



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A contemporaneidade do planejamento portuário brasileiro: Estado, corporações e a privatização do território

Douglas de Paula Flora
IFSULDEMINAS – Campus Poços de Caldas

Sessão Temática 02: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

Resumo. O seguinte artigo debruça-se na intenção de investigar os novos procedimentos de usos do planejamento e gestão do território brasileiro mediante a desestatização do sistema portuário nacional. A incumbência de gerir o sistema nacional de portos vem sendo paulatinamente transferida dos agentes estatais para os entes corporativos desde o início da década de 1990, o que nos leva a indagar sobre as consequências dessas mudanças no que tange ao planejamento territorial brasileiro e a sua relevância na manutenção ou na mitigação das disparidades regionais. As reestruturações direcionadas aos portos brasileiros desde a reabertura econômica culminou na fragmentação e na desregulamentação do setor, resultado dos interesses das corporações transnacionais e das investidas neoliberais aplicadas ao território brasileiro. Desta forma, se faz necessário compreender os mecanismos de articulação entre Estado e empresas com o intuito de averiguar as novas dinâmicas desse uso corporativo do território a partir da desestatização do sistema portuário nacional, contemplando e analisando a transferência do controle dessas materialidades técnicas acopladas ao espaço geográfico e das suas redes e fluxos provenientes da movimentação de pessoas, mercadorias e capital.

Palavras-chave: Sistema portuário, Planejamento territorial; Desestatização.

The contemporaneity of Brazilian port planning: State, corporations and the privatization of the territory

Abstract. The following article aims to investigate the new procedures for the use of planning and management of the Brazilian territory through the privatization of the national port system. The task of managing the national port system has been gradually transferred from state agents to corporate entities since the early 1990s, which leads us to inquire about the consequences of these changes in terms of Brazilian territorial planning and its relevance in maintaining or mitigating regional disparities. The restructuring directed at Brazilian ports since the economic reopening culminated in the fragmentation and deregulation of the sector, the result of the interests of transnational corporations and the neoliberal onslaughts applied to Brazilian territory. In this way, it is necessary to understand the mechanisms of articulation between State and companies in order to investigate the new dynamics of this corporate use of territory from the privatization of the national port system, contemplating and analyzing the transfer of control of these technical materialities coupled to the geographical space and its networks and flows from the movement of people, goods and capital.

Keywords: Port system; Territorial planning; Privatization.

La contemporaneidad de la planificación portuaria brasileña: Estado, corporaciones y la privatización del territorio

Resumen. El siguiente artículo se centra en la intención de investigar los nuevos procedimientos para el uso de la planificación y gestión del territorio brasileño a través de la desestatización del sistema portuario nacional. La tarea de gestionar el sistema portuario nacional se ha ido transfiriendo gradualmente de agentes estatales a entidades corporativas desde principios de la década de 1990, lo que nos lleva a investigar las consecuencias de estos cambios

en términos de planificación territorial brasileña y su relevancia a la hora de mantener o mitigar las disparidades regionales. La reestructuración dirigida a los puertos brasileños desde la reapertura económica culminó en la fragmentación y desregulación del sector, fruto de los intereses de las empresas transnacionales y de los embates neoliberales aplicados al territorio brasileño. De esta manera, es necesario comprender los mecanismos de articulación entre Estado y empresas para investigar las nuevas dinámicas de este uso corporativo del territorio a partir de la privatización del sistema portuario nacional, contemplando y analizando la transferencia de control de estas materialidades técnicas acopladas al espacio geográfico y sus redes y flujos a partir de la circulación de personas, mercancías y capitales.

Palabras clave: Sistema portuario; Planificación territorial, Privatización.

1. Introdução

A fase atual do modo global de produção capitalista está ancorada em uma cada vez mais sequiosa e complexa avidez por acumulação de capital, reafirmando as posições periféricas e centrais dos territórios na esfera do sistema. Essa seria a globalização perversa, nos termos apontados por Santos (2000), etapa da história cuja intensificação e difusão dos mercados mundiais resulta não somente na evolução da tríade – ciência, tecnologia e informação – mas também causa marcas profundas nas classes menos abastadas, ao mesmo tempo em que se avoluma a geração de valor, riqueza e concentração de renda.

Desde o início da década de 1990, os centros nacionais de decisão, em especial, dos países em desenvolvimento, se viram pressionados a atender os desígnios das corporações internacionais, munidas de poderes fundamentados na disseminação de concepções neoliberais, uma vez que encontram-se atrelados ao processo de subordinação e dependência externa (FURTADO, 2007). Nesse contexto, a promulgada reapertura econômica das nações evidencia o embate e/ou a cumplicidade nas aspirações geográficas e políticas perpetradas pela logística estatal e pela logística corporativa (SILVEIRA, 2008; 2013).

As atribuições do poder público, expresso na figura do Estado, outrora buscaram, por meio do planejamento, mecanismos de organização e integração regional e territorial (BRANDÃO, 2007; VAINER, 2007), considerando a relevância de uma série de instrumentos de ordenamento e planificação da economia. Dentre estes, destacamos a importância das infraestruturas territoriais acopladas ao espaço e responsáveis pela materialização da produção e da circulação de pessoas, mercadorias e capital em escala local e global.

A análise do sistema portuário nacional perpassa e se confunde com a história de formação territorial do Brasil. Desde o início da colonização, com a instalação de estruturas arcaicas de movimentação aquaviária (trapiches, ancoradouros) até a implantação de grandes complexos portuários, o país foi submetido a uma série de transformações e investidas cada vez mais radicais e contemporâneas de caráter desenvolvimentistas e, mais recentemente, neoliberais. No setor de portos, essas reestruturações foram abruptamente sentidas.

De acordo com Silveira (2008), a abertura econômica ocorreu sob a pressão externa das potências econômicas mundiais e resultou na transferência do poder de comando do território para as grandes corporações internacionais, em detrimento da atuação estatal e pública nas tomadas de decisões. Em certa medida, o governo “preparou o terreno” para a entrada dos agentes corporativos, o que impôs uma transformação nos sistemas técnicos, em especial os de transportes, a partir das concessões à iniciativa privada, o que resultou em aquisições, fusões e falências de diversas empresas do segmento.

Diante dessas considerações, nosso estudo preocupa-se em desvendar os novos mecanismos de planejamento e gestão portuária no Brasil a partir da década de 1990 até os dias atuais. Compreendemos que as novas práticas de controle do território por meio dos portos nacionais vêm sendo exercidas por entes corporativos alheios aos interesses da nação, mas que muitas vezes subtraem recursos públicos para atingir suas metas e exercer suas atividades. Nosso intuito é, de tal modo, identificar as consequências deste fenômeno na questão territorial e regional

brasileira, investigando os agentes envolvidos na realização deste processo e levantando novas discussões acerca das especificidades do planejamento portuário no Brasil.

Portanto, para atingir os anseios deste estudo, nos colocaremos sob a égide dessas inferências, propondo, ademais, a utilização de metodologias que contribuam para o alcance dos resultados. Destacamos que nosso estudo está embasado em levantamento e revisão bibliográfica responsáveis por evidenciar a discussão dos temas e conceitos apresentados, assim como do debate e da análise documental de leis, decretos, projetos e programas desenvolvidos nas diversas escalas de investigação geográfica.

A coleta e análise de dados oficiais, partes essenciais da pesquisa, serão realizadas a partir do levantamento de informações e indicadores nos principais órgãos correlatos ao tema proposto (Ministério da Infraestrutura, Agência Nacional de Transportes Aquaviários – ANTAQ, Autoridades Portuárias, dentre outros).

A demonstração e a apreciação dos dados analisados serão feitas mediante a elaboração de gráficos e tabelas, sendo essas ferramentas de fundamental importância para a interpretação dos fenômenos averiguados.

2. Reabertura econômica e a questão portuária nacional após a década de 1990

A crise econômica e institucional que se instaurou no país ao término do regime militar reacendeu debates sobre a manutenção da máquina pública em posse do Estado. No caso brasileiro, os portos estavam sob administração da Empresa de Portos do Brasil, a PORTOBRÁS, extinta entre 1990 e 1991, durante o governo de Fernando Collor de Melo. Ao contrário do que se esperava, embora a PORTOBRÁS não estivesse apresentando os resultados esperados, a sua extinção agravou ainda mais o cenário de crise no sistema. As empresas e grande parte dos representantes políticos exigiam um novo modelo e um novo marco regulatório para os portos no país. Assim foi criada, no ano de 1993, a Lei N° 8630, popularmente conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”.

A chamada Lei de Modernização dos Portos elabora uma nova arquitetura institucional seguindo os princípios de desestatização, desregulamentação e descentralização. O objetivo é a valorização da função comercial das instalações portuárias num ambiente de livre mercado e de concorrência inter-portos (MONIÉ, 2011, p. 309-310).

Uma das mais evidentes consequências da Lei de Modernização dos Portos corresponde à fragmentação e compartimentação dos portos públicos em terminais operados por empreendimentos de diversos segmentos produtivos. Esses terminais autorizados a operar cargas de natureza diversa estão submetidos a um comum acordo pelos contratos de arrendamento precedido de processo licitatório e o de adesão, estabelecidos pela autoridade portuária e demais instituições correlatas. O contrato de arrendamento, podemos afirmar, trata-se de um regime de subconcessão de área pública localizada dentro do que foi delimitado pela legislação como *Área do Porto Organizado*, que é compreendida

Pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e piers de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto (BRASIL, 1993, p. 01).

O contrato de adesão na Lei n° 8630, por sua vez, corresponde à uma autorização emitida a uma entidade particular que opta por construir e operar um terminal em terreno em que é proprietário, esteja ele nos limites da área do porto organizado ou não. Nesse sentido, a referida legislação apresenta diversos pontos complexos (para não dizer confusos) de análise.

Embora a legislação não detenha clareza quanto a essa dinâmica, a leitura do texto nos leva a crer haver a possibilidade de uma empresa privada possuir os direitos de propriedade de

determinada porção na área do porto organizado, de tal modo que o contrato de adesão de um terminal privativo nessas condições não faz menção à permissão de uso ou concessão de infraestrutura ou serviço público, que é característica do contrato de arrendamento (LOBO, 2000).

Outro aspecto jurídico-legislativo mal formulado está na própria composição e concepção do contrato de arrendamento. Essa modalidade de contrato é direcionada às empresas privadas que demonstrem interesse em operar um terminal já implantado em que a propriedade é de domínio útil da concessionária/autoridade portuária. Por conseguinte, o arrendamento pode também ser feito mediante a cessão de área pública (também pertencente à autoridade portuária) para que a empresa arrendatária construa um terminal e desenvolva nesse suas atividades.

O anseio em instituir incisivamente a participação da iniciativa privada no sistema portuário brasileiro acarretou, definitivamente, na elaboração de um projeto caricato de desestatização. Faz-se necessário concluir, pois, que essa nova normatização se desdobrava em duas frentes. A primeira condiz com o arrendamento dos terminais sob administração da autoridade portuária do porto organizado. Trata-se, dessa forma, da transferência de serviço e infraestrutura pública para utilização da instituição privada.

Os terminais privativos se articulam tendo como principal objetivo possibilitar similarmente a participação do capital privado nos serviços portuários. Porém, diferentemente da anterior, a nova situação corresponde à autorização de implantação de infraestrutura pertencente à própria empresa, que irá administrá-la e operá-la. Os terminais localizados fora da área do porto organizado surgiram como elementos a contribuir com a desconcentração das atividades portuárias nos portos públicos, podendo operar cargas próprias (de uso exclusivo) ou de terceiros (de uso misto), desde que esteja sob autorização emitida pelo Ministério dos Transportes. Nesse caso não há necessidade de licitação.

No que tange aos portos organizados, as áreas e as instalações existentes serão arrendadas de acordo com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto. A arquitetura dos projetos de arrendamentos permite exigir do arrendatário investimentos definidos previamente pela Autoridade Portuária, ou a realização de metas de produção preestabelecidas. Áreas ainda não construídas poderão ser arrendadas para uso público ou privado. No último caso, o arrendatário arcará com todos os investimentos de infra e superestrutura. No caso de instalações de uso público, esses investimentos poderão ter a participação do governo (GEIPOT, 2001).

Dentre os principais resultados em relação à desestatização dos serviços portuários, a privatização dos terminais de contêineres foram os mais visados durante a década de 1990. As práticas mercantis, em especial no comércio internacional, tornaram indispensáveis a intensiva utilização de contêineres para o transporte de cargas (VELASCO e LIMA, 1998).

Com forte apoio governamental, grandes corporações e conglomerados empresariais incentivaram a desestatização do sistema que foi submetido a um processo de desnacionalização. Associações de operadores de terminais portuários representavam os interesses das empresas concessionárias em conjunto à inserção de empresas internacionais de navegação no transporte marítimo brasileiro. Tais empresas passaram também a exercer papel decisivo na criação de agências reguladoras do sistema. Neste momento, o controle da informação estratégica para garantir maiores articulações entre Estado e corporações para ampliar e viabilizar os projetos e editais de concessão torna-se elemento fundamental da lógica corporativa.

Uma nova fase da política de descentralização do sistema é representada nos dizeres da Lei nº 9.277/1996, que autoriza a União a conceder a administração e exploração dos portos públicos aos estados e municípios, dando continuidade também aos projetos de desestatização. A princípio, vemos aumentar o número de entidades responsáveis pela funcionalidade das instalações, o que pode culminar em uma descontinuidade, visto que a delegação estadual e municipal terá um enfoque mais voltado às particularidades locais. De acordo com Monié (2019, p. 98) “a descentralização abre possibilidades para autoridades locais que pretendem inovar na

governança portuária e mobilizar competências locais/regionais para (re)aproximar o equipamento portuário do espaço econômico urbano.”

Verifica-se, portanto, que o Estado não se desvincula totalmente dos serviços portuários prestados. A questão colocada pela legislação estabelecida e pelos recorrentes projetos de privatização das infraestruturas é a de que o Estado deve ser incorporado como agente a favorecer a gestão corporativa do território, subvertendo a sua lógica de funcionamento de modo a emular os padrões empresariais (DARDOT e LAVAL, 2016). Os padrões empresariais, entretanto, não se interessam por todo o sistema. Outrossim, são os “setores” ou “áreas” mais lucrativos que passam ao interesse corporativo.

A criação da ANTAQ em 2001 (Lei nº 10.233/2001), uma autarquia vinculada ao Ministério dos Transportes traduziu-se em uma medida que, ao mesmo tempo tornar-se-ia uma agência reguladora do sistema e dos serviços portuários (públicos e privados) e de um instrumento a estruturar e efetivar a espoliação das instalações, uma vez que a ANTAQ é a responsável pela abertura das licitações e realizações dos leilões de arrendamento e também a instituição responsável, a partir de então, de emitir os contratos de adesão, autorizando a implantação e início das operações dos terminais privados.

A ANTAQ atuará nas Companhias Docas federais, nos portos concedidos, nos terminais de uso privativo e também nos portos delegados. Elaborará os contratos e realizará as outorgas de concessão para exploração de portos públicos e de autorização para instalação de Terminais de Uso Privativo, além de prestar ao Ministério dos Transportes todo apoio necessário à celebração dos convênios de delegação (GEIPOT, 2001, p. 84).

A cooptação dos agentes estatais expõe amplamente os interesses privatistas em expandir sua participação no processo de planejamento e tomada de decisões. Destacadamente, a atuação das agências de regulação conduz à facilitação das estratégias de controle do território por meio das corporações.

As agências de regulação aparecem mais como um discurso que busca retificar a ideia de planejamento, por meio de uma norma jurídica, do que buscar regular as empresas no Planejamento Territorial. Essas agências acabam se tornando meros apêndices do Estado, sem nenhuma efetividade em regular os setores agora privados. Elas são, na maioria das vezes, instrumentos a serviço das corporações, destinadas a facilitar as normatizações necessárias para o bom funcionamento das corporações. Dessa maneira, abandona-se qualquer iniciativa que tenha em vista a organização do território acoplado a um projeto nacional (TEIXEIRA, 2018, p. 151).

É nesse sentido de dispersão e assimilação dessas novas normas no território que Santos (2006 [1996]) assinala que as normas das empresas são indispensáveis ao seu desempenho. Do ponto de vista interno refere-se ao seu funcionamento técnico, ao passo que as normas externas correspondem ao seu comportamento político e às suas relações com o poder público e outras firmas, sendo essas relações de cooperação ou concorrência.

Embora as bases normativas de maior destaque apresentassem preocupações e atribuições favoráveis à participação dos entes privados nos serviços portuários, grande parte dos agentes envolvidos defendiam que a modernização do sistema estava incompleta. Em 2007, a Medida Provisória nº 369 (convertida na Lei nº 1158/2007) cria a Secretaria Especial de Portos (SEP), uma empresa pública responsável por elaborar políticas e diretrizes e fomentar programas e projetos de desenvolvimento para os portos marítimos, encarregada também das Companhias Docas Federais. A SEP desempenhou papel decisivo nos projetos portuários incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, durante os governos Lula (2003- 2010) e Dilma Rousseff (2011-2016).

No ano seguinte, o Decreto nº 6620/2008 dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o

arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências (BRASIL, 2008). Esse decreto reafirmava e ampliava as possibilidades de arrendamentos portuários e atualizações nos processos de concessões que seriam posteriormente repensados.

Um novo marco regulatório definitivo, no entanto, somente se estabeleceu nos anos seguintes com o lançamento da Medida Provisória nº 595/2012 que viria a se tornar a Lei nº 12.815 em 2013. Temos, nesse sentido, a criação do que ficou conhecida como a “Nova Lei dos Portos” devido às mudanças significativas para o setor embasadas pela legislação então vigente.

Esse novo marco surge em um momento em que as políticas de desestatização no país estão bem mais estruturadas e grande parte das privatizações e concessões foram consolidadas. Desta forma, acompanhando essas condições, aprofunda-se a lógica corporativa no sistema, visando a diminuição de barreiras comerciais herdadas da legislação anterior. Por conseguinte, os estímulos à participação de investidores privados tornaram-se um dos principais objetivos para assegurar o prosseguimento dos projetos de modernização da gestão e operação portuária

Vislumbramos no primeiro capítulo que a Nova Lei dos Portos é incumbida de classificar as atuais categorias instalações portuárias brasileiras, além de anunciar as instituições responsáveis por sua administração e operação. Todavia, também apresenta objetivos e funções mais abrangentes para os Portos Organizados e Terminais de Uso Privativo.

Conforme delimita a lei, o arrendamento é a “cessão onerosa de área e infraestrutura públicas localizadas dentro do porto organizado, para exploração por prazo determinado” (BRASIL, 2013). Na antiga lei dos portos o processo de licitação para arrendatários tinha como critério o maior valor de outorga pago pela empresa vencedora dos certames. Com a nova lei, os critérios passam a ser a maior capacidade de movimentação, a menor tarifa ou o menor tempo de movimentação de carga por tonelada, se assemelhando a dinâmica das demais concessões de serviço público.

Para os terminais privativos foi extinta a obrigatoriedade de movimentação exclusiva de carga própria, não sendo mais necessária autorização do Ministério dos Transportes para realizar movimentação de cargas de terceiros, cabendo apenas ao titular do terminal optar por operar essa atividade ou não. A lei estipula ainda que terminais privativos serão somente aqueles que funcionam mediante contrato de adesão e autorização expedido pela ANTAQ sem a necessidade de licitação, porém não havendo mais a possibilidade de serem instalados nas dependências do porto público, como constava na lei 8031/1993, mas sim fora da área do porto organizado. Desta forma, a nomenclatura dessas instalações também se altera, de Terminais de Uso Privativo para os atuais Terminais de Uso Privado – TUP.

Quadro 1. Principais diferenças entre terminais arrendados e TUPs

	Terminal Arrendado	TUP
Forma de celebração	Licitação	Autorização
Localização	Porto público	Fora da poligonal
Prazos iniciais	Até 35 anos	Até 25 anos
Definição do objeto	Na licitação (pacote “fechado”)	Pelo próprio autorizatário
Prorrogações	Até mais 35 anos	Sem limite definido
Órgão gestor de mão de obra	Obrigado a contratar	Não obrigado
Previsão de reequilíbrio	Sim	Não
Reversibilidade de bens	Sim	Não
Flexibilidade contratual	Menor	Maior

Sujeição à autoridade portuária	Maior	Menor ou nenhuma
Interferência de entidades públicas	Maior	Menor

Fonte: TCU, 2020

Com a criação do PPI em 2016 a espoliação dos portos brasileiros ganha um apelo mais amplo. Envolvendo os demais sistemas de engenharia (transportes, energia, mineração, telecomunicações) e outros ativos públicos (florestas, parques), o grande fundamento do programa é ampliar e fortalecer a interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria e de outras medidas de desestatização (PPI, 2016), incluindo a participação das grandes agências reguladoras e de bancos públicos, tendo o BNDES como um dos seus principais financiadores.

São objetivos do PPI: Ampliar as oportunidades de investimento e emprego e estimular o desenvolvimento tecnológico e industrial, em harmonia com as metas de desenvolvimento social e econômico do país; Garantir a expansão com qualidade da infraestrutura pública, com tarifas adequadas aos usuários; Promover ampla e justa competição na celebração das parcerias e na prestação dos serviços; Assegurar a estabilidade e a segurança jurídica dos contratos, com a garantia da mínima intervenção nos negócios e investimentos; Fortalecer o papel regulador do Estado e a autonomia das entidades estatais de regulação (PPI, 2016, p. 01).

Atualmente, existem dois principais programas federais voltados para a participação da iniciativa privada em portos organizados nacionais. Um deles é o Programa de Arrendamento Portuário de Terminais em Portos Públicos. Já o Programa de Concessão das Autoridades Portuárias contempla a desestatização de autoridades portuárias federais, estaduais e municipais, responsáveis pela gestão de portos organizados (BNDES, 2020). Os arrendamentos portuários continuam a ser realizados sob a égide da Nova Lei dos Portos (Nº 12.815/2013), apesar de determinadas alterações e adaptações ao PPI. Os leilões já concluídos contabilizam o arrendamento de 24 terminais em 11 portos organizados.

O desmantelamento do sistema de engenharia portuário nacional nos aparenta cada vez mais submetido a lógicas extravertidas e imposições severas da onda neoliberal. A desregulamentação do setor resulta, por um lado, na busca pela modernização portuária e melhorias nas instalações e serviços e, por outro, o número de agentes envolvidos cresce ao passo que crescem também as incoerências e dificuldades de compreender os portos brasileiros dentro do que costumamos descrever como sistema.

Em grande medida, o que vemos atualmente é reflexo de imposições externas que delineiam os rumos a serem tomados, mesmo que as garantias sejam quase sempre incertas. A participação de grandes instituições financeiras e empresas globais de consultoria despontam como novos organizadores das ações de planejamento no país.

3. Novos mecanismos de gestão e planejamento portuário no Brasil

Conforme apontamos em outros momentos deste artigo, os arrendamentos tornaram-se os maiores e mais recorrentes modelos de desestatização do sistema desde a lei de modernização. Explorar a capacidade comercial dos portos públicos transferindo sua operação para a iniciativa privada enquanto o Estado fica a cargo de sua administração ainda é um dos grandes objetivos para alavancar o desenvolvimento do sistema, com o argumento de que os gargalos logísticos e a burocracia diminuirão paulatinamente com a participação das empresas.

Entretanto, a agenda atual do PPI possui maiores planos para os Portos Organizados brasileiros. É indispensável lembrar que desde 1993 nenhum porto público brasileiro teve a sua administração concedida à iniciativa privada. Desta maneira, foram incorporados junto ao programa 5 projetos de desestatização das autoridades portuárias.

Entende-se que estamos diante de mais um mecanismo para incentivar a privatização da gestão portuária no país, desta vez aproximando as concessões dos portos públicos da dinâmica dos demais sistemas de engenharia já administrados por grandes corporações. Segundo os argumentos do PPI essa é uma alternativa viável para a desoneração do Estado, delegando às empresas privadas responsabilidades de investimento e gestão compatíveis com sua capacidade técnica, operacional e financeira.

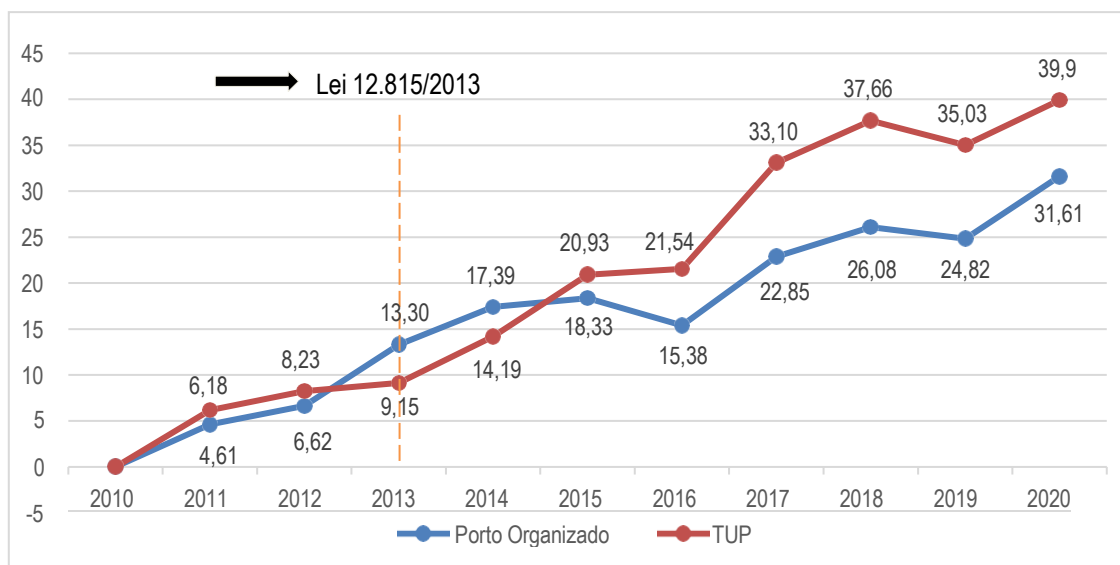
A questão fundamental que se coloca nesses desdobramentos é a de que, finalmente, os padrões de administração e operação nos portos organizados se aproximam daqueles já estabelecidos nos terminais de uso privado, embora ainda persista algumas diferenças, uma vez que os portos públicos serão concedidos por tempo determinado e a gestão e operação serão realizadas por entes distintos, o que não se aplica às instalações privadas. Em grande parte, esses novos projetos também visam aumentar a capacidade operacional dos terminais arrendados nos interiores dos portos, desburocratizando as ações e afastando o poder público de determinadas funções, a fim de elevar a atratividade e a competitividade do sistema.

Deste processo, temos o que Dardot e Laval (2016) caracterizam como uma nova lógica normativa. Ainda que o aporte continue em mãos do Estado, ele já passa a ser operado por uma racionalidade corporativa. Esse é o discurso que embasa essa nova, mas não tão inédita proposta. Nova, pois, mostra-se como uma medida nunca aplicada nos portos públicos nacionais, e não tão inédita posto que inúmeros sistemas de engenharia difundidos pelo território brasileiro foram submetidos às mesmas condições e justificativas para sua privatização, como o próprio relatório de modelagem de venda nos alerta a respeito dos casos da Companhia Vale do Rio Doce, com a assinatura dos contratos de concessão das estradas de ferro de Vitória à Minas e do Carajás (EFVM e EFC) e, mais recentemente, nas alienações das companhias distribuidoras de energia elétrica do Grupo Eletrobrás.

Em face dessas perspectivas é notória uma intenção de esvaziamento da função do Estado como agente público a serviço de um projeto de nação. A sua participação é imprescindível nessas conjunturas que se manifestam, garantindo o aval jurídico e financeiro para que o fenômeno de desestatização ocorra sem maiores problemas. Um sistema fracionado e sucateado, como é o caso do setor portuário brasileiro, torna-se alvo de inúmeras corporações que buscam ampliar seus horizontes de acumulação por meio da gestão, regulação ou operação das atividades. Para além dos recorrentes argumentos em razão da espoliação territorial, é indispensável verificar tais efeitos e seus impactos para a formação socioespacial brasileira.

Diante das incontáveis vantagens adquiridas pela iniciativa privada por intermédio da intervenção do poder público, não nos surpreende que esse controle tenha se avolumado nos últimos anos, como aponta o gráfico abaixo. Entendemos que as autoridades portuárias nos portos organizados representam um certo resquício da atuação estatal nessas instalações, mas os embates com a operação privada das atividades condicionam discussões sobre essa não tão harmoniosa relação.

Figura 1. Taxa de Crescimento (%) 2010-2020



Fonte: ANTAQ, 2020

Sistematizamos e debatemos anteriormente no quadro 1 que os regimes jurídicos e institucionais dos portos organizados e dos terminais de uso privado são distintos e são, justamente, para garantir maior flexibilidade e possibilidades para as empresas, o que as incentiva a optar, muitas vezes, pela sua própria instalação fora da área do porto do que participar de licitações para arrendamento (TCU, 2020). Atrelado a esses aspectos, os estímulos financeiros por parte do Estado tornam essa opção altamente viável.

Alvitre que esse processo não ocorreu aleatoriamente ou mesmo como pleno desenvolvimento autônomo das corporações. O governo brasileiro, através de diversos estímulos financeiros a partir de linhas de crédito especiais do BNDES (com baixas taxas de juros à longo prazo) como o Finame e o Finem, direcionou volumosos investimentos para operadores e arrendatários (PEZZIN, 2015). O Finame, para aquisição de maquinário e equipamentos, em que o banco participa com até 80% dos aportes, com valor mínimo de 10 milhões e o Finem para projetos de infraestrutura acima de 20 milhões. Com a criação do REPORTO em 2004, um programa de isenções fiscais sobre a importação de produtos industrializados, como máquinas, equipamentos e outros instrumentos para os terminais portuários, os impostos isentos representam cerca de 150 milhões anuais em renúncias do governo (PEZZIN, 2015).

Dentre os financiamentos massivos diretos para as empresas arrendatárias em portos públicos, o grupo Cosan recebeu, para exportação de açúcar e etanol no Porto de Santos (SP), cerca de 670 milhões (2005-2010). Para a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) foram destinados 322 milhões para adequação de terminal de carvão para a exportação de minério de ferro no Porto de Itaguaí (RJ) no ano de 2007. O antigo terminal de uso privado da Embraport, que pertencia ao grupo Odebrecht (atualmente à Dubai Ports – DP World Santos) obteve 633 milhões em 2011 para a movimentação de granéis líquidos e o Terminal Integrador Portuário Luiz Antônio Mesquita (TIPLAM) da VLI Logística deteve 1,8 bilhão para cobrir o investimento de 2,7 bilhões para movimentar grãos em Cubatão, na região portuária santista (PEZZIN, 2015; BNDES, 2016).

Como destaca Pezzin (2015), apesar do direcionamento dos créditos abarcar o setor como um todo, os empreendimentos do “Porto de Açu” e o “Porto Sudeste”, ambos no estado do Rio de Janeiro, figuraram como os projetos os quais foram direcionados a maior parte dos recursos. No período de 2009 a 2014, os valores recebidos (cerca de 5,8 bilhões) correspondem a 56% dos financiamentos liberados pelo banco em toda a série histórica para o sistema portuário no país.

O Porto de Açu, em São João da Barra (RJ), recebeu recursos do BNDES para investimentos na movimentação de cargas gerais: produtos siderúrgicos, carvão, granito e contêineres, além da logística nas atividades de exploração e produção de óleo e gás na Bacia de Campos. Por sua

vez, o denominado “Porto Sudeste” em Itaguaí (RJ), é basicamente especializado na exportação de minério de ferro (PEZZIN, 2015, p. 188).

Uma das grandes implicações nesse contexto é o fato de que as entidades beneficiadas compunham parte de um mesmo conglomerado empresarial: o grupo EBX, representado pelas subsidiárias MMX no Porto Sudeste e Prumo Logística (exLLX) no Complexo Portuário de Açú que, posteriormente, tiveram seu controle repassado às corporações internacionais EIG Management Company (EUA), Trafigura (Suíça) e o fundo de investimento Mubadala (Emirados Árabes Unidos).

A perda do controle dos ativos concedidos para grupos internacionais revela tão somente a faceta mais perversa das privatizações. Inserido nas dinâmicas setoriais, em processos de concentração e centralização de capitais, o capital nacional tem participado de diversas fusões e aquisições, sendo beneficiado e estimulando cada vez mais uma visão reducionista dos investimentos no setor, como mera questão de eficiência logística para exportação (PEZZIN, 2015, p. 198).

As decorrências desses projetos reafirmam a concentração do território, em que a maioria dos investimentos e obras de infraestrutura nesse momento se aglutinaram em áreas específicas (São João da Barra, Itaguaí e Santos), com destaque para as instalações no estado do Rio de Janeiro, que receberam mais de 61% dos recursos direcionados para a Prumo Logística e a MMX (PEZZIN, 2015).

Em âmbito geral, significativa parcela dos montantes destinados pelo BNDES privilegiaram a atividade de mineração e a exportação do minério de ferro (Porto Sudeste, Porto de Açú - RJ). Nos últimos anos, o Terminal do Pecém (CE) vem se consolidando junto ao Terminal de Ponta da Madeira como importante polo de exportação desse tipo de mercadoria na região Nordeste, contribuindo para que essa se mantenha como a mais movimentada no sistema portuário brasileiro (ANTAQ, 2020).

Os portos organizados, para além dos criticados entraves normativos, são frequentemente caracterizados como infraestruturas com altos índices de subutilização dos componentes, em especial suas instalações para movimentação portuária. Essas áreas, ignoradas e precarizadas pelo poder público viram alvo dos projetos de privatização e tornam-se suscetíveis aos arrendamentos, como destacou Harvey (2004, p.126), argumentando que esses “valiosos ativos são tirados de circulação e desvalorizados. Ficam esvaziados e adormecidos até que o capital excedente faça uso deles a fim de dar nova vida à acumulação do capital.” Para dinamizar as atividades do sistema seria essencial estabelecer novos usos para essas áreas que não aqueles destinados ao sucateamento e desposseções vindouras.

Quadro 2. Taxa de ociosidade nos principais portos do Brasil

Autoridade portuária	Área arrendada (m²)(A)	Área arrendável (não ocupada) em m² (B)	Ociosidade (%)
CODEBA	471.174,36	630.171,99	57,2
CODERN - RN	1.476,00	7.026,00	82,6
CODERN – MACEIÓ	142.735,69	166.049,69	53,8
CODESA	384.918,98	385.942,34	50,1
SPA	4.213.245,03	896.291,27	17,5
CDC	22.046,02	228.336,56	91,2
CDP	793.775,00	2.651.698,00	77,0
EMAP	504.837,74	364.134,50	41,9
APPA	1.267.233,00	955.962,00	43,0
CDRJ	2.655.851,00	2.604.965,00	49,5

Rio Grande	2.597.300,58	9.700.000,00	78,9
Suape	1.940.615,55	361.018,65	15,7
Total	14.995.208,95	18.951.596,00	55,8*

*Média Global (taxa de ociosidade) = total coluna B/(total coluna A+total coluna B)

Fonte: TCU, 2020

Conforme visualizamos no quadro acima, os principais portos organizados brasileiros apresentam uma taxa de ociosidade de quase 56%, segundo levantamento realizado pelo TCU (2020). As áreas arrendadas correspondem, de acordo com dados da ANTAQ, a aproximadamente 136 contratos de arrendamento em vigência até o ano de 2020. As demais áreas, embora algumas estejam sob análise para ocupação, principalmente pelo PPI, não possuem uso e aproveitamento definido.

Ademais, o sistema portuário brasileiro surge nesse contexto com papel altamente relevante. Embora as novas instalações (TUPs) estejam também localizadas em áreas menos densas do território, a atividade portuária permanece intensa em locais com poderes já estabelecidos. A existência de pontos avulsos em território nacional aponta, muitas vezes, para infraestruturas atendendo a um mercado específico sem qualquer relação com as questões regionais além do deslocamento da produção econômica.

No mesmo sentido, os portos historicamente foram transformados em meros elementos de corredores logísticos e de exportação, descaracterizando sua importância para a nação. Entendemos, entretanto, que “ele não é apenas um corredor, ele é mais: um instrumento a serviço de um projeto de desenvolvimento” (MONIÉ e VIDAL, 2006, p. 977).

A racionalidade do mercado arquitetada pelo pensamento neoliberal tende a nos levar ao questionamento a respeito de quais rumos a serem tomados diante dessas recentes reestruturações. De fato, a busca pelos meios que possibilitem controle o atual no contexto da acumulação flexível (HARVEY, 1992) culmina na análise de inúmeras variáveis para compreender esse processo. O que se vê, definitivamente, é a penetração de lógicas globais extravertidas que fazem com que as tomadas de decisões cruciais para o país sejam realizadas, em grande medida, a partir de fora.

Conclusões

O empreendimento de nosso estudo se desdobrou com o objetivo de compreender os novos do planejamento e de gestão do território a partir da análise do fenômeno de desestatização do sistema portuário nacional, defendendo que por detrás do discurso técnico sobre a obsolescência institucional e financeira, planos maiores e mais ambiciosos em defesa dos interesses das corporações foram levados em consideração.

Nesse contexto, as empresas passam a dominar a materialidade dos fixos e fluxos pelo território, privilegiando áreas de maior densidade técnica que lhes garantem melhores condições de controle territorial. Ademais, o que chamamos de planejamento corporativo é também caracterizado pela gestão de informações vantajosas sobre as dinâmicas territoriais, proporcionando maior participação corporativa nos processos de gerência e planejamento do território.

A incapacidade de se promulgar um efetivo planejamento integrado entre as regiões, entre os demais sistemas de movimento ou mesmo entre as diversas esferas da federação nos deixa de herança um sistema fragmentado em todos os aspectos. Os incontáveis agentes públicos e privados que atuam correlatos ao sistema agem conforme suas específicas atribuições (operacionais, jurídicas, regulatórias ou de gestão), o que torna cada vez mais árdua a tarefa de sustentar um sistema minimamente coeso. Contudo, o imperativo corporativo no território parece ser o único caminho existente e a única alternativa viável sob a ótica dos atores hegemônicos.

Identificamos, desta forma, que os aspectos jurídicos e os demais agentes de regulação foram irrecusáveis para asseverar o controle corporativo sobre o território. Ainda que vistos como

incompletos, esses elementos são recorrentemente revisados para ampliar as possibilidades e garantir maiores flexibilizações.

Além desses investimentos, o Estado proporciona inúmeros estímulos financeiros para as empresas, inclusive as grandes corporações. Programas de isenção de impostos, empréstimos com juros baixos e taxas a longo prazo, dentre outras operações diretas são realizados em altos valores anualmente, especialmente pelo BNDES, que financia obras e aquisição de equipamentos a partir da utilização de fundos públicos.

Esses aportes acabam sendo direcionados à empreendimentos específicos e que concentram parte expressiva dos recursos. Como vimos, extensas obras financiadas nos últimos anos foram centralizadas nas mãos de poucas empresas e que, posteriormente, foram repassadas ao controle de corporações internacionais.

Outrossim, a implantação de instalações que operam um volume exorbitante de cargas, destacando-se entre as demais, foram realizadas em áreas com maiores densidades técnicas, financeiras e comerciais, o que contribui para reafirmar o padrão de concentração regional do território.

Entendemos que tais elementos merecem maior destaque e pesquisas futuras serão indispensáveis para compreender esse novo tipo de planejamento corporativo que se avoluma no país. Com os contínuos e incessantes projetos de desestatização das infraestruturas portuárias essas tendências e características identificadas no decorrer do estudo estão sujeitas a maiores e mais amplos desdobramentos.

Referências

ANTAQ – AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. **Anuário Estatístico**, 2020. Disponível em <anuario.antaq.gov.br> Acesso em junho de 2020.

BNDES - BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Chamada Pública BNDES/FEP Prospecção nº 01/2010**. Disponível em Acesso em out. de 2021.

_____. **Setor portuário e o BNDES**. Florianópolis, 2019. Disponível em Acesso em out. 2021.

_____. **Hub de Projetos, Perfis setoriais: portos**, 2020. Disponível em Acesso em abr. de 2021.

BRANDÃO, Antônio Carlos. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. LEI Nº 8.630, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. **Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. (LEI DOS PORTOS)**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm> Acesso em mai. 2020.

_____. . DECRETO Nº 6.620, DE 29 DE OUTUBRO DE 2008. **Dispõe sobre políticas e diretrizes para o desenvolvimento e o fomento do setor de portos e terminais portuários de competência da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, disciplina a concessão de portos, o arrendamento e a autorização de instalações portuárias marítimas, e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2008/decreto/d6620.htm> Acesso em set. 2020.

_____. LEI Nº 12.815, DE 5 DE JUNHO DE 2013. **Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários e dá outras providências**. Brasília, DF. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm> Acesso em mai. 2021.

- _____. **MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. Sistema Portuário Nacional.** Brasília, DF. 2020. Disponível em Acesso em jun. 2020.
- DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- GEIPOT – EMPRESA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO DE TRANSPORTES. Ministério dos Transportes. **A Reforma Portuária Brasileira.** 2001.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.
- _____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.
- LOBO, Carlos Augusto da Silveira. Os terminais portuários privativos na lei nº 8.630/93. **Rev. Dir. Adm**, p. 19-34. Rio de Janeiro, 2000.
- MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia Maria do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Rev. Adm. Pública**, vol.40, n.6, pp.975-995, 2006.
- MONIÉ, Frédéric. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade/porto no Brasil In: SILVEIRA, Márcio Rogério (org.): **Geografia dos transportes, circulação e logística no Brasil.** São Paulo: Outras Expressões, Col. “geografia em movimento”, p. 299-330, 2011.
- _____. Dinâmicas institucionais, operacionais e espaciais do processo de modernização do sistema portuário brasileiro. In: SILVEIRA, Márcio Rogério; FELIPE JUNIOR, Nelson Fernandes. **Circulação, Transportes e Logística no Brasil.** Florianópolis, Editora Insular, p. 95-121, 2019.
- PEZZIN, Dante Chiavareto. Financiamentos do BNDES para concessões em transportes no Brasil: uma análise a partir da ótica do desenvolvimento regional. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, janeiro/junho 2015, p. 173 a 198.
- SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção.** São Paulo: Edusp, 2006 [1996].
- _____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal.** São Paulo. Rio de Janeiro: Record. 2000.
- SILVEIRA, Marcio Rogério. As cinco revoluções e evoluções logísticas e seus impactos sobre o território brasileiro. In: SILVEIRA, M. R.; LAMOSO, L. P; MOURÃO, P. F. C. **Questões nacionais e regionais do território brasileiro.** São Paulo: Expressão Popular, p. 13-42, 2008.
- _____. **Reestruturação dos sistemas de transporte e logística no Brasil após a abertura econômica da década de 1990.** In: Anais... X Encontro Nacional de Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em Geografia - ENANPEGE. Campinas, 2013.
- TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Auditoria operacional sobre as limitações dos portos organizados em comparação com os TUPs. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Portuária e Ferroviária. Brasília, 2020.
- TEIXEIRA, Sérgio Henrique de Oliveira. **Planejamento, informação e circulação: as concessões dos aeroportos brasileiros e os usos corporativos do território.** 2018. (333 p.). Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP, 2018.
- VAINER, Carlos B. **Fragmentação e Projeto Nacional: Desafios para o Planejamento Territorial.** XII Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, 2007.
- VELASCO, Luciano Otávio Marques de; LIMA, Eriksom Teixeira. Privatização dos portos brasileiros. **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n. 7 , p. 79-92, mar. 1998.