com 47 mil tdw e, hoje, no Japão, está sendo entregue ao tráfego um petroleiro com 477 mil tdw, ou seja, 10 vezes aquela tonelagem.

Enquanto isso ocorre no transporte de grandes massas de granéis sólidos e líquidos, um outro setor, de cargas nobres condicionadas à transporte especializado, vem requerendo constante atenção das modernas técnicas de indústria naval, no sentido de satisfazer, concomitantemente, ao permanente antagonismo entre essa especialização e o nível de custo elevado que a mesma impõe às obras desse tipo de navio.

³ Brasil. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Setor de Transportes. *Corredores de transportes*. Rio de Janeiro, 1972. (Documento de trabalho, n. 1) mimeogr.

Mercê desta dualidade de objetivos é que vem sendo criada uma série de navios-tipo em que se tem procurado conciliar aquelas características a fim de compor soluções de maior economicidade para o sistema de transporte, daí resultando os navios *ore & oil*, *OBO*, *porta-containers*, *roll-on/roll-off*, *LNG*, *LPG*, *lash*, etc.

4. O mercado externo

4.1 Conceituação

Preliminarmente convém definirmos como interpretamos o que deva ser uma política de ampliação do mercado externo, conjunta e adstrita às atividades de um sistema marítimo-portuário de transportes.

Relembremos que num país como o Brasil, cujo intercâmbio com o exterior se processa quase todo por via marítima, o transporte marítimo internacional de longo curso assume posição dominante como um dos elementos básicos de suporte ao nosso comércio exterior, com evidentes reflexos sobre o balanço de pagamentos. A política de comércio exterior brasileiro estimula o aumento da receita cambial de nossas exportações a fim de capacitar-nos, em contrapartida, à importação de itens imprescindíveis ao nosso desenvolvimento. É hoje do domínio público que a crescente receita na rubrica dos *fretes* vem permitindo compensar os desajustes das operações correntes, da nossa balança comercial, de forma a influir favoravelmente para a neutralização dos crônicos deficits registrados no item *serviços* do nosso balanço de pagamentos.

Com a ocorrência do crescimento observado nas exportações brasileiras que saltaram de US\$ 1 350 milhões em 1964, para um nível de US\$ 6 100 milhões, em 1973,⁴ cresceram também as responsabilidades do sistema marítimo-portuário nacional a fim de manter um grau de oferta de transporte compatível com aquela extraordinária demanda.

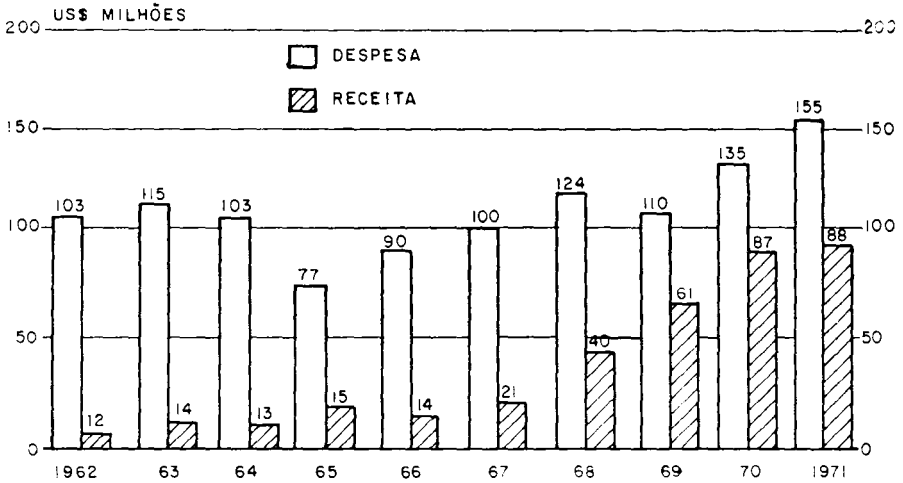
O pagamento dos serviços de transporte à bandeira estrangeira, gerando duros reflexos e repercussões no balanço de pagamentos, impõe-nos a obrigação de zelar pela nossa economia, buscando dotar-nos dos meios de transporte que impeçam a evasão de preciosas divisas, sob a forma de *fretes*. Daí a posição de não podermos admitir nossa dependência da oferta do mercado internacional de transporte, o que exporia, em acréscimo, as transações da comércio exterior brasileiro ao risco de sérios colapsos, na eventual interrupção ou restrição de oferta.

O sistema marítimo-portuário destinado a compor as soluções e dotar o comércio exterior brasileiro dos meios necessários à execução dos seus propósitos terá assim, complementarmente, pela maior participação que enseje à bandeira brasileira no transporte das mercadorias geradas pela nossa economia, a capacidade de melhorar a posição do balanço de pagamentos do País.

⁴ Brasil. Serviço de Estatística Econômica e Financeira. *Comércio exterior do Brasil*. Rio de Janeiro, 1965; e Banas. *Informativo Banas*, Rio de Janeiro, out. 1973.

Gráfico 1

Receitas e despesas em fretes – 1962-1971



Fonte: Balanço de pagamentos do Brasil. Banco Central.

A conceituação política daí decorrente fixa de maneira direta e simplista o nosso pensamento em defesa de uma política nacional de transporte marítimo: “produzido pelo intercâmbio comercial entre dois países, o frete deverá reverter prioritariamente aos países que o geraram, sob a forma de benefício direto, pela imposição restritiva da concessão do transporte das mercadorias daquele intercâmbio aos armadores das bandeiras nacionais dos dois países”.

Foi dentro dessa ordem de idéias que se criou uma legislação específica, estabelecendo que o tráfego marítimo entre o Brasil e outras nações deveria ter a predominância dos armadores nacionais dos países exportador e importador das mercadorias, que a participação das chamadas terceiras bandeiras (armadores que não os daqueles dois países) passaria a ser negociada de acordo com a conveniência e interesses das nações de bandeiras nacionais.

As conceituações mencionadas se entrelaçam e se miscigenam quando buscamos analisar o significado do transporte marítimo para as nações em geral, qualquer que seja o seu estágio de desenvolvimento. E essa interpretação é tanto mais importante quando a análise estende-se àqueles países que, procurando queimar etapas, buscam com pertinácia um lugar ao sol, no concerto das nações.

Historicamente, esse significado é reconhecido desde os primórdios da humanidade, tendo sido inclusive apontado como uma das características básicas indicadoras do progresso de determinados povos da Antigüidade, dos quais o exemplo mais citado é o da civilização fenícia.

Ele assume, em nossos dias, posição jamais igualada e os dados estatísticos de acompanhamento do progresso do transporte marítimo mundial na última década configuram um crescimento de demanda da ordem de 150%, tendo passado de 1 bilhão de toneladas transportadas, em 1960, para pouco menos de 2,5 bilhões, em 1970.⁵ Essas cifras, vale dizer, representaram, em valores econômicos, 3/4 das trocas comerciais havidas no globo nesses períodos.

Face ao exposto, como um corolário à tese da importância do transporte marítimo e, de forma abrangente aos conceitos econômicos e políticos, pode-se citar, como fundamentos a uma tomada de posição nacional, que a necessidade das nações disporem de uma frota mercante compatível com o seu grau de progresso e desenvolvimento repousa nos seguintes argumentos:

1. Apoio ao comércio exterior, impedindo que o preço dos produtos exportados fique ao sabor da conjuntura dos fretes internacionais ou de perturbações político-sociais no globo.
2. Instrumento de grande valia na conquista de divisas, com larga influência sobre o balanço de pagamentos.
3. Poderosa cunha para penetração comercial em outros mercados, abrindo tráfegos novos, reduzindo tarifas e estabelecendo vínculos comerciais com áreas potencialmente importadoras.

4.2 *Estratégia de ampliação do mercado externo*

O estabelecimento de uma tal estratégia através da adequação do sistema marítimo-portuário envolverá, obviamente, algumas medidas imediatas. Parece-nos sobretudo importante a perspectiva de implantação de uma filosofia de procedimento que se instale no setor e que possa ser preservada de forma duradoura, se não definitiva, observadas naturalmente as correções de acompanhamento que a evolução do processo venha a impor. Referimo-nos ao condicionamento de ordem econômica que deverá servir de base àquela orientação e sem o qual não poderemos almejar a consolidação dos resultados até agora alcançados e, perspectivamente, garantir novos e futuros sucessos. Da racionalização administrativa que será incorporada aos modelos econômicos, não resta dúvida, muito dependerá o bom resultado que se possa esperar da aplicação da estratégia formulada, em que também não poderá faltar uma faixa de atendimento às eventuais imposições de ordem política nacional ou internacional.

4.3 *Sistema marítimo-portuário*

A concepção de um sistema marítimo-portuário fundamenta-se no desejo de habilitar-nos a compor custos minimizados, para a prestação do serviço de transporte entre as origens e destinos dos bens de consumo e produ-

⁵ United Nations. *Review of Maritime Transport*. Geneve. United Nations Conference for Trade and Development. UNCTAD, 1970.

ção gerados pela nossa própria economia. Essa mecânica terá tanto mais importância quanto mais se desenvolva a nossa pauta de produtos exportáveis que de forma ainda incipiente busca posicionar-se no competitivo mercado externo e para o qual eventuais acréscimos de custos espúrios ou marginais que venham a ser agregados poderão tornar inviável aquela pretensão. Essa referência específica ao mercado externo não exige, igualmente, a importância da atenuação dos custos no mercado interno de trocas comerciais, através da navegação de cabotagem ou interior, ambas também de suma importância para a preservação da economia nacional como um todo. A neutralização, ou melhor diríamos, a extirpação desses custos espúrios, somente poderá ser conseguida através de uma completa reformulação filosófica no cerne em que se fundamenta a administração dos serviços de transporte no País, especialmente a dos nodos marítimo-portuários onde se concentram hoje os maiores gravames de custos temporais decorrentes da imobilização e/ou lenta circulação das cargas que transitam ou que permanecem retidas ou armazenadas nos terminais portuários, ou mesmo nos porões dos navios aguardando atracação e descarga.

O perfeito casamento, no tempo, da recepção e entrega das cargas, capaz de possibilitar a transferência de uma modalidade de transporte à outra, em níveis de custo temporal minimizados e sujeitos a taxas de serviço e de seguro realistas, contribuirá, de forma decisiva, para a conquista daquele nível a que nos referimos, de benefício direto à nossa economia, e indireto, como parcela de emulação, à diminuição do valor CIF de colocação da nossa exportação no mercado externo.

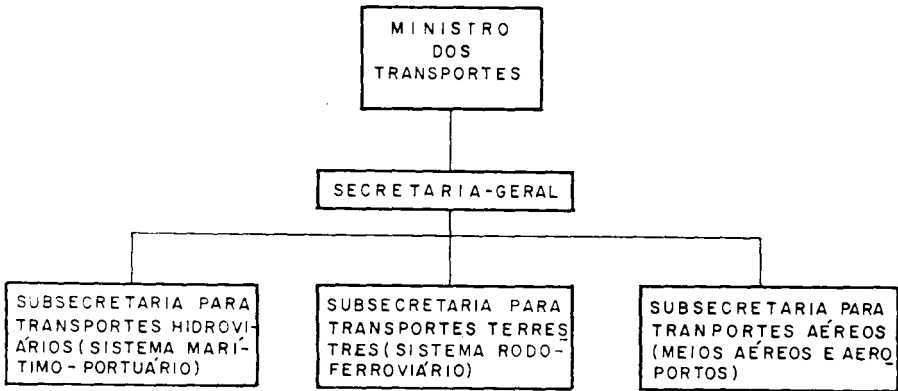
Em termos práticos, as medidas de significação indubitavelmente econômica que nos permitirão compor um adequado sistema marítimo-portuário resultarão, também, da imposição de um sentido de adequação às estruturas portuárias e dos meios disponíveis da nossa frota mercante, compatibilizando-os com as nossas necessidades mais imediatas e compondo soluções em antecipação à problemática que o nosso crescimento irá trazer-nos no tempo futuro. Tanto num como no outro caso, importa que não nos apartemos do sentido de aprimoramento tecnológico que as diversas soluções possam apresentar, e que, em última instância, incorporem, em geral, razões de ordem econômica prioritárias à análise seletiva das alternativas oferecidas.

Esse princípio, aliás, vem sendo perseguido pelos Governos da Revolução, na condução dos problemas marítimo-portuários, setores em que ao somatório de inúmeros sucessos alcançados podem ser acrescentadas algumas medidas tomadas, de longo alcance, e em inteira consonância com a mesma orientação filosófica. Referimo-nos aos estudos contratados pela Sunamam para quantificação e qualificação da problemática que o setor envolve, desde a análise dos diferentes tráfegos, até à otimização dos meios a serem ofertados para atendimento das demandas atuais e perspectivas e, na área do DNPVN, a contratação da formulação do Plano Diretor Portuário do Brasil a ser conhecido na primeira metade do ano de 1974. A nossa expectativa é de que a contribuição advinda desses estudos possa

subsidiar, convenientemente, a composição do sistema marítimo-portuário aqui preconizado.

Em termos objetivos, a concepção de usar-se um sistema marítimo-portuário na organização administrativa dos transportes poderá facilmente ser absorvida pela atual estrutura existente na administração federal como, de resto, poder-se-á também compor os sistemas que abranjam os demais setores de transportes modais.

As medidas em apreço poderão ser adotadas, aliás, pela simples inserção de três subsecretarias entre a atual Secretaria-Geral e os departamentos setoriais modais, na forma visualizada no organograma a seguir:



A adoção desse mecanismo — em especial para o sistema marítimo-portuário — dá-nos a convicção de sua validade, não apenas pela evidente possibilidade que cria de uma análise mais abrangente dos problemas do binômio “porto-navio”, como, em acréscimo, pode ensejar a desobstrução contra o esclerosamento que se observa ao nível da Secretaria-Geral, onde afloram indistintamente, sem uma adequada e conveniente pré-seleção, problemas técnicos e políticos. Pela criação das subsecretarias, teria o Ministro de Estado a oportunidade de delegar, descentralizadamente, atribuições e medidas de caráter político-administrativo, destinadas ao plano executivo das autarquias, o DNPVN e a Sunamam — no caso do sistema marítimo-portuário — sem desvitalizar a sua ação de comando e responsabilidade técnico-administrativa exercida, com toda a plenitude, através da Secretaria-geral.

Evidentemente, as indicações que trazemos à análise e especulação dos estudiosos e interessados nos problemas marítimos e portuários são, em sinamentos mandatórios, definitivos.

sua maioria, fruto da nossa observação e experiência e, conseqüentemente, só podem ser consideradas em termos de modestas sugestões e não de en-

Summary

The necessity of an integrated conception of the maritime-port system in Brazil is more and more felt, regarding operational methods, as well as investment planning in shipping, specialized equipments for shipment and port facilities in general. The author shows that this necessity is being induced by the technological changes of ocean transportation, both in the sense of creating substancial increase in the ships' capacity and of continuously improving the techniques of shipment and transport of bulk and general cargo — the latter being subject to homogenization processes. It is indeed not enough for our transportation planning that the ships provides considerable cost reductions; what really matters is the fact that the ports, as one of the most important links in the chain of transportation, must be designed with the dimensions compatible in scale with the capacity and characteristics of the ships, under the risk of endangering the whole sequence: *production — collecting — storage — inland transportation — ocean or coastal transportation*. The efficiency of this transportation chain is decisive when organizing a strategy of amplifying Brazilian external market for exports.

Cordeiro de Mello shows, furthermore, the necessity of establishing a functional hierarchy of our ports, conceiving and designing the larger units within modern criteria of maritime transport integration. The technological evolution of maritime transport must, by its turn, influence our ship industry, through the technical improvement and specialization of ships. The author also calls attention to the fact that the share potential of the Brazilian flag in bulk ocean transport is an ever-increasing one. Besides one can never forget the great importance of the maritime-port system to improve our balance of payments.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE:

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getulio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso ao

SERVIÇO DE PUBLICAÇÕES

PRAIA DE BOTAFOGO, 188 — CAIXA POSTAL, 21.120, ZC-05,

RIO DE JANEIRO — GB.