



Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local

Rejane Cristina de Araújo Rodrigues

Apresentação

Desde a implementação da Lei 8690 de 1993, conhecida como Lei de Modernização dos Portos, a configuração do espaço portuário brasileiro mudou significativamente. Para além da modernização das infraestruturas portuárias e da introdução de mecanismos de participação direta da sociedade civil em geral, chama a atenção um novo desenho espacial que integra diferentes localidades numa rede logística de escala global. Neste novo desenho do espaço portuário brasileiro, destacam-se dois aspectos: o acelerado aumento no número de portos privados instalados e em instalação no litoral e em vias fluviais do país, realidade que se constituía como uma excepcionalidade antes da Lei de 1993; e a opção para localização de grandes empreendimentos portuários em pequenos municípios de fraca expressão na dinâmica nacional, regional e, até mesmo, local.

Noutros trabalhos publicados, que integram uma ampla pesquisa financiada pelo CNPq, lançamos nosso olhar para as transformações em curso neste setor no país e para o seu impacto nas dinâmicas locais em alguns municípios selecionados. Dada a natureza das atividades portuárias, sobretudo num contexto de crescente articulação dos espaços mundiais com ampliação

das trocas globais, constituíram-se redes logísticas integradas aos fluxos globais de produtos, integrando localidades distintas e distantes. Considerada a tradicional relação cidade-porto, a qual estabelece vínculos estreitos entre a dinâmica social e a atividade econômica organizada a partir do porto, observamos uma importante mudança quanto ao espaço portuário organizado nas últimas décadas: a sobrepassagem das cidades pelos portos. (RODRIGUES e LEMOS, 2011/2012). Neste contexto, guardando muitas semelhanças com outros setores da atividade produtiva, o que nos salta aos olhos é a fraca interação entre os grandes empreendimentos portuários e as possibilidades abertas aos cidadãos. Em outras palavras, há evidente descompasso entre as demandas e ações dos empreendedores privados ligados direta ou indiretamente à atividade portuária e o desenvolvimento de atividades, bem como a criação de empregos, nos municípios onde tais empreendimentos vieram se instalar.

Com o intuito de compreender este novo tipo de relação, selecionamos municípios brasileiros que foram incluídos em projetos de desenvolvimento regional, tornando-se a localização escolhida para abrigar grandes empreendimentos portuários. Dentre os municípios analisados, selecionamos para este artigo os municípios de Navegantes, em

Como citar este artigo:

RODRIGUES, Rejane Cristina de Araújo. "Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local". In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). *Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas*. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 164-176 DOI 10.21507/9788563800367-10

Santa Catarina, que abriga o terminal privativo da Portonave; o município de São João da Barra, no Rio de Janeiro, onde opera o Complexo Portuário do Açú; e o município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, no qual vêm sendo realizados investimentos para a instalação dos terminais do Porto Central, numa joint venture com o Porto de Rotterdam, Holanda.

Na análise deste problema, a questão da sobrepassagem aparece com maior nitidez na medida em que a instalação dos terminais portuários privativos tem ocorrido, sobretudo, em municípios que concentraram, historicamente, suas atividades na agropecuária desenvolvidas em médias e pequenas propriedades de baixa rentabilidade. Neles, os limites à empregabilidade do munícipe são visíveis, os benefícios gerados pela adequação dos sistemas de energia, transporte e comunicação limitam-se, basicamente, às atividades vinculadas à atividade portuária, dentre outras evidências.

Sob efeito do distanciamento cidade-porto, dentre outros fatores, emergiram problemas sociais que colocam em questão os projetos de desenvolvimento apresentados pelo poder público municipal como uma importante alternativa para a melhoria da qualidade de vida nestas localidades. Os conflitos fundiários se multiplicaram, ampliou-se a demanda por investimentos em infraestrutura de circulação, energia e outros e por trabalhadores qualificados. Uma nova natureza de relações se estabeleceu nestes municípios demandando do poder público local enorme capacidade de articulação de interesses, de atração de recursos federais e estaduais.

Em nossas pesquisas e entrevistas, para além destas questões, identificamos sinais de que o poder público municipal tem encontrado dificuldades para dar conta destas enormes mudanças. Isto, apesar do contexto de reestruturação federativa, com a ampliação da capacidade financeira e administrativa das prefeituras pós Constituição de 1988. Desse modo, anuncia-se uma importante questão: Qual o papel do poder público municipal, considerado o contexto da reestruturação federativa no país, face à reconfiguração do espaço

portuário no Brasil? Mais especificamente, qual o alcance das políticas públicas municipais para o enfrentamento dos conflitos resultantes da reconfiguração do espaço portuário no Brasil?

Considerado este norte, buscamos, neste artigo, aprofundar nossos estudos sobre as mudanças mais recentes no espaço portuário brasileiro investigando os modos de organização e ação do poder público local face às transformações de um pequeno município agora integrado a dinâmicas globais. A ênfase, neste caso, recairá sobre a análise do papel da gestão pública municipal para a compatibilização dos projetos de desenvolvimento local, nos quais estão envolvidos empreendedores privados, diferentes escalas de governo e a sociedade civil.

Esta tarefa se reveste de enorme complexidade na medida em que a análise da questão portuária requer a consideração da multiescalaridade dos processos que se desenrolam desde a escala global até a escala local afetando diretamente as atividades em lugares distantes e distintos, num processo denominado de internacionalismo portuário. Ou seja, as mudanças, técnicas e de regulação, que se operam em determinados terminais portuários nas principais praças comerciais forçam mudanças noutros espaços portuários no mundo, os quais devem se adaptar ao tamanho dos navios, às condições para embarque e desembarque de cargas etc.

O espaço portuário brasileiro em transformação

No Brasil, o marco legal-institucional para a reconfiguração do espaço portuário nacional foi a Lei nº.8.630 de 1993 (modificada e substituída pela Lei 12.815/2013). Atendendo aos clamores do empresariado e de outros segmentos da sociedade pela redução do “custo-Brasil”, as políticas públicas para este setor se voltaram à superação de limites administrativos, técnicos e de logística, concentrando-se na modernização técnica, na descentralização administrativa, na desregulamentação e na privatização das operações portuárias. (SILVA & MAY, 2006). Dentre os

principais efeitos decorrentes deste conjunto de mudanças damos destaque à ampliação das concessões para instalação de terminais de uso privativo e na organização de Complexos Portuários que integram as atividades portuária, industrial e de serviços.

Mesmo antes da implementação da Lei de 1930, as concessões para operação de terminais privativos eram vistas como uma saída para as dificuldades operacionais dos portos públicos brasileiros. Apesar de legalmente terem atividade limitada à movimentação de carga própria os portos de uso privativo já eram um total de 62, em 1993. Aprovado o processo de privatização no setor, o número de terminais privativos saltou para 130, em 2012, um aumento de mais de 100% em 20 anos. No mesmo período, o número de portos públicos manteve-se praticamente inalterado (figura 1). Deve-se acrescentar que os terminais privativos podem também ser autorizados a operar em portos públicos (mediante concessão válida por 25 anos, prorrogável). O aumento no volume da carga movimentada nos portos privados expressa, também, esta mudança. Em 2013 os portos públicos respondiam por 338 milhões de toneladas (36%), enquanto os terminais privativos movimentavam 593 milhões de toneladas de produtos (64%).

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.

A noção de internacionalismo portuário está relacionada a uma ordem espacial vinculada a uma concepção de espaço global, logístico, gerando um espaço social e político constituído por um conjunto de ligações, conexões, comunicações, redes e circuitos. Sob efeito do processo de internacionalização portuária promoveu-se no

Brasil, a partir dos anos 1990, a modernização do setor baseada nos princípios da desregulamentação, privatização da operação e descentralização administrativa. (OLIVEIRA, 1994).

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).

Deve-se considerar, segundo Braverman (2011) 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.

Os arranjos legais destinados à modernização portuária apresentam-se, desse modo, como inevitáveis, visíveis e invisíveis (Braverman, 2011). Inevitáveis, no sentido de que não restaria alternativa ao país a não ser aquela posta pelo chamado Internacionalismo Portuário,

Relações de poder no espaço portuário brasileiro: o papel do poder local

Figura 1. Localização dos portos públicos e terminais de uso privativo.



Fonte: ANTAQ, acesso em 14/08/2017.

articulados, pois, às necessidades das redes de circulação em escala global. 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. A exemplo dos projetos de desenvolvimento elaborados pela FIRJAN, entidade privada que exerce forte influência na definição de políticas territoriais para o estado do Rio de Janeiro, 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.

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 temos tratado de aprofundar em nossos estudos. Acrescente-se que os marcos legais para o setor portuário refletem a consideração da logística como a racionalidade (BECKER, 1993) dominante na organização do espaço e, como consequência,

a realização, inevitável, de investimentos destinados à modernização, segundo padrões internacionais, das áreas portuárias. Destarte os territórios continuam apresentando a clássica dimensão zonal - ou em superfícies delimitadas por fronteiras -, o fenômeno da globalização traz para a ordem do dia a lógica de um território-rede, descontínuo, fragmentado e superposto, em suma, a lógica de um território na sua dimensão reticular. (HAESBAERT, 2004). Na configuração de territórios-rede, as grandes corporações ampliam seu raio de atuação ante o encolhimento da gestão governamental em vários setores, dentre os quais o setor portuário, muito em função do processo de privatização e de desregulamentação ocorridas a partir dos anos 1990. (RODRIGUES & LEMOS, 2011-2).

Neste contexto, as leis de modernização portuária integram um amplo projeto de ordenamento territorial, definido pelo governo federal e por governos estaduais e municipais, estruturado segundo o princípio de que, com o estímulo à implantação de novos empreendimentos e à 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.

Impõe-se, face à incapacidade dos atores locais para se articular à nova dinâmica portuária, uma ordem espacial marcada pela sobrepassagem das localidades (RODRIGUES & LEMOS, 2011/2012), tornando invisíveis estes espaços e seus habitantes. Assim considerado, é de se esperar um grave e indesejável agravamento das desigualdades espaciais, afigurando-se a necessidade de compatibilização 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”. (BECKER, 2007, p. 269).

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).

Deve-se lembrar, ainda, como destacado por Becker (1993), que a logística tem sido 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, limitando-se a geografia dos transportes à análise dos modos e movimentos, sem consideração às políticas, às pessoas, às relações de poder etc. (WILMSMEIER & MONIOS, 2015).

Ao longo de nossa pesquisa, temos empreendido esforços no sentido de reunir elementos que nos ajudem a compreender as transformações operadas no espaço portuário brasileiro, dando-se ênfase aos impactos na escala local. A escala das questões cotidianas a qual se vê sobrepassada por conexões estabelecidas em redes logísticas que integram locais distantes, reservando aos habitantes dos municípios onde está localizado o principal da infraestrutura portuária poucas possibilidades em termos das aproximações possíveis a uma condição de maior justiça territorial.

Grandes projetos, pequenos municípios

Como indicado, na análise das transformações operadas nas últimas décadas no espaço portuário nacional, observamos o significativo aumento no número de terminais de uso privativo, concedidos ou arrendados à iniciativa privada, com destaque para aqueles instalados em pequenas cidades¹. Esta escolha se justifica pelo maior impacto da atividade portuária em condições de limitada dinâmica econômica nestes municípios, tornando visíveis questões específicas que podem decorrer das transformações no setor. O recurso à escala

1 Utilizamos o volume de população como um dos critérios para seleção dos municípios a serem analisados, estabelecendo-se como fator de corte o limite de 100.000 habitantes, conforme classificação das cidades brasileiras definida pelo IBGE. Outros indicadores também foram considerados como balizadores para a escolha dos municípios – valor adicionado ao PIB, por setor de atividade, renda per capita etc.

geográfica objetiva, como proposto por Castro (1995), visa dar visibilidade ao fenômeno ao mesmo tempo em que se apresenta como uma forma de apreensão e conhecimento da realidade, das relações de poder e o espaço, num dado contexto histórico e geográfico.

Considerado o objetivo mais amplo da pesquisa realizada, qual seja o de compreender as relações de poder que se estabelecem entre investidores privados, poder público municipal e atores locais sob o efeito da instalação/modernização de terminais portuários no Brasil, selecionamos municípios, localizados nos estados de Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Na escolha dos municípios, consideramos aqueles para os quais a atividade portuária se apresenta como a atividade de maior peso na economia local, procurando compreender as estratégias de: apropriação/ocupação do território desenhadas pelos atores privados; de gestão adotadas pelo poder público; e de enfrentamento da sociedade civil face às pressões que se estabelecem para a implementação de projetos de desenvolvimento local.

Os municípios selecionados receberam investimentos destinados à instalação de portos privados – Porto do Açú, em São João da Barra (RJ), Porto Central, em Presidente Kennedy (ES) e Portonave, em Navegantes (SC) -, com impactos significativos sobre a realidade local. Um rápido olhar sobre alguns indicadores socioeconômicos (tabela 1) nos dá uma ideia da dependência estabelecida a partir do setor portuário e atividades correlatas. Considerada a

fraca diversidade econômica, como mencionado anteriormente, nestes municípios, o principal da atividade industrial e de serviços se relaciona à atividade portuária, industrial-portuária e às atividades de apoio ao setor.

Para além da dependência que se estabelece com relação ao setor portuário, sob o risco da fluidez em termos de sua localização, a análise dos processos de implantação e gestão destes terminais revelou outras questões relacionadas à concepção de desenvolvimento, justificativa básica para a atração de grandes empreendimentos do setor portuário.

De um lado, pode-se reconhecer certa coerência entre os discursos público e privado quanto à importância destes empreendimentos como vetores de novas oportunidades de desenvolvimento. No discurso oficial, as regiões onde estão instalados estes terminais são apresentadas como dotadas de vantagens comparativas que a tornariam vantajosas para o estabelecimento de conexões entre o território brasileiro e o mercado internacional. Desse modo, devem funcionar como nós de uma rede transnacional que atraem o interesse do grande capital. Do ponto de vista interno, estes municípios possuem extensas áreas fracamente povoadas, com terrenos baratos onde se desenvolvem atividades econômicas pouco dinâmicas, sobretudo cultivos comerciais de baixa rentabilidade, disponíveis, portanto, para atividades de maior potencial econômico. Estes fatores, aliados à receptividade da parte de certos grupos locais que associam o porto ao desenvolvimento, acabam por criar um

Tabela 1. Valor adicionado e receitas orçamentárias, municípios selecionados

Município	PIB			Receitas Orçamentárias			
	Valor adicionado			Transferências			
	(2013, em R\$)			(2014, em R\$)			
	Serviços	Agropecuária	Indústria	ISS	União	Estado	FPM
Navegantes (SC)	1.270.905	42.073	532.606	22.293	40.281	33.324	23.618
São João da Barra (RJ)	1.764.614	30.685	4.805.009	57.219	249.677	43.215	14.416
Presidente Kennedy (ES)	1.277.116	41.533	6.510.866	892	254.198	7.937	8.324

Fonte: IBGE, Cidades @. Acesso em 20/08/2017.

contexto favorável à implantação destes grandes empreendimentos.

Se no discurso oficial as vantagens desta localização são destacadas como importantes fatores para a atração de investimentos, por outro, as referências às questões que afetam as comunidades locais, às quais enfrentam dificuldades para a defesa dos seus interesses, aparecem de modo limitado ou até mesmo inexistem. É de se esperar que dada a magnitude destes empreendimentos, os impactos sobre as dinâmicas locais tradicionais sejam bastante severos. Escondem-se sob a perspectiva do desenvolvimento, os efeitos da sobrepassagem da escala local pelas redes logísticas. Relacionado ao papel atribuído ao porto de nó de uma rede logística transescalar, estabelecem-se conexões em escalas regionais, nacionais e internacionais as quais conformariam um território-rede marcado pela descontinuidade, restariam limitados ganhos para a escala local.

Como efeito, conflitam, nestes municípios, interesses diretamente relacionados à atividade portuária e aqueles referentes às expectativas quanto às possibilidades para o desenvolvimento local. Os dados apresentados na tabela 2 são indicativos dos impactos atuais e futuros da chegada e expansão da atividade portuária nestes municípios sobre a realidade local.

Em menos de uma década após o início dos investimentos para a instalação de terminais privativos nestes municípios, a população observou crescimento significativo que, dadas as condições originais destes municípios, não poderia ser justificada a não ser pela atração exercida pela nova atividade. Para se ter uma ideia deste efeito, o terminal destinado ao município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, por exemplo, encontrava-se, à época do levantamento de dados, em processo de aprovação dos estudos de impacto ambiental. A previsão da própria prefeitura é de que a população dobre em cinco anos, após o início da etapa de construção do porto.

Considerado o crescimento da população, relacionado à ampliada capacidade de atração de população, depreende-se os impactos na

realidade local face à chegada das novas atividades relacionadas direta ou indiretamente ao setor portuário, com efeitos sobre a especulação imobiliária, a pressão sobre os serviços públicos (transportes, saúde e educação), dentre outros. Num contexto de carências sociais importantes, o impacto sobre as demandas em termos dos serviços públicos oferecidos tende a crescer na medida em que a população se amplia (tabela 3).

Por esta razão, nesta etapa da pesquisa, buscamos lançar luz sobre o papel do poder público local no enfrentamento dos conflitos advindos da chegada destes novos empreendimentos considerada sua função precípua de gestão dos conflitos sociais com fins à pactuação das diferenças. Avançamos, assim, para além das análises já realizadas quanto às imposições decorrentes do processo de modernização no setor portuário no Brasil e dos enfrentamentos da comunidade local face à chegada destes novos atores, propulsores de um dado processo de modernização.

Com características socioeconômicas e ambientais semelhantes, estes municípios passaram a integrar uma importante região onde se desenha um mapa logístico cujos impactos na escala local devem ser atentamente avaliados, buscando-se identificar mecanismos e estratégias que ampliem as possibilidades de integração da municipalidade às novas dinâmicas.

A gestão municipal do espaço portuário no Brasil

Desde trabalhos publicados em 2008 sobre a questão portuária no Brasil, temos apontado para a necessidade de incorporar novas variáveis à análise. Variáveis que traduzam três importantes mudanças: na escala mundial a crescente integração (redes de trocas e aquisições) entre portos e, na escala nacional, a transferência das operações portuárias do setor público para o privado e de funções administrativas do governo central para entidades locais e regionais. Estas mudanças respondem pela maior atratividade de operadores internacionais, incluídas, como demonstrado

por Wilmsmeier e Monios (2015), operadores portuários que operam grandes portfólios em escala global.

Para além do reconhecimento da logística como a base da estratégia de organização da atividade empresarial do último século e da complexidade de que se reveste o significado do termo logística, vimos destacando em trabalhos recentes (RODRIGUES, 2007; RODRIGUES & LEMOS, 2012; RODRIGUES & LEMOS, 2014) sua crescente importância na organização dos territórios, um vetor fundamental na reestruturação dos territórios (BECKER, 1993). Em Rodrigues (2007) demos ênfase à variável logística, em Rodrigues e Lemos (2011a) nos ocupamos da tese da sobrepassagem das escalas locais e em Rodrigues e Lemos (2011b) a escala foi a dimensão destacada. Na atual etapa da pesquisa lançamos foco sobre a dimensão política, com ênfase nas disputas que se revelam na produção do espaço portuário e no importante papel do Estado.

O ponto que se quer chegar é que é preciso

olhar para estes empreendimentos portuários como elementos importantes no debate sobre o papel das atividades produtivas, capazes de dinamizar novas ordens territoriais que afetam diferentes escalas, desde a local (representada pelos municípios mais diretamente envolvidos), até a regional, a estadual e mesmo a nacional. Apesar da capacidade de polarização/atração desses investimentos ser, ainda, uma questão em aberto, há que se ter em mente que, estas empresas projetarão sobre vastas regiões “opções e decisões” que se processam em outras escalas de poder, nacional e, principalmente, internacional.

Para a compreensão do lugar dos pequenos municípios no contexto da modernização portuária no Brasil, deve-se considerar o papel e as possibilidades reservadas ao poder público para a gestão das mudanças e conflitos na escala local. Nas últimas décadas, para além da transferência da operação portuária do setor público para o privado, outra importante mudança afetou o espaço portuário brasileiro, com efeitos

Tabela 2. Crescimento da população em municípios que receberam investimentos para instalação de terminais portuários privados.

Município	Início dos investimentos para instalação do Terminal	População 2000	População 2010	População estimada 2016
Navegante(SC)	2007	39.317	60.556	74.964
São João da Barra (RJ)	2007	27.682	32.747	34.884
Presidente Kennedy(ES)	2015	9.555	10.314	11.396

Fonte: IBGE, Censo 2000 e 2010.

Tabela 3. Serviços públicos, parcela do território atendido % e IDMH (2010).

Município	Esgotamento sanitário adequado	Urbanização de vias públicas	IDMH
Navegante(SC)	87,5	38,9	0,736
São João da Barra (RJ)	37,3	20,5	0,671
Presidente Kennedy(ES)	38,6	10	0,657

Fonte: IBGE, Cidades @. Acesso em 20/08/2017.

sobre a maior capacidade de inserção de alguns destes portos em redes globais e sobre o maior distanciamento ou a redefinição da relação entre portos e cidades: a descentralização da gestão portuária pela transferência da governança no setor do nível nacional para o local.

A ênfase no papel do poder público municipal tem de, necessariamente, levar em conta o processo de reestruturação federativa operado a partir da Constituição de 1988. A estrutura federativa, estabelecida com a Constituição de 1891, foi concedida como instrumento de descentralização do poder político. Em nome da unidade do Estado, foi concedida, em nível interno, autonomia aos entes políticos, ou melhor, a prerrogativa de que determinem suas ações conforme os limites instituídos constitucionalmente. Contudo, dois aspectos devem ser considerados: ao longo da maior parte da sua história o poder permaneceu concentrado na esfera federal; o município surge como ente federado apenas com a Constituição Federal de 1946. A partir da Constituição Federal de 1988 foram estabelecidos mecanismos que possibilitaram, pela primeira vez, a autonomia a todos os entes, União, estados e municípios, com ganhos expressivos para a esfera municipal.

As principais mudanças foram a estruturação de um sistema de competências tributárias e o aperfeiçoamento dos mecanismos de transferências intergovernamentais, incluída a obrigatoriedade de retornar aos municípios tributos arrecadados exclusivamente pela União e pelos estados, parcialmente ou integralmente. Buscava-se maior equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas específicas da escala de atuação dos entes federados e maior previsibilidade e estabilidade sobre os fluxos de recursos para a promoção de políticas públicas, com efeitos sobre a oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional (SOUZA, 2005).

As receitas municipais foram fortemente ampliadas, muitas das vezes mais pelas transferências que recebem dos outros entes do que de sua própria capacidade de arrecadação tributária. “Do ponto de vista normativo é inegável que o município foi o grande beneficiário

da Constituição de 1988, pois teve acesso a orçamentos maiores e à possibilidade de poder de decisão em questões em que anteriormente lhe eram vedadas.” (CASTRO, 1997)

Retomando nossa atenção para o setor portuário, as mudanças ocorridas a partir das últimas décadas do século XX, se refletiram em duas tendências fundamentais: a transferência das operações portuárias do setor público para o privado e a transferência das responsabilidades do governo central para escalas locais de poder. Embora, dadas as características da atividade portuária, as três esferas do poder público estejam envolvidas, nossa atenção recai, principalmente, sobre a esfera municipal. Justifica-se esta opção, de um lado, pela ampliação da autonomia do poder municipal pós Constituição de 1988 e, de outro, pela escala das relações locais.

Chama-nos a atenção o fato de que a existência nos municípios selecionados de grandes áreas fracamente povoadas, com baixos preços dos terrenos, localização geográfica favorável à ampliação de conexões em redes nacionais e internacionais, façam destas atividades grandes ponta de lança do avanço de um processo de modernização na região (figura 2).

Em entrevista ao Jornal Espírito Santo de Fato (25/07/2017), o secretário de Desenvolvimento Econômico do município de Presidente Kennedy, Josélio Altoé, declarou que “o município se prepara para o progresso vislumbrado com a construção do Porto Central e com o funcionamento do fundo para atrair empresas para a região (FUNDESUL)”, além de anunciar a previsão que “pelo menos 150 empresas se instalem no município, direta ou indiretamente na atividade portuária”, e de “geração de quase cinco mil empregos no auge do período de obras”. Ainda de acordo com informações do Prefeito de Presidente Kennedy, entre 2013 e 2016 foram realizados investimentos em Educação, através de programas (PRODES e PROGREDIR) capacitaram cerca de 1000 munícipes em cursos técnicos (incluindo cabeleireiro, cozinheira), no ensino superior e na pós-graduação. Na mesma reportagem, a prefeitura anuncia que sua previsão é de que a população dobre em apenas cinco anos,

Figura 2. Capa da Revista Somos Assim.



Fonte: Revista Somos Assim, 12/02/2012.

Disponível em <http://www.folha1.com.br/_conteudo/2012/02/blogs/esdras/821523-projetos-de-jaimer-lerner-para-sao-joao-da-barra-geram-expectativa-na-regiao.html>. Acesso em 18/07/2017.

um indicativo de que os esforços deveriam ser redobrados, sobretudo no que diz respeito à qualificação da população para atividades que exigem alta qualificação, como no setor portuário e atividades correlatas.

Em São da Barra, o contrato da Porto de Antuérpia Internacional (PAI), segundo maior empresa do setor na Europa, com a Porto do Açu, subsidiária da Prumo Logística, foi celebrado pela prefeita Carla Machado: “o município passa a ser a porta de entrada para a Europa. Estamos juntos nessa parceria que irá beneficiar não somente São João da Barra e o Norte Fluminense, mas sim todo o país”. E, em Navegantes, a diretoria da Portonave anunciava, numa reportagem de 15/07/2016, o aumento na geração e empregos: “o aumento foi discreto, de 3%, mas significativo em meio ao contexto de retração econômica”.

De sua parte, os munícipes se ressentem de variados problemas. Em Presidente Kennedy, bem antes do início das obras para construção do porto os conflitos já estavam presentes. Em reportagem do Século Diário, de 01/06/2014, o presidente da Associação de Pescadores de Marataízes reclamava

do descaso da TPK Logística, empresa responsável pelo projeto, com as comunidades locais – “a empresa responsável sequer buscou diálogo com as comunidades, e muito menos negociou compensações, com as cerca de 500 famílias de pescadores que dependem da área pleiteada pela empresa para a instalação do superporto”.

Em Itajaí, vizinho a Navegantes, os trabalhadores portuários responsabilizam a Portonave pela queda dos salários no porto de Itajaí. Em reportagem à Revista Exame, 15/09/2009, o diretor-executivo do Órgão Gestor de Mão de Obra, informou que “o salário médio de um estivador no porto de Itajaí já chegou a ser 4.646 reais em 2006, mas caiu para 1.371 reais em 2009 devido aos estragos da enchente e a concorrência do Portonave. Ele acusava a Portonave de não contratar mão de obra avulsa e de incluir os funcionários portuários em categorias diferentes das estabelecidas em lei federal – para achatá-los seus salários”.

Em São João da Barra, os conflitos se multiplicaram, indo desde as questões que envolveram a desapropriação de terras até os prejuízos de pescadores (figura 3).

Figura 3. Protesto contra desapropriações em São João da Barra, RJ.



Fonte: Blog do Pedlowski

Disponível em: <<https://blogpedlowski.com/2017/01/26/porto-do-acu-desapropriacoes-foram-uma-acao-de-amigos-entre-eike-batista-e-sergio-cabral/>>. Acesso em: 18/07/2017.

Pode-se falar de uma modernização conservadora, ancorada em projetos de desenvolvimento que não têm em conta a perspectiva da justiça social, com a consideração dos interesses particulares do cidadão comum.

Podemos argumentar que espaço portuário é marcado por um paradoxo. Fortemente dependente das condições, sobretudo os naturais, presentes na escala local, os benefícios advindos da atividade portuária são extremamente limitados quando se analisa esta mesma escala local, reforçando nosso argumento sobre a importância da gestão municipal para minimizar situações de injustiça social daí decorrentes. Neste sentido, há que se ter em mente, num contexto de ampliada capacidade decisória e financeira dos municípios, a necessária mobilização social que estabeleça limites aos projetos forjados a partir da articulação iniciativa privada - poder público.

Considerações Finais

As considerações reunidas neste artigo colocam em destaque importantes reflexões fundamentais para a compreensão da transformação do espaço portuário brasileiro. 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 importantes contribuições teóricas que nos ajudam a redirecionar a atenção para o importante papel do poder público, com ênfase no poder municipal. Algumas das proposições reunidas neste e noutros artigos 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.

A modernização do setor no Brasil, sob a influência do internacionalismo portuário, 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 fraca relação com a vida cotidiana da cidade e de seus habitantes.

Neste sentido, enfatiza-se a necessária compreensão da natureza da inserção do porto em seu meio fundamental ao reconhecimento do papel do poder público municipal na compatibilização das demandas dos munícipes face as transformações em curso e dos limites à participação da sociedade civil nos marcos dos arranjos legais para o setor.

Referências

- 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.
- BECKER, Bertha K. 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.
- 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.
- CASTRO, Iná. Descentralização, Democracia e Representação Legislativa no Brasil.
- CASTRO, Iná. Solidariedade Territorial e Representação: novas questões para o Pacto Federativo Nacional. *Revista Território*, n. 1(2), 1997. pp. 33-42.
- CASTRO, I., GOMES, P.C. e CORREIA, R.L. (Org.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1995.
- GOVERNO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em 10/06/2017.
- HAESBAERT, Rogério. *O mito da desterritorialização: do "fim dos territórios" à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- JORNAL BRASIL DE FATO. Presidente Kennedy aponta o caminho do futuro. 15/07/2017. Disponível em: <<http://www.jornalfato.com.br>>. Acesso em 10/07/2017.
- JORNAL O SOL DIÁRIO, 15/07/2016. Crescimento em Navegantes. Disponível em <<http://wp.clicrbs.com.br>>. Acesso em 16/08/2017.
- OLIVEIRA, Carlos Tavares de. *Modernização dos Portos*. São Paulo: Edições Aduaneiras, 1994.

- PREFEITURA DE SÃO JOÃO DA BARRA, Notícias. Carla Machado no Porto do Açu. 25/07/2017. Disponível em: <<http://www.sjb.rj.gov.br>>. Acesso em 16/07/2017.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei nº.12.815*. Capítulo III, Art.16. 2013.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Lei nº.8.630*, Lei de Modernização dos Portos. 1993.
- 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. 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.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. New Territorial Dynamics in the Brazilian Port System: logistics networks and local development in Açu and Barra do Furado Port Complexes. *L'Espace Politique* [Online], n. 16, 2012a. Disponível em: <<http://espacepolitique.revues.org/>>
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. The knots of a logistic network in Rio de Janeiro: Açu and Barra do Furado Port Complexes. *Regional Geographic Conference - UGI*. Santiago do Chile/Chile. Novembro de 2011b.
- RODRIGUES, Rejane C. A. e LEMOS, Linovaldo M. Logística e território no Brasil – os complexos portuários do norte fluminense. *Revista Geográfica de América Central*, Número Especial EGAL, Año 2011-1.
- REVISTA EXAME. É difícil ter um Porto no Brasil. 15/09/2009. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br>>. Acesso em 18/07/2017.
- SÉCULO DIÁRIO. Comunidades de Kennedy são tratadas com descaso por empresa do superporto. 01/06/2014. Disponível em: <<http://seculodiario.com.br>>. Acesso em 17/07/2017.
- SILVA, Eclésio e MAY, Otávia. Lei 8630/1993: alguns aspectos e sua aplicabilidade. *Revista Eletrônica Direito e Política*, Itajaí. v.1, n.1, 2006.
- SOUZA, Celina. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n.24, pp.125-121, junho de 2005.
- WILMSMEIER, G., MONIOS, J. The Production of Capitalist “Smooth” Space in Global Port Operations. *Journal of Transport Geography*, 47:2015, 59-69.

Rejane Cristina de Araújo Rodrigues

Possui graduação, mestrado e doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atualmente é professora adjunta do Departamento de Geografia da PUC-Rio. Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Política e Educação Geográfica, com produção acadêmica ligada principalmente aos temas: logística portuária e ensino de Geografia.

E-mail: rcarodrigues@gmail.com