



**Cristiane Alkmin
Junqueira Schmidt**

Mestre e doutora pela FGV EPGE. Presidente da MSGas e diretora acadêmica da ABDE. Foi secretária adjunta da SEAE/MF, conselheira do Cade e secretária da Fazenda, Planejamento e Orçamento de Goiás



Brasil à deriva? Perder a chance de aumentar a produtividade do Porto de Santos? Como assim?

O Brasil não cresce de forma linear há quatro décadas, tem baixa produtividade e elevada volatilidade. De fato, nos últimos 40 anos, em 26 deles o país cresceu 3% na média anual e em 14 decresceu em média 2,6% ao ano. O país cresce menos do que seus pares, como Colômbia e Chile, e muito menos do que China e Índia. Dado o fim do bônus demográfico e o fato de o Brasil ter baixa taxa de investimento (17% a.a.), não há alternativa senão **focar na produtividade para crescer**. Isto requer uma agenda microeconômica assertiva, cujo subconjunto é tratar de temas regulatórios e concorrenciais nos setores de infraestrutura, sem puxadinhos e improvisos. **O leilão STS10 pode ser uma efeméride histórica para o setor portuário. O que pode ser feito?**

O **Porto de Santos** é o maior da América Latina e pode se tornar o **hub port** mais estratégico da re-

gião, referência em termos de regulação e concorrência. Para isso ocorrer, há que aproveitar o leilão STS10 (Tecon Santos 10, antigo terminal Libra)¹ para ter um edital² pró-concorrencial, que traga um quarto competidor robusto, modificar regulações assimétricas entre os terminais de contêiner e readequar a infraestrutura de escoamento do porto. Não é cabível perder esta oportunidade. Quais são os gargalos regulatórios e concorrenciais e qual é o melhor desenho para este porto e, em particular, para o leilão em tela?

Antes de responder às perguntas, contudo, vale **expor alguns números e resumir a história recente**. O Porto de Santos tem 40% do transporte de carga do Brasil e movimentou 5,6 milhões de TEUs (unidade de medida de um contêiner de 20 pés), seguido pelos portos de Manzanillo (México, 3,7 milhões); Cartagena (Colômbia, 3,3 milhões); Callao

(Peru, 2,8 milhões) e Mansanillo (Panamá, 2,6 milhões).³ Cada um desses portos tem a sua relevância no comércio internacional,⁴ mas é o de Santos que tem uma pertinência ímpar. Dadas as dimensões do Brasil e a nova geopolítica, desde que Trump iniciou sua política externa de tarifas, seria importante para o país, favorável ao multilateralismo, atrair ofertantes globais ainda não instalados naquele porto (via leilão do STS10), o que iria ao encontro de um modelo pró-concorrencial e de menores preços aos brasileiros de forma estrutural (não por imposições de regras, que acabam não sendo monitoradas).

Há oito tipos de terminais⁵ no Porto de Santos e há três formas de uso: privado (40%), por arrendamento pelo Poder Concedente (terminal público, 40%) e por autorização da Antaq (terminal de uso privado, TUP, 20%). Os **arrendatários** estão dentro do poligonal do Porto Organizado, passam pelo moroso processo de licitação e têm obrigações (leia-se custos) maiores do que as dos **autorizatórios**, que estão fora de dito poligonal e, por isso, têm menos custos e são mais competitivos. Há 53 terminais: 39 no Porto Organizado, seis TUPs e oito terminais retroportuários.⁶

Quanto ao **leilão STS10, o mercado relevante** (na linguagem anti-truste) é o terminal de contêiner do Porto de Santos, em que há quatro operadores (competidores), com os seguintes *market shares*:⁷ (1) Tecon Santos Brasil (TSB), com 41,8%; (2) Brasil Terminal Portuário (BTP), com 34,7%, (3) DP World (DPW),⁸

Modificações legais alteraram os incentivos econômicos desses agentes econômicos, piorando a dinâmica concorrencial e criando assimetria regulatória

com 22,4% e (4) Ecoport Santos (ES), com 1,1%, além de operadores portuários independentes. Pode-se dizer, assim, que há um **oligopólio de três operadores portuários com participações de 42%, 35% e 22%, além da franja**.

Além destes operadores portuários, vale destacar a figura dos armadores, que são os donos das embarcações, que, em geral, as operam também. Embora não seja uma norma, são os armadores que escolhem em qual terminal o navio atracará (e não os donos da mercadoria). Dos 10 maiores armadores do mundo, a MSC (Suíça/Itália) tem 21%; a Maersk (Dinamarca), 14%; a CMA CGM (França), 12% e a Cosco (China), 10%.⁹

Até 2007, os operadores do Porto de Santos **não eram verticalizados** com os armadores e havia **simetria regulatória** entre eles, uma vez que todos os operadores eram arrendatários. Esse cenário mudou radicalmente por duas razões. A primeira

mudança concorrencial ocorreu quando a **BTP pôde se verticalizar em 2007** com dois dos maiores armadores mundiais, a Maersk e a MSC. A segunda ocorreu quando a antiga **Embraport (hoje DPW) teve autorização em 2013 para operar como TUP** (divergindo do regime das demais, arrendatárias), embora a área que se instalara, Ilha Barnabé, fosse considerada dentro do poligonal do Porto Organizado, sendo, destarte, um Porto Público. Lamentáveis essas alterações.

A percepção é que o Brasil se esforça para ser improdutivo e de renda média, sobrepondo os interesses privados aos públicos. As modificações legais alteraram os incentivos econômicos desses agentes econômicos, piorando a dinâmica concorrencial e criando assimetria regulatória.

O novo **armadores verticalizados (JV entre Maersk e MSC) com os operadores ortuários**, cuja prática não foi interrompida por nenhum regulador, que inclui a decisão recente, de 21/5/2025, da Superintendência Geral do Cade, que deveria, assim, ser avocada pelo Conselho desta autarquia. A ação otimizadora dos **armadores verticalizados (JV entre Maersk e MSC) com os operadores ortuários** passou a ser a de dar preferência (conduta conhecida como **self-preferencing**) ao terminal ao qual eles estão associados, mesmo que os serviços dos demais operadores fossem melhores. Qualidade, agilidade e eficiência nos serviços portuários (que antes eram os pilares da escolha pelos armadores dos

terminais), destarte, passaram a ser quesitos secundários, quiçá desconsideados. As novas regras pioraram os resultados sociais.

Não por menos o Terminal Libra, que já tinha um contencioso com a Autoridade Portuária de Santos (APS), teve sua receita abalada, especialmente depois de 2013. Mesmo que o TCU não tivesse revertido a renovação do seu contrato de concessão (que, aliás, demonstra outro problema no Brasil: o da falta de segurança jurídica), o Grupo Libra talvez tivesse findado por motivos de competição desleal, pois este passou a se deparar com regulações assimétricas e em seu desfavor e com a concorrência desleal.

Além do problema da verticalização, como a Embraport (hoje DPW) ingressar no porto como um TUP, ela não arcaria com as elevadas despesas do Órgão Gestor de Mão de Obra (OGMO) e com as custosas discussões regulatórias (SSE), temas que os arrendatários tinham que se defrontar.

O **OGMO**, observa-se, foi criado em 1993 pela Lei dos Portos (Lei nº 8.630) e, em 2013, com a nova Lei dos Portos (Lei nº 12.815), tornou não obrigatória a contratação de trabalhadores portuários avulsos (TPA) por parte dos TUPs, diminuindo o custo operacional desses terminais. A DPW, conseqüentemente, teve expressiva vantagem competitiva *vis-à-vis* os Terminais Públicos.¹⁰ Além disso, o custoso contencioso de décadas sobre a **taxa de SSE** (Serviço de Segregação e Entrega)¹¹ dos operadores junto às diversas autoridades (Cade, Antaq e APS), não recaía nos TUPs.

A concentração com operadores portuários, além de vertical, também é conglomeracional. Isso requer um olhar ainda mais atento por parte dos reguladores

De forma esperada, portanto, apesar de o **Terminal Porto Brasil** ter a melhor retroárea do Porto de Santos (margem esquerda, em Guarujá) e ser o mais eficiente dos operadores, teve que se verticalizar. **Em 2024, o terceiro maior armador do mundo (CMA CGM) o comprou.** Com essa mudança, obviamente a DPW teve que se movimentar também. Em 17/3/2025, assim, a **Maersk** – que já tem presença no porto –, sem apreciação pelos órgãos reguladores, que inclui o Cade, fez um acordo de longo prazo com a DPW,¹² fato extremamente perigoso.

Em suma, dessa forma, **o mercado relevante no Porto de Santos hoje é composto por três terminais verticalizados**, sendo que um dos armadores donos da BTP (Maersk) tem, agora, contrato de longo prazo com outro operador, supostamente competidor, o DPW, o que torna a situação competitiva mais complexa ainda.

Além dessas duas distorções, para agravar a situação, há outros dois pontos de atenção. O primeiro é o fato de que, no **mercado relevante da cabotagem**, a Maersk, CMA-CGM e MSC são os donos dos três operadores locais: Hamburg Sud (Maersk), Mercosul Line (CMA, em 2017)¹³ e Log-In (MSC, em 2022).¹⁴ Assim, a concentração com operadores portuários, além de vertical, também é conglomeracional. Isso requer um olhar ainda mais atento por parte dos reguladores.¹⁵

O segundo ponto são os **acordos entre os armadores** chamados de *Vessel Sharing Agreement* (VSA) e *Shipping Alliance*. Embora sejam comuns e visem a eficiência, diante da realidade concorrencial brasileira – vertical e conglomeracional –, estes requerem monitoramento constante. Teoricamente, o primeiro acordo é pontual entre dois ou mais armadores para compartilhar espaço em navios em uma rota específica, em que cada armador vende seus fretes independentemente; e o segundo tem uma estrutura cooperativa mais ampla e duradoura, envolvendo multirrotas e grupos fixos de armadores globais, em que a autonomia comercial tende a ser menor. Independentemente do que a teoria diz, é imperativo verificar se esses contratos estão gerando condutas anticompetitivas.

Quanto à **logística**, especialmente no tocante ao acesso e escoamento por rodovia e por ferrovia, o **leilão STS10** pode ser uma oportunidade trazer melhoras significativas para a produtividade das em-

presas importadoras e exportadoras e para o bem-estar dos cidadãos de Santos e Guarujá. Neste aspecto, os pontos constantes no edital¹⁶ são basicamente quatro, a saber: (1) ampliar a chegada no porto desde a cidade de São Paulo (Rodovia Imigrantes), desde o Rio (Rodovia Rio-Santos, BR-101 e SP-055) e desde o litoral de São Paulo (Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, BR-101, SP-055); (2) dar maior conforto na movimentação de caminhões e trens fora das cidades (concessão do túnel submerso desenhado pelo estado de São Paulo, conexões e viadutos para desafogar o trânsito de frota pesada); (3) criar pátios reguladores nas cidades; e (4) construir quatro linhas férreas.

Quanto ao leilão STS10, sua história teve início com a Lei no 12.815/2013, com o Programa de Arrendamentos de Áreas e Instalações Portuárias e com a lista de 159 áreas de arrendamento (SEP/PR 15/2013),¹⁷ divulgada pelo Ministério dos Portos e aprovada pelo TCU. O processo parou nesta data, retomou em 2019, com novos estudos e foi paralisado novamente em 2022. Em outubro de 2024 este foi retomado e em março de 2025 houve audiência pública para que o STS10 pudesse ser leilado. O plano é ampliar e modernizar a sua retroárea – região de Saboó, em Santos, na margem direita –, permitindo que, em 2047, o terminal movimente, além das 11 mil toneladas de carga geral, 3,5 milhões de TEUs, aumentando em 62% a capacidade do porto, que sairia de cerca de 5,6 milhões em

O melhor desenho para o Porto de Santos no mercado relevante dos terminais de contêiner é: igualar os operadores portuários às mesmas regras regulatórias

2025 para 9 milhões em 2047, com quatro berços em cais linear de 1,5 m e 14 portêiners.

Expressos os gargalos regulatórios e concorrenciais, o **melhor desenho para o Porto de Santos no mercado relevante dos terminais de contêiner** é: (1) igualar os operadores portuários às mesmas regras regulatórias. Com isso, todos teriam que ser ou autoritários ou arrendatários, sendo a primeira alternativa melhor para o brasileiro; (2) proibir que armadores estejam presentes em mais de um terminal. Com isso, haveria que exigir a saída da Maersk do Terminal da DPW; (3) no tocante ao leilão, já que a verticalização é um fato e já que o desejo é ter um quarto competidor efetivo, permitir – ainda que seja na primeira rodada – que haja a participação de operadores com participação de mercado abaixo de 5% no porto e de armadores que não estejam presentes no porto.

É fato que o Brasil está à deriva e precisa destravar o seu crescimento pela via da produtividade. Neste sentido, o Porto de Santos pode ser o mais robusto *hub port* da América Latina. É por isso que o leilão do STS10 deve ser visto como uma imensurável oportunidade para retirar os gargalos regulatórios desse mercado, trazer concorrência efetiva de longo prazo e servir de exemplo para a América Latina. Os consumidores brasileiros e as empresas exportadoras agradecem. ■

*Cristiane Alkmin Junqueira Schmidt
escreve a cada bimestre.*

¹<https://cutt.ly/1rnlp0qF>.

²A minuta do edital que está em consulta pública desde março de 2025. Disponível em: <https://cutt.ly/Arnlatad>.

³Para o Porto de Santos usaram-se os dados do edital. Para os demais: <https://cutt.ly/CrnIaxCR>.

⁴O do México, como *hub* do Pacífico; o da Colômbia, como *hub* do Caribe; e o do Panamá, como suporte ao Canal do Panamá.

⁵Além do terminal de passageiros, há terminais de graneis líquidos, sólidos vegetais, sólidos minerais, de sucos cítricos, de celulose, de fertilizantes, de veículos e de carga geral e contêiner.

⁶Mais detalhes em: <https://cutt.ly/IrnIaCkX>.

⁷<https://cutt.ly/QrnIlyOu>.

⁸A DPW comprou a Embraport em 2017.

⁹<https://cutt.ly/9rnIlnRU>.

¹⁰Entre os custos operacionais estão a remuneração mínima sem observar a produtividade, encargos trabalhistas e previdenciários coletivos e taxa ao OGMO.

¹¹Voto-vista da conselheira Cristiane A. J. Schmidt. No capítulo 4 há uma descrição do SSE: <https://cutt.ly/TrnIfTdm>.

¹²<https://cutt.ly/arnIlfMc9>.

¹³<https://cutt.ly/QrnIlgwW>.

¹⁴<https://cutt.ly/krnIhJ0Q>.

¹⁵<https://cutt.ly/krnIhJ0U>.

¹⁶<https://cutt.ly/UrnIhMJs>.

¹⁷<https://cutt.ly/IrnIjox7>.