

# O (IN)VISÍVEL NA PRODUÇÃO DOS ESPAÇOS DA MODERNIZAÇÃO PORTUÁRIA NO BRASIL

## THE (IN)VISIBLE IN PRODUCTION OF PORTUARY SPACES IN BRAZIL

REJANE CRISTINA ARAÚJO RODRIGUES

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro  
rcarodrigues@gmail.com

**RESUMO.** A configuração do espaço portuário no Brasil aponta para a redefinição da posição dos portos públicos e privados com destaque para o papel da logística neste processo. Associa-se à modernização portuária ocorrida nas últimas décadas no país, um conjunto de leis que tomam a logística como uma racionalidade fundante de novas formas de ordenamento do espaço. Revela-se um desenho espacial que espelha os novos marcos legais para o setor portuário no Brasil, mas ainda mais importante, os lugares ocultos da lei, indicando a importância da análise pela geografia política das relações entre o legal e o espacial, reconhecidos em seu entrelaçamento mútuo que afeta profundamente a organização mundial. Recorremos à Geografia Crítica Legal que nos oferece um caminho metodológico para compreendermos o legal e o espacial, reconhecidos como constitutivos um do outro, e a visibilidade e a invisibilidade da lei no espaço. Nosso objetivo é contribuir, a partir da compreensão da relação entre o legal e o espacial, para as reflexões que tratam da relação porto cidade no Brasil.

**PALAVRAS CHAVE.** LEI, ESPAÇO PORTUÁRIO, LOGÍSTICA.

**ABSTRACT.** The configuration of port space in Brazil aims to redefine the position of public and private ports with emphasis, in this process, on the role of logistics. A set of laws that considers logistics as rationality for new forms of spatial planning is associated to port modernization that has given place in recent decades in Brazil. From that discovers a spatial design that mirrors the new legal framework in Brazilian port sector, but more importantly, the hidden places of the law, indicating the importance of analyzing the relationship between the legal and the space by political geography, recognized in his mutual entanglement that profoundly affects the world organization. We appeal to Legal Critical Geography that offers us an methodological approach to understand the legal and spatial recognized as constitutive of each other, and the visibility and invisibility of law in space. Our goal is to contribute, from the understanding of the relationship between the legal and the spatial, with reflections that considers the relationship between port and city in Brazil.

**KEYWORDS.** LAW, SPACE, PORTS, LOGISTIC.

## APRESENTAÇÃO

Atendendo aos clamores do empresariado e de outros segmentos da sociedade pela redução do “Custo-Brasil”, o governo brasileiro empenhou-se em aprovar uma Lei que colocasse os portos brasileiros em condições de competitividade com os principais portos mundiais. No início dos anos 1990, este setor conservava praticamente as mesmas condições administrativas e técnicas vigentes no Brasil desde a década de 1940, contexto que favoreceu a aprovação da Lei nº.8.630, em 1993, a qual se constitui como um importante marco legal-institucional que regulava o setor portuário no Brasil. Apesar do peso das transformações advindas da implementação da Lei de 1993, algumas modificações ainda eram desejadas pelos principais atores envolvidos, direta e indiretamente, com esta atividade, o que foi, parcialmente, alcançado em 2013 com a aprovação da Lei nº.12.815 a qual modifica e substitui a Lei de 1993 e outras Leis e Decretos que tratavam da exploração das atividades portuárias.

Sob o efeito das imposições da navegação internacional, os portos brasileiros teriam que se adaptar ao tamanho e capacidade de carga dos navios e às necessidades postas pelo uso de contêineres dentre outros aspectos que implicavam na modernização dos equipamentos portuários, na demanda por canais de navegação com maior profundidade de calado e no surgimento de instalações destinadas a agilizar as operações de transporte e transferência das cargas (portos secos, terminais multimodais etc).

A Lei de 2013 e suas antecessoras tinham como preceito básico estas condições, vindo a se constituir como marcos legais para o setor. Nelas a ênfase recai sobre a superação dos limites administrativos e técnicos, concentrando-se na privatização da operação portuária, com ampliação das concessões para instalação de terminais de uso privativo, TUP, na modernização dos equipamentos, com ênfase na capacitação das instalações portuárias para o transporte de carga unitizada (principalmente contêineres), na redefinição dos esquemas de contratação de mão de obra, proporcionando a redução do poder dos sindicatos de trabalhadores portuários, e no reposicionamento dos portos como nós de redes logísticas articuladas às escalas regional, nacional e internacional (RODRIGUES, 2007), com impactos sobre a sua relação com a escala local. Os principais efeitos destas leis podem ser observados na redução do volume de trabalhadores portuários dos quais é exigida maior qualificação, na redução do tempo para embarque e desembarque de cargas e na rápida ampliação do número de TUP no Brasil, com implantação de Complexos Portuários que integram as atividades portuária, industrial e de serviços.

Os elevados investimentos exigidos a partir da implementação do novo marco legal no setor são justificados pela criação de grandes volumes de emprego, elevação do PIB municipal e atração de novas atividades produtivas. Contudo, vislumbra-se, a partir deste contexto, dentre outros impactos considerados negativos, um cenário de limitados ganhos para os municípios contemplados por estes investimentos (RODRIGUES & LEMOS, 2014), sobretudo se considerarmos a melhoria em alguns indicadores de qualidade de vida da população local. Tal cenário colabora para a confirmação nossa tese de que, desde algumas décadas, caminhamos para a redefinição da relação porto-cidade marcada pelo crescente afastamento entre a cidade e porto no Brasil.

Nossa hipótese para explicar tal redefinição se assenta sobre a ideia central de que os portos, em geral, e, em particular, os Complexos Portuários instalados e em construção no Brasil, apresentam limitações em relação à capacidade de fortalecimento da sua relação com a cidade. Tal limitação estaria relacionada ao papel de nós centrais de redes logísticas multiescalares atribuído aos portos estabelecendo-se outra natureza de configuração territorial distinta daquela resultante da clássica relação cidade-porto, com impactos sobre sua capacidade para transformarem-se em vetores de valorização da economia e da sociedade locais.

Coloca-se, assim, como objeto da análise apresentada neste artigo a relação entre a Lei de Modernização Portuária e o espaço portuário no Brasil, ou melhor, entre a lei e a ordem territorial estabelecida a partir de uma racionalidade logística. Na análise das questões que envolvem a relação entre a logística e a modernização portuária no Brasil, buscamos, com o auxílio da Geografia Crítica Legal, respostas a algumas questões: Quem produz a visão legal sobre o setor portuário no Brasil? Quem e o que está sendo considerado pelas Leis que afetam este setor? Quem e o que são tornados (in)visíveis na articulação entre a Lei e o espaço político?

Neste artigo, nossa ênfase recai sobre os projetos de modernização portuária contidos na agenda pública, o que não significa que apenas a visão do Estado seja importante no âmbito da Geografia Crítica Legal. Ao contrário, pretendemos a partir da compreensão dos arranjos de poder envolvidos na relação entre a lei e a geografia, indicar os limites postos à participação da sociedade civil nos marcos dos arranjos legais produzidos pelo Estado brasileiro para o setor portuário nas últimas décadas.

### **A CONTRIBUIÇÃO DA GEOGRAFIA CRÍTICA LEGAL**

Numa tentativa de contribuir com as discussões sobre a relação cidade-porto no Brasil buscamos nas reflexões da geografia crítica legal caminhos teóricos que nos ajudem a compreender os imperativos sobre a organização do território do que Bertha Becker (2007) denominou como racionalidade logística, referência para as leis destinadas à modernização portuária.

Ainda pouco difundida no Brasil, a geografia crítica legal se apoia em considerações sobre a relação entre a lei e o espaço, conforme enunciado por Lima (2014, p. 2) com referência à contribuição de Nicholas Blomley:

“a) a lei e o espaço são vistos ambos como socialmente produzidos e socialmente produtores; b) o espaço, ou mais apuradamente, a espacialidade, é visto tanto como produtor da lei, como produzido, em parte, pela lei; c) este processo é reconhecido como profundamente implicado com as relações de poder, dada a importância da lei para a resistência e para a dominação; d) e como consequência, a lei é reconhecida como de crucial importância para a geografia”.

O legal e o espacial, segundo David Delaney (2010:7-8), podem ser entendidos como mutuamente constitutivos e constitutivos das estruturas e experiências de poder. Os termos de sua constituição afetam, desse modo, profundamente o mundo como ele é. Isto é incontestável, não obstante a compreensão do seu entrelaçamento permaneça vaga. Devemos considerar, como proposto por Delaney (2010, *apud* STRAMIGNONI), não somente como a lei está em todo lugar no espaço, mas como e principalmente mais radicalmente, como o espaço está em todo lugar na lei.

O autor nos oferece um neologismo produtivo, a *nomosfera* que se refere aos ambientes culturais-materiais que são constituídos pela materialização recíproca do “legal”, da significação legal do “socioespacial”, ou melhor, a conjuntos extensos de espaços legais dentro e através dos quais vidas são vividas.

Explorar a espacialidade da lei é, assim, de acordo com Delaney (2010, *apud* HOGG), um caminho para subverter suas reivindicações espaciais de objetividade, generalidade e soberania e reconhecer a sobrevivência de outras ordens legais e outras possibilidades legais.

A lei pode ser entendida não apenas como um conjunto de controles operativos, mas também como um repertório de significados culturais e políticos através dos quais os cidadãos podem negociar e interagir entre si. (...) A lei deve ser vista tanto como uma arena na qual competitivos valores, práticas e significados são disputados quanto o meio pelo qual certos significados e relações sociais tornam-se fixadas e naturalizadas, seja de modo opressivo ou potencialmente empoderador. (...) Um dos focos de interesse [dos geógrafos] é a análise do modo pelo qual a ação e a interpretação legal produzem certos espaços. (Blomley, 2008:156, *apud* Lima, 2014)

Outra importante contribuição da geografia crítica legal é encontrada no trabalho de Irus Braverman (2011) que, partindo da ideia de que o modo particular como a lei vê o espaço se traduz na produção desse espaço, propõe a análise dos “lugares ocultos da lei”. Para Braverman (2011, p. 1) a visibilidade e, talvez ainda mais importante, a invisibilidade da lei no espaço é fortemente alinhada aos arranjos do poder, devendo a investigação sobre a relação entre a lei e a geografia, o legal e o espacial, se ocupar de algumas questões principais: quem produz a visão legal, quem e o que está sendo visto pela lei e quem e o que são tornados invisíveis nestes espaços geolegais.

Deve-se considerar, segundo Braverman (2011, p. 19) a dupla visão da lei: primeiro, a lei governa através da visibilidade dos espaços físicos; segundo, a lei utiliza esta visibilidade conspícua para tornar sua própria presença invisível. Os arranjos legais aparecem, desse modo, como naturais ou mecânicos, como inevitáveis e até mesmo invisíveis. Os espaços vistos como terrenos vazios e estáticos são transformados em ferramenta útil para a promoção de projetos ideológicos expressos na lei e materializados espacialmente.

Depreende-se destas proposições uma perspectiva de análise, apoiada na geografia crítica legal, pela qual consideraremos a constituição mútua do legal e do espacial e a (in)visibilidade da lei no espaço como base para a análise da organização do espaço portuário no Brasil a partir da implementação das leis de modernização portuária.

### **A RACIONALIDADE LOGÍSTICA NOS ARRANJOS LEGAIS DO ESPAÇO PORTUÁRIO BRASILEIRO**

Algumas pesquisas anteriores nos levaram à conclusão de que o afastamento entre o porto e a cidade estaria relacionado ao (re)posicionamento dos portos como nós centrais de redes logísticas (RODRIGUES & LEMOS, 2012). Como já demonstrado por Becker (2007, p. 269,273), a logística permite às corporações “gerar em tempo rápido e ampla escala grandes territórios corporativos que tendem a incorporar, submeter ou excluir os territórios de grupos sociais menos poderosos” e que podem “interligar locais distantes e ignorar as cercanias, transgredir fronteiras institucionais e administrativas típicas e romper concepções hierárquicas tradicionais”.

As redes logísticas estabelecem, assim, um tipo particular de conexões que configurariam um território descontínuo ou território-rede (SOUZA, 1995; HAESBAERT, 2004), onde se produzem dinâmicas que ignoram ou sobrepõem a escala local.

Talvez seja esta a grande novidade de nossa experiência espaço-temporal dita pós-moderna, onde controlar o espaço indispensável à nossa reprodução social não significa (apenas) controlar áreas e definir “fronteiras”, mas, sobretudo, viver em redes, onde nossas próprias identificações e referências espaço-simbólicas são feitas não apenas no enraizamento e na (sempre relativa) estabilidade, mas na própria mobilidade. [...] Assim, com uma maior carga imaterial, ou mais propriamente, combinando de forma muito mais complexa o material e o imaterial, as redes contemporâneas, enquanto componentes dos processos de territorialização configuram territórios descontínuos, fragmentados, superpostos, bastante distintos da territorialização dominante na chamada modernidade clássica. (HAESBAERT, 2004, p. 78)

Tomando como pressuposto de nossa análise o argumento da sobrepassagem da cidade pelo porto buscamos identificar a logística como a racionalidade constitutiva de uma configuração

territorial expressa nas leis destinadas à modernização do setor, como expresso na Lei 12.815, de 2013: “Ao poder concedente compete: elaborar o planejamento setorial em conformidade com as políticas e diretrizes de logística integrada”.

Cabe destacar que as diretrizes estabelecidas para o setor portuário articulam-se a orientações mais gerais presentes, por exemplo, no Plano Nacional de Logística e Transportes, PNLT, elaborado pelo Ministério dos Transportes, em 2007, cujo objetivo principal diz respeito à superação de falhas na cadeia logística.

Tendo como finalidade a adequação dos portos brasileiros às demandas do comércio internacional organizado, desde as últimas décadas do século XX, em redes globais, as leis de modernização portuária incorporaram os princípios da logística empresarial à organização do setor no país. Estas medidas traduzem, na prática, a busca pela adequação da infraestrutura de transportes, mas, sobretudo da atividade portuária, segundo uma tendência denominada de Internacionalismo Portuário. Os espaços portuários, que representam o essencial das infraestruturas de transporte marítimo, tiveram que se adaptar a mudanças, especialmente com relação ao tamanho e capacidade de carga dos navios, à automação das operações e à unitização das cargas (containerização principalmente). Surgem terminais multimodais (destinados à transferência rápida entre diferentes modais de transporte) e estações aduaneiras interiores (dedicadas a alfandegagem das cargas fora da área do porto) e expandem-se as retroáreas (ocupadas com atividades de serviços e com a estocagem de contêineres).

A concepção dos espaços portuários como áreas de trânsito rápido de produtos ganha posição de destaque no cenário internacional, servindo como referência para pensarmos a visibilidade da lei no espaço como proposto por Braverman (2011). O que conta é a seleção de veículos e de vetores para garantir o movimento perene – envolvendo o controle do tempo presente e futuro – a seleção de lugares a ele subordinados, constituindo-se as redes logísticas como um vetor fundamental da reestruturação dos territórios, a ossatura do território (BECKER, 2007).

Os arranjos legais destinados à modernização portuária apresentam-se, desse modo, como nos mostra Braverman (2011), como inevitáveis, visíveis e invisíveis. Inevitáveis, no sentido de que não restaria alternativa ao país a não ser aquela posta pelo chamado Internacionalismo Portuário. Visíveis, pois expressas na organização dos espaços portuários mundiais. Invisíveis, pois, embora apresentados como uma necessidade nacional, atendem a demandas de grupos específicos, deixando pouco ou nenhum espaço à consideração das proposições de amplos seguimentos da sociedade brasileira.

Para exemplificar esta questão, apresentamos uma breve análise de estudos elaborados pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, FIRJAN<sup>1</sup>, os quais nos ajudam a confirmar essa ideia. Os projetos FIRJAN, entidade privada que exerce forte influência na definição de políticas territoriais para o estado do Rio de Janeiro (BELOCH & FAGUNDES, 1997; BATISTA, 2006), apontam a importância deste estado como um nó central da logística de transportes em escala regional e nacional, sendo recomendada a ampliação dos investimentos destinados ao setor portuário (RODRIGUES & LEMOS, no prelo).

<sup>1</sup> Seleccionamos para este artigo os seguintes trabalhos organizados pela FIRJAN: “Infraestrutura de Longo Alcance para o Desenvolvimento Sustentado”, de 1997; “Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro”, de 2006; “Decisão Rio: investimentos 2013-2014”.

Projetos desenvolvidos por entidades privadas, a exemplo da FIRJAN, têm servido como referência para a definição de novos marcos legais no país, incluindo aqueles produzidos para o setor portuário. As leis de modernização portuária foram estruturadas segundo o princípio de que, com o estímulo à implantação de novos empreendimentos e a expansão/modernização daqueles já existentes, os portos e sua rede logística poderiam efetivamente se constituir como um importante vetor para o desenvolvimento econômico do país.

Os argumentos apresentados até o momento nos permitem pensar respostas às questões indicadas na introdução deste trabalho. Ressalta-se a participação destacada de organizações privadas, a exemplo da FIRJAN e de redes de empresas internacionais (internacionalismo portuário), na construção de uma visão de espaço portuário integrado a redes logísticas articuladas em escala global.

Os marcos legais para o setor portuário no Brasil refletem a consideração da logística como a racionalidade dominante na organização do espaço e, como consequência, a realização, inevitável, de investimentos destinados à modernização, segundo padrões internacionais, das áreas portuárias. Contudo, diante da incapacidade dos atores locais para se articular à nova dinâmica portuária, impõe-se uma ordem espacial marcada pela sobrepassagem das localidades, tornando invisíveis estes espaços e seus habitantes.

Frente à incerteza de quem controla os sistemas logísticos e aos riscos sociais a ele inerentes, a parceria de todos os atores envolvidos no processo de desenvolvimento – inclusive os planejadores – torna-se essencial para estabelecer limites e influir na direção desse processo no sentido democrático, implicando em grande esforço de criatividade e redefinição do papel do Estado. (BECKER, 1993, p. 61)

Ressalta-se ainda, segundo Becker (1993), que a logística é considerada como uma noção essencialmente econômica - um dispositivo técnico de gestão combinada dos estoques e dos fluxos que assegura a boa circulação dos objetos materiais, contribuindo para o aumento do poder das empresas privadas no controle das redes logísticas no Brasil, sendo de se esperar um grave e indesejável agravamento das desigualdades espaciais.

(...) toma-se como premissa para as políticas territoriais no Brasil, a necessidade de estabelecer compatibilizações e termos de diálogo entre, de um lado, as demandas sociais e o imperativo de justiça de superação da exclusão social e, de outro lado, o crescimento econômico e os imperativos da competitividade no mundo globalizado. Trata-se, portanto, de uma questão geopolítica – de distribuição do poder no território – cuja decisão antecede o planejamento, a gestão e o ordenamento. Questão que não é trivial, considerando as possibilidades efetivas de ação do Estado frente às forças hoje dominantes. (BECKER, 2007, p. 269)

Não se trata aqui de uma recusa pura e simples do proposto nas leis de modernização portuária no Brasil, mas de uma tentativa de contribuir para a ampliação do escopo intelectual que nos permite refletir sobre a produção do espaço portuário no país. O caso do porto de Itajaí, ressaltado por alguns autores como exemplo de interação porto-cidade (GOULARTI FILHO, 2008), pode se revelar como uma alternativa possível, aproximando-se do proposto por Lessa (2001) para quem

o porto poderia ser transformado em viés para a valorização produtiva dos territórios mediante a instalação de atividades que agreguem valor aos produtos em circulação na rede logística.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sob a influência do internacionalismo portuário, a modernização do setor no Brasil aponta para a opção por um tipo de porto que estabelece uma natureza de configuração territorial distinta daquela resultante da clássica relação cidade-porto. Vislumbra-se um espaço portuário cuja organização está profundamente ligada ao estabelecimento de redes logísticas internacionais que têm nos portos seus nós centrais e para o qual a vida cotidiana da cidade e de seus habitantes não tem maior importância.

Para a compreensão da relação entre a Lei de Modernização Portuária e a ordem territorial estabelecida a partir de uma racionalidade logística no Brasil, recorreremos às contribuições da Geografia Crítica Legal. As proposições de alguns de seus principais autores nos ajudam a compreender como a organização do espaço portuário relacionada às imposições do internacionalismo portuário, se impõe como lógica na formulação dos marcos legais que estabelecem as orientações para a consolidação dos portos como nós de redes logísticas no Brasil. E, ainda, como esta relação se torna (in)visível no espaço.

Como já indicado nosso objetivo principal é o de compreender a natureza da inserção do porto em seu meio, contribuindo para o reconhecimento dos limites à participação da sociedade civil nos marcos dos arranjos legais para o setor portuário.

Estas considerações são uma primeira tentativa de aproximação às proposições da Geografia Crítica Legal quanto à constituição mútua do legal e do espacial e à (in)visibilidade da lei na organização do espaço portuário brasileiro a qual pretendemos aprofundar em trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

- BATISTA, Ivone Lopes. *Redes produtivas e novas territorialidades no sul fluminense*. Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, Tese de doutorado. 2006.
- BECKER, Bertha K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? *Anais III Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, Rio de Janeiro, set. 1993. p.59-62.
- \_\_\_\_\_. Logística e nova configuração do território brasileiro. Que geopolítica será possível? In *Políticas de Desenvolvimento Regional: Desafios e Perspectivas à Luz das Experiências da União Europeia e do Brasil*. Clélio Campolina Diniz. (Org.). Brasília: Ministério da Integração - IICA, 2007, p. 267-300.
- BELOCH, Israel; FAGUNDES, Laura Reis (Coord.) *Sistema FIRJAN - a história dos 170 anos da representação industrial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Memória Brasil Projetos Culturais, 1997.
- BRAVERMAN, Irus. Hidden in plain view: legal geography from a visual perspective. *Journal of Law, Culture, and the Humanities*, 7(2), 2011, p. 173-186.
- DELANEY, David. *Nomospheric investigations. The spatial, the legal and the pragmatics of world-making*. Londres: Routledge, 2010
- GOULARTI FILHO, Alcides. As respostas do Porto de Itajaí à dinâmica da economia catarinense. *Revista de Economia*, v. 34, n. 1 (ano 32), p. 25-49. jan./abr de 2008.

- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- LESSA, Carlos. O Rio de Janeiro – que estado é esse? In *Anais do Seminário O estado do Rio no início do século XXI: olhando para o Futuro*. Niterói: Instituto de Geociências/Universidade Federal Fluminense, 2001.
- LIMA, Ivaldo Gonçalves de. O Negócio da Paisagem: a justiça territorial entre geografias legais críticas e geografias morais. In *Anais do XIV Colóquio Ibérico de Geografia*. Guimarães, Portugal. 2014.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº.12.815. Capítulo III, Art.16. 2013.
- RODRIGUES, Rejane C. A. *Modernização portuária e rede logística – o porto de Sepetiba/Itaguaí como vetor de desenvolvimento no território fluminense*. Tese de Doutorado. PPGG/UFRJ. 2007.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. New Territorial Dynamics in the Brazilian Port System: logistics networks and local development in Açú and Barra do Furado Port Complexes. *L'Espace Politique* [Online], nº.16, 2012-1. Disponível em <http://espacepolitique.revues.org/>
- \_\_\_\_\_. Os Impactos da Modernização Portuária no Brasil: uma contribuição ao debate sobre portos e desenvolvimento. *Anais do XIV Colóquio Ibérico de Geografia*. Guimarães, Portugal. 2014.
- \_\_\_\_\_. Logística Portuária e Integração do Território Fluminense. *Cadernos de Desenvolvimento Fluminense*. No prelo.
- SOUZA, Marcelo Lopes. O território sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In CASTRO, GOMES e CORRÊA (org.). *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro:Ed. Bertrand. 1995.