



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ANA PAULA THEODORO BIACHI

**DETERMINANTES GERAIS E ESPECÍFICOS DOS
INVESTIMENTOS NO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM
NO ÂMBITO DAS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS
COMPETITIVAS DO CEARÁ**

**Campinas
2021**



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

INSTITUTO DE ECONOMIA

ANA PAULA THEODORO BIACHI

**DETERMINANTES GERAIS E ESPECÍFICOS DOS
INVESTIMENTOS NO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM
NO ÂMBITO DAS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS
COMPETITIVAS DO CEARÁ**

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel – orientador

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Econômico, na área de Desenvolvimento Regional e Urbano.

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA
ANA PAULA THEODORO BIACHI, ORIENTADA PELO
PROF. DR. CLÁUDIO SCHULLER MACIEL.

**Campinas
2021**

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Economia
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

T342d Theodoro, Ana Paula, 1981-
Determinantes gerais e específicos dos investimentos no Terminal
Portuário do Pecém no âmbito das estratégias territoriais competitivas do
Ceará / Ana Paula Theodoro Biachi. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Cláudio Schuller Maciel.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de
Economia.

1. Terminal Portuário do Pecém. 2. Portos. 3. Transporte marítimo. 4.
Desenvolvimento regional. 5. Economia - Ceará (Estado). I. Maciel, Cláudio
Schuller, 1951-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia.
III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: General and specific determinants of investments in the Pecém
Port Terminal under the Ceará's competitive territorial strategies

Palavras-chave em inglês:

Pecém Port Terminal

Harbors

Shipping

Regional development

Economics - Ceará (State)

Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano

Titulação: Doutora em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Claúdio Schuller Maciel

Marcus Alban Suarez

Fernando Cezar de Macedo Mota

Francisco do Ó de Lima Junior

Claudete de Castro Silva Vitte

Data de defesa: 15-01-2021

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-8877-3585>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/3037177547331272>



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA

ANA PAULA THEODORO BIACHI

**DETERMINANTES GERAIS E ESPECÍFICOS DOS
INVESTIMENTOS NO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM
NO ÂMBITO DAS ESTRATÉGIAS TERRITORIAIS
COMPETITIVAS DO CEARÁ**

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel – orientador

Defendida em 15/01/2020

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. Cláudio Schuller Maciel - PRESIDENTE
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Marcus Alban Suarez
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

Prof. Dr. Fernando Cezar de Macedo Mota
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Francisco do Ó de Lima Junior
Universidade Regional do Cariri (URCA)

Prof^a. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

Dedicatória

A meu pai Marcos Falasci Theodoro

As mãos de meu pai

*As tuas mãos têm grossas veias
como cordas azuis
sobre um fundo de manchas
já da cor da terra
— como são belas as tuas mãos
pelo quanto lidaram, acariciaram
ou fremiram da nobre cólera dos justos...
Porque há nas tuas mãos, meu velho pai,
essa beleza que se chama simplesmente vida.
E, ao entardecer, quando elas repousam
nos braços da tua cadeira predileta,
uma luz parece vir de dentro delas...
Virá dessa chama que pouco a pouco,
longamente, vieste alimentando
na terrível solidão do mundo,
como quem junta uns gravetos
e tenta acendê-los contra o vento?
Ah, como os fizeste arder, fulgir,
com o milagre das tuas mãos!
E é, ainda, a vida que transfigura
as tuas mãos nodosas...
essa chama de vida —
que transcende a própria vida...
e que os Anjos, um dia,
chamarão de alma*

Mário Quintana

Agradecimentos

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Especialmente, aos professores do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE/Instituto de Economia) Wilson Cano, Fernando Macedo e Humberto Miranda e, principalmente, ao Orientador desta tese, Claudio Maciel, pela contribuição à minha formação.

Aos membros que aceitaram fazer parte da banca, professores Fernando Macedo, Claudete Vitte, Francisco Lima Jr., Marcus Alban, Humberto Miranda, Alcides Goularti Filho, e meu querido colega Evaldo Gomes Jr., pela prontidão em contribuir. Um obrigado especial aos professores Fernando Macedo e Francisco Lima Jr., pelas contribuições dadas na Qualificação.

Aos funcionários do Instituto de Economia, especialmente aos membros da Secretaria de Pós Graduação e da Biblioteca, por todo suporte e paciência.

À fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela bolsa de estudos concedida nos três primeiros anos do Doutorado.

Aos amigos que me apoiaram nos momentos de socorro, Ana Paula Pegoraro, Juliana Bacelar, Leonel Mattos, e principalmente, Leonardo Porto, que “colocou a mão na massa” e fez este trabalho acontecer. Sem a sua ajuda, eu não teria chegado até o final. A minha queridíssima amiga Camila Reis, que abriu sua casa para minha estadia durante a pesquisa de campo na Bahia, e me ofereceu a melhor hospitalidade e companhia. Ao Leo e à Camila, minha eterna gratidão.

À minha família, pela paciência com minha ansiedade e mau-humor e, especialmente ao Bruno, pelo suporte financeiro e companhia para a realização das pesquisas de campo, e durante todo o período de estudo e trabalho.

À Deus, que me deu os dons necessários e colocou essas, e tanta outras pessoas maravilhosas em minha vida durante essa caminhada.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Resumo

O estado do Ceará passa por um período de reestruturação econômica e territorial dinamizado, entre outros vetores, pela construção de uma infraestrutura logística voltada para o mercado externo – com destaque para o Porto do Pecém/CE e pela atração de empreendimentos estruturadores – com destaque para a Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP, ambos no Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP; e por investimentos privados atraídos por incentivos fiscais. Objetiva-se verificar os rebatimentos econômicos e territoriais no Ceará, decorrentes dos investimentos na infraestrutura portuária do Pecém, dado o padrão de acumulação mundial pós década de 1970 e a orientação das políticas econômicas e territoriais, nacionais e locais, pós década de 1990. Utiliza-se como recurso, o estudo de caso de formação do Porto de Aratu/BA, constituído sob o padrão de acumulação do pós Segunda Guerra Mundial, durante o período de políticas com orientação nacional-desenvolvimentista (1950-1980), e promotor de um maior grau de articulação territorial e da economia local e regional à nacional para reforçar a hipótese de que, no contexto distinto em que se inserem, os investimentos em infraestrutura portuária no Pecém não ocorrem de forma a aumentar a integração da economia cearense à nacional, mas obedecem a outras determinações impostas pelo atual padrão de acumulação capitalista, estando, portanto, ligados à promoção da integração internacional, não somente da economia do estado, mas da própria economia brasileira.

Palavras-chave: Terminal Portuário do Pecém; infraestrutura portuária; transporte marítimo; desenvolvimento regional; economia do Ceará

Abstract

The state of Ceará is going through a dynamic economic and territorial restructuring period, among other, the construction of a dedicated logistics infrastructure focused for external market – special highlight to the Port of Pecém / CE and by the attraction of structuring ventures – especially the Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP, both in the Pecém Industrial and Port Complex - CIPP; and by private investments attracted by tax incentives. The purpose is to verify the economic and territorial impacts in Ceará, resulting from investments in the port infrastructure of Pecém, given the pattern of global accumulation after the 1970s and the orientation of economic and territorial policies, national and local, after the 1990s. Throughout work, it will be analysed the formation of the Port of Aratu/BA, constituted under the post Second World War accumulation pattern, during the period of policies with national-developmental orientation (1950-1980), and promoter of a greater degree of territorial and of the local and regional to national economy integration, to reinforce the hypothesis that, in the different context in which they operate, investments in port infrastructure in Pecém do not occur in order to increase the articulation of the Ceará economy to the national, but they follow other determinations imposed by the current pattern of capitalist accumulation, and are therefore linked to the promotion of international integration, not only of economy of the state, but of the Brazilian economy itself.

Keywords: Pecém Port Terminal; port infrastructure; maritime transport; regional development; economy of Ceará

Lista de Abreviaturas

AFRMM - Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (1987)

ANTAQ – Agência Nacional de Transportes Aquaviários (2001)

ANTT – Agência Nacional de Transportes Terrestres (2001)

ASTC - Apoio aos Setores Têxtil e de Confecções (2017)

BANDECE - Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A. (1970)

BIRD – Banco Interamericano de Desenvolvimento (1959)

BM – Banco Mundial (1944)

BNB – Banco do Nordeste do Brasil (1951)

BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (1952)

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1982)

CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica (1962)

CAGECE - Companhia de Água e Esgoto do Ceará (1971)

CAP – Conselho de Autoridade Portuária (1993)

CEARÁPORTOS – Companhia de Integração Portuária do Ceará (1995)

CENTRAN - Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (2005)

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (1948)

CHESF – Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (1945)

CIA – Centro Industrial de Aratu (1966)

CIC – Centro Industrial do Ceará (1919)

CIPP – Complexo Industrial e Portuário do Pecém (2017)

CODAGRO – Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (1967)

CODEBA – Companhia Docas do Estado da Bahia (1977)

CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (1948)

COGERH - Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (1993)

CONAPORTOS - Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (2015)

CONDER - Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (1967)

CONIT - Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes (2001)

CMU – Cais de Múltiplo Uso

COELCE - Companhia Energética do Ceará (1971)

COPEC - Polo Industrial de Camaçari (1978)

CPE - Comissão de Planejamento Econômico (1955)

CSP – Companhia Siderúrgica do Pecém (2016)

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público (1934)

DER - Departamento de Estradas de Rodagem (1946)

DIT – Divisão Internacional do Trabalho

DL – Decreto-Lei

DNPN - Departamento Nacional de Portos e Navegação (1934)

DNPRC - Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (1943)

DNPVN - Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (1963)

DWT – *Dead Weight Tonage*

EDI - *Electronic Data Interchange*

EIA-RIMA – Estudo de Impactos Ambientais e Relatório de Impactos Ambientais

EPL - Empresa de Planejamento Logístico (2012)

ENID – Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento

FCA – Ferrovia Centro Atlântica S.A. (1995)

FED – Federal Reserve

FDI - Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará (1979)

FIEB - Federação das Indústrias do Estado da Bahia (1948)

FMI – Fundo Monetário Internacional (1944)

FINAME - Financiamento de Máquinas e Equipamentos

FINEM - Financiamento a Empreendimentos

FINOR – Fundos de Investimentos do Nordeste (1974)

FNE – Fundo Constitucional do Nordeste (1988)

FPN - Fundo Portuário Nacional (1956)

FUNDAGRO - Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (1956)

GEIPOT - Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes (1965)

GNC – Gás Natural Comprimido

GNL – Gás Natural Liquefeito

GTDN – Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (1958)

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis

ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDE – Investimento Direto Estrangeiro

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IFOCS – Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca (1909)

IIRSA – Iniciativa de Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana

IME - Instituto Militar de Engenharia (1792)

INEMPI - Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matérias Primas e Insumos (1997)

IFPRC - Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais (1907)

IFVM - Inspetoria Federal de Viação Marinha (1910)

INPH - Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (1966)

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (1964)

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)

MoU – *Memorand of Understanding*

OGMO – Órgão Gestor de Mão-de-obra do Trabalho Portuário (1993)

OGU – Orçamento Geral da União

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento (2007)

PCDM - Programa de Incentivos a Centrais de Distribuição de Mercadorias do Ceará (2017)

PDCI - Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (1996)

PGL – Píer de Granéis Líquidos

PIB – Produto Interno Bruto

PIC - Projeto de Incentivo à Cabotagem (2010)

PIER - Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis (2017)

PIL – Plano de Investimento em Logística (2012)

PL – Projeto de Lei

PLAGEC - Plano de Governo do Estado do Ceará (1971)

PLAIG - Plano de Ação Integrada do Governo (1967)

PLAMEG - Plano de Metas Governamentais (1963)

PLANDEB - Plano Estadual de Desenvolvimento (1959)

II PND – Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1979)

PNE/Portos - Plano Nacional Estratégico dos Portos (2007)

PNLP - Plano Nacional de Logística Portuária (2007)

PNLT - Plano Nacional de Logística e Transportes (2007)

POE - Plano de Obras e Equipamentos (1943)

PORTOBRAS – Empresa de Portos do Brasil (1975)

PPA – Plano Plurianual

PROADE - Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos (2017)

PROVIN - Programa de Atração de Investimentos Industriais do Estado do Ceará (1979)

REPORTO - Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (2004)

RMF – Região Metropolitana de Fortaleza (1973)

RMS – Região Metropolitana de Salvador (1973)

RMT – *Review of Maritime Transport*

RLAM – Refinaria Landulpho Alves de Mataripe (1950)

SDE – Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (2015)

SEP/PR – Secretaria de Portos/ Presidência da República (2007)

SEPLANTEC - Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (1971)

SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados (1964)

SUDEC - Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará (1963)

SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (1959)

TCU – Tribunal de Contas da União (1892)

TEU - *Twenty-foot Equivalent Unit*

TEGAN – Terminal de Gás Natural

TGL – Terminal de Granéis Líquidos

TGS – Terminal de Granéis Sólidos

TIC - Terminal Intermodal de Cargas

TMP - Taxa de Melhoramento dos Portos (1958)

TLSA – Transnordestina Logística S.A. (2008)

TMUT – Terminal de Múltiplos Usos

TPG – Terminal de Produtos Gasoso

TUP – Terminais de Uso Privativo

UF – Unidade da Federação

UNCTAD - Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento

USIBA - Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (1968)

UTE – Usina Termelétrica

VTI – Valor da Transformação Industrial

ZPE/Ceará - Zona de Processamento de Exportação do Estado do Ceará (2010)

Quadros

QUADRO 2.1 - ASPECTOS GERAIS DOS PLANOS PORTUÁRIOS NACIONAIS (1947-1996)	100
QUADRO 3.1 - COMPLEXO PORTUÁRIO DE SANTOS, INSTALAÇÕES E TERMINAIS - BRASIL, 2018	140
QUADRO 3.2 - ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS PÚBLICOS BRASILEIROS - BRASIL, 2018	141
QUADRO 3.3 - TERMINAIS DE USO PRIVATIVO, BRASIL, 2018	142
QUADRO 5.1 - ALINHAMENTO POLÍTICO-IDEOLÓGICO ENTRE GOVERNO FEDERAL E GOVERNO ESTADUAL. BRASIL E CEARÁ, 1985-2020	257

Gráficos

GRÁFICO 3.1 – COMPOSIÇÃO DA PAUTA DE IMPORTAÇÃO POR GRUPO ECONÔMICO, BRASIL, 2018	148
GRÁFICO 3.2 - EVOLUÇÃO DE GRANÉIS LÍQUIDOS MOVIMENTADOS PELO PORTO DE ARATU/BA, 2010-2019	170
GRÁFICO 3.3 - EVOLUÇÃO DE GRANÉIS SÓLIDOS MOVIMENTADOS PELO PORTO DE ARATU/BA, 2010-2019	170
GRÁFICO 3.4 - EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO DE CARGA PELO TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM/CE, POR NATUREZA DA MERCADORIA, 2010-2018	181

Figuras

FIGURA 3.1 - VISTA AÉREA DO PORTO DE ARATU/BA, 2019	161
FIGURA 3.2 - BAÍA DE TODOS OS SANTOS	162
FIGURA 3.3 - PLANO DE DESENVOLVIMENTO E ZONEAMENTO DO PORTO DE ARATU/BA	163
FIGURA 3.4 - INSTALAÇÕES DO PORTO DE ARATU/BA, 2015	164
FIGURA 3.5 - TGS	165
FIGURA 3.6 - TPG	166
FIGURA 3.7 - PRINCIPAIS MERCADORIAS MOVIMENTADAS PELO PORTO DE ARATU/BA	169
FIGURA 3.8 - VISTA AÉREA DO TERMINAL PORTUÁRIO DO PECÉM/CE, 2019	171
FIGURA 3.9 - PONTA DO PECÉM, CEARÁ, 2019	172
FIGURA 3.10 - MAPA DO PLANO DIRETOR DO CIPP	174
FIGURA 3.11 - NAVIO ANCORADO NO PÍER 2 - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	175
FIGURA 3.12 - INSTALAÇÕES DE ACOSTAGEM - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2015	176
FIGURA 3.13 - ARMAZÉM 1 - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	177
FIGURA 3.14 - ARMAZÉM 2 - ACESSO EXTERNO ÀS CÂMARAS FRIGORÍFICAS - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	177
FIGURA 3.15 - ARMAZÉM 2 - ACESSO INTERNO ÀS CÂMARAS FRIGORÍFICAS - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	178
FIGURA 3.16 - PÁTIO DE CARGA SOLTA E CONTÊINERES - CONTÊINERES REFRIGERADOS - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	178
FIGURA 3.17 - PÁTIO DE CARGA SOLTA E CONTÊINERES - PLACAS DE AÇO PARA EXPORTAÇÃO - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	179
FIGURA 3.18 - ESTRUTURAS DE ARMAZENAGEM DO TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM/CE, 2015	179
FIGURA 3.19 - CARREGADORES DE CONTÊINERES - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	180
FIGURA 3.20 - CORREIA TUBULAR TRANSPORTADORA DE CARVÃO - TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM, CEARÁ, 2019	181
FIGURA 5.1 - PORTO DOS BARCOS, ARACATI - CE, 1920	242
FIGURA 5.2 - TERMINAL DE GÁS NATURAL - TGAN. CIPP, 2020	277
FIGURA 5.3 – REGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO CEARÁ. 2019.	280
FIGURA 5.4 – COMPANHIA SIDERÚRGICA DO PECÉM, 2019.	286
FIGURA 5.5 – PERCENTUAL DO VALOR ADICIONADO DA AGROPECUÁRIA SEGUNDO REGIÕES DE PLANEJAMENTO, 2010-2014	305
FIGURA 5.6 - PERCENTUAL DO VALOR ADICIONADO DA INDÚSTRIA SEGUNDO REGIÕES DE PLANEJAMENTO, 2010-2014	307

Tabelas

TABELA 1.1 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA FROTA MUNDIAL POR TIPO DE NAVIO (EM MIL DWT). 1990-2016	43
TABELA 1.2 - REGISTRO DA FROTA DOS 10 MAIORES PAÍSES PROPRIETÁRIOS, POR BANDEIRA NACIONAL E BANDEIRA ESTRANGEIRA (EM MIL DWT). 2018.	49
TABELA 1.3 – Os 10 PAÍSES COM MAIORES FROTAS SOB SEU REGISTRO (EM MIL DWT). 1990-2018.	50
TABELA 1.4 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA FROTA POR TIPO DE NAVIO E PAÍS DE REGISTRO (EM MIL DWT). 1990-2018.	50
TABELA 1.5 - EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA FROTA MUNDIAL POR TIPO DE NAVIO E GRUPO DE PAÍSES DE REGISTRO (EM MIL DWT). 1990-2018.	52
TABELA 1.6 - PAÍSES COM AS MAIORES FROTAS SOB SEU CONTROLE – BANDEIRA NACIONAL E BANDEIRA ESTRANGEIRA (EM MIL DWT). 1990-2018.	57
TABELA 1.7 - PAÍSES COM MAIORES FROTAS SOB SEU CONTROLE POR PAÍS DE REGISTRO (EM MIL DWT). 2018.	58
TABELA 1.8 - Os 10 MAIORES PAÍSES PROPRIETÁRIOS DE PORTA CONTÊINERES, EM CAPACIDADE DE CARGA (TEU) E NÚMERO DE NAVIOS. 2017-2018	60
TABELA 1.9 - As 10 PRINCIPAIS COMPANHIAS OPERADORAS DE PORTA CONTÊINERES, EM CAPACIDADE DE CARGA (TEU) E NÚMERO DE NAVIOS. 2013 - 2017.	61
TABELA 1.10 - ÍNDICE DE CONECTIVIDADE LSCI, PAÍSES SELECIONADOS. 2004-2018	66
TABELA 1.11 - UTILIZAÇÃO DE PORTA CONTÊINERES NAS PRINCIPAIS LINHAS DIRETAS MUNDIAIS, EM CAPACIDADE (TEU) E TAMANHO DE NAVIO. 2016	67
TABELA 2.1 - INVESTIMENTOS EM INFRAESTRUTURA (R\$ BILHÕES), BRASIL, 2004-2007	120
TABELA 2.2 - TAXA AGREGADA DE INVESTIMENTO E CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO (EM % DO PIB), 2004-2007	123
TABELA 2.3 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS EM INFRAESTRUTURA (EM R\$ BILHÕES), BRASIL, 2004-2007	123
TABELA 2.4 - INVESTIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS EM PORTOS (EM R\$ BILHÕES), 2004-2007	124
TABELA 3.1 - COMPLEXOS PORTUÁRIOS E SUAS INSTALAÇÕES, 2018	137
TABELA 3.2 - TRANSPORTE DE CARGAS DE LONGO CURSO NOS COMPLEXOS PORTUÁRIOS (EM MIL TON.), BRASIL, 2018	144
TABELA 3.3 - MOVIMENTAÇÃO DE CONTÊINERES POR TERMINAIS E COMPLEXO PORTUÁRIO (EM TEU), BRASIL, 2018	145
TABELA 3.4 - EVOLUÇÃO DAS EXPORTAÇÕES E SEUS PRINCIPAIS PRODUTOS (EM US\$ MILHÕES), BRASIL, 1998-2018	147
TABELA 3.5 - EVOLUÇÃO DAS IMPORTAÇÕES E SEUS PRINCIPAIS PRODUTOS (EM US\$ MILHÕES), BRASIL, 1998-2018	148
TABELA 3.6 - PAUTA DE EXPORTAÇÃO (EM US\$ MILHÕES) E PRINCIPAIS ESTADOS PRODUTORES, BRASIL, 2018	149
TABELA 3.7 - MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS DO PORTO DE ARATU/BA (EM MIL TON.), 2010-2018	168
TABELA 3.8 - MOVIMENTAÇÃO DE CARGAS DO TERMINAL PORTUÁRIO DE PECÉM/CE (EM MIL TON.), 2010-2018	181
TABELA 4.1 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO PIB, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, BRASIL, NORDESTE E BAHIA, 1950	201
TABELA 4.2 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO PIB, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, BRASIL, NORDESTE E BAHIA, 1960	206
TABELA 4.3 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO O RAMO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL, BAHIA, 1950-1960	207
TABELA 4.4 - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PIB (%), BRASIL, NORDESTE E BAHIA, 1950-1980	214

TABELA 4.5 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO O RAMO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL, BAHIA, 1950-1980	215
TABELA 4.6 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO PIB, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, BRASIL, NORDESTE E UFs, 1950-1980.....	222
TABELA 5.1 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO PIB, SEGUNDO O SETOR DE ATIVIDADE ECONÔMICA, BRASIL, NORDESTE, CEARÁ, 1950	251
TABELA 5.2 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO O RAMO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL, CEARÁ, 1950	252
TABELA 5.3 - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DO PIB (%), BRASIL, NORDESTE E UFs, 1950-1980	258
TABELA 5.4 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL, SEGUNDO O RAMO DA ATIVIDADE INDUSTRIAL, CEARÁ, 1950-1980	259
TABELA 5.5 - PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DAS EXPORTAÇÕES PELO PORTO DE PECÉM/CE, SEGUNDO AS UNIDADES DA FEDERAÇÃO (VALORES RELATIVOS %).....	294
TABELA 5.6 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA DOS PRODUTOS EXPORTADOS PELO PORTO DE PECÉM/CE, POR UF. 2003-2018	295
TABELA 5.7 - PARTICIPAÇÃO RELATIVA NO VALOR DA TRANSFORMAÇÃO INDUSTRIAL (VTI), NORDESTE E UFs, 1996-2018 (BRASIL=100).....	302
TABELA 5.8 - PARTICIPAÇÃO DO VALOR ADICIONADO A PREÇOS BÁSICOS DO SETOR DA INDÚSTRIA DAS REGIÕES DE PLANEJAMENTO EM RELAÇÃO AO TOTAL DO ESTADO, 2010-2014.....	308
TABELA 5.9 - DESEMPENHO DOS DEZ MAIORES PIBS DA INDÚSTRIA ENTRE OS MUNICÍPIOS DO CEARÁ (1985-2017)	311

Sumário

Introdução	22
Capítulo 1 – Transporte marítimo e infraestrutura portuária no Século XXI	35
1.1. Novo padrão de acumulação e circulação de mercadorias	36
1.2. Transformações tecnológicas e organizacionais no sistema de transporte marítimo mundial	40
1.2.1. O processo de containerização em números: a evolução da estrutura da frota marítima mundial	41
1.2.2. Evolução da estrutura de propriedade da frota marítima mundial	45
1.3. Grandes companhias de navegação e infraestrutura portuária: os portos concentradores na hierarquia portuária mundial	68
1.4. Considerações parciais	77
Capítulo 2 – O Estado brasileiro diante dos desafios impostos pelos padrões de transporte marítimo mundial	80
2.1. Evolução da arquitetura institucional e infraestrutura portuária	81
2.1.1 O período da colonização à economia primário exportadora (1500-1933) e a Industrialização Restringida (1933-1955): constituição do sistema portuário nacional, sua fragmentação e centralização das políticas portuárias no Brasil.....	82
2.1.2. O período da Industrialização Pesada e da Crise da Dívida (1956-1989): política portuária no Brasil para os “portos da era industrial” e primeiros impactos das mudanças do padrão de acumulação capitalista para o sistema portuário nacional	91
2.1.3. Regulamentação e política portuária adotadas durante o atual período de desindustrialização (1990-2018)	100
2.2. Investimentos em infraestrutura portuária no contexto da atuação do Estado na infraestrutura econômica	113
2.2.1. Infraestrutura econômica e o papel do Estado	114
2.2.2. Investimentos em infraestrutura econômica	119
2.3. Considerações parciais	132
Capítulo 3 – Impactos do novo padrão de transporte marítimo mundial sobre as infraestruturas portuárias brasileiras: pressão dos agentes do transporte e da logística que atuam em âmbito mundial	135
3.1. Os portos brasileiros hoje: breve caracterização.....	136
3.2. Demandas do novo padrão de transporte marítimo mundial: pressões sobre o setor portuário brasileiro no início do Século XXI	151

3.2.1. Desafios infraestruturais.....	156
3.3 O Porto de Aratu/BA e o Terminal Portuário do Pecém/CE: breve caracterização.....	160
3.4. Considerações parciais	182
Capítulo 4 – Infraestrutura de transportes e política de integração nacional no período nacional desenvolvimentista (1950-1980): o caso do Porto de Aratu/BA.....	184
4.1. Breve introdução às questões do desenvolvimento no Nordeste: indústria, infraestrutura de transportes e Estado nas teorias e políticas de desenvolvimento regional (1950-1989)	185
4.2. O Porto de Aratu/BA no âmbito da política de integração nacional: o papel dos portos na formação econômica da Bahia e no processo de industrialização conduzida pelo Estado e no período da Crise da Dívida (até 1989).....	191
4.2.1. O Porto de Salvador/BA - do período colonial até meados do Século XX..	192
4.2.2. O Porto de Aratu - políticas de desenvolvimento na Bahia de 1950-1980 ..	196
4.2.3. Breves considerações sobre a economia baiana no período neoliberal (pós 1980) ..	216
4.3. Impactos das políticas de desenvolvimento na Bahia durante o período nacional-desenvolvimentista (1950-1980)	218
4.3.1. Impactos econômicos: articulação entre a indústria baiana, nordestina e brasileira.....	218
4.3.2. Impactos territoriais - reconcentração dos fluxos na Região Metropolitana de Salvador - RMS	224
4.4. Considerações parciais	229
Capítulo 5 – Infraestrutura logística e estratégia competitiva internacional no período neoliberal (pós década de 1990): o caso do Porto de Pecém/CE.....	233
5.1. Breve introdução ao desmonte das políticas de desenvolvimento regional: agronegócio, infraestrutura logística e guerra fiscal nas teorias e estratégias territoriais competitivas (a partir da década de 1990).....	234
5.2. O Porto de Pecém/CE no âmbito da estratégia competitiva internacional: o papel dos portos na formação econômica do Ceará e no período neoliberal	241
5.2.1. O Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE - do período colonial até meados do Século XX	242
5.2.2. Breves considerações sobre o processo de desenvolvimento econômico e territorial do Ceará durante o período nacional-desenvolvimentista e o período da Crise da Dívida (1950-1989)	249
5.2.3. O Porto de Pecém/CE – estratégias territoriais competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990)	260
5.3. Evolução dos investimentos recentes	274
5.3.1. Infraestrutura Logística.....	275
5.3.2. Empreendimentos Estruturadores e o Capital Privado.....	283

5.3.3. O papel dos incentivos fiscais	288
5.4. Impactos das estratégias territoriais competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990)	292
5.4.1. Impactos econômicos – articulação entre a economia cearense e o mercado internacional	293
5.4.2. Impactos Territoriais – reconcentração dos fluxos na RMF.....	303
5.5. Considerações Parciais	311
CONSIDERAÇÕES FINAIS	314
Referências	329
GLOSSÁRIO	341

Introdução

Os portos tiveram papel no desenvolvimento do país desde o início da sua ocupação territorial colonial. As principais cidades brasileiras surgiram da necessidade de articulação com o sistema marítimo, durante ciclos econômicos importantes como o açúcar, da mineração e do complexo agroexportador. Todos estes ciclos estiveram associados, direta ou indiretamente, a portos importantes como os de Salvador, de Recife, do Rio de Janeiro e de Santos. A modernização da economia brasileira, entre 1890 a 1930, produziu a primeira grande transformação nas estruturas portuárias brasileiras, passando dos antigos trapiches para os píeres de atracação de grandes navios (BATISTA, 2005). A partir da década de 1950, a consolidação da primeira fase de industrialização e o *boom* de crescimento econômico demandaram novas estruturas portuárias, no bojo das dinâmicas econômicas geradas pelo Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), alterando radicalmente a estrutura dos portos, tanto nos cais de atracação quanto nas retroáreas, principalmente devido ao advento dos contêineres na década de 1970. Para Harvey (1989), em nível mundial, foi justamente nessa década, que o transporte marítimo sofreu uma verdadeira revolução, que se traduziu, concretamente, no aumento da capacidade dos navios por ganhos em velocidade e por uma diminuição significativa do custo do frete, contribuindo para o encurtamento relativo das distâncias para as pessoas, as mercadorias e as informações.

Sabe-se que a nova Divisão Internacional do Trabalho (DIT) e a grande reorganização das economias nacionais frutos das mudanças assistidas no capitalismo mundial a partir da década de 1970, só foram possíveis graças à fragmentação do processo produtivo a escala internacional já que as características das novas tecnologias da Terceira Revolução Industrial permitiram a instalação de estabelecimentos industriais menos dependentes dos critérios que marcavam o desenvolvimento industrial em períodos anteriores. Decorre desse movimento de dispersão espacial da produção que a circulação tornou-se fator essencial da acumulação de capital, e por esse mesmo motivo, o sistema de transportes assume novo papel nesse contexto. Os avanços tecnológicos dos transportes tornaram possíveis o aumento de fluxos de capital e pessoas e proporcionaram uma nova definição das distâncias físicas, modificando o significado do tempo e do espaço

para a sociedade, que passou a contar com a velocidade para superar distâncias e atingir qualquer ponto do planeta em poucas horas (LIMA et. al., 1997).

A década de 1970 assistiu a uma série de transformações para fazer frente à crise de acumulação, que já se mostrava evidente em fins da década de 1960, marcando a ruptura com o padrão de acumulação vigente desde o pós Segunda Guerra Mundial. O arcabouço institucional que caracterizava o sistema de Bretton Woods e desde o fim da Guerra regia as relações internacionais é desmontado. As regras do sistema que impunham restrições à livre mobilidade de capitais (produtivos e financeiros) e à força de trabalho são substituídas por uma série de políticas desregulamentadoras e liberalizantes, para que aqueles fluxos pudessem se mover pelo globo em busca de um “ajuste espacial” (HARVEY, 2005) que permitisse a retomada dos ciclos de reprodução e valorização do capital, em outras palavras, que garantisse “um novo ciclo de consumo nos países desenvolvidos ou para as elites locais abastadas e para as classes médias inseridas nos circuitos superiores de consumo” (MACEDO, 2010).

Isso porque o ciclo expansivo promovido pela internacionalização do Investimento Direto Estrangeiro (IDE) norte-americano, que dera suporte ao processo de reconstrução das economias europeias e japonesa arrasadas durante o conflito e também à industrialização dos países periféricos, levou os EUA a incorrerem em déficits comerciais crescentes com os países então reconstruídos (principalmente Alemanha e Japão), o que poderia ter colocado em “xeque” seu papel hegemônico no mundo capitalista. Por isso, em termos geopolíticos, esse processo de reestruturação foi liderado pelos agentes econômicos e políticos norte-americanos em busca da retomada de sua hegemonia (TAVARES, 1997), o que, grosso modo, deu-se através de dois movimentos concomitantes: a financeirização (predominância financeira sobre a atividade produtiva) e a reestruturação produtiva (alteração nas condições materiais da produção caracterizada pelo avanço tecnológico nos setores de telecomunicações, tecnologia da informação e infraestrutura logística promovendo redução das barreiras espaciais e, portanto, maior integração dos mercados em nível mundial).

A maior mobilidade dos fluxos de capitais e força de trabalho forçou uma maior abertura das economias nacionais aos mercados internacionais que se traduziu em aumento da inserção internacional dos países, alteração nos padrões de

comércio exterior (em função das diferentes formas de inserção de país para país) e, portanto, uma mudança na geografia econômica de países e regiões (MACEDO, 2010).

As diferentes formas de inserção internacional dos países foram resultantes, em grande medida, das políticas econômicas (notadamente a macroeconômica e as setoriais) adotadas em âmbito nacional, que por sua vez condicionaram a redefinição do direcionamento e localização do IDE no mundo. Assim, enquanto os países asiáticos promoveram¹ a incorporação de seus territórios à indústria de transformação e serviços modernos (ambos ancorados nas novas tecnologias) tornando-se atraentes ao capital especialmente o produtivo, os países latino-americanos que haviam avançado mais no processo de industrialização acabaram por promover² a re-especialização produtiva em determinadas áreas e até mesmo processos de desindustrialização, tornando-se cada vez menos atraentes ao capital produtivo (ainda que atraentes ao capital financeiro causador de crescente vulnerabilidade externa). O resultado da emergência de novas formas de inserção no mercado internacional foi a determinação de uma nova DIT que por sua vez implicou em novos usos e ocupações dos territórios nacionais.

No que tange aos usos e ocupações dos territórios nacionais, mais uma vez, serão os condicionantes internos que irão determinar de que maneira se concretizará a Divisão Territorial do Trabalho. Os Estados Nacionais que adotaram o ideário neoliberal assumiram um novo papel no que diz respeito à atração dos fluxos internacionais do capital sob o pretexto do “desenvolvimento territorial”. Políticas de desenvolvimento territorial que originalmente deveriam buscar a diminuição das assimetrias entre os espaços, agora, canalizam recursos públicos para a construção de infraestruturas que promovam a ligação de algumas poucas áreas (de maneira geral aquelas que já possuem alguma dinâmica própria) aos circuitos internacionais do capital, aprofundando aquelas assimetrias. Mais concretamente, o Estado passa

¹ “A política macroeconômica estabeleceu limites à mobilidade do capital gerando menor dependência do financiamento externo e conjugou-se às políticas setoriais que permitiram o adensamento do tecido produtivo, com a estratégia exportadora articulando-se ao crescimento do mercado interno e à maior urbanização” (MACEDO, 2010) Isso conduziu à “(...) elevação da taxa de investimento, aumento do valor adicionado industrial e crescimento das exportações manufatureiras, o que significou avanço da industrialização e maior diversificação da estrutura produtiva” (MACEDO, 2010).

² “(...) a política econômica direcionou-se à estabilidade de preços, com radical abertura da conta de capitais, o que intensificou a dependência do financiamento de curto prazo para a qual a política monetária de juros elevados” se virou. (MACEDO, 2010).

a atuar ativamente na construção das infraestruturas que permitam escoar as produções locais que interessem ao mercado externo, e dessa forma integrar essas economias locais diretamente aos interesses do capital internacional, sem qualquer comprometimento com as questões de caráter nacional, tal como o bem estar de sua população. A lógica das “políticas de desenvolvimento territorial” passa, então, a ser a seguinte: ao promover o dinamismo destas áreas, através de investimentos em infraestrutura que permitam o escoamento das exportações, estas áreas colocam-se como atrativas a novos fluxos de capitais internacionais.

Nesse contexto, ocorreram mudanças na condução da política econômica brasileira a partir da década de 1980, refletindo os interesses de sua coalizão interna de poder conservadora, que visava integrar-se ao mercado internacional, ainda que em bases mais dependentes e de forma ainda mais passiva.

Da mesma forma que o período pós Segunda Guerra Mundial caracterizou-se por um novo ciclo de acumulação para os países centrais, fundado na institucionalidade de *Bretton Woods* e nas políticas de *Welfare State*, concretizados por meio de uma maior intervenção de seus Estados Nacionais, para alguns países periféricos, caracterizou-se por um novo ciclo de acumulação fundado em um intenso processo de industrialização - entendido como o processo de constituição de forças produtivas tipicamente capitalistas (MELLO, 2009) - e urbanização, também só possíveis graças à maior participação de seus Estados Nacionais.

No Brasil, esse período urbano-industrial, tem origem, de fato, na década de 1930 quando ocorre a passagem do regime de acumulação comandado pelas exportações, principalmente as oriundas do Complexo Cafeeiro paulista, para o regime de acumulação comandado pelo capital industrial endógeno - fruto dos desdobramentos do capital cafeeiro (CANO, 1977), que passa então a ser a nova variável dinâmica da economia. Essa mudança iria representar também uma mudança na forma de organização espacial do país.

Do processo de acumulação do Complexo Cafeeiro paulista, decorreu o re-investimento do capital cafeeiro excedente em outros setores da economia, cujos desdobramentos permitiram uma maior articulação das economias locais e regionais num processo de integração do mercado pela primeira vez em nível nacional. A constituição de um mercado interno dinâmico impulsionou o processo de

industrialização, concomitante e retro-alimentador da expansão dos mercados urbanos e da diminuição do custo de reprodução da força de trabalho (MARICATO, 2008), que viriam a ser condições fundamentais para a valorização do capital. Como no período, ocorria a internacionalização do capital das empresas norte-americanas, tais condições somadas às políticas do Estado brasileiro de atração desses capitais tornaram o país importante locus de atração do IDE durante todo o período pós Segunda Guerra Mundial.

Assim, a industrialização e a atração de IDE, promoveram uma maior vinculação do país ao mercado externo, no entanto, em novas bases, num duplo movimento: (i) da industrialização decorreu a possibilidade de aumentar o volume exportável, mas principalmente diversificar a pauta exportadora que passa a contar com mais produtos manufaturados de maior valor agregado em relação aos produtos primários que compunham a maior fatia de nossos saldos no período anterior; (ii) da atração de IDE decorreu uma mudança quantitativa e qualitativa dos fluxos de capitais do exterior por constituírem-se em capitais produtivos - a despeito do impacto das remessas de lucro dessas empresas sob o Balanço de Pagamentos brasileiro e do fato de possuírem seus centros de decisões no exterior (FURTADO, 1974).

No entanto, todo esse processo de desenvolvimento de forças tipicamente capitalista em nível nacional não ocorreu de maneira homogênea, tampouco dispersa pelo território do país. Emerge nesse período a discussão a cerca da “questão regional” brasileira, compreendida como a manutenção e o agravamento das desigualdades econômicas e sociais entre e dentro dos distintos estados e regiões. Em seu diagnóstico, está a sua raiz histórica, que remonta ao início da formação econômica brasileira, desde o período colonial e desenvolvem-se no contexto dos “complexos” regionais. Coordenado por Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), viria se tornar a primeira iniciativa política de encarar a problemática regional como questão nacional. Segue-se a essa iniciativa uma sucessão de institucionalidades com o objetivo de lidar com a questão regional no Brasil, dentre elas: (i) 1945 - criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco; (ii) 1946 - vinculações orçamentárias para o desenvolvimento do Nordeste e da Região Amazônica; (iii) 1948 - Criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco; (iv) 1951 - Criação do

Banco do Nordeste do Brasil (BNB); (v) 1959 - o documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (1959). A mais importante dessas instituições foi a criação, em 1959, da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com a missão de reduzir o poder das elites locais³ e administrar, em parceria com o BNB, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros disponibilizados pelo governo federal para promover a industrialização de regiões que estavam sob a influência dos efeitos da seca.

Ao nível dos governos estaduais, propostas de intervenção articuladas em torno de projetos industriais estruturantes com ênfase na criação de economias de escala, nortearam a ação do Estado e ensejaram experiências de planejamento e a evolução das propostas de desenvolvimento industrial também no âmbito dos estados. Na Bahia, especificamente, os sucessivos governos adotaram políticas diretamente associadas aos conceitos de aglomeração industrial e polos de crescimento, uma vez que se voltaram essencialmente para o fomento ao setor industrial, contexto em que se insere a construção do Porto de Aratu/BA, que servirá como elemento articulador de políticas, mercados e territórios.

Voltando à escala da industrialização nacional, para que todo esse processo de integração do mercado nacional e aumento da articulação intra e inter-setorial sob o comando do capital industrial fosse possível, foi condição fundamental a integração do território concretizada através da atuação direta do Estado nos investimentos em infraestrutura (LESSA, 2009) - telecomunicação, transportes, equipamentos urbanos, que garantiram a circulação mercantil, o aumento do consumo e a reprodução da força de trabalho - que possibilitaram a geração de novas oportunidades de acumulação de capital e, portanto, a sustentação do novo padrão de acumulação comandado pelo capital industrial ao: (i) possibilitar a desconcentração produtiva; (ii) possibilitar o aumento de fluxos de mercadorias, serviços, pessoas e capitais entre as cidades e assim promover a criação e adensamento de uma rede urbana de caráter nacional; (iii) ao possibilitar maior articulação comercial, produtiva e financeira entre as economias regionais.

Em suma, ao final desse período temos que

³ Ainda que não explícito, este objetivo estava estabelecido nas estratégias de ação de modo mais amplo.

em certo sentido, a integração do mercado nacional foi o mais importante efeito da industrialização no desenvolvimento regional brasileiro e no processo de ordenamento espacial, estimulando a constituição de uma estrutura produtiva nos diversos estados e regiões brasileiras complementar ao centro industrial, e entre si (...) (MACEDO, 2010, p. 48).

No entanto, com a crise de acumulação do capitalismo em nível mundial no final da década de 1960 e a consequente guinada na política econômica norte-americana visando a retomada de sua hegemonia ao longo da década de 1970, o Brasil viu-se diante de novos condicionantes externos no que diz respeito à continuidade daquele processo de integração econômica e territorial, ainda que agora esta integração teria que ser promovida sobre novas bases produtiva e financeira.

As decisões tomadas em âmbito nacional por uma coalizão interna de poder conservadora levaram ao fim daquele regime de crescimento nacional desenvolvimentista o que marcou o esgotamento do padrão de financiamento da economia brasileira que se assentava no IDE, no acesso ao mercado internacional de crédito, e no conjunto de fundos públicos montados durante o pós Segunda Guerra Mundial, com mecanismos diversos de ampliação das bases fiscais do Estado brasileiro. Na década de 1980 as bases materiais e institucionais desse arranjo ruíram com a crise do padrão de acumulação nos países centrais. Contraiu-se o IDE aos países latino-americanos ao mesmo tempo em que se aprofundava a globalização dos mercados financeiros entre os países centrais fomentada pela drenagem de capitais aos EUA para fins de especulação financeira (mercados imobiliário e de capitais). O mercado internacional de crédito para os países da América Latina também desmoronou, culminando com seu total estancamento em 1982 devido à moratória mexicana. Nessa conjuntura, as únicas fontes de financiamento externo passaram a ser as agências multilaterais (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano). No entanto, para obtenção de tais recursos (agora com a finalidade de pagamento da dívida) se fazia necessário o cumprimento de ajustes macroeconômicos ortodoxos (principalmente no que diz respeito a profundas modificações e comprometimentos do balanço de pagamentos, representando saída anual expressiva de recursos, o que chamaremos

de ajuste exportador) com efeitos recessivos e de deterioração do Estado (MELO, 1995).

Piores foram os impactos das políticas neoliberais implementadas ao longo da década de 1990 que viriam a exaurir os já escassos recursos do Estado, ao canalizá-los para o pagamento das dívidas externas e internas (que explodiram junto com o aumento das taxas de juros que diziam necessário para a contenção da inflação) além de destruir os instrumentos de políticas de desenvolvimento nacional, ao promover o processo de privatizações de setores estratégicos para o país. Ao mesmo tempo, a abertura comercial logo após um período no qual os ajustes recessivos (e o fim das políticas setoriais, como a industrial, de inovação) haviam impellido as empresas a adotarem estratégias defensivas, retardando a entrada de nossos principais setores no paradigma da Terceira Revolução Industrial, expôs o parque produtivo do país a uma concorrência com a qual não era capaz de lidar. Muitos industriais, representantes de uma elite conservadora que pouco fez para defender a estrutura industrial montada no período anterior, aproveitando-se da maior internacionalização da economia, venderam seus ativos garantindo a preservação de suas fortunas no mercado financeiro, confirmando sua histórica habilidade de se ligar às finanças internacionais (MACEDO, 2010).

O resultado desse processo em termos espaciais foi a criação de novas territorialidades, decorrentes das novas articulações dos espaços com o mercado externo. Isso porque algumas áreas produtoras de bens e serviços mais relevantes à demanda do mercado internacional (agroindústria e mineração) descolaram seus ciclos de crescimento da dinâmica do mercado interno, tensionando elos da rede urbana, pois os centros de decisão que a ordenam se encontram no exterior. Além disso, a re-especialização produtiva dessas áreas, principalmente nas atividades do setor primário e indústria extrativa, constitui-se em uma especialização regressiva o que somado à quebra de importantes cadeias produtivas na indústria de transformação (CANO, 2012) decorrentes da abertura comercial e privatizações, tensionam também a integração econômica e territorial das regiões brasileiras.

Essa tensão é reforçada pela ação do Estado sobre o território, através de políticas de investimento em infraestrutura, tais como “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento” (ENIDs) e “Infraestrutura para Integração da América Latina”

(IIRSA)⁴, pretensiosamente tratadas como políticas de desenvolvimento territorial⁵, mas que na verdade não passam de políticas que visam tão somente aumentar as exportações de bens de baixo valor agregado. A palavra “integração” nesse caso só faz sentido de ser utilizada se relativa à integração “competitiva” de pontos no território com os circuitos internacionais de valorização do capital. Quando pensando na escala nacional, verifica-se a condução de políticas públicas no sentido oposto à integração entendida como dinamizadora do mercado interno e promotora de maiores elos entre as economias regionais, como fora no período anterior. São exemplos dessas políticas: (i) subsídios diretos e indiretos; (ii) supressão de direitos trabalhistas; (iii) desregulamentação; (iv) flexibilização de mercados de trabalho; (v) direcionamento de recursos públicos para infraestruturas destinadas ao escoamento de exportações em detrimento de gastos sociais; (vi) mudanças no aparato regulatório das infraestruturas; etc.

Nesse período as políticas de desenvolvimento regional dão lugar a estratégias territoriais competitivas, calcadas no ideário neoliberal, e concretizadas por agressivas políticas de incentivos fiscais e por grande intervenção do Estado no território por meio de investimentos em infraestruturas que potencializem investimentos produtivos privados. Se com a Crise da Dívida na década de 1980, a recessão econômica colocou os portos num compasso de espera, esta situação é superada quando se pensa nos corredores de exportação, no âmbito da política neoliberal, que se soma à instalação dos terminais de contêineres, junto de terminais de graneis líquidos e sólidos. Neste processo, na década de 1990, enquanto alguns portos tornaram-se incapazes de se adaptar, por não possuírem retroáreas capazes de receberem estes terminais, isto obrigou os investimentos a se direcionarem para outras áreas, ou seja, para a construção de novos portos. Da década 1990 em diante o processo de automação avançou e se radicalizou desembocando nas mudanças dos marcos legais e institucionais para dar conta das novas demandas Lei Nº8.670/1993 (“Lei de Modernização dos Portos”) e, mais recentemente, a Lei Nº 12.815/2013 (ex-MP Nº 595 dos Portos). As duas e subsequentes legislações, criaram as condições jurídicas para participação do setor privado nos portos, que

⁴ As obras em infraestrutura do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) concretizaram parte dessas ações.

⁵ Já que no período anterior possuíam caráter de utilidade pública, insumo básico e suporte à segurança nacional.

eram eminentemente públicos, seja sob a forma de concessão, ou sob a forma de terminais privativos que na Lei de 2013, passaram a ter a possibilidade de transportar quaisquer cargas e não apenas do proprietário do terminal.

É segundo essas determinações gerais e específicas que este trabalho se propõe a analisar a forma de inserção internacional da economia cearense nas primeiras duas décadas do Século XXI, com destaque para o papel exercido pelos investimentos no Complexo Industrial e Portuário do Pecém – CIPP, principalmente sua infraestrutura portuária. Além de não promover maior integração em relação ao mercado nacional, a construção e atuação do Porto de Pecém/CE, ao articular pontos específicos do território cearense diretamente aos movimentos do capital internacional de forma subordinada e dependente, reestruturam o espaço em função das demandas do capital hegemônico bem como obedecendo às normas/ordens do poder de comando que se localiza fora do território nacional (FURTADO, 1974). Assim, esses investimentos, promovidos pela adoção de políticas neoliberais que dão face ao “novo imperialismo” (CANO, 1996), reforçam a falta de autonomia desse espaço e a dependência do resto do mundo com a qual interage no processo de acumulação de capital, reforçando em última instância a própria relação centro-periferia.

Criado em 1995, o CIPP está situado nos municípios de Caucaia e São Gonçalo do Amarante, litoral oeste do Ceará, na Região de Planejamento da Grande Fortaleza. O terminal foi projetado como um porto *off shore*, ou seja, permite a atracação de navios a certa distância da costa, dando por isso acesso a navios de maior calado, com capacidade para transportar grandes cargas. O porto conta com um Terminal de Insumos e Produtos Siderúrgicos e Carga Geral (Pier 1), um Terminal de Petróleo/Derivados e Granéis Líquidos (Pier 2), ponte de acesso, pátio de armazenagem de cargas e píer de rebocadores. A administração e a exploração estão a cargo da Companhia de Integração Portuária do Ceará (CEARÁPORTOS), constituída sob a forma de sociedade anônima de economia mista, sob controle acionário do Governo Estadual. Desde outubro de 2018, o Porto de Roterdã (HOL) adquiriu 30% das ações da Cia, passando a atuar no conjunto das decisões estratégicas do CIPP, cujo objetivo maior é “abrir as portas do Porto de Pecém/CE para empresas internacionais”, nas palavras do então governador Camilo Santana.

Em suma, esta tese trabalha com a hipótese de que no contexto em que se inserem, os investimentos em infraestrutura portuária no Pecém não ocorrem de formar a aumentar a integração da economia cearense à nacional, mas obedecem a outras determinações impostas pelo atual padrão de acumulação capitalista, estando, portanto, ligados à promoção da integração internacional, não somente da economia do estado, mas da própria economia brasileira. A concepção e consolidação do Porto de Pecém/CE possuem como determinantes específicos os investimentos realizados em infraestruturas logísticas no âmbito das estratégias territoriais competitivas dos estados, como consequência das ações do poder público no sentido de promover a articulação deste espaço aos interesses de valorização dos capitais internacionais.

Antes de chegar na discussão de seus determinantes específicos, esta tese partirá da análise da tripla dimensão dos determinantes gerais do processo que culmina com as grandes transformações observadas nas infraestruturas portuárias por todo o mundo, alcançando o território do Porto de Pecém/CE.

Dessa forma, o Capítulo 1 tratará da primeira dimensão, qual seja, das próprias inovações tecnológicas e organizacionais no transporte marítimo ocorridas no âmbito do novo padrão de acumulação. Essas inovações cumpriram o papel de catalizadoras deste processo, ao possibilitarem uma extraordinária concentração de capital nas mãos de novos agentes dos transportes marítimos internacionais, ao mesmo tempo em que transformam os novos sistemas logísticos em um dos mais importantes instrumentos de estratégia competitiva dos grandes capitais, com impactos na própria Divisão Territorial do Trabalho e DIT. Dessa análise, depreende-se que um estado periférico como o Ceará, dentro de um país subdesenvolvido como o Brasil, aventura-se a promover vultosos investimentos em uma infraestrutura portuária com as características tecnológicas e organizacionais mais modernas, com o único objetivo de inserir seu território nesse mercado, totalmente alheio ao local-regional-nacional, e onde as demandas são proporcionais ao tamanho que os capitais atingiram.

Uma das principais repercussões do poder de comando desses capitais será tratada no Capítulo 2, ao analisar-se a segunda dimensão do novo padrão de acumulação sobre a dinâmica e interações do transporte marítimo em nível mundial, qual seja a reestruturação da arquitetura institucional correspondente às mudanças

nas bases regulatórias. De caráter profundamente liberal, incidem sobre os arcabouços legais que regulam a exploração da mão-de-obra, bem como sobre os processos de privatizações das infraestruturas. Utilizando-se da retórica modernizante, da necessidade de prover a economia e território nacional de infraestruturas compatíveis com as demandas do novo padrão de acumulação e da incapacidade do Estado Nacional arcar com os investimentos necessários para tal, a defesa das privatizações por parte dos grandes capitais conquista a opinião pública e torna-se novo modelo a ser seguido, a despeito dos baixíssimos valores aportados pelo setor privado nas infraestruturas. Somente a partir de meados da década de 2000, com uma mudança na política macroeconômica do Estado Nacional, adotando uma política fiscal expansionista, verifica-se uma grande rodada de investimentos infraestruturais conduzida pelo setor público, por todo o território nacional, após 25 anos de abandono desse segmento.

Assim, a reestruturação da organização espacial de todo o sistema e as grandes transformações sobre a infraestrutura portuária e toda a rede de distribuição que se constituiu para responder às novas demandas que surgiram das mudanças tecnológicas, operacionais e institucionais, corresponderam a novos arranjos espaciais também nos territórios nacionais. No Capítulo 3, serão tratadas as transformações decorrentes da pressão dos agentes do transporte e da logística que atuam em nível mundial, da perspectiva da materialização sobre as infraestruturas portuárias nacionais da reorganização espacial do sistema portuário mundial, das inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais. Já nos Capítulos 4 e 5, serão tratadas as transformações decorrentes das próprias estratégias políticas adotadas pelos agentes que organizam e dominam o território em nível nacional, regional e local, enfim, este trabalho chega aos determinantes específicos dos investimentos realizados em infraestruturas de transportes e/ou logísticas, a depender do recorte temporal sobre o qual se debruça no âmbito de políticas com impactos territoriais.

No Capítulo 4, esta tese demonstrará que a concepção e consolidação do Porto de Aratu/BA possuem como determinantes específicos os investimentos realizados em infraestruturas de transportes no âmbito da política nacional de desenvolvimento regional no período nacional-desenvolvimentista (1950-1980). Essa infraestrutura fez parte da própria estratégia de reestruturação produtiva do

estado da Bahia, bem como, em certa medida, da região Nordeste, combinadas às políticas de incentivos fiscais promovidas pelos governos Federal e Estadual, o que nos leva a crer na articulação das ações do poder público no sentido de promover a integração da sua economia ao mercado nacional. Estrategicamente, o Porto de Aratu/BA foi concebido para atuar como elo vital da integração produtiva entre a Bahia, as diferentes regiões do Brasil e deste para com o resto do mundo, por meio de seu estrito vínculo com a produção industrial. Estabeleceu-se um nexo territorial entre a localização dos principais polos de concentração industrial da região, quais sejam, o CIA, o COPEC, e o próprio porto, sem necessariamente estar numa relação de contiguidade geográfica entre ambos, mas por meio das esferas complementares da cadeia de valor estabelecendo uma relação funcional entre a estrutura industrial da região e o conjunto de serviços oferecidos pelo Porto de Aratu/BA. Portanto, o Capítulo 4 funciona, metodologicamente, como um contraponto para demonstrar as diferenças nos impactos verificados na economia e territórios cearenses, dadas a concepção e consolidação dos investimentos no Porto do Pecém/CE no âmbito das estratégias territoriais competitivas dos estados no período neoliberal (pós-1980), ou seja, pós desmonte do Estado Nacional Desenvolvimentista.

Portanto, ao chegar ao Capítulo 5 e adicionando-se às informações ali apresentadas com destaque para a análise do perfil político do Governo do Estado do Ceará a partir da década de 1990, destacando os ideais que levaram à construção do CIPP e à busca por investimentos para construção de grandes projetos estruturadores, ter-se-á apresentado uma coletânea de dados primários e secundários, bem como análises e discussões que permitirão afirmar que, dada a desarticulação entre os determinantes gerais e específicos que condicionaram a concepção e consolidação dos investimentos em infraestrutura logística, tendo como objeto o Porto de Pecém/CE, e dos investimentos produtivos, no contexto de ausência de políticas de desenvolvimento regional, no período neoliberal, esse modelo não correspondeu a uma maior integração da economia regional com a economia nacional, mas sim uma maior articulação destas economias com os fluxos de capitais internacionais, fruto da própria lógica à qual os agentes determinantes sobre as ações sobre o território se submeteram.

Capítulo 1 – Transporte marítimo e infraestrutura portuária no Século XXI

Dentre todas as mudanças ocorridas na década de 1970 que marcaram a emergência de um novo padrão de acumulação, o processo de reestruturação da produção com consequente intensificação das trocas em nível mundial foi o que permitiu uma maior integração entre as diversas esferas produtivas, de consumo, de transporte e distribuição em todas as escalas geográficas (VELTZ, 2002; MONIÉ e VIDAL, 2006). Essas duas últimas são as esferas sobre as quais este trabalho pretende se debruçar, destacando-se o papel do transporte marítimo e da infraestrutura portuária no Século XXI⁶.

Nessa perspectiva, a análise que se iniciará a partir deste Capítulo 1 será baseada em três dimensões do novo padrão de acumulação sobre o sistema de transportes e suas interações em nível mundial, que corresponderão a uma nova dinâmica para todo sistema, quais sejam: (i) inovações tecnológicas e organizacionais no transporte marítimo (Capítulo 1), (ii) reestruturação da arquitetura institucional do transporte marítimo e dos portos (Capítulo 2), e (iii), reorganização espacial do sistema portuário mundial, incidindo em última instância sobre as infraestruturas portuárias nacionais (Capítulos 3, 4 e 5). Essa tripla dimensão do novo padrão de acumulação, ao mesmo tempo em que transforma o sistema de circulação de bens, dá suporte e fomenta o próprio padrão de acumulação emergente.

As questões referentes às inovações tecnológicas e organizacionais serão analisadas neste Capítulo 1 a partir da caracterização do próprio novo padrão de acumulação, da perspectiva do processo de reestruturação produtiva no que diz respeito à: (i) maior relevância da circulação de bens em âmbito mundial, com aumento do comércio internacional de mercadorias; (ii) significativa mudança nas estruturas de transporte dessas mercadorias, dada (a) pela evolução na frota

⁶ No que diz respeito à discussão de reprodução do capital, este trabalho se concentrará nas questões relacionadas à circulação de capitais, não descolada das questões relativas à produção, por estarem intrinsecamente ligadas. Dentro desta perspectiva da circulação de capitais, se concentrará nas questões relacionadas ao transporte e distribuição de bens, ainda que não descolada das questões relativas à circulação de outros fluxos, como o de informações, principalmente, por estar intimamente relacionado às transformações ocorridas no sistema de transporte como um todo no período em que este trabalho se debruça, do qual o transporte marítimo é apenas um elemento.

marítima mundial em decorrência, principalmente, do processo de containerização, e (b) pela evolução da estrutura de propriedade dessa frota em função, especialmente, da concentração do mercado nas mãos de grandes companhias de navegação; e (iii) grande transformação nas infraestruturas portuárias como resposta às novas demandas que emergem desse processo.

Para tratar dessa temática este Capítulo 1 se dividirá em 3 itens, a saber:

1.1. Novo padrão de acumulação e circulação de mercadorias; 1.2. Transformações tecnológicas e organizacionais no sistema de transporte marítimo mundial; e 1.3. Grandes companhias de navegação e infraestrutura portuária: os portos concentradores na hierarquia portuária mundial.

1.1. Novo padrão de acumulação e circulação de mercadorias

Os profundos impactos da reestruturação produtiva sobre a circulação de bens – que por sua vez retroalimentam a transformação do próprio padrão de acumulação – decorrem da origem e da natureza de suas mudanças. Vale dizer, das novas estratégias das empresas multinacionais frente à crise do sistema na década de 1960, as quais conduziram a uma nova DIT, o que de fato elevou a circulação de bens a um novo patamar.

Ainda que neste período essas empresas tenham concentrado territorialmente seus ativos intangíveis, graças às inovações tecnológicas e organizacionais no setor do transporte marítimo que reduziram drasticamente os seus custos, assiste-se à especialização e dispersão geográfica da produção por todo o território mundial. Assim, essas empresas – alçadas agora ao patamar de transnacionais – transformam profundamente toda a organização do espaço econômico mundial, da qual o objeto de estudo deste trabalho, qual seja o território da região do CIPP, passará a fazer parte, em sua busca por:

- (i) obter acesso privilegiado aos mercados consumidores de maneira direta, implantando as suas firmas no território dos mercados cobiçados;

- (ii) obter acesso privilegiado a mão-de-obra barata, concentrando os setores intensivos em trabalho e de baixo conteúdo tecnológico nas regiões periféricas, enquanto os setores intensivos em capital ficam em seus países de origem, na maioria dos casos, os países desenvolvidos;
- (iii) obter acesso privilegiado às matérias primas e bens intermediários, controlando diretamente os recursos cobiçados ou indiretamente, controlando a logística e o mercado de exportação ligado aos bens que a sua produção necessita.

Neste contexto, a organização da produção, fabricação e montagem passa a ocorrer de forma dispersa no território mundial. As grandes empresas transnacionais articulam núcleos centrais a partir de regiões selecionadas de seu interesse, e periferias diversas, onde as unidades são localizadas em função de sua capacidade de abastecer/explorar o sistema de mão-de-obra, matérias-primas e bens intermediários. Alçam, assim, o sistema de transporte a um novo patamar ao trazer o acesso às estruturas e infraestruturas a um ponto central no fator de competitividade para os fornecedores que desejam integrar essas cadeias produtivas (MONIÉ e SILVA, 2003).

Nesse cenário transformador, a circulação é alçada a papel central no novo padrão de acumulação, ao mesmo tempo em que reforça esse padrão⁷. Em outras palavras, o novo padrão baseado na circulação incessantemente crescente de bens e de informações, possibilitado por sua tripla dimensão, aprofunda a internacionalização dos mercados de bens e serviços finais e, também, dos mercados de fatores de produção elevando-as a outro patamar (COZIC, 2005).

Da perspectiva do transporte marítimo, a esse novo padrão passam a corresponder novas dinâmicas que demandam a reestruturação de suas características tecnológicas e organizacionais, de sua arquitetura institucional e das infraestruturas portuárias. Como será discutida nos itens a seguir deste Capítulo 1, à inovação tecnológica e organizacional correspondem as inovações que irão incidir diretamente sobre a estrutura de capital via completa evolução da estrutura da frota

⁷ Outros determinantes da elevação do papel da circulação a posição central no novo padrão de acumulação ao alimentar o dinamismo do comércio internacional, que não serão tratados neste trabalho mas merecem destaque são: o ingresso dos países socialistas na economia de mercado; a emergência de novas potências comerciais e a força dos processos de integração regional.

marítima mundial e, principalmente, via completa evolução da estrutura de propriedade dessa frota.

À reestruturação da arquitetura institucional correspondem as grandes mudanças nas bases regulatórias do transporte de caráter profundamente liberal. Essa arquitetura incide pesadamente sobre o trabalho via mudanças nos arcabouços legais que regulam a exploração da mão-de-obra. Também incide sobre o capital via mudanças nos arcabouços legais que permitiram os grandes processos de privatizações das infraestruturas que darão suporte a todo esse sistema.

Como será analisado no Capítulo 2, sob essa ótica, as transformações na arquitetura institucional a partir da abertura das economias nacionais que suprimiram as barreiras aduaneiras ao livre comércio, impactando os custos de transporte e a difusão das novas tecnologias de comunicação e de informação, viabilizaram a integração dos agentes dos sistemas produtivos por meio dos transportes, o que viria a ser elemento chave para a aceleração do volume de crescimento das trocas internacionais (MONIÉ, 2009). Além disso, a adoção de leis, normas e padrões de acordo com seus interesses, possibilitam a diversificação das estratégias territoriais desses agentes, lembrando que os centros de decisão permanecem nas regiões selecionadas, principalmente em seus países de origem centrais.

A contribuição destas inovações tecnológicas e institucionais foi fundamental para a integração da ação de atores cujas lógicas adquirem uma feição mais sistêmica, como ilustra a evolução recente do sistema marítimo portuário mundial (MONIÉ, 2009, p. 2).

Por fim, à reestruturação da organização espacial de todo esse sistema correspondem as grandes transformações sobre a infraestrutura portuária e toda a rede de distribuição que se constitui para a acomodação das novas demandas que surgem fruto das próprias mudanças tecnológicas, operacionais e espaciais que se instalam. Em outras palavras, novos arranjos espaciais frutos da pressão dos “atores do transporte e da logística que dominam o horizonte marítimo do porto (*foreland*) somada às estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam seu horizonte terrestre” (MONIÉ, 2013, p.1), cujas escalas de ação e interesses são diferenciados e não integradas aos espaços nos quais se inserem.

Articuladas, essas três dimensões fazem surgir um novo conceito para o sistema de transporte, comunicação, informação e distribuição – escondido por trás

do tratamento dado como um serviço moderno, mas dando conta de todas as transformações até aqui discutidas – a logística surge como dispositivo tecnológico e organizacional combinado dos estoques e dos fluxos (BECKER, 1993). Assegura a circulação e, principalmente, contribui para o aumento do poder das empresas transnacionais no controle dos sistemas produtivos e dos territórios.

Conceitualmente, a logística é um conjunto de todas as atividades relacionadas à movimentação e armazenagem de produtos, visando facilitar o transporte de produtos desde a aquisição da matéria-prima até o consumidor final, sendo eles nacionais ou internacionais, unidas principalmente pelos fluxos de informações ao longo do processo (FONTOURA e LAZZAROTTO, 2015).

A logística, tratada por alguns autores como “uma nova racionalidade no ordenamento do território” (BECKER, 1993, p. 59), ao organizar a circulação, possibilita e fomenta novos arranjos produtivos, configurando um mecanismo mais amplo do que o sistema de transportes, que trataria apenas da movimentação de produtos. Dessa forma, torna-se uma das principais formas de se estruturar estrategicamente oportunidades para obter competitividade diante do novo padrão de acumulação, aprimorando conceitos empresariais que anteriormente focavam outras atividades, conforme será brevemente apresentado no início do Capítulo 5.

Dentro do novo padrão de acumulação, as transnacionais passam a concentrar seus esforços em suas atividades centrais e utilizam-se da contratação de serviços logísticos para atingirem novos mercados, desassociando-se das atividades exercidas em relação aos seus fornecedores e clientes. Por volta da metade da década de 1990 surgem empresas prestadoras de serviços especializadas em logística internacional, denominadas Operadores Logísticos os quais serão responsáveis por coordenar o planejamento, o controle e a movimentação de toda mercadoria (matérias-primas, bens intermediários e bens finais) em âmbito internacional.

Dentre as principais características do serviço prestado pelos Operadores Logísticos estão: (i) fornecer um serviço completo, desde a retirada da carga dentro da fábrica do exportador até a entrega da mercadoria no chão da fábrica do importador, livrando seu cliente de todos os trabalhos operacionais, legais, logísticos e dos incômodos gerados ao longo de uma operação de comércio exterior; (ii) eventualmente, prestar o serviço de operar como despachante, realizando os

despachos necessários a entradas e saídas da mercadoria dos países como os trâmites envolvidos no processo; e (iii) operar o trecho terrestre, normalmente com transporte rodoviário, sendo eles proprietários ou não dos veículos de transporte, complementando a entrega da mercadoria ao seu destino final; (iv) consolidar cargas de diversos clientes gerando assim uma economia de escala para obter um valor de frete mais acessível com os armadores do que se os próprios importadores ou exportadores negociassem diretamente⁸ (FONTOURA e LAZZAROTTO, 2015).

A logística passa a ocupar um espaço privilegiado na organização das redes de circulação, em detrimento dos projetos que privilegiam os investimentos em grandes eixos de desenvolvimento. Estradas, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos passam a ser vistos como elementos catalisadores dos novos arranjos produtivos, indutores de crescimento. Da preocupação com o desenvolvimento dos sistemas de transportes ou da simples fluidez no deslocamento dos produtos, passa-se à preocupação com os mecanismos da logística mais amplos do que aqueles relacionados aos transportes (RODRIGUES, 2007, p. 130).

Assim, dado o novo padrão de acumulação, com as empresas transnacionais organizando-se em escala internacional, e marcado por acesso privilegiado à mão-de-obra, matérias-primas e bens intermediários, pela integração produtiva em nível mundial e pela expansão geográfica do mercado mundial, onde os bens circulam em distâncias, volumes e velocidades cada vez maiores, a logística e os Operadores Logísticos assumem papel estratégico: integram as distintas regiões “recorrendo a uma malha circulatória intercontinental dominada por atores que definem suas estratégias em termos de fluidez dos tráfegos” (MONIÉ, 2013 e COZIC, 2005), a partir de interesses desvinculados dos territórios onde atuam, embora com centros de decisões a partir dos espaços de onde se originam seus capitais.

1.2. Transformações tecnológicas e organizacionais no sistema de transporte marítimo mundial

Com o objetivo de melhor descrever o processo de transformações tecnológicas e organizacionais no sistema de transporte marítimo mundial, este item

⁸ Prestam o serviço em seu próprio nome atuando como consignatário da carga (importador) perante os armadores.

1.2 será subdividido nos seguintes subitens: 1.2.1. O processo de containerização em números: a evolução da estrutura da frota marítima mundial; e 1.2.2. Evolução da estrutura de propriedade da frota marítima mundial. No que diz respeito à estrutura de propriedade, a análise dos temas será subdividida da seguinte forma: 1.2.2.1. País de origem do navio ou nacionalidade do proprietário do navio; 1.2.2.2. País de registro, nacionalidade do navio ou bandeira de conveniência; 1.2.2.3. Correlações entre países de origem e países de registro; e 1.2.2.4. Controle efetivo da frota. Ao final das análises realizadas neste item, estará evidenciado a incidência destes processos sobre a estrutura de capital deste sistema, com destaque para os itens 1.2.2.4.1. As grandes companhias de navegação, operadoras de porta contêineres ou os grandes armadores internacionais e 1.2.2.4.2. Linhas regulares de transporte marítimo e conectividade entre os países.

1.2.1. O processo de containerização em números: a evolução da estrutura da frota marítima mundial

De acordo com Azenha e Pequeno (2016, p. 45), “desde as modestas embarcações egípcias, que datam de 3200 a.C., que o transporte marítimo tem sido sempre o principal apoio ao comércio global”. Embora alçado a um novo patamar no novo padrão de acumulação, o sistema de transporte marítimo passou a exercer papel central no capitalismo na sua era mercantil, com o crescimento das potências coloniais europeias, nomeadamente Espanha, Portugal, Inglaterra, Holanda e a França, as quais promoveram uma profunda transformação no transporte de mercadorias. Com o espraio de colônias pelo mundo, foram criadas rotas constantes, estabelecendo e desenvolvendo as potencialidades de redes comerciais regionais – Mar do Norte, Mediterrâneo, Oceano Índico, Mar da China –, e mundiais – comércio triangular transatlântico, companhias comerciais holandesas e britânicas –, sendo o controle sobre esses sistemas de circulação determinantes para a construção de hegemonias em nível local e mundial (BRAUDEL, 1979). Impulsionados pelas necessidades de precisão e de conhecimento, este foi também uma alavancagem para o desenvolvimento da ciência e da técnica.

Após a Revolução Industrial, com o desenvolvimento do motor a vapor no Século XIX, o transporte marítimo expandiu consideravelmente uma vez que deixou de estar sujeito aos ventos dominantes (AZENHA e PEQUENO, 2016). Na era do Capitalismo Industrial, a difusão da Segunda Revolução Industrial e do imperialismo europeu intensificou a circulação de mercadorias promovendo pela primeira vez na era moderna a reestruturação das características técnicas e operacionais – especialização dos navios; dos cais portuários; racionalização e modernização do transporte internacional – e da própria organização espacial do sistema portuário mundial e suas infraestruturas.

Como discutido anteriormente, desde a década de 1970, o transporte marítimo de mercadorias desempenha um papel ainda mais significativo, graças à sua função no serviço de logística através do mundo, sendo responsável por aproximadamente 90% do transporte internacional de cargas. Essa função deve-se às mudanças observadas nas três dimensões do novo padrão de acumulação sobre o transporte marítimo internacional.

O transporte possui uma grande responsabilidade no desenvolvimento econômico das organizações, visto que ele é o responsável pela maior fatia dos gastos logísticos de uma organização. Sob o aspecto global, o transporte possui uma notável participação nos gastos logísticos dos países em relação ao PIB por eles produzido (FONTOURA e LAZZAROTTO, 2015, p. 7).

Neste ponto do trabalho, merece destaque a dimensão das inovações tecnológicas e operacionais do sistema. Desde o fim da década de 1970, a evolução do transporte marítimo e do tráfego portuário só foi possível graças às inovações tecnológicas desenvolvidas para responder as demandas do mercado e aos desafios/exigências das próprias economias nacionais (COZIC, 2005). Essas inovações se deram especialmente com relação ao tamanho e capacidade de carga dos navios, transformando a estrutura da frota marítima mundial (Tabela 1.1), partindo de um cenário onde se destacava a presença de navios cargueiros para outro onde se destaca a emergência e supremacia dos navios porta contêineres, de maior porte e mais velozes.

**Tabela 1.1 - Evolução da estrutura da frota mundial por tipo de navio (em mil dwt⁹).
1990-2016**

Tipo de navio	Ano							
	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2016
Petroleiros	257.413 38,6%	270.997 37,6%	279.509 35,4%	285.519 34,6%	354.219 36,9%	450.053 35,3%	482.012 28,5%	503.343 27,9%
Graneleiros (e minérios)	238.890 35,8%	250.294 34,8%	275.519 34,9%	294.588 35,7%	345.924 36,0%	456.628 35,8%	726.319 42,9%	778.890 43,1%
Cargueiros	105.433 15,8%	103.731 14,4%	101.259 12,8%	99.872 12,1%	96.218 10,0%	108.232 8,5%	77.552 4,6%	75.258 4,2%
Porta-containers	26.070 3,9%	39.005 5,4%	61.147 7,8%	77.095 9,3%	111.095 11,6%	169.158 13,3%	216.345 12,8%	244.274 13,5%
Outros								
Gaseiros	10.892 1,6%	14.044 2,0%	16.471 2,1%	19.074 2,3%	24.226 2,5%	40.664 3,2%	46.427 2,7%	54.469 3,0%
Navios para transporte de produtos químicos	6.026 0,9%	7.616 1,1%	7.740 1,0%	7.974 1,0%	8.919 0,9%	7.354 0,6%	42.009 2,5%	44.347 2,5%
Navios para transporte de passageiros e balsas	3.220 0,5%	3.951 0,5%	4.803 0,6%	5.319 0,6%	5.649 0,6%	6.152 0,5%	5.601 0,3%	5.950 0,3%
Outros	18.892 2,8%	30.167 4,2%	42.277 5,4%	36.211 4,4%	13.714 1,4%	13.229 1,0%	23.434 1,4%	24.284 1,3%
Total mundial	666.836 100%	719.805 100%	788.725 100%	825.652 100%	959.964 100%	1.251.470 100%	1.619.699 100%	1.730.815 100%

Fonte: Review of maritime transport - UNCTAD. Diversas datas. Elaboração própria.

As transformações no transporte marítimo mencionadas até o momento, só foram possíveis graças a outra grande e mais fundamental inovação técnica, qual seja o processo de unitização das cargas, promovendo uma verdadeira revolução nos meios de transportes de mercadorias com o advento do contêiner¹⁰. O princípio de uniformização das cargas ao permitir que qualquer tipo de mercadoria pudesse ser transportado nesses dispositivos, transformou o contêiner na principal ferramenta da logística, fomentando ainda a transformação de outros modais de transportes e a emergência do conceito de multimodalidade, tornando-as ainda mais eficientes.

Quando se escolhe o modal ou a intermodalidade que será utilizada para realizar o transporte de certo bem, é necessário levar em consideração as características do produto e as características do modal que melhor se adequem às suas necessidades, tais como: ponderar tempo médio de trânsito, o preço, a

⁹ “Deadweight tonnage” – “peso morto” expresso em toneladas, é a soma de todos os pesos que um navio é capaz de embarcar em segurança incluindo pesos do combustível, água, mantimento, tripulantes, passageiros, bagagens e carga embarcados.

¹⁰ Em 1956, o americano Malcom Mac Lean elaborou o princípio do contêiner, qual seja o princípio de uniformização, de poder conter qualquer tipo de mercadoria.

variabilidade do tempo no trânsito, as perdas e possíveis danos. Assim será possível verificar e identificar qual é o modal apropriado a ser utilizado. De maneira geral:

- (i) modal aéreo: as mercadorias perecíveis ou de caráter urgente, normalmente são transportadas pelo modal aéreo, pela vantagem do curto tempo de trânsito. Em contrapartida, possui uma capacidade reduzida de transporte de mercadorias com um custo de frete mais elevado que todos os demais modais;
- (ii) modal rodoviário: adequado para viagens de curtas e médias distâncias, tendo como vantagem a sua simplicidade de funcionamento. Como desvantagens, possui um risco de sinistro maior que os demais modais e tem um custo de frete mais elevado que comparado aos modais ferroviários e marítimo;
- (iii) modal ferroviário: também pode ser adequado para curtas e médias distâncias, apresentando como vantagens a não variação do tempo de trânsito e o custo de frete mais acessível que o modal rodoviário. A inflexibilidade de rotas é uma desvantagem existente neste modal; e
- (iv) modal aquático: apresenta tarifas de frete competitivas se comparado a outros modais, grande abrangência de distâncias e elevada capacidade de transportar diversos volumes e consideráveis quantidades de cargas que outros modais não possuem. Como desvantagem, apresenta tempo de trânsito mais extenso até seu destino final, e menor frequência de viagens aos portos. Como discutido neste trabalho, “sem dúvidas, foi o modal que mais cresceu ao longo do século passado” (FONTOURA e LAZZAROTTO, 2015, p. 9).

No modal aquático, o transporte marítimo é muito utilizado devido às taxas de frete menores, porém requer maior planejamento, dado o maior tempo de trânsito, além da dependência de outros fatores envolvidos, como atraso na entrega das mercadorias, falta da documentação necessária, precárias infraestruturas portuárias etc. Daí a grande importância dos serviços de logística especialmente quando se envolve o transporte marítimo.

A expansão observada pelo transporte marítimo, nas últimas décadas, se explica, sobretudo pelo barateamento obtido com a redução dos gastos com energia¹¹ e com a mão-de-obra, além daqueles resultantes da unitização das cargas e da especialização dos navios. Estas mudanças resultaram na redução do preço por t/km, no que se apoiou a III Revolução do Transporte Marítimo, cujas principais características são: o gigantismo naval (aumento da frota e da tonelagem dos navios), o aumento do fluxo de produtos, a unitização da carga geral, a automatização das frotas, a modernização dos equipamentos e das estruturas portuárias e a transformação das condições de trabalho na orla portuária (RODRIGUES, 2009, p. 34).

Decorre dessas transformações, a importância do navio porta contêiner como provedor de economias de escala e das linhas regulares de contêineres como “a espinha dorsal do processo de globalização” (MONIÉ, 2013, p.3) no contexto da integração produtiva mundial e seus impactos no comércio internacional. Quando não, os próprios operadores passam a investir nas inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais de modo a garantir a “fluidez jurídica – contrato único – e operacional” (PEYRELONGUE e MARTINEZ, 2001, p.8) e proporcionar um custo do frete marítimo suficientemente baixo para viabilizar a dispersão das unidades de produção.

Trata-se então de uma ruptura com a organização tradicional da circulação num contexto caracterizado por uma pressão crescente dos atores econômicos em prol da modernização da base produtiva e das redes técnicas (MONIÉ, 2009, p. 3).

Em termos territoriais, o processo de difusão da containerização acompanhou as mudanças da DIT, como demonstrado a seguir, com peso crescente da Ásia e, em menor escala, da América Latina “e, em tempos mais recentes, na África subsaariana” (MONIÉ, 2013, p. 8).

1.2.2. Evolução da estrutura de propriedade da frota marítima mundial

A análise da evolução da estrutura de propriedade da frota do ponto de vista dos países e territórios proprietários, dadas as grandes transformações no setor nas últimas décadas, requer o cuidado de se observar três diferentes naturezas, atentando-se para: (i) a nacionalidade do proprietário efetivo do navio,

¹¹ A substituição do carvão por derivados do petróleo resultou numa economia de cerca de 90% com gastos em energia (RODRIGUES, 2009, p. 34).

definida pelo país de origem, que reflete a nacionalidade independente da localização do navio ou da bandeira nacional utilizada pelo navio; (ii) a nacionalidade do navio, definida pelo país de registro, que reflete a bandeira nacional utilizada e, (iii) a localização da proprietária efetiva, nacionalidade onde localiza-se a companhia que tem a principal responsabilidade comercial pelo navio¹². O ponto que se quer destacar é que essas diferentes naturezas torna o conceito histórico de “frotas nacionais” difuso e pouco significativo, requerendo um cuidado maior na apreciação dos dados quando se quer analisar a estrutura do capital do setor em termos de países e territórios que controlam os interesses e demandas de todo esse sistema.

As publicações da Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), utilizadas como referência para este trabalho, analisam predominantemente a localização da proprietária efetiva, uma vez que na maioria dos casos é o país de domicílio que determina a legislação à qual se remetem as operações realizadas em terra, e que por sua vez se beneficia dos resultados econômicos das operações, tanto no que diz respeito à receita fiscal, quanto no que diz respeito à geração de emprego.

Ainda assim é importante destacar que a distinção entre os critérios estabelecidos acima não é clara, uma vez que é possível que se encontrem casos onde a sede da empresa no país do proprietário efetivo também realize atividades econômicas no país de origem, além de um terceiro ou quarto país que podem estar envolvidos no caso de a empresa prestar serviços como gestão naval ou quando navios são fretados para operadoras, especialmente nos casos das companhias marítimas de navio porta contêineres, como discutido à frente.

1.2.2.1. País de origem do navio ou nacionalidade do proprietário do navio

A análise da evolução do país de origem dos navios é importante para que se possa traçar o panorama histórico do setor, uma vez que até a década de 1980 as frotas eram controladas efetivamente pelos seus países de origem. Enquanto no final da década de 1990 os navios registrados sob bandeiras diferentes

¹² Em síntese, (i) nacionalidade do proprietário efetivo do navio: país de origem do navio; (ii) nacionalidade do navio: país de registro do navio; e (iii) localização da proprietária efetiva: país de origem da companhia de navegação.

das suas de origem atingiam cerca de 25% da frota, em tonelagem, em 1980 este percentual era insignificante.

Dessa perspectiva, analisando a evolução da estrutura da frota mundial por grupo de países e suas respectivas composições por tipo de navio, verifica-se: (i) a tendência de declínio da participação dos países desenvolvidos frente ao aumento da participação dos países em desenvolvimento, representando um grande aumento desde 1980, cujo crescimento se deu a uma taxa anual de 7% a.a.; (ii) a tendência de aumento dos maiores países de registro, graças aos navios cujos proprietários se encontram em países desenvolvidos; (iii) a tendência de aumento da concentração dos navios porta contêineres no grupo de países desenvolvidos; (iv) a tendência de aumento da concentração dos navios porta contêineres nos países asiáticos, contando com 80% da participação dentro do grupo dos países em desenvolvimento, como resultado de investimentos feitos por proprietários de navios nesses países.

Da análise acima se depreende que a distribuição da tonelagem entre países desenvolvidos e países de registro é determinada pela intensidade de capital dos navios e questões operacionais. Existe um viés de tonelagem de contêineres capital-intensivo sob bandeira de países desenvolvidos, enquanto graneleiros – líquidos e secos –, com diferentes padrões operacionais que não são integrados às cadeias de transportes internacionais estão principalmente sob bandeiras de países de registro. Para os demais países em desenvolvimento, a estrutura de suas frotas continua sendo composta majoritariamente pelos tradicionais navios cargueiros, graneleiros e petroleiros.

1.2.2.2. País de registro, nacionalidade do navio ou bandeira de conveniência¹³

Historicamente, quando os primeiros proprietários de navios começaram a registrar suas frotas em países de registro na década de 1970 umas das razões foi buscar regras de segurança e ambientais menos rigorosas. Logo, as principais razões pelas quais um proprietário escolhia uma bandeira estrangeira passaram a

¹³ Cuidado deve ser tomado ao interpretar os dados, uma vez que vários registradores terceirizaram importantes partes de suas operações e, portanto, nem todas as receitas permanecem no país/território de registro.

ser o regime fiscal e a possibilidade de empregar trabalhadores estrangeiros. Esta última sendo particularmente importante para países com altos custos sobre a mão-de-obra, principalmente países desenvolvidos.

Com o passar do tempo, a responsabilidade dos países de registro em estar em conformidade com as regras internacionais ganhou importância, contanto que seja em um país que oferecesse uma sólida estrutura institucional e que gozasse de uma boa reputação. Em relação às convenções internacionais, deixaram de existir grandes diferenças entre os países de origem e os de registro, podendo ambos serem encontrados entre os melhores e os piores provedores do serviço de registro em nível mundial. Atualmente qualquer país que possua frotas mais jovens e esteja em conformidade com a regulação internacional pode ser considerado bom provedor de bandeira, sendo atrativo para proprietários de navios. Soma-se a isso, variáveis tradicionais como regimes fiscais favoráveis, condições de financiamento dos navios e possibilidade de empregar mão-de-obra estrangeira¹⁴.

Considerando esta nova dinâmica determinada pelos principais agentes deste mercado, para alguns países em desenvolvimento fornecer uma bandeira se tornou uma importante fonte de renda. O serviço de registro passou a ser uma oportunidade, principalmente para pequenas ilhas, tal como Ilhas Marshall, e países ainda menos desenvolvidos, como a Libéria, ambos entre os três maiores países de registro.

O registro de navios sob bandeira estrangeira, embora prática antiga para a maioria dos países desenvolvidos, passou a se tornar prática comum entre outros grupos de países, como os países em desenvolvimento. Neste contexto, é notável que países em desenvolvimento como Singapura, Hong Kong (CHI) e Rep. da Coreia possuam hoje 39%, 26% 82% de suas frotas registradas sob bandeira estrangeira, respectivamente (Tabela 1.2).

¹⁴ É claro que os próprios requisitos e padrões estabelecidos são determinados pelos principais agentes deste mercado, cujo capital e, portanto, os centros de decisões, tem origem em sua grande maioria nos países centrais.

Tabela 1.2 - Registro da frota dos 10 maiores países proprietários, por bandeira nacional e bandeira estrangeira (em mil dwt). 2018.

País de origem	Bandeira nacional	Bandeira estrangeira	Total
Grécia	64.977 19,7%	265.199 80,3%	330.176 100,0%
Japão	38.053 17,0%	185.562 83,0%	223.615 100,0%
China	83.639 45,7%	99.455 54,3%	183.094 100,0%
Alemanha	11.730 11,0%	95.389 89,0%	107.119 100,0%
Singapura	2.255 2,2%	101.327 97,8%	103.582 100,0%
Hong Kong	2.411 2,5%	95.396 97,5%	97.807 100,0%
Rep. Coreia	14.010 18,1%	63.258 81,9%	77.268 100,0%
EUA	13.319 19,3%	55.611 80,7%	68.930 100,0%
Noruega	4.944 8,3%	54.437 91,7%	59.381 100,0%
Bermuda	1.215 2,2%	53.036 97,8%	54.251 100,0%

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>), 1990-2018. Elaboração Própria.

As maiores frotas controladas nacionalmente e que também se utilizam de bandeira nacional incluem (a) petroleiros do Brasil, Índia, Kuwait e Tailândia; (b) graneleiros de Hong Kong (CHI), Índia, República da Coreia, e Tailândia; e (c) cargueiros da Indonésia, Rússia, Tailândia e Vietnã.

Na maioria das vezes, os navios controlados e registrados nacionalmente são utilizados na cabotagem, o que normalmente requer a bandeira nacional por questões legais, ou são nacionalmente registrados por conta da participação do setor público nas companhias proprietárias dos navios.

O maior país de registro continua a ser o Panamá, com 335.888 mil dwt (17,9% do total mundial), seguido pelas Ilhas Marshall (237.826 mil dwt, 12,6%). Estes dois países são seguidos por Libéria, Hong Kong, com 223.668 milhões dwt (11,9%) e 181.488 milhões dwt (9,6%), respectivamente. Juntos, esses 4 países possuem o registro de metade da frota mundial em milhões dwt (Tabela 1.3).

Tabela 1.3 – Os 10 países com maiores frotas sob seu registro (em mil dwt). 1990-2018.

País de Registro	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Panamá	75.360 13,7	90.975 13,8	139.202 18,8	185.051 23,1	211.121 22,2	288.758 23,1	337.476 20,4	335.888 17,9
Ilhas Marshall	...	...	...	21.860 2,7	48.893 5,1	77.827 6,2	153.351 9,3	237.826 12,6
Libéria	89.501 16,3	93.132 14,1	98.265 13,2	78.484 9,8	93.026 9,8	142.121 11,4	202.994 12,3	223.669 11,9
Hong Kong (CHI)	10.337 1,9	13.091 2,0	9.526 1,3	23.207 2,9	50.443 5,3	74.513 6,0	140.976 8,5	181.488 9,6
Singapura	11.888 2,2	17.522 2,7	29.537 4,0	32.799 4,1	48.562 5,1	61.660 4,9	107.104 6,5	127.880 6,8
Malta	5.691 1,0	24.380 3,7	38.007 5,1	44.272 5,5	36.942 3,9	56.156 4,5	78.325 4,7	108.760 5,8
China	20.200 3,7	22.452 3,4	24.085 3,2	24.048 3,0	32.774 3,5	45.157 3,6	78.313 4,7	84.192 4,5
Bahamas	19.228 3,5	34.182 5,2	39.288 5,3	48.860 6,1	51.922 5,5	64.109 5,1	72.916 4,4	76.660 4,1
Grécia	38.465 7,0	54.136 8,2	43.719 5,9	48.368 6,1	52.136 5,5	67.629 5,4	73.874 4,5	72.346 3,8
Reino Unido	10.252 1,9	7.401 1,1	11.117 1,5	15.288 1,9	25.548 2,7	36.887 2,9	41.832 2,5	44.040 2,3
Total de Registros	548.830	660.156	742.345	799.429	949.524	1.250.736	1.656.470	1.881.639

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>), 1990-2018. Elaboração Própria.

Entre os 10 maiores países de registro, todos possuem a maior participação em navios graneleiros; com exceção de Bahamas e Grécia que possuem a maior participação em petroleiros (Tabela 1.4).

Tabela 1.4 - Evolução da estrutura da frota por tipo de navio e país de registro (em mil dwt). 1990-2018.

País de Registro	1990	1994	1998	2002	2006	2010	2014	2018
Panamá	Total	73.360	90.975	139.202	185.051	211.121	288.758	335.888
	Petroleiro	20.155	34.205	38.669	52.567	57.953	69.363	67.086
	Graneleiro	31.365	30.692	68.096	89.516	108.315	154.645	195.352
	Cargueiro	15.788	16.571	13.794	14.281	15.094	18.089	7.593
	Porta Contêineres	3.830	4.757	11.633	16.955	23.282	33.879	36.012
	Outros	4.222	4.749	7.011	11.732	6.477	12.781	29.845
Ilhas Marshall	Total	...	...	...	21.860	48.893	77.827	153.351
	Petroleiro	...	...	...	13.389	30.417	39.961	58.371
	Graneleiro	...	...	...	5.405	10.841	23.605	66.608
	Cargueiro	...	...	...	733	1.400	1.567	1.117
	Porta Contêineres	...	...	...	1.649	4.803	5.314	9.166
	Outros	...	...	...	683	1.432	7.380	25.490
Libéria	Total	89.501	93.132	98.265	78.484	93.026	142.121	202.994
	Petroleiro	52.139	50.538	49.909	34.780	49.692	63.212	72.682
	Graneleiro	27.410	27.642	31.504	20.930	19.637	35.214	69.603
	Cargueiro	3.803	5.317	4.225	4.391	3.028	3.778	1.925
	Porta Contêineres	928	3.099	4.343	9.984	16.521	33.907	46.275
	Outros	5.221	6.537	8.284	8.399	4.148	6.011	12.466
Hong Kong (CHI)	Total	10.337	13.091	9.526	23.207	50.443	74.513	140.976
	Petroleiro	1.357	1.492	30	2.784	11.443	18.550	26.406
	Graneleiro	7.778	10.150	7.796	16.357	30.195	40.958	86.772
	Cargueiro	439	633	627	1.191	4.144	3.754	2.847
	Porta Contêineres	469	623	1.011	2.670	4.408	10.160	21.542

	Outros	294	193	62	205	253	1.092	3.408	5.970
Singapura	Total	11.888	17.522	29.537	32.799	48.562	61.660	107.104	127.880
	Petroleiro	4.468	8.456	13.894	15.533	28.130	29.773	36.864	37.058
	Graneleiro	3.708	5.018	8.013	9.090	11.576	14.427	40.400	51.958
	Cargueiro	1.688	1.798	2.700	2.227	2.525	2.929	1.578	1.606
	Porta Contêineres	1.028	1.671	3.379	4.272	5.274	10.480	19.241	26.022
	Outros	996	580	1.552	1.677	1.058	4.052	9.021	11.236
Malta	Total	5.691	24.380	38.007	44.272	36.942	56.156	78.325	108.760
	Petroleiro	2.476	9.783	16.666	18.843	12.476	20.682	25.456	35.505
	Graneleiro	2.004	10.391	14.818	18.445	18.914	27.760	37.795	47.038
	Cargueiro	1.081	3.352	4.873	4.486	3.539	3.723	2.081	2.194
	Porta Contêineres	7	405	735	1.137	1.553	2.864	8.620	17.105
	Outros	123	449	913	1.361	461	1.128	4.374	6.918
China	Total	20.200	22.452	24.085	24.048	32.774	45.157	78.313	84.192
	Petroleiro	2.662	3.560	3.256	3.815	7.234	9.264	13.246	13.423
	Graneleiro	8.067	9.705	10.980	11.095	14.353	23.031	49.685	50.505
	Cargueiro	7.715	6.827	7.080	6.327	6.536	6.043	3.892	4.997
	Porta Contêineres	899	1.312	1.711	1.761	3.718	5.268	6.396	8.995
	Outros	857	1.045	1.058	1.050	932	932	5.094	6.273
Bahamas	Total	19.228	34.182	39.288	48.860	51.922	64.109	72.916	76.660
	Petroleiro	11.389	18.376	20.450	27.097	25.275	33.484	33.345	32.984
	Graneleiro	4.864	8.428	8.267	9.424	12.918	12.875	17.640	19.727
	Cargueiro	1.846	4.967	7.357	7.148	6.621	6.508	662	355
	Porta Contêineres	92	731	959	1.957	2.358	1.570	1.747	1.210
	Outros	1.037	1.679	2.255	3.234	4.753	9.671	19.522	22.383
Grécia	Total	38.465	54.136	43.719	48.368	52.136	67.629	73.874	72.346
	Petroleiro	15.987	26.799	22.983	27.942	27.741	42.336	45.603	46.958
	Graneleiro	18.347	23.224	17.031	16.357	21.395	21.402	25.363	21.816
	Cargueiro	2.888	2.082	1.344	700	437	368	218	184
	Porta Contêineres	234	641	1.133	1.866	2.194	2.406	1.509	457
	Outros	1.009	1.391	1.229	1.503	370	1.117	1.180	2.931
Reino Unido	Total	10.252	7.401	11.117	15.288	25.548	36.887	41.832	44.040
	Petroleiro	4.727	3.902	5.612	6.913	10.121	12.864	11.553	12.073
	Graneleiro	2.234	470	1.629	1.817	7.590	6.981	14.982	15.867
	Cargueiro	710	479	589	1.130	506	2.725	1.139	1.043
	Porta Contêineres	1.308	995	1.224	2.629	5.774	10.346	9.145	8.884
	Outros	1.273	1.555	2.083	2.799	2.570	3.971	5.013	6.173

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>), 1990-2018. Elaboração Própria.

No entanto, uma análise da estrutura da frota por grupo dos países apresenta a outra face desse sistema para os países em desenvolvimento. Embora seja identificada uma tendência crescente em se registrar porta contêineres em países de registro, navios petroleiros, graneleiros e cargueiros representam 76% da frota registrada nesses países (Tabela 1.5). Assim, os maiores países em desenvolvimento em termos de registro de navios, não evoluem no sentido de adensar sua cadeia de valor e abrigar interesses nacionais, continuando a oferecer simplesmente suas bandeiras para proprietários de outros países. Na direção oposta, merece destaque o crescimento do número de registros na Indonésia,

devido à frota de proprietários nacionais que registravam seus navios no exterior e a partir de 2009 voltaram a registrar nacionalmente.

Tabela 1.5 - Evolução da estrutura da frota mundial por tipo de navio e grupo de países de registro (em mil dwt). 1990-2018.

Tipo de Navio	Grupo de países	1980	1990	2000	2010	2018
Petroleiros	Mundo	337.896	235.785	283.066	450.053	561.079
		50,0	37,0	36,0	35,0	29,0
	Países em desenvolvimento	148.586	123.021	160.209	310.920	414.156
		53,0	37,0	33,0	34,0	28,0
	Economias em transição	7.751	6.722	2.500	2.543	3.794
		27,0	19,0	20,0	24,0	35,0
Graneleiros	Economias desenvolvidas	181.559	106.042	120.357	135.330	14.255
		50,0	41,0	41,0	39,0	32,0
	Mundo	181.880	223.619	274.445	456.623	818.613
		27,0	35,0	35,0	36,0	43,0
	Países em desenvolvimento	77.363	126.272	188.002	354.248	664.153
		27,0	38,0	39,0	39,0	45,0
Cargueiros	Economias em transição	4.351	9.950	1.585	1.064	644
		15,0	28,0	13,0	10,0	6,0
	Economias desenvolvidas	100.167	87.397	84.859	100.330	153.592
		28,0	34,0	29,0	29,0	34,0
	Mundo	112.841	100.457	101.520	108.232	74.459
		17,0	16,0	13,0	8,0	4,0
Porta Contêineres	Países em desenvolvimento	46.564	54.661	64.658	75.729	48.549
		16,0	16,0	13,0	8,0	3,0
	Economias em transição	11.660	12.430	5.244	4.868	4.050
		40,0	35,0	42,0	46,0	37,0
	Economias desenvolvidas	54.616	33.366	31.618	25.368	20.771
		15,0	13,0	11,0	7,0	5,0
Outros	Mundo	10.290	22.346	63.580	169.158	252.825
		2,0	4,0	8,0	13,0	13,0
	Países em desenvolvimento	1.966	9.631	37.098	115.635	179.117
		1,0	3,0	8,0	13,0	12,0
	Economias em transição	278	717	362	167	120
		1,0	2,0	3,0	2,0	1,0
Frota Total	Economias desenvolvidas	8.046	11.998	26.120	53.160	73.365
		2,0	5,0	9,0	15,0	16,0
	Mundo	29.236	47.770	71.160	92.072	217.028
		4,0	8,0	9,0	7,0	11,0
	Países em desenvolvimento	7.970	20.600	37.726	58.598	155.026
		3,0	6,0	8,0	6,0	11,0
	Economias em transição	4.993	5.271	2.680	1.859	2.249
		17,0	15,0	22,0	18,0	21,0
	Economias desenvolvidas	16.272	21.899	30.754	30.708	56.995
		5,0	8,0	10,0	9,0	13,0
	Mundo	672.142	629.976	793.771	1.276.137	1.924.002
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Países em desenvolvimento	282.449	334.184	487.693	915.129	1.461.001
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Economias em transição	29.034	35.090	12.371	10.500	10.856
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Economias desenvolvidas	360.660	260.702	293.707	344.896	447.318
		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>), 1990-2018. Elaboração Própria.

Em resposta às demandas dos diferentes tipos de navios e países proprietários que requerem serviços e certificações diferentes, os países de registro acabam por se especializar em diferentes segmentos de mercado no que diz respeito ao tipo de navio, tamanho, país proprietário, idade, preço e estrutura de serviços. Dessa forma, é de grande conveniência que a maioria dos proprietários de navios permaneça nos países desenvolvidos, enquanto utilizam-se desse sistema de países de registro para aumentarem sua competitividade frente, principalmente, a companhias originárias dos demais países em desenvolvimento. Por exemplo, sob a bandeira da Libéria, Ilhas Marshall ou Panamá, um proprietário alemão ou japonês pode empregar mão-de-obra de países em desenvolvimento, como da Filipinas ou Indonésia, os quais trabalham por menores salários.

Existem ainda alguns poucos casos em que alguma frota com bandeira nacional também seja de origem nacional. Isso ocorre, principalmente, em países com grandes costas e importante tráfego de cabotagem e entre ilhas, e/ou onde a legislação nacional costuma limitar seus proprietários a utilizar bandeira estrangeira, como são os casos da China, Índia, Indonésia e dos EUA.

1.2.2.3. Correlações entre países de origem e países de registro

Como discutido anteriormente, a distinção tradicional entre bandeira nacional e países de registro tem se tornado cada vez mais obscura. Desde 2013, cerca de 73% do total da frota mundial passou a ser registrada fora de seus países de origem. Em outras palavras, para 3 em cada 4 dwt, os proprietários escolhem registrar seus navios fora de seus países de origem.

Embora os países de registro sejam abertos a qualquer país que deseje registrar sua frota sob sua bandeira, muitos acabaram se especializando em alguns países de origem.

A bandeira do maior país de registro, Panamá, é predominantemente utilizada pelos navios do Japão, Grécia, China, Taiwan e Suíça. Os proprietários japoneses, sozinhos, respondem por metade da frota registrada no Panamá. O segundo maior país de registro, Libéria, é utilizado pelos navios da Alemanha –

principalmente porta contêineres –, bem como pela Grécia, Rússia e Arábia Saudita – predominantemente petroleiros. Além disso, $\frac{3}{4}$ da tonelagem total registrada em Malta são de proprietários gregos; mais de 90% da tonelagem total registrada em Antígua e Barbuda são de proprietários alemães; e 60% da tonelagem total registrada em São Vicente e Granadinas são de proprietários gregos e chineses.

Uma razão para este tipo de especialização são as integrações tradicionais entre os países proprietários de navios. O Japão, por exemplo, com grande participação entre transportadores de granéis, frequentemente registra seus navios no Panamá. A Alemanha, especializada em porta contêineres, possui relacionamento próximo com a Libéria, com acordo tarifário que torna o registro mais atrativo para proprietários que empreguem oficiais alemães. As Ilhas Marshall possuem um acordo com os EUA, sendo a marinha dos EUA também responsável pela costa das Ilhas Marshall. Registros em território europeu, como em Chipre, Ilha de Man e Malta, beneficiam-se do Mercado Comum Europeu, permitindo que navios registrados sob bandeira europeia possam oferecer serviços de cabotagem para membros da União Europeia.

Atualmente os maiores países de registro dividem-se em três grupos:

- (i) Aqueles cujas bandeiras são utilizadas quase que exclusivamente por proprietários de outros países. São eles Antígua e Barbuda, Bahamas, Chipre, Ilha de Man, Libéria, Malta, Ilhas Marshall e Panamá. Os alemães, por exemplo, são proprietários de mais de 90% da tonelagem registrada em Antígua e Barbuda;
- (ii) Aqueles cujas bandeiras são utilizadas quase que exclusivamente por proprietários do mesmo país. São eles Grécia, China, República da Coreia, Índia, Alemanha, Japão, Itália, EUA, Malásia, Turquia, Rússia, Indonésia, Bélgica, Irã, Taiwan (CHI), e Tailândia. A baixa participação de estrangeiros nestes países deve-se a duas razões: (i) as leis dos países podem não permitir o uso de sua bandeira nacional se não existe nenhum vínculo genuíno entre a bandeira e seu proprietário; (ii) embora o registro em teoria possa estar aberto para estrangeiros, seus regimes tributários ou de trabalho, ou qualquer outra regulação, pode tornar o registro não atrativo para os proprietários de navios estrangeiros;

(iii) Aqueles cujas bandeiras são utilizadas por proprietários nacionais e estrangeiros. São eles Hong Kong (CHI) com aproximadamente 61% de tonelagem transportada controlada por estrangeiros, Singapura (70%), Reino Unido (56%), Malásia (24%), Holanda (33%), Filipinas (61%) e Tailândia (34%). Proprietários da China e de Hong Kong (CHI) juntos somam cerca de 3/5 da tonelagem registrada em Hong Kong (CHI), o restante pertence principalmente a proprietários do Canadá, Japão, Noruega e EUA. Cerca de 28% da frota registrada em Singapura pertence a proprietários de Singapura, sendo a maior frota estrangeira originária da Dinamarca e Japão. A bandeira do Reino Unido (excluindo Gibraltar, Guernsey, Ilhas de Man e Jersey) é usada principalmente por proprietários de países europeus – especialmente Dinamarca, França e Alemanha.

Existem ainda três países, Dinamarca, Noruega e França, que atuam como “País de registro secundário” ou “País de Registro Internacional”, os quais permitem o registro de estrangeiros sob suas bandeiras, embora sob condições diferentes às aplicadas aos “países de registro primários”. Embora estes países transportem para proprietários de sua respectiva nacionalidade sob condições mais favoráveis do que as oferecidas pelos tradicionais países de registro – os quais, por exemplo, colocam limites mais estreitos ao emprego de mão-de-obra estrangeira –, Noruega, Dinamarca e França vêm crescentemente transportando para outros países.

A parcela de tonelagem transportada por esses países e controlada por estrangeiros chega a 40% na Noruega, 5% na Dinamarca e 70% na França. Nesse último caso, existe mais tonelagem de propriedade belga sendo transportada sob bandeira da França do que de propriedade francesa. São eles, a *Norwegian International Ship Register* (NIS Noruega), a *Danish International Register of Shipping* (DIS Dinamarca), e a *French International Register* (FIS França). Enquanto a DIS é quase que exclusivamente utilizada por navios controlados por dinamarqueses, a NIS e a FIS transportam para navios de controle estrangeiro. Proprietários dinamarqueses correspondem a 98,8% da tonelagem sob registro da Dinamarca, enquanto no caso da Noruega, 25% dos proprietários são de outros

países. Estes proprietários estrangeiros incluem companhias sediadas em Bermudas, cujos proprietários, por sua vez, incluem noruegueses.

1.2.2.4. Controle efetivo da frota¹⁵

De maneira geral, o controle das frotas se dá a partir de seus países de origem, mas nem sempre isso acontece. Durante a última década China, Hong Kong (CHI), Rep. da Coréia e Singapura passaram a integrar o topo da hierarquia dos maiores países com frota sob seu controle, enquanto Alemanha, Noruega e EUA atingiram sua menor parcela. Foi em 2010 que a China passou a Alemanha na terceira posição de maior país com frota sob seu controle. Na América Latina, o país com maior frota sob seu controle continua sendo o Brasil, seguido por México, Chile e Argentina. Para 11,8% da frota mundial, a nacionalidade do proprietário efetivo é diferente da localização da proprietária efetiva. Os cinco maiores países que controlam a frota mundial são os mesmos em ambos os critérios: Grécia, Japão, China, Alemanha e Singapura (Tabela 1.6).

Hong Kong (CHI) possui uma grande frota de navios sob seu controle, além de ser um grande país de registro utilizado por outros países. Ainda assim, 57% da tonelagem controlada por Hong Kong (CHI) é registrada sob bandeira estrangeira: graneleiros e petroleiros sob a bandeira do Panamá, por exemplo. A Rep. da Coréia registra 55% da sua frota sob bandeira estrangeira: petroleiros e graneleiros sob a bandeira do Panamá. Embora a bandeira de Singapura seja utilizada por muitos operadores estrangeiros, as próprias companhias do país registram 42% de sua frota sob bandeira estrangeira (Tabela 1.7).

Os países em desenvolvimento atuam crescentemente no mercado de navios cargueiros. Como exemplo, em meados de 2007, a *Shipping Corp* da Índia reportou um extensivo plano de expansão da sua frota, com o objetivo de adquirir 72 veículos, a um custo de US\$4 bilhões, em 5 anos. O governo da China está repetidamente encorajando seus estaleiros a atingir a meta de substituir metade de suas importações por frotas produzidas internamente e navios próprios.

¹⁵ Ainda que os dados dos países de onde as frotas são controladas não sejam sempre exatos — sociedades anônimas podem ser possuídas por um grande número de pessoas de diferentes nacionalidades, além das companhias que detém ações de companhias de outros países.

Tabela 1.6 - Países com as maiores frotas sob seu controle – bandeira nacional e bandeira estrangeira (em mil dwt). 1990-2018.

Ano	Classificação / tipo de controle da frota		País/Território									
			Grécia	Japão	China	Alemanha	Singapura	Hong Kong	Rep. Coreia	EUA	Noruega	Bermuda
1990	Classificação		1	2	8	10	-	5	9	3	4	-
	Bandeira nacional		35.671	35.283	20.113	4.756	-	3.324	11.469	18.497	36.794	-
	Mil dwt	Bandeira estrangeira	46.305	45.023	4.982	7.989	-	26.470	4.247	36.609	18.286	-
	Total		81.976	80.306	25.095	12.745	-	29.794	15.716	55.106	55.080	-
2000	Classificação		1	2	5	7	11	6	8	4	3	-
	Bandeira nacional		40.677	17.397	22.316	7.500	11.569	6.573	7.199	12.009	28.727	-
	Mil dwt	Bandeira estrangeira	92.704	76.076	17.179	21.813	7.190	24.965	18.033	36.857	27.202	-
	Total		133.381	93.473	39.495	29.313	18.759	31.538	25.232	48.866	55.929	-
2010	Classificação		1	2	3	4	10	8	5	6	7	-
	Bandeira nacional		58.478	14.443	41.026	16.926	17.377	21.225	18.865	21.529	14.102	-
	Mil dwt	Bandeira estrangeira	127.616	168.876	63.426	86.969	15.232	13.216	26.017	19.761	26.416	-
	Total		186.094	183.319	104.452	103.895	32.609	34.441	44.882	41.290	40.518	-
2018	Classificação		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Bandeira nacional		64.977	38.053	83.639	11.730	2.255	2.411	14.010	13.319	4.944	1.215
	Mil dwt	Bandeira estrangeira	265.199	185.562	99.455	95.389	101.327	95.396	63.258	55.611	54.437	53.036
	Total		330.176	223.615	183.094	107.119	103.582	97.807	77.268	68.930	59.381	54.251
	País/Total (%)		19,7%	17,0%	45,7%	11,0%	2,2%	2,5%	18,1%	19,3%	8,3%	2,2%
	Estrangeiro/Total (%)		80,3%	83,0%	54,3%	89,0%	97,8%	97,5%	81,9%	80,7%	91,7%	97,8%
	Total/ Total mundo (%)		17,3%	11,7%	9,6%	5,6%	5,4%	5,1%	4,0%	3,6%	3,1%	2,8%

Fonte: Review of maritime transport. 1990-2018. Elaboração Própria.

Tabela 1.7 - Países com maiores frotas sob seu controle por país de registro (em mil dwt). 2018.

Controle Efetivo	Países de Registro											Países de registro selecionados	Total
	Bahamas	China	Hong Kong (CHI)	Dinamarca	Grécia	Malta	Ilhas Marchall	Noruega	Panamá	Singapura	Reino Unido		
1 Grécia	18.811	-	1.172	-	63.505	60.913	65.207	-	23.520	3.126	-	236.255	330.176
2 Japão	8.598	-	3.056	-	-	146	11.278	75	137.377	6.907	38	167.475	223.615
3 China	185	82.455	58.683	-	-	2.134	1.776	-	21.419	7.327	-	173.980	183.094
4 Alemanha	537	-	1.350	37	3	8.900	8.805	115	1.940	2.449	838	24.975	107.119
5 Singapura	440	2	5.671	-	-	147	7.217	531	7.340	63.699	-	85.047	103.583
6 Hong Kong (CHI)	76	1.217	72.453	-	-	225	2.754	75	9.226	3.492	555	90.074	97.806
7 Rep. Da Coréia	250	-	1.216	-	-	179	23.113	-	35.528	9	-	60.295	77.277
8 EUA	3.721	-	3.797	-	385	1.083	30.787	-	4.088	268	523	44.653	68.932
9 Noruega	6.825	-	5.516	163	2	1.058	7.299	15.687	3.053	2.008	532	42.143	59.380
10 Bermuda	13.949	-	7.752	-	-	571	15.213	89	2.654	1.004	4	41.237	54.252
27 Brasil	963	-	-	-	-	-	2.427	3	2.516	499	1	6.410	11.976
Total	76.643	83.852	181.428	18.139	72.196	108.729	237.807	18.054	335.313	127.644	16.658	1.211.409	1.761.711

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>), 2018. Elaboração Própria.

Vários países exportadores de petróleo e gás são também grandes proprietário de navios petroleiros e gaseiros, ambos sob bandeira nacional ou estrangeira. Da mesma forma, países com grandes investimentos *offshore* também costumam ser grandes provedores de serviços *offshore*, como é o caso de Angola e Brasil.

1.2.2.4.1. As grandes companhias de navegação, operadoras de porta contêineres ou os grandes armadores internacionais

Navios porta contêineres são os “*work horses*” da rede global de linhas de transporte marítimo que conectam e suportam as cadeias globais de valor e o comércio de bens manufaturados (RMT, 2017, p. 29)

Como discutido ao longo deste Capítulo 1, o transporte de contêineres é um setor em crescente concentração. Do ponto de vista continental, pode-se notar que companhias europeias, incluindo as três maiores do mundo, somam uma participação de 50% do mercado, equivalente à participação total dos asiáticos. Além disso, os navios possuídos pelos próprios operadores tendem a ser maiores que os dos proprietários individuais que fretam seus navios. Particularmente, navios a partir de 8.000 TEUs são frequentemente possuídos por companhias como Maersk, MSC e CMA CGM do que por proprietários individuais.

A Alemanha é o maior proprietário de navios porta contêineres, com uma parcela de mercado de 21,5%, seguida por China (9,4%) e Grécia (8,1%). Embora a Alemanha possua um número de navios (2.106) muito superior ao da China (871), que a segue em segundo lugar, os maiores navios de 17.000 TEUs ou mais, pertencem a companhias da China, Hong Kong (CHI), Dinamarca, França e Kuwait. Proprietários alemães e gregos, na maioria das vezes, não são companhias prestadoras de serviços de transporte marítimo, não possuindo nenhum navio porta contêiner desse porte. Eles são, primordialmente, proprietários de navios que são fretados por companhias que oferecem serviços de transporte específicos (Tabela 1.8).

Tabela 1.8 - Os 10 maiores países proprietários de porta contêineres, em capacidade de carga (TEU) e número de navios. 2017-2018

Países proprietários de porta contêineres	2017			
	Posição no Ranking	Número de navios	Capacidade (TEU)	Porcentual de mercado
Alemanha	1	2106	4.795.085	21,5
China	2	871	2.098.655	9,4
Grécia	3	563	1.815.265	8,1
Dinamarca	4	300	1.548.865	6,9
Hong Kong (CHI)	5	288	1.383.720	6,0
Singapura	6	448	1.368.888	6,1
Japão	7	410	1.240.871	5,6
Suíça	8	236	1.225.932	5,5
Taiwan (CHI)	9	280	977.453	4,4
Reino Unido	10	337	873.348	3,9
Total mundial			22.344.292	100,0

Fonte: Review of Maritime Transport, 2017-2018. Elaboração própria.

A Tabela 1.9, apresenta a hierarquia das maiores companhias prestadoras de serviços de transporte marítimo do mundo. A Maersk Line (DIN) é a maior companhia tanto em termos de capacidade de transporte (3,2 milhões de TEUs) quanto em número de navios (621), seguida pela MSC (SUI) e CMA CGM (FRA). A posição das três maiores companhias permaneceu sem alterações no período analisado de 2014 a 2018, quando concentravam cerca de 41,8% do mercado em termos de capacidade de transporte (TEU). A lista é dominada por países europeus e asiáticos, não apresentando nenhum país americano entre as dez maiores companhias.

Muitas companhias possuem cerca de metade dos navios que utilizam, enquanto a outra metade é fretada. Esta prática explica porque as maiores companhias não são, necessariamente, dos mesmos países dos maiores proprietários. No começo de 2014 foi estimado que cerca de 60% das encomendas de novos navios porta contêineres eram demandas desses proprietários individuais.

Grande parte dos maiores operadores possui cerca de um terço de suas frotas (TEU) em navios de 10.000 (TEU) ou maiores; um terço entre 5.000 e 9.999 TEU, e um terço de sua capacidade abaixo dos 4.999 TEU. Uma das exceções é a UASC (KUW), que possui a maioria de grandes navios (uma média de aproximadamente 10.000 TEU), todos nas rotas oeste-leste. Outra

Tabela 1.9 - As 10 principais companhias operadoras de porta contêineres, em capacidade de carga (TEU) e número de navios. 2013 - 2017.

Ano		Companhia Operadora de Porta Contêineres									
		Maersk Line (DIN)	Mediterranean Shipping Company MSC (SUI)	Grupo CMA CGM (FRA)	China Ocean Shipping Company COSCO (CHI)	Grupo Hapag-Lloyd (ALE)	Evergreen Line (Taiwan)	Orient Overseas Container Line OOCL (Hong Kong)	Hamburg Sud (ALE)	Yang Ming (Taiwan)	United Arab Shipping Company UASC (KUW)
2013	Ranking	1	2	3	4	6	5	11	13	15	18
	Qtde. de navios	453	398	288	155	141	187	102	93	86	41
	Capac. (TEU)	2.149.524	2.064.118	1.153.088	715.219	639.148	709.702	453.044	384.293	363.057	260.818
2014	Ranking	2	1	3	5	6	4	14	13	12	10
	Qtde. de navios	456	461	348	163	159	229	98	112	107	73
	Capac. (TEU)	2.505.935	2.609.181	1.508.007	879.696	762.613	1.102.245	510.115	539.793	561.172	610.294
2015	Ranking	1	2	3	5	7	4	11	12	14	18
	Qtde. de navios	478	451	375	158	145	204	103	104	103	53
	Capac. (TEU)	2.526.490	2.483.979	1.502.415	854.171	732.656	954.280	520.328	498.902	487.771	372.841
2016	Ranking	1	2	3	4	5	6	9	7	12	13
	Qtde. de navios	616	465	435	268	174	189	111	132	97	54
	Capac. (TEU)	3.059.984	2.661.135	1.829.951	1.554.434	956.194	937.957	589.476	651.549	520.580	510.296
2017	Ranking	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
	Qtde. de navios	621	469	441	277	180	186	107	116	100	56
	Capac. (TEU)	3.201.871	2.935.464	2.220.474	1.603.341	1.038.483	995.147	666.558	594.008	588.389	546.220
	% Mercado	16,0%	14,7%	11,1%	8,0%	5,2%	5,0%	3,3%	3,0%	2,9%	2,7%

Fonte: Review of Maritime Transport, 2013-2018. Elaboração Própria.

exceção é a Hamburg Süd (ALE), que opera principalmente as rotas norte-sul e por isso se utiliza de navios relativamente menores. Geralmente, os transatlânticos e transpacíficos utilizam navios entre 5.000 e 13.000 TEU, enquanto nas rotas Ásia-Europa utilizam navios acima de 13.000 TEU. Navios menores do que 5.000 TEU são limitados a comércio intrarregional, portos alimentadores e serviços norte-sul.

Companhias menores raramente utilizam grandes porta contêineres. Operando menores volumes de cargas, eles teriam dificuldades para completá-los. Tendo em vista economias de escala que podem ser atingidas utilizando navios maiores – se eles puderem ser completos –, companhias menores sempre dependem da capacidade de defender suas posições em nichos de mercado especializados, ou são forçadas a fusões e alianças que permitam agrupar cargas em colaboração com outros operadores.

É importante destacar que a tentativa de se atingir maiores economias de escala conduz a encomendas de novos navios o que, ao mesmo tempo, aumenta o risco de superprodução. A necessidade de se confrontar a superprodução tem resultado no alargamento da cooperação entre linhas de transporte em todas as rotas, promovendo a homogeneização dos serviços. O resultante desafio do setor é a dificuldade de diferenciação dos serviços uma vez que o transporte de contêineres é altamente padronizado e as linhas de transporte raramente estão em posição de estabelecer diferenciação de serviços em termos de qualidade.

Fusões e alianças têm sido um tópico importante desde 2013 e 2014. Em 2013, na principal rota leste-oeste entre Ásia e Europa, as três principais companhias – Maersk, MSC e CMA CGM – as quais também se utilizavam dos maiores navios, cooperando entre si através de acordos de compartilhamento, passaram a alavancar sua cooperação por meio da Aliança P3 Network embora não tenha sido aprovada pelo Ministério do Comércio da China. Em 2014, destaca-se a fusão da alemã Hapag-Lloyd com a chilena Companhia *Sud Americana de Vapores S.A.* e entre a Companhia Chilena de Navegação Interoceânica e a *Hamburg Süd* (RMT, 2015). Os anos de 2016 e 2017 foram marcados por uma nova onda de fusões entre companhias, além de mudanças significativas na composição das alianças entre elas. Essa combinação de maiores navios e cooperação permite alcançar importantes economias de escala, que não pode ser alcançada pelas concorrentes menores.

Da perspectiva dos usuários, a tendência de maiores navios e concentração entre os fornecedores possuem potenciais vantagens e desvantagens. As economias de escala adquiridas por meio da utilização de navios maiores ajudam a reduzir custos operacionais. Na medida em que existe concorrência suficiente, o que não ocorre, esses menores custos podem ser repassados aos clientes. Entretanto, se essas economias de escala só puderem ser atingidas por meio da expulsão dos concorrentes do mercado, então o preço final (frete) cobrado do usuário final pode não diminuir. Essa potencial desvantagem é evidenciada quando se analisa a utilização dos navios por país, da mesma forma que a tendência em direção a maiores navios, fusões e maior colaboração e seus reflexos em mercados e rotas individuais.

Desde 2016, a questão da superprodução tornou-se uma realidade. O pedido de recuperação judicial votado por unanimidade pelo Conselho da *Hanjin Shipping* desdobrou-se na maior falência da história de uma companhia de transporte de contêineres. Quando os navios entrando no mercado foram encomendados, os proprietários tinham a expectativa de que a economia em 2016 estaria mais fortalecida. Transportadores individuais respondem a esta situação tentando reduzir custos e aumentando sua parcela de mercado, investindo em navios maiores e mais modernos a fim de economizar combustível e aumentar a economia de escala, e buscando fusões a fim de encher estes novos navios. Embora isto faça sentido da perspectiva de uma companhia individualmente, quando observado pela perspectiva de todo o mercado, três outras considerações devem ser levadas em conta.

Primeiro, navios obsoletos devem ser substituídos, mas não existe um mercado para eles. O excesso de capacidade permanece, a menos que estes navios sejam colocados de lado, no entanto, muito dessas frotas são novas demais para serem demolidas. Ao final, os transportadores são confrontados com a queda dos fretes, tornando sobreinvestimento não atrativos para eles.

Segundo, navios maiores podem cortar custos unitários para os transportadores, mas o custo total não é reduzido e pode até aumentar marginalmente. O custo dos mega-navios para o sistema logístico pode sobrepor-se aos benefícios. O custo adicional para portos, seguros, e toda a cadeia de fornecedores e da rede de infraestrutura (com mais operações de transbordo e

menos rotas diretas) tendem a um aumento do custo total do sistema à medida que os navios aumentam de tamanho. Isso não se aplica somente a portos e rotas que devem acomodar navios maiores, mas, devido ao efeito em cascata, tem grande impacto nas economias de países menores e em desenvolvimento. Assim, sobreinvestimentos não são atrativos para todos os parceiros do mercado.

Terceiro, à medida que os navios se tornam maiores, eles necessitam ser preenchidos com mercadorias. Como resultado, existe espaço para poucos transportadores em mercados individuais, conduzindo a um processo de contínua concentração.

Enquanto fretes mais baixos podem ser benéficos para usuários no curto prazo, no longo prazo existe a forte tendência natural de oligopolização do mercado. Assim, sobreinvestimentos não são atrativos para usuários, ao menos em mercados pequenos.

No entanto, estas razões para não investir em mais e maiores navios porta contêineres não são relevantes para os transportadores do ponto de vista individual. Como uma entidade comercial, estes transportadores consideram seu retorno e não aceitarão ficar para trás de seus concorrentes. Ainda, para alguns transportadores, economias de escala certamente devem ser alcançadas, uma vez que eles não podem cobrir seus custos fixos se os navios não estão cheios. No longo prazo, existe uma oportunidade para maior consolidação. Parceiros logísticos – portos, ferrovias e companhias de transporte rodoviário – irão empenhar-se em se adaptar aos navios maiores.

1.2.2.4.2. Linhas regulares de transporte marítimo e conectividade entre os países

A importância da containerização para o mercado global vem sendo constantemente reenfatizada durante as últimas décadas. Como a *The Economist* coloca, “Contêineres são mais importantes para a globalização do que o livre comércio” (THE ECONOMIST, 2013). Um novo estudo (BERHOFEN et. al., 2013) cobrindo a introdução da containerização até 1990 conclui que a containerização teve maior impacto na condução da globalização do que a liberalização do comércio, especialmente para países desenvolvidos e para o comércio norte-norte, ainda que

durante os primeiros estágios do processo, para o comércio envolvendo países em desenvolvimento, o impacto tenha sido relativamente pequeno.

Lembrando que o transporte por contêiner permanece majoritariamente provido por linhas de transporte marítimo regulares, a conectividade com essas linhas – capacidade de um país de conduzir suas trocas internacionais por meio dessas linhas de transporte marítimo – passa a ter maior impacto nos custos das trocas do que indicadores de “performance logística”, “conectividade aérea”, “custos de iniciar um negócio” e “menores tarifas” combinados (ARVIS et. al., 2013)

A partir dessa ideia, a UNCTAD apura desde 2004 um indicador de acesso de cada país costeiro à rede de linhas de transporte marítimo global – o índice LSCI, com base em informações obtidas pela *Lloyds List Intelligence*. O índice é calculado a partir de 5 componentes que capturam o desenvolvimento dos porta contêineres por companhias de transporte para um porto: (a) número de navios; (b) capacidade total de contenção de carga; (c) número de companhias provendo serviços operando seus próprios navios; (d) número de serviços oferecidos; (e) tamanho em TEU do maior navio utilizado. A partir desses dados, pode-se observar as tendências do indicador em regiões selecionadas da América Latina, África e Ásia.

O país com maior LSCI é a China, seguida por Singapura, Rep. da Coreia, Hong Kong (CHI) e Malásia. Os países melhores conectados da Europa são Holanda, Alemanha, Reino Unido e Bélgica, por sua localização geográfica entre as principais linhas diretas (Tabela 1.10). Na América Latina, o Panamá possui o maior LSCI, o qual se beneficia de seu canal e localização na principal passagem entre as rotas norte-sul e leste-oeste, seguido pela Colômbia e México. Onze dos 12 países com os menores LSCI são pequenas ilhas, refletindo suas distâncias e baixo volume de comércio.

Olhando para alguns componentes de conectividade das linhas de transporte marítimo, observa-se uma continuação de diferentes tendências que refletem o mesmo amplo desenvolvimento em direção à concentração da indústria. Na medida em que as companhias crescem, existem poucas delas que utilizam navios menores, e na medida em que os navios tornam-se maiores, o número médio utilizado por país permanece estagnado. Em particular, o total de capacidade em

TEU utilizado por companhia por país aumentou em 2,6 vezes durante os 11 primeiros anos que a UNCTAD passou a apurar o índice (de 2004 a 2015), enquanto o número de companhias por país decresceu 27% e o tamanho médio dos navios quase dobrou no mesmo período. Na medida em que as companhias se tornam maiores, diminuem as escolhas para os usuários na maioria dos mercados, refletindo um dos lados perversos da concentração desse setor.

Tabela 1.10 - Índice de conectividade LSCI, países selecionados. 2004-2018

Continente	País	Posição no Ranking	2004	2008	2012	2016	2017	2018
Ásia	China	1	100,00	137,38	156,19	169,20	169,56	187,78
	Singapura	2	81,87	94,47	113,16	118,47	121,63	133,92
	Rep. Da Coréia	3	68,68	76,40	101,73	111,35	112,36	118,81
	Hong Kong (CHI)	4	94,42	108,78	117,18	106,91	107,03	113,49
	Malásia	5	62,83	77,60	99,69	108,88	104,80	109,86
Europa	Holanda	6	78,81	87,57	88,93	89,88	90,63	98,00
	Alemanha	7	76,59	89,26	90,63	94,09	89,75	97,09
	Reino Unido	9	81,69	77,99	84,00	92,31	89,38	95,57
	Bélgica	10	73,16	77,98	78,85	84,57	90,24	91,08
	Espanha	11	54,44	67,67	74,44	80,21	88,01	90,11
	França	12	67,34	66,24	70,09	70,25	75,69	84,00
América do Sul	Colômbia	32	39,67	34,28	38,29	41,45	46,34	51,69
	México	33	18,61	21,64	37,25	49,12	47,76	50,12
	Peru	38	20,37	19,83	31,24	35,58	41,36	46,70
	Chile	39	14,79	17,38	32,80	34,72	41,37	43,77
	Brasil	47	8,58	15,36	21,38	30,10	35,05	38,41

Fonte: UNCTADstat (<http://unctadstat.unctad.org>). 2004-2018.

Enquanto a capacidade de transporte por companhia por país triplicou entre 2004 e 2015, o número médio de companhias oferecem serviço para cada porto diminuiu em 29%. Ambas as tendências ilustram que conforme navios tornam-se maiores e companhias buscam elevar suas economias de escala, diminui o espaço para pequenas companhias, que acabam atendendo apenas a mercados individuais. Esta situação apresenta-se como grande desafio para os países desenvolverem avanços tecnológicos e redução de custos e, ao mesmo tempo, assegurar um ambiente competitivo, para que ao final, a redução de custos seja repassada ao usuário, ou seja, aos exportadores e importadores.

Apenas 18% de países conectam-se através de linhas diretas de transporte; todos os outros países necessitam fazer uso de ao menos um transbordo para realizar trocas bilaterais (FUGAZZA et. al., 2013; FUGAZZA, 2015). Segundo pesquisa realizada pela UNCTAD (RMT, 2017)¹⁶ o uso de conexões diretas entre países é associado às exportações de baixo valor agregado. Operações de transbordo na maioria das relações comerciais vêm crescendo e sendo amplamente praticada no setor para obtenção de economias de escala e densidade em suas operações. Tais operações vêm sendo amplamente aceitas por usuários na medida em que têm se tornado cada vez mais eficientes, com o processo ocorrendo em poucas horas (Tabela 1.11).

Tabela 1.11 - Utilização de porta contêineres nas principais linhas diretas mundiais, em capacidade (TEU) e tamanho de navio. 2016¹⁷

Linha direta	2016		
	Capacidade (TEU)	Companhias	Maior Navio (TEU)
China - Rep. da Coréia	5.408.608	43	19.224
China – Singapura	5.277.023	34	19.224
China - Hong Kong	4.289.451	43	1.652
China – Malásia	4.270.653	29	19.224
Alemanha -Holanda	3.645.488	35	19.224
Alemanha - Reino Unido	3.598.791	31	19.224
Holanda - Reino Unido	3.311.277	40	19.224
China - EUA	3.095.080	25	14.036
Malásia - Singapura	2.787.121	47	19.224
Bélgica - Alemanha	2.717.078	30	19.224
China - Taiwan	2.694.478	34	14.080

Fonte: Review of Maritime Transport, 2016. Elaboração Própria.

A análise do nível de conectividade de uma perspectiva bilateral demonstra que rotas intrarregionais são aquelas com os melhores serviços de transporte. Dessa perspectiva bilateral, se observa mais de perto o grau de concorrência entre os prestadores de serviço. Apenas 32% de todas as 11.650 conexões bilaterais incluindo opções com operações de transbordo, possuem 5 ou mais prestadores de serviço. A concorrência é limitada nos demais 68%, para os

¹⁶ Para maiores informações sobre conectividade do transporte marítimo ver Capítulo 6 do *Review of Maritime Transport*, 2017.

¹⁷ Argentina – Brasil, 23 companhias; 9.700 TEU maior navio; Chile – Peru, 18 companhias; 10.000 TEU maior navio.

quais o número de companhias é igual ou menor que 4. Esta situação afeta, particularmente, pequenas economias e ilhas. As rotas mais competitivas para linhas de transporte diretas são as intrarregionais na Ásia e Europa. Existem 51 companhias que possuem navios utilizados nas rotas que conectam Singapura com portos na Malásia, 46 companhias que oferecem serviço direto entre a China e a Rep. da Coréia, e 44 companhias que oferecem conexão direta entre a Holanda e o Reino Unido.

Assim, como o LSCI de um país é determinado pela sua posição na rede mundial de transporte marítimo, é possível, a partir dele, verificar a crescente importância dos portos concentradores de cargas, mais evidentes num alto nível de conectividade a despeito de um baixo volume de comércio. Por exemplo, Jamaica, Marrocos, Panamá e Sri Lanka, possuem centralidade na rede mundial e elevada importância para as regiões nas quais eles estão localizados, na medida em que esses pontos oferecem um elevado nível de conectividade para além das conectividades diretas tradicionais.

1.3. Grandes companhias de navegação e infraestrutura portuária: os portos concentradores na hierarquia portuária mundial

Conceitualmente, um porto é uma área abrigada das ondas e correntes e localizado, na maioria das vezes, à beira de um oceano, mar, lago ou rio¹⁸, sendo destinado ao atracamento de barcos e navios. Conta com o pessoal e serviços necessários ao carregamento e descarregamento de cargas e ao estoque temporário destas, bem como instalações para o movimento de pessoas e cargas e, em alguns casos, terminais especialmente designados para acomodação de passageiros (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

¹⁸ Do ponto de vista comercial, existem três tipos de portos: (i) marítimo, tipo mais importante economicamente para um país como o Brasil, cuja concentração industrial ainda se dá majoritariamente no litoral ou adjacências, é o porto localizado à beira de um oceano ou de um mar, e que geralmente proporciona a ocorrência de transação comercial entre nações.; (ii) fluvial, quando localizado à beira de um rio ou estuário, o porto é denominado fluvial. Em regra, os portos fluviais dependem de outras obras de infraestrutura, como as eclusas e as retificações de calha, para que possam funcionar efetivamente, e (iii) seco, recintos alfandegados de uso público, situados em zona secundária, nos quais são executadas operações de movimentação, armazenagem e despacho de mercadorias e de bagagem, sob controle aduaneiro. É um terminal intermodal terrestre diretamente ligado por estrada e/ou via férrea e instalado, preferencialmente, em local adjacente às regiões produtoras e consumidoras (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

Os portos são formados, em geral, por um conjunto de elementos essenciais a sua operação, como: (i) o retroporto, a área interna do porto reservada para a instalação de serviços e o estacionamento de caminhões, (ii) os terminais, (iii) os berços, locais específicos de parada e carregamento/descarregamento dos navios, por meio manual ou mecânico, (iv) os canais de acesso e atracagem, caminhos naturalmente mais profundos no leito oceânico, utilizados para a aproximação, a saída ou o fundeamento de embarcações que aguardam vez no porto, (v) as vias perimetrais rodoviárias e férreas, estruturas de acesso terrestre ao retroporto e à própria área do porto, podendo estar localizadas em paralelo ao cais, além de (vi) centros administrativos e operacionais (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

O porto tem como objetivo principal ser um local para transbordo de mercadorias e produtos de vários tipos. Particularmente, este transbordo pode ser de um navio para outro; de um trem para um navio; de um caminhão para um navio; e vice-versa. É, portanto, uma infraestrutura intermodal por natureza. Além do embarque e desembarque de cargas, podem ser utilizados também para: (i) o embarque e desembarque de passageiros; (ii) proporcionar serviços de ancoragem e reparo de navios; (iii) fornecer abrigo para navios em dias de tempestade; (iv) fazer parte da cadeia de transporte; (v) armazenagem de mercadoria; e (vi) despachos aduaneiros. São, portanto, infraestruturas fundamentais para o desenvolvimento industrial (FALCÃO e CORREIA, 2012).

Com o seu interesse em servir o maior número de navios, a sua localização foi, desde sempre, um fator determinante e cuidadosamente escolhido. Principalmente com a introdução do transporte containerizado a localização de alguns portos tornou-se inviável. Os portos mais antigos apresentam, como será analisado no Capítulo 3 especificamente para o caso do Brasil, alguns condicionantes que não permitem ou dificultam a sua expansão: (i) acesso; (ii) dificuldade em dragar as zonas estuarinas e de rio com maior assoreamento; (iii) dificuldade de expansão por adensamento urbano etc.

Os territórios nos quais os portos se localizam vão agregando infraestruturas modernas, dinamizando a produção e transformando sua economia, com impactos políticos e sociais, a fim, principalmente, de atender as exigências estabelecidas pelos agentes internacionais.

Dessa forma, os impactos causados pela infraestrutura portuária não podem ser considerados sem avaliar as interações locais, regionais, nacionais e internacionais que se estruturam de forma diferenciada no tempo e no espaço. Por isso, a necessidade de pensar de que maneira uma infraestrutura portuária contribui, ou não, ao desenvolvimento de determinada região, dado o novo padrão de acumulação. Os grandes portos em nível mundial, que se encontram hoje essencialmente na Europa do Norte – Rotterdam, Antuérpia, Hamburgo, e na Ásia – Singapura e Hong Kong, ilustram como mobilizar seus serviços de apoio a produção e logísticos, para “agregar valor ao comércio internacional nos pontos de conexão regionais e intercontinentais de circulação” (BATISTA, 2006, p. 72).

No cenário de grande mudança descrito neste Capítulo 1, gerou-se uma demanda de transformação nas infraestruturas que atendem, por um lado, (i) a nova DIT e, por outro lado, (ii) as grandes companhias de navegação que se formaram e seus grandes navios. Para que os acordos de compartilhamento de cargas gerem, efetivamente, grandes economias de escala que viabilizem os vultosos investimentos por eles realizados, desenvolveu-se uma verdadeira hierarquia portuária espalhada por todo o globo. A sincronização da produção, das operações de transporte e da distribuição insere as plataformas portuárias em arquiteturas logísticas organizadas segundo princípios de flexibilidade operacional e de minimização das rugosidades espaciais e funcionais (SLACK, 2005; MONIÉ e VASCONCELOS, 2012; DUCRUET, 2005).

A maior parte dos portos do padrão da Segunda Revolução Industrial havia sofrido grandes transformações desde a década de 1960, com a expansão do porto em direção a espaços oferecendo amplas reservas fundiárias e calados mais profundos e com a instalação de centros industriais de grande porte em estuários ou ao longo das fachadas marítimas regionais (MONIÉ, 2013, p. 5). Agora, tais portos sofrem as consequências da modernização dos sistemas de transporte marítimos, principalmente em função da preocupação de competitividade crescente para atrair os fluxos de mercadorias que transitam pelos portos: suas instalações e infraestruturas portuárias tornaram-se obsoletas e entraram numa reforma completa ou parcial da sua organização, reestruturando-se e reorganizando-se (COZIC, 2005).

Nos grandes portos, os armazéns foram substituídos por terminais de contêineres; as gruas de descarga foram ultrapassadas face à dimensão dos navios e foram substituídas por gigantescos pórticos destinados exclusivamente à movimentação dos contêineres; os cais tornaram-se inadequados; calados passaram a ser dragados de modo que passassem a atingir, atualmente, até 26 metros de profundidade.

Em nível mundial, as grandes companhias de transporte marítimo constituíram portos concentradores situados em rotas estratégicas, capazes de manipular os maiores navios existentes. Estes *hubs* têm a função exclusiva de trânsito das mercadorias, em caso algum os fluxos que transitam por estes portos sofrem uma agregação de valor; os navios são descarregados e os contêineres são redistribuídos sobre navios menores em direção a outros portos que não teriam a capacidade infraestrutural de atendê-los. Os *hubs* estão ao serviço exclusivo das transportadoras marítimas. Empregam pouca mão-de-obra, mas muito qualificada. A informatização dos terminais de contêineres é muito desenvolvida e a movimentação dos navios resume-se em utilizar o painel de controle dos pórticos de carregamento/descarga.

Seguindo a reestruturação, as novas leis de modernização portuária foram estruturadas segundo o princípio de que os portos e sua cadeia logística poderiam efetivamente se constituir como um importante vetor para o desenvolvimento econômico regional e nacional. Destacou-se a participação do setor privado, “redes de empresas internacionais (internacionalismo portuário), na construção de uma visão de espaço portuário integrado a redes logísticas articuladas em escala global” (RODRIGUES, 2014, p. 1326). No Brasil, por exemplo, a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, passou a exercer forte influência na definição das próprias políticas territoriais (BELOCH & FAGUNDES, 1997; BATISTA, 2006), sempre defendendo a importância central da logística de transportes em escala regional e nacional, recomendando a ampliação dos investimentos destinados ao setor portuário (RODRIGUES, 2014).

Os portos concentradores, como instrumentos destinados a servir os interesses das transportadoras marítimas, inscrevem-se numa lógica exclusivamente marítima e têm pouca relação com os territórios sobre os quais são implantados, sem gerar dinâmica territorial de desenvolvimento. O descarregamento,

redistribuição e carregamento das cargas dos grandes navios porta contêineres para navios menores, estabelece uma dinâmica meramente de circulação, não contemplando dinâmicas produtivas, as que efetivamente geram valor agregado sobre as mercadorias que transitam.

No caso da maior parte dos grandes portos da América Latina e demais países subdesenvolvidos, dado o custo condizente com os recursos econômicos dos Estados, estabeleceu-se a lógica de modernização dos portos já existentes, através da modificação infraestrutural dos terminais e da privatização parcial ou integral dos portos. No Brasil, por exemplo, a “Lei de Modernização dos Portos” – Lei nº 8.630/93 – permitiu ou a privatização dos seus terminais alugando-os às empresas privadas ou, simplesmente, a sua municipalização, esta última implicando a entrada direta da cidade na gestão do porto.

No entanto, ainda que este modelo estabeleça maiores vínculos territoriais em comparação com o modelo de constituição de portos concentradores, a maior parte das infraestruturas destes portos deixou de responder às demandas do comércio internacional. Como resultado, armazéns obsoletos e vastos espaços portuários em desuso passaram a ser objeto de políticas públicas ligadas à especulação imobiliária, como não poderia deixar de ser, totalmente desarticuladas de atividades produtivas e comerciais. Assim,

As estratégias desenvolvidas pelos atores do transporte e da logística que dominam o horizonte marítimo do porto (*foreland*) somadas às estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam seu horizonte terrestre (*hinterlândia*) impõem pressões crescentes sobre as cidades portuárias cuja situação nas redes e nos territórios da produção e da circulação encontra-se em permanência remodelada. O jogo das políticas públicas portuárias, oscilantes entre concorrência e complementaridade, consiste em posicionar o porto no coração dessas redes através da incorporação de um número crescente de variáveis econômicas, comerciais, urbanísticas, ambientais e sociais frente às racionalidades funcionais e territoriais de atores que podem transformar a ferramenta portuária em um simples nó de transbordamento de contêineres ou, ao contrário, em um grande centro logístico. (MONIÉ, 2013, p.1.)

Além do desenvolvimento da evolução da estrutura da frota marítima mundial e da multimodalidade, o processo de containerização permitiu ainda um grande salto na automação das operações portuárias, com a modernização dos equipamentos portuários com ênfase (i) na capacitação das instalações portuárias para o transporte de carga unitizada, (ii) na demanda por canais de navegação com

maior profundidade de calado e (iii) no surgimento de instalações destinadas a agilizar as operações de transporte e transferência das cargas, como os portos secos – estações aduaneiras interiores dedicadas a alfandegagem das cargas fora da área do porto; e os próprios terminais multimodais – destinados à transferência rápida entre diferentes modais de transporte. Com isso, expandem-se ainda a necessidade de grandes retroáreas a fim de ocupá-las com atividades de serviços e com a estocagem de contêineres.

Os impactos do gigantismo da frota e das toneladas de carga na infraestrutura portuária foram enormes, resultando na crescente demanda por portos cada vez mais profundos e com amplas áreas de manobras para os navios, além de extensas áreas de transferência e armazenagem que comportem o crescente volume de produtos em circulação. A unitização das cargas também resultou em enormes transformações, por suas características acabou se tornando o início de um processo de grandes transformações – depois do contêiner vieram caminhões, navios especialmente projetados para transportá-los, equipamentos especializados etc. (RODRIGUES, 2014, p. 34).

Neste contexto, (i) modernizam-se os sistemas de informações a fim de facilitar a transação, o encaminhamento, e a distribuição das mercadorias, (ii) automatizam-se as operações, desenvolvendo-se novos métodos de descargas dos navios, tornando-as mais velozes¹⁹ e, por fim, (iii) interiorizam-se as atividades portuárias, criando-se um sistema logístico que articula a costa, o porto e o interior. Assim,

[...] as empresas logísticas passam a se instalar nos locais que elas acreditam ser mais favoráveis, sendo que estes não são sempre localizados na costa. Atualmente eles podem estar no interior ou mesmo situados em plataformas terrestres (SILVA e PAES, 2014, p. 3).

Como resultado, ocorre uma redefinição da relação da infraestrutura portuária com o território, principalmente na escala local, por exemplo, ao reduzir o número de trabalhadores portuários dos quais é exigida maior qualificação e ao reduzir o tempo para embarque e desembarque de cargas. A UNCTAD classifica os portos por geração, sendo o mais antigo considerado como porto de 1ª geração e o mais moderno como porto de 4ª geração:

¹⁹ Em 1960, um trajeto Europa-Japão-Europa para um cargueiro de 10.000 toneladas levava cerca de cinco meses; em 2000, um grande porta-contêineres com uma capacidade de 60.000 toneladas realiza este mesmo trajeto em dois meses com escalas de 36 horas contra 4 à 5 dias nos anos 60; sendo o preço do transporte dividido por três em quarenta anos (COZIC, 2005).

- (i) Portos de primeira geração - interface entre dois modos de transporte:
 - Não existe desenvolvimento estratégico específico;
 - Atividades tradicionais de manuseio e armazenagem não organizadas;
 - Atividades localizadas nas docas;
 - Justaposição das relações entre os portos;
 - Supremacia do suprimento;
 - Pouca atenção dada às necessidades dos usuários;
- (ii) Portos de segunda geração - centro de transporte, atividades industriais e comércio:
 - Surgimento e expansão do desenvolvimento estratégico;
 - Atividades de transformação (indústrias pesadas), serviços de navios;
 - Ampliação da zona portuária;
 - Início de uma comunidade portuária;
 - Relacionamento ocasional entre o porto e sua cidade adjacente;
- (iii) Portos de terceira geração - centro de transporte integrado com plataforma logística para o comércio internacional:
 - Desenvolvimento estratégico orientado ao Mercado;
 - Distribuição de mercadorias, atividades logísticas, centro de distribuição;
 - Sistema de Informação (*Electronic Data Interchange* – EDI), conjunto de formatos de documentos eletrônicos para transações entre organizações) utilizado pelo porto;
 - Racionalização do espaço do porto;
 - Comunidade portuária unificada e ativa, coordenação das atividades;
 - Forte relacionamento entre porto e cidade;
- (iv) Portos de quarta geração - portos em rede:
 - Estratégia para tornar-se um membro da rede mundial; diversificação das atividades;
 - Parceria com operadores na organização dos serviços logísticos;
 - Uso das redes EDI integradas entre os portos;

- Participação em pesquisa de locais para portos, visando possível desenvolvimento e integração;
- Cooperação entre as comunidades portuárias.

Quanto aos estilos de autoridade portuária também nota-se diferenças: (i) estilo conservador - em vias de extinção na Europa, a autoridade portuária se restringe às funções típicas do porto locador (*landlord port*), que incluem a manutenção da infraestrutura, a obediência às normas ambientais e de segurança operacional, e a administração das receitas geradas pelo arrendamento de terminais e demais instalações; (ii) estilo facilitador - vai além do perímetro do porto, e participa de iniciativas regionais voltadas ao desenvolvimento econômico e social de sua área de influência, visando promover externalidades que posteriormente irão ampliar o volume de carga no porto; e (iii) estilo empresarial - acrescenta às suas prioridades regionais outros interesses de âmbito internacional, como a prestação de serviços de consultoria a empresas e governos de outros países, ao lado de investimentos e formação de parcerias com portos estrangeiros, a fim de criar fluxos cativos e complementares de exportação e importação.

Os portos europeus foram os primeiros a adotar a técnica da containerização diante do aumento da demanda propiciado pela massificação da produção industrial, dos mercados de consumo e da circulação de bens manufaturados. Na América Latina, os maiores portos do continente recorreram de forma mais sistemática a containerização apenas a partir da década de 1980. Na década de 1990, os portos médios e alguns portos pequenos passaram a equipar-se para receber porta contêineres num contexto de reformulação profunda dos quadros institucionais dos sistemas portuários (MONIÉ, 2013, p.7).

Na Europa, embora sejam órgãos públicos na maioria dos países, o processo de modernização ocorrido nos portos desde o início da década de 1990 foi marcado pela adoção de normas de governança corporativa conferindo prioridade à promoção da competitividade internacional do próprio porto, como bem ilustra o principal referencial do mercado – o Porto de Rotterdam (HOL).

Considerado um dos mais modernos e mais movimentados portos do mundo, com características muito diferentes da movimentação típica dos grandes

portos brasileiros. O grau de informatização é muito alto e toda movimentação é monitorada por um grande centro de controle, com seus espaços logísticos bem planejados e organizados. A troca de informações com outros portos é intensa, estimulando a adoção de informações via satélite para o controle do fluxo de navios, o que tornou a navegação muito mais segura. Os novos equipamentos permitem aos comandantes visualizar as melhores rotas e os eventuais perigos, decorrentes da proximidade de outra embarcação.

A autoridade portuária no Porto de Rotterdam constituiu-se em 1932, encerrando uma fase em que os serviços estiveram dispersos em vários departamentos municipais. Até então, o porto havia sido privatizado durante um breve período, com consequências desastrosas sobre a economia local, gerando um consenso sobre a propriedade da área do porto, inalienável do município, e sobre a gestão do porto, mantida sobre o controle da cidade. Assim, em 1934, a autoridade portuária passou a ter orçamento próprio, embora seus projetos de expansão devessem ser aprovados pela prefeitura. A partir da década de 1970, adquire independência para administrar suas finanças e, dada a emergência de novo padrão de acumulação, os projetos passaram a ser mediados por novos temas (ARAÚJO JR., 2017).

Administrado por um órgão municipal semiautônomo obteve desempenho admirável durante a segunda metade do século passado - manteve sua posição de líder mundial na movimentação de cargas e foi pioneiro na introdução das principais inovações ocorridas no setor portuário, como o uso de contêineres já desde a década de 1960. No entanto, o crescimento dos principais rivais europeus - Antuérpia e Hamburgo, e a emergência dos portos asiáticos - Singapura e Hong Kong, impuseram novos métodos de gestão. Para lidar com os novos padrões de competição internacional impostos pela revolução nas tecnologias de informação, a autoridade portuária de Rotterdam, passou a demandar maior autonomia formal. Em 2003, após um intenso debate público, a autoridade portuária de Rotterdam foi transformada em empresa estatal, com 70% do capital controlado pela prefeitura local e 30% pelo governo nacional.

Como metas, concentraram-se na transparência das rotinas da empresa, nos indicadores de desempenho portuário – agregar mais valor, maximizar volume de cargas, e o lucro da própria autoridade portuária, e na facilitação de comércio.

Em sua forma de atuação, destaque para ações desenvolvidas em âmbito internacional, com iniciativas de cooperação internacional conduzidas através de instrumentos diversos, como *Memorandos de Entendimento* (MoU), *Acordos de Colaboração*, *Contratos de Consultoria*, *Protocolos de Aliança Estratégica* e *Joint Ventures*. O formato dos instrumentos varia de acordo com os objetivos de cada iniciativa, cujos tipos mais frequentes são: (i) ampliar e sustentar os fluxos de transações bilaterais com parceiros preferenciais em outras economias; (ii) intercâmbio de experiências e programas de treinamento; e (iii) auxiliar no desenvolvimento da infraestrutura dos portos de outros países. Seguindo esta diretriz, desde 2017, o Porto de Rotterdam possui participação direta na gestão do CIPP, objeto de estudo deste trabalho.

1.4. Considerações parciais

Este capítulo demonstrou como as inovações tecnológicas e organizacionais no transporte marítimo mundial, constituindo em uma das dimensões do novo padrão de acumulação, atuaram como suporte/fomento do próprio padrão de acumulação emergente, dadas (i) a maior relevância da circulação de bens em âmbito mundial; (ii) a significativa mudança na estrutura de capital do transporte marítimo mundial; e (iii) a grande transformação nas infraestruturas portuárias como resposta às transformações.

Neste processo, a circulação de bens, que antes era tratada como simples movimentação de produtos por meio de sistemas de transportes, dada a relevância que assume, demanda uma nova forma de organização por meio de sistemas logísticos, para dar conta do conjunto das atividades relacionadas à movimentação e armazenagem de bens, desde a aquisição da matéria-prima até o consumidor final, com destaque para os fluxos de informações ao longo do processo. Os sistemas logísticos irão se constituir em um dos principais instrumentos de estratégia competitiva diante do novo padrão de acumulação, aprimorando conceitos empresariais que anteriormente focavam outras atividades, com grande impacto sobre o reordenamento territorial, como será discutido no Capítulo 5.

A nova forma de se organizar os sistemas logísticos em nível mundial só foram possíveis graças às inovações tecnológicas e organizacionais que permitiram, principalmente, a containerização com grande impacto sobre a evolução da frota marítima mundial, bem como sobre a evolução da estrutura de propriedade da frota, profundamente marcada pela concentração do mercado nas mãos das grandes companhias de navegação mundiais, configurando em uma nova estrutura de capital do transporte marítimo.

A nova estrutura de capital do transporte marítimo demandou, no âmbito das atividades dos sistemas logísticos em nível mundial, acordos de compartilhamento de cargas de modo a conquistar grandes economias de escala que viabilizassem seus vultosos investimentos. Tornou-se condição indispensável para o sucesso dessa nova forma de se organizar os negócios globais, a reconfiguração das infraestruturas de transporte, notadamente portuárias. Novamente, as inovações tecnológicas e organizacionais possibilitaram um grande salto na automação das operações portuárias, com a modernização dos equipamentos portuários, a adequação das instalações portuárias para carga containerizada, investimentos para canais de navegação com maior profundidade de calado e desenvolvimento de novas instalações destinadas a agilizar as operações logísticas, como os portos secos e os próprios terminais multimodais. Com isso, expandiram-se ainda a necessidade de grandes retroáreas a fim de ocupá-las com atividades de serviços e com a estocagem de contêineres, com grande impacto territorial.

Com o objetivo de ofertar infraestrutura para a maior quantidade possível de navios, agregando mais valor ao menor custo possível, a localização que foi, desde sempre, um fator determinante e cuidadosamente escolhido para a implantação de um porto, foi alçada a um novo patamar. Assim, dados (i) o novo padrão de acumulação; (ii) a reestruturação produtiva; (iii) o maior papel da circulação; (iv) as inovações tecnológicas e organizacionais; e (v) a nova estrutura de capital do sistema de transporte marítimo em nível mundial; a localização de alguns portos tornou-se inviável, tornando os portos mais antigos, como será analisado no Capítulo 3 especificamente para o caso do Brasil, impossibilitados de atuar neste novo modelo que se delineou, uma vez que ao longo de suas formações tiveram suas possibilidades de expansão condicionados pelas dificuldades de

acesso; de dragar as zonas estuarinas e de rio com maior assoreamento; de expansão por adensamento urbano; etc.

Por outro lado, esse processo abriu espaço para novos territórios se inserirem no processo de acumulação, uma vez que a existência do porto deixou de estar condicionada ao dinamismo e densidade econômica do território no qual se instala. A própria instalação do porto pode tornar-se vetor de dinamismo local ou regional. Portanto, a lógica se inverte. A questão passa a ser a qualidade desta dinâmica que, via de regra, articula o território aos interesses do capital internacional e, portanto, aos seus processos e suas lógicas, que são em sua maioria não somente divergentes, mas contraditórias aos interesses locais, regionais e, principalmente, nacionais. Ao contrário da forma como se organizaram os grandes portos mundiais, conforme será discutida no Capítulo 2, no Brasil a reestruturação da arquitetura institucional do transporte marítimo e dos portos não viria a promover o desenvolvimento territorial almejado, conforme será avaliado no estudo de caso do Porto de Pecém/CE, no Capítulo 5.

Capítulo 2 – O Estado brasileiro diante dos desafios impostos pelos padrões de transporte marítimo mundial

Conforme discutido até o momento, o presente trabalho demonstrou que as inovações tecnológicas e organizacionais ocorridas no transporte marítimo mundial, mais profundamente a partir da década de 1970, atuaram como uma dimensão do novo padrão de acumulação que, ao mesmo tempo em que o caracterizou, o aprofundou. A maior relevância da circulação de bens em âmbito mundial, a significativa mudança nas estruturas de transporte marítimo, dada pela reestruturação da frota e da sua estrutura de propriedade, e a grande transformação nas infraestruturas portuárias como resposta às novas demandas, reconcentraram o capital nas mãos de poucos agentes que se tornaram protagonistas da mudança da arquitetura institucional do sistema, a qual novamente, ao mesmo tempo em que se constitui como característica do novo padrão de acumulação, o potencializa.

Desta perspectiva, a análise que se pretende realizar neste Capítulo 2 será baseada na reestruturação da arquitetura institucional correspondente às mudanças nas bases regulatórias do transporte marítimo, as quais por possuírem caráter profundamente liberal, incidem sobre os arcabouços legais que regulam a exploração da mão-de-obra, bem como sobre os processos de privatizações das infraestruturas. Sob essa ótica, a adoção de leis, normas e padrões de acordo com os interesses dos agentes protagonistas desse processo, possibilitaram a diversificação das estratégias territoriais alinhadas aos centros de decisão localizados em seus países de origem centrais.

Na prática, as novas leis, especialmente as que dizem respeito à modernização portuária, incorporam os princípios da estratégia competitiva empresarial discutidos no Capítulo 1 à organização desse setor, promovendo (i) a redefinição dos esquemas de contratação de mão-de-obra, proporcionando a redução do poder dos sindicatos de trabalhadores portuários; (ii) a privatização das operações portuárias, com ampliação das concessões para instalação de Terminais de Uso Privativo (TUP); e por fim, (iii) o reposicionamento dos portos como nós de redes logísticas articuladas às escalas regional, nacional e internacional (RODRIGUES, 2007). A busca pela adequação da infraestrutura de transportes,

sobretudo da atividade portuária, conduziu à necessidade de mudanças nos espaços portuários, uma vez que representam o essencial das infraestruturas de transporte marítimo.

Para tratar dessa temática este Capítulo 2 se dividirá em: 2.1. Evolução da arquitetura institucional e infraestrutura portuária; e 2.2. Investimentos em infraestrutura portuária no contexto da atuação do Estado na infraestrutura econômica.

2.1. Evolução da arquitetura institucional e infraestrutura portuária

A crise do modelo nacional desenvolvimentista no Brasil em plena mudança do padrão de acumulação capitalista e a opção pela adoção de políticas neoliberais e inserção competitiva de forma acelerada na década de 1990, abafaram as discussões sobre os desafios, oportunidades e alternativas para se inserir nos mercados internacionais naquele momento. No que diz respeito especificamente às políticas de investimento em infraestrutura, sob a retórica da busca pela dinamização e modernização dos serviços, promoveram inúmeras privatizações, defendendo que o problema se centrava na ineficiência do Estado como maior obstáculo para a competitividade, sem ao menos levar em consideração modelos infraestruturais possíveis. No entanto, se a defesa dessa alternativa estabelecia uma correlação positiva entre privatização e eficiência das infraestruturas, seria contraditório supor que este processo demandasse grande esforço de investimento do Estado a fim de responder às necessidades de modernização, como de fato ocorrera.

Em relação à infraestrutura logística, as urgências ligadas à inserção competitiva não podiam relegar a segundo plano as questões ligadas às mudanças ocorridas no padrão de acumulação em nível mundial, onde o sistema portuário assumia papel ao mesmo tempo de articulador dos fluxos nacionais com a circulação mundial de mercadorias, e de porta de entrada de mercadorias que passaram a invadir nossos mercados. Assim, as políticas de infraestrutura logística não poderiam se restringir apenas à articulação dos mercados

nacional/internacional, tornando mais eficiente a circulação das mercadorias, mas deveriam proporcionar condições para uma inserção não subordinada desses fluxos.

Para tratar dessas mudanças na arquitetura institucional, esse item do trabalho irá se debruçar sobre a evolução das decisões políticas articuladas à evolução das estruturas produtivas e infraestruturas portuárias sob uma perspectiva histórica, subdividindo-se em: 2.1.1 O período da colonização à economia primário exportadora (1500-1933) e a Industrialização Restringida (1933-1955): constituição do sistema portuário nacional, sua fragmentação e centralização das políticas portuárias no Brasil; 2.1.2. O período da Industrialização Pesada e da Crise da Dívida (1956-1989): política portuária no Brasil para os “portos da era industrial” e primeiros impactos das mudanças do padrão de acumulação capitalista para o sistema portuário nacional; 2.1.3. Regulamentação e política portuária adotadas durante o atual período de desindustrialização (1990-2018) e seus 2.1.3.1. Desenvolvimentos recentes.

2.1.1 O período da colonização à economia primário exportadora (1500-1933) e a Industrialização Restringida (1933-1955): constituição do sistema portuário nacional, sua fragmentação e centralização das políticas portuárias no Brasil

A história da constituição do sistema portuário do Brasil acompanha a história da formação econômica e social do país desde o dia em que os portugueses desembarcaram pela primeira vez em terras brasileiras. Os portos, até então formados por pequenos trapiches e ancoradouros naturais que serviam como plataformas de embarque e desembarque, surgiram como consequência natural do movimento (i) de pessoas, basicamente entrada de colonizadores e escravos; e (ii) de mercadorias, constituída por saída de riquezas sobre as quais se baseavam os diferentes ciclos econômicos brasileiros, gêneros tropicais e metais preciosos e entrada de manufaturas – e armas –, que transitavam entre a colônia e sua metrópole, exclusivamente, em função do Pacto Colonial.

Dessa forma, os núcleos portuários que se formaram na colônia, constituíam um elo de submissão à Europa, como estrutura de comando

imperialista. Segundo Freyre (1992), “durante toda a colonização do Brasil, o comércio marítimo de Portugal foi a forma predominante do seu imperialismo” (FREYRE, 1992, p. 240). O surgimento dos diversos portos ao longo da costa brasileira relaciona-se desde então com a ocupação e o povoamento do território nacional. Recife, Salvador e Rio de Janeiro, por serem vilas mais importantes, formam também os portos que tinham maior fluxo de pessoas e mercadorias durante o período colonial.

Com a vinda da Família Real portuguesa para o Brasil, Dom João VI decreta a abertura dos portos às nações amigas em 28 de janeiro de 1808, de modo a viabilizar a manutenção dos hábitos e costumes da corte e facilitar a manutenção daquela estrutura de dominação. Inicialmente sob responsabilidade das Câmaras Municipais, os portos passariam, em 1820, para a competência da Repartição da Marinha, via Decreto que se configurou na primeira norma jurídica destinada aos portos brasileiros. Dentro do Ministério da Marinha, os portos passaram a ser de responsabilidade da Intendência dos Arsenais da Marinha (GOULARTI FILHO, 2007).

A Independência do Brasil, em 1822, juntamente com a nova organização administrativa, traria novidades aos transportes no país, ainda que durante todo o Império, o trânsito das mercadorias somente tenha mantido sua relevância na relação comercial do Brasil com o resto do mundo por aprofundar a estrutura de dominação imperialista, através das exportações de madeira, ouro, algodão, etc., e das importações de bens ainda não existentes ou produzidos na colônia cuja demanda adivinha dos hábitos e costumes da antiga Corte portuguesa e da manutenção do tráfico de escravos oriundos da África.

Em 1828, por exemplo, D. Pedro I estabelece regras para a construção de obras públicas com objetivo de navegar pelos rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas e aquedutos (TREVAS, 2005). Em 1845, foi criada a Capitania dos Portos, que se tornou responsável pelo policiamento e melhoramento dos portos e no ano seguinte, em 1846, aprovou-se o Regulamento da Capitania dos Portos²⁰ (GOULARTI FILHO, 2007). Nesse mesmo ano, o Visconde de Mauá cria em Niterói/RJ, a Companhia de Estabelecimento da Ponta de Areia, tida como o

²⁰ Decreto Nº 447 de 9 de maio de 1846.

primeiro porto adaptado brasileiro de onde partiam os navios para a Europa, América do Norte e demais países com os quais o Brasil mantinha relações comerciais (CAMPOS, 2012).

Em 1869 o Império, pela primeira vez na história do Brasil, permite a concessão de portos²¹ à iniciativa privada na região de Santos para facilitar a exportação de café, autorizando a concessão dos portos por 90 anos com garantia de juros de 12% a.a. (CAMPOS, 2012; GOULARTI, 2007; TREVAS, 2005). Após muita insistência do Ministério da Marinha, a responsabilidade sobre os portos passou, em 1873, para o Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Em 1886, o prazo para a concessão de portos é reduzido para 70 anos e a garantia de juros para 6% a.a.²² (GOULARTI FILHO, 2007).

O Império deixou como legado à Primeira República um sistema portuário fragmentado – com portos e trapiches espalhados ao longo da costa –, em precárias condições, sem a possibilidade de suportar o aumento do fluxo de carga. Ao final do período, as administrações dos portos foram privatizadas e em 1888 o porto de Santos foi posto em concorrência pública para sua exploração, concorrência vencida por Cândido Graffé e Eduardo Guinle, que construíram 260 metros de cais no lugar dos antigos trapiches, o que permitiu a atracação de navios de maior porte, caracterizando assim, o primeiro porto organizado do Brasil (CAMPOS, 2012).

Logo no início da Primeira República, em 1890, foram criadas as Inspetorias de Distritos dos Portos Marítimos e os portos ficaram com o Ministério da Viação e Obras Públicas. Em 1899, o governo transferiu a concessão dos portos para os estados²³, no entanto, os recursos necessários continuaram provenientes da União. Assim, em 1903, o governo passa a assumir a responsabilidade financeira das obras dos portos, os quais, quando concluídos, poderiam ser arrendados por 10 anos²⁴.

A partir do início do Século XX pode-se falar em efetiva formação de um sistema nacional portuário, sendo criada a Caixa Especial dos Portos²⁵, com objetivo de financiar despesas de fiscalização e infraestrutura. Lastreada em recursos das

²¹ Decreto Nº 1.746, de 13 de outubro de 1869.

²² Lei Nº 3.314, de 16 de outubro de 1886.

²³ Lei Nº 652, de 23 de novembro de 1899.

²⁴ Decreto Nº 4.859, de 8 de junho de 1903.

²⁵ Idem nota 5.

importações (2%) e exportações (1%)²⁶ viria a marcar a disparidade de investimentos entre os portos de Santos, Rio de Janeiro e Manaus e os demais, uma vez que esses três portos possuíam maiores fluxos comerciais (café e borracha) e, portanto, a maior disponibilidade de recursos oriundos da Caixa além da maior atratividade para o capital privado. Em seguida, foram criadas a Inspetoria Federal de Portos, Rios e Canais (IFPRC)²⁷, e a Inspetoria Federal de Viação Marinha (IFVM) (CAMPOS, 2012).

[...] no bojo de um movimento maior que foi a criação de vários órgãos federais (...). A ossatura material do Estado estava ganhando mais consistência iniciando uma trajetória de centralização das ações estatais. Num período em que o federalismo orientava os acordos políticos e os complexos agroindustriais exportadores comandavam as economias locais (GOULARTI FILHO, 2007, p. 459).

Segundo Goularti Filho (2007), em 1912, a situação administrativa dos principais portos era:

- Sob regime de concessão: Belém, Manaus, Rio Grande, Santos e Vitória;
- Por conta da União: Recife e Rio de Janeiro;
- Por administração da comissão do Ministério da Viação: Cabedelo, Florianópolis e Natal;
- Abertos para a concorrência: Jaraguá e Paranaguá;
- Elaboração de estudo: Amarração/PI e São Luiz.

Durante esse período e com base na legislação em vigor, foram criadas várias companhias de capital internacional com o intuito de construir e administrar os principais portos brasileiros:

- *C.H. Walker & Co. Nelle*: Paraíba;
- *Compagnie du Port de Rio de Janeiro*: Rio de Janeiro;
- *Compagnie Française du Port de Rio Grande do Sul*: Rio Grande;

²⁶ Idem nota 3.

²⁷ Decreto Nº 6.368, de 14 de fevereiro de 1907. Lei Nº 2.356, de 31 de dezembro de 1910. Juntamente com a IFPRC e IFVM, criam-se a Inspetoria Geral de Iluminação, Inspetoria Federal das Estradas, Inspetoria de Obras Contra a Seca e Repartição Geral dos Telégrafos.

- *Manaos Harbour Company Limited*: Manaus;
- *North Griffiths*: Amarração, Fortaleza e Natal;
- *Port of Pará*: Belém;
- *Société de Construction du Port de Bahia*: Salvador;
- *Société de Construction du Port de Pernambuco*: Recife.

Durante a Primeira Guerra Mundial, os investimentos em portos foram paralisados, obras canceladas e contratos suspensos. Em 1916, foi executada a primeira reforma administrativa na IFPRC com o objetivo de reduzir custos. Na sequência, extingue-se a Caixa Especial dos Portos²⁸. Mesmo as concessões repassadas ao capital privado (companhias), com exceção do Porto de Manaus, tiveram prazos descumpridos, contratos não renovados e, a partir de 1917, foram entregues aos governos estaduais, mantendo-se, mais uma vez, a União responsável pelos recursos financeiros necessários à manutenção e melhorias (GOULARTI FILHO, 2007).

A diversificação produtiva experimentada pela nascente indústria brasileira no início da década de 1920, ainda sob impulso das restrições de importações decorrentes da Primeira Guerra Mundial, com o surgimento de setores mais complexos e dinâmicos, ao mesmo tempo em que se observa uma mudança no próprio padrão da economia primário exportadora, a exemplo da decadência na produção da borracha, pressiona o Estado brasileiro por investimentos nos portos, uma vez que não seria possível esperar do setor privado essa iniciativa. Para que o governo brasileiro pudesse reverter esse quadro, tanto as concessões ao setor privado quanto aos entes federados, deveriam ser revertidas. Assim, em 1918 e 1919 foi proposta uma nova reforma administrativa na Inspetoria (GOULARTI FILHO, 2007).

Em 1922, foi publicado um Regulamento de Portos Organizados dando início ao processo de centralização dos portos, com a reunião de toda a equipe técnica e administrativa antes distribuída em várias comissões em diversos estados,

²⁸ Lei N° 4.783, de 1923.

ainda que este processo de centralização tenha sido gestado com as reformas administrativas ocorridas no âmbito da IFPRC.

No início do período de Industrialização Restringida²⁹, durante a era Vargas, houve uma onda estatizante, passando assim os portos para a administração governamental, aprofundando o processo de centralização das políticas portuárias, através da constituição de um arcabouço jurídico mais robusto. Este processo contou com legados pouco agradáveis ao governo, já que os portos nacionais, com exceção dos portos de Santos, Rio de Janeiro e Manaus, se caracterizavam por serem trapiches sem nenhuma infraestrutura, espalhados pela costa, com enormes necessidades de investimentos (CAMPOS, 2012).

Em 22 de junho de 1934, o governo definiu nos portos organizados as atribuições dos diferentes ministérios que atuavam na organização portuária, com o objetivo de harmonizar os diversos órgãos governamentais que operavam no setor portuário, na aplicação de leis e regulamentos³⁰. Para isso, estabeleceu mútua e eficiente cooperação, proporcionando aos serviços portuários a ordem e segurança e a rapidez de execução. Além disso, definiu “Porto Organizado” como aqueles aparelhados para atender às necessidades da navegação, da movimentação e guarda de mercadorias, cujo tráfego se realizava sob administração do porto, a quem cabia a execução dos serviços portuários e a conservação das instalações portuárias, enfatizando que a administração do porto deveria ser exercida diretamente pelo Governo Federal, ou através de arrendatário ou concessionário (TREVAS, 2005).

Através do mesmo Decreto, definiu como “instalações portuárias” as áreas submetidas à mesma administração portuária: (i) ancoradouros, docas e trechos de rios em que as embarcações sejam autorizadas a fundear ou a efetuar operações de carregamento ou descarga; (ii) vias de acesso aos ancoradouros,

²⁹ “Penso que em 1933 se inicia uma nova fase do período de transição, porque a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Nesta fase, que se estende até 1955, há um processo de industrialização restringida. Há industrialização, porque a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial, ou melhor, porque existe um movimento endógeno de acumulação, em que se reproduzem, conjuntamente, a força de trabalho e parte crescente do capital constante industriais; mas a industrialização se encontra restringida porque as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para que se implante, num golpe, o núcleo fundamental da indústria de bens de produção, que permitiria à capacidade produtiva crescer adiante da demanda, autodeterminando o processo de desenvolvimento industrial” (MELLO, 2009, p.114).

³⁰ Decreto Nº 24.447, de 22 de junho de 1934.

docas, cais, pontes de acostagem; (iii) cais, pontes de acostagem, guia-correntes ou quebra-mares construídos para atracação, tranquilidade e profundidade das águas; (iv) áreas de terreno, armazéns e edifícios, vias férreas e ruas, aparelhamentos para atender tráfego e a reparação e conservação das instalações. Ademais, definiu as competências e atribuições de cada Ministério: (i) Ministério da Viação e Obras Públicas; (ii) Ministério da Fazenda; (iii) Ministério da Marinha; (iv) Ministério da Agricultura; (v) Ministério do Trabalho; (vi) Ministério da Educação e Saúde Pública; (vii) Ministério da Justiça (TREVAS, 2005).

Em 29 de junho de 1934, o governo publicou dois novos Decretos. O primeiro³¹, regulando a utilização das instalações portuárias, efetivando a unificação da legislação existente e estabelecendo regras operacionais para seu uso. O segundo³², (i) definindo os serviços prestados pelas administrações dos portos e (ii) uniformizando as taxas portuárias – uniformiza as diversas espécies, incidências e entidades responsáveis pelo seu pagamento, facilitando a previsão das despesas portuárias pela simplificação dos cálculos; (iii) atribuindo ao Departamento Nacional de Portos e Navegação (sob o Ministério de Viação e Obras Públicas) a exploração dos portos nacionais organizados, criando a figura da “Administração do Porto” para qualquer que fosse a forma de exploração portuária; (iv) elencando as vantagens e serviços de que o comércio poderia usufruir nos portos, prestados pelas administrações dos portos³³ (TREVAS, 2005).

No mês seguinte, centralizou a IFPRC com a criação do Departamento Nacional de Portos e Navegação (DNPN), com objetivo de direcionar serviços que deveriam funcionar de forma integrada e articulada, regido pelo Regulamento aprovado em agosto de 1933. Inaugurou-se um novo regime portuário, revogando as leis de concessão de 1869 e 1886. O governo passou a poder contratar para o melhoramento e exploração dos portos, por meio da concessão, os estados ou empresas privadas num prazo nunca superior a 70 anos³⁴ (GOULARTI FILHO, 2007). No entanto, nesse mesmo ano, foi aprovado o primeiro Plano Geral da

³¹ Decreto Nº 24.511, de 29 de junho de 1934.

³² Decreto Nº 25.508, de 29 de junho de 1934.

³³ Vantagem que os navios podiam desfrutar em relação a acesso ao porto, águas tranquilas e profundas, ao abrigo e meios para a realização das operações de carregamento/descarregamento; vantagem dos navios usufruírem da utilização do cais ou pontes de acostagem nos portos organizados para realizarem diretamente as operações de carregamento e descarregamento; serviço de movimentação de mercadorias realizado por pessoal da administração do porto (capatazia).

³⁴ Decreto Nº 24.599, de 3 de julho de 1934.

Viação Nacional³⁵, fruto de uma comissão de técnicos nomeada pelo então ministro da Viação e Obras Públicas para tal fim. Neste plano, não havia destaque para os portos e a matriz de transporte no Brasil seguiria, nas próximas décadas, priorizando o modal rodoviário.

Ainda nesse mesmo período, foram elaborados pelos técnicos do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) dois planos de desenvolvimento: (i) em 1939, foi aprovado o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional³⁶, para o qual foram destinados 20,17% dos recursos ao Ministério da Viação e Obras Públicas para um período de cinco anos; (ii) em 1943, foi aprovado o Plano de Obras e Equipamentos (POE)³⁷, para o qual foram destinados 57,11% dos recursos do Ministério da Viação e Obras Públicas para um período de dois anos. Nesse mesmo ano, o DNPN é alterado para Departamento Nacional de Portos, Rios e Canais (DNPRC), e em 1945, foi criada a “Taxa de Emergência”³⁸, que viria a se constituir na principal fonte de recurso para o primeiro plano nacional para os portos brasileiros, como discutido a seguir.

Nesse ambiente de rápida transformação estrutural, industrial e política em todo o território nacional, em paralelo à elaboração e execução dos planos de desenvolvimento foram criadas diversas comissões executivas com a missão de elaborar planos setoriais voltados para a indústria de base. Com relação ao sistema portuário, em 1946, já no governo Dutra (1946-1950), foi realizado o II Congresso Brasileiro de Engenharia e Industrial, no qual foram apresentadas várias recomendações para as vias navegáveis e para os portos. Para estes, foram feitas as seguintes recomendações: (i) elaborar um plano diretor portuário dividindo o litoral em zonas de influências com os portos principais e secundários, dando sempre prioridade aos portos principais; (ii) criar novas facilidades para incrementar comercialmente os portos; (iii) elaborar o Caderno de Encargos. Com base nestas recomendações, foi elaborado pelo DNPRC em 1947, o primeiro plano nacional para os portos brasileiros – o “Plano de Reaparelhamento e Ampliação dos Portos Organizados”. A principal fonte de recursos viria da Taxa de Emergência.

³⁵ Decreto-Lei Nº 24.497, de 29 de junho de 1934.

³⁶ Decreto-Lei Nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.

³⁷ Decreto-Lei Nº 6.145, de 29 de dezembro de 1943.

³⁸ Decreto-Lei Nº 7.995, de 24 de setembro de 1945.

Ainda durante o governo Dutra, o DASP elabora, em 1948, o Plano Salte – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia –, o qual viria a ser aprovado somente em 1950, sendo 57% do total de gastos previstos destinados aos setores de transportes, subdivididos em (i) ferrovias, 66,11%; (ii) rodovias 11,13%; (iii) aeroportos 8,25%; (iv) portos 5,82%, entre melhoria da frota, melhoria da navegabilidade de rios e oleodutos, 1,24%. O Plano de Reaparelhamento tinha verbas dentro do Plano Salte. Porém, mais uma vez, as obras realizadas nesse período foram executadas dentro das necessidades urgentes de cada porto, constituindo-se apenas em um gradativo reequipamento dos portos, sem um plano global de investimento.

Nos anos entre 1950 e 1960 a rápida industrialização brasileira culminou na urgente necessidade de investimentos, onde o plano elaborado pelo governo Dutra (1946-1950) que tinha sua parcela de investimentos em transportes serviu como um atrativo a melhorias. Além disso, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos se encarregou de elaborar projetos para reaparelhamentos em 14 portos brasileiros, cujos recursos seriam captados em bancos estrangeiros. Assim, o Plano de Reaparelhamento foi aprovado³⁹ no segundo governo Vargas (1951-1954), para ser executado em 4 anos. O Plano dispunha inicialmente sobre a situação dos portos, considerando a necessidade de drenagem, reaparelhamento e ampliação dos portos já existentes e conclusão das instalações portuárias em andamento e construção de outras, além da necessidade de ampliar a frota de navegação. Assumia que o congestionamento de alguns portos causava impactos à economia em virtude das sobretaxas criadas pelas conferências internacionais sobre os fretes das mercadorias de importação, além do significativo aumento do intercâmbio por via marítima através dos portos em função do desenvolvimento da indústria nacional. Dessa forma, o Plano afirmava que o problema deveria ser enfrentado com o máximo de energia e rapidez, num âmbito nacional, ainda que dentro das possíveis disponibilidades de recursos em materiais e mão-de-obra especializada (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1951).

³⁹ Decreto Nº 30.334, de 21 de dezembro de 1951.

2.1.2. O período da Industrialização Pesada e da Crise da Dívida (1956-1989): política portuária no Brasil para os “portos da era industrial” e primeiros impactos das mudanças do padrão de acumulação capitalista para o sistema portuário nacional

O pós Segunda Guerra Mundial afirmou “o paradigma do ideal da fluidez, que postula a possibilidade de organizar os portos segundo um modelo de planejamento perfeito dos fluxos” (BAUDOUIN, 1999, p. 32). Esse paradigma é característico da era industrial que marginalizou as praças de comércio marítimo em proveito dos portos. Nesse modelo, os Estados, regulando o espaço, reduziu as praças portuárias da burguesia do comércio a portos de trânsito rápido que encaminham as mercadorias para os diversos mercados.

Modelo técnico subordinado que oferece o mínimo possível de resistência aos fluxos, o porto é assim, o domínio do engenheiro de Estado que suplanta totalmente o comércio da praça, inutilizado pela concentração, na capital política e industrial, das funções comerciais superiores (BAUDOUIN, 1999, p.32).

O modelo da indústria petroquímica constitui seu ideal típico, como este trabalho demonstrará em seu Capítulo 4, quando tratar das articulações entre políticas de Estado, estrutura produtiva e infraestrutura portuária no âmbito do processo de industrialização do estado da Bahia e o papel do Porto de Aratu/BA. “Uma continuidade absoluta do trânsito, sem ruptura de carga” (BAUDOUIN, 1999, p.32). Ao mesmo tempo, a hegemonia da grande fábrica articulou-se a partir de um pacto social sobre a repartição dos ganhos de produtividade entre capital e trabalho, no qual o Estado desempenhou funções de estruturação institucional desse pacto, além de proporcionar um fluxo de investimentos em infraestruturas e em serviços. Esse papel ativo do Estado implicou uma enorme concentração de poder nas instâncias mais centralizadas de administração e planejamento.

Órgãos especializados, facultados com capacidade decisória, eram os principais responsáveis pelas políticas setoriais, elaborando planos de desenvolvimento que deveriam orientar e nortear territorialmente, os grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos de circulação e integração produtiva. Em função da disponibilidade de recursos e do interesse estratégico do Governo Federal, esses órgãos, do qual a Empresa de Portos do Brasil S.A.

(PORTOBRÁS)⁴⁰ foi um exemplo, eram chamados a desempenhar, um papel relevante no desenho da matriz territorial de integração econômica e política. Dessa forma, o Estado acabava impondo sua lógica de desenvolvimento aos poderes locais (SILVA e COCCO, 1999).

Como demonstrado no Capítulo 1, a configuração do modelo de gestão das infraestruturas e de organização dos serviços portuários nesse período destacou: (i) gestão e administração centralizada nos portos, através de um órgão governamental autônomo com relação às instituições locais; (ii) participação privada apenas em operações específicas de movimentação de cargas (minério, grânéis líquidos e sólidos); (iii) monopólio estatal na movimentação de cargas de terceiros (cargas gerais e containerizadas); (iv) acordos coletivos de trabalho; (v) financiamento público das infraestruturas e dos equipamentos de grande porte. Em termos estratégicos, os portos eram considerados elos vitais da integração produtiva entre as diferentes regiões do Estado Nacional e deste para com o resto do mundo, apesar desta integração estar rigidamente determinada pela DIT (SILVA e COCCO, 1999, p. 15). No Brasil, a configuração deste modelo de gestão, centralizado, começou a ocorrer já durante a fase da Industrialização Restringida, durante o governo Vargas, como discutido no item 2.1.1.

Segundo Silva e Cocco (1999), a característica mais marcante do sistema portuário no período era seu estrito vínculo com a produção industrial, o qual se configurava pela existência: (i) de um nexos territorial entre a localização dos principais polos de concentração industrial e os portos, desde que estes pertencessem a esferas complementares da cadeia de valor, sem necessariamente estar numa relação de contiguidade geográfica entre ambos; (ii) de uma relação funcional entre a estrutura industrial e o conjunto de serviços portuários oferecidos em cada metrópole, região ou país. Os portos mantinham um perfil altamente setorizado, ou seja, segmentado e direcionado à movimentação de tipos específicos de carga.

O valor e os empregos concentravam-se nas economias de escala proporcionadas pelos grandes polos industriais. Uma correlação imediata

⁴⁰ Como será melhor discutido adiante, criada em 1975, a PORTOBRAS, tinha como objetivo realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades.

ligava os volumes de produção aos níveis de emprego e renda gerados (SILVA e COCCO, 1999, p. 16).

No Brasil, a afirmação de um projeto de desenvolvimento nacional determinou a necessidade de integrar o território nacional em suas dimensões continentais. Com o nacional desenvolvimentismo, os “portos foram extraídos dos respectivos tecidos urbanos para tornarem-se infraestruturas terminais de corredores de exportação planejados e gerenciados no nível federal” (SILVA e COCCO, 1999, p.10).

Com a ascensão de Kubitscheck ao poder (1956-1961) e a elaboração e execução do Plano de Metas, formalizou-se o objetivo de implementar concretamente a industrialização nacional, com o investimento público maciço em obras no setor de transportes. Segundo Lessa (1982), o Plano se constituiu num projeto ousado que visava a implantar as bases da industrialização brasileira e configurou-se na “mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (LESSA, 1982, p. 27). Comparando com os projetos industriais dos anos anteriores, o Plano de Metas foi algo intencionalmente induzido, com objetivos claros: implantar a indústria de bens de produção. O Plano de Metas “conferia prioridade absoluta à construção dos estágios superiores da pirâmide industrial verticalmente integrada e do capital social básico de apoio a esta estrutura” (LESSA, 1982, p. 27). A participação estatal se explica pelo crescente aumento das demandas sociais, pela inércia empresarial e pela incapacidade do setor privado de fazer certos investimentos que demandavam recursos vultosos exigindo, assim, a presença estatal (GOULARTI FILHO, 2007).

Ainda que sem a atenção devida ao sistema portuário, Kubitscheck começou seu governo pedindo uma revisão no Plano de Reaparelhamento cuja execução estava atrasada e sem recursos, e uma revisão dos projetos da Comissão Mista. Acreditava que os portos brasileiros deveriam se organizar e serem administrados como atividades econômicas, o que não ocorria, uma vez que faltava um órgão central que coordenasse e orientasse as atividades de acordo com critérios econômicos e técnicos. O então DNPRC, órgão de excelente tradição técnica, não era “senão uma repartição de engenharia portuária, cujas funções específicas – obras civis e hidráulicas e serviços de drenagem – nada têm nem

devem ter com a operação portuária, que é uma técnica própria, completamente diferenciada como gerência econômica do porto” (GOULARTI FILHO, 2007, p.471). Portanto, o DNPRC deveria ser reestruturado e equipado, além de desvinculado do Ministério da Viação e Obras Públicas, transformando em uma autarquia.

Para resolver o problema da falta de recursos, foi encaminhado para o Congresso, no final de 1956, um projeto de lei para instituir o Fundo Portuário Nacional (FPN). A exemplo da taxa de 2% sobre importações e 1% sobre exportações de 1886, Caixa Especial Portuária de 1903 e da Taxa de Emergência de 1945, todas destinadas às obras de ampliação e conservação dos portos, em 1958, esta última foi transformada em Taxa de Melhoramento dos Portos (TMP)⁴¹ (1% sobre as importações, 0,2% sobre as exportações e 0,2% sobre o comércio de cabotagem) que seria destinada ao FPN. Nesse mesmo ano, foi criada a Comissão do Plano Portuário⁴² para elaborar um plano portuário nacional. Segundo Goularti Filho (2007), a criação tardia dessa comissão revela a pouca prioridade dada ao sistema portuário nacional, uma vez que na década de 1940 já haviam sido criadas comissões do plano siderúrgico, rodoviário e comércio exterior, e na primeira metade dos anos 1950 as comissões do plano do carvão e material elétrico.

Durante todos os planos de melhorias foi observado, principalmente no governo Juscelino, a colocação do sistema portuário em segundo plano, já que setores como mineração, siderurgia, metalurgia e estradas deram passos largos em relação aos portos (CAMPOS, 2012, p. 35).

Mesmo assim, os recursos garantidos provenientes do FPN e de financiamentos externos modificaram o tratamento dado ao setor portuário, tornando possível a elaboração de um Plano Geral e a adoção de uma política de investimentos, com o objetivo de transformar os portos em “organismos econômicos, capazes, portanto, de atender as exigências sempre crescentes da navegação” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 471). Em 1960, o Plano Portuário Nacional foi aprovado⁴³. No entanto, mais uma vez, as obras foram reduzidas às necessidades mais urgentes.

⁴¹ Lei Nº 3.421, de 10 de julho de 1958.

⁴² Decreto Nº 44.203, de 1958.

⁴³ Decreto Nº 48.524, de 1960.

Durante o governo Goulart (1961-1964), foi finalizado o segundo Plano Nacional de Viação⁴⁴ e iniciada a execução do Plano Trienal, o qual previa para os portos: (i) reestruturar os serviços do novo Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis (DNPVN)⁴⁵ criado, em 1963, em substituição ao DNPRC, uma autarquia com autonomia administrativa, técnica e financeira em relação ao Ministério da Viação e Obras Públicas (TREVAS, 2005); (ii) ministrar cursos para administradores portuários; (iii) dar atenção ao problema do congestionamento; e, (iv) investir em instalações para graneis (GOULARTI FILHO, 2007, pp. 472-473). Contudo, a execução do Plano Trienal foi abortada pelo golpe militar.

No início da ditadura militar, sob o governo de Castelo Branco (1964-1967), foi criado o Grupo Executivo para a Integração das Políticas de Transportes – GEIPOT⁴⁶ (1965), intensificando a elaboração de planos específicos para as diversas modalidades de transportes. Os planos ferroviário, rodoviário e portuário deveriam estar integrados com a política nacional de desenvolvimento, ou seja, integrando a política de transportes por meio de estudos e planos articulados com os objetivos de crescimento da economia nacional. Além disso, os estudos passam a utilizar os conceitos de “transporte modal”, “*hinterland* portuária” e “corredores de exportações”, defendendo a necessidade de se pensar a política de transportes de forma integrada entre seus diferentes modais. Na sequência, em 1966, permite-se que a iniciativa privada construísse ou explorasse terminais portuários, sem ônus para o poder público, ficando sujeito ao recolhimento das taxas instituídas pela administração do porto para a movimentação de carga⁴⁷ (TREVAS, 2005), visando a recuperação econômica das atividades de Marinha Mercante, Portos Nacionais e da Rede Ferroviária Federal. No entanto, “mesmo com a intenção de integrar as várias modalidades, a prioridade ainda não havia mudado, e as rodovias continuaram predominando na agenda do Ministério da Viação e Obras Públicas, transformado em Ministério dos Transportes em 1967” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 477).

No início do governo de Médici (1969-1974), é instituído um segundo regime portuário⁴⁸, autorizando a União a constituir sociedades de economia mista

⁴⁴ Lei Nº 4.592, de 1964.

⁴⁵ Lei Nº 4.213, de 1963.

⁴⁶ Decreto Nº 57.003, de 1965.

⁴⁷ Lei Nº 5, de 1966.

⁴⁸ Decreto-Lei 749, de 1969.

ou empresas públicas destinadas a explorar os portos, terminais e as vias navegáveis, uma vez que se diagnosticou que as deficiências dos portos estavam ligadas (i) à falta de planejamento por parte dos usuários; (ii) à falta de transporte terrestre em condição de acompanhar o fluxo de navios em época de maior procura das instalações portuárias e (iii) ao acondicionamento de determinadas cargas, como os grãos sólidos, em navios de carga geral, dificultando a operação portuária. Ou seja, “o problema não era dos portos, do Estado, e sim dos agentes privados” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 477). Também como resultado dos estudos do GEIPOT, em 1973, foi aprovado o terceiro, e o último, Plano Nacional de Viação⁴⁹. O primeiro grande plano portuário organizado pelo DNPVN em convênio com o GEIPOT foi o “Plano Diretor Portuário do Brasil 1975-1984”. Ainda no âmbito dos estudos elaborados no período, começou a ser apresentada uma proposta de criação de uma empresa *holding* para a administração do sistema portuário.

No início do governo Geisel (1974-1979), é apresentado o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, com o objetivo de manter o ritmo de crescimento herdado do “milagre econômico”, concluindo a “industrialização pesada” ao complementar o parque industrial brasileiro com os setores de bens de capital faltantes. No II PND, estava previsto reorganizar o DNPVN transformando-o numa empresa de capital aberto. Em paralelo à execução do II PND, estavam sendo cumpridas algumas das metas estabelecidas no Plano Diretor Portuário (GOULARTI FILHO, 2007, pp. 474-475).

Em 1975, foi extinto o DNPVN, que se transformou na PORTOBRÁS, empresa *holding* com o objetivo de administrar e explorar os portos brasileiros de modo mais flexível dos pontos de vista organizacional, administrativo, financeiro, técnico e operacional⁵⁰. A empresa deveria ainda realizar atividades relacionadas com a construção, administração e exploração dos portos e das vias navegáveis interiores, exercendo sua supervisão, orientação, coordenação, controle e fiscalização sobre tais atividades. Assim, de acordo com Trevas (2005) a PORTOBRÁS viria a representar uma forte intervenção e controle ao nível do Governo federal sobre a organização portuária nacional.

⁴⁹ Lei Nº 5.917, de 1973.

⁵⁰ Lei Nº 6.222, de 1975 e Decreto Nº 76.925, de 1975.

As ações exercidas pela PORTOBRÁS seriam: (i) promover a execução da política portuária nacional segundo diretrizes baixadas pelo Ministério dos Transportes; (ii) elaborar estudos, planos e projetos destinados à construção, expansão, melhoramento, manutenção e operação dos portos bem como executar serviços de assistência técnica para os mesmos fins; (iii) executar obras e serviços de construção, expansão, melhoramento, manutenção e operação dos portos bem como executar serviços de assistência técnica para os mesmos fins; (iv) administrar e explorar portos; (v) fiscalizar a administração e exploração dos portos em regime de concessão ou autorização; (vi) coordenar e fiscalizar técnica, operacional e administrativamente as entidades que lhes sejam vinculadas; (vii) promover o aproveitamento das vias navegáveis interiores, desenvolvendo sua utilização em favor da navegação; (viii) autorizar a construção ou a execução de obras em serviços que afetassem as vias navegáveis interiores; (ix) promover a captação em fontes internas e externas de recursos; (x) promover desapropriações e; (xi) propor aos órgãos competentes da administração federal as medidas necessárias à instalação, à permanência e ao funcionamento de serviços de comunicação, desobstrução, sinalização, segurança, polícia, alfândega, higiene, saúde e outras atividades afins.

Para exercer suas atividades, os recursos viriam do Fundo Portuário Nacional via (i) transferência de dotações consignadas à Empresa no Orçamento Geral da União; (ii) receitas dos serviços; (iii) recursos de capital e operações de crédito; (iv) renda de bens patrimoniais; (v) doações e; (vi) venda de bens inservíveis (TREVAS, 2005).

O sistema normativo que disciplinava o trabalho eram os Arts. 254 a 292 da Consolidação das Leis do Trabalho. A indicação dos trabalhadores para desempenharem serviços de estiva era monopólio dos sindicatos. Indicavam o número de estivadores que achassem necessários para atuarem, mediante a elaboração das escalas de serviços, restritos àqueles registrados na Capitania dos Portos ou Delegacia do Trabalho Marítimo, priorizando os sindicalizados. Os serviços de capatazia eram exclusividade da Administração Pública, as Companhias Docas (TREVAS, 2005).

Com a criação da PORTOBRÁS, inicialmente, os portos mais beneficiados foram aqueles que estavam dentro dos corredores de exportação, uma

vez que era necessário melhorar a situação do Balanço de Pagamento. Os portos ligados ao complexo siderúrgico também foram aparelhados, já que os minérios também faziam parte da pauta de exportação, destacando o Complexo Carajás. Também foram reaparelhados os portos que contribuíam na racionalização de energia e derivados de petróleo, como o porto carvoeiro de Imbituba, em Santa Catarina (GOULARTI FILHO, 2007). Em 1979, o Plano Diretor Portuário do Brasil foi revisado, com a ampliação da previsão da realização das obras para 1988.

No nível estadual, a PORTOBRÁS, em alguns casos, atuaria como acionista majoritária das Companhias das Docas, como ocorrera na Bahia, como será discutido com detalhes no Capítulo 3. Em 1976, o governo federal encampou os bens, instalações e serviços vinculados ao Porto de Salvador/BA, transferindo sua administração à PORTOBRÁS. Em 1977, foi criada a Companhia das Docas do Estado da Bahia (CODEBA), com finalidade de reestruturar a política portuária baiana, no âmbito da reformulação do regime jurídico das administrações portuárias, durante o II PND. Primeiramente, a CODEBA substituiu a antiga autarquia DNPVN, e posteriormente a PORTOBRAS constituiu sociedade de economia mista com a companhia. Assim, foram transferidos para a estatal baiana os bens do acervo patrimonial dos portos de Salvador e de Ilhéus, ao mesmo tempo, foram transferidos para a sociedade recém-constituída os bens correspondentes aos investimentos feitos no Porto de Aratu/BA pelo Governo do estado. A CODEBA passou a ser uma sociedade de ações de economia mista, e capital autorizado, controlada pela PORTOBRAS, contando com dois associados, a PORTOBRAS que detinha 77,4% do capital e o Governo da Bahia com 22,6% do capital (RIOS, 2009).

Com a redemocratização, o governo Sarney (1985-1990), o primeiro da Nova República, elaborou um novo plano de desenvolvimento, o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República - I PND-NR 1986-1989. O diagnóstico do setor de transportes revelava que nos últimos vinte anos houve uma concentração dos investimentos na pavimentação de rodovias, no transporte ferroviário urbano e nos corredores de exportações, em detrimento de outras modalidades. Mesmo com algum êxito obtido pela política de transportes, o setor portuário sofreu com a contenção dos gastos e a postergação das soluções, prejudicando até a manutenção e conservação das estruturas existentes. Além disso, as mudanças nos

padrões do transporte marítimo em nível mundial, como discutido no Capítulo 1, exigiam renovação constante das infraestruturas e equipamentos portuários.

Junto com o I PND-NR foi elaborado o Programa de Desenvolvimento do Setor de Transportes (PRODEST), prevendo uma série de investimentos a serem executados pelas estatais ligadas ao setor de transportes, desvinculando da receita do TMP⁵¹, o que viria a descapitalizar a PORTOBRÁS. O PRODEST apontava a carência de autossustentação financeira do sistema PORTOBRÁS com a ausência de participação de capital privado no sistema (GOULARTI FILHO, 2007). Assim, paralelo ao I PND-NR e ao PRODEST, foi elaborado o último plano global elaborado para os portos brasileiros, o “Plano de Desenvolvimento Portuário 1987-1996”, mas agora com objetivo de implementar melhorias e construir novas instalações a fim de reduzir o custo global dos transportes.

Dada a Crise da Dívida, caracterizada, entre outros fatores, pelo endividamento externo, pela crise fiscal e financeira e pela quebra do padrão de financiamento, o Estado Nacional ficou incapacitado de empreender novos investimentos. Os planos ficaram condicionados à disponibilidade de recursos e sofreram constantes cortes orçamentários, avolumando os problemas portuários não solucionados desde os anos de rápido crescimento da economia, entre 1950 e 1980. Como, na prática, as metas dos Planos e Programas não foram sendo cumpridas, o governo começou a elaborar uma nova Política Nacional de Transportes defendendo a descentralização e privatização do setor, uma vez que o discurso neoliberal ganhava espaço e corpo na política nacional, imputando sobre a reduzida capacidade de investimento dada a descapitalização⁵² da PORTOBRÁS, as causas dos consideráveis problemas portuários e o principal obstáculo à reabilitação do setor. Como bem pontuou Goularti Filho (2007), “o país estava mergulhado na “década perdida” e entrando na era neoliberal”.

⁵¹ Decreto Nº 1.859, de 17 de fevereiro de 1981.

⁵² Em 1981, com a desvinculação da TMP da PORTOBRAS, a empresa entrou num rápido processo de descapitalização prejudicando a execução das obras (GOULARTI FILHO, 2007, p. 475).

Quadro 2.1 - Aspectos gerais dos planos portuários nacionais (1947-1996)

Plano Portuário	Período	Governo	Plano Nacional
Plano de Reaparelhamento e Ampliação dos Portos Organizados	Elaborado em 1947	Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE
Plano de Reaparelhamento Nacional de Portos e Navegação	1952-1955	Getúlio Vargas	
Plano Portuário Nacional	1960-1962	Juscelino Kubitschek	Plano de Metas
Plano Portuário Nacional	1963-1966	João Goulart	Plano Trienal
Plano Diretor Portuário do Brasil	1975-1984	Ernesto Geisel	II PND
Revisão do Plano Diretor Portuário do Brasil	1979-1988	João Figueiredo	III PND
Plano de Desenvolvimento Portuário	1987-1996	José Sarney	I PND – NR

Fonte: Goularti Filho (2007).

2.1.3. Regulamentação e política portuária adotadas durante o atual período de desindustrialização (1990-2018)

Como discutido no Capítulo 1, desde meados da década de 1970,

as empresas industriais de dimensão mundial controlam impérios espalhados, arquipélagos de competências coordenados, graças às tecnologias materiais e informáticas da circulação. [...] Competências regionais participam de uma produção global. [...] O instrumento portuário é a ocasião de uma relação concreta de empresas especializadas em fianças, comércio, seguros, transportes e tecnologias de comunicação com a mercadoria. [...] Assim, uma praça portuária só poderá se desenvolver quando for capaz de organizar essa relação de serviços que integra produção e comércio.” (BAUDOUIN, 1999, pp.29-30).

Em todo o mundo, o Estado começa a se retirar do cenário econômico como principal ator, abrindo mão do poder de intervenção no conjunto da estrutura produtiva de seu território. A centralidade da fábrica na determinação dos padrões de organização social do trabalho e da reprodução modifica-se tornando obsoletos antigos parâmetros de uso e financiamento das infraestruturas. Essas infraestruturas passam a ser estratégicas, mas sob uma outra perspectiva: como provedoras da capacidade dos meios de circulação assegurarem um máximo de extensão e diversidade (no abastecimento dos mercados, por conta da globalização) e um mínimo de tempo no fornecimento de insumos e produtos ao consumidor. Nesse contexto, como demonstrado no Capítulo 1, os portos assumem uma nova função,

qual seja, a de organizar e gerenciar fluxos contínuos de bens para a produção e consumo, a partir de redes de empresas que se estendem de maneira difusa pelos territórios (SILVA e COCCO, 1999).

Dessa perspectiva, no Brasil, em 1990, com a entrada de Collor (1990-1992) na Presidência institui-se o Programa Nacional de Desestatização⁵³ sob a retórica de (i) mudar o enfoque estratégico federal da política econômica mediante a transferência de atividades indevidamente executadas pelo setor público à iniciativa privada; (ii) reduzir a dívida do governo para melhorar as finanças públicas; (iii) auxiliar a retomada do investimento nas empresas e atividades transferidas ao setor privado; (iv) ajudar a modernizar o parque industrial brasileiro, aumentando sua competitividade e fortalecendo a capacidade empresarial dos setores; (v) deixar a administração pública livre para concentrar esforços nas áreas em que a ação governamental é vital para atingir metas nacionais prioritárias; (vi) ajudar a fortalecer o mercado de capitais, mediante o aumento da oferta de títulos negociáveis e a abertura de capitais das empresas incluídas no programa (TREVAS, 2005). No mesmo dia da sua posse, extinguiu e dissolveu cinco autarquias, oito fundações, três empresas públicas – entre elas a PORTOBRÁS – e oito sociedades de economia mista⁵⁴.

O governo Collor pôs fim às políticas de transportes, abandonando o PRODEST, extinguindo o Ministério dos Transportes, reduzido a uma Secretaria dentro do Ministério da Infraestrutura, juntamente com as Comunicações e Minas e Energia. Dentro da Secretaria de Transportes, foi criado o Departamento de Portos, para substituir as funções da extinta empresa *holding*. Parte dessas funções, como o Instituto Nacional de Pesquisas Hidroviárias (INPH), foram assumidas pelas companhias docas estaduais.

Com o fim da PORTOBRÁS⁵⁵ as obras foram paralisadas, as licitações foram suspensas e os projetos foram encerrados. O sistema portuário brasileiro entra em grave crise, devido às condições inadequadas de infraestruturas nos portos, com equipamentos antigos e baixo investimento do Estado para financiar novas mudanças tecnológicas e institucionais, resultando em uma desestruturação

⁵³ Lei Nº 8.031, de 1990.

⁵⁴ Medida Provisória Nº 151, de 15 de março de 1990.

⁵⁵ Lei Nº 8.029, de 1990.

de todo o sistema portuário nacional, que até hoje causa “distorções e transtornos ao próprio Governo Federal, bem como para o conjunto de trabalhadores de portos brasileiros” (FNP, 2015, p.25)

Após 70 anos de ampliação das funções institucionais dos diversos órgãos que foram criados para gerenciar os portos brasileiros, desde a IFPRC, numa simples medida provisória foi desmontada toda a estrutura da PORTOBRÁS. Para os portos brasileiros, a extinção da PORTOBRÁS marcou o início de uma confusão administrativa e uma rápida deterioração das estruturas. Do ponto de vista da hierarquia administrativa, as companhias docas e os demais departamentos simplesmente ficaram “soltos” (GOULARTI FILHO, 2007, p. 480).

A modernização dos portos, que incidia pesadamente sobre a mão-de-obra, juntamente com questões tributárias e de financiamento, passou a ser reivindicação da classe empresarial brasileira, com vistas a assegurar a competitividade às exportações, em função dos serviços caros, ineficientes e lentos. Destaque para a atuação da imprensa, do Presidente da Associação das Siderúrgicas Privadas (Jorge Gerdau Johannpeter), do Coordenador da Ação Empresarial Integrada (Marco Polo de Mello Santos) que constituíram uma ação permanente, cujos integrantes visitaram as principais organizações portuárias dos EUA e Europa, a fim de conhecer as estruturas, funcionamento e práticas gerenciais (TREVAS, 2005).

Em 1991, o mesmo governo que extinguiu a *holding* dos portos brasileiros, encaminhou ao Congresso, um Projeto de Lei Nº 8/91 que dispunha “sobre a prestação de serviços de movimentação de mercadorias, armazenagem, transporte, vigilância e demais serviços correlatos ou afins nos portos, a construção e exploração de instalações portuárias”. Reformulava todo o sistema portuário nacional e tinha o claro objetivo de passar, imediatamente ao setor privado toda a operação portuária, conferindo duro golpe contra a classe trabalhadora dos portos (FNP, 2015). Sancionado pelo Governo Itamar em 1993, a “Lei de Modernização dos Portos”⁵⁶, insere: (i) criação do Órgão de Gestão de Mão-de-Obra do Trabalho Portuário (OGMO); (ii) criação de conselhos de Autoridade Portuária; (iii) criação dos operadores portuários; (iv) administração aduaneira; (v) infrações e penalidades; (vi) desligamento voluntário do emprego portuário/indenização do trabalhador portuário avulso (TREVAS, 2005). Nesse mesmo ano, o Ministério da Infraestrutura é

⁵⁶ Lei Nº 8.630, de 1993.

desmembrado e volta o Ministério dos Transportes. Os portos passam a ser coordenados pelo Departamento Nacional de Transportes Aquaviários.

Da sua sanção até o cumprimento de seus dispositivos, os embates foram acirrados, mas a privatização das operações portuárias, a criação das OGMOs e os arrendamentos dos terminais de contêineres se tornaram uma realidade, “mesmo com toda a resistência da classe trabalhadora que não poupou esforços para realizar greves e protestos contra esses eventos” (FNP, 2015, p.26).

A “Lei de Modernização dos Portos” estabeleceu um novo modelo de gestão destinado à reestruturação organizacional e funcional dos portos públicos, dispondo sobre o regime jurídico da exploração dos Portos Organizados e instalações portuárias. Com a nova Lei: (i) coube à União explorar, diretamente ou mediante concessão, o porto organizado; (ii) as concessões decorreriam de processo licitatório, em conformidade com a legislação vigente regulamentadora do regime de concessão e permissão dos serviços públicos; (iii) assegurou aos interessados, o direito de construir, reformar, ampliar, melhorar, arrendar e explorar as instalações portuárias, mediante contrato de arrendamento celebrado com a União ou concessionária, cabendo autorização do Ministério competente no caso de TUP que não estivesse na área do Porto Organizado; (iv) limitou a modalidade de exploração de uso público, à área restrita do porto organizado e a de uso privado, à movimentação de carga; (v) instituiu o operador portuário na área do porto organizado, pessoa jurídica destinada à execução de operação portuária, pré-qualificado com as interveniências da Administração do Porto (TREVAS, 2005).

A instituição do operador portuário: (i) acabou com o monopólio da Administração do Porto em relação à exploração da capatazia; (ii) introduziu a competição na organização portuária com vistas à movimentação e armazenagem de carga; (iii) acabou com o monopólio das entidades estivadoras, atividades agora executadas pelas mais diversas categorias profissionais que atuam na organização portuária através das forças de trabalho chamadas ternos; (iv) centralizou em um mesmo operador o comando único das operações portuárias, sem distinção dos serviços efetuados em terra e a bordo das embarcações, propiciando a racionalização dos serviços; (v) caracterizou o operador portuário como único interlocutor para os armadores, representantes das companhias de navegação e os donos da carga, em face de possíveis não conformidades ocasionadas às

mercadorias (avarias); (vi) assegurou ao operador portuário responsabilidade perante autoridade aduaneira pelas mercadorias sujeitas a controle aduaneiro.

Em suma, em relação à administração e operação, a “Lei dos Portos” estabeleceu algumas diferenças fundamentais entre os portos públicos e os TUPs, caso do Terminal Portuário do Pecém/CE que será analisado no Capítulo 5, dado o modelo então instaurado de *landlord port*. Os portos públicos passaram a ser administrados por autoridades portuárias, função que a própria legislação indicava não poder ser de atribuição de empresa privada que explora o TUP. No entanto, a operação propriamente dita (carga, descarga, armazenagem etc.) passou a ser efetivada por agentes privados por meio de licitação pública. No caso dos TUPs, não há essa coparticipação pública-privada na gestão, embora alguns destes últimos pudesse utilizar a infraestrutura da área do porto organizado, mantida com investimento público. Assim, dentro da área do porto passaram a ser arrendados terminais de uso público à iniciativa privada, assim como TUPs. Enquanto os portos públicos permaneceram com a obrigação de atender o princípio da universalidade em relação à prestação de serviços portuários, os TUPs passaram a ter a possibilidade de selecionar usuários e cargas.

Quanto à organização do trabalho, o Art. 18 criou a OGMO – entidade civil, sem fins lucrativos com a finalidade de: (i) aplicar normas disciplinares previstas em lei, contrato, convenção ou acordo coletivo de trabalho; no caso de transgressão disciplinar, penalidades; (ii) promover formação e treinamento do trabalhador; (iii) arrecadar/repassar aos respectivos beneficiários, contribuições destinadas ao incentivo ao cancelamento do registro e de antecipação de aposentadoria; (iv) arrecadar contribuições destinadas ao custeio do órgão; (v) zelar pelas normas de saúde, higiene e segurança; (vi) submeter à administração do porto e ao respectivo conselho, propostas que visem a melhoria da operação portuária e valorização econômica do porto.

A OGMO passou a ser a figura central e administrativa das relações de trabalho na organização portuária brasileira, imprimindo comando único à mão-de-obra, suprimindo o poder dos sindicatos em definir a composição da força de trabalho necessária à organização portuária, que se traduz na composição dos ternos ou equipes de trabalhos avulsas. Determinou que a remuneração, definição de funções e composição dos ternos seriam objeto de negociação entre as

entidades representativas dos trabalhadores portuários avulsos e dos operadores portuários, restringindo, portanto, sua aplicação às instalações portuárias de uso público, não alcançando as instalações portuárias privadas, como pleiteadas pelos trabalhadores avulsos (TREVAS, 2005).

Em suma, a legislação passou a compelir os portos públicos, cujos terminais estivessem sob a concessão privada, a contratar mão-de-obra avulsa por meio da OGMO, a qual os trabalhadores com “tradição de organização e luta sindical, além de acúmulo e vivência histórica no trabalho portuário” (FNP, 2015, p. 55) foram vinculados. Aos TUPs de uso exclusivo, não foi estabelecido qualquer condicionalidade e a contratação de mão-de-obra pode ser feita fora do sistema. Essa diferença incidiu em estruturas de custo diferenciadas pelo arcabouço e regulamentação específica do trabalho via OGMO, dotado de particularidades em relação à livre contratação, em que “a precarização salarial em relação à remuneração na escalação avulsa é praxe” (FNP, 2015, p. 55).

A nova Lei instituiu ainda: (i) o Conselho de Autoridade Portuária - CAP, composto pelo poder público; operadores portuários; classe dos trabalhadores portuários; usuários dos serviços e afins. O CAP veio a substituir as decisões e deliberações que eram prerrogativas do CNPVN e do Conselho da PORTOBRÁS, incorporando os Conselhos Especiais de Usuários. Extinguiu o poder normativo da União sobre a organização portuária – assuntos e deliberações de caráter regional seriam decididos localmente; (ii) a Administração do Porto, exercida pela União ou pela entidade concessionária do porto organizado, com jurisdição dentro dos limites da área portuária, a qual é conferido o direito de Autoridade Portuária, de acordo com o modelo de exploração portuária de *landlord port*. Deixou de lado a exploração dos serviços portuários, tendo como atribuições a gestão da infraestrutura e supervisão de operadores portuários privativos; (iii) o Conselho do Porto, órgão responsável pela política a ser traçada para o desenvolvimento da unidade portuária a cargo de uma administração empresarial, com plena autonomia gerencial, e compartilha com a Administração do Porto as estratégias de gestão de caráter empresarial. Definiu que a entrada/saída de mercadorias procedentes/destinadas ao exterior teriam que ocorrer em portos ou terminais alfandegados por meio da Administração Aduaneira, e que o Ministério da Fazenda, por meio das repartições aduaneiras, entre outras atribuições, arrecadaria tributos incidentes sobre o

comércio exterior; procederia ao despacho aduaneiro na importação/exportação, zelando pela observância da legislação aduaneira e defesa dos interesses fazendários nacionais (TREVAS, 2005).

No que diz respeito ao CAP, a despeito da falta de clareza em relação às atribuições as quais teria poder deliberativo e aquelas as quais teria apenas caráter consultivo, a figura do CAP foi entendida como o fórum democrático, representativo dos interesses dos atores diretos no porto. Ainda, descentralizou a administração, conferindo caráter regional às políticas aprovadas para o desenvolvimento do porto, fomentando assim, a integração com o estado ou município onde o porto se encontra. Embora os portos precisem de diretrizes e planejamento integrados, esse órgão permitiria sua adequação com a realidade local, integrando-os às particularidades de cada localidade (FNP, 2015).

Os principais objetivos da nova Lei: (i) reduzir custos logísticos; (ii) melhorar a qualidade dos serviços; (iii) aumentar o movimento de cargas nos portos; (iv) elevar o valor agregado da atividade portuária. Eram objetivos similares aos das reformas neoliberais que estavam sendo promovidas em outros setores e em outras economias mundiais, embora uma singularidade tenha sido anteceder certas inovações jurídicas importantes que viriam a ocorrer nos anos seguintes, como a transformação do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE)⁵⁷, em autoridade antitruste independente, a Lei sobre o regime de concessões⁵⁸ e a criação da Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ)⁵⁹.

Atualmente, o órgão responsável pelos portos é a ANTAQ⁶⁰, criada em 2001, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001), cujas áreas de atuação são a navegação fluvial e lacustre, os portos organizados, os terminais portuários privativos e o transporte aquaviário de cargas especiais e perigosas. A Agência, implementa as políticas formuladas pelo Ministério dos Transportes e pelo Conselho Nacional de Integração de Política de Transportes (CONIT). Em outras palavras:

No início do Século XX criavam-se as inspetorias, no início da era do planejamento, as autarquias, e depois, os militares centralizaram em

⁵⁷ Lei Nº 8.884, de 1994.

⁵⁸ Lei Nº 8.987, de 1995.

⁵⁹ Lei Nº 10.233, de 2001.

⁶⁰ Lei Nº 10.233, de 2001.

grandes empresas holding. Na era neoliberal, tudo é desmontado, ficando sob responsabilidade das agências reguladoras, que não têm nenhuma capacidade de investimento (GOULARTI FILHO, 2007, pp. 480-481).

Este cronograma inadequado de reformas gerou um conjunto de distorções que marcaram o desenvolvimento dos portos brasileiros nos últimos 20 anos.

Na ausência dessa referência legal, a Lei Nº 8.630 criou seu próprio marco regulatório, no qual a função de regulação das relações de mercado, em alguns casos, permanece vaga, e, em outros, está referida à estrutura da administração pública federal então vigente ou a entidades criadas pela própria lei. Este marco regulatório não era necessariamente harmonizado ao modelo que viria a ser definido pela legislação subsequente (GUIMARÃES, 2014, p. 296).

Em 2002, já sob o governo Lula (2002-2010), foi publicada a Resolução Nº55 da ANTAQ, normatizando o arrendamento de áreas e instalações portuárias destinadas à movimentação e à armazenagem de cargas e, também sobre embarque e desembarque de passageiros. A regulação das licitações de áreas portuárias estabeleceu competências e forneceu orientações para contratos, suas formas de prorrogação e extinção, entre outras. A Autoridade Portuária se manteve como responsável pelos processos de arrendamento de novas áreas nos portos públicos, sob anuência e fiscalização da ANTAQ⁶¹ (MARCHETTI e PASTORI, 2006).

Além disso, o governo traçou políticas para ampliar os investimentos, criando programas para incentivar o desenvolvimento portuário. Em 2004, é instituído o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária (REPORTO), por meio da Lei Nº 11.033, com o objetivo de estimular a modernização dos portos brasileiros por meio de incentivos fiscais para a compra de equipamentos e máquinas mais modernos. O operador portuário, o concessionário de porto organizado, o arrendatário de instalação portuária de uso público e a empresa autorizada a explorar instalação portuária de uso privativo misto podem habilitar-se junto à Secretaria da Receita Federal a operar na qualidade de beneficiário desse regime. O programa foi constituído por uma série de dispositivos

⁶¹ Essa resolução viria a sofrer alterações, a saber: Resolução Nº 126, de 13.10.2003, Resolução Nº 38, de 30.12.2004, e Resolução Nº 265, de 5.7.2004, todas da ANTAQ.

legais⁶² que disciplinam o regime e estabeleceram vários critérios, como o relativo à suspensão de IPI, PIS/Pasep e Cofins para determinadas máquinas e equipamentos a serem adquiridos pelo beneficiário, até a data limite de 31 de dezembro de 2007 (MARCHETTI e PASTORI, 2006). Em 2008, o prazo do programa foi estendido para 2011, com uma renúncia fiscal prevista de R\$ 150 milhões por ano até 2010 (AGÊNCIA BRASIL, 2008).

Até 2008, houve um grande volume de discussões sobre o perfil das operações nos portos privados. Os conflitos surgiram ao se confrontarem dois entendimentos absolutamente distintos sobre os terminais de uso misto. Algumas empresas entendiam que seria possível instalar TUPs de uso misto apenas para movimentar cargas de terceiros, ou para movimentar predominantemente cargas de terceiros, como é o caso dos terminais públicos. Em sentido oposto, havia aqueles que propunham que os TUPs de uso misto deveriam ter por função principal a movimentação de carga própria, atuando com carga de terceiros apenas de forma acessória, para utilizar sua capacidade ociosa, minimizar custos e tornar a operação mais eficiente, redundando em benefícios para o próprio operador. Na realidade, permitir que os TUPs operassem exclusivamente com cargas de terceiros importaria uma competição desleal aos portos públicos, uma vez que estes estão sujeitos a um regime jurídico mais restritivo e, conseqüentemente, menos propício à agilidade para a tomada de decisões. Também não seria desejável restringir a operação dos TUPs à movimentação de carga própria, uma vez que isto impediria as chances de novos entrantes atuarem neste mercado (CAMPOS NETO et. al., 2009)⁶³.

A política de estímulo ao investimento de empresas privadas nos portos⁶⁴ deu mais um passo com o Decreto Nº 6.620/2008 ao ratificar que os TUPs deverão operar precipuamente com as cargas próprias de seu proprietário e, residualmente, com as cargas de terceiros. Permitiu também que as empresas privadas requeiram a abertura de processo licitatório para arrendar um terminal público em um porto já

⁶² Instrução Normativa Nº 477, de 14.12.2004, da Secretaria da Receita Federal, Decreto Nº 5.281, de 23.11.2004, e Lei Nº 11.033, de 21.12.2004.

⁶³ A conjuntura econômica pode prejudicar a rentabilidade e até a viabilidade da operação do terminal privativo de uso misto se em um dado momento o proprietário não puder compensar eventuais perdas com o aumento da movimentação da carga de terceiros. Uma forma efetiva de se obedecer ao decreto e, concomitantemente, permitir ganhos de eficiência para o operador privado seria obrigar a preponderância de movimentação da carga própria apenas no ato de concessão da autorização de operação, sem impedir, contudo, que houvesse uma mudança posterior do perfil de movimentação destes portos (CAMPOS NETO et. al., 2009).

⁶⁴ Decreto Nº 6620, de 2008.

existente, ou para obter a concessão de um novo porto (CAMPOS NETO et. al., 2009). Além disso, define os três tipos de investimentos possíveis de realização pelo setor privado nos portos que são: (i) Concessão/outorga de portos organizados por meio de licitação; (ii) arrendamento de instalações portuárias mediante licitação; (iii) outorga de autorização para construção e exploração de instalação de uso privativo. O mesmo decreto legisla sobre o prazo de outorga/concessão, que é de 25 anos e passível de renovação por mais 25, bem como impõe a responsabilidade do processo à ANTAQ, capaz de desapropriar terras necessárias às melhorias e expansões as empresas concessionárias sob a alegação de utilidade pública onde eventuais custos ficam a cargo das mesmas empresas (CAMPOS, 2012).

2.1.3.1. Desenvolvimentos recentes

Em 2012, sob o governo Dilma Rousseff (2011-2016), foi editada a MP Nº 595, que viria a resultar na Lei Nº 12.815, regulamentada pelos Decretos Nº 8.033/13 e Nº 8.464/15. O período entre a edição da MP e da Lei, foi um período de intensas negociações entre órgãos representativos dos trabalhadores e alguns representantes do Governo Federal, no sentido de preservar antigos direitos bem como garantir novos direitos à mão-de-obra. Algumas mudanças no marco regulatório a partir da MP Nº 595 tais como: (i) mudança nas competências da Administração Portuária do porto organizado (Autoridade Portuária) e na possibilidade de alcance das concessões; (ii) CAP e representação dos trabalhadores no Conselho de Administração; (iv) liberação da movimentação de carga de terceiros; (v) aspectos relativos à relação capital-trabalho; e (vi) rearranjo institucional e criação da Comissão Nacional das Autoridades nos Portos (merecem destaque e serão analisados a seguir).

Como os portos brasileiros são um bem público e pertencem à União é necessária a realização de licitação para adquirir o direito de explorá-los. Dentro da área do porto organizado (complexo portuário público) a Autoridade Portuária é a responsável pela administração e gestão. A MP Nº595 remaneja uma série de competências da Autoridade Portuária para a ANTAQ, esvaziando-a, tais como: (i) prestação de informações por concessionários/arrendatários; (ii) demanda sobre

necessidade de atualização de tarifas; (iii) autuação de infrações e instauração de processos administrativos; (iv) destino das importâncias pecuniárias resultantes de multas; (v) fiscalização dos operadores, concessionários, arrendatários e autorizados; e (vi) elaboração de editais e processos licitatórios. Além disso, a MP previa que o contrato de concessão poderia abranger a exploração não só do porto organizado, mas também a sua administração, suscitando a possibilidade de conceder a gestão dos portos, até então exercida pela Autoridade Portuária, ao setor privado, o que descaracterizaria o serviço portuário como público estratégico para o país.

A nova regulamentação suprimiu a figura do CAP como órgão deliberativo na administração do porto organizado, passando a atuar como órgão consultivo cujas atribuições deveriam ser definidas em regulamento a ser elaborado. Dessa forma, os trabalhadores que tinham direito a intervir nas decisões no porto através de um dos blocos, perderiam esse espaço de representação e decisão, inclusive sobre discussões e deliberações sobre assuntos atinentes a relações sindicais, remuneração, benefícios (previdência e assistência).

A diferenciação entre instalações portuárias de uso público e uso privativo exclusivo ou misto deixaria de existir. Os TUPs foram concebidos para atender situações em que o escoamento da produção era parte da cadeia produtiva da empresa. Poderiam ser de uso exclusivo ou de uso misto, em que era permitida a movimentação de cargas de terceiros para aproveitar a capacidade ociosa decorrentes de sazonalidades, de modo que não concorressem com operadores de terminais do porto público que eram submetidos a regras diferentes. Ademais, enquanto os arrendatários dentro da área do porto organizado tinham que pagar um valor para fazer uso de um bem público, os TUPs não tinham essa incidência onerosa. A nova legislação eliminou a exigência de movimentação de carga própria, passando a concorrer pelas cargas com os terminais localizados dentro da área do porto organizado. Além disso, não seria mais necessário o pagamento de outorga⁶⁵, não tendo mais que incluir nas tarifas dos operadores o peso dessa amortização.

⁶⁵ Valor pago pelo direito de exploração de bem ou serviço público.

Diversos foram os aspectos relativos à relação capital-trabalho discutidos no período entre a MP Nº 595 e a aprovação da Lei Nº 12.815, com destaque⁶⁶ para (i) a possibilidade de TUPs prestando serviço público (movimentando carga de terceiros) contratar mão-de-obra fora dos OGMOs; (ii) sem serem enquadrados como portuários. Além de se submeterem a modelos tarifários e a uma política de integração portuária nacional, os operadores do porto público possuem a obrigação de manter os OGMOs para administrar o fornecimento de trabalhadores, promover treinamentos, e requerer trabalhadores avulsos dos OGMOs para a movimentação de carga. Com a MP Nº 595, os TUPs que passariam a movimentar cargas de terceiros poderiam contratar seus funcionários livremente no mercado de trabalho sem requisitar mão-de-obra avulsa no OGMO. Além disso, previa-se a possibilidade de que os trabalhadores portuários fossem enquadrados na categoria econômica preponderante da empresa autorizatória do TUP, com patamares laborais ou normas e regulamentos diferenciados.

No que diz respeito ao rearranjo institucional proposto, antes da MP Nº 595 a SEP era responsável, com status de ministério, pela formulação de políticas e execução de programas para o desenvolvimento dos portos marítimos, enquanto o Ministério dos Transportes tinha responsabilidade sobre a gestão de portos fluviais e lacustres, com o objetivo de retomar a capacidade de planejar o sistema de maneira estratégica e integrada. Ainda, a ANTAQ deixou de ser vinculada ao Ministério dos Transportes e passou a ser vinculada à SEP. Caberia ao CONIT e à Empresa de Planejamento Logístico (EPL)⁶⁷, a integração das políticas de planejamento portuário, terrestre e aéreo, assim como a definição dos elementos de logística de transporte multimodal, com o objetivo de que se consolide uma articulação entre o Ministério de Transportes e a SEP, a partir, por exemplo, da fusão do Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) e do Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

Na tentativa de diminuir o tempo de espera dos navios e dar mais agilidade aos processos, o Decreto Nº 7.861/2012 instituiu a CONAPORTOS, órgão

⁶⁶ Outros aspectos da relação capital-trabalho: (i) abertura à possibilidade de contratação de mão-de-obra temporária no porto; (ii) lacuna regulatória no quesito das condições para o exercício da multifuncionalidade do trabalho portuário avulso; (iii) não foi mantido o direito que assegurava a inscrição no registro de qualquer OGMO aos trabalhadores em caso de demissão sem justa causa; etc. (FNP, 2015, p.95).

⁶⁷ Criada em 15 de agosto de 2012 através de Medida Provisória.

integrador das atividades desempenhadas pelos órgãos e entidades públicos nos portos e instalações portuárias, por meio de estabelecimento e monitoramento de parâmetros de desempenho e promoção de medidas para padronização de ações. A MP Nº 595 também criou o Plano Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária II, que seria implementado pela SEP com licitações a terem início em 2013. Os contratos passariam a ter um período de 10 anos e as licitações seriam feitas em blocos para que a empresa pudesse fazer a manutenção de uma área geográfica com ganhos de escala, com a obrigação de manter a profundidade constante. Criou-se ainda a Comissão Nacional para Assuntos de Praticagem⁶⁸ com o objetivo de estimar quando vale a manobra no Brasil.

A MP Nº 595 foi aprovada pelo Senado em maio de 2013. No mês seguinte foi sancionada como Lei Nº 12.815. Se na versão original a MP trazia uma série de impactos para os trabalhadores, na forma final, após um mês de negociações entre trabalhadores, governo federal, representantes do Congresso, no âmbito da Mesa de Diálogo da MP dos Portos, o movimento sindical conseguiu reintroduzir pontos da “Lei de Modernização dos Portos” e avançar em outros aspectos importantes relacionados a questões sociais e de organização do trabalho. As principais conquistas dizem respeito à: (i) reconhecimento das categorias do trabalho portuário como diferenciadas; (ii) reestabelecimento da proibição do trabalho temporário; (iii) reintegração dos Guardas Portuários como atividade fim nas empresas de administração portuária; (iv) qualificação profissional e treinamento dos trabalhadores portuários; (v) programas para garantir renda mínima e aposentadoria; (vi) reestabelecimento das formas de participação e representação dos trabalhadores no CAP; (vii) ampliação da responsabilidade solidária do OGMO, que antes respondia solidariamente com os operadores portuários pela remuneração devida aos trabalhadores avulsos e passa a responder solidariamente pelas indenizações decorrentes de acidentes de trabalho; e (viii) garantia de que as condições para exercer a multifuncionalidade sejam objeto de negociação, junto às outras condições de trabalho avulso, não podendo ficar só a critério dos operadores portuários (FNP, 2015).

⁶⁸ Atividade auxiliar a navegação, em geral para navios de grande porte, ao assessorar o comandante na movimentação do navio, seja por peculiaridades locais ou dificuldades de acesso e segurança. No Brasil, é regulamentada pela Diretoria de Portos e Costas e fiscalizada pela Marinha (FNP, 2015).

Além das conquistas quanto à relação capital-trabalho, as negociações levaram ainda à: (i) supressão da possibilidade de concessão que abrangesse a administração portuária; (ii) concessão para operar terminais dentro do porto organizado em função da maior capacidade de movimentação (ao invés de maior movimentação), e do menor tempo de movimentação (além de menor tarifa); e por fim, (iii) apesar de os TUPs conquistarem a possibilidade de movimentar carga de terceiros sem distinções, alterando o modelo portuário brasileiro passando a coexistir *landlord ports* com portos totalmente privados, a nova Lei previu que novas instalações só possam funcionar de acordo com as diretrizes do planejamento do setor portuário, na tentativa de articular o interesse do requisitante e as políticas nacionais de desenvolvimento do setor portuário traçadas em nível nacional (FNP, 2015).

Os decretos que regulamentaram a Lei Nº. 12.815 introduziram algumas inovações quanto aos critérios de licitação. Em lugar de se restringir ao valor de outorga, que foi o parâmetro adotado em todos os leilões promovidos na década de 1990, o Art. 9º do Decreto Nº 8.033 (conforme a redação do Decreto Nº 8.464) instituiu sete critérios, que poderão ser aplicados de forma combinada ou isolada em cada leilão: (i) maior capacidade de movimentação; (ii) menor tarifa; (iii) menor tempo de movimentação de carga; (iv) maior valor de investimento; (v) menor contraprestação do poder concedente; (vi) melhor proposta técnica, conforme critérios objetivos estabelecidos pelo poder concedente; (vii) maior valor de outorga.

Ao final, o conjunto de medidas⁶⁹ parecia apontar para a tentativa do governo de centralizar políticas e planejar o setor portuário brasileiro de maneira mais sistêmica, integrando-o a um projeto de logística mais amplo, ao mesmo tempo em que motivava a maior abertura para a participação privada.

2.2. Investimentos em infraestrutura portuária no contexto da atuação do Estado na infraestrutura econômica

⁶⁹ Outras mudanças em relação à arquitetura institucional promovidas pela nova Lei foram: (i) transferência dos portos fluviais e lacustres e vinculação da ANTAQ à SEP; (ii) transferência de atribuições das Autoridades Portuárias para ANTAQ e SEP; (iii) obrigatoriedade às Cias Docas pela assinatura de compromisso de metas com a SEP; (iv) estabelecimento do Programa Nacional de Dragagens II, por 10 anos, com contratações pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas; (v) criação da CONAPORTOS e da EPL (FNP, 2015).

A despeito das mudanças na arquitetura institucional ocorridas em âmbito nacional alinhadas ao ideário econômico do novo padrão de acumulação visando (i) a redefinição dos esquemas de contratação de mão-de-obra, proporcionando a redução do poder dos sindicatos de trabalhadores portuários; (ii) a privatização das operações portuárias, com ampliação das concessões para instalação de TUP, poucos foram os avanços verificados no investimento em infraestrutura portuária. O pouco que se verificou, ocorreu no sentido de permitir aos portos brasileiros o seu reposicionamento como nós de redes logísticas articuladas à escala internacional, no contexto da integração competitiva, objetivo das políticas adotadas a partir da década de 1990, caso do Porto de Pecém/CE, objeto de estudo deste trabalho especificamente no Capítulo 5.

Dessa forma, como será mais bem avaliado no Capítulo 3, os portos brasileiros findam o Século XX com grandes demandas a suprir. Os baixos níveis de investimentos privados verificados, apesar das privatizações, desnudam a natureza, tanto dos investimentos em infraestrutura como da lógica de atuação do setor privado, de que não é de se esperar que este último venha a aportar vultosos recursos que rentabilizem em longos períodos, principalmente em um contexto macroeconômico de juros elevados.

Este item 2.2. tem, portanto, o objetivo de demonstrar a necessidade de atuação de um Estado que, para além das questões relacionadas à reestruturação das arquiteturas institucionais, intervenha diretamente para a melhoria das infraestruturas econômicas por todo o território nacional, por meio de investimentos. Para tal, se estruturará de modo a discutir: 2.2.1. Infraestrutura econômica e o papel do Estado; e 2.2.2. Investimentos em infraestrutura econômica.

2.2.1. Infraestrutura econômica e o papel do Estado

Não há divergências na teoria econômica no que diz respeito à importância da infraestrutura para a economia nacional e mundial. A política de investimento em infraestrutura é um dos componentes mais importantes das políticas de desenvolvimento econômico e social. A oferta eficiente de infraestrutura (i) condiciona a produtividade e a competitividade do sistema econômico e (ii)

melhora o bem-estar social. No que diz respeito à produtividade e competitividade do sistema econômico, do ponto de vista microeconômico, reduz custos permitindo que a empresa tome decisões mais apropriadas com relação à logística e uma aplicação mais produtiva de recursos, levando a melhorias na competitividade dos produtos nacionais vendidos dentro e fora do país. A diminuição dos preços relativos da produção local e os ganhos de produtividade decorrentes dessa melhor gestão dos custos privados, impulsionam o setor exportador – custos logísticos mais baixos, prática de preços mais baixos – e importações – preços de bens importados mais baixos, importação de um maior volume de bens de capital, viabilizando a renovação e modernização tecnológica do parque industrial, permitindo o desenvolvimento de vantagens competitivas em um nível mais elevado de especialização produtiva em bens de alto valor agregado (CAMPOS NETO e MOURA, 2012).

Desse modo, do ponto de vista macroeconômico, o aumento da produtividade e competitividade das empresas, dentro e fora do país, tornam mais rentáveis e mais atraentes os investimentos produtivos, elevando as expectativas dos produtores, os quais irão aumentar seus investimentos, gerando emprego e renda, promovendo efeitos multiplicadores e dinamizadores nos demais setores, induzindo novos investimentos. Em outras palavras, esse círculo virtuoso, gera um efeito encadeado de crescimento produtivo e econômico tornando cada vez mais eficiente o sistema econômico como um todo. No que diz respeito à melhora do bem-estar social, somente com uma economia em crescimento, abre-se a possibilidade da adoção de políticas de distribuição e equilíbrio da renda, redução da pobreza e a realização de investimentos em infraestrutura urbana e social (CAMPOS NETO e MOURA, 2012).

Para além das questões micro e macroeconômicas, do ponto de vista espacial, os investimentos em infraestruturas podem servir como um dos mais importantes instrumentos de políticas públicas para a integração territorial e organização e articulação dos setores econômicos nacionais, como observado no contexto do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, conforme será discutido no Capítulo 4 ao se analisar o caso do Porto de Aratu/BA e da economia baiana. Se não bem coordenados, podem também atuar no sentido contrário.

Assim, além de atender às necessidades da demanda interna e do crescimento do comércio exterior, eliminando os diversos pontos de

estrangulamento existentes na rede ferroviária e no sistema portuário, contribuindo para a manutenção de um adequado nível de competitividade sistêmica da economia, do ponto de vista do desenvolvimento regional, a realização de investimentos em infraestrutura deve almejar consolidar o processo de integração nacional, assegurando a existência de adequadas ligações viárias entre os diversos pontos do território nacional, permitindo a universalização do acesso aos bens públicos, ao mesmo tempo, assegurando os meios necessários para respaldar a consolidação de processos de integração internacionais.

No entanto, os investimentos em infraestrutura possuem certas peculiaridades quais sejam, (i) são vultosos por serem intensivos em capital e compostos de ativos duráveis com elementos de indivisibilidade e irreversibilidade; (ii) possuem longa duração, o que se traduz em maior probabilidade de descasamento de ativos e passivos em função do tempo requerido para a maturação dos investimentos e geração de caixa dos projetos; (iii) possuem longo *payback*. Decorre dessas características que, do ponto de vista do setor privado, a decisão de investir em infraestrutura é fruto do resultado de uma complexa equação quase sempre não atrativa e por isso, historicamente, tem sido realizado pelo setor público.

Historicamente, o investimento em infraestrutura tem sido tratado como bem público, pelas externalidades associadas e pela percepção de que, apesar de sua essencialidade, a baixa remuneração e os elevados volumes de recursos demandados afastariam o investidor privado (FRISCHTACK, 2008, p. 319).

Contudo, com o enfraquecimento do papel do Estado frente à capacidade de investimento, promovido pela adoção de políticas neoliberais – reestruturação da arquitetura institucional, privatizações -, o nível de investimento público em infraestrutura diminuiu sem a necessária contrapartida privada. O desaparecimento do setor público em todas suas dimensões – (i) perda de autonomia e instrumentos para resolver suas questões fiscais; (ii) desmantelamento do sistema nacional de planejamento, essencial para balizar a trajetória de um setor em que os investimentos demandam longo prazo de preparação, execução e maturação – fortaleceu a retórica de deixar a cargo do setor privado a “missão” de ofertar uma infraestrutura em compasso com o crescimento da demanda e com as mudanças qualitativas que a própria mudança no padrão de acumulação capitalista promovera no último quartil do Século XX.

No entanto, mesmo com o intensivo esforço de reestruturação da arquitetura institucional, não houve investimentos do setor privado que fizessem frente às necessidades do setor, levando ao resultado de um déficit de infraestrutura na economia brasileira sem precedentes com a existência de diversos pontos de estrangulamento causados pelo setor na economia, como será melhor discutido no Capítulo 3, no que diz respeito às infraestruturas portuárias. Afastar do Estado Nacional boa parte de suas funções executivas em vários setores da vida pública, ocasionou

a queda dos investimentos públicos e levou a uma crescente deterioração da qualidade dos serviços de utilidade pública, especialmente os de transportes, exigindo vultosos recursos para recuperação, manutenção, operação e ampliação destes serviços. Por isso, e em face da pequena capacidade de poupança do governo, o setor privado passou a ser considerado uma alternativa para elevar os investimentos. Contudo, deve-se ter clareza sobre os limites para o interesse do capital privado – o retorno financeiro dos empreendimentos (CAMPOS NETO e MOURA, 2012, p.10).

Quanto ao setor de transportes, especificamente, seu grau de participação relativa nos investimentos também decresceram de forma praticamente contínua durante o período de reestruturação. O setor que investiu, em média, 2% do Produto Interno Bruto (PIB) na década de 1970, investiu menos de 0,7% na de 1990. Isso num cenário de taxas de crescimento do PIB sensivelmente inferiores à média histórica nacional de longo prazo (AZEREDO, 2004).

Com a incapacidade do Estado em retomar o seu papel de investidor, decorrente das políticas adotadas, o discurso colocou sobre o setor público apenas a responsabilidade em tentar prover uma arquitetura institucional que desse ao setor privado a perspectiva de um ambiente favorável à decisão de investimento. Pelo fato de os setores de infraestrutura serem caracterizados por (i) economias de escala (e por vezes escopo); (ii) elevadas barreiras à entrada, (iii) padrões de concorrência oligopolísticos (e por vezes monopolísticos), (iv) alta relação de dependência do consumidor com o provedor, pela natureza de essencialidade do serviço (v) e preços acima daqueles resultantes de condições competitivas pela ausência de alternativas, a retórica restringiu o papel do Estado à mero provedor de eficaz regulação com interação recorrente na sua dimensão de regulador⁷⁰.

⁷⁰ Nessa parte do texto faz-se o uso dos recursos “retórica”, e “discurso” para deixar claro que a defesa de Estado atuando apenas como regulador, deixa de fora seu papel e objetivos no

Assim, durante décadas, o Estado tem tido sua função reduzida, do ponto de vista dos investimentos em infraestrutura discutidos aqui, a prover transparência, credibilidade e não-ambigüidade às informações, através de políticas e programas, condições de oferta, indicação de áreas mais demandadas ou potencialmente mais promissoras, e estabelecimento de uma arquitetura institucional que reduza o grau de incerteza facilitando o investimento privado nos setores de maior risco, complexidade, tempo de maturação e irreversibilidade dos investimentos. Em síntese, o discurso é de que o Estado teve sua função reduzida a um “papel crítico de [...] viabilizar os investimentos privados”. No máximo “prover bens públicos que promova o investimento privado, consistente com o interesse público” ou “limitar o potencial desalinhamento com o interesse público” (FRISCHTACK, 2008, p 320).

No entanto, mesmo as mudanças na arquitetura institucional promovidas na década de 1990 não geraram benefícios significativos para a economia. No setor de transportes, por exemplo, os grupos empresariais, que já eram tradicionais usuários dos serviços prestados, passaram a controlar a operação das principais malhas ferroviárias e de vários terminais portuários e a proceder de acordo com uma tradicional lógica administrativa que considerava tais ativos como centros de custo de seus negócios e não como instrumentos de geração de uma fonte adicional de receita que poderia ser explorada por meio da expansão de outras atividades (AZEREDO, 2004).

A partir dos anos 2000, o Estado aprofundou seu papel de “viabilizador de investimentos privados” enveredando no caminho de promover uma arquitetura institucional que garantisse a participação privada nos investimentos. O PL Nº 3.337/2004, que dispôs sobre a gestão, organização e controle social das agências reguladoras teve como argumento a preocupação com a questão da regulação e sua institucionalidade. Segundo seus defensores, instituições dotadas de independência decisória, autonomia financeira, delimitação precisa de suas funções, transparência e excelência técnica se refletem na queda de risco regulatório e contratual. Há que se destacar que, o governo empenhava seu capital político num programa de

estabelecimento da altíssima taxa de juros, que promovem ganhos rentistas privados com a dívida pública frente ao horizonte de rentabilidade dos investimentos em infraestrutura. Deixa de fora também o papel do BNDES, que costuma assumir um percentual muito elevado do investimento. No entanto, essas discussões não serão aprofundadas neste trabalho.

expansão do investimento em infraestrutura, o qual em forte medida dependeria da resposta do setor privado (FRISCHTACK, 2008).

No entanto, para vencer os desafios de (i) elevar nível de investimento; (ii) elevar qualidade da infraestrutura disponível; (iii) baixar custos operacionais; (iv) promover gestão eficiente e (v) baixo nível de satisfação dos usuários, entre outros, em um país com todas as características do subdesenvolvimento e do capitalismo tardio como o Brasil, a promoção de um “ambiente estável com regras previsíveis e instituições sólidas”, ainda que causasse pequeno impacto nas decisões de investimento do setor privado, não seria suficiente para resolver os gargalos infraestruturais que emperravam uma possível retomada do crescimento no país. Para adotar políticas que (i) elevassem a taxa de investimento em transportes; (ii) promovessem a efetiva redução dos custos logísticos; (iii) e criassem as condições necessárias para se estimular a multimodalidade (AZEREDO, 2004), fazia-se necessário uma revalorização do papel condutor do Estado nesses setores vitais ao fortalecimento do tecido socioeconômico nacional.

2.2.2. Investimentos em infraestrutura econômica

O investimento em infraestrutura por períodos relativamente longos não é um esforço trivial. Poucos países têm sido capazes de mobilizar recursos ao longo de um horizonte que vai além de 20-30 anos, sem reduções que comprometem a integridade e qualidade dos serviços. De modo geral, e tendo por referência a experiência dos países desenvolvidos e das economias subdesenvolvidas que transitaram no início do Século XXI para níveis mais elevados de renda, observou-se que seria necessário: (i) uma relação investimento/PIB, em infraestrutura, da ordem de 3,0% apenas para manter o estoque de capital existente (1%), acompanhar o crescimento e as necessidades da população (1,3%), e progressivamente universalizar os serviços de água/saneamento (0,6% em 20 anos) e eletricidade (0,1% em cinco anos); (ii) uma expansão para 4%-6% do PIB, investido ao longo de 20 anos, para alcançar os níveis observados atualmente na Coreia do Sul e em outros países industrializados do Leste da Ásia, ou mesmo acompanhar o processo de modernização da infraestrutura da China (FRISCHTACK, 2008).

Após sofrerem uma regressão no início da década, os investimentos passam por um processo de expansão no período 2004-2007, durante o governo Lula, girando em torno de 2% do PIB (Tabela 2.1), um percentual relativamente modesto quando comparado à experiência internacional. Algumas iniciativas do Estado podem ser consideradas como relevantes para esse pequeno aumento no período, como exemplo, o planejamento dos investimentos no setor programados no Plano Plurianual PPA 2004-2007.

Especificamente para o setor portuário, diante das mudanças discutidas no Capítulo 1 e dos desafios que serão mais profundamente discutidos no Capítulo 3, o PPA de 2004-2007 previu a realização de investimentos que possibilitassem ampliar a capacidade de movimentação de carga dos portos brasileiros mediante a execução de obras que garantissem a melhoria das condições das instalações existentes, a incorporação de métodos de gestão que estimulassem processos mais rápidos e eficientes de recepção e transferência das mercadorias transportadas e a ampliação e modernização da infraestrutura de acesso rododiferroviário aos portos de Santos, Sepetiba e Paranaguá. Pretendeu também concluir as obras de construção da primeira etapa do Porto de Suape/PE, de ampliação do Porto de Itaqui/MA e de extensão dos molhes do porto de Rio Grande/RS. Mesmo diante de toda demanda, para isso, o setor portuário contou apenas com investimentos equivalentes a cerca de 7,8% do total direcionado para transportes (AZEREDO, 2004).

Tabela 2.1 - Investimentos em infraestrutura (R\$ bilhões), Brasil, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007	2004-2007
Energia Elétrica	9,69	12,18	15,6	16,29	53,76
Telecomunicações	13,3	14,21	12,41	12,46	52,38
Rodovias	5,4	6,74	8,67	9,36	30,17
Ferrovias	1,9	3,24	2,53	2,74	10,41
Aeroportos	0,55	0,74	0,89	0,57	2,75
Portos	0,44	0,5	0,58	0,72	2,24
Hidrovias	0,08	0,1	0,11	0,13	0,42
Saneamento	4,46	6,44	8,28	9,76	28,94
Total	35,82	44,15	49,07	52,03	181,07
PIB Nominal	1941	2147	2322	2558	8968
Investimento/PIB	1,85%	2,06%	2,11%	2,03%	2,02%

Fonte: Torres Filho e Puga (2007), PAC, Ipeadata, Banco Central (BC). Elaboração Frischtack, 2008.

O PPA 2004-2007 concedeu especial atenção ao processo de estruturação de um sistema integrado de terminais portuários fluviais localizados em pontos que permitissem, ao longo das principais hidrovias, a realização de operações de transbordo de carga explorando oportunidades de conexão multimodal. A possibilidade de se implementar a hidrovia do Tocantins/TO e de se concluir o asfaltamento da rodovia Cuiabá/MT–Santarém/PA, demandou a análise da necessidade de realização de investimentos em terminais de movimentação de grãos nos portos de Aguiarnópolis/TO e Santarém/PA, de modo a permitir adequadas alternativas de escoamento para a soja proveniente de áreas localizadas nos estados de Tocantins e Mato Grosso (AZEREDO, 2004). Conforme discutido no Capítulo 1, a evolução do sistema de transporte de carga containerizada já exigia a realização de importantes adaptações na estrutura dos terminais especializados e nas condições de acesso, tanto terrestre quanto marítimo, dos portos que já operavam com tal tipo de carga. O aumento de capacidade dos navios porta contêineres já demandava canais de acesso portuário e pontos de atracação mais profundos; novos equipamentos para fazer as operações de carga e descarga dos referidos barcos; maior extensão das áreas utilizadas para movimentação e estocagem das cargas que transitam pelo terminal; estrutura viária de acesso terrestre que evite congestionamentos; e, ainda, um moderno e informatizado sistema operacional de controle de todas as atividades realizadas para atender às necessidades dos usuários dos serviços prestados no âmbito do porto.

Já era sabido que investimentos específicos precisariam ser continuamente efetivados para permitir que os terminais especializados na movimentação de contêineres pudessem operar de maneira competitiva, o que era vislumbrado como oportunidade para a concretização de projetos que pudessem ser concebidos dentro de um esquema de parceria entre os setores público e privado. A tendência de se utilizar navios cada vez maiores nas principais rotas internacionais de movimentação de contêineres já possibilitava, naquele momento, o surgimento dos grandes terminais concentradores de cargas, que passariam a operar em âmbito continental. Acreditava-se que a costa oriental da América do Sul deveria contar com um único terminal dessa modalidade, que funcionasse como o grande ponto de redistribuição da carga proveniente ou destinada aos portos concentradores

localizados na Europa, na costa leste da América do Norte e na Ásia (AZEREDO, 2004).

Barcos menores seriam os responsáveis pela ligação entre o porto concentrador e os demais terminais alimentadores localizados em sua área de influência. No caso específico do continente americano, o porto concentrador deveria ser aquele que estivesse localizado em uma área geradora de grande demanda para movimentação de cargas conteneirizadas e que dispusesse das condições de competitividade necessárias para prestar tal tipo de serviço.

Para o Brasil assegurar a vantagem estratégica de possuir um terminal concentrador de carga conteneirizada que operasse em escala continental seria preciso definir qual seria o porto a ser preparado para exercer tal posição, possivelmente Santos ou Sepetiba, evitando uma inoportuna pulverização de recursos escassos (AZEREDO, 2004, p. 20).

Mesmo com a expansão verificada no período 2004-2007, a taxa de investimento em infraestrutura no país situou-se em torno de 2% do PIB. Como discutido anteriormente, a dificuldade de o país se aproximar de um patamar inicial de 3% do PIB e eventualmente transitar para 5% para se aproximar dos padrões de infraestrutura das economias subdesenvolvidas melhores posicionadas diz respeito fundamentalmente a obstáculos de quatro naturezas distintas: (i) restrições fiscais e a elevada rigidez orçamentária, que afetaram diretamente os investimentos do setor público; (ii) limitação na capacidade de planejamento setorial e de execução do governo, pela progressiva deterioração da qualidade da administração pública; (iii) a instabilidade macroeconômica que gerou distorções significativas nos preços dos ativos e nas condições de financiamento ao investimento.

O elevado custo de capital e a inconsistência entre as estruturas de empréstimo disponíveis no mercado e aquelas necessárias para investimentos em infraestrutura levaram o mercado de capitais a ter um papel secundário até recentemente e à dominância do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) como fornecedor de recursos. Em grande medida, a resposta do setor privado – de cerca de 1% do PIB – refletiu a combinação desses fatores (FRISCHTACK, 2008, p. 337).

A progressiva compressão dos gastos discricionários da União⁷¹ num contexto de dinâmica adversa da dívida pública impôs uma queda aos investimentos totais da União, que durante a primeira década do Século XXI se situaram abaixo de 1% para a administração direta (Tabela 2.2).

Tabela 2.2 - Taxa agregada de investimento e contribuição da União (em % do PIB), 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Investimento Agregado	16,1	15,9	16,6	17,6
Investimento/Orçamento Geral da União (OGU)	0,467	0,480	0,657	0,751

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), BC, Ipeadata, Conselho de Infraestrutura (Coinfra)/Confederação Nacional da Indústria (CNI), Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo federal (Siafi). Elaboração Frischtack, 2008.

Mesmo com a reestruturação da arquitetura institucional, o setor privado não foi capaz de suprir a deficiência do setor público em prover os investimentos necessários no período (Tabela 2.3), do que se depreende que somente a retomada da capacidade do Estado no seu papel de planejador e executor de obras de grande porte poderia mudar esse quadro.

Tabela 2.3 - Investimentos públicos e privados em infraestrutura (em R\$ bilhões), Brasil, 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
Governo Federal	3,0	4,6	6,8	8,7
% do PIB	0,15	0,22	0,29	0,40
Empresas públicas	11,8	15,0	19,4	18,4
% do PIB	0,61	0,70	0,83	0,72
Empresas privadas	21,0	24,5	22,9	24,9
% do PIB	1,08	1,14	0,99	0,97
Investimentos em infraestrutura – total	35,8	44,1	49,0	52,0
% do PIB	1,85	2,06	2,11	2,03

Fonte: Frischtack, 2008.

⁷¹ O ajuste nas contas públicas – que se vê reforçado após a crise cambial de 1999 e a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 – incidiu com maior intensidade nos gastos discricionários, particularmente os investimentos de governo, e secundariamente sobre as empresas públicas.

Para o setor portuário, no entanto, cabem algumas considerações. A “Lei de Modernização dos Portos” em combinação com a “Lei das Concessões” de 1995 possibilitaram a transferência para o setor privado de terminais marítimos e áreas retroportuárias. Além disso, nos portos organizados, os investimentos públicos e privados são complementares. A restrição aos investimentos públicos – na dragagem de manutenção, melhoria dos canais de acesso marítimos e rodoferroviários – afetaram o nível dos gastos privados (Tabela 2.4). Ademais, não foram realizadas licitações pelas Cias Docas para arrendamento de novos terminais no período (o último havia sido Tecon Suape para o grupo filipino ICTSI).

A limitada capacidade de execução das Cias Docas assim como as amarras financeiras a que estão submetidas, dificultaram a execução dos investimentos públicos, a ampliação do programa de transferência de terminais portuários e aceleração dos investimentos privados. O pequeno crescimento verificado nos investimentos privados nesse setor, ao contrário do grupo de investimentos em infraestrutura, supera os investimentos públicos. No entanto, cabe destacar que o BNDES foi responsável por grande parte dos financiamentos para projetos em portos financiando até 80% do valor do projeto de infraestrutura portuária (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Tabela 2.4 - Investimentos públicos e privados em portos (em R\$ bilhões), 2004-2007

	2004	2005	2006	2007
OGU	0,14	0,133	0,126	0,119
% do PIB	0,007	0,006	0,005	0,005
Cia Docas	0,05	0,091	0,1	0,106
% do PIB	0,003	0,004	0,004	0,004
Privados	0,25	0,28	0,35	0,5
% do PIB	0,013	0,013	0,015	0,02
Total	0,439	0,503	0,575	0,724
% do PIB	0,023	0,023	0,025	0,028

Fonte: Frischtack, 2008.

O ano de 2007 marca um ponto de inflexão na postura do Estado no que diz respeito ao investimento em infraestrutura. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado em janeiro de 2007, destinou-se a (i) incentivar o investimento privado; (ii) aumentar o investimento público em infraestrutura; e (iv) remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos

ao crescimento, com a finalidade de promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento do emprego e a melhoria das condições de vida da população brasileira, com previsão inicial de investimentos.

Destes objetivos, destaca-se o aumento do investimento em infraestrutura a fim de eliminar os principais gargalos que restringiam o crescimento da economia, ao reduzir custos e aumentar a produtividade das empresas, estimulando o aumento do investimento privado. No tocante ao aumento dos investimentos em infraestrutura, pela primeira vez desde a adoção das políticas neoliberais previu-se, juntamente com outros fatores - a redução das desigualdades regionais. As fontes destes recursos seriam originárias, (i) primordialmente das estatais federais; (ii) do Orçamento Fiscal e (iii) da Seguridade Social (PEGO e CAMPOS NETO, 2010). O aumento do investimento do Governo Federal seria possível, sem comprometer a estabilidade fiscal, graças às condições fiscais do período (PEGO e CAMPOS NETO, 2010).

O PAC 1 previa, inicialmente, um montante de investimentos (2007-2010) contemplando os setores de infraestrutura logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias), de energia (geração e transmissão de energia elétrica, petróleo, gás natural e combustíveis renováveis) e social/urbana (saneamento, habitação, transporte urbano, Luz para Todos e recursos hídricos). Do montante de investimentos programados pelo PAC, apenas 11,6% seriam destinados a infraestrutura de transportes, e destes, apenas 0,54% dos recursos totais – seriam destinados ao setor portuário. No início de 2009, devido à crise internacional, o Governo Federal anunciou uma expansão de mais R\$ 142,1 bilhões em investimentos, a serem incorporados ao orçamento do PAC e realizados com recursos provenientes de Estatais e do setor privado. Destes, R\$ 37,1 bilhões seriam destinados aos transportes. Entretanto, apenas sete obras foram adicionadas ao cronograma portuário do programa, somando R\$ 425,60 milhões no total a investir, que alcançou a cifra de R\$ 3,10 bilhões. Segundo o Mapeamento Ipea de Obras Portuárias⁷², dentro dos R\$ 646 bilhões da nova previsão de recursos para o PAC, contaram-se ao todo 51 obras portuárias: (i) 19 referentes a dragagem e derrocamento; (ii) 10 obras de construção, ampliação e recuperação de áreas

⁷² Obras contabilizadas conforme agregação do Mapeamento Ipea de Obras Portuárias, que diverge da classificação dada pelo próprio PAC. (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

portuárias; (iii) 8 de infraestrutura portuária (outras obras); e (iv) 14 de acessos terrestres⁷³ (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

Dentre as propostas do PAC, aquela com maior impacto territorial, sem dúvida, referia-se às políticas públicas de transporte, variável de cunho geoeconômico e geopolítico relevante para a integração interregional e intrarregional e para uma maior consolidação do mercado doméstico. Custos produtivos, estratégias logísticas, mobilidade da população e da força de trabalho, modelagem da rede urbana e configuração de cadeias produtivas são apenas alguns dos aspectos atingidos direta e indiretamente pela organização e conservação das linhas de circulação do país, em todos os modais. Assim, o PAC, permitiu a volta da discussão da circulação para o processo de estruturação do território brasileiro, há décadas relegada pelas discussões econômicas (HUERTAS, 2011).

Na prática, isso significa dizer que o PAC se diferenciou dos ENIDs, da década de 1990, na medida em que as obras não contemplavam apenas o Centro-Sul do país, mas também as regiões periféricas do território nacional (Norte e Nordeste), rompendo, assim, com a falta de investimentos nessas regiões desde o final da década de 1980. Na região Nordeste, por exemplo, as obras do PAC – transposição do rio São Francisco, ferrovia Nova Transnordestina, ferrovia Norte-Sul, duplicação da BR-101, construção de aquedutos, irrigação etc. – contribuíram com o efeito multiplicador interno. O moderno Porto de Suape/PE e o Estaleiro Atlântico Sul, por exemplo, fomentaram o desenvolvimento regional, com reflexos positivos no emprego, na renda e no setor secundário e terciário da economia (FELIPE JR., 2015).

Nesse mesmo período, o governo lançou o PNLT. Esse plano de Estado de caráter convergente ao PAC, possuía o objetivo de recuperar o investimento em infraestrutura esquecido desde o final da década de 1980. O PNLT foi o resultado de estudos baseados em um sistema de dados georreferenciados, ancorado em análise macro e microeconômica e utilizando modelos de simulação e projeção de

⁷³ Nas obras definidas pelo PAC como obras portuárias, consta apenas uma – previsão de R\$ 27,28 milhões – referente a acessos terrestres. Contudo, é importante lembrar que, pela classificação do mapeamento, existem muitas obras nesta categoria. Estas obras são contabilizadas pelo programa como obras ferroviárias ou rodoviárias, o que prejudica a identificação tanto das deficiências quanto dos investimentos pretendidos. Apesar das dificuldades, observou-se o máximo de obras rodoviárias e ferroviárias que teriam influência sobre os acessos portuários e procurou-se identificá-las nas diversas categorias de obras constantes do PAC. (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

transportes, buscando avaliar cenários futuros considerando o crescimento da produção dos principais produtos que escoavam pelos modais de transportes, de forma a auxiliar na elaboração de políticas públicas de infraestrutura de transporte de carga⁷⁴.

O Plano consolidou também diversas outras intervenções identificadas pelos órgãos afins, como Ministério dos Transportes, Infraero e SEP. Ao todo, o PNLT elencou 935 intervenções em todos os modais, totalizando pouco mais de R\$ 367,7 bilhões em investimentos, e distribuiu essas intervenções em três períodos (até 2011, 2012 a 2015 e 2015-2023). Deste montante, R\$ 40,62 bilhões seriam destinados ao sistema portuário; R\$ 18,99 bilhões apenas para o período de 2008-2011, contemplando 162 intervenções a serem realizadas pelo setor público (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Para o setor portuário como um dos maiores problemas enfrentado se referia às dragagens irregulares ou insuficientes de baías, berços e acessos, que restringiam a movimentação de grandes embarcações nos mais diversos portos, o Governo Federal aprovou, em dezembro de 2007, a Lei Nº 11.610, que versa sobre o Programa Nacional de Dragagem I.

Com a realização de serviços de dragagem de aprofundamento nos canais de aproximação, o Brasil poderia disponibilizar para os armadores que operavam os maiores navios do mundo a possibilidade de escalarem estes portos, para que grandes embarcações, que não atuavam em nenhum porto latino-americano, pudessem fazê-lo em portos brasileiros⁷⁵. Segundo o programa, seriam realizadas licitações de ordem internacional para a seleção de empresas que deveriam executar os serviços de dragagem necessários a determinado porto. As

⁷⁴ Em 2003, os Ministérios dos Transportes e da Defesa iniciaram uma cooperação técnica para realizar trabalhos voltados à engenharia de transportes, em seus diversos modais e segmentos, envolvendo também pesquisas e desenvolvimento de tecnologias pertinentes. Em 2005, foi criado o Centro de Excelência em Engenharia de Transportes (CENTRAN), vinculado ao Ministério da Defesa. Com sede no Instituto Militar de Engenharia (IME), buscou realizar o levantamento de informações disponíveis e simulações, avaliando os fluxos de carga atual e futuro esperados permitindo identificar quais os obstáculos para o transporte destes pela malha viária. Além do levantamento dos dados, reuniões regionais foram realizadas buscando identificar intervenções de caráter local junto às entidades públicas e privadas. O primeiro estudo, entregue em 2006, resultou na primeira versão do PNLT, publicado em 2007. No ano seguinte, em 2008, o CENTRAN entregou um novo relatório que resultou no PNLT publicado em 2009.

⁷⁵ A ampliação dos calados dos portos para a faixa dos 16 a 18 metros de profundidade permitiria a atracação de navios do tipo *capesize*, possibilitando movimentações de até 150 mil toneladas por embarcação. Com isso, seria possível reduzir os custos de frete a um terço do valor atualmente operado por navios *panamax*, de US\$ 36,00 por tonelada.

obras seriam contabilizadas por resultado, e poderiam ser reunidas para até três portos num mesmo contrato – quando esta medida fosse mais vantajosa para a administração pública.

De acordo com a Lei, as contratações licitadas valeriam por cinco anos, prorrogáveis por até mais um, e deveriam ser expressamente autorizadas pela SEP ou pelo Ministério dos Transportes. (CAMPOS NETO, et. al., 2009). Além desse programa, outro fator ajudaria o país na consecução de contratos para a execução das obras: a queda na demanda por serviços de dragagem em grande parte do mundo, desde a instauração da crise econômica internacional em 2008, o que reduziu o preço das dragagens e ampliou o número de empresas interessadas em participar das licitações brasileiras. Segundo a SEP, o investimento total do Programa Nacional de Dragagem I superaria o valor de R\$ 1 bilhão em sua primeira fase. Na segunda fase, estavam previstos outros R\$ 200 milhões em obras e serviços de aprofundamento e derrocamento de berços e canais de acesso.

Além dos planos e programas, o Governo Federal procurou encontrar alternativas para outros problemas portuários. Entre os diversos projetos, podemos destacar (i) o plano de desburocratização Porto sem Papel – sistema de controle automatizado, desenvolvido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), com única entrada de informações alimentando um banco de dados de acesso a todos os órgãos do governo, reduzindo tempo e pessoal envolvidos na fiscalização de cargas e; (ii) o Plano Nacional Estratégico dos Portos (PNE/Portos), desenvolvimento de estudos em 35 portos traçando um panorama de toda a situação portuária nacional (principais produtos movimentados, vocação de cada porto etc.) permitindo planejamento de investimentos e melhor distribuição das cargas de acordo com a localização e capacidade de cada porto (CAMPOS NETO, et. al., 2009).

De maneira geral, houve avanços no setor de infraestrutura como um todo, através do PAC que totalizou quase R\$ 80 bilhões no período 2007-2010. Destaque para o papel do Estado como ator político e agente econômico de peso no setor de transportes. No que se refere ao setor portuário, os investimentos perseguiram o objetivo de melhoria das operações portuárias e marítimas, compreendendo transbordo, aprofundamento da área de atracação, incorporação de novas tecnologias de comunicação e transporte, fomento da intermodalidade, novos

equipamentos portuários, controle de cargas containerizadas e não containerizadas, fiscalização, entre outros. As obras se concentraram na adequação e na expansão das instalações já existentes, e não na construção de novos portos. O PAC 1 realizou um investimento total de R\$ 2,4 bilhões entre 2007-2010 (FELIPE JR., 2015)⁷⁶.

Em um cenário de agravamento da situação da economia brasileira como reflexo da crise financeira mundial de 2008, em 2010 o governo Dilma Rouseff lançou o PAC 2 a ser executado entre 2011-2014. Para o eixo de transportes, o PAC 2 reforçou que “os investimentos vão combinar a expansão das malhas rodoviária e ferroviária e sua integração com portos, hidrovias e aeroportos, tornando a matriz logística multimodal e menos poluente” (BRASIL, 2010, s/p). Para os portos, enquanto o PAC 1 correspondia a um montante de 2,4 bilhões de reais, o PAC 2 trazia uma proposta de 5,1 bilhões de reais.

No que diz respeito à gestão do programa o Governo Federal desejou elaborar mecanismos técnico-administrativos que pudessem reestruturar as áreas de formulação de projetos, capazes de simplificar e dar mais transparência aos procedimentos de licitação, contratação e pagamento, além de instituir uma rede de assistência técnica aos municípios. Com essas medidas o Estado buscava incrementar o controle sobre suas principais ações executivas, tidas como ineficientes. Durante a execução do PAC 1 se constatou a necessidade de mudanças na metodologia de licitações baseada no menor preço, para garantir qualidade nas obras contratadas. Defendia que priorizando a técnica evitariam que empresas sem condição vencessem a licitação e produzissem projetos com problemas que exigiam retrabalho, atrasando a obra e aumentando os custos.

Assim, o aperfeiçoamento dos modelos de concessão entrou na pauta do PAC 2, e se tornou um tema de grande debate entre o setor privado e as agências reguladoras, em especial a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), responsável pelas concessões nos modais rodoviário e ferroviário. A ANTT passou a realizar uma série de estudos de revisão para propor mudanças pontuais nos

⁷⁶ Um importante ponto a ser observado refere-se ao cumprimento das obras previstas no PAC 1. Fatores como projetos executivos mal elaborados, falta de mão de obra para a condução dos projetos, dificuldades para a consecução de licenciamento ambiental, paralisações no Tribunal de Contas da União (TCU) por irregularidades de processo etc. atrasaram o cronograma executivo do PAC.

contratos já firmados e também desenhou novos modelos para as futuras concessões. O IPEA também apontava outro ponto do modelo brasileiro de concessões, no que diz respeito a não exigência, por parte do poder concedente, de investimentos na expansão da malha (HUERTAS, 2010).

De modo geral, os investimentos previstos pelos PACs contemplavam uma gama variada e complexa, em todo o território nacional, de obras de extensão da malha; duplicação e adequação de vias; construção de novos sistemas de engenharia e elaboração de processos licitatórios para concessões, além de estudos e projetos. Para o modal portuário mantinha como diretriz central ampliar, recuperar e modernizar os portos, com vistas à redução de custos logísticos, melhoria da eficiência operacional, aumento da competitividade das exportações e incentivo ao investimento privado (BRASIL, 2010). Estavam previstos 48 empreendimentos em 26 portos, sendo (i) 12 de dragagem de aprofundamento, (ii) 24 de infraestrutura portuária, (iii) 5 de inteligência logística e (iv) 7 de terminais de passageiros para a Copa 2014. Os portos escolhidos localizavam-se nas regiões Norte (Vila do Conde/PA; Santarém/PA e Manaus); Nordeste (Itaqui/MA; Luís Correa/PI; Fortaleza; Areia Branca/RN; Natal; Cabedelo/PB; Recife; Suape/PE; Maceió; Aratu/BA e Salvador); Sudeste (Vitória; Barra do Riacho/ES; Barra do Furado/ES; Rio de Janeiro; Itaguaí/RJ; Angra dos Reis/RJ e Santos) e Sul (Paranaguá/PR; São Francisco do Sul/SC; Itajaí/SC; Imbituba/SC e Rio Grande/RS). O PAC também passou a contemplar a elaboração do Plano Nacional de Logística Portuária (HUERTAS, 2010).

No entanto, em seu primeiro ano de execução 81% dos desembolsos do PAC 2 (R\$ 117 bilhões) foram oriundos dos financiamentos habitacionais, empresas estatais (basicamente Petrobras) e BNDES, projetos de investimento/financiamento com autonomia para serem desenvolvidos independentemente da situação fiscal do Governo Federal, ao contrário do que se observa para a infraestrutura de transportes (CAMPOS NETO e MOURA, 2012).

Ao final, o PAC cumpriu com sua missão primordial: atuar como um efetivo programa de aceleração do crescimento em um momento de restrições impostas pela recessão dos países centrais. Verificou-se crescimento da execução financeira ao longo do PAC 1 e início do PAC 2. Nos quatro anos de implantação do PAC 1, os dispêndios financeiros totalizaram R\$ 619 bilhões, com percentual de

execução de 94% do programado. Como apresentado, o PAC 2 teve execução total de R\$ 143,6 bilhões em seu primeiro ano. Somando-se o esforço da Petrobras na ampliação dos investimentos programados para o pré-sal, do BNDES no financiamento à infraestrutura, e da Caixa Econômica no financiamento habitacional, o programa cumpriu importante papel no estímulo ao crescimento da taxa de investimento⁷⁷, à geração de postos de trabalho (R\$ 8,252 milhões entre 2007 e 2010), à ampliação do crédito (CAMPOS NETO e MOURA, 2012).

Do ponto de vista territorial, as obras em infraestrutura de transportes nas regiões tradicionalmente periféricas do país, trazia uma perspectiva bastante promissora para as economias dessas regiões. Especificamente do ponto de vista das infraestruturas portuárias, destacou-se as ações de recuperação dos canais e acessos marítimos, por meio do Plano Nacional de Dragagem, depois de uma lacuna de décadas sem um plano sistemático para isso. Como será discutido no Capítulo 5, as iniciativas visaram também investimentos para o desenvolvimento de portos concentradores de cargas, principalmente na região Nordeste – Porto de Suape/PE, Porto de Pecém/CE e Porto de Itaqui/MA, na esteira da grande reestruturação no transporte marítimo mundial ocorrida desde a década de 1970.

Com a deterioração da situação fiscal do Estado que viria a ocorrer nos anos seguinte, como destacado no item 2.1.4 deste Capítulo 2, a saída encontrada pelo Governo Federal para o financiamento de novos investimentos e do custeio da estrutura existente para o caso dos portos, fora a intensificação do processo de concessões de novos portos e terminais por meio da MP Nº 595/12 e Lei Nº 12.815/13. Com relação aos portos pré-existentes, procurou estruturar um programa de melhoria da gestão das Cias Docas de forma que cada Cia gerasse recursos operacionais suficientes para a manutenção e para os investimentos correntes necessários à sua infraestrutura portuária, visando a desoneração do governo federal. Chegou-se até a cogitar a concessão à iniciativa privada das Cias Docas, contemplando a administração da infraestrutura portuária. Como os investimentos na infraestrutura de transportes são muito dependentes de recursos oriundos do orçamento fiscal, verificou-se a partir das restrições às despesas do governo federal a reversão do processo de recuperação e ampliação destas infraestruturas.

⁷⁷ Formação Bruta de Capital Fixo.

O Plano de Investimento em Logística (PIL), lançado em 2012 e reeditado em junho de 2015, demonstra este ponto de inflexão, ao imputar sobre o setor privado, por meio de iniciativas de incentivos, concessões, financiamento e desonerações/incentivos fiscais para atrair novos investimentos, a prerrogativa pelos investimentos em logística e infraestrutura, com o único e deliberado objetivo de beneficiar a agricultura, escoamento de produtos e troca de insumos e serviços. Esses investimentos privados serão destinados a uma fração do capital muito forte, política e economicamente no Brasil, o agronegócio, cujo objetivo desse grupo é intensificar o movimento de exportação de commodities para o mercado mundial, principalmente de soja e milho. A busca pela intensificação do movimento de exportação de commodities contribui para a reprimarização da pauta de exportações, que seria o outro lado da nova forma de inserção da economia brasileira no circuito mundial de acumulação (RODRIGUES e RODRIGUES, 2017).

Com isso o governo alinha-se às estratégias dos agentes internacionais ao buscar criar um ambiente para atrair investimentos externos para que, sobretudo as grandes transnacionais, possam conservar e/ou ampliar o “controle estratégico das principais cadeias de produção de valor” (BRAGA, 2010, p.16).

2.3. Considerações parciais

A concentração do capital nas mãos de poucos grandes agentes logísticos em nível mundial, oriundos de países centrais, os tornou protagonistas das mudanças na arquitetura institucional de todo o sistema, ao impor suas lógicas de atuação sobre as estruturas que lhes dão suporte. No Brasil, tais mudanças foram conduzidas no ensejo da adoção de políticas de orientação neoliberal, de forma acelerada, visando a inserção externa do país, ainda que de forma subordinada e dependente. Ao incorporarem os princípios da estratégia competitiva discutidas no Capítulo 1, incidiram pesadamente sobre o trabalho via mudanças nos arcabouços legais que regulavam os esquemas de contratação de mão-de-obra, e davam poder aos sindicatos de trabalhadores portuários, e por outro lado. Do ponto de vista do capital, as mudanças nos arcabouços legais, permitiram a privatizações das

infraestruturas que dão suporte a todo o sistema em análise nesta tese, sob a retórica da ineficiência do Estado.

Ao realizar uma análise histórico-estrutural que permitisse comparar o atual estado da arte da arquitetura institucional dos setores ligados à logística internacional, com destaque às infraestruturas portuárias, com o período de imediatamente anterior, tornou-se evidente a natureza das mudanças ocorridas no Brasil. Até meados da década de 1950, o sistema portuário nacional foi constituído e as políticas portuárias brasileiras, centralizadas. Durante o período nacional-desenvolvimentista, o Estado desempenhou grande papel sobre o fluxo de investimentos em infraestruturas, através da condução de políticas levadas a cabo por órgãos especializados, os quais eram ainda responsáveis por elaborar planos de desenvolvimento com impactos territoriais: os grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos de circulação. A PORTOBRÁS foi um exemplo destes órgãos chamados a desempenhar um papel relevante no desenho da matriz territorial de integração econômica e política nacional.

Com a eleição de Collor (1990-1992), inúmeras autarquias, fundações, empresas públicas – entre elas a PORTOBRÁS – e as sociedades de economia mista foram extintas ou dissolvidas, as políticas de transportes deixaram de existir, o Ministério dos Transportes foi extinto, as obras foram paralisadas, as licitações foram suspensas e os projetos foram encerrados. Para coroar este movimento de desmonte, foi aprovada a nova “Lei de Modernização dos Portos” - Lei Nº 8.630/93, que reformulou todo o sistema portuário nacional.

No entanto, se a defesa desse movimento estabelecia uma correlação entre privatização e eficiência das infraestruturas, seria contraditório supor que este processo demandasse grande esforço de investimento do Estado a fim de responder às necessidades de modernização, como de fato ocorrera, conforme analisado no item 2.2 deste Capítulo. Ainda que não suficientes e articulados à escala internacional, no contexto da inserção competitiva, foi no âmbito do PAC, durante o governo Lula (2002-2010), que se verificou a retomada dos investimentos em infraestrutura no Brasil após 25 anos de desmonte.

Desse modo, este Capítulo demonstrou o esforço, ao longo do final do Século XX, em reorganizar a arquitetura institucional do transporte marítimo em nível

nacional, com o objetivo de alinhar-se à nova arquitetura institucional do transporte marítimo em nível mundial, fruto do novo padrão de acumulação. A retórica utilizada, baseada nas infraestruturas deterioradas e obsoletas dos portos brasileiros depois de anos de sucateamento dos investimentos públicos decorrentes das políticas econômicas restritivas da década de 1980, escondia seu objetivo fim, qual seja, a abertura de um novo espaço de acumulação para o setor privado.

No entanto, a despeito das privatizações e da precarização do trabalho ocorridas, não se verificou até o final do Século XX, uma melhoria significativa nos níveis de investimentos que permitissem alçar a infraestrutura portuária brasileira ao nível de competição por movimentação de cargas dos seus concorrentes internacionais. Foi necessária a atuação do Estado, não somente no que diz respeito à reestruturação da arquitetura institucional, mas principalmente, como condutor de políticas que retomassem os investimentos, ainda que esses investimentos estivessem sob a égide do ideário que preconizava a inserção competitiva em nível internacional, análise que será realizada no Capítulo 5, tendo como objeto de estudo o caso do Terminal Portuário do Pecém/CE. Portanto, a análise que se segue, tratará da forte pressão pela transformação das infraestruturas de modo que estas atendessem as novas demandas oriundas das grandes mudanças descritas nos dois primeiros capítulos deste trabalho.

Capítulo 3 – Impactos do novo padrão de transporte marítimo mundial sobre as infraestruturas portuárias brasileiras: pressão dos agentes do transporte e da logística que atuam em âmbito mundial

Os dois primeiros capítulos deste trabalho demonstraram que as inovações tecnológicas e organizacionais e a reestruturação da arquitetura institucional do transporte marítimo e dos portos constituíram-se em dimensões do novo padrão de acumulação sobre o sistema de transportes e suas interações em nível mundial, correspondendo a uma nova dinâmica para todo sistema. Há ainda uma terceira dimensão a ser avaliada, qual seja, a incidência sobre as infraestruturas portuárias nacionais da reorganização espacial do sistema portuário mundial, descrita ao final do Capítulo 1.

À reestruturação da organização espacial de todo esse sistema corresponderam grandes transformações sobre a infraestrutura portuária e toda a rede de distribuição que se constituiu para responder às novas demandas que surgiram das mudanças tecnológicas, operacionais e institucionais. Neste cenário, emergiram novos arranjos espaciais decorrentes, de um lado, da pressão dos agentes do transporte e da logística que atuam em nível mundial, a qual será analisada neste Capítulo 3, e de outro das estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam o território em nível nacional, regional e local, a qual será avaliada nos Capítulos 4 e 5.

Dessa perspectiva, a análise que se iniciará a partir deste Capítulo 3, e se seguirá nos capítulos subsequentes, será baseada na incidência sobre as infraestruturas portuárias nacionais da reorganização espacial do sistema portuário mundial, com destaque para as demandas que emergiram das inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais e se materializaram na pressão dos agentes do transporte e da logística. Para isso, o objetivo deste capítulo é realizar (i) uma breve caracterização do sistema portuário brasileiro hoje, destacando onde se encontram o Porto de Aratu/BA e Terminal Portuário do Pecém/CE neste cenário, a fim de que, na sequência, se faça (ii) uma análise das demandas impostas às infraestruturas portuárias brasileiras diante das pressões colocadas pelo novo padrão de transporte marítimo mundial; e por fim, (iii) caracterizar o Porto de

Aratu/BA e Terminal Portuário do Pecém/CE, que serão objeto de estudo mais aprofundado no Capítulo 4 e no Capítulo 5, respectivamente, onde serão analisados as estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam o território em nível nacional, regional e local.

Para realizar a análise supracitada este Capítulo 3 se estruturará da seguinte forma: 3.1. Os portos brasileiros hoje: breve caracterização; 3.2. Demandas do novo padrão de transporte marítimo mundial: pressões sobre o setor portuário brasileiro no início do Século XXI; 3.2.1. Desafios infraestruturais; e 3.3. O Porto de Aratu/BA e o Terminal Portuário do Pecém/CE hoje: breve caracterização.

3.1. Os portos brasileiros hoje: breve caracterização

Conforme discutido até o momento, nas últimas décadas ocorreram importantes transformações no transporte de cargas, tanto em relação às técnicas e gestão e organização das operações, quanto em relação à arquitetura institucional, com repercussões sobre as infraestruturas portuárias e sobre o setor marítimo nacional. A articulação entre os transportes e as comunicações e informações com a incorporação de novas tecnologias (equipamentos, *softwares* etc.) aumentou a eficiência e a produtividade portuária, fomentando a modernização setorial. Atualmente, é comum no “vocabulário portuário” encontrar novos conceitos, tais como *Ship Loaders* automatizados (dutos de sucção), *STS (Ship to Shore Crane)* (portêineres), *RTG (Rubber Tyres Gantry)* (transtêineres), *MHC (Mobile Harbour Crane)* (guindastes), *Reach Stackers* (empilhadeiras), *Terminal Tractors* (veículos especiais para movimentar contêineres), *softwares* (Cosmos e Navys), *scanners*, contêineres especializados para cada tipo de mercadoria (granel sólido, granel líquido, frigoríficos etc.), navios *Full Containers* (containeroks), graneleiros e mistos (líquidos e sólidos) de grande capacidade, sistema *ISPS Code* (câmeras e controle de pessoas, veículos e cargas), entre outras novidades.

Na prática, a utilização desses equipamentos e sistemas, ocorre em paralelo ao crescimento dos navios porta contêineres utilizados nas rotas marítimas entre o Brasil e o exterior. Até o início da década de 2000, essas embarcações tinham capacidade para transportar 2,5 mil TEUs. Em 2015, a francesa CMA CGM

colocou nas linhas que transportam cargas para o Brasil o Tigris, um dos mais novos navios da empresa. Tem capacidade para movimentar 10,6 mil TEUs, sendo o maior porta-contêineres em operação no Brasil. Em alguns portos europeus e asiáticos trafegam navios de 12 mil e 15 mil TEUs (GEOFRONTER, 2015).

Nesse cenário, a infraestrutura portuária brasileira constituída até o final do Século XX, tornou-se obsoleta. Ainda que alguns portos tenham sido modernizados para atender ao processo de containerização, e novos terminais modernos tenham sido construídos, muitos portos, que outrora tiveram grande importância no processo de formação econômica nacional, dando suporte aos ciclos econômicos regionais e mais tarde, outros portos que tiveram papel fundamental no processo de industrialização, dando suporte à articulação do mercado nacional, foram deixados para trás, como veremos a seguir.

Atualmente, o sistema portuário brasileiro é constituído por 32 complexos portuários contemplando 93 instalações/portos com 159 terminais. A delegação sob a qual operam os portos difere conforme o perfil jurídico da instalação portuária; se pública ou privada.

Os Portos de Aratu/BA e Terminal Portuário do Pecém/CE, objetos de estudo deste trabalho, fazem parte dos complexos portuários Aratu - Salvador/BA, com 11 terminais sendo 3 em Aratu, e Pecém - Fortaleza/CE, com 2 terminais sendo 1 em Pecém, respectivamente (Tabela 3.1).

Tabela 3.1 - Complexos portuários e suas instalações, 2018

Complexo Portuário / instalação	Quantidade de terminais
Itaqui/MA	
Itaqui	2
Terminal Marítimo de Ponta da Madeira	1
Terminal Portuário Privativo da Alumar	1
Vitória/ES	
Terminal de Praia Mole	1
Terminal de Tubarão	1
Terminal Marítimo Alfandegado Privativo de Uso Misto de Praia Mole	1
Terminal Marítimo Ponta Ubu	1
Vitória	5
Santos/SP	
DP World Santos	1
Santos	18
Sucocítrico Cutrale	1
Terminal Integrador Portuário Luiz Antonio Mesquita – TIPLAM	1

Terminal Marítimo Dow	1
Terminal Marítimo Privativo de Cubatão – TMPC	1
Itaguaí/RJ	
Itaguaí	3
Porto Sudeste do Brasil	1
Terminal da Ilha Guaíba – TIG	1
TERNIUM BR	1
Paranaguá - Antonina/PR	
Antonina	1
Cattalini Terminais Marítimos	1
Paranaguá	7
Rio Grande/RS	
Rio Grande	5
Terbian - Terminal Bianchini	1
Terminal Marítimo Luiz Fogliatto – Termasa	1
Terminal Portuário Bunge Alimentos	
Yara Brasil Fertilizantes	1
Angra dos Reis/RJ	
Terminal Aquaviário de Angra dos Reis	1
Vila do Conde - Belém/PA	
Belém	3
Porto Murucupi	1
TERFRON	1
Terminal Ponta da Montanha	1
Terminal Vila do Conde	1
Vila do Conde	2
São Francisco do Sul/SC	
Porto Itapoá Terminais Portuários	1
São Francisco do Sul	1
Terminal Aquaviário de São Francisco do Sul	1
Aratu - Salvador/BA	
Aratu	3
Gerdau Aços Longos	1
Salvador	2
Terminal Aquaviário de Madre de Deus	1
Terminal de Regaseificação de GNL da Bahia – TRBA	1
Terminal Marítimo Dow Aratu – Bahia	1
Terminal Marítimo Miguel de Oliveira	1
Terminal Portuário Cotegipe	1
Pecém - Fortaleza/CE	
Fortaleza	1
Terminal Portuário do Pecém	1
Itajaí/SC	
Itajaí	2
Portonave - Terminais Portuários de Navegantes	1
Teporti	1
Terminal Portuário Braskarne	1
Suape - Recife/PE	
Estaleiro Atlântico Sul – EAS	1
Recife	6

Suape	9
Manaus/AM	
Cimento Vencemos	1
Ocrim	1
Porto Chibatão	1
Super Terminais Comércio e Indústria	1
Terminais Fluviais do Brasil	1
Terminal Aquaviário de Manaus	1
Terminal Graneleiro Hermasa	1
Óbidos/PA	
Terminal Fluvial de Juruti	1
Terminal Trombetas	1
São João da Barra/RJ	
Porto do Açú - Terminal de Minério	1
Porto do Açú Operações S.A.	1
Rio de Janeiro - Niterói/RJ	
Cosan Lubrificantes e Especialidades	1
Rio de Janeiro	6
Terminal Aquaviário da Ilha D'Água	1
Terminal Ilha do Governador	1
Terminal Marítimo Braskem	1
Terminal Marítimo Ponte do Thun	1
Barra do Riacho/ES	
Estaleiro Jurong	1
Portocel - Terminal Especializado de Barra do Riacho	1
Santarém/PA	
Santarém	1
Porto Alegre/RS	
Porto Alegre	1
Terminal Aquaviário de Osório	1
Terminal Santa Clara	1
Unidade Misturadora de Porto Alegre	1
Imbituba/SC	
Imbituba	1
São Sebastião/SP	
São Sebastião	1
Terminal Aquaviário de São Sebastião (Almirante Barroso)	1
Maceió/AL	
Maceió	4
Terminal Braskem	1
Areia Branca (Instalação Isolada)/RN	
Areia Branca	1
Macapá/AP	
Santana	1
Natal/RN	
Natal	1
Cabedelo (Instalação Isolada)/PB	
Cabedelo	1
Aracaju/SE	
Terminal Marítimo Inácio Barbosa – TMIB	1

Almerim/PA	
Porto Jari - Terminal Munguba	1
Terminal Fluvial Caulim	1
Ilhéus/BA	
Ilhéus	1
Não Classificado	
ATEM Manaus	1
Terminal de Petróleo TPET/TOIL – Açú	1
Terminal Porto do Rio Iguaçu	1
Outros	-
Total	154

Fonte: Anuário ANTAQ, 2018. Elaboração Própria.

<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/08/2019.

O Quadro 3.1 ilustra um exemplo de como os complexos portuários se organizam. Nesse caso temos o complexo portuário de Santos, por se tratar do maior do país, com 6 instalações e 23 terminais.

Quadro 3.1 - Complexo portuário de Santos, instalações e terminais - Brasil, 2018

Tipo de instalação	Nome da instalação	Tipo terminal	Terminal
Porto Público	Santos	Público	Santos (Cais Público - Ponta Da Praia) Santos (Cais Público - Alamoia) Santos (Cais Público - Ilha Barnabé) Santos (Cais Público - Macuco) Santos (Cais Público - Outeirinhos) Santos (Cais Público - Sabóó) Santos (Teaçu 1) Santos (Teaçu 2) Santos (Teaçu 3) Santos (Terminal Marítimo do Guarujá - TERMAG) Santos (Terminal de Granéis do Guarujá - TGG)
		Arrendado	Santos (BTB) Santos (Ecoporto Santos S/A) Santos (Libra Terminais S/A) Santos (Santos Brasil) Santos (Terminal de Exportação de Açúcar do Guarujá - TEAG) Santos (Terminal Exportador do Guarujá - TEG) Santos (Union Armazenagem e Operações Portuárias S/A - TEV)
Porto Privado	Sucocítrico Cutrale	Terminal de uso privado	Sucocítrico Cutrale
	TIPLAM		Terminal Integrador Portuário Luiz Antonio Mesquita – TIPLAM
	Terminal Marítimo Dow		Terminal Marítimo Dow
	TMPC		Terminal Marítimo Privativo de Cubatão – TMPC
	DP World Santos		Dp World Santos

Fonte: Anuário ANTAQ, 2018. Elaboração Própria. <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/08/2019.

As instalações/portos públicos, ou seja, de propriedade estatal, podem ser operados por concessão/convênio de delegação a empresa pública ou privada, mediante prévia licitação. Em 2018 havia 27 portos públicos no Brasil dentre os quais, 13 com Convênios de Delegação com estados e municípios. Os outros 14 são administrados pelas companhias de docas – Cias. Docas – existentes, como é o caso do Porto de Aratu/BA sob administração da CODEBA. Essas Cias. estão sob o regime jurídico de firmas de sociedade anônima e de capital aberto, onde qualquer pessoa, física ou jurídica, pode se tornar sócia, respeitando a prerrogativa legal da manutenção do governo como principal acionista. Além disso, os portos públicos podem contar com terminais arrendados para a iniciativa privada. Em 2018, existiam 25 terminais arrendados dentro dos portos públicos brasileiros (são 7 no exemplo do complexo de Santos demonstrado no Quadro 3.2).

Quadro 3.2 - Administração dos portos públicos brasileiros - Brasil, 2018

Administração	Autoridade Portuária	Nome da Instalação
Governo Federal	Cia. Docas do Rio Grande do Norte – CODERN	Maceió/AL
	Cia. Docas do Estado da Bahia – CODEBA	Aratu/BA Ilhéus/BA Salvador/BA
	Cia. Docas do Ceará – CDC	Fortaleza/CE
	Cia. Docas do Espírito Santo - CODESA	Vitória/ES
	Cia. Docas do Pará – CDP	Belém/PA Santarém/PA Vila do Conde/PA
	Cia. Docas do Rio de Janeiro - CDRJ	Itaguaí/RJ Rio de Janeiro/RJ
	Cia. Docas do rio Grande do Norte – CODERN	Areia Branca/RN Natal/RN
	Cia. Docas do Estado de São Paulo – CODESP	Santos/SP
Convênio de delegação / Governo Municipal	Cia. Docas de Santana S.A.	Santana/AP
	Superintendência do Porto de Itajaí	Itajaí/SC
Convênio de delegação / Governo Estadual	Empresa Maranhense de Administração Portuária – EMAP	Itaqui/MA
	Cia. Docas da Paraíba - DOCAS/PB	Cabedelo/PB
	Porto do Recife S.A	Recife/PE
	Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros - SUAPE	Suapec/PE
	Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA	Antonina/PR Paranaguá/PR
	Superintendência do Porto do Rio Grande – SUPRG	Porto Alegre/RS Rio Grande/RS
	SCpar Porto de Imbituba - SCPAR	Imbituba/SC
	SCpar Porto de São Francisco do Sul – SCPAR	São Francisco do Sul/SC
	Cia. Docas de São Sebastião	São Sebastião/SP

Fonte: Ministério da Infraestrutura. Elaboração Própria.

As instalações portuárias de uso privativo, ou seja, terminais já concedidos a empresas privadas, dependem unicamente de autorização por parte do poder público para que operem, como é o caso do Terminal Portuário do Pecém/CE. É importante destacar que as autorizações são figuras jurídicas precárias quando comparadas às concessões/convênio de delegação. De acordo com a Lei no 8.666/1993, as obrigações impostas ao operador sob o regime de concessão são maiores do que aquelas sob o regime de autorização (CAMPOS NETO ET. AL., 2009). Ao final de 2018 existiam 66 terminais de uso privativo no país, cerca de 60% no Sul e no Sudeste do país (Quadro 3.3).

Quadro 3.3 - Terminais de uso privativo, Brasil, 2018

UF	Terminal de uso privativo
Amazonas	ATEM Manaus
	Cimento Vencemos
	Ocrim
	Porto Chibatão
	Super Terminais Comércio e Indústria
	Terminais Fluviais do Brasil
	Terminal Aquaviário de Manaus
	Terminal Graneleiro Hermasa
Pará	Porto Jari - Terminal Munguba
	Porto Murucupi
	TERFRON
	Terminal Fluvial Caulim
	Terminal Fluvial de Juruti
	Terminal Ponta da Montanha
	Terminal Trombetas
	Terminal Vila do Conde
Maranhão	Terminal Marítimo de Ponta da Madeira
	Terminal Portuário Privativo da Alumar
Ceará	Terminal Portuário do Pecém
Pernambuco	Estaleiro Atlântico Sul – EAS
Alagoas	Terminal Braskem
Sergipe	Terminal Marítimo Inácio Barbosa – TMIB
Bahia	Gerdau Aços Longos
	Terminal Aquaviário de Madre de Deus
	Terminal de Regaseificação de GNL da Bahia – TRBA
	Terminal Marítimo Dow Aratu – Bahia
	Terminal Marítimo Miguel de Oliveira
	Terminal Portuário Cotegipe
Espírito Santo	Estaleiro Jurong
	Portocel - Terminal Especializado de Barra do Riacho

	Terminal de Praia Mole
	Terminal de Tubarão
	Terminal Marítimo Alfandegado Privativo de Uso Misto de Praia Mole
	Terminal Marítimo Ponta Ubu
Rio de Janeiro	Cosan Lubrificantes e Especialidades
	Porto do Açu - Terminal de Minério
	Porto do Açu Operações S.A.
	Porto Sudeste do Brasil
	Terminal Aquaviário da Ilha D'Água
	Terminal Aquaviário de Angra dos Reis
	Terminal da Ilha Guaíba – TIG
	Terminal de Petróleo TPET/TOIL – Açu
	Terminal Ilha do Governador
	Terminal Marítimo Braskem
	Terminal Marítimo Ponte do Thun
	TERNIUM BR
São Paulo	DP World Santos
	Sucocítrico Cutrale
	Terminal Aquaviário de São Sebastião (Almirante Barroso)
	Terminal Integrador Portuário Luiz Antonio Mesquita – TIPLAM
	Terminal Marítimo Dow
	Terminal Marítimo Privativo de Cubatão – TMPC
Paraná	Cattalini Terminais Marítimos
	Terminal Porto do Rio Iguaçu
Santa Catarina	Porto Itapoá Terminais Portuários
	Portonave - Terminais Portuários de Navegantes
	Teporti
	Terminal Aquaviário de São Francisco do Sul
	Terminal Portuário Braskarne
Rio Grande do Sul	Terbian - Terminal Bianchini
	Terminal Aquaviário de Osório
	Terminal Marítimo Luiz Fogliatto – Termasa
	Terminal Portuário Bunge Alimentos
	Terminal Santa Clara
	Unidade Misturadora de Porto Alegre
	Yara Brasil Fertilizantes

Fonte: Anuário ANTAQ, 2018. Elaboração Própria.
<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/08/2019.

No ano de 2018, apenas cinco complexos portuários concentraram 75% do total de cargas transportadas do país (longo curso - em toneladas) e os onze principais complexos concentraram 90% do transporte. Dentre esses principais complexos, Aratu - Salvador/BA ocupava a 9ª posição com 2% de participação

relativa do total transportado longo curso em toneladas, e Pecém - Fortaleza/CE ocupava a 11ª posição com 1% de participação relativa (Tabela 3.2).

Tabela 3.2 - Transporte de cargas de longo curso nos complexos portuários (em mil ton.), Brasil, 2018

Complexo Portuário	Total transportado Longo Curso (mil ton.)	Participação relativa
Itaqui/MA	216.224	26%
Vitória/ES	125.234	15%
Itaguaí/RJ	114.223	14%
Santos/SP	113.928	14%
Paranaguá - Antonina/PR	50.367	6%
Rio Grande/RS	34.145	4%
Angra dos Reis/RJ	22.950	3%
Vila do Conde - Belém/PA	18.715	2%
Aratu - Salvador/BA	17.286	2%
São Francisco do Sul/SC	16.227	2%
Pecém - Fortaleza/CE	11.518	1%
Outros	83.764	10%
Total	824.582	100%

Fonte: Anuário ANTAQ, 2018. Elaboração Própria.
<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/08/2019.

Em relação aos principais produtos transportados longo curso pelos principais complexos, destaca-se (i) Minérios, escórias e cinzas, sendo os principais produtos transportados pelos complexos de Itaqui/MA, Vitória/ES e Itaguaí/RJ, correspondendo a 89%, 77% e 88% do transporte longo curso desses complexos, respectivamente; (ii) Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas, palhas e forragens sendo os principais produtos transportados pelos complexos Paranaguá-Antonina/PR, Rio Grande /RS, Vila do Conde – Belém/PA, correspondendo a 30%, 42% e 31% do transporte longo curso desses complexos, respectivamente; (iii) Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas, sendo os principais produtos transportados pelos complexos de Angra dos Reis/RJ, Aratu – Salvador/BA, Pecém – Fortaleza/CE, correspondendo a 98%, 30% e 52% do transporte longo curso desses complexos, respectivamente; (iv) Contêineres, sendo os principais produtos transportados pelos complexos de Santos/SP e São Francisco do Sul/SC, correspondendo a 32% e 36% do transporte longo curso desses complexos, respectivamente.

Tabela 3.3 - Movimentação de contêineres por terminais e complexo portuário (em TEU), Brasil, 2018

Complexo Portuário / Instalação	Quantidade de terminais	Movimentação de Contêineres
Santos/SP	19	3.836.487
DP World Santos	1	615.485
Santos	18	3.221.002
Itajaí/SC	5	1.141.774
Itajaí	2	405.692
Portonave - Terminais Portuários de Navegantes	1	736.054
Teporti	1	28
Antonina	1	765.785
Rio Grande/RS	5	736.967
Rio Grande	5	736.967
São Francisco do Sul/SC	1	634.197
Porto Itapoá Terminais Portuários	1	634.197
Manaus/AM	2	594.704
Porto Chibatão	1	344.280
Super Terminais Comércio e Indústria	1	250.424
Suape - Recife/PE	9	454.721
Suape	9	454.721
Pecém - Fortaleza/CE	2	369.345
Fortaleza	1	99.724
Terminal Portuário do Pecém	1	269.621
Itaguaí/RJ	3	366.206
Itaguaí	3	366.206
Rio de Janeiro - Niterói/RJ	6	327.186
Rio de Janeiro	6	327.186
Aratu - Salvador/BA	2	310.225
Salvador	2	310.225
Vitória/ES	5	210.459
Vitória	5	210.459
Vila do Conde - Belém/PA	5	153.736
Belém	3	160
Vila do Conde	2	153.576
Imbituba/SC	1	84.885
Imbituba	1	84.885
Natal/RN	1	49.592
Natal	1	49.592
Porto Alegre/RS	1	40.794
Terminal Santa Clara	1	40.794
Outros	-	20.888
Total	67	10.097.951

Fonte: Anuário ANTAQ, 2018. Elaboração Própria.
<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/08/2019.

Analisando os dados da movimentação de contêineres, seguindo a tendência mundial descrita no Capítulo 1, e utilizando a unidade de medida TEU, demonstra-se na Tabela 3.3 os principais complexos que convergiram para essa tendência mundial. Do total de contêineres movimentados em 71% corresponderam a longo curso, e 71% corresponderam a movimentações em portos públicos. O principal porto que movimenta contêineres no país é o porto de Santos/SP podendo, no limite, ser o único porto considerado concentrador (*hub port*) na movimentação de contêineres no país. Dos 19 terminais atuando em seu complexo, o terminal DP World Santos sozinho responde por 16% da movimentação dos contêineres.

Também merece destaque o Porto de Itajaí/SC em função da crescente demanda de contêineres frigoríficos para exportação de carnes (frango congelado). O complexo portuário de Santos/SP, sozinho, movimenta quase 40% de toda a carga transportada por contêineres no país. Somado ao complexo de Itajaí/SC, movimentam metade de toda a carga containerizada do Brasil, o que demonstra o caráter profundamente concentrador desta atividade, uma vez que foram poucos os portos que sofreram modernização que atenda aos novos padrões impostos pelo transporte marítimo em nível mundial.

O complexo Pecém - Fortaleza/CE ocupa a 7ª posição em movimentação de contêineres em TEUs no país, com destaque para a atuação do Terminal Portuário do Pecém/CE (269.621 TEUs) frente ao Porto de Fortaleza/CE (99.724 TEUs). Em relação ao complexo Aratu - Salvador/BA, 100% da movimentação de contêineres é realizada pelo Porto de Salvador/BA, ocupando a 10ª posição com um total de 310.225 TEUs.

Em relação ao comércio exterior em termos de valores, cerca de 85% das exportações brasileiras são realizadas por via marítima, o que demanda importância fundamental à qualidade dos serviços portuários prestados. A importância da eficiência dos portos brasileiros se torna ainda mais relevante dado o crescimento das exportações, que vem ganhando força a cada ano, tanto em volume, como em valores (Tabela 3.4), a despeito da queda nas importações (Tabela 3.5) verificadas desde 2014 em razão da desaceleração da economia brasileira, uma vez que sua pauta compõe-se basicamente de bens intermediários para a indústria (Gráfico 3.1).

Tabela 3.4 - Evolução das exportações e seus principais produtos (em US\$ milhões), Brasil, 1998-2018

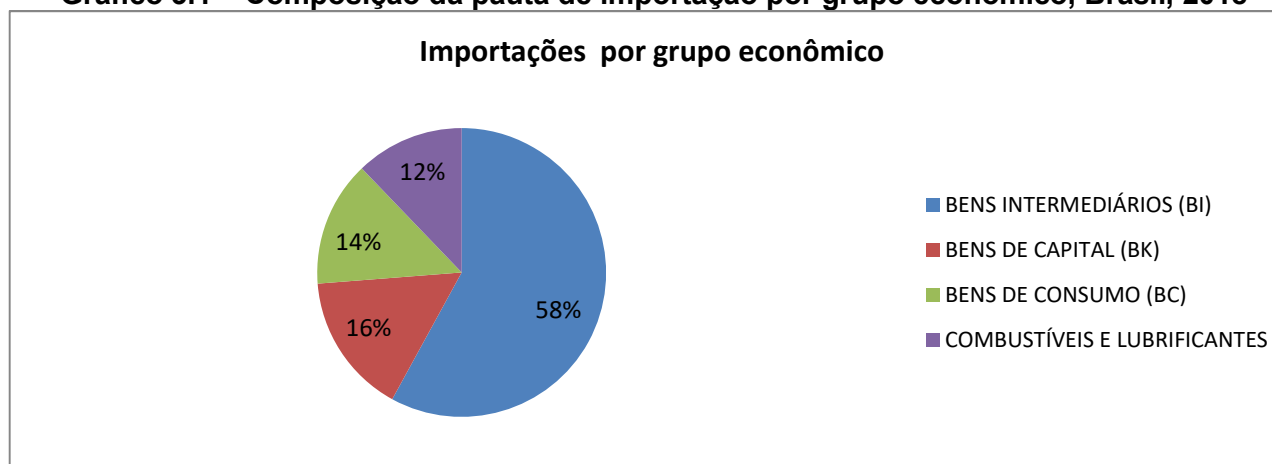
Produtos	1998	2002	2006	2010	2014	2018	Participação relativa
Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas	4.964	4.467	12.339	11.178	23.500	33.382	14%
Combustíveis e ceras minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação	353	2.951	10.590	19.843	20.650	29.609	12%
Minérios, escórias e cinzas	3.468	3.192	9.757	30.795	28.402	23.670	10%
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	4.333	4.222	10.926	11.070	12.721	14.787	6%
Carnes e miudezas, comestíveis	1.247	2.747	7.318	11.860	15.346	13.276	6%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres	3.411	3.451	8.793	12.134	9.807	12.608	5%
Ferro fundido, ferro e aço	2.208	3.068	5.737	8.386	9.598	11.781	5%
Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel	1.709	3.091	6.378	4.759	5.297	8.283	3%
Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais	2.018	2.211	6.347	5.037	7.363	7.095	3%
Açúcares e produtos de confeitaria	1.317	2.784	3.444	12.954	9.616	6.672	3%
Total 10 principais produtos	25.028	34.187	81.629	128.017	142.301	161.163	67%
<i>Representatividade da amostra</i>	49%	57%	59%	63%	63%	67%	67%
Total exportações	51.077	60.290	137.708	201.788	224.974	239.264	100%

Fonte: COMEXSTAT, Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Elaboração Própria.

Tabela 3.5 - Evolução das importações e seus principais produtos (em US\$ milhões), Brasil, 1998-2018

Produto	1998	2002	2006	2010	2014	2018	Participação relativa
Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação	5.100	6.981	17.143	29.992	45.039	26.234	14%
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos; aparelhos de som e imagens	10.740	8.143	13.722	22.247	27.010	21.758	12%
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e instrumentos mecânicos	7.764	7.024	12.893	28.535	31.878	19.097	11%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres	5.668	2.632	5.673	17.276	19.469	14.026	8%
Produtos químicos orgânicos	3.443	2.962	4.799	8.440	10.688	10.594	6%
Embarcações e estruturas flutuantes	2.089	1.832	3.499	203	932	9.869	5%
Aubos (fertilizantes)	954	1.228	2.356	4.943	8.437	8.619	5%
Plásticos e suas obras	1.839	1.817	3.409	6.522	8.850	7.336	4%
Produtos farmacêuticos	1.213	1.526	2.609	6.094	7.432	7.199	4%
Instrumentos e aparelhos de óptica, fotografia, cinematografia, medida, controle, precisão	889	845	1.835	6.093	6.761	5.500	3%
Total 10 principais produtos	41.696	36.993	69.944	132.355	168.510	132.250	73%
<i>Representatividade da amostra</i>	<i>72%</i>	<i>78%</i>	<i>77%</i>	<i>73%</i>	<i>74%</i>	<i>73%</i>	<i>73%</i>
Total importações	57.597	47.140	91.193	181.775	229.128	181.231	100%

Fonte: COMEXSTAT, Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Elaboração Própria.

Gráfico 3.1 – Composição da pauta de importação por grupo econômico, Brasil, 2018

Fonte: COMEXSTAT, Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Elaboração Própria.

Tabela 3.6 - Pauta de exportação (em US\$ milhões) e principais estados produtores, Brasil, 2018

Produtos e portos de origem	2018	Participação Relativa
Sementes e frutos oleaginosos; grãos, sementes e frutos diversos; plantas	33.382	14%
Marítima	32.180	96%
Santos	8.427	25%
Paranaguá – Antonina	6.027	18%
Rio Grande	5.431	16%
Itaqui	3.225	10%
São Francisco do Sul	2.191	7%
Combustíveis e ceras minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação	29.609	12%
Marítima	28.123	95%
Rio de Janeiro	7.561	26%
Itaguaí	7.107	24%
Santos	5.685	19%
Suape	1.255	4%
Minérios, escórias e cinzas	23.670	10%
Marítima	23.350	99%
Itaqui	11.453	48%
Vitória	6.696	28%
Itaguaí	4.390	19%
Reatores nucleares, caldeiras, máquinas, aparelhos e mecânicos	14.787	6%
Marítima	6.460	44%
Santos	4.750	32%
Itajaí	446	3%
Carnes e miudezas, comestíveis	13.276	6%
Marítima	6.906	52%
Santos	2.976	22%
Itajaí	2.354	18%
Veículos automóveis, tratores, ciclos e outros veículos terrestres	12.608	5%
Marítima	8.249	65%
Santos	4.580	36%
Ferro fundido, ferro e aço	11.781	5%
Marítima	11.255	96%
Itaguaí	3.477	30%
Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel	8.283	3%
Marítima	8.177	99%
Vitória	2.939	35%
Resíduos das indústrias alimentares; alimentos para animais	7.095	3%
Marítima	6.923	98%
Santos	2.679	38%
Açúcares e produtos de confeitaria	6.672	3%
Marítima	6.553	98%
Santos	5.095	76%
Total exportações grupos selecionados	161.163	67%
Total marítima grupos selecionados	138.176	86%
Total exportações	239.264	100%

Fonte: COMEXSTAT, Ministério da Indústria e Comércio Exterior. Elaboração Própria.
<http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acessado em 11 de agosto de 2019.

Merece destaque uma análise da movimentação dos principais produtos de exportação em relação aos seus valores apresentados na Tabela 3.6 (diferentemente, da análise realizada previamente em termos de tonelagem transportada longo curso).

Apenas 10 produtos são responsáveis por 67% da pauta de exportações brasileiras (Tabela 3.6). Desses produtos, 86% são transportados por via marítima.

O Porto de Santos/SP concentra 25% das exportações de Sementes e frutos oleaginosas; grãos, sementes e frutos diversos e plantas, os principais produtos da pauta de exportação brasileira (14%). Esse grupo de produtos é composto em 99% pelo Complexo da Soja. Pelo Porto de Santos/SP sai, basicamente, a soja produzida em Mato Grosso, principal estado produtor responsável pela produção de 24% do produto, que é transportado pelo corredor da Ferronorte. O segundo e terceiro maiores produtores de soja são os estados do Paraná e Rio Grande do Sul, ambos responsáveis por cerca de 16% da produção total cada. As restrições regulatórias ao Porto de Paranaguá/PR à exportação de produtos de cultura transgênica e a forte competição de terminais e portos vizinhos, fizeram-no cair para a segunda posição. O Porto de Paranaguá/PR, que chegou a deter 39% da movimentação do produto até 2000, recuou para 18% em 2018. O Porto de Rio Grande/RS continua responsável pelo escoamento de 16% do total da soja exportada pelo país. Juntos, os portos de Santos/SP, Paranaguá/PR e Rio Grande/RS respondem por cerca de 60% do escoamento da soja brasileira, principal produto da pauta exportadora do país.

Os portos do Rio de Janeiro/RJ juntamente com Itaguaí são responsáveis pelo escoamento de 50% da produção brasileira de Combustíveis e ceras minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação, segundo principal grupo de produtos da pauta de exportação do país (12%). Dentro desse grupo, 85% da produção correspondem a Óleo bruto de petróleo e minerais betuminosos, sendo 65% (do total do grupo) produzido no próprio estado do Rio de Janeiro. Na sequência temos o estado de São Paulo, segundo maior produtor de Óleo bruto de petróleo e minerais betuminosos (16%) e principal produtor de Outros óleos de petróleo ou de minerais betuminosos e preparações (3%), e assim, o Porto de Santos/SP respondendo por 19% da exportação brasileira esse grupo de produtos.

O Porto de Itaqui/MA, principal porto brasileiro em relação ao total do transporte longo curso em tonelagem, continua em destaque quando olhada a exportação em valores, uma vez que Minérios, escórias e cinza correspondem ao terceiro maior grupo de produtos na pauta exportadora brasileira (10%). O Pará é o principal estado produtor de Minérios de ferro não aglomerados, que corresponde a 71% da exportação do grupo, sendo 39% produzido no Pará e 29% em Minas Gerais. No Espírito Santo, concentra-se a produção de Minério de ferro aglomerado, que corresponde a 15% da exportação do grupo, sendo 12% produzido nesse estado. O minério produzido em Minas Gerais e no Espírito Santo é escoado pelo Porto de Vitória/ES, responsável por 28% da exportação do grupo. Juntos, os portos de Itaqui/MA e Vitória/ES respondem por 76% da exportação de minérios, movimentação fortemente concentrada nas mãos de uma única empresa, a Vale, com suas controladas e coligadas. A exceção é a Companhia Siderúrgica Nacional, que exporta o minério excedente da mina de Casa de Pedra, via Itaguaí/RJ (19%).

Soja, petróleo e minérios correspondem a 36% da pauta de exportação brasileira, altamente concentrada em bens de baixo valor agregado.

3.2. Demandas do novo padrão de transporte marítimo mundial: pressões sobre o setor portuário brasileiro no início do Século XXI

Para compreender os desafios do setor portuário brasileiro, além da discussão sobre novos padrões de transporte em nível mundial e suas repercussões em nível legal, é necessário compreender as pressões realizadas pelos agentes envolvidos no processo logístico. Alguns indicadores podem demonstrar, ainda que superficialmente, o desempenho desses agentes e assim permitir levantar hipóteses relativas às suas demandas. Segundo Falcão e Correia (2012), primeiramente, para medir a eficácia das operações desses agentes é necessário saber (i) quantidade de cargas manipulada diariamente; (ii) quantidade de clientes atendidos por semana e então estabelecer (iii) quantidade de recursos - pessoal, máquinas, espaço físico - necessários para realizar suas atividades; (iv) quantidade de carga movimentada considerada por empregado; (v) custo para movimentar cada tonelada da carga. É

necessário também, confrontar o desempenho atual do porto com o do passado, (vi) evolução da movimentação de carga por empregado ou por máquina; (vii) identificação de melhoria na eficiência e então comparar com objetivos traçados anteriormente (viii) conquista de objetivos de produção e trafegabilidade. Por fim, (ix) comparar seu desempenho com o dos seus concorrentes; (x) ajustar seus objetivos para o futuro. Observando os critérios utilizados para avaliar seu desempenho, está claro que as pressões exercidas pelos agentes usuários das infraestruturas portuárias obedecem a lógica puramente capitalista do ponto de vista de seus negócios, e não seria de se esperar algo diferente dos agentes privados.

Assim, dentre as principais exigências levantadas pelos agentes que participam do processo de transporte marítimo, encontram-se um conjunto de “desafios”⁷⁸ de âmbito infraestrutural, institucional e administrativo que são comuns aos portos brasileiros, que podem ser resumidos em:

(i) Desafios infraestruturais

- a. marítimos - calado do cais de atracação que determina o padrão de utilização dos navios; número e especialização de berços e terminais – que limitam o tamanho dos navios que podem ser atracados e/ou mantêm alto o tempo de espera para atracação;
- b. terrestres – capacidade dos acessos terrestres, com má sinalização, asfaltamento e dificuldade de acesso rodoviário para chegar ao porto causando congestionamento de caminhões dentro da área do porto (perimetrais); baixa articulação entre modais e ineficácia das ligações ferroviárias, com demasiada utilização do modal rodoviário; espaço e retroáreas disponíveis para armazenamento de carga, com terminais lotados e áreas nobres ocupadas por produtos com pouco valor agregado; produtividade da mão-de-obra e dos equipamentos de movimentação, com necessidade de reverem-se os acordos das categorias funcionais (trabalhadores e operadores portuários) com relação à alocação (terno de 17 horas para 12 horas) e precificação (altos custos de estiva, capatazia e praticagem) de mão-de-obra avulsa, dados o

⁷⁸ Será utilizada a palavra “desafio” para dar conta das exigências e pressões exercidas pelos agentes privados sobre o setor portuário.

avanço tecnológico das operações portuárias e o grau de especialização requerido, ainda que em alguns portos falte modernização tecnológica, com instalações e equipamentos obsoletos.

(ii) Desafios institucionais e administrativos⁷⁹

- a. entraves burocráticos - restrito horário de funcionamento das aduanas tendo em vista que a maioria dos portos e terminais operam 24h por dia e em quase todos os agentes portuários e órgãos regulatórios trabalham em horário comercial ou até mesmo em jornadas reduzidas; falta de integração entre as entidades que atuam na área portuária e dos órgãos aduaneiros, com as importações que possuem licenças tendo necessidade de anuência de mais de um órgão responsável, levando a um extenso tempo para sua liberação – uma semana; burocracia aduaneira na liberação de cargas, com complexo e extenso processo para importações ocasionando dificuldade de compreensão das origens, com relação aos requisitos e documentações exigidas pela alfândega brasileira, levando cerca de uma semana até ser liberada para ser entregue ao importador⁸⁰ (MARCHETTI E PASTORI , 2006).
- b. entraves administrativos - má distribuição dos fluxos de carga entre os portos, direcionando-os de forma a sobrecarregar a infraestrutura viária e portuária disponível; pouco envolvimento das autoridades portuárias junto aos outros órgãos e entidades do ambiente no sentido de eliminar eventuais entraves aos serviços ofertados pelos portos.

⁷⁹ Dizem respeito, especialmente, à Receita Federal do Brasil (RFB); ao tempo perdido na entrega da mesma informação para vários órgãos (Sistema Integrado de Comércio Exterior – SISCOMEX e Supervia).

⁸⁰ Por exemplo, todas as documentações devem ser originais e assinadas, sendo a exigência pela documentação original uma grande dificuldade enfrentada dada a necessidade de agilizar a emissão de todas as documentações originais a tempo de enviar via *courier* para chegar ao Brasil antes da mercadoria e não ocorrer atrasos na liberação da mesma junto à alfândega brasileira, além da obrigação de traduzir para o português todos os manifestos de carga (MARCHETTI E PASTORI , 2006).

Do ponto de vista dos operadores logísticos, a escassez de serviço ofertado pelas Cias. Marítimas, consequência da insatisfatória infraestrutura portuária do país imputa grande dificuldade em períodos de *peak season*, quando a demanda pelo serviço fica maior do que o ofertado pelos armadores, ocasionando indisponibilidade de espaço nos navios para o embarque das mercadorias e assim atrasos no embarque das mesmas (mercadorias), sendo necessário aguardar o próximo navio disponível. Nestas épocas é comum que os armadores para disponibilizar espaço no navio apliquem uma taxa extra ao custo de frete, o *Peak Season Surcharge*, levando muitas vezes ao repasse dos custos ao cliente final. Esta situação ocasiona ao operador logístico um grande esforço de planejamento de embarques em conjunto com as empresas importadoras, programando suas importações de acordo com a necessidade do cliente, evitando épocas de alta demanda, utilizando preferencialmente companhias que atuem em *Joints* diferentes, uma vez que cada companhia marítima possui espaços pré reservados no navio para sua comercialização podendo ocorrer uma variação de demanda entre elas.

Além disso, devido a sua infraestrutura portuária obsoleta que impede os grandes navios de operar em muitos dos portos brasileiros, aumentando a indisponibilidade de viagens para o Brasil, torna necessário ocorrer operações de transbordo ao longo da rota ou então que o navio realize uma viagem direta sem sua capacidade total de carga ocupada. Tais situações podem acarretar taxas adicionais que os armadores terão que pagar além do tempo desperdiçado que poderia estar sendo utilizado para realizar outra viagem, sendo então, englobados no custo da taxa de frete. Esta situação também ocasiona ao operador logístico grande esforço de negociação de acordos fixos com os armadores, tornando possível manter um nível de frete acordado, ou a busca de alternativas tais como a utilização de contêiner *Non-Operating Reefer*, destinados para mercadorias que necessitam de refrigeração podendo, entretanto serem utilizados com o sistema de refrigeração desativado transportando mercadorias secas⁸¹.

No que diz respeito ao planejamento portuário no âmbito macro, destaque para atuação do Estado na (i) preparação do plano nacional dos portos - definição

⁸¹ Como o volume de mercadorias perecíveis exportadas é muito maior do que o volume importado deste tipo de mercadorias, para minimizar os custos de realizar a logística de retorno deste tipo de container vazio, o armador oferece benefícios para quem importar utilizando este tipo de container, sendo os custos de fretes minimizados para importações de produtos não perecíveis para o Brasil.

da função de cada porto no âmbito nacional priorizando a otimização na utilização dos recursos nacionais; (ii) preparação do plano geral de cada porto - estabelecimento das modalidades do desenvolvimento do porto em longo prazo, sem preocupação com as datas e; (iii) preparação de projetos portuários - por em prática cada parte do plano geral, com definição das datas. Destaque para a insuficiência dos investimentos públicos e privados, com necessidade de maior atuação estatal no sentido de impor metas de investimentos ao capital privado (mudança do modelo de concessão). Quando se trata do atraso ou paralisação de obras em geral destaque para a questão das licenças ambientais, com demora no processo de concessão e para projetos mal elaborados (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Esses planos de investimento em infraestruturas devem ser articulados com planos de desenvolvimento territorial contemplando, sobretudo as regiões menos dinâmicas. Essa articulação é imprescindível ao desenvolvimento nacional, gerando repercussões positivas na economia, na sociedade e nas interações espaciais. Afinal, o Estado, a partir de investimentos, tem a responsabilidade de reduzir as desigualdades inter-regionais e estimular a distribuição de renda no país.

Do ponto de vista do setor privado, após as mudanças legais discutidas no Capítulo 2, verificou-se alguma evolução nos investimentos, causados pelo fato de contratos de serviços portuários de agentes privados passarem a obrigar estes agentes a realizarem investimentos nos portos. Além disso, verificou-se uma diversificação de cargas, uma vez que os primeiros arrendamentos portuários determinavam especialidade única ao novo terminal, o que limitava sua ação e viabilidade – ou seja, um terminal de soja, por exemplo, não movimentava *pallets* cítricos. Após as mudanças legais, os terminais passaram a ser autorizado pela autoridade portuária a operar outras cargas, notadamente nos períodos de sazonalidade, o que aumenta a eficiência desses agentes econômicos. Outro ponto positivo, por exemplo, foi o estabelecimento de possibilidade de financiamento para compra de equipamentos para o setor privado por meio da linha de crédito para o Financiamento de Máquinas e Equipamentos (FINAME), concedido pelo BNDES. Além disso, o BNDES também passou a dispor do Financiamento a Empreendimentos (FINEM) para a operacionalização de linhas de crédito para

investimentos em portos e terminais portuários, podendo participar com até 80% do valor total do investimento (BNDES, 2009).

A despeito das evoluções verificadas, da relativa modernização do setor portuário e marítimo brasileiro, existem ainda diversos desafios a serem enfrentados pelo setor, principalmente por conta do forte crescimento do comércio internacional na primeira década do Século XXI, que tornou ainda mais visíveis os gargalos e demandas no sistema. Naquele momento de auge das exportações e importações, a baixa eficiência e o déficit, sobretudo de infraestrutura, que assolavam o setor “passaram a alertar sobre um possível colapso, demandando imediata atuação do poder público nacional” (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Ainda que, do ponto de vista dos agentes condutores do processo de transformação do setor de transporte marítimo, a arquitetura institucional e o arcabouço legal do setor e da infraestrutura portuária tenha evoluído no sentido de seus interesses, menores foram os avanços verificados nos investimentos em modernização e ampliação das próprias infraestruturas, como será discutido a seguir.

3.2.1. Desafios infraestruturais

Como mencionado acima, na disputa entre portos, o acesso e a capacidade operacional e de atracação - calados que atendam a navios de grande porte; berços maiores e especializados no tratamento da carga; mecanização e automação do manuseio da carga; e sistemas eficientes de controle e informação - são os grandes diferenciais que os portos podem oferecer. Do ponto de vista dos acessos marítimos, não são raros os casos de navios de grande porte que se veem impedidos de atracar nos portos nacionais devido à falta de profundidade dos berços e baías de movimentação, ou, se conseguem atracar, os armadores são obrigados a embarcar com volumes inferiores à sua capacidade, elevando o preço dos fretes e reduzindo a competitividade dos portos e dos produtos. Por outro lado, do ponto de vista dos acessos e demais facilidades terrestres, são famosas as filas de caminhões ao longo das estradas e avenidas que levam aos grandes portos brasileiros, em especial nos períodos de safra (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Há tempos, as maiores demandas identificadas referem-se às necessidades infraestruturais de construção, ampliação e manutenção de áreas, retroáreas, berços, pátios, píeres, molhes e cais dos portos. No universo de construções necessárias, desde meados da década de 2000, discute-se a construção de novos portos ou terminais, tais como o complexo portuário do Mercado Comum do Sul, projetado para trabalhar apenas com contêineres, voltado para o comércio exterior, deveria ser construído na Ponta do Poço, no município de Pontal do Paraná, além do porto de Espadarte, que se destinaria ao escoamento de determinados produtos ou setores, como o escoamento da produção de grãos, minério de ferro, minério manganês, ferro gusa e cobre do estado do Pará (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Outras demandas vão desde instalações de apoio e equipamentos até a implantação de sistemas de segurança, sinalização, eletrificação e saneamento. Alguns dos principais fatores que prejudicam o bom funcionamento dos portos estão relacionados às deficiências nestas instalações e equipamentos, essenciais à operação portuária. Outro grande problema enfrentado diz respeito às vias internas aos portos, cujas más condições têm prejudicado a movimentação das mercadorias entre os pátios, terminais e ancoradouros, elevando o tempo de movimentação das cargas e, conseqüentemente, o preço do transporte aquaviário (CAMPOS NETO et. al., 2009).

Um dos problemas mais graves enfrentados pelo setor portuário brasileiro é, sem dúvida, a questão da profundidade dos canais de acesso, berços e baías de evolução. Neste contexto, os serviços de dragagem⁸² constituem ponto essencial para possibilitar o acesso e atracação de navios de grande porte, de modo a ampliar o potencial comercial dos portos e permitir-lhes concorrer dentro do sistema portuário internacional. O principal empecilho às obras é que muitas das Cias Docas apresentam déficit financeiro. As Cias Docas dispõem de dois tipos de receitas: (i) as operacionais - destina-se à cobertura das obrigações portuárias recorrentes da Autoridade Portuária e, (ii) as provenientes dos arrendamentos das áreas do porto

⁸² A Agenda Portos foi criada em 2004 sob a coordenação geral da Casa Civil da Presidência da República e com representantes de diversos ministérios (Transportes, Fazenda, Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Agricultura e Planejamento), que analisaram a situação operacional dos 11 principais portos brasileiros, responsáveis por 89% das exportações. São eles: Rio Grande (RS), Paranaguá (PR), Vitória (ES), Rio de Janeiro (RJ), Santos (SP), Itajaí (SC), São Francisco do Sul (SC), Sepetiba (RJ), Salvador (BA), Aratu (BA) e Itaquí (MA) (Marchetti e Pastori, 2006).

organizado - destinada à cobertura das despesas trabalhistas, incluindo as provenientes de passivos não-recorrentes. Ocorre que as receitas de arrendamento nem sempre são suficientes para cobertura desses passivos, o que acaba por comprometer os recursos destinados ao desenvolvimento da infraestrutura portuária brasileira. Assim, a União acaba assumindo ou financiando diretamente essas despesas não-recorrentes, ou, então, o setor privado pode assumir a responsabilidade pelos investimentos necessários ao desenvolvimento da infraestrutura, que deverão ser licitados e sujeitos à cobrança de tarifa (MARCHETTI e PASTORI, 2006).

A despeito do expressivo crescimento das exportações e importações brasileiras nas últimas décadas (navegação de longo curso), a cabotagem ainda é pouco utilizada no país. Fomentar a cabotagem contribui para racionalizar o setor de transportes, aumentar a competitividade dos produtos nacionais, reduzir o preço final dos bens, arrefecer os congestionamentos de caminhões nos acessos dos principais portos marítimos brasileiros, impulsionar as redes e os fluxos de mercadorias, entre outros. Além disso, a expansão da cabotagem gera demanda na indústria naval brasileira, contribuindo, assim, com a geração de empregos e renda. Em 2010, a SEP criou o Projeto de Incentivo à Cabotagem (PIC) para alavancar o setor, contudo, seus resultados foram pouco expressivos (FELIPE Jr, 2015).

Segundo Felipe Jr., 2015, os principais fatores que prejudicam o avanço da cabotagem no Brasil são: (i) a questão cultural ligada ao modal rodoviário, (ii) rodovias pedagiadas em condições adequadas (são vantajosas às indústrias exportadoras de bens de alto valor agregado), (iii) óleo diesel subsidiado, (iv) possibilidade do sistema “porta a porta” pelo caminhão, (v) as empresas de navegação preferem investir, muitas vezes, no longo curso em detrimento da cabotagem (mais lucrativo), (vi) “pressão” das grandes transportadoras rodoviárias no poder público e nas autarquias para manutenção do oligopólio setorial, entre outros. Nesse sentido, é relevante uma política econômica que estimule a cabotagem no país, com base no crédito a juros baixos, nos subsídios estatais ao setor, na reserva de mercado e outros (FELIPE Jr, 2015). Além disso, não existem terminais especializados no transporte de cabotagem nos principais portos do Brasil, já que há, em geral, uma preferência pelo transporte de longo curso, em decorrência de algumas vantagens, tais como: (i) a possibilidade dos armadores realizarem mais

escalas em portos de diferentes países, (ii) cargas de retorno (navios carregados com produtos de importação), (iii) os fretes se tornam mais baratos com as maiores distâncias percorridas, (iv) utilização de navios maiores e com grande capacidade de escoamento de cargas, entre outros (FELIPE Jr, 2015).

Os acessos terrestres se referem a uma das maiores demandas identificadas e das mais problemáticas no que diz respeito à dimensão e dispersão da malha rodoviária brasileira, além da utilização comum de rodovias para o transporte de cargas e para o tráfego, inclusive o urbano, o que dificulta a identificação das vias relevantes para os acessos portuários. A falta de vias de acesso eficientes eleva o preço dos fretes, compromete cargas perecíveis e prejudica a competitividade dos portos. No Brasil, a falta de uma malha ferroviária ampla, que permita o transporte das cargas de suas origens até os portos – ou deles aos seus destinos – já é, em si, um fator de elevação dos custos do transporte portuário⁸³. Ainda que algumas medidas tenham sido implantadas no intuito de facilitar as operações entre ferrovias⁸⁴, muitos avanços ainda podem ser obtidos (CAMPOS NETO et. al., 2009).

A existência de diferentes operadoras ferroviárias nas mesmas regiões⁸⁵, que ofereçam acesso aos portos mais próximos – abriria possibilidades de

⁸³ Na tentativa de selecionar quais obras de acessos terrestres teriam relevância para a eficiência portuária, considerou-se um raio de 120 quilômetros a partir dos portos. Assim, foram incluídas todas as rodovias e ferrovias inseridas neste raio e identificadas como importantes para o escoamento de mercadorias para os portos, ou a partir deles. Destaque para o fato de que, além das obras pertencentes ao raio adotado, incluíram-se ainda as obras da ferrovia Nova Transnordestina – trechos Salgueiro/PE-Suape/PE (564 km) e Salgueiro/PE-Pecém/CE (550 km) – que, apesar de sua extensão, são consideradas no trabalho porque têm como função primordial o acesso a estes portos. Entre as necessidades de acessos terrestres, identificam-se quase R\$ 7,0 bilhões em orçamento ferroviário que privilegiam, em especial, os portos de Pecém e Suape – com aproximadamente R\$ 2,8 bilhões destinados à construção da ferrovia Nova Transnordestina (CAMPOS NETO et. al., 2009).

⁸⁴ (i) Resolução 895, de 15 de março de 2005, da Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, dispondo procedimentos de operação de tráfego mútuo e direito de passagem, visando à integração do sistema ferroviário; (ii) no Porto de Santos foi constituída, em 2000, uma empresa – a PORTOFER – para a operação de cerca de 200 km de ferrovias na área do porto; (iii) a CODESP assinou com o consórcio de ferrovias que tem acesso ao Porto de Santos – Brasil Ferrovias e MRS Logística – um contrato de arrendamento para operação e manutenção das instalações, equipamentos e vias férreas do porto, pelo prazo de 25 anos. Consequentemente, houve uma redução de cem para cinquenta horas no tempo de estadia dos vagões no porto (MARCHETTI e PASTORI, 2006).

⁸⁵ Os estados do Sul e do Nordeste, por exemplo, contam com uma única concessionária ferroviária oferecendo acesso aos seus portos: a ALL e a CFN, respectivamente, embora a FCA também atenda os portos de Aratu/BA e Salvador/BA. Ainda que mais privilegiados, os estados do Sudeste também contam com poucas operadoras ferroviárias. O Porto de Santos, por exemplo, é acessado pela MRS, Ferrobán, Ferronorte, Novoeste, FCA e a ALL. Já o acesso aos portos do estado do Rio de Janeiro, por exemplo, é realizado apenas pela MRS e a FCA.

competição por cargas e de interligação entre as operadoras. No entanto, essas possibilidades são pouco exploradas pelos operadores ferroviários e pelos reguladores das ferrovias. Além do baixo trânsito de cargas entre as malhas das diferentes operadoras, existem dificuldades quanto às regras para a operação conjunta das operadoras nos acessos ferroviários aos portos (MARCHETTI e PASTORI, 2006).

Entre as necessárias intervenções destacam-se: (i) a construção de contornos ferroviários em certas cidades; (ii) a melhoria da infraestrutura de acesso aos portos; (iii) a eliminação de passagens em nível - viadutos e mergulhões; (iv) vedação da faixa de domínio e a construção de passarelas nos ambientes urbanos; e (v) o reassentamento de famílias oriundas de invasão da faixa de domínio. Os investimentos necessários à modificação desse quadro são objeto de apoio diferenciado do BNDES (MARCHETTI e PASTORI, 2006).

3.3 O Porto de Aratu/BA e o Terminal Portuário do Pecém/CE: breve caracterização

Ao longo dos próximos Capítulos, este trabalho se concentrará em explorar os impactos do novo padrão de transporte marítimo mundial sobre as infraestruturas portuárias brasileiras, da perspectiva das estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam o território em nível nacional, regional e local, com o estudo de caso do Porto do Pecém/CE e seus impactos econômicos e territoriais sobre o estado do Ceará. Para essa exploração, irá discutir investimento em infraestrutura portuária e seus rebatimentos territoriais no Nordeste brasileiro em diferentes momentos de orientação das políticas nacional e regionais de desenvolvimento, por meio da análise histórica estrutural do processo de formação, primeiramente, do Porto de Aratu/BA, que se consolidou durante o período de políticas com orientação nacional-desenvolvimentista, utilizando-se dos resultados decorrentes deste processo sobre a economia e território baianos para compará-las aos impactos econômicos e territoriais sobre o estado do Ceará decorrentes do processo de formação do Terminal Portuário do Pecém/CE, que se consolidou durante o período de orientação de políticas neoliberais.

O Porto de Aratu/BA (Figura 3.1), inaugurado em 1975 no âmbito das políticas nacional-desenvolvimentistas e políticas estaduais de desenvolvimento regional, é a unidade portuária com maior movimentação de cargas da Bahia. Localizado na Baía de Todos os Santos, na enseada do Caboto, próximo à entrada do canal de Cotegipe, no município de Candeias, e a 50 km do centro de Salvador (Figura 3.2), abrange uma área de influência limitada aos estados da Bahia, Sergipe, Alagoas, Tocantins e Goiás, além do oeste de Pernambuco e em menor escala leste de Minas Gerais e São Paulo (CODEBA, 2019).

Figura 3.1 - Vista aérea do Porto de Aratu/BA, 2019



Fonte: CODEBA, 2019. Acessado em 17/12/2019

Sua origem, como será discutida mais estruturalmente ao longo deste Capítulo 3, remonta à (i) instalação da Refinaria Landulpho Alves (RLAM) em 1950, em Mataripe, Distrito de São Francisco do Conde; (ii) a criação do Centro Industrial de Aratu (CIA) em 1966, em Simões Filho e Candeias, (iii) e a autorização por parte do Governo Federal para a construção de um terminal de uso privativo pela Usina Siderúrgica da Bahia S.A. (USIBA) em 1968, que criaram demanda para a construção de um novo porto de caráter industrial na região. Em 1971, o Departamento Nacional de Portos e Vias Navegáveis do Ministério dos Transportes (DNPVN) aprovou o projeto de implantação do Porto de Aratu/BA dando início às

obras que ficaram a cargo do governo estadual, o qual realizou as primeiras entregas – instalações de acostagem, as áreas de estocagem de granéis sólidos, os canais de abastecimento e de energia e o acesso rodoviário – em 1975. Em 1976, foi iniciada a terraplenagem do parque de tanque e, no mesmo ano, a licitação e a contratação das obras civis do píer de líquidos. Em 1977, o porto passou a ser administrado pela CODEBA (CODEBA, 2019).

Figura 3.2 - Baía de Todos os Santos



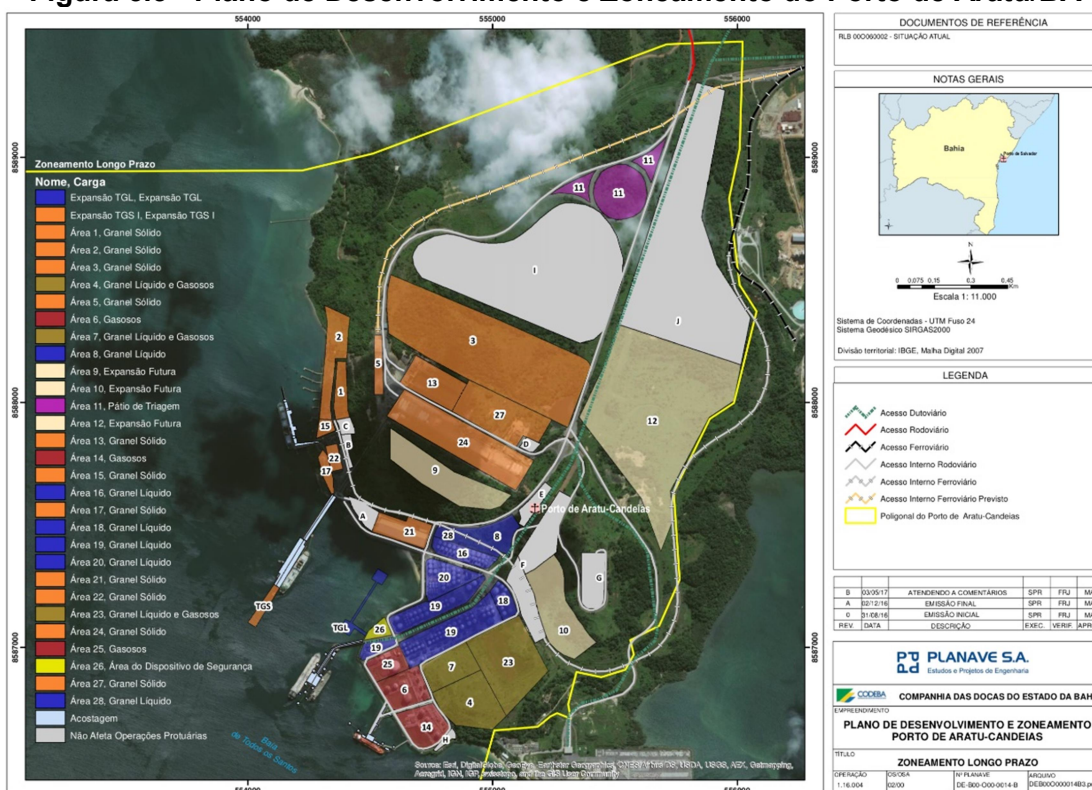
Fonte: Plano Mestre do Porto de Salvador e Aratu-Candeias. 2015.

De acordo com o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (Figura 3.3) do porto, a região é dividida em 28 áreas reservadas aos terminais, armazéns, pátio, tanques, silos, além das áreas de expansão e acostagem.

O Porto de Aratu/BA possui acessos marítimo, rodoviário e ferroviário. O canal de acesso marítimo possui 6,3 quilômetros de extensão, e largura mínima de 200 metros. A bacia de fundeio é composta por cinco áreas de fundeio, sendo destinadas (i) ao reabastecimento, vistorias, pequenos reparos e desembarque de tripulantes de navios com calado igual ou inferior a 10 metros, (ii) ao fundeio livre de navios com calado igual ou inferior a 10 metros; (iii) ao fundeio livre e ao reabastecimento, vistorias, pequenos reparos e desembarque de tripulantes de navios com calado superior a 10 metros; (iv) aos navios em situação de quarentena; e a área fora da Baía de Todos os Santos (v) ao fundeio livre de navios que

aguardam vagas nos fundeadouros internos da baía. O principal acesso rodoviário ao Porto de Aratu/BA é a rodovia federal BR-324, que possui conexões com as rodovias BR-101 e BR-116. O acesso ferroviário é realizado pela Ferrovia Centro-Atlântica S.A. – FCA. Entre as estações Massui e Eng. Araújo Lima, no Km-32,45 da ligação Candeias – Mapele, encontra-se o pátio da FCA com o entroncamento da linha que se dirige ao Porto de Aratu/BA (CODEBA, 2019).

Figura 3.3 - Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Aratu/BA



Fonte: Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA, 2019.

Por localizar-se a cerca de 26 quilômetros da entrada da barra, o porto conta com abrigo natural às suas instalações, não sendo necessárias obras de abrigo. De acordo com o Plano Mestre dos Portos de Salvador e Aratu-Candeias (2015), as instalações de acostagem consistem em quatro píeres de atracação, que pertencem a três terminais especializados na movimentação de graneis sólidos, líquidos e gasosos (Figura 3.4), apresentados a seguir:

Figura 3.4 - Instalações do Porto de Aratu/BA, 2015



Fonte: Plano Mestre dos portos de Salvador e Aratu-Candeias. 2015.

- Terminal de Granel Sólido – TGS (Figura 3.5): composto por dois píeres de atracação (Píeres I e II), sendo um com dois berços, instalações para estocagem (silos, armazéns e pátio) e equipamentos para movimentação de cargas. O TGS conta com três berços de atracação sendo (i) o TGS-I (TGS SUL), com capacidade de receber navios de até 250 metros de comprimento e 12 metros de calado, (ii) o TGS-I (TGS NORTE), com capacidade de receber navios de até 200 metros comprimento e 12 metros de calado; (iii) o TGS-II (TGS – PÍER II): capacidade de receber navios de até 210 metros de comprimento e 12 metros de calado. Dentre seus equipamentos, o TGS conta com descarregador de navios móvel,

carregador de navios, correia transportadora, empilhadeira stacker móvel, moega móvel;

Figura 3.5 - TGS



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017. Elaboração Própria.

- Terminal de Granéis Líquidos - TGL: composto por um píer com dois berços de atracação, equipamentos e instalações para armazenagem e movimentação de cargas. É também constituído por uma plataforma central de operações, além de seis dolphins de atracação e cinco de amarração. O TGL conta com dois berços de atracação sendo (i) o Berço Sul (TGL SUL), com capacidade de receber navios com até 170 metros de comprimento, porte bruto de 35.000t e 11 metros de calado; (ii) o Berço Norte (TGL NORTE), com capacidade de receber navios de até 220 metros de comprimento, porte bruto de 40.000t e 12 metros de calado. Seu único equipamento é um guindaste;

Figura 3.6 - TPG

Fonte: Pesquisa de Campo, 2017. Elaboração Própria.

- Terminal de Produtos Gasosos – TPG (Figura 3.6): composto por um berço de atracação na face sul, equipamentos e instalações para armazenagem e movimentação de cargas. Foi construído em estrutura mista, composta por uma plataforma de operações no centro e por estruturas discretas nas laterais formadas por três dolphins de atracação e quatro de amarração, interligados por passarelas. Existe ligação entre a tancagem localizada na retroárea e o berço, realizada através de dutos. O único berço do TPG possui capacidade para receber navios de até 297 metros de comprimento, porte bruto de 70.000t e 14,8 metros de calado. Seu único equipamento é um guindaste (CODEBA, 2019).

Ainda de acordo com o Plano Mestre dos Portos de Salvador e Aratu-Candeias (2015), o porto possui armazéns, pátio, tanques, esferas (Figura 3.7) e silos dentre suas diversas instalações de armazenagem (Figura 3.8):

- Armazém FAFEN operado pela Petrobrás;
- Armazém Magnesita operado pela Empresa Magnesita, armazenando magnesita a granel;
- Armazém Paranapanema operado pela Empresa Paranapanema, armazenando concentrado de cobre, coque e rocha fosfática;
- Pátio de granéis sólidos, armazenando fertilizantes, minérios, carvão, enxofre e coque;
- Tanques 94 operado pela Ultracargo, armazenando produtos químicos, petroquímicos, combustíveis, biocombustíveis, etanol e óleo vegetal;
- Tanques 60 operado pela Vopak Brasil, armazenando derivados de petróleo, produtos químicos e biocombustíveis;
- Tanque 1 operado pela FAFEN, armazenando gás amônia;
- Esferas 7 operado pela Ultracargo, armazenando propeno, buteno e butadieno;
- Silo vertical metálico, inativo, disponível para arrendamento;
- Silo em concreto armado, inativo, disponível para arrendamento.

Figura 3.7 - Tanques e esfera



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017. Elaboração Própria.

Figura 3.8 - Estruturas de armazenagem do Porto de Aratu/BA, 2015

Fonte: Plano Mestre dos portos de Salvador e Aratu-Candeias. 2015.

Tabela 3.7 - Movimentação de cargas do Porto de Aratu/BA (em mil ton.), 2010-2018

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carga Geral	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Granel Líquido	3.826	3.390	4.111	2.608	4.661	4.391	4.445	4.875	4.609
Granel Sólido	1.766	1.798	1.703	1.607	1.831	1.750	1.747	2.033	1.881
Total	5.595	5.188	5.814	4.216	6.492	6.140	6.192	6.908	6.490

Fonte: Anuário ANTAQ, 2019. Elaboração Própria.
<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/12/2019.

As principais cargas movimentadas pelo Porto de Aratu/BA, como pode ser notado pela descrição de sua infraestrutura, se constituem de granéis sólidos e líquidos (Tabela 3.7), sendo um dos mais importantes escoadouros da produção química e petroquímica de todo o país, em decorrência de sua própria constituição estrutural no âmbito do projeto industrializante da região calcada em seus recursos de petróleo e gás. Desde sua concepção, “cumpre o papel de indutor do processo de desenvolvimento industrial da Bahia, viabilizando os dois principais polos do setor

existentes no Estado: o Centro Industrial de Aratu (CIA) e o Polo Industrial de Camaçari (COPEC)” (CODEBA, 2019).

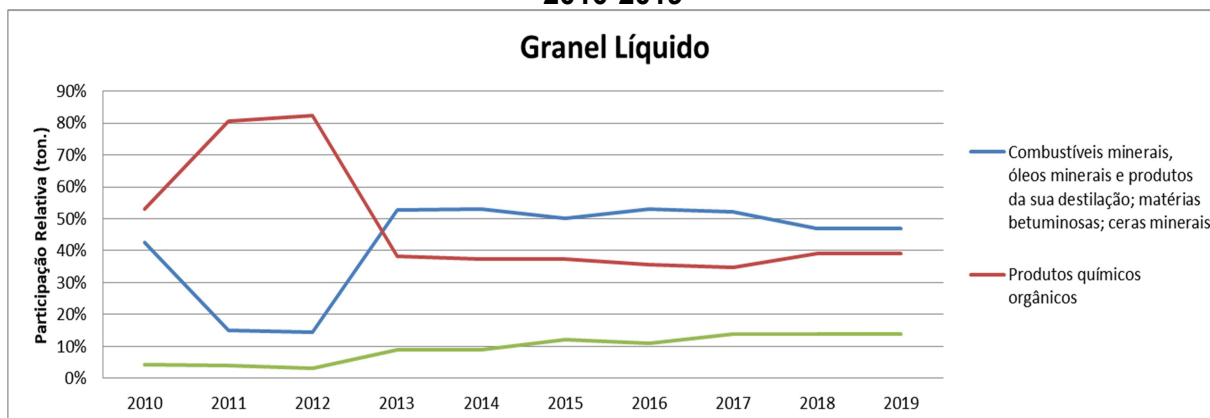
Figura 3.7 - Principais mercadorias movimentadas pelo porto de Aratu/BA

		
GRANÉIS SÓLIDOS	GRANÉIS LÍQUIDOS	PRODUTOS GASOSOS
Alumina Concentrado de cobre Carvão Mineral Enxofre Fertilizantes Rocha Fosfática Minério Manganês Magnesita	Nafta Metanol Soda Cáustica Dicloroetano Xilenos Acrilatos Benzeno Acrilonitrilo Alcoois Estireno Gasolina Óleo Diesel Etanol	Butadieno Propeno Amônia Buteno MVC

Fonte: Companhia das Docas do Estado da Bahia - CODEBA, 2019.

Entre os principais produtos movimentados estão os granéis líquidos (71% em 2018), principalmente nafta, e os granéis sólidos (29% em 2018), principalmente adubos (fertilizantes) (Figura 3.9). Embora a evolução da movimentação de granéis líquidos demonstre em 2013 uma inversão na participação relativa entre combustíveis e produtos químicos orgânicos, ambos os setores em conjunto mantiveram sua participação de 89% na composição total da carga de granéis líquidos movimentados no Porto de Aratu/BA (Gráfico 3.2). Em relação à evolução da movimentação de granéis sólidos, durante a última década a movimentação de adubos (fertilizantes) permaneceu constantemente em primeiro lugar, saltando de 35% em 2010 para 55% em 2019. Em contrapartida, a movimentação de cobre que chegou a ocupar a segunda posição com cerca de 30% nas movimentações de granéis sólidos em 2011, deixou de ser movimentado em 2014 (Gráfico 3.3).

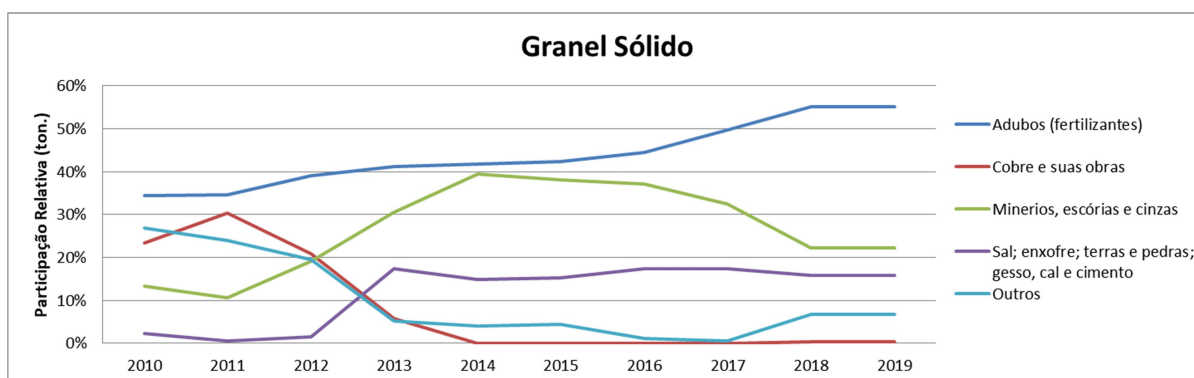
Gráfico 3.2 - Evolução de granéis líquidos movimentados pelo Porto de Aratu/BA, 2010-2019



Fonte: Anuário ANTAQ, 2019. Elaboração Própria.

<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/12/2019.

Gráfico 3.3 - Evolução de granéis sólidos movimentados pelo Porto de Aratu/BA, 2010-2019



Fonte: Anuário ANTAQ, 2019. Elaboração Própria.

<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/12/2019.

O Terminal Portuário do Pecém/CE (Figura 3.10), inaugurado em 2002 no âmbito das políticas nacionais neoliberais e estratégias estaduais de competitividade territorial, é a unidade portuária com maior movimentação de cargas do Ceará. Localizado na Ponta do Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, a 56 km de Fortaleza, sua área de influência contempla principalmente os estados do Rio Grande do Norte, Pernambuco, Bahia e parte dos estados de Tocantins e Pará.

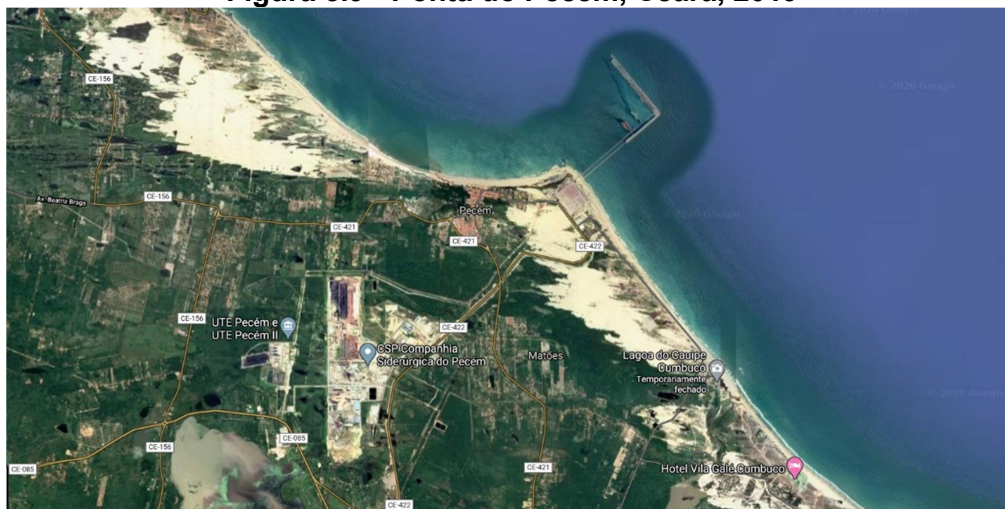
Figura 3.8 - Vista aérea do Terminal Portuário do Pecém/CE, 2019



Fonte: Cearáportos, 2019. Acessado em 17/12/2019

Sua origem, como será discutida mais estruturalmente ao longo do Capítulo 5, remonta à adoção de estratégias territoriais competitivas por parte do governo do estado do Ceará para atrair investimentos industriais estruturadores para a região – principalmente indústrias de base voltadas para as atividades de siderurgia, refino de petróleo, petroquímica e geração de energia elétrica –, ao contrário do Porto de Aratu/BA que possuía demanda por parte dos grandes empreendimentos já instalados na sua região - RLAM, CIA e USIBA. Em 1995, navios da Marinha iniciaram os levantamentos de profundidade na costa e no mesmo ano, iniciou-se a concepção e contratação dos projetos básicos de engenharia. Em 2002, ocorreu a inauguração oficial do Terminal Portuário do Pecém/CE.

Figura 3.9 - Ponta do Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Google Maps. 2019. Acessado em 17/12/2019.

De acordo com o Plano Diretor do CIPP (Figura 3.12), a área destinada à ocupação industrial e de serviços possui uma extensão territorial com 13 mil ha de superfície total. Para fins de planejamento de sua destinação e ocupação, a grande área foi subdividida em quatro setores: setor I, setor II, setor III e setor IV. O Plano Diretor prevê uma setorização para as áreas de retroporto do CIPP conforme se descreve abaixo:

- Setor I - Destinado à Companhia Siderúrgica do Pecém, às usinas termoeletricas de geração de energia, ao Jardim Botânico¹, à área de despacho aduaneiro da Zona de Processamento de Exportação do Pecém (ZPE/Pecém), à área de utilidade da Companhia de Água e Esgoto do Ceará (CAGECE):
 - Siderúrgica – Companhia Siderúrgica do Pecém (CSP);
 - Termelétrica – PPGE;
 - Empreendimentos com ligações funcionais com o Porto;
- Setor II - Destinado à Refinaria Premium II da Petrobrás, ao terminal de tancagem de produtos de petróleo, ao polo petroquímico e aos reservatórios de água da Companhia de Gestão de Recursos Hídricos (COGERH) e da CAGECE e:
 - Refinaria de petróleo;
 - Polo petroquímico / distribuidora de derivados;
 - TIC - Terminal Intermodal de Cargas;
- Setor III - Destinado à instalação de indústrias em geral:

- Polo petroquímico;
- Eletromecânicos;
- Metalmecânicos;
- Outras indústrias;
- Setor IV - Destinado à instalação da ZPE e à área institucional, comercial e de serviços:
 - Zona de Processamento de Exportação;
 - Área institucional;
 - Termelétricas.

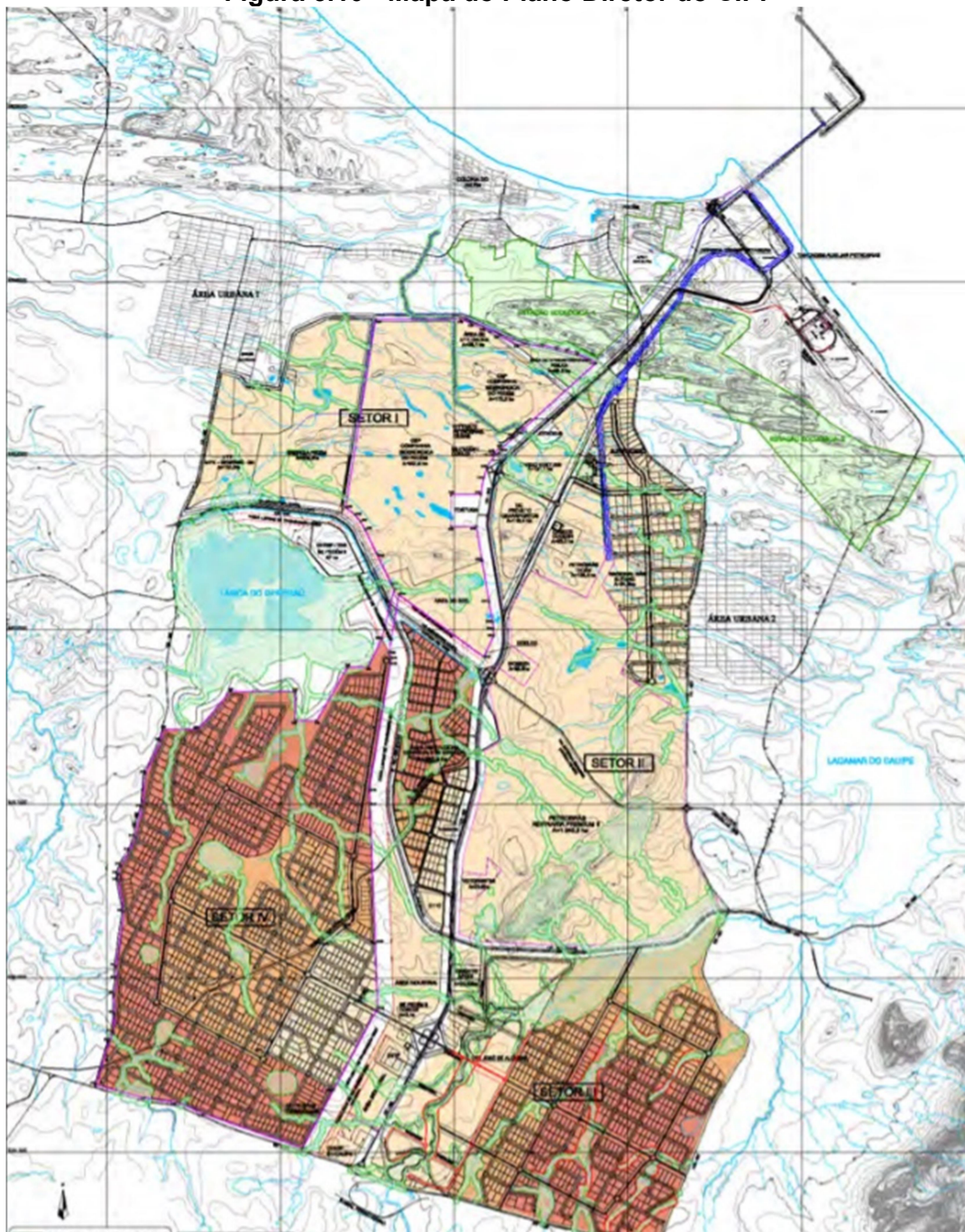
O Terminal Portuário do Pecém/CE possui acessos marítimo, rodoviário e ferroviário. Por se tratar de um terminal *offshore*, o Terminal Portuário do Pecém/CE não possui um canal de acesso dragado, sendo as instalações de atracação ligadas diretamente ao mar aberto. A bacia de fundeio é composta por duas áreas de fundeio, sendo destinadas (i) exclusivamente para os navios transportadores de GNL, e (ii) aos demais navios. Os principais acessos rodoviários ao Terminal Portuário do Pecém/CE são as rodovias federais BR-116 e BR-020, e a estadual CE-085. A antiga rodovia CE-442 (atual CE-155) a BR- 304 e o Anel Viário de Fortaleza também são importantes para sua hinterlândia, como conexão entre as principais rodovias. O acesso ferroviário é realizado por uma linha de 18 Km da Transnordestina Logística (TLSA), que fica entre Primavera no município de Caucaia/CE e Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante/CE, e servem à Fábrica da Votorantim Pecém (Plano Mestre Terminal Portuário do Pecém, 2015).

As instalações de acostagem consistem em estruturas *offshore*, interligadas à retroárea por uma ponte rodoviária, sobre a qual estão dispostos também esteiras para granéis sólidos e tubulações para granéis líquidos. As estruturas são listadas a seguir conforme divisão adotada pela Autoridade Portuária:

- Píer 1 - Píer de Granéis Sólidos, Líquidos e Carga Geral não containerizada, mais próximo da costa, possui dois berços de atracação, interno e externo. Para realizar a movimentação de cargas no berço 2 – externo, existe um guindaste de múltiplo uso, utilizado na movimentação marítima de carga solta, e para realizar a

movimentação de cargas no berço 1 – interno, existe um descarregador de navio, para movimentar granéis sólidos; minério de ferro para a usina siderúrgica, podendo operar com outras cargas;

Figura 3.10 - Mapa do Plano Diretor do CIPP



Fonte: Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, 2013.

- Píer 2 - Píer de Granéis Líquidos - PGL ou Píer Petrolero, destinado exclusivamente a operações de granéis líquidos, atendendo ao

embarque e desembarque de navios com derivados de petróleo (gasolina, diesel, querosene de aviação, óleo combustível, GLP etc.), de álcool anidro e hidratado e o óleo bruto. Esses produtos seriam importados pela refinaria. Existe ainda, uma plataforma da Petrobrás, reservado para o transbordo de petróleo, ou seja, de um navio para outro. Possui a plataforma de operações e os dólfins – tanto de atracação quanto de amarração – interligados por passarelas;

Figura 3.11 - Navio ancorado no Píer 2 - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

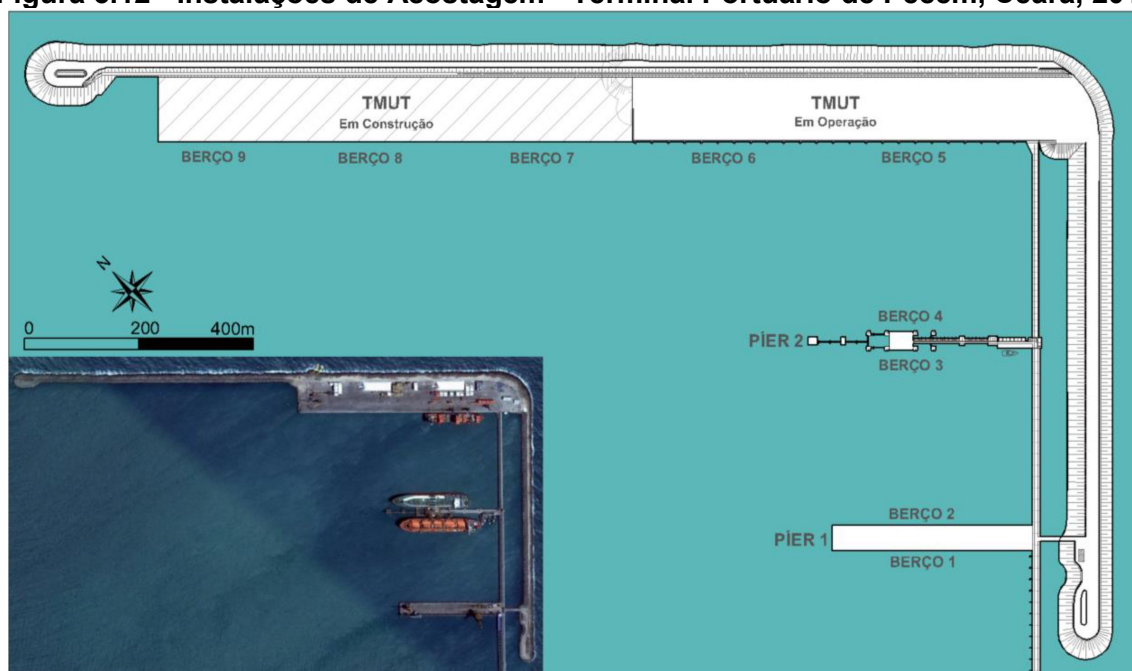
Com a instalação da refinaria, esse píer destinar-se-ia ao abastecimento de navios com o refino diretamente da indústria, pois a estrutura já está montada, esperando a operacionalização. Os dois píers foram estruturados para funcionar com os produtos das respectivas indústrias, siderúrgica e refinaria, que estavam previstas para serem instaladas logo após a construção do porto. “Como isso não foi possível, o porto não podia ficar parado, procurando uma atividade para sobreviver. A movimentação de cargas containerizadas foi um grande negócio” (BATISTA, 2005, p. 161).

Por se tratar de um terminal *off shore*, os píers de atracação estão protegidos da ação das ondas e correntes por um quebra-mar na forma de "L". Os píers são ligados ao continente por uma ponte rodoviária que interliga o pátio de armazenagem às instalações de atracação de navios (CEARAPORTOS, 2019). A ponte de acesso possui uma seção transversal com pista dupla em rolamento, apoio lateral para suportar uma galeria, em estrutura metálica, para correias transportadoras; acesso de pedestres; e suporte para dutovias. Essa ponte destina-

se à circulação das mercadorias ao serem desembarcadas dos navios para o retroporto (BATISTA, 2005).

- Terminal de Múltiplas Utilidades - TMUT é a instalação de acostagem onde são movimentados diversos tipos de cargas, como contêineres, granéis sólidos minerais e carga geral solta, como cargas de projeto e produtos siderúrgicos.

Figura 3.12 - Instalações de Acostagem - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2015



Fonte: Plano Mestre Terminal Portuário do Pecém, 2015.

As instalações de armazenagem são divididas em armazéns (para cargas soltas, que necessitam de abrigo, e nas operações de ova e desova de contêineres, além de granéis sólidos vegetais, no caso do armazém de milho) e pátios (para carga geral).

- Armazém 1;
- Armazém 2 - possui câmara frigorífica para inspeção animal e uma para inspeção vegetal, anexas;
- Armazém de milho;

- Pátio de contêineres, possuindo uma área reservada para contêineres refrigerados dotada de tomadas *reefers*;
- Pátio de minério, destinado à armazenagem de minério de ferro para exportação.

Figura 3.13 - Armazém 1 - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.14 - Armazém 2 - acesso externo às câmaras frigoríficas - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.15 - Armazém 2 - acesso interno às câmaras frigoríficas - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.16 - Pátio de carga solta e contêineres - contêineres refrigerados - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.17 - Pátio de carga solta e contêineres - placas de aço para exportação - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.18 - Estruturas de armazenagem do Terminal Portuário de Pecém/CE, 2015



Fonte: Plano Mestre Terminal Portuário do Pecém. 2015.

As características dos equipamentos de cais do Terminal Portuário do Pecém são:

- Quatro carregadores para operar contêineres;

- Uma correia tubular transportadora de carvão, levando o carvão mineral que chega ao terminal do Pecém ao pátio da Usina Termoeletrica Energia Pecém. A correia é do tipo tubular fechada para impedir a dispersão do pó do carvão durante o percurso até o local de descarregamento na usina.

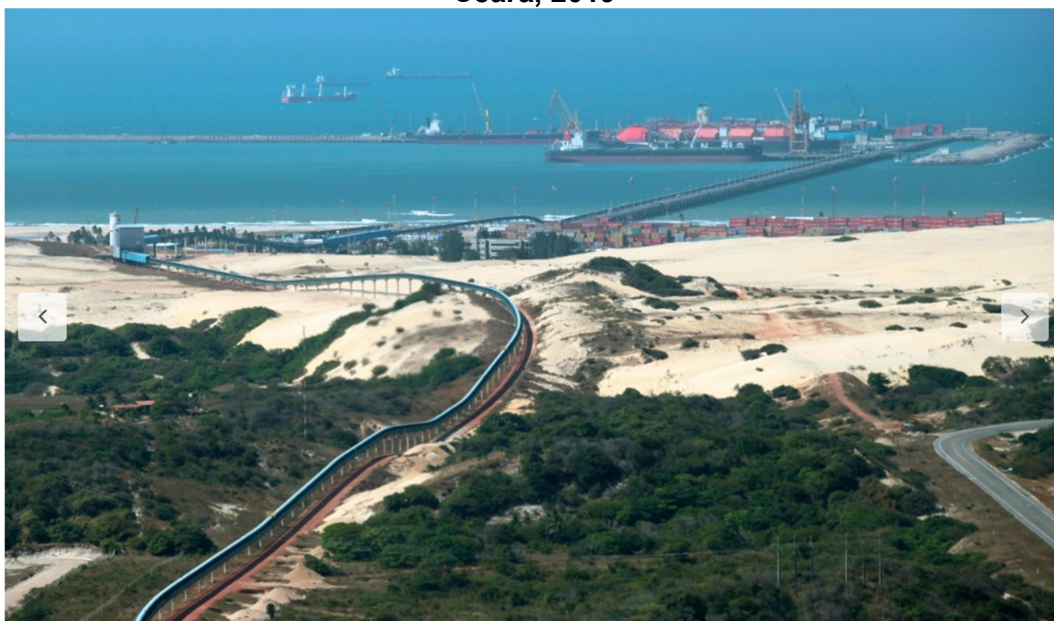
As principais cargas movimentadas pelo Terminal Portuário do Pecém/CE constituem-se de granéis sólidos (Tabela 3.8), sendo um importante escoadouro da produção siderúrgica do país, em decorrência da implantação da CSP na ZPE/Pecém. Dessa perspectiva cumpre com seu papel de constituir-se em “elo na cadeia logística do transporte marítimo e [...] viabilizar a operação de atividades portuárias e industriais integradas, imprescindíveis ao desenvolvimento de um Complexo Industrial do Pecém” (COMPLEXO DO PECÉM, 2019).

Figura 3.19 - Carregadores de contêineres - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019. Elaboração Própria.

Figura 3.20 - Correia tubular transportadora de carvão - Terminal Portuário de Pecém, Ceará, 2019



Fonte: COMPLEXO DO PECÉM, 2019. <https://www.complexodopecem.com.br/>

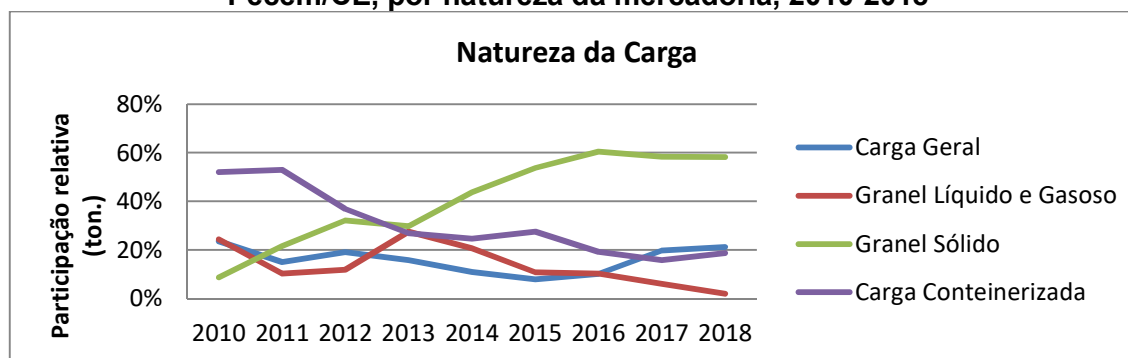
Tabela 3.8 - Movimentação de cargas do Terminal Portuário de Pecém/CE (em mil ton.), 2010-2018

Natureza da Carga	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Carga Geral	772	565	836	1.003	903	555	1.139	3.116	3.648
Granel Líquido e Gasoso	800	387	521	1.741	1.709	759	1.152	967	341
Granel Sólido	286	811	1.407	1.881	3.621	3.767	6.786	9.227	10.040
Carga Containerizada	1.707	1.987	1.614	1.701	2.041	1.930	2.154	2.501	3.218
Total	3.279	3.750	4.378	6.327	8.275	7.011	11.231	15.811	17.247

Fonte: Anuário ANTAQ, 2019. Elaboração Própria. <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/12/2019.

Nota: Ajuste realizado no ano de 2010, pois até 2011, Minérios, Escórias e Cinzas e Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento eram contabilizados como Carga Geral.

Gráfico 3.4 - Evolução da movimentação de carga pelo Terminal Portuário de Pecém/CE, por natureza da mercadoria, 2010-2018



Fonte: Anuário ANTAQ, 2019. Elaboração Própria.

<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 17/12/2019.

Entre os principais produtos movimentados estão os granéis sólidos (58% em 2018), sendo 27% de Minérios, Escórias e Cinzas e 30% de Combustíveis Minerais. A evolução da movimentação dos granéis sólidos a partir de 2016 é explicada pelo início das operações da CSP, que também explica a evolução da movimentação de cargas gerais (21% em 2018), sendo 21% de Ferro Fundido, ferro e aço. Em contrapartida, a movimentação de Carga Containerizada (19% em 2018) que ocupava a primeira posição até 2012, perde posições relativas paulatinamente desde 2011.

3.4. Considerações parciais

No cenário das grandes mudanças descritas nos Capítulo 1 e 2, gerou-se uma forte pressão pela transformação das infraestruturas de modo que estas atendessem as novas demandas das grandes companhias de navegação que se formaram e seus grandes navios. Os próprios indicadores utilizados para tratar da eficiência dos portos desnuda seu papel em atender às exigências desses atores, quais sejam (i) quantidade de cargas manipulada diariamente; (ii) quantidade de clientes atendidos por semana e então estabelecer; (iii) quantidade de recursos - pessoal, máquinas, espaço físico - necessários para realizar suas atividades; (iv) quantidade de carga movimentada considerada por empregado; (v) custo para movimentar cada tonelada da carga; (vi) evolução da movimentação de carga por empregado ou por máquina; etc. Assim, diante da modernização do sistema de transporte marítimo, e da crescente competitividade para atrair os fluxos de mercadorias que transitam pelos portos, muitas infraestruturas e instalações tornaram-se obsoletas e uma reestruturação completa tornou-se essencial.

No caso da maior parte dos grandes portos do Brasil, dado o fim do modelo nacional-desenvolvimentista e crise financeira do Estado a partir da década de 1980, estabeleceu-se a lógica de modernização dos portos já existentes, por meio da modificação infraestrutural dos terminais e da privatização parcial ou integral dos portos. No Brasil, por exemplo, a “Lei de Modernização dos Portos” permitiu ou a privatização dos seus terminais alugando-os às empresas privadas ou, simplesmente, a sua municipalização. Ainda assim, analisando os dados da

movimentação de contêineres, em TEUs, verificou-se que do total de contêineres movimentados no Brasil, ao longo de 2018, 71% corresponderam a movimentações em portos públicos. Além disso, verificou-se que o complexo portuário de Santos/SP, sozinho, movimentou naquele mesmo ano, quase 40% de toda a carga transportada por contêineres no país. Somado ao complexo de Itajaí/SC, movimentaram metade de toda a carga containerizada do Brasil, o que demonstra o caráter profundamente concentrador desta atividade, uma vez que foram poucos os portos que sofreram modernização que atendessem aos novos padrões impostos pelo transporte marítimo em nível mundial.

A concepção e consolidação do Terminal Portuário do Pecém/CE a partir da década de 1990, cujas principais características foram apresentadas no item 3.3 – equipamentos modernos, calado profundo, grande área disponível para expansão, etc., é um exemplo de infraestrutura que se voltou para atender aquelas demandas. Para entender os impactos do novo padrão de transporte marítimo mundial sobre as infraestruturas portuárias brasileiras da perspectiva das estratégias impostas pelos agentes econômicos que organizam e dominam o território em nível nacional, regional e local, esta análise, que será realizada no Capítulo 5, será precedida, para fins de comparação, pela análise dos impactos decorrentes dos investimentos no Porto de Aratu/BA durante o período nacional-desenvolvimentista.

Capítulo 4 – Infraestrutura de transportes e política de integração nacional no período nacional desenvolvimentista (1950-1980): o caso do Porto de Aratu/BA

A concepção e consolidação do Porto de Aratu/BA, objeto de estudo deste capítulo, se deram no âmbito das políticas nacional-desenvolvimentistas, mais precisamente no período da Industrialização Pesada (1956-1980), momento em que, conforme discutido no Capítulo 2, a política portuária no Brasil voltou-se para os “portos da era industrial”, cujo modelo ideal típico foi o da indústria petroquímica. Neste período, a PORTOBRÁS, constituída como órgão especializado com capacidade de decisão, era a principal responsável pela política setorial, elaborando planos de desenvolvimento que orientavam e norteavam territorialmente os grandes investimentos em infraestruturas portuárias e seus equipamentos de circulação e integração produtiva.

O Porto de Aratu/BA, concebido neste contexto, possuía como modelo de gestão e administração de suas infraestruturas e de seus serviços portuários centralizados através de um órgão governamental autônomo com relação às instituições locais. A participação privada poderia ocorrer apenas em operações específicas de movimentação de cargas e a movimentação de cargas de terceiros era monopólio estatal. A mão-de-obra era submetida a acordos coletivos de trabalho, contando com grande poder de seus sindicatos e as infraestruturas e os equipamentos de grande porte contavam com financiamento público.

Estrategicamente, o Porto de Aratu/BA foi concebido para atuar como elo vital da integração produtiva entre a Bahia, as diferentes regiões do Brasil e deste para com o resto do mundo. Isto se dava por meio de seu estrito vínculo com a produção industrial, por meio de um nexo territorial entre a localização dos principais polos de concentração industrial da região, quais sejam, o CIA, o COPEC, e o próprio porto, sem necessariamente estar numa relação de contiguidade geográfica entre ambos, mas que pertenciam a esferas complementares da cadeia de valor estabelecendo uma relação funcional entre a estrutura industrial da região e o conjunto de serviços oferecidos pelo Porto de Aratu/BA. Daí seu perfil altamente setorizado, ou seja, segmentado e direcionado à movimentação de tipos específicos de carga, conforme analisado no Capítulo 3.

Neste contexto, e com o objetivo de demonstrar (i) o caráter articulado dos investimentos industriais e de infraestrutura do Porto de Aratu/BA, no contexto das políticas de desenvolvimento regional, no período nacional-desenvolvimentista; e (ii) que esse caráter teve como impacto uma maior integração da economia regional (Bahia) com o centro dinâmico da economia nacional, esse Capítulo se estruturará da seguinte forma: 4.1. Breve introdução às questões do desenvolvimento do Nordeste: indústria, infraestrutura de transportes e Estado nas teorias e políticas de desenvolvimento regional (1950-1989); 4.2. O Porto de Aratu/BA no âmbito da política de integração nacional: o papel dos portos na formação econômica da Bahia e no processo de industrialização conduzida pelo Estado (até 1989); e 4.3. Impactos das políticas de desenvolvimento na Bahia durante o período nacional-desenvolvimentista e o período da Crise da Dívida (1950-1989).

4.1. Breve introdução às questões do desenvolvimento no Nordeste: indústria, infraestrutura de transportes e Estado nas teorias e políticas de desenvolvimento regional (1950-1989)

A construção do Porto de Aratu/BA na década de 1970 fez parte de um projeto maior de desenvolvimento nacional e regional no contexto de buscas de alternativas para o desenvolvimento do Nordeste, via promoção de sua maior integração interna e com o resto do país, com importante papel da infraestrutura de transportes e políticas de incentivos nesse processo. Essa estratégia, que se utiliza fortemente do Estado como condutor do processo, remonta às teorias de desenvolvimento as quais, baseando-se na análise histórica da formação econômica das regiões centrais e na observação das disparidades entre essas regiões e a periferia do sistema, concluem pela importância do processo de industrialização como cerne da atuação das políticas a serem implementadas.

Esses estudos relativos ao desenvolvimento regional começaram a ganhar força e a se firmar como campo de conhecimento específico, a partir da Crise de 1929, que colocou em xeque as teses do liberalismo, o que, somado às

evidências de desigualdade entre países e regiões, demonstrou que o desenvolvimento não se espalha espontaneamente de uma região para a outra como vinha defendendo a teoria econômica. “Nos Estados Unidos, por exemplo, dados da OCDE apontam que, em 1960, a renda *per capita* da região mais desenvolvida (Conecticut) era 2,4 vezes maior do que a de mais baixa renda (Mississippi)” (CRUZ, 1999, p.11). Por fim, a necessidade de reconstrução de países da Europa Ocidental e do Japão no pós Segunda Guerra Mundial consolidaram esse movimento ao defender a superação do subdesenvolvimento por meio de uma industrialização planejada e apoiada pelo Estado⁸⁶.

As novas teorias defendiam que a questão central de como levar o desenvolvimento às regiões e reduzir os níveis de desigualdade entre e dentro dos países, para ser respondida, pressupunha a compreensão dos processos históricos de formação econômica das nações centrais e periféricas. Assim, foi a própria análise da história do capitalismo que demonstrou que foi o pioneirismo da Inglaterra na Revolução Industrial que a posicionou como centro hegemônico da economia mundial em fins do Século XVIII, e que o desenvolvimento subsequente de países como Estados Unidos, Alemanha, França e Japão, dentre outros, também fora conquistado por meio da industrialização de suas economias, com forte atuação de seus Estados Nacionais. Partindo dessa constatação, os primeiros modelos teóricos sistematizados a partir da década de 1950, atribuíram à industrialização e ao planejamento público centralizado a força motriz do processo de desenvolvimento.

Dada a conclusão de que não existia a possibilidade de uma região progredir economicamente sem a instalação e expansão do setor industrial, o cerne dos modelos de desenvolvimento foi a atribuição à industrialização e ao planejamento público centralizado o núcleo do processo de desenvolvimento. São exemplos de modelos teóricos que emergiram nesse contexto: (i) a teoria dos polos de crescimento, de François Perroux; (ii) a teoria da causação circular e acumulativa,

⁸⁶ A Revolução Socialista Soviética com regime discricionário e centralizador, tolhia as liberdades individuais, mas fazia crescer a economia e apontava para a formação de um bloco de países socialistas para enfrentar a miséria e a “anarquia capitalista”. O avanço soviético em direção ao centro Europeu, dividindo a Alemanha, foi fundamental para que o mundo capitalista acordasse para a necessidade de fazer uma profunda transformação econômica e política nos anos seguintes (CRUZ, 1999, p.17).

de Gunnar Myrdal⁸⁷, que chamou a atenção para a possibilidade de as desigualdades entre países e regiões aumentarem por processos de polarização; e (iii) a contribuição de Albert Hirschman, ao demonstrar que o desenvolvimento não se propaga espontaneamente de uma região para a outra, já que tende a se concentrar espacialmente em torno do ponto onde se inicia. Sob a influência das novas teorias, a ideia de que o investimento concentrado na constituição de polos industriais seria capaz de gerar um processo de crescimento por difusão no conjunto da economia, reduzindo as desigualdades existentes entre os distintos espaços geográficos, passou a orientar as políticas de desenvolvimento implementadas por governos de diversos países entre as décadas de 1950 e 1970.

No Brasil, nesse mesmo período, destacou-se a literatura estruturalista na tradição da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)⁸⁸, com profundas análises históricas, realizadas por Celso Furtado e Ignacio Rangel. O subdesenvolvimento como uma situação historicamente determinada, não como uma etapa do desenvolvimento econômico, lastreou a formulação de políticas baseadas no fortalecimento da indústria, tanto da perspectiva do desenvolvimento nacional quanto regional. Emerge nesse período a discussão acerca da “questão regional” brasileira, compreendida como a manutenção e o agravamento das desigualdades econômicas e sociais entre e dentro dos distintos estados e regiões. Em seu diagnóstico, está a sua raiz histórica, que remonta ao início da formação econômica brasileira – os problemas regionais de demanda externa e relações de propriedade surgem desde o período colonial e desenvolvem-se no contexto dos “complexos” regionais.

O crescimento das relações comerciais com o mercado externo, do “exclusivo metropolitano” à abertura dos mercados, marca a formação do capitalismo brasileiro, não em sua forma acabada, mas pelo desenvolvimento da forma mercantil de produção de suas principais

⁸⁷ Para ele havia necessidade de intervenção dos Estados Nacionais e organismos internacionais, no sentido de prover os países menos desenvolvidos de investimentos sociais básicos, para a promoção do crescimento do emprego e da renda e, por conseguinte, redução dos níveis de pobreza e desigualdades econômicas e sociais. A instituição de políticas de integração nacional, mobilizaria as massas em torno de objetivos comuns, contribuindo para a elevação dos níveis de bem estar social (MYRDAL, 1960).

⁸⁸ As Nações Unidas criaram, em 1948, a CEPAL, que seria responsável por interpretações originais acerca da relação entre os países latino-americanos (periferia) e os países capitalistas avançados (centro). A CEPAL via como caminho para o desenvolvimento das economias periféricas a instauração de um processo de substituição de importações – concepção que se limitava apenas aos Estados Nacionais, os quais, para além de suas especificidades sociais e econômicas, se diferenciavam por suas medidas de política econômica, cambial e tarifária.

mercadorias. A escravidão, reinventada como necessidade para a produção em larga escala, combinara-se com o crescimento da empresa colonial de exportação, que proporcionava altos ganhos e formação de elites regionais conservadoras (CRUZ, 1999, p. 20).

Especificamente no caso da região Nordeste, buscou-se compreender as razões que o levaram a passar de centro econômico brasileiro para uma região atrasada e com crescimento estagnado. A análise considerava um largo período compreendido entre o Século XVI no então Brasil colonial, tendo Salvador/BA como sua capital durante o experimento do sucesso da exploração da cana-de-açúcar, até fins do Século XX.

De forma resumida, constatou-se que o sucesso da produção do açúcar no Século XVI tornou a economia nordestina dependente desse produto, conduzindo ao seu declínio e estagnação a partir do desenvolvimento de *plantations* concorrentes nas Antilhas e da crise do Império português. Posteriormente, ocorreram ciclos de desenvolvimento, como o do algodão no Século XVIII no Maranhão. No entanto, o que se verificou, no geral, foi a expansão de uma economia de subsistência, como a pecuária, nas zonas do semiárido.

Isso ajudou a aprofundar a estrutura social e econômica caracterizada pela concentração do poder e da riqueza e pelo baixo dinamismo, historicamente dependente da zona açucareira, pobre e atrasada, localizada no interior da região. A possibilidade de importar mão-de-obra barata da região menos dinâmica, somada à tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos nordestinos quando comparados com os produtos de outras regiões do país e do exterior, possibilitaram que os pequenos ganhos de produtividade nos setores mais dinâmicos da economia não se materializassem em ganhos salariais (FURTADO, 1959).

Essas características contribuíram para que não fosse criado um mecanismo de desenvolvimento endógeno baseado em um mercado interno, como vinha acontecendo na região Sudeste do Brasil⁸⁹, marcando a existência de um mercado interno incipiente e a tendência à concentração de renda, sobretudo nas

⁸⁹ A estratégia de desenvolvimento do Sudeste ficou notabilizada como modelo de desenvolvimento *hacia dentro*, pautada pela industrialização, conforme pode ser observado nos textos de autores da tradição desenvolvimentista latino-americana. Nessa estratégia, o mercado interno gera demanda e escala para a promoção da industrialização nos países.

mãos dos donos dos engenhos de açúcar e seus descendentes, hegemônicos na região desde o Século XVI.

Até as primeiras décadas do Século XX, as regiões ou estados brasileiros, em termos econômicos, eram relativamente autônomas (CANO, 1991). Aquelas que tiveram os primeiros passos industrializantes realizavam seus excedentes pela venda de bens primários ou manufaturados, em mercados regionais específicos. Com isso, não conseguiam romper os limites impostos pelos mercados locais, o que determinava o relativo atraso tecnológico e baixo dinamismo de suas economias. Ao mesmo tempo, os interesses das elites locais/regionais aprisionavam e atrasavam a ação pública na solução de problemas estruturais locais e, portanto, regionais e nacionais. O “pacto” mantido por tais elites resultava em ações de caráter genérico no socorro a população flagelada pelas secas nordestinas e nas políticas de apoios conjuntural aos cafeicultores, cacauicultores, usineiros e pecuaristas. O desenvolvimento retardatário das relações capitalistas de produção no país contribuía para a manutenção dos discursos regionalistas (CRUZ, 1999).

Assim, em meados do Século XX, já estava claro que o progresso econômico e social experimentado no Sudeste do Brasil não se verificavam em todo território nacional, surgindo a preocupação com a redução das desigualdades regionais. Já havia a preocupação com as consequências sociais da seca, contudo a preocupação em reduzir as desigualdades regionais de maneira mais estruturada surgiu nesse período.

Na década de 50, a problemática da seca ganharia contornos ainda mais dramáticos, quando retirantes e “paus-de-arara”, oriundos do Nordeste, migrariam para a periferia das cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, ampliando os problemas sociais daquelas metrópoles. Um problema que era tratado como “local” ou “regional”, ganhava contornos de “questão nacional”. Esta, na verdade, era uma das faces da questão regional, que deveria ser enfrentada não só pelos governos locais mas também pelo governo nacional (CRUZ, 1999, p.22).

Até então, as políticas de desenvolvimento elaboradas pelo Estado não contemplavam as regiões periféricas do país. Coordenado por Celso Furtado, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) viria se tornar a primeira iniciativa política de encarar a problemática regional como questão nacional. O documento “Uma Política de Desenvolvimento Econômico para o Nordeste” (1959), apontou para a necessidade de implementar um processo de deslocamento

de fronteira agrícola, transformando as economias do semiárido. Era fundamental que ocorresse a reforma agrária para a difusão de relações capitalistas de produção, que contribuiria para dinamizar e integrar internamente a economia nordestina. Além disso, adaptou a análise Cepalina da relação centro-periferia⁹⁰ para a economia do Nordeste em relação à do Sudeste do Brasil. Com a constatação de que os superávits comerciais do Nordeste com o exterior eram utilizados para financiar as importações do Sudeste do Brasil a preços mais altos que os do exterior, a única saída para a economia do Nordeste seria a industrialização via substituição regional de importações, mesma conclusão da CEPAL para os países da periferia superarem o subdesenvolvimento.

Nesse período, começaram a ser criados órgãos específicos de fomento ao desenvolvimento em áreas mais carentes e ações com o objetivo de mitigar as gritantes desigualdades regionais, como: (i) 1945 - criação da Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF); (ii) 1946 - vinculações orçamentárias para o desenvolvimento do Nordeste e da Região Amazônica; (iii) 1948 - Criação da Comissão de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF); (iv) 1951 - Criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB). A mais importante dessas iniciativas foi a criação, em 1959, da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) com a missão de reduzir o poder das elites locais e administrar, em parceria com o BNB, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros disponibilizados pelo governo federal para promover a industrialização de regiões que estavam sob a influência dos efeitos da seca.

No entanto, conforme Cruz (1999), a SUDENE já nascia com seu futuro comprometido não só pela pulverização dos recursos e ações divididos entre as

⁹⁰ A tendência à deterioração dos termos de troca dos produtos advindos do Nordeste e das regiões periféricas em geral contraria a Teoria das Vantagens Comparativas, conforme percebido pelos autores da tradição desenvolvimentista da CEPAL. De acordo com a Teoria das Vantagens Comparativas, os países periféricos, tradicionais produtores de matérias-primas, seriam beneficiados pela queda dos preços dos bens industriais produzidos nos países centrais, o que garantiria a transferência e o acesso às inovações tecnológicas mais significativas nesses últimos produtos. Como observado, os preços industriais não apresentaram tendência de queda, ao contrário, o que aprofundou a deterioração dos termos de troca em favor do centro dinâmico capitalista, aprofundando a restrição externa ao crescimento dos países periféricos. Assim, para continuar crescendo e importando bens industrializados para diversificar suas economias, os países periféricos, como o Brasil mais especificamente, acabam impedidos pela falta de divisas para tal. Assim, Furtado e outros autores da tradição Cepalina defendem a impossibilidade das regiões periféricas de se desenvolverem por meio de um padrão *hacia afuera*, isto é, com base na exportação de bens primários, cujo crescimento seria puxado pela demanda externa.

outras instituições regionais também criadas no âmbito do combate às secas do Nordeste, mas principalmente pelas ações e interesses políticos nacionais e regionais que debilitaram sua ação articuladora e planejadora. Da mesma forma, a proposta do GTDN de reorganização fundiária da zona semiárida e abertura de frentes de colonização encontraria resistências desde o início.

Em nível dos governos estaduais, propostas de intervenção articuladas em torno de projetos industriais estruturantes com ênfase na criação de economias de escala, nortearam a ação do Estado e ensejaram experiências de planejamento e a evolução das propostas de desenvolvimento industrial também no âmbito dos estados. Na Bahia, especificamente, os sucessivos governos adotaram políticas diretamente associadas aos conceitos de aglomeração industrial e polos de crescimento, uma vez que se voltaram essencialmente para o fomento ao setor industrial, contexto em que se insere a construção do Porto de Aratu/BA como discutido a seguir (UDERMAN, 2008; ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

É segundo essas determinações que este Capítulo se propõe a analisar os condicionantes dos investimentos no Porto de Aratu/BA, e suas consequências, que o configura como uma infraestrutura de suporte a investimentos produtivos, apontando para a reestruturação produtiva da Bahia e convergência e integração ao centro dinâmico da economia nacional, ainda que exacerbando as heterogeneidades estruturais em sua escala estadual.

4.2. O Porto de Aratu/BA no âmbito da política de integração nacional: o papel dos portos na formação econômica da Bahia e no processo de industrialização conduzida pelo Estado e no período da Crise da Dívida (até 1989)

No âmbito das políticas de desenvolvimento regional apresentadas no item 4.1. deste capítulo, e com o objetivo de compreender a integração da economia baiana ao mercado nacional, se faz necessário compreender a formação e ocupação desse território, bem como o contexto político, econômico e social, através de uma análise histórico-estrutural que percorrerá desde o período colonial até meados do Século XX, destacando o papel do Porto de Salvador/BA no item 4.2.1. O Porto de Salvador/BA - do período colonial até meados do Século XX; o período

das políticas de desenvolvimento na Bahia de 1950-1989 no item 4.2.2. O Porto de Aratu - políticas de desenvolvimento na Bahia de 1950-1980, destacando o papel do Porto de Aratu/BA no item 4.2.2.1. Industrialização e infraestrutura de transportes na Bahia - o papel do Porto de Aratu/BA; e por fim, para traçar um paralelo com o período que será discutido no Capítulo 5, no item 4.2.3. Breves considerações sobre a economia baiana no período neoliberal (pós 1980).

4.2.1. O Porto de Salvador/BA - do período colonial até meados do Século XX

Denominado de "Porto do Brasil", o Porto de Salvador/BA era a porta de entrada de mercadorias procedentes de Portugal e da África, e exportador de produtos tropicais – açúcar, o pau-brasil, o algodão, o fumo, o couro e aguardente – para a coroa portuguesa. A cidade de Salvador, por consequência, assumiu a função de importante praça portuária desde os tempos coloniais, sendo comumente denominada como “a Cidade Porto”. Contando com condições geográficas favoráveis na Baía de Todos os Santos – ancoradouro acessível, correntes oceânicas favoráveis, proximidade com a Europa e com os entrepostos comerciais da África Ocidental portuguesa – o Porto de Salvador/BA foi, do período colonial até a metade do Segundo Império, estratégico para o desenvolvimento do intenso comércio entre os três continentes, constituindo-se num importante ponto de distribuição de todo o Atlântico Sul, atuando na integração da região no âmbito das atividades mercantis e industriais do sistema capitalista mundial (RIOS, 2009).

Alguns eventos históricos foram marcantes para a interpretação do papel que o Porto de Salvador/BA assumiu na formação econômica da região. Em 1571, por exemplo, a coroa portuguesa instalou um importante Arsenal da Marinha na região portuária, fato que contribuiu para que a cidade de Salvador se tornasse um importante ponto de abastecimento, reparo e construção de embarcações estrangeiras. Mais tarde, no Século XVIII, a abertura dos canais do Panamá e de Suez, e o surgimento de navios a vapor alteraram fundamentalmente as questões de distância e tempo no âmbito do transporte marítimo mundial, mas ainda assim não

diminuíram a importância do Porto de Salvador/BA, especialmente para a região e para o Brasil.

Em 1808, a Carta Régia de abertura dos portos às nações amigas, franqueou aos portos brasileiros o embarque e desembarque de navios de várias nacionalidades, contribuindo para que o Porto de Salvador/BA ampliasse suas funções comerciais de circulação nas escalas internacional, nacional, regional e local. Ao passo que as relações inter e intrarregionais comerciais intensificavam-se, houve maior interesse por parte da burguesia mercantil em ampliar a construção de trapiches e armazéns em volta do porto, na cidade baixa de Salvador.

Foi somente com a contração da participação da região Nordeste no valor total das exportações brasileiras, em virtude das mudanças da base econômica nacional, que a movimentação de cargas pelo Porto de Salvador/BA começou a apresentar redução. Ainda assim, manteve-se como o principal elemento responsável pela circulação da produção dos centros regionais e sub-regionais baianos, como Cachoeira, Nazaré e Santo Amaro, que concentravam a produção agrícola do Recôncavo, e do Sertão, ao enviar sua produção para a capital que a reexportava para a Europa e demais províncias. O Porto de Salvador/BA permaneceu, portanto, comandando o escoamento da produção interiorana, mantendo a cidade do Salvador em posição estratégica (RIOS, 2009).

Em meados do Século XIX a construção ferroviária afetou a conformação territorial baiana, causando impactos nos fluxos portuários. O crescimento da rede ferroviária seguiu a lógica de implantação de partir dos portos do litoral em direção aos vales do interior, se apoiando nas linhas de fluxo do período colonial. Como Salvador e a região do Recôncavo formaram a zona mais bem servida pelas ferrovias, as obras e os fluxos de gastos e geração de renda afetaram o território, viabilizando uma reconcentração dos fluxos (ZORZO, 2010). No Século XX, toda a rede ferroviária baiana, assim como a de todo o país, continuou a ser construída seguindo concepções e planos viários do Século XIX. Ainda hoje, funciona uma parte da antiga rede, sendo operada pela FCA e Companhia Vale do Rio Doce.

Na Bahia, foram sete as principais linhas ferroviárias construídas nesse período: (i) Salvador-Juazeiro passando por Alagoinhas, que começou a ser construída em 1856; (ii) Cachoeira-Feira de Santana e Chapada Diamantina

(Estrada de Ferro Central da Bahia), iniciada em 1867; (iii) Nazaré-Jequié, iniciada em 1871; (iv) Estrada de Ferro de Santo Amaro começou a ser construída em 1875; (v) Estrada de Ferro da Bahia a Minas, iniciada em 1891; (vi) Ligação do Ramal Alagoinhas-Timbó com a Estrada de Ferro de Sergipe, começou a ser construída em 1884; (vii) Estrada de Ferro de Ilhéus a Conquista é obra de 1904 (ZORZO, 2010). Da perspectiva da região nordestina como um todo, a implantação e expansão do transporte ferroviário,

[...] baseado inicialmente em Recife e Salvador e depois alcançando o Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas, contribuiria para intensificar os vínculos intra-regionais, dada a notável redução dos custos de transporte. E isto provocaria o surgimento e desenvolvimento de novas cidades comerciais que intensificariam os laços econômicos do interior com os portos regionais além de viabilizar a produção agrícola de subsistência e o desenvolvimento de outras atividades agro-exportadoras, como a produção do fumo e do cacau, na Bahia (CRUZ, 1999, p. 78).

No entanto, durante todo esse período, mesmo com a grande participação no conjunto dos elementos vetores de crescimento econômico da região, o Porto de Salvador/BA permaneceu com instalações rudimentares, aproveitando as condições naturais de atracação. Ainda assim, a importância estratégica que o porto mantinha – como “cidade intermediária entre os interesses dos grupos capitalistas externos e da comunidade produtora e mercantil local” (RIOS, 2009) – contribuía para que cidade do Salvador permanecesse como relevante praça portuária brasileira ainda no Século XX, e, através do seu porto, conservasse significativa importância regional.

O importante porto regional carecia de infraestrutura apta para manter o movimento sem maiores transtornos à cidade, principalmente para a cidade baixa. O porto de Salvador não apresentava uma unidade de área portuária compacta e bem articulada. O que existia era um porto fragmentado que atendia aos interesses individuais dos trapicheiros, o que lhe concedia destaque como elemento fundamental da vida portuária. A estrutura portuária fragmentada se tornaria um entrave para a continuação do desenvolvimento das atividades mercantis do Século XX (RIOS, 2009).

Somente em 1906 teve início as obras de modernização, mediante empréstimo à Companhia Cessionária do porto pelo Banco francês Etienne Muller e Cia. No orçamento do projeto das obras, incluíram-se as despesas para a

construção dos edifícios dos Correios e o do Mercado Modelo, além de outras edificações que hoje figuram o bairro do Comércio (CODEBA, 2019). A modernização da área portuária, que veio a ocorrer em 1913 por intermédio de aterros que permitiram a construção de modernos cais capazes de receber navios de grande porte, inaugurou o primeiro trecho do Cais da Alfândega. A primeira embarcação a atracar no novo cais do porto foi o paquete "Ilhéus", da Companhia de Navegação Baiana. Um ano depois, o porto já contava com novos trechos de cais implantados somados a sete armazéns. Dentre os equipamentos de movimentação, destacavam-se oito guindastes móveis sobre trilhos e três linhas férreas. Neste período, abriu-se uma avenida de vinte metros de largura ao longo dos armazéns, com extensão de 1000 metros, que ficou conhecida como "Avenida da França" (RIOS, 2009).

Nessa mesma década, foram dados os passos iniciais do rodoviarismo na Bahia. A Lei 1.227 de 1917, marca a organização dos serviços rodoviários do estado com o plano de estradas de rodagem promulgado pela Secretaria de Agricultura. A proposta era de edificar estradas ligando zonas produtivas, aos portos e estações ferroviárias. A rede urbana a ser alcançada, inicialmente era a da borda do Recôncavo irradiando para o restante do território. Mesmo assim, até o segundo terço do Século XX, a espinha dorsal do sistema viário terrestre permaneceu estruturada a partir da rede de ferrovias (ZORZO, 2010).

Na década de 1930, a rede ferroviária baiana era administrada diretamente pelo governo federal, através da Leste Brasileiro, em uma fase de maior integração operativa que permitiu a interligação da rede baiana com a nacional. O governo passou a investir em política de integração dos transportes para superar uma postura caracterizada por visões localistas decorrente da própria história da formação da rede ferroviária que foi pobre em promover a interligação dos mercados nacionais, mantendo-se a descontinuidade espacial com reduzida integração modal (LIMA NETO, 2001).

Em 1944, o planejamento dos transportes do Governo Federal gerou, o Plano Rodoviário Nacional que previa estradas de rodagem interestaduais. Este plano, composto de vias cujas obras somente seriam construídas duas ou três décadas depois, tinha o oceano Atlântico como o principal tronco viário do sistema de transporte. Essa política rodoviária nacional deu novos estímulos para a

ampliação dos fluxos no país e atingiu plenamente a Bahia, promovendo a expansão do seu sistema viário. Houve uma reorganização dos fluxos e reconcentração no entorno da face norte do Recôncavo. O rodoviarismo passou a concentrar cada vez mais o fluxo dos transportes da Bahia (ZORZO, 2010). De 1946 em diante marcou-se a atuação do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). Em 1949, a conclusão da rodovia Rio-Bahia (BR-116) foi um marco⁹¹, ao intensificar os fluxos comerciais (ingresso de mercadorias produzidas no Sudeste) entre o Sudeste e o Nordeste, principalmente com a Bahia. Entre as regiões interligadas por essa rodovia, as cidades de Feira de Santana/BA e Salvador/BA viam seus papéis de centros distributivos acentuados.

Nessas últimas décadas de 1930 e 1940, a Bahia enfrentou grave crise econômica que a impediu de acompanhar o dinamismo do Sudeste do país que, naquele momento, passou a liderar o processo de industrialização no Brasil, o que se configurou em ponto de inflexão para as políticas de desenvolvimento do estado visando a integração ao mercado nacional (ALBAN, 2006).

O modelo agroexportador que ainda vigorava na Bahia colocaria o Porto de Salvador/BA em patamares bem inferiores, comparados ao período quando a cana-de-açúcar e o fumo se destacavam no cenário nacional e mundial. Enquanto os estados da região Sudeste diversificavam sua produção e se industrializavam, novos portos destacavam-se no cenário nacional como os de Santos/SP e Vitória/ES. Desse modo, o Porto de Salvador/BA chegava aos meados do Século XX com uma pauta de exportação atrelada aos gêneros primários e pouco diversificada (RIOS, 2009).

4.2.2. O Porto de Aratu - políticas de desenvolvimento na Bahia de 1950-1980

Até o início do Século XX, a Bahia havia tido uma sequência de ciclos agrícolas tradicionais, com destaque para as culturas de cana-de-açúcar, fumo, fibras e cacau. Mantinha uma policultura exportadora e dispunha de um porto dinâmico em Salvador, tendo chegado a engendrar um processo de acumulação de capital que começava a se reproduzir no final do Século XIX (CAVALCANTE, 2008).

⁹¹ Ainda que tenha sido asfaltada somente em 1962/63.

Por outro lado, nesse mesmo período, a queda dos preços internacionais e a diminuição da demanda externa do açúcar e a ocorrência da grande seca entre 1877-1879, contribuíram para uma profunda crise do setor externo do estado.

Já o processo de industrialização na região Sudeste, resultado da articulação entre excedentes gerados pela economia cafeeira e a atividade manufatureira, contou com legitimação política durante a República Velha, com resultados que a destacaram das demais regiões brasileiras. Especialmente a partir da década de 1930, as políticas econômicas – a cambial, a tarifária, de infraestrutura e de investimentos – voltaram-se para a consolidação no núcleo de acumulação industrial que se constituía na região.

Com o centro dinâmico da economia e da política voltando-se para o Sudeste, o caráter agrário-mercantil da economia baiana, voltada para o mercado externo, somado à decadência de suas principais culturas, dificultavam a emergência de processos de diversificação das atividades produtivas e reduziam as possibilidades de expansão capitalista. Por um lado, as primeiras tentativas de industrialização da Bahia, já a partir de meados do Século XIX, fruto da acumulação de capitais (mesmo com os decadentes excedentes das economias do açúcar, do fumo e do algodão) e da existência de mercados locais modestos, isolados, protegidos da competição estrangeira e extrarregional, pela distância e pelas dificuldades de acesso e comunicações, engendraram até o final do Século XIX, 142 fábricas ligadas ao beneficiamento de produtos agrícolas e à metalurgia básica e 12 estabelecimentos têxteis⁹². Por outro lado, sua trajetória de estagnação já poderia ser notada ao início do Século XX, quando em 1905 possuía ainda 11 fábricas de tecidos de algodão, enquanto São Paulo (25), Pernambuco (8) e Maranhão (10) (CRUZ, 1999, p.137).

Incapaz de competir com o sistema industrial mais dinâmico que se desenvolvia principalmente em São Paulo, a indústria baiana seria mais duramente afetada a partir da década de 1920 quando a indústria paulista passou a buscar outros mercados regionais para viabilizar seu crescimento. Assim, na primeira metade do Século XX, a trajetória dos índices de crescimento da transformação industrial baiana, da participação da Bahia na produção industrial do país e sua taxa

⁹² A Bahia tinha tantos estabelecimentos têxteis quantos existiam no conjunto das províncias de São Paulo (9), Pernambuco (1), Maranhão (1) e Alagoas (1) (CRUZ, 1999).

de crescimento, e da sua participação no Valor da Transformação Industrial (VTI) do país estiveram todos abaixo aos indicadores da própria indústria nordestina, reforçando-se a hipótese de que os efeitos da crise foram mais intensos na Bahia do que nos demais estados nordestinos (CRUZ, 1999, p. 140), justamente no momento em que o capital paulista buscava articular-se aos espaços regionais, penetrando os mercados do Nordeste e concorrendo diretamente com a indústria ali instalada.

Diante da situação da perda de posição relativa da Bahia na economia do próprio Nordeste, passam a se destacar estudos técnicos realizados, entre outros, por Rômulo Almeida⁹³ que viriam a apontar o diagnóstico do desequilíbrio relativo de preços sancionado pelo governo federal deixando claro que a política cambial adotada na época não era neutra do ponto de vista regional. Segundo o autor, a Bahia exportava para o exterior uma grande quantidade, mas importava muito pouco, porque todos os produtos básicos de consumo já eram produzidos no sul do país. “Ora, como já falei, a Bahia vendia as divisas a um preço baixo e tinha que comprar a um preço mais alto o que vinha do sul; os preços na fábrica eram muito mais altos que os produtos importados e os transportes internos muito mais caros que os transoceânicos” (FIEB, 2013)⁹⁴.

⁹³ Assim como as discussões teóricas emergente à época foram realizados estudos histórico estruturais que se propunha a compreender a situação da economia e sociedade bem como propor ações com o objetivo de revertê-lo. Trazem, além do diagnóstico dos movimentos que se observaram no estado no período anterior à década de 1950, a semente de proposições de intervenção para garantir seu desenvolvimento econômico. Na tentativa de explicar o “enigma”, Rômulo Almeida defende que a industrialização na Bahia dará contribuição importante ao desenvolvimento nacional, tanto diretamente como através do seu papel na consolidação do processo de desenvolvimento do Nordeste. Retardar a efetivação das vocações industriais da Bahia, consequentemente, será retardar o desenvolvimento nacional (FIEB, 2013). comparou a economia baiana com a pernambucana, naquela época maior e mais dinâmica, e relacionou razões de natureza geográfica e histórica.

- Recife, mais distante de São Paulo do que Salvador, tinha no custo adicional de transporte uma barreira à entrada dos bens paulistas;
- A capital pernambucana contava com uma população expressiva, e mais próxima dos mercados de outros estados nordestinos;
- Na Bahia, a atividade agro-industrial do açúcar havia sido quase que extinta, em função da concorrência de outras regiões e da baixa produtividade das terras do Recôncavo;
- Pernambuco havia se tornado o centro dos investimentos em obras contra a seca.

Com tudo isso, o porto de Recife se tornou um centro comercial dinâmico, com trasbordamentos para a atividade industrial (TEIXEIRA e GUERRA, 2000).

⁹⁴ A classe dominante nordestina difundia a ideia de que São Paulo crescia à custa do resto do país. No entanto Cano (1985), demonstrou que o verdadeiro problema era inerente à própria dinâmica capitalista que concentrava automaticamente o capital em um espaço econômico nacional interno graças aos interesses de um capital privado que não iam além dos interesses regionais, configurando dessa forma um centro dominante que direcionava a acumulação de capital em âmbito nacional.

De fato, de maneira geral, as divisas geradas no setor primário exportador eram utilizadas em bens de maior valor agregado, adquiridos do Sudeste e do exterior, ou alocadas no próprio setor primário exportador, que devido às suas características estruturais – intensivo em mão-de-obra desqualificada e elaborador de produtos com baixo valor agregado – expandia-se de forma extensiva, sem incorporar progresso técnico, sendo, portanto, incapaz de magnificar seu dinamismo para o restante da estrutura produtiva (TEIXEIRA e GUERRA, 2000).

A própria infraestrutura viária que começava a integrar a economia brasileira – subvertendo a lógica dos “arquipélagos” que prevalecera até então – parece ter se desenvolvido em torno do núcleo central, permitindo a expansão de seus mercados com a consequente ampliação de suas escalas de produção (CAVALCANTE, 2008). Ao contrário, na Bahia, foi somente em 1950, que as linhas ferroviárias que partiam do Recôncavo foram conectadas, o que permitiu o cruzamento na direção Norte-Sul através da Bahia dos fluxos ferroviários nacionais. Foi somente nessa década que a pavimentação da rede de estradas de rodagem passou a ocorrer de forma massiva (ZORZO, 2010).

O impacto da infraestrutura de transporte no estado dependeu do processo modernizante mais amplo ao qual esteve associado, tornando os efeitos de articulação da rede viária com os fluxos econômicos, aptos para gerar o desenvolvimento regional, ou ao contrário, detratores dos territórios formados anteriormente. Assim, as condições de sua infraestrutura agravava os problemas da economia baiana em duas dimensões: (i) em nível estadual a precária infraestrutura de transportes impedia a integração dos mercados internos criados pelo crescimento populacional das cidades do seu próprio interior (TEIXEIRA e GUERRA, 2000); (ii) em nível nacional, a integração com os mercados do Sudeste fez com que os produtos desta região tivessem melhores condições de competir na Bahia do que, por exemplo, em Pernambuco, onde chegavam a preços maiores. Isso explica porque, mais tarde, Pernambuco conseguiria desenvolver uma indústria de bens finais que o que não ocorrera na Bahia (CAVALCANTE, 2008).

Para agravar o quadro, a estrutura social da Bahia refletia os problemas decorrentes da estrutura econômica: de um lado as oligarquias, a classe média influente e os comerciantes exportadores; e, de outro, os vinculados ao mercado interno, os quais sofriam com o empobrecimento da população e com a concorrência

de outras regiões do país (TEIXEIRA e GUERRA, 2000). Dessa forma, assim como nas demais regiões brasileiras, na Bahia a estrutura econômica e social não propiciaram articulações essenciais ao processo de industrialização, como a transferência de excedentes da produção agrícola para a atividade manufatureira como verificado na região Sudeste.

O novo padrão de articulação comercial, comandado pelo capital de São Paulo e região Sudeste, imprimia modificações na divisão inter-regional do trabalho. Como resultado da prolongada crise, desde os anos 20 aumentavam [...] os fluxos emigratórios do interior do estado, em direção a Salvador, concentrando pobreza e exclusão social em espaço delimitado, já marcado pelo domínio de antigos senhores de engenho, coronéis e oligarcas. [...] por estar perdendo sua hegemonia econômica e ver reduzido seu poder político em nível nacional, essa classe dominante ia de encontro ao “capital sanguessuga” do Centro-Sul ou denunciava a incapacidade do governo central, aumentando suas lamúrias “em defesa dos pobres e oprimidos” nordestinos e baianos, como que para encobrir quaisquer referências aos antagonistas regionais de classe [...] (CRUZ, 1999, p. 143).

Até o final da década de 1940 a indústria baiana era composta majoritariamente por segmentos produtores de bens de consumo final, ditos tradicionais. A indústria de produtos alimentares era a mais importante, tanto em número de estabelecimentos quanto em termos do VTI. As indústrias de bens de capital e de consumo duráveis eram inexpressivos. As indústrias voltadas para a produção de bens intermediários totalizavam apenas 22,6% do VTI em 1949, dentre as quais a indústria química, que viria a se tornar o principal setor da economia baiana, também era inexpressiva, enquanto a transformação de minerais não-metálicos já se constituía no terceiro segmento industrial do estado (CRUZ, 1999).

Em 1950, a indústria baiana (1,6% da indústria nacional) correspondia a 41,7% da pernambucana (3,8% da indústria nacional, sendo a maior participação entre as economias nordestinas) (Tabela 4.1). Para piorar esse cenário, a indústria era dominada pelos segmentos tradicionais de produtos alimentares (40,3% do VTI), têxtil (16,4% do VTI) e minerais não metálicos (8,7% do VTI) o que somados correspondem a 65,4% do VTI da Indústria, demonstrando seu caráter pouco concentrado e pouco diversificado (Tabela 4.3), além de constituírem-se em pequenos estabelecimentos que empregavam poucas pessoas.

Em síntese, tinha-se um forte produto de exportação, gerador de significativas divisas que eram direcionadas para outros mercados, e um setor comercial e financeiro importante, destacando-se neste último o Banco

Econômico. Apesar disso, a Bahia não se industrializava e boa parte da sua população vivia na miséria (TEIXEIRA e GUERRA, 2000, p.3).

Tabela 4.1 - Participação relativa do PIB, segundo o setor de atividade econômica, Brasil, Nordeste e Bahia, 1950

Nível geográfico	1950			
	Primário	Secundário	Terciário	Total
Brasil	100	100	100	100
Nordeste	20,3	8,9	13,5	14,6
Maranhão	1,2	0,3	0,7	0,8
Piauí	0,7	0,1	0,4	0,4
Ceará	3,4	0,6	1,9	2,1
Rio Grande do Norte	1,5	0,4	0,8	0,9
Paraíba	2,6	0,8	1,1	1,5
Pernambuco	3,9	3,8	3,9	3,9
Alagoas	1,2	0,7	0,7	0,8
Sergipe	0,6	0,4	0,5	0,5
Bahia	5,3	1,6	3,7	3,8

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

A partir da década de 1950, com o objetivo de reverter a situação de crise da economia baiana, se estrutura no estado um sistema de planejamento pioneiro no Brasil, que viria a articular-se com as instâncias federais de apoio ao desenvolvimento regional, sugerindo a utilização de instrumentos de política econômica em favor de um projeto de desenvolvimento da indústria. Entre diversas proposições, já começaram a se destacar o uso do potencial de recursos naturais com os quais o estado contava, principalmente as fontes locais de petróleo e gás natural, o que viria a impulsionar a formação de um grande polo industrial na região de Salvador.

As concepções de desenvolvimento industrial do governo da Bahia foram diretamente influenciadas pelas transformações no padrão de intervenção do Estado e no funcionamento da economia brasileira – maior engajamento do governo na atividade econômica diante do reconhecimento da incapacidade do setor privado de realizar o conjunto de investimentos requeridos para a industrialização do país, especialmente nos setores de base – explicitamente desenvolvimentistas (CAVALCANTE, 2008; UDERMAN, 2008).

Merece destaque o fato de que todo esse processo de institucionalização de um sistema de planejamento estadual, embora conduzido por um número significativo de homens públicos e tecnocratas de convicções teóricas e políticas relacionadas ao planejamento e à intervenção estatal, estava diretamente relacionado à defesa de projetos da burguesia baiana. Segundo Cruz (1999), essa classe dominante formada em tempos coloniais, liderada pelo capital financeiro baiano, fora quem articulava a instalação das atividades de exploração e refino de petróleo e as indústrias de transformação e petroquímica, que viriam a se constituir o cerne do processo de industrialização baiana.

O sistema de planejamento do estado destinado a reverter a situação da Bahia tem início mais precisamente em 1955, no governo de Antônio Balbino, sob o comando de Rômulo Almeida (TEIXEIRA e GUERRA, 2000). Nesse mesmo ano, foi criada a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), com o objetivo de elaborar planos e estudos técnicos utilizados para direcionar as ações públicas, “alinhavando os interesses da burguesia local aos da burguesia centrada na região Sudeste, sob a “euforia” do projeto nacional-desenvolvimentista” (CRUZ, 1999, p.148). No ano seguinte, em 1956, foi implementado o Fundo de Desenvolvimento Agro-Industrial (FUNDAGRO). Dentre os estudos técnicos elaborados, propunha-se: (i) a diversificação da produção; (ii) o desenvolvimento da indústria; e (iii) o estabelecimento de maiores vínculos com os mercados locais e nacionais, a fim de vencer tanto a dependência da agricultura quanto os problemas decorrentes dos termos de intercâmbio.

Seguindo o destaque dado nos estudos para o uso do potencial de recursos naturais – petróleo e gás na região do Recôncavo⁹⁵ –, foram as ações da Petrobrás que deram início à primeira fase do processo de industrialização intensivo em capital voltado para a produção de bens intermediários do estado. Assim, em 1956 entra em operação a Refinaria Landulpho Alves de Mataripe (RLAM), lançando as bases para (i) a instalação de indústrias químicas, petroquímicas e mecânicas no entorno de Salvador, dada a criação de demanda para uma indústria local voltada para o suprimento e a manutenção de equipamentos utilizados na atividade de refino

⁹⁵ O Conselho Nacional de Petróleo, antes da criação da Petrobrás, já havia elaborado um projeto de construção de uma refinaria no distrito de Madre de Deus.

de petróleo; e (ii) implantação de infraestrutura para a operação da indústria na região (CAVALCANTE, 2008)⁹⁶.

Existem alguns marcos que a análise da industrialização baiana convencionou apresentar como fundamentais para a recuperação e reestruturação industrial do pós-guerra. O ponto de partida da industrialização recente é o processo que culminou com a instalação da refinaria Landulpho Alves. A instalação das unidades de extração e refinaria da PETROBRAS, direta e indiretamente, trouxe impactos na produção industrial do estado, não só porque a Bahia passou a ser responsável pelo atendimento de quase 25% das necessidades nacionais de petróleo, mas também pelo volume investimentos, pela produção industrial a montante e a jusante desta atividade, pelos *royalties* e impostos gerados, que alavancaram as finanças do estado, pelos gastos em P&D e modificações suscitadas no sistema de ensino técnico e geral, além dos salários pagos aos seus trabalhadores. A presença da PETROBRAS induziria uma série de atividades tanto nos segmentos industriais da química, da metal-mecânica, e, mais tarde, na moderna petroquímica, quanto nas atividades do comércio e de serviços (CRUZ, 1999, p.145).

É importante destacar aqui a articulação entre a evolução das estruturas na Bahia, com as discussões teóricas sobre desenvolvimento da época. A implantação da RLAM na região apoiou-se, nesse primeiro momento, em razões logísticas baseadas em conceitos das teorias clássicas da localização. Ou seja, tratou-se da opção pela captação do possível mercado interno para a transformação de matérias-primas locais abundantes e baratas, ignorando as possibilidades de vantagens de localização, ou de criação de mercado, como passaria a ser nas décadas seguintes (SPÍNOLA, 2017⁹⁷). Assim, os fundamentos teóricos que justificaram a implantação da refinaria naquele momento ainda não se apoiavam nas ideias intervencionistas de Perroux, Myrdal ou Hirschman, ainda que em um momento posterior a RLAM engendrasses os benefícios associáveis à ideia de polo de crescimento,

Embora a implantação da refinaria não tenha sido diretamente influenciada pelas ideias de Perroux (1975), o fato é que tal empreendimento trouxe benefícios facilmente associáveis ao conceito de polo crescimento, já que exerceu o papel de unidade motriz, atraindo e se relacionando com outras unidades movidas, “arrastando-as” no processo de crescimento por ela induzido. Além disso, decorrente de uma intervenção deliberada do governo, sugere a criação de uma espécie de polo de crescimento (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

⁹⁶ Mais tarde, uma indústria metal-mecânica vinculada à Petrobras e à produção de plataformas de águas rasas seria criada no CIA.

⁹⁷ Em entrevista concedida à autora. Salvador, 06 de dezembro de 2017.

Em 1959, no governo de Juracy Magalhães, é publicado o primeiro Plano Estadual de Desenvolvimento (PLANDEB), que viria a ser o ponto de partida da atual configuração econômica e social da Bahia. Ao contrário do GTDN, defendia um modelo de desenvolvimento integrado às correntes de desenvolvimento do Sudeste, baseado em grandes investimentos, com o aproveitamento das potencialidades estaduais para a transformação de bens intermediários. Propunha medidas destinadas a alterar a estrutura básica da economia baiana através da atração de indústrias do setor de bens intermediários, que utilizassem em seus processos produtivos matérias-primas disponíveis no território baiano, como o petróleo. A produção seria destinada às indústrias de bens finais concentradas no eixo Sul-Sudeste. Criação de polos de crescimento a partir dos quais se esperava que o desenvolvimento econômico se irradiasse, “uma vez que se entendia que seria preciso vencer a inércia inicial que condenava o estado à condição de produtor de bens primários” (CAVALCANTE, 2008, p. 79).

O PLANDEB trazia: (i) propostas de ação para o governo local; (ii) propostas para ações do governo federal no estado (CAVALCANTE, 2008); (iii) formatação de programas básicos de desenvolvimento municipal; (iv) tratativas sobre promoção de investimentos privados; (v) definição dos setores prioritários (indústria petroquímica, indústria siderúrgica, outras metalurgias básicas, indústria de embalagens, produtos alimentícios, materiais de construção), configurando já na década de 1950, uma opção do estado por um modelo de industrialização complementar ao Sudeste do país.

Embora não tenha sido aprovado pela Assembleia Legislativa da Bahia em função da forte resistência das oligarquias rurais (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012), os projetos começaram a ser implementados (Mafrisa e Friusa - frigoríficos; Mirca - calçados e a Alimba - laticínios), com grande participação do governo estadual, como investidor direto ou financiador concedendo crédito a juros subsidiados e inúmeros incentivos fiscais a diversas indústrias de grande porte. O governo também atuou disponibilizando terrenos e galpões de produção e montando toda uma infraestrutura que abrangia, dentre outras coisas, facilidades portuárias, rodovias, ferrovias e disponibilidade de energia e água, com o objetivo de atrair novos investimentos (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

Ainda em 1959, com a criação pelo governo federal da SUDENE, encarregada de administrar, em parceria com o BNB, um conjunto de incentivos fiscais e financeiros para promover a industrialização da região consolida-se o sistema de planejamento. Ao contrário do PLANDEB, a ideia inicial da SUDENE calcava-se no relatório do GTDN e pretendia replicar a estrutura industrial do Sudeste, promovendo as indústrias de consumo final (TEIXEIRA e GUERRA, 2000). Em outras palavras, propunha um modelo de desenvolvimento autônomo para o Nordeste, baseado na pequena e média empresa voltada para o mercado local. Geograficamente mais próxima dos mercados do Sudeste e contando com ampla disponibilidade de matérias-primas, especialmente petróleo, a Bahia foi um dos estados que mais recebeu recursos (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

A percepção quanto ao desenvolvimento de indústrias subsidiárias e complementares era compartilhada por Rômulo Almeida que defendia um sistema de indústrias de base, de escala nacional, com custos competitivos e, atividades a montante como a jusante. Este mesmo autor destacava também a necessidade de intervenção do Estado no processo fundamentando-se, ainda que não explicitamente, no conceito de “polo de crescimento” originalmente proposto por Perroux (FIEB, 2013).

Assim, em 1959, a criação da SUDENE juntamente com a publicação do PLANDEB, marcariam a consolidação do sistema de planejamento, uma vez que foi o ponto de partida da articulação entre as políticas que vinham ocorrendo em nível nacional com as políticas e transformações que passaram a ocorrer na economia baiana. Mais do que iniciar o seu processo de industrialização a partir dos investimentos da Petrobrás em extração e refino de petróleo, estavam reunidos os elementos que norteariam a industrialização da Bahia nas próximas décadas: a criação de polos de crescimento a partir dos quais o desenvolvimento econômico se disseminaria, com base na liderança do Governo Federal como ente planejador e articulação com o governo estadual para vencer, de um lado, a dependência da agricultura e de outro, os problemas com os termos de intercâmbio (CAVALCANTE, 2008).

As repercussões da implantação da RLAM na economia local puderam ser sentidas já em 1960, uma vez que empresas químicas se instalam no entorno de Madre de Deus, para aproveitar suas matérias primas, a exemplo da Companhia de

Carbonos Coloidais, Companhia Brasileira de Lubrificantes e a Fábrica de Vaselina da Bahia (TEIXEIRA e GUERRA, 2000)⁹⁸. Dessa forma, em 1960, a indústria baiana (2,4% da indústria nacional) correspondia a 93,7% da pernambucana (2,5% da indústria nacional) (Tabela 4.2). Embora o valor adicionado na economia baiana tenha permanecido dominado pelos setores primário e terciário, a indústria que passou a corresponder por 12% do valor adicionado vivenciou uma mudança estrutural com um salto da participação da indústria extrativa, e indústria química na produção da indústria de transformação baiana (Tabela 4.3).

Tabela 4.2 - Participação relativa do PIB, segundo o setor de atividade econômica, Brasil, Nordeste e Bahia, 1960

Nível geográfico	1960			
	Primário	Secundário	Terciário	Total
Brasil	100	100	100	100
Nordeste	22,1	8	13,6	14,8
Maranhão	2	0,5	0,9	1,1
Piauí	0,7	0,1	0,4	0,4
Ceará	2,9	0,7	2	2
Rio Grande do Norte	1,5	0,4	0,7	0,9
Paraíba	2,9	0,6	1	1,4
Pernambuco	3,8	2,5	3,7	3,5
Alagoas	1,4	0,5	0,6	0,8
Sergipe	0,8	0,2	0,4	0,5
Bahia	6,1	2,4	4	4,2

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

Do ponto de vista territorial, as mudanças refletiram-se tanto na RMS quanto em todo o estado, atestando o que as teorias de desenvolvimento regional na época indicavam. Primeiramente, as intensas migrações pendulares entre Salvador e a região de Mataripe era um indicador de que um polo industrial geograficamente concentrado e em crescimento intensifica as atividades econômicas em função da proximidade e da concentração urbana, levando à diversificação do consumo, demandas por moradias, transportes e serviços públicos etc., transformando seu meio geográfico imediato, criando “um clima favorável ao

⁹⁸ Contudo, as taxas de crescimento alcançadas pela Bahia no período imediatamente posterior à implantação da RLAM não foram superiores às aquelas exibidas pelo conjunto da economia brasileira. Pode-se especular que: (ii) o controle de preços dos derivados do petróleo que prevalecia na época pode ter contribuído para a redução das margens de lucro e do valor agregado bruto da refinaria, implicando reflexos reduzidos no PIB (CAVALCANTE, 2008).

crescimento e ao progresso” (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012). No entanto, para o restante do estado, as mudanças decorreram mais de outras ações, voltadas para a organização da economia agrícola e do abastecimento, para o incentivo à montagem de complexos agroindustriais, usando recursos do FUNDAGRO.

Tabela 4.3 - Participação relativa do Valor da Transformação Industrial, segundo o ramo da atividade industrial, Bahia, 1950-1960

Classe e Gênero de indústria	1950	1960
Indústria total	100,0	100,0
Indústria Extrativa	3,9	31,0
Indústria de Transformação	96,1	69,0
Indústria de Transformação	100,0	100,0
Minerais não-metálicos	8,7	9,8
Metalúrgicos	2,0	2,0
Mecânica	0,1	0,0
Material elétrico e de comunicações	0,0	0,3
Material de transporte	0,1	2,2
Madeira	1,9	3,1
Mobiliário	1,0	2,0
Papel e papelão	0,4	0,5
Borracha	0,3	0,3
Couros e peles e produtos similares	4,8	4,8
Química	1,4	33,5
Produtos farmacêuticos e medicinais	0,8	0,2
Produtos de perfumaria, sabões e velas	1,6	1,1
Produtos de matérias plásticas	0,0	0,0
Têxtil	16,4	8,1
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	2,7	1,6
Produtos alimentares	40,3	17,3
Bebidas	5,3	3,9
Fumo	6,9	6,4
Editorial e Gráfica	5,0	2,5
Diversas	0,1	0,4

Fonte: IBGE, Censos Econômicos / Censo Industrial (1950-1960).

Do ponto de vista das infraestruturas de transporte, na década de 1960, seria concluída a pavimentação asfálticas da estrada Salvador-Feira de Santana. Em 1963, foi inaugurada a Estação Marítima Visconde de Cairu, prédio que abrigava também o terminal de passageiros do porto (CODEBA, 2019). Em 1967, inaugurou-se a BR-4, de Feira a Juazeiro (atual BR-116). Em 1968, o porto concluiu importantes obras de infraestrutura, destacando o quebra-mar norte, complementando os enrocamentos e aterros de Águas de Meninos e da enseada de São Joaquim. Neste período, a Companhia enfrentou sérias dificuldades financeiras, sofrendo a intervenção federal em 1970 (CODEBA, 2019).

As possibilidades de circulação de fluxos pelo modo rodoviário, também impactaram a funcionalidade e hierarquia das cidades baianas. A rede de cidades da Bahia começava a se ligar com outras regiões do país, com fluxos cruzando o território estadual através de suas rodovias. Mais uma vez, por um lado, a existência de uma hinterlandia industrializada, dotada de melhor infraestrutura física e caracterizada pela possibilidade de estabelecimento de vínculos interindustriais, passíveis de impulsionar novos empreendimentos, salientou a integração de Salvador nas escalas nacional e internacional reafirmando, de certa maneira, o caráter integrador do seu porto (RIOS, 2009). Por outro, a nova estrutura produtiva que se formava colaboraram com novos fluxos dotados de fortes conteúdos relativos ao capitalismo industrial, os quais em termos de importação e da exportação, viriam a exigir uma reorganização do sistema portuário do estado como um todo. Assim, “cidades e vias, passaram a desempenhar um agenciamento fundamental para a fragmentação do território” (ZORZO, 2010, p.2).

Em suma, tanto no caso do refino de petróleo quanto no caso da produção e distribuição de commodities agrícolas verificou-se a característica complementar que a economia baiana começava a adquirir em relação à região Sudeste do país, uma vez que as iniciativas estavam voltadas para a produção de intermediários e não de bens de consumo final. As duas iniciativas reafirmam a percepção do papel de liderança exercido pelo Estado no processo de industrialização, que se reforçaria em duas iniciativas subsequentes: a implantação do CIA e do COPEC (CAVALCANTE, 2008).

Embora o golpe militar de 1964 tenha alterado substancialmente a retórica estatizante praticada pelo governo até então, o período seguinte seria marcado por um elevado nível de intervenção do Estado na economia, seja por meio de investimentos diretos em infraestrutura, seja através de sua atuação direta em vários setores da produção e no sistema financeiro. Nos governos militares, “a despeito de sua retórica inicial no sentido contrário, o Estado cresceu em tamanho e escopo” (CAVALCANTE, 2008).

4.2.2.1. Industrialização e infraestrutura de transportes na Bahia - o papel do Porto de Aratu/BA

Apostando nas vantagens das economias de aglomeração – oferta de infraestrutura, insumos e matérias-primas e posição geográfica favorável – o governo do estado implanta, em 1966, o CIA, inaugurando o “segundo período do processo de industrialização da Bahia”, que se estendeu até o início da década de 1980 (SPÍNOLA, 2017⁹⁹).

No âmbito das iniciativas federais, o CIA contou com incentivos concedidos através do Sistema 34/18¹⁰⁰ da SUDENE e pelos créditos fiscais relativos ao então Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), concedidos pelo governo estadual. Além dos incentivos fiscais, o governo estadual ofereceu a infraestrutura para instalações industriais, incluindo o acesso ao futuro Porto de Aratu/BA, anéis rodoviários para acesso aos canais de escoamento, ferrovia e insumos industriais como água e energia (CAVALCANTE, 2008), concentrada em uma área próxima da capital, que já era dotada de outras facilidades.

O CIA e seu entorno passaram a sediar também novas empresas químicas - CQR, Paskin, Tibrás, Ciquine, Fisiba e, posteriormente, a Dow (TEIXEIRA e GUERRA, 2000). “Os segmentos metal-mecânico, químico e petroquímico e de minerais não-metálicos responderam por mais de $\frac{3}{4}$ do valor da produção e da ocupação de mão-de-obra no distrito” (CAVALCANTE, 2008, p.84). “Estima-se que os empregos a serem gerados pelo CIA corresponderiam a cerca de $\frac{1}{3}$ do total de empregos gerados pela indústria de transformação no estado em 1970”, correspondendo a “cerca de 30 mil empregos diretos” (TEIXEIRA e GUERRA, 2000, p.5).

⁹⁹ Idem nota 93.

¹⁰⁰ Os incentivos fiscais do Sistema 34/18 (Art. 34 do Decreto nº. 3.995/61, e Art. 18, do Decreto nº. 4.239/63) que criaram e regulamentaram os incentivos para as inversões no Nordeste, baseou-se na relação entre: (i) a empresa optante (ou depositante) - pessoa jurídica, situada em território nacional, que poderia deduzir do seu imposto de renda, determinada parcela a ser investida no Nordeste; (ii) a empresa beneficiária (ou investidor) - responsável pela elaboração, implantação e desenvolvimento dos projetos a serem implantados no Nordeste; (iii) e a SUDENE - responsável pela aprovação e fiscalização da aplicação dos recursos, de acordo com os planos traçados para o desenvolvimento regional. Através desse mecanismo, concediam-se estímulos fiscais e financeiros a projetos industriais, agropecuários e de telecomunicações localizados na área de jurisdição da SUDENE, possibilitando a dedução de até 50% do IR devido, desde que os recursos fossem reinvestidos em projetos industriais, considerados pela SUDENE como prioritários para o desenvolvimento do Nordeste, dada a obrigatoriedade de contrapartida de recursos próprios e a obrigatoriedade do cumprimento dos prazos estabelecidos nos projetos, sob pena de reversão dos recursos para o Tesouro Nacional (GUIMARÃES NETO e GALINDO, 1992).

No entanto, problemas decorrentes da política de incentivos fiscais e financeiros – distorções do sistema, que não conseguia manter uma estrutura de acompanhamento e fiscalização capaz de evitar fraudes – implicaram em alta taxa de retirada das empresas instaladas no CIA e na incapacidade de criar uma dinâmica endógena de investimentos. Assim, vários grupos nacionais e internacionais se instalariam na região apenas para aproveitar os incentivos, retirando-se para mercados mais dinâmicos quando tais incentivos esgotavam-se. Muitos ocupavam galpões apenas para que as empresas tivessem acesso aos incentivos, embora suas atividades produtivas não estivessem efetivamente sendo executadas no CIA. Desse modo, além da escassez de capital local, mesmo após os grandes investimentos estruturantes realizados, aparentemente não se desenvolveu na região uma capacitação empresarial capaz de liderar o processo de industrialização.

Além do CIA, houve algumas iniciativas de criação dos chamados “Polos de Industrialização” no interior do estado entre as décadas de 1960 e 1970. Esse é o caso, por exemplo, do Centro Industrial do Subaé, o de maior relevância, entretanto, em função da capacidade de atratividade – disponibilidade de transportes, serviços de apoio, manutenção de equipamentos, proximidade de fornecedores e uma gama de atividades necessárias ao funcionamento das indústrias. Embora com impacto quase nulo, foram implantados ainda distritos em Ilhéus, Vitória da Conquista, Juazeiro, Jequié, Alagoinhas e Itabela (Porto Seguro), concebidos com o propósito de promover o desenvolvimento industrial do interior da Bahia e redirecionar os fluxos migratórios para cidades de porte médio, reduzindo os movimentos em direção à RMS¹⁰¹.

Embora o CIA não tenha logrado obter os resultados inicialmente planejados, é inegável que a iniciativa foi o elemento-chave para a atração de empreendimentos, complementando o sistema de estímulos financeiros criado pelo Governo Federal para a região nordestina. Além disso, os impactos da política de desconcentração industrial na Bahia não podem ser desprezados – industrialização, modernização e expansão da infraestrutura, crescimento do operariado industrial e

¹⁰¹ Esses centros, embora com razoável impacto nas economias locais, terminaram detendo reduzida participação no conjunto da economia do estado, cujo segmento industrial manteve-se concentrado na RMS ao longo do período (CAVALCANTE, 2008).

da classe média (TEIXEIRA e GUERRA, 2000). Assim, como resultado da política de fomento ao setor industrial, nos anos 1960, a Bahia encontrava-se em franco processo de industrialização (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

Essas indústrias, por se caracterizarem em unidades produtoras de bens intermediários, voltada para mercado externo, estabeleceram o cenário para a construção de um porto altamente especializado que atendesse às novas demandas das indústrias recém instaladas no entorno de Salvador (RIOS, 2009).

Conforme discutido ao longo deste trabalho, os portos constituem-se em importantes equipamentos responsáveis pela interligação de boa parte da produção local com os mais diversos mercados. O Porto de Aratu/BA foi projetado estrategicamente para atender as crescentes necessidades da industrializada área do CIA e, posteriormente, também do COPEC, caracterizando-o como o primeiro e mais importante complexo portuário industrial do estado voltado para a movimentação de carga, basicamente de químicos, petroquímicos e metalúrgicos beneficiados na região, que o confere importância na reprodução do capital, contribuindo para a inserção do estado da Bahia no sistema de circulação da economia brasileira e internacional.

Até a década de 1950 o baixo desenvolvimento tecnológico industrial não demandava construção de um porto que atendesse os interesses do capital industrial uma vez que o Porto de Salvador/BA encontrava-se bem encaixados na lógica de acumulação da elite comercial baiana. Esse período de lento crescimento e débil dinamismo com sucessivas crises cíclicas das atividades agroexportadoras, muito dependente do consumo externo e dos condicionantes ambientais, justificava a falta de investimento nos portos já existentes e no investimento na construção de um novo porto industrial¹⁰² (RIOS, 2009).

O desenvolvimento das atividades de exploração e refino de petróleo no Recôncavo Baiano e os impactos gerados pela implantação do CIA tornou a

¹⁰² Inaugurado em 1971, o novo Porto de Ilhéus, primeiro porto em mar aberto da América Latina, teve suas origens associadas ao desenvolvimento da lavoura cacaueteira, no entanto, com a crise do cacau, assumiu outras funções, atraindo a produção do Oeste baiano após a instalação de equipamentos que possibilitaram a criação de terminal de exportação de soja. Atualmente o porto constitui-se em importante ponto para a exportação de grãos de soja, atraindo novos produtos para a sua pauta de exportação como o algodão e outros produtos da lavoura do Oeste Baiano. Devido à baixa capacidade de movimentação de carga e a elevadíssima demanda para a exportação de soja, o porto tem perdido significantes volumes de cargas para os portos de Vitória/ES, Tubarão/ES e Suape/PE.

industrialização baiana mais incisiva em decorrência das atividades petroquímicas e metalúrgicas e proveu a requalificação dos espaços produtivos e a necessidade de um porto industrial que desempenhasse uma função estratégica na nova economia do estado. Assim, em 1971, iniciam-se as obras de instalação do Porto de Aratu/BA, inaugurado em 1975, por intermédio de parceria da iniciativa privada com o Governo da Bahia¹⁰³ (RIOS, 2009).

Localizado na Baía do Caboto no município de Candeias, diretamente atrelado ao projeto de implantação do CIA, o projeto partia do pressuposto que o polo industrial ao reconfigurar o perfil econômico do Estado, necessitava de suporte portuário para o escoamento de suas produções com característica específica que atendesse à demanda de uma região recém-industrializada. Assim, foi idealizado para constituir uma infraestrutura que atendesse às novas demandas ocasionadas pela “nova indústria” da região, contribuindo diretamente para o fortalecimento da indústria baiana, ao possibilitar a circulação das riquezas produzidas pelas fábricas (RIOS, 2009).

Nesse mesmo sentido, desenvolviam-se outras formas de infraestrutura de transportes no estado. Em 1971, concluiu-se a BR-242 do vale do Paraguaçu ao São Francisco. Nessa mesma década foram realizadas pelo DER a rodovia BA-052, a estrada do Feijão, a BR-330 entre Irecê e Xique-Xique, a BA-156, de Oliveira dos Brejinhos a Macaúbas e Paramirim e mais a BA-262 de Ilhéus a Uruçuca (ZORZO, 2010).

Embora distante dos maiores centros de consumo nacionais e contando com uma infraestrutura limitada, a evolução dessa infraestrutura de transportes, das políticas de desconcentração industrial, além de contar com as melhores condições do país em termos de fornecimento de matéria-prima, sendo, naquele momento, o maior produtor de petróleo e praticamente o único de gás natural do país e possuindo a primeira grande refinaria nacional, possibilitaram a instalação do maior complexo petroquímico da América Latina naquela região¹⁰⁴. Operando em grande

¹⁰³ Ainda que somente a partir da constituição da CODEBA em 1977 (onde instalações de Aratu foram incorporadas ao patrimônio da Companhia), o Governo baiano passasse a compor seu quadro de acionistas.

¹⁰⁴ Todavia, a localização do COPEC a cerca de 15 quilômetros do porto (em oposição à sua instalação na Baía de Aratu) foi objeto de contestação, seja em virtude da existência de um lençol freático na região onde o polo terminou sendo instalado, seja por razões de natureza logística (CAVALCANTE, 2008).

escala e com tecnologia de ponta, as novas unidades fabris, implantadas entre 1970 e 1980, e outras balizadas na siderurgia e na mineração-metalurgia do cobre - Caraíba Metais em 1984¹⁰⁵ viriam novamente alterar o perfil da economia baiana, dessa vez de maneira mais estrutural, sendo o COPEC a iniciativa com maior impacto nas taxas de crescimento do PIB baiano.

Dentre as razões que levaram o governo federal a instalar um polo petroquímico em Camaçari, pode-se destacar: a farta disponibilidade de insumos petrolíferos e matérias-primas naturais, já que a Bahia dispunha, naquela época, de 80% das reservas nacionais de petróleo; o fato de o estado já contar com uma refinaria; as vantagens relacionadas à existência de infraestrutura portuária; e a proximidade entre Camaçari e Salvador (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012, p.8).

Ainda que tenha sido o tripé constituído pela empresa estatal, pela empresa estrangeira e pela empresa nacional, o COPEC foi implantado com forte apoio do Estado, principalmente no que diz respeito aos incentivos fiscais: (i) CDI para aquisição de equipamentos nacionais e importados; (ii) os incentivos regionais, que envolviam a isenção de imposto de renda, a redução do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) para aplicação em programas de expansão e mecanismos de capitalização das empresas através de participações acionárias vinculadas a incentivos fiscais do Fundo de Investimentos do Nordeste (FINOR). Esse conjunto de incentivos possibilitou ao capital privado reduzir drasticamente o risco de sua participação nos empreendimentos e garantiu vantagens comparativas à Bahia. Além dos incentivos, a participação do então BNDE no financiamento dos investimentos alcançou cerca da metade dos aportes totais (CAVALCANTE, 2008).

Novos investimentos estaduais em infraestrutura, por sua vez, foram realizados por meio de financiamentos da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (SEPLANTEC), criada em 1971 (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012). Em 1976, o governo federal encampou os bens, instalações e serviços vinculados ao Porto de Salvador/BA, transferindo sua administração à PORTOBRÁS, estatal recém constituída, com a finalidade de gerir o sistema portuário nacional (CODEBA, 2014). Em 1977, foi criada a CODEBA, que passou então a administrar o Porto de Salvador/BA até os dias atuais (CODEBA, 2014).

¹⁰⁵ Outra iniciativa importante para a especialização regional, que elevou a participação do setor na estrutura da indústria de transformação no estado de 7,9%, em 1980, para 10,1%, em 1985. (IPEADATA, 2019).

Com finalidade de reestruturar a política portuária baiana, a CODEBA ergueu-se no seio da reformulação do regime jurídico das administrações portuárias, ajustadas à proposta estabelecida pelo II PND, regulamentado pelo Decreto Nº 76 925/75. A companhia substituiu a antiga autarquia DNPVN, e posteriormente a PORTOBRAS foi autorizada a constituir sociedade de economia mista com a CODEBA. Assim, foram transferidos para a estatal baiana os bens do acervo patrimonial dos portos de Salvador e de Ilhéus, como subscrição e integralização de sua participação no capital inicial da referida companhia e, ao mesmo tempo, foram transferidos para a sociedade recém-constituída os bens correspondentes aos investimentos feitos no Porto de Aratu/BA pelo Governo do estado. A CODEBA passou a ser uma sociedade de ações de economia mista, e capital autorizado, controlada pela PORTOBRAS, contando com dois associados, a PORTOBRAS que detinha 77,4% do capital e o Governo da Bahia com 22,6% do capital (RIOS, 2009).

Como resultado, o COPEC juntamente com as infraestruturas de transporte constituídas à época, alteraram definitivamente a estrutura econômica do estado, consolidando o processo de industrialização que inseriu a Bahia na matriz periférica industrial brasileira, por meio da chamada especialização regional, direcionada para o setor petroquímico e metalúrgico, em caráter de complementaridade em relação à economia da região Sudeste do país. Ao possibilitar à Bahia consolidar sua posição de estado supridor de produtos intermediários para os setores de bens finais instalados no eixo Sul/Sudeste, esse processo alçou a Bahia a uma condição diferenciada em relação aos demais estados da região Nordeste e a uma nova posição na economia nacional.

Tabela 4.4 - Distribuição setorial do PIB (%), Brasil, Nordeste e Bahia, 1950-1980

Níveis geográficos	1950			1960			1970			1980		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Brasil	30,8	20,5	48,7	27,6	21,6	50,8	12,5	30,6	56,8	10,2	41,2	48,5
Nordeste	42,5	12,4	45,1	41,3	11,7	46,9	22,4	18,3	59,3	16,7	32,2	51,2
Bahia	43,4	8,7	47,9	39,8	12,1	48,1	23,2	19,9	57	16,3	37,6	46,2

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br). I = agropecuária; II = indústria; III = serviços.

A participação do setor industrial na composição do PIB do estado passou, ao longo do período nacional-desenvolvimentista (1950-1980) de 8,7% para 37,6%, enquanto a participação do setor primário no PIB setorial baiano no mesmo

período caiu de 43,4% para 16,3% em 1980 (Tabela 4.4). Em meados da década de 1980, os segmentos químico e petroquímico respondiam por mais da metade do valor da transformação industrial no estado (Tabela 4.5). Pretendia-se ainda que o COPEC exercesse um efeito indutor tipicamente atribuído aos polos de crescimento, uma vez que se esperam efeitos para frente em diversos segmentos (CAVALCANTE, 2008).

Tabela 4.5 - Participação relativa do Valor da Transformação Industrial, segundo o ramo da atividade industrial, Bahia, 1950-1980

Classe e Gênero de indústria	1950	1960	1970	1980	1985
Indústria total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Indústria Extrativa	3,9	31,0	2,6	2,3	2,9
Indústria de Transformação	96,1	69,0	97,4	97,7	97,1
Indústria de Transformação	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Minerais não-metálicos	8,7	9,8	13,8	4,9	3,3
Metalúrgicos	2,0	2,0	5,0	5,8	10,5
Mecânica	0,1	0,0	3,3	6,8	4,7
Material elétrico e de comunicações	0,0	0,3	2,2	1,8	2,3
Material de transporte	0,1	2,2	1,6	0,3	0,4
Madeira	1,9	3,1	3,0	2,0	0,7
Mobiliário	1,0	2,0	2,0	0,6	0,6
Papel e papelão	0,4	0,5	-	0,8	0,8
Borracha	0,3	0,3	0,4	0,6	0,6
Couros e peles e produtos similares	4,8	4,8	0,6	0,3	0,5
Química	1,4	33,5	30,7	48,7	54,4
Produtos farmacêuticos e medicinais	0,8	0,2	0,0	0,0	0,1
Produtos de perfumaria, sabões e velas	1,6	1,1	0,8	0,5	0,7
Produtos de matérias plásticas	0,0	0,0	0,1	0,4	1,1
Têxtil	16,4	8,1	4,3	5,2	3,9
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	2,7	1,6	1,3	1,0	1,0
Produtos alimentares	40,3	17,3	19,8	8,4	12,0
Bebidas	5,3	3,9	3,9	1,1	0,9
Fumo	6,9	6,4	-	0,7	0,6
Editorial e Gráfica	5,0	2,5	2,1	1,0	0,8
Diversas	0,1	0,4	0,5	0,2	0,3

Fonte: IBGE, Censos Econômicos – Censo Industrial (1950-1985)

As repercussões da implantação do COPEC não se limitaram ao setor industrial. Desenvolveu-se no entorno uma razoável infraestrutura de serviços industriais, e o comércio, sobretudo em Salvador, experimentou uma expansão como consequência do efeito-renda gerado pelo investimento. Além disso, o crescimento de Salvador em direção ao norte e o boom imobiliário observado na

costa atlântica da península (em oposição à concentração histórica da cidade na face voltada para o interior da Baía de Todos os Santos) (CAVALCANTE, 2008).

4.2.3. Breves considerações sobre a economia baiana no período neoliberal (pós 1980)

A partir da segunda metade dos anos 1980, em virtude da crise do modelo nacional-desenvolvimentista e suas consequências para a macroeconomia nacional, que serão mais bem discutidas no Capítulo 5, o crescimento ocorrido entre 1975 a 1985 sofre um forte processo de inflexão. Entre 1986 e 1992 a economia baiana apresentou uma grande quebra estrutural na sua tendência de crescimento econômico, apresentando cenário de recessão, com variação negativa do nível de atividade interna, durante os anos de 1987, 1990 e 1991 (PESSOTI, 2020), e diminuição da participação do PIB baiano no nacional¹⁰⁶. Neste contexto, foram paralisados os investimentos previstos para o COPEC que geraria a terceira geração da petroquímica, alterando a estrutura produtiva do estado ao romper com o modelo baseado na produção concentrada em Bens Intermediários. O estancamento destes investimentos impactou a indústria química, carro chefe do segmento industrial baiano, com impactos sobre o PIB, a taxa de desemprego especialmente na RMS.

Para piorar a situação, a reestruturação produtiva mundial impactou negativamente a exportação dos produtos agrícolas produzidos na Bahia. Diante deste cenário e do direcionamento macroeconômico nacional, a economia volta-se para o exterior, com impactos territoriais sobre os cerrados, que foram ocupados com a produção de soja; sobre a região de Juazeiro, ocupado com a fruticultura irrigada; e sobre o Extremo-Sul, com a afirmação do papel e celulose¹⁰⁷. Após 1992, verifica-se uma pequena recuperação da economia acompanhando a recuperação da economia nacional. Ainda que a produção de grãos, frutos e papel e celulose, setores beneficiados pela política nacional de incentivo à exportação, supracitada, ganhem espaço na estrutura produtiva baiana, a petroquímica e a metalurgia, montadas durante a fase nacional-desenvolvimentista, se consolidam, e ocorre o

¹⁰⁶ Considerando toda a década de 1980, a Bahia foi um dos estados de melhor desempenho econômico no país.

¹⁰⁷ Com impacto menor, verificou-se também a produção de frutas para exportação e o cultivo de hortaliças no Litoral Norte e especiarias no Recôncavo Sul.

surgimento de novos setores industriais de bens finais. Além disso, a duplicação da RLAM e da Central de Matérias-Primas do COPEC, também impactaram a produção industrial.

A partir de 2000, a intensificação da guerra-fiscal entre os estados, que será melhor discutida no Capítulo 5, viabilizou a instalação de uma montadora de veículos (Ford) e seus sistemistas, da maior produtora de celulose do mundo (Veracel Celulose), de uma grande indústria produtora de fertilizantes (Monsanto), além da atração de algumas indústrias calçadistas para o interior do estado¹⁰⁸. Porém, não houve grande impacto na estrutura produtiva estadual, “o que indica que, apesar de numerosos, esses investimentos não foram capazes de adensar e nem diversificar a matriz industrial da Bahia” (PESSOTI, 2020, p. 343), que continuou com a indústria química representando cerca de 50% de toda a produção baiana.

Se a política industrial que vigorou na Bahia entre 2000 e 2010 tinha como objetivo a diversificação e dinamização da economia baiana, pode-se concluir que, tais resultados ficaram bastante aquém, em relação ao montante de incentivos fiscais, que foram concedidos e acabaram aumentando a vocação petroquímica do estado (PESSOTI, 2020, p.345).

A Bahia iniciaria a década seguinte com uma diminuição do valor adicionado da indústria de transformação, graças (i) à adoção pelo Estado brasileiro, da estratégia de não repassar a elevação no preço do barril de petróleo para o refino, com o objetivo de se evitar uma alta nos preços dos combustíveis; e (ii) à necessidade de aumentar as importações de insumos para a indústria de transformação do estado, custo este também não repassado aos preços. Nesse mesmo período (2012-2013), uma longa estiagem levou à quebra de safra com grande impacto nas produções de algodão (- 41,5%) e soja (- 21,3%), que figuram entre os principais produtos da pauta de exportação do estado. Tais dados viriam a comprometer o crescimento do PIB baiano, justamente no período que precede à adoção pelo “ajuste fiscal” pelo governo federal, que se estende até hoje, comprometendo assim, as possibilidades de uma alteração na estrutura produtiva

¹⁰⁸ A despeito da significativa mudança na estrutura produtiva estadual e dos efeitos multiplicadores gerados no emprego e na renda que a indústria automobilística produz, os motores, item de mais alto valor agregado, continuaram sendo importados de São Paulo.

montada durante o período nacional-desenvolvimentista, bem como uma alteração na estrutura territorial que concentrou os fluxos na RMS naquele mesmo período.

4.3. Impactos das políticas de desenvolvimento na Bahia durante o período nacional-desenvolvimentista (1950-1980)

As políticas de industrialização na Bahia tiveram grande impacto no desenvolvimento nordestino e brasileiro, ao alterar a estrutura produtiva com foco na indústria de transformação de bens intermediários complementares à indústria do Sudeste. Assim, a estratégia de especialização regional da Bahia contribuiu para a consolidação da industrialização do Nordeste, ao mesmo tempo em que para a integração nacional, potencializada pelo aumento dos fluxos graças às novas infraestruturas de transportes. No entanto, do ponto de vista estadual, houve uma reconcentração desses fluxos na RMS e no Recôncavo baiano agravando os problemas intra urbanos. Esses pontos serão demonstrados ao longo dos itens 4.3.1. Impactos econômicos: articulação entre a indústria baiana, nordestina e brasileira e 4.3.2. Impactos territoriais - reconcentração dos fluxos na Região Metropolitana de Salvador – RMS.

4.3.1. Impactos econômicos: articulação entre a indústria baiana, nordestina e brasileira

O processo de articulação comercial significava não só a penetração do capital “paulista” nas demais regiões do país, mas também, intensificação das relações intrarregionais. Pelo menos é o que se observava durante a década de 1940 no Nordeste, quando o comércio intra-regional chegou a alcançar mais de 96% das exportações intra-estaduais (CRUZ, 1999). Naquele momento, a Bahia era o estado nordestino de ligação comercial relativamente mais forte com os mercados extrarregionais, particularmente com o Sudeste.

A Bahia destinava, em 1943, apenas 69% de sua produção ao mercado regional, exportando para o Sudeste 29%. Na década de 1960, após os investimentos da industrialização pesada, ampliou-se o processo de integração inter-regional e aumentaram os fluxos entre o Nordeste e o Sudeste. Nesse contexto, a Bahia novamente se destacava porque sua produção passava a ter parcela considerável destinada ao Sudeste, também em percentuais superiores aos demais estados nordestinos. Aumentavam os laços de solidariedade com o Sudeste e reduzia-se a participação estadual no comércio intrarregional (CRUZ, 1999).

Paralelamente ao sucateamento gradual da indústria de produtos alimentícios, fumageiro e têxtil e ao fechamento ou incorporação de bancos e casas comerciais importantes, observava-se outro movimento de expansão dos segmentos de bens intermediários (extração mineral, química, metalurgia, siderurgia) e material de transportes, induzidos por uma arrojada política de inversão na prospecção, extração e refino de petróleo (CRUZ, 1999).

A diversificação industrial que ocorreu a partir da década de 1950 respondia não só ao processo de integração produtiva com o centro dinâmico da economia brasileira: precocemente, relativamente ao restante do Nordeste, a Bahia seria encarregada de suprir a demanda e empresas situadas na região Sudeste com matérias-primas e bens intermediários. Ao mesmo tempo, os segmentos de beneficiamento de produtos agrícolas, como o algodão, o fumo e o próprio açúcar, tradicionalmente voltados para o mercado externo, continuavam sofrendo os efeitos do acirramento da concorrência, com relativamente baixos índices de produtividade e relações de produções pré-capitalistas, “arcaicas”. A produção do cacau era a principal exceção à regra, já que os países concorrentes não conseguiam obter maior produtividade e melhor qualidade do que a Bahia (CRUZ, 1999).

Já as atividades têxtil, de vestuário, calçados, papel e papelão sofreriam os impactos negativos da concorrência de produtos oriundos do Sudeste que, além de suprirem seus próprios mercados, chegariam à Bahia e ao Nordeste com preços mais baixos e qualidade superior (CRUZ, 1999).

Por um lado, a existência de uma área industrial mais densa, dotada de empresas capitalizadas, gerou externalidades e economias de aglomeração que sustentaram um importante ciclo de industrialização no estado (UDERMAN, 2008).

Ainda que marcado por discontinuidades, esse processo de industrialização estendeu-se por cerca de 35 anos até a maturação dos investimentos do COPEC, no início da década de 1980, permitindo que a Bahia estendesse seu ciclo de industrialização por alguns anos a mais do que o conjunto da economia brasileira.

A política adotada, entre as décadas de 1950 e 1970, efetivamente resultou em taxas médias de crescimento situadas entre as mais altas do mundo e em uma estrutura industrial que “não diferia de modo significativo da maior parte das economias da OCDE”. Na Bahia, em particular, o período delimitado pelas décadas de 1950 e 1980 marca a transição de uma economia predominantemente agrário-exportadora que vinha apresentando um desempenho inferior à média nacional para uma economia industrializada e concentrada na produção de commodities intermediárias (CAVALCANTE, 2008).

Desse ponto de vista, ratifica-se o que havia sido pensado por Rômulo Almeida, quanto à consolidação da industrialização do Nordeste, o qual em seus estudos apontara o papel da Bahia na estrutura de especialização no próprio Nordeste: “Bahia mais propícia para as indústrias de exportação para o Sul, em regra básica; as áreas do Recife (que inclui Campina Grande) e de Fortaleza caracterizadas pela indústria diversificada de consumo” (FIEB, 2013, p.253). O autor colocava essa especialização como “complementariedade perfeita” e que, portanto, deveria se tornar “intencional e planejada”.

Ainda que a indústria diversificada de consumo nos demais centros nordestinos não tenha logrado grandes avanços no período, a Bahia acabou por se tornar fornecedora de insumos mais baratos do que os que Recife e Fortaleza recebiam do Sudeste. Uma vez que os projetos na Bahia não puderam basear-se no mercado nordestino, mas no mercado do Sul, seus preços tiveram que ser, no máximo, iguais aos preços de São Paulo, menos o custo do transporte. Como as distâncias da Bahia para Recife e para Fortaleza são muito menores do que para São Paulo, a consequência foi que os preços desses insumos em Recife e Fortaleza acabassem menores¹⁰⁹ (FIEB, 2013).

o maior efeito integrativo nacional da industrialização na Bahia é consequência da contribuição dela para a consolidação e autossustentação do processo de desenvolvimento do Nordeste. Um Nordeste industrializado ... significará o verdadeiro grande passo da integração nacional. Será uma região de 30 milhões em intercâmbio intenso com os 50 milhões do Centro-

¹⁰⁹ Para Rômulo Almeida, a debilidade da industrialização diversificada no Nordeste residia em sua alta dependência de insumos vindos do Sul. A redução dos custos relativos no Nordeste, portanto, significaria maior capacidade de competição dentro e fora do Nordeste. (FIEB, 2013).

Sul, Será uma nova dimensão do mercado interno e do Brasil (FIEB, 2013, P.256).

Assim, a estrutura que resultou na industrialização complementar concentrada em bens intermediários com destino às exportações interestaduais, distinguiu a trajetória da Bahia do caminho adotado pelos demais estados da região Nordeste. Estes optaram por uma estrutura que, em certa medida, replicasse aquela observada na região Sudeste do país ao buscar uma industrialização intensiva em mão-de-obra. Tal foi o desempenho apresentado por Pernambuco, que parece ter pretendido replicar a estrutura industrial existente nas regiões mais desenvolvidas do país¹¹⁰.

Ao se examinarem as repercussões desse processo sobre as taxas de crescimento locais em relação às taxas nacionais (evolução da participação do PIB da Bahia no PIB do Brasil) e regionais (evolução do PIB da Bahia no PIB da região Nordeste), é indiscutível que as iniciativas mencionadas lograram obter resultados bastante positivos. Isso ocorreu através da elevação da participação do PIB da Bahia no PIB do Nordeste e do Brasil, consolidando sua posição de sexta economia do país. Também ocorreu atuando contraciclicamente nos momentos em que a região Nordeste via reduzir-se sua participação no PIB nacional (Tabela 4.6).

O maior enraizamento dos segmentos produtores de bens intermediários, em virtude de sua implantação e de sua intensidade em capital, fixou uma estrutura no estado entre as décadas de 1950 e 1980 mais resistente às baixas taxas de crescimento do final da década de 1980 do que teriam sido segmentos voltados para a produção de bens finais. Com efeito, ao longo da década de 1970, a participação média do PIB da Bahia no PIB do Brasil passa de um patamar de 3,8% para 4,3%. Por seus maiores níveis de integração com a economia brasileira, a Bahia apresentaria uma trajetória mais estável quando confrontada com o restante do país¹¹¹.

¹¹⁰ No entanto, os efeitos da integração do mercado brasileiro não podem ser considerados homogêneos para o conjunto das iniciativas de industrialização adotadas na Bahia. Se, por um lado, esse movimento colocou o COPEC na condição de fornecedor de insumos para a indústria instalada na região Sudeste, por outro colocou em xeque as empresas do CIA voltadas para a produção de bens finais.

¹¹¹ Instabilidades típica de uma economia concentrada em commodities intermediárias cujos preços estão sujeitos a elevados níveis de oscilação.

Tabela 4.6 - Participação relativa do PIB, segundo o setor de atividade econômica, Brasil,

Nível geográfico	1950				1960				1970		
	I	II	III	Total	I	II	III	Total	I	II	III
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Nordeste	20,3	8,9	13,5	14,6	22,1	8	13,6	14,8	20,9	7	12,9
Maranhão	1,2	0,3	0,7	0,8	2	0,5	0,9	1,1	2,8	0,2	0,7
Piauí	0,7	0,1	0,4	0,4	0,7	0,1	0,4	0,4	0,9	0,1	0,4
Ceará	3,4	0,6	1,9	2,1	2,9	0,7	2	2	2,2	0,8	1,6
Rio Grande do Norte	1,5	0,4	0,8	0,9	1,5	0,4	0,7	0,9	0,8	0,3	0,6
Paraíba	2,6	0,8	1,1	1,5	2,9	0,6	1	1,4	1,5	0,3	0,7
Pernambuco	3,9	3,8	3,9	3,9	3,8	2,5	3,7	3,5	3,3	2,1	3,3
Alagoas	1,2	0,7	0,7	0,8	1,4	0,5	0,6	0,8	1,5	0,4	0,7
Sergipe	0,6	0,4	0,5	0,5	0,8	0,2	0,4	0,5	0,7	0,4	0,4
Bahia	5,3	1,6	3,7	3,8	6,1	2,4	4	4,2	7	2,5	3,8

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br). I = agropecuária

Ao conseguir elevar sua participação no PIB da região, a Bahia fornece evidências de que, na conjuntura da época, a opção adotada pelo estado pode ter sido mais interessante do que tentar replicar a estrutura industrial instalada na região Sudeste (CAVALCANTE, 2008).

Quanto à contribuição para a integração nacional, a posição das indústrias de base na Bahia, à beira de um porto de águas profundas e a variada indústria de transformação “a jusante” tornou-se muito favorável para a difusão dos seus efeitos por todo o País, ainda que comparando com a indústria similar situada no planalto paulista, que já contava com uma indústria local pronta a ampliar-se para absorver produtos fazendo com que dificilmente fosse mais econômica a transformação destes fora de São Paulo. Isso porque a partir do planalto, os custos de transporte eram carregados pela baldeação no porto de Santos e pela limitação das tonelagens dos navios. Além disso, considerando as vantagens de custos de matérias-primas, muitos produtos básicos e intermediários produzidos na RMS puderam ser entregues com custo mais barato do que o faria o próprio produtor paulista (FIEB, 2013).

Outro papel integrativo direto é o de realmente gerar fluxos de carga básica entre o Nordeste e o Sul, em reciprocidade ao fluxo tradicional de sentido contrário, o qual será aumentado. Não é preciso dizer que toda a industrialização nordestina começa sendo tributária da indústria mecânica de São Paulo e logo abre mercado para produtos intermediários e mais bens de consumo do Sul, substituindo-se um determinado valor de bens menos refinados sempre por valor maior de bens mais refinados, ou seja, mais intensivos de técnica mais prenhes de efeitos desenvolvimentistas no Centro Sul. Formulamos a hipótese de que a demanda nordestina de máquinas em São Paulo, nos anos recentes, foi um dos fatores de superação da crise de estagnação pela qual passamos (FIEB, 2013, p.256).

Na década de 1980, com a retração da atividade econômica brasileira, a economia baiana sofreu seus impactos negativos, ainda que, como mencionado acima, tais impactos tenham sido menores do que no caso de a estrutura produtiva baiana se concentrar em bens finais. Além disso, a indústria petroquímica aproveitou-se de uma conjuntura internacional favorável, encontrando no mercado externo a saída para o escoamento de sua produção, motivada pelos subsídios e incentivos concedidos, mas também pelo “sucesso dos programas de rompimento de gargalos na capacidade produtiva das plantas e de otimização energética, que

possibilitaram às empresas reduções de custos e, em consequência, incrementos de competitividade” (TEIXEIRA e GUERRA, 2000, p.7).

Em suma, ainda que tenha sido entre meados da década de 1970 e meados da década de 1980 que a Bahia exibiu taxas de crescimento bastante elevadas e transformou-se em uma economia industrializada, foi no período precedente, que se inicia na década de 1950, que se criaram as condições para que o estado lograsse obter aqueles resultados. Não se deve perder de vista que um dos principais motivos pelos quais a Bahia viria a abrigar o segundo Polo Petroquímico do país foi justamente o fato de contar com uma refinaria em operação e infraestrutura de transporte com destaque para o Porto de Aratu/BA.

Não seria exagero afirmar que o COPEC foi uma espécie de “efeito para a frente” da refinaria que o precedeu, não somente graças à oferta de insumos, mas também em virtude da existência de uma razoável infraestrutura física no estado (CAVALCANTE, 2008, p.114).

4.3.2. Impactos territoriais - reconcentração dos fluxos na Região Metropolitana de Salvador - RMS

Do ponto de vista do desenvolvimento regional, não se pode dizer que as experiências fundadas no conceito de polarização alcançaram todos os resultados esperados, já que o crescimento nas regiões centrais não se difundiram pelo território. Ao contrário, o desenvolvimento industrial concentrado na RMS acentuou as desigualdades entre as diversas regiões e gerou uma rede de cidades na qual a proeminência de Salvador dificultou a constituição de núcleos urbanos de médio porte capazes de funcionar como polos regionais de desenvolvimento (ALMEIDA e SANTANA JR., 2012).

A forte concentração dos investimentos na região resultou na consolidação de duas realidades distintas: (i) de um lado, uma região economicamente rica e dinâmica, com moderna infraestrutura física e de serviços; (ii) de outro, um vasto território com poucas alternativas econômicas e escassas possibilidades de desenvolvimento no qual até o acesso a serviços básicos e infraestrutura é precário. Em suma, acentuou-se ainda mais as desigualdades socioeconômicas dentro do estado, uma vez que as políticas adotadas voltaram-se

essencialmente para a promoção do crescimento econômico, sem que houvesse maior preocupação com investimentos na área social.

No que diz respeito à infraestrutura de transportes, pode-se afirmar que foi fator de aprofundamento da situação acima colocada. A rede ferroviária que foi implantada na Bahia, por exemplo, gerou novas tendências de concentração dos fluxos, e não cobriu todo o território nem atingiu os níveis que foram esperados. O Recôncavo começou a perder aquele sentido que possuía no passado, “de uma coesa combinação de papéis entre os pequenos centros urbanos e uma miríade de unidades produtivas de cana e fumo e de comercialização de gado e de outros produtos alimentares” (ZORZO, 2010, p.4)¹¹². A rede rodoviária ao mesmo tempo, ampliou a intensidade da sua atuação, integrando-se à rede nacional, uma vez que foi no território baiano que se deu a interligação terrestre nos sentidos Norte-Sul e Leste-Oeste (ZORZO, 2010).

As alterações no sistema portuário também evidenciam as mudanças dos fluxos decorrentes da industrialização, da modernização da agricultura e do aumento da produção industrial do estado e também refletem ao mesmo tempo que intensificam a concentração de fluxos na região metropolitana. Ao porto de Salvador e de Ilhéus foram agregados os de Aratu (na Baía de Todos os Santos) e Malhado (em Ilhéus). O Porto de Salvador/BA passou a ocupar um lugar mais modesto, destinado ao transporte de carga geral, delegando ao Porto de Aratu/BA a movimentação de granéis.

Especialmente na década de 1960, não somente os fluxos nacionais, mas também os fluxos globais aumentaram e se diversificaram. Houve o surgimento de uma nova forma inserção não só da Bahia, mas do país na economia mundial, em que aumentou o ritmo das exportações e das importações. “Os fluxos dos transportes se reconcentraram de um modo totalmente imprevisto até esse “boom” petroquímico” (ZORZO, 2010, p.6), com papel central do Porto de Aratu/BA. Nesse processo, uma grande parte dos portos e núcleos urbanos do Recôncavo ficou fora

¹¹² Até meados do Século XX, como as ferrovias que cruzavam a Bahia não possuíam ligação nacional norte-sul, a rede urbana baiana pode manter sua autonomia interna, ao mesmo tempo em que o Recôncavo funcionava como ponto de convergência de fluxos por meio dos pequenos embarcadores urbanos do litoral e do interior da Baía que enviavam a produção do excedente para o porto de Salvador (ZORZO, 2010).

dos investimentos nos transportes. Algumas localidades receberam somente melhorias em trapiches para lanchas de uso particular ou para turismo.

O processo em que essa mudança ocorreu levou a “distorções”, de modo que “a alocação de capitais”, truncou uma maior integração territorial e a possível redução das desigualdades regionais. A ênfase da concentração econômica na Bahia vem se dando no eixo de desenvolvimento na Região Metropolitana de Salvador e dos municípios ligados à Petroquímica, que centralizou de maneira expressiva os investimentos, relegando o restante do estado a um plano econômico inferior (ZORZO, 2010, p.7).

No que diz respeito à própria região mais dinâmica do território baiano, qual seja a RMS, como discutido anteriormente, por se tratar da primeira capital do Brasil até 1763 e contar com o principal porto, tem a capital originando-se como “metrópole” de uma economia colonial, de base agroexportadora, e assim evolui até quando começam as transformações provocadas pela exploração e refino do petróleo – única região metropolitana a ter essas atividades às portas da metrópole –, e as que foram provocadas pela integração nacional, estimulada pela industrialização de São Paulo, causando o fim do “arquipélago brasileiro” formado pelas “ilhas” econômicas relativamente isoladas. Santos (1956), em seu pioneiro trabalho “O papel metropolitano da cidade do Salvador”, analisa a função da capital baiana no Estado da Bahia como metrópole tradicional, de “especulação comercial”, usando uma expressão de Pierre George por ele citada, sem citar a fonte. Salvador é definida como uma (SILVA et. al., 2015):

[...] cidade cuja atividade cinge-se a comerciar e fazer escoar os produtos primários colhidos ou produzidos em sua área de influência [...], um ponto em que a civilização material do mundo moderno toma contato com o mundo colonial, que é o seu “arrière-pays”. [...] Uma cidade-porto, como é Salvador, presta-se, à maravilha para representar tal papel (SANTOS, 1956, p.185 *Apud* SILVA et. al., 2015, p.17).

O Recôncavo baiano, formado por cerca de 40 municípios, até as décadas de 1950 e 1960, abrigou a produção de tabaco, charutos, cana de açúcar e açúcar para exportação e uma economia de subsistência minifundista que garantia a reprodução da força de trabalho empregada na economia de exportação e o envio de excedentes para o mercado urbano da capital¹¹³. A ocupação humana na região era rarefeita como decorrência das atividades econômicas predominantes. A

¹¹³ Produção de lenha, pequena criação e pequena agricultura, cerâmicas, serrarias, extração de materiais minerais para construção, como areia, brita e arenoso (SILVA et. al., 2015).

industrialização incentivada e a acelerada urbanização que a acompanhou foram basicamente centradas nessa região, levando as economias tradicionais a completarem uma crise já muito antes iniciada. Já a partir da década de 1960 transforma-se o cenário tradicional do Recôncavo.

O velho Recôncavo canavieiro e fumageiro perdeu sua fisionomia secular e, no seu lugar, implantou-se, em menos de duas décadas, uma “mancha” urbano-industrial, com uma parte de seu espaço situada dentro do velho Recôncavo e outra a ultrapassar os seus limites (PORTO E CARVALHO, 2001, p.76).

As intensas transformações, ao provocarem o crescimento urbano de Salvador e a metropolização nos seus arredores, alteram profundamente a estrutura urbano-regional da região. Em 1970, a Bahia possuía cerca de 7,5 milhões de habitantes – o Recôncavo contava com aproximados 1,7 milhões de pessoas, enquanto Salvador detinha em torno de 1,0 milhão de habitantes. Embora a industrialização tenha ocupado todo o espaço da tradicional região os principais investimentos foram concentrados no conjunto de 10 municípios – Salvador, Simões Filho, Itaparica, Vera Cruz, Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D’Ávila, Candeias, São Francisco do Conde e Madre de Deus – que viriam a formar a RMS. Para se ter uma ideia, (i) em quinze anos (1970-1985) Salvador quase dobra sua participação no PIB nacional, de 1,82% para 2,72%; (ii) em vinte anos (1970-1990) a RMS cresceu de 41,5% para 57,1%; e (iii) em trinta anos (1970-2000) Salvador mais do que dobrou a sua população, em torno de 2,4 milhões (PORTO E CARVALHO, 2001).

Como a RMS vivenciou, entre as décadas de 70 e 80, um crescimento baseado na expansão da mesma plataforma de produção de caráter industrial e subsidiada, o crescimento regional ocorria num processo de consolidação da descentralização espacial horizontalizada, em que cada subespaço atendia aos fluxos centralizados nos valores econômicos gerados pelos pólos industriais, pelas atividades turísticas no entorno da metrópole e pelos excedentes agrícolas oriundos das diversas áreas de produção, em decadência, do interior do Estado. À medida que cresciam as demandas, elevava-se o porte da metrópole, num processo típico de complementação em forma de adensamento de uma estrutura que já havia descentralizado suas nucleações de atividades desde o final da década de 70 (PORTO E CARVALHO, 2001, p.88).

Os problemas que já se apresentavam, começam a se intensificar e conduzem a maiores discussões sobre a região. Já em 1967, com a criação do Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo (CONDER), seguido pela criação oficial, em 1973, da RMS pelo governo militar ao lado de várias outras no Brasil. Em

1974, o CONDER é transformado em órgão metropolitano (SILVA et. al., 2014). As discussões que se seguiram nas próximas décadas identificariam as principais razões para o crescimento nas regiões centrais não se difundirem pelo território: (i) o próprio modelo de industrialização adotado apoiado na criação de polos de crescimento na região em torno da capital do estado; (ii) o fracasso, em sua maioria, das iniciativas de montagem, no interior do estado, de complexos agroindustriais voltados para a produção e distribuição de produtos agrícolas adotadas nas décadas de 1950 e 1960; (iii) pequena repercussão dos distritos industriais criados em cidades de médio porte no interior sobre a economia do estado – embora com impactos razoáveis nas regiões geográficas onde foram implantados; (iv) baixa articulação do COPEC com o restante das regiões da Bahia, e mesmo Camaçari – que embora tenha se beneficiado do ponto de vista da arrecadação, não internalizou seus efeitos no crescimento urbano; e (v) não implementação das políticas propostas para internalizar mais os efeitos do COPEC, como os investimentos na parte urbana de Camaçari (CAVALCANTE, 2008).

A despeito das discussões realizadas e diagnósticos levantados, as repercussões deste processo de reconcentração de fluxos na RMS podem ainda no início do Século XXI ser verificada. Silva et. al. (2014), através da análise dos dados do censo de 2010 demonstraram que:

- os dados de População, PIB e Emprego nas cidades da RMS atestam que a macrocefalia de Salvador e de sua região metropolitana com relação ao estado da Bahia permanece bem mais acentuada no contexto econômico metropolitano do que no demográfico;
- os dados de PIB Total, por Setores Econômicos e Per Capita da RMS e seus municípios atestam que permanecem grandes as disparidades entre a produtividade territorial (PIB/km²), uma vez que as indústrias se concentram em apenas 4 municípios: Camaçari (petroquímica, automóveis, pneus, autopeças, equipamentos eólicos, celulose e produtos acrílicos), Candeias (química e metalurgia), Dias d'Ávila (bebidas, metalurgia de cobre, mecânica), Pojuca (produção de ferro-ligas e ferrocromo, petróleo) e São Francisco do Conde (refinaria). Existem ainda outros municípios, que apesar de se concentrarem no setor de serviços, são fortemente impulsionados pela indústria da

região: Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Mata de São João, Salvador, São Sebastião do Passé (com forte participação da indústria, como petróleo e mecânica), e Simões Filho (com forte participação da indústria, como a siderúrgica);

- os dados de Faixa de Renda, em salários mínimos, das pessoas com 10 anos ou mais de idade na RMS atestam a permanência do predomínio das faixas de renda muito baixas (até 1 salário mínimo) e baixa (entre 1 e 2 salários mínimos). O grande número de pessoas sem rendimento continua também muito expressivo: em vários municípios chega perto de 50% da população. As faixas mais elevadas (mais de 10 salários mínimos) permanecem muito limitadas.

E concluem:

a Região Metropolitana de Salvador, a mais importante região do Estado da Bahia, é pobre o que condiciona uma série de problemas educacionais, de saúde, de saneamento, de educação, de habitação, de cultura, de lazer, meio ambiente etc., típicos de uma metrópole predominantemente de baixa renda (SILVA et. al., 2014, p. 9).

- o IDH dos municípios da RMS atestam que todos os dados apresentados continuam impactando negativamente o Índice de Desenvolvimento Humano. São Francisco do Conde, o maior PIB per capita do país, permanece em 2.573º lugar no contexto nacional.

4.4. Considerações parciais

O processo de industrialização da economia baiana ganhou impulso com a implantação da RLAM culminando com a implantação do COPEC, produzindo efeitos de interdependência setorial, no âmbito do modelo nacional desenvolvimentista e das políticas de desenvolvimento regional, tanto na escala nacional quanto na estadual. A aglomeração de empresas dos segmentos químico, petroquímico, mecânico e metalúrgico, fortaleceu os níveis de integração e encadeamento entre as empresas instaladas. Isso gerou grandes externalidades que se retroalimentavam em função das vantagens oriundas da própria aglomeração

produtiva – infraestrutura, planejamento estatal, serviços de apoio à indústria, fluxo de informações, etc.

Assim, a concentração de indústrias na RMS impulsionou o crescimento econômico dessa região ao gerar importantes efeitos em outros setores. Como resultados das políticas supracitadas que se basearam na industrialização complementar à estrutura econômica instalada na região Sudeste, durante o período fixou-se na Bahia uma estrutura industrial concentrada na produção de bens intermediários, fornecedora de matérias-primas para a indústria de transformação situada naquela região, garantindo um desempenho superior àquele apresentado pelo conjunto da região Nordeste ao longo do período considerado.

Por outro lado, essa mesma concentração setorial e espacial não permitiu a incorporação da maioria dos municípios baianos no processo de crescimento. A busca pelo desenvolvimento polarizado, que justificou a intervenção centralizada dos diversos governos, levou a um crescimento ainda maior da RMS sem que os efeitos de difusão tivessem se verificado na prática. Com uma economia voltada basicamente para a pequena produção agropecuária, a maioria dos municípios baianos, em grande parte situados na região do semiárido, continuaram e continuam altamente dependentes de repasses e transferências governamentais. Assim, o problema das desigualdades não só persistiu como se acentuou ainda mais.

Na década de 1980, esse modelo começou a dar sinais de esgotamento tão logo se maturaram os investimentos do COPEC, o que coincidiu com o fim das políticas nacional-desenvolvimentistas em âmbito nacional. Seguiu-se um período de queda na participação relativa do estado no PIB do Brasil e no PIB do Nordeste, demonstrando os impactos do colapso do planejamento estatal e consequente desmantelamento das políticas de desenvolvimento regional, que estancaram os investimentos públicos diretos. Para um estado cujo processo de industrialização apoiou-se, em larga medida, em capitais extra locais em oposição a um modelo apoiado em uma dinâmica endógena, as repercussões da crise das instituições de suporte ao desenvolvimento regional seriam particularmente severas.

Ainda assim, no contexto de abertura comercial e desregulamentação econômica que caracterizou o início da década de 1990 no Brasil, a estrutura que se fixou no estado entre as décadas de 1950 e 1980 parece ter sido mais resistente às

baixas taxas de crescimento do final da década de 1980 do que teriam sido segmentos voltados para a produção de bens finais. Apoiada na crescente integração dos mercados do país, aproveitando-se da implantação de uma infraestrutura de transportes que articulou a região Nordeste com as regiões Sul e Sudeste, a estratégia de especialização regional terminou resultando na elevação da participação do PIB da Bahia no PIB do Nordeste e no do Brasil no período e atuou contraciclicamente nos momentos em que a região Nordeste via reduzir-se sua participação no PIB nacional.

No período anterior, a industrialização só foi possível mediante a participação direta do governo no setor produtivo e enfatizou a implantação de uma base voltada para a produção de commodities intermediárias. Já a partir da década de 1990, as políticas de desenvolvimento foram substituídas por estratégias territoriais competitivas de incentivos fiscais, como será melhor discutido no Capítulo 5. Isso se deu sob a retórica da tentativa de concluir a estrutura produtiva baiana com a produção de bens finais e da tentativa de interiorização da atividade econômica.

A despeito dos vultosos investimentos atraídos, os ditos objetivos daquela estratégia não foram alcançados. Além disso, a análise realizada neste capítulo permite afirmar que o crescimento da renda per capita em alguns municípios, resultado da implantação de novos investimentos atraídos pela estratégia de incentivos fiscais e financeiros do estado, não estabeleceram vínculos econômicos com as localidades próximas daquela onde o investimento foi implantado. Nesse sentido, nem mesmo a atração de poucos grandes investimentos para o interior do estado está associada a um processo de promoção do desenvolvimento endógeno, o que é de se esperar no contexto da “guerra-fiscal”.

Portanto, o caráter articulado dos investimentos industriais e de infraestrutura do Porto de Aratu/BA, no contexto das políticas de desenvolvimento regional, no período nacional-desenvolvimentista é inegável, tanto que permanecem o carro chefe da economia baiana até os dias de hoje, cerca de meio século após sua realização, haja vista a movimentação anual do Porto de Aratu/BA mesmo sem contar com investimentos e modernização, desde a década de 1980. Seu impacto na integração da economia regional (Bahia) com o centro dinâmico da economia nacional, tampouco. No entanto, seguindo as teorias e políticas de desenvolvimento

regional em voga na época, conforme se analisou no item 4.1., este processo aprofundou a questão da concentração no estado, em todos os aspectos: populacional, parque industrial, emprego, renda, acesso e problemas intraurbanos. Tudo se concentra na RMS.

Capítulo 5 – Infraestrutura logística e estratégia competitiva internacional no período neoliberal (pós década de 1990): o caso do Porto de Pecém/CE

O principal objetivo deste Capítulo 5 será demonstrar os determinantes específicos que determinaram o caráter desarticulado dos investimentos em infraestrutura logística, tendo como objeto o Porto de Pecém/CE, e dos investimentos produtivos, no contexto de ausência de políticas de desenvolvimento regional, no período neoliberal, de modo que esse modelo não correspondeu a uma maior integração da economia regional com a economia nacional, mas sim uma maior articulação destas economias com os fluxos de capitais internacionais.

Dado o processo de reestruturação produtiva e do uso do território observado no Ceará a partir da década de 1990, o caminho percorrido por este Capítulo será o de analisar quais os centros de decisão do capital que conduziram essa transformação. Quais as lógicas e agentes determinantes sobre as ações sobre o território, ou seja, quais forças que atuaram sobre o espaço, seja pela implantação de infraestruturas, seja pelo dinamismo da economia.

Através da análise do perfil político do Governo do Estado, destacando os ideais que levaram à construção do CIPP e à busca por investimentos para construção de grandes projetos estruturadores, será possível identificar as mudanças nos ideais sobre desenvolvimento que guiaram o processo decisório. Tais mudanças ficam ainda mais evidentes, uma vez que esta análise ocorre após o estudo de caso do Porto de Aratu/BA e do processo de industrialização da Bahia ocorridos durante o período nacional-desenvolvimentista, realizado no Capítulo 4.

Para atingir tais objetivos, este Capítulo se estruturará, de maneira análoga ao Capítulo anterior, (i) iniciando-se pelas questões relativas às políticas com rebatimentos territoriais, no período em análise no Capítulo, no item 5.1. Breve introdução ao desmonte das políticas de desenvolvimento regional: agronegócio, infraestrutura logística e guerra fiscal nas teorias e estratégias territoriais competitivas (a partir da década de 1990); (ii) passando pela formação econômica e territorial do estado em análise no Capítulo, destacando-se o papel dos portos e, por

fim, destacando-se o período em análise no Capítulo, no item 5.2. O Porto de Pecém/CE no âmbito da estratégia competitiva internacional: o papel dos portos na formação econômica do Ceará e no período neoliberal; (iii) destacando os investimentos produtivos e em infraestruturas logísticas no período em análise no Capítulo, no item 5.3. Evolução dos investimentos recentes; e concluindo-se com a análise dos impactos econômicos e territoriais dos investimentos, no item (iv) 5.4. Impactos das estratégias territoriais competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990).

5.1. Breve introdução ao desmonte das políticas de desenvolvimento regional: agronegócio, infraestrutura logística e guerra fiscal nas teorias e estratégias territoriais competitivas (a partir da década de 1990)

A concepção e consolidação dos investimentos na região do CIPP, na década de 1990, fez parte de um projeto de atração de investimentos privados para o estado do Ceará. Isso se deu no contexto de buscas de alternativas para sua economia, via promoção de sua inserção externa, com importante papel da infraestrutura logística e da “guerra fiscal” nesse processo, dado o desmonte das estruturas e políticas de desenvolvimento regional nos moldes desenvolvimentistas.

Essa estratégia utilizou-se fortemente do Estado como condutor do processo e remonta à emergência do ideário e políticas econômicas neoliberais. Tais políticas ignoram as dinâmicas socioeconômicas das regiões ou qualquer outro critério de territorialidade. Dessa maneira, tratam quaisquer políticas de rebatimento territorial como planejamento territorial, tais como os investimentos em infraestruturas de transporte ou concessão de incentivos a qualquer empreendimento, desde que atrativos ao capital privado, contribuindo para sua valorização. Note-se que nesse contexto é dificultoso utilizar-se do próprio conceito de desenvolvimento regional, e por isso, será utilizada a expressão “estratégia territorial competitiva”.

Essas novas concepções relativas à estratégia territorial competitiva começaram a ganhar força a partir da emergência do novo padrão de acumulação e suas correspondentes transformações estruturais, ao longo do último quartel do

Século XX. Conforme discutido no Capítulo 1, as inovações tecnológicas que caracterizaram a Terceira Revolução Industrial promoveram a exacerbação do processo de globalização, especialmente no que diz respeito à transnacionalização das grandes companhias, uma vez que revolucionaram a forma de organização dos processos de trabalho e de organização gerencial das empresas.

Nesse período de grande transformação, o Brasil atravessa mais um momento histórico de ruptura tanto na esfera política (fim da ditadura militar e redemocratização do país) quanto na esfera econômica (fim do regime de crescimento nacional desenvolvimentista). Durante a década de 1980, enquanto que política e institucionalmente ocorreram inúmeros avanços¹¹⁴, em termos econômicos, vários constrangimentos conduziram a uma prolongada recessão.

O fim do nacional-desenvolvimentismo, que se assentava, externamente, (i) no investimento direto de países centrais, e (ii) no acesso ao mercado internacional de crédito, marcou o esgotamento do padrão de financiamento da economia brasileira. A crise do padrão de acumulação do pós Segunda Guerra Mundial nos países centrais e a emergência do novo padrão de acumulação determinaram: (i) a contração do investimento direto externo, para dar lugar a globalização dos mercados financeiros entre os países centrais fomentada pela drenagem de capitais aos EUA para fins de especulação financeira (mercados imobiliário e de capitais); e (ii) o desmonte do mercado internacional de crédito, culminando com seu total estancamento em 1982 à América Latina devido à moratória mexicana.

Nessa conjuntura, as únicas fontes de financiamento externo passaram a ser as agências multilaterais¹¹⁵. No entanto, para obtenção de tais recursos – agora com a finalidade de pagamento da dívida – se fazia necessário o cumprimento de ajustes macroeconômicos ortodoxos¹¹⁶ com efeitos recessivos e de deterioração das condições financeiras do Estado. Conforme discutido no Capítulo 2, uma vez que as políticas de desenvolvimento regional eram ditadas pela intervenção do Estado com

¹¹⁴ Dentre os quais se destacam a restauração dos direitos civis, políticos e de liberdade de opinião.

¹¹⁵ Em especial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

¹¹⁶ Principalmente, no que diz respeito ao comprometimento do balanço de pagamentos, dadas as saídas anuais expressivas de recursos.

grande arcabouço institucional, o impacto da desaceleração econômica sobre essas instituições foi devastador.

Dessa forma, enquanto o processo de redemocratização, a partir de 1985, renovou a esperança de restaurar a democracia¹¹⁷, a aderência política ao ideário neoliberal, principalmente ao longo da década de 1990, viria a exaurir os já escassos recursos do Estado. Além disso, foram destruídos os instrumentos de políticas de desenvolvimento nacional, ao promover o processo de privatizações de setores estratégicos para o país. Para tanto, deformou-se a recém promulgada Constituição, com um número abusivo de emendas em poucos anos.

A violenta contração do gasto público social e de investimentos, daí decorrente, transmitiu-se às diversas escalas territoriais, através da descentralização de serviços e dos mecanismos impostos às negociações das dívidas dos estados e dos municípios, com abusivas taxas de juros, comprometendo o orçamento desses entes¹¹⁸. Por um lado, a Constituição Federal de 1988 havia proporcionado nova redistribuição da receita tributária, ampliando os recursos para os governos estaduais e municipais. Mas, por outro, os impostos redistributivos (IPI e IR), a partir daí, tiveram seu crescimento relativamente contido, ao mesmo tempo em que os demais impostos federais e as contribuições cresceram, anulando, na prática, as novas proporções constitucionais¹¹⁹.

O mundo assistia a emergência de novos padrões de inserção das economias nacionais no mercado internacional e a uma nova DIT que, por sua vez, implicou em novos usos e ocupações dos territórios nacionais: uma nova Divisão Territorial do Trabalho. Os países centrais realizavam sua reestruturação produtiva e

¹¹⁷ Isso se deu com o resgate da histórica e enorme dívida social do país, tendo a Constituição Federal de 1988, efetivamente estipulado normas mais avançadas de justiça social, ao criar novas medidas para encaminhar políticas de desenvolvimento.

¹¹⁸ O serviço da nova dívida renegociada atinge até 13% das receitas desses governos.

¹¹⁹ Por exemplo: (i) a partir de 1994, o Fundo de Estabilização Fiscal passou a reter, na órbita federal, cerca de um quinto da receita redistributível; (ii) o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, obrigou os municípios que não ministravam o ensino fundamental a repassar para seus respectivos estados 60% dos 25% de suas receitas correntes que a Constituição obrigava a gastar em educação; (iii) os planos de renegociação das dívidas, refinanciadas com o Tesouro Nacional, com prazos de 30 anos, a juros de 19% a.a. foram compulsórios; (iv) a Lei de Responsabilidade Fiscal que obrigou estados e municípios a cumprir limites com os gastos de pessoal, proibiu a concessão de empréstimos entre entes governamentais e impediu políticas anticíclicas ao tornar rígida a questão do déficit fiscal. Em outras palavras, destruiu-se a possibilidade de execução de políticas no âmbito dos estados e municípios, justamente aqueles entes que pela Constituição deveriam ter maior autonomia para manejar políticas em prol de beneficiar sua população, com grande impacto sobre as desigualdades regionais.

ajustes institucionais (entre países) e concorrenciais (entre empresas), saindo novamente na frente na Terceira Revolução Industrial e liderando o processo de globalização produtiva (transnacionalização).

Já o Brasil atravessava por tamanhas transformações e constrangimentos, em termos espaciais. No que se refere à nova forma de inserção do Brasil no mercado globalizado e à forma como se reorganizou o território nacional, foram as escolhas políticas do grupo dominante no poder que as determinaram. Assim, sob a égide neoliberal, o Estado assumiu um novo papel na atração dos fluxos internacionais do capital sob o pretexto do “desenvolvimento territorial”. Destacam-se os investimentos em infraestruturas ou concessão de incentivos a investimentos produtivos privados de modo a integrar algumas poucas áreas dinâmicas do território aos circuitos de valorização dos capitais extra locais (MACEDO, 2010). O Estado passou a promover, em territórios selecionados, redes de serviços modernos complementares à nova indústria e maior dotação de infraestrutura moderna, viária e de telecomunicações, compatíveis com os requisitos do novo padrão.

Dado que “as tecnologias da terceira revolução industrial impõem, para sua implantação, a criação de uma verdadeira cultura de modernidade nos espaços receptores desse desenvolvimento” (CANO, 1995, p. 128), pode-se dizer que o território brasileiro, no período, foi reestruturado nos termos de uma dicotomia na qual o global passou a sujeitar o local. Segundo Santos (1997), essa dicotomia passou a ser acentuada pela “guerra entre os lugares”, isto é, a disputa pela atração dos investimentos que acompanham os capitais que transitam nos circuitos globais. Ao indicar novas bases para repensar o espaço, o novo padrão promoveu a reelaboração de conceitos e categorias que passaram a orientar e justificar ações. O conceito de estratégia e competitividade foi reformulado a partir da década de 1990 e passou a enfatizar o papel de fatores exógenos no desempenho que empresas alcançam num determinado território: fatores sociais (mão-de-obra qualificada e mercado de consumo), infraestrutura física, sistema político-institucional vigente.

Assim, no contexto de reestruturação da produção capitalista e de adoção de políticas neoliberais, o planejamento territorial ganhou uma nova conotação aderente a este ideário. Por um lado, o mundo globalizado e em concorrência sugeria que as propostas para os territórios estavam mudando (a eficiência deveria

vir à frente da equidade). Por outro, estados e municípios que contavam com escassos recursos e quase nenhum raio de manobra, bombardeadas pelo ideário de que gestão pública deveria pautar-se em técnicas privadas, foram conduzidas à adoção de práticas aderentes às teorias e modelos neoliberais adotadas no âmbito nacional.

A origem das estratégias competitivas para os territórios remonta à sistematização da abordagem estratégica nos EUA, a fim de ser empregada primeiramente nas empresas e depois adaptadas aos espaços. A estratégia só ganhou destaque nas empresas a partir da década de 1960. Até então, o termo era reconhecido apenas em sua acepção militar, associado à ideia de gestão de guerra, sendo empregada, a partir da Guerra Fria, em conflitos de outras espécies¹²⁰.

Segundo Novais (2010), a passagem da estratégia nos negócios para a administração pública nos EUA deveu-se a um duplo movimento: (i) do trabalho intelectual (teoria) ao identificar o setor privado com o setor público; (ii) do trabalho político (política) ao criar uma nova realidade institucional. O primeiro utilizou-se do movimento discursivo a fim de dar sentido e legitimidade ao planejamento estratégico no setor público. Afirmava que os setores assemelham-se, pois estavam colocados num mesmo contexto (globalização e incertezas)¹²¹. Além do discurso, utilizou-se do processo de codificação da abordagem estratégica, ao utilizar termos e noções como visão, liderança, concorrência, autocontrole, rede, mercado, etc.

Já no que diz respeito ao trabalho político, para o setor público norte-americano, além de fatores propriamente econômicos, a ideia de estratégia representou uma síntese capaz de distinguir o programa do governo liberal de Reagan (1981-1989). As políticas competitivas nada mais eram do que a expressão objetiva da visão de mundo da direita norte-americana. Modificações institucionais objetivas – concretizadas na redução dos fluxos dos recursos financeiros estatais

¹²⁰ A extensão do sentido de estratégia dos círculos militares para ações em outros ambientes teve como marco a admissão de um conjunto de veteranos da Segunda Guerra Mundial pela Ford Motors Company, para o gerenciamento de mudanças na empresa. Um deles, Robert McNamara, tornou-se presidente da companhia em 1960, Secretário de Estado da Defesa de 1961 -1968 e Presidente do Banco Mundial de 1968 – 1981. Sua experiência, tanto no setor privado quanto no público, envolveram ajustamento de métodos relacionados à problemática de longo prazo.

¹²¹ Como na empresa privada, isso implicaria um ajuste na organização e nas rotinas do setor público. Assim, ao construir uma “ponte” entre o setor público e o privado, o trabalho intelectual estabeleceu relações entre atributos do setor público e do privado que impulsionaram uma nova maneira de pensar e administrar a cidade.

distribuídos pelo Departamento de Habitação e Desenvolvimento Urbano e de incentivos e repasses federais ou estaduais – resultaram no que foi denominado de “localismo estratégico”. Isso porque administradores de estados e municípios, comprometidos com programas e projetos em andamento anteriores à gestão Reagan, entregaram-se à disputa por recursos.

Assim, pode-se dizer que a estratégia territorial competitiva não resultou do rearranjo dos fluxos desgovernados de riqueza da economia globalizada, mas foi criada por um Estado presente. Em outras palavras,

A possibilidade social da abordagem estratégica nos EUA se deu, entre outros motivos, pelo estabelecimento de uma situação de carência (ao menos em parte, uma crise fabricada), que correspondia às novas representações sociais que estavam a se consolidar e se tornar realidade (NOVAIS, 2010, p.79).

Em outros momentos e espaços, a abordagem estratégica para a administração dos problemas territoriais ganha novas facetas, conforme os objetivos políticos locais. Nesses casos, existem várias críticas à políticas territoriais competitivas, mas ao final, todas convergem para: (i) é o rebatimento, para o território, do receituário neoliberal; (ii) a fim de criar um ambiente ainda mais propício à reprodução e valorização do capital; (iii) como consequência (e objetivo), promove a despolitização dos espaços. Portanto, é mais do que uma estratégia de gestão, é uma estratégia política.

Submetido “ao global” e promotor da “guerra entre os lugares” ou à estratégia territorial competitiva, o estado do Ceará atuou através de (i) subsídios diretos e indiretos – guerra fiscal; e (ii) direcionamento de recursos públicos para infraestruturas destinadas ao escoamento de exportações em detrimento de gastos sociais, políticas pretensiosamente tratadas como políticas de desenvolvimento regional, que de fato caminham no sentido oposto à integração entendida como dinamizadora do mercado interno e promotora de maiores elos entre as economias estadual, regional e nacional.

Na prática, a tensão na integração econômica e territorial das regiões brasileiras que resulta do novo padrão de acumulação é reforçada pela ação do Estado sobre o território, através de políticas de investimento em infraestrutura, que não passam de políticas que visam aumentar as exportações de bens de baixo valor agregado, forma de inserção nacional que reflete os interesses de sua coalizão

interna de poder conservadora, que visou se integrar ao mercado internacional, em bases mais dependentes e de forma ainda mais passiva. A palavra “integração” nesse caso só faz sentido de ser utilizada se relativa à integração “competitiva” de pontos no território com os circuitos internacionais de valorização do capital.

[...] muitos governos locais (estaduais e municipais), como medida de defesa – mas também por acreditarem na ideologia do *Poder Local* –, lançaram-se à infeliz empreitada da “guerra fiscal”, submetendo-se a verdadeiros leilões de localização industrial promovidos por empresas de grande porte (em geral transnacionais), transferindo dinheiro de pobres para milionários e fomentando a localização pelo subsídio e pelo trabalho periférico, ainda mais precarizado e barato (CANO, 2008, p.34).

Do lado dos incentivos fiscais, também submetidos à mesma lógica de atuação promovida pela ideologia neoliberal, o estado do Ceará intensificou sua postura competitiva para a atração de inversões produtivas. Tanto criou a infraestrutura que tais inversões demandam como, principalmente, se utilizou de instrumentos fiscais e orçamentários de forma mais acirrada que anteriormente, de maneira a fazer parte do que se convencionou chamar de Guerra Fiscal¹²²,

[...] que se relaciona [...] a todo tipo de disputa e conflito que decorra da intervenção estatal de entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial, sendo que, o instrumento tributário é o principal mecanismo de subsidiamento (ALVES, 2001, p.30).

Do lado dos investimentos em infraestrutura logística, toma-se como exemplo todo o planejamento e incentivos concedidos à concepção e consolidação do Porto de Pecém/CE. Concebido com o objetivo fundante de fortalecer o mercado – ou seja, a acumulação e reprodução dos capitais sem fazer distinções entre capitais locais ou extra-locais, sem levar em conta critérios de territorialidades para decisões de investimentos – suas iniciativas não podem ser entendidas como promotoras da integração da economia, tampouco do desenvolvimento em qualquer escala.

As medidas de rebatimento territorial, incorporadas ao discurso como se elas tivessem sido pensadas de maneira articulada, mas que não ocorreu,

¹²² Para uma periodização e descrição das políticas de incentivos fiscais ao longo do tempo ver o trabalho de CARDOZO, S.A. Guerra Fiscal no Brasil e alterações das estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990, 2010.

condenam a própria ideia de desenvolvimento regional inserida no projeto. O descarte de uma abordagem integrada do território fica claro quando observamos que os investimentos em infraestrutura objetivam o incentivo ao ambiente de investimento. Buscava oferecer garantias e diminuir os riscos para atração de capitais privados, com o Estado assumindo papel de promotor da acumulação e reprodução desses capitais, sem levar em conta as dinâmicas socioeconômicas da região (LEITÃO, 2009).

É segundo essas determinações específicas que este Capítulo se propõe a analisar os condicionantes dos investimentos no CIPP e suas consequências. O CIPP se configura como uma pequena parcela do território nacional inserido nos circuitos da economia global, de maneira subordinada e dependente. Aponta-se para o descolamento de sua estrutura econômica da dinâmica econômica nacional e, também, para a exacerbação das heterogeneidades estruturais em sua escala estadual, ainda que promovendo a reestruturação produtiva do Ceará.

5.2. O Porto de Pecém/CE no âmbito da estratégia competitiva internacional: o papel dos portos na formação econômica do Ceará e no período neoliberal

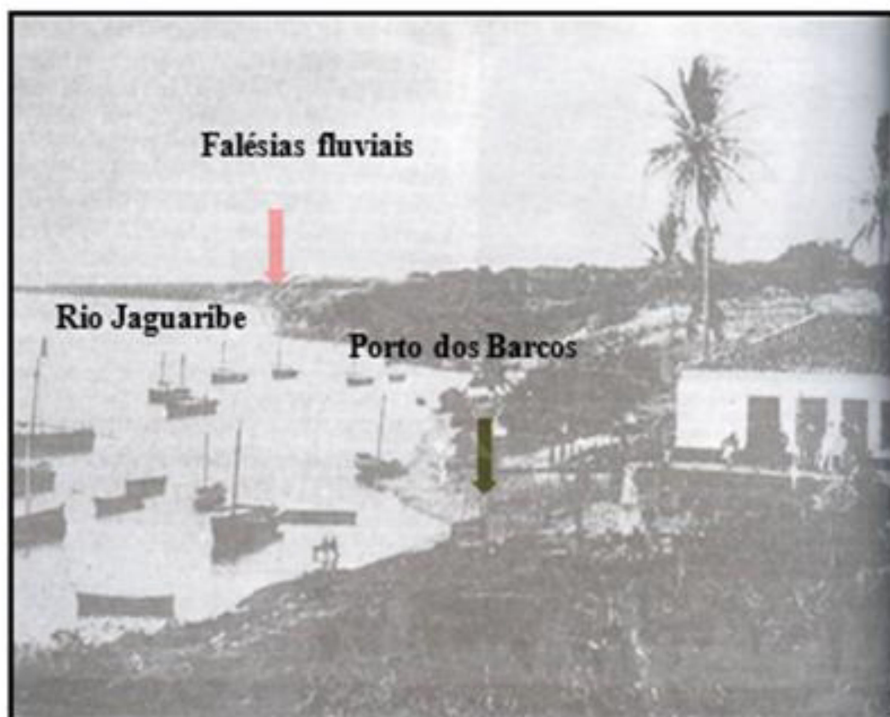
Para entender a integração da economia cearense ao mercado nacional e internacional ao longo do tempo, se faz necessário compreender a formação e ocupação desse território, bem como o contexto político, econômico e social ao longo do tempo. Para isso, este item do trabalho se dividirá em discutir a importância do Porto de Aracati/CE e do Porto de Fortaleza/CE, do período colonial até meados do Século XX no item 5.2.1. O Porto de Mucuri/CE - do período colonial até meados do Século XX; em tecer breves considerações sobre o processo de desenvolvimento econômico e territorial do Ceará durante o período nacional-desenvolvimentista e período da Crise da Dívida (1950-1989) no item 5.2.2., período mais detalhadamente tratado no Capítulo 4 para o caso da Bahia; e, por fim, em discutir o Porto de Pecém/CE no contexto da economia cearense a partir da década de 1990, perpassando seu histórico, concepção e consolidação no âmbito das estratégias territoriais competitivas do estado – guerra fiscal e investimentos em infraestrutura logística no item 5.2.3. O Porto de Pecém/CE – estratégias territoriais

competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990) com destaque para 5.2.3.1. Guerra fiscal e infraestrutura logística no Ceará: concepção e consolidação do Complexo Industrial e Portuário de Pecém – CIPP.

5.2.1. O Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE - do período colonial até meados do Século XX

Conforme discutido ao longo deste trabalho, os portos possuíam papel de destaque desde o período colonial na história do Nordeste e do Brasil, constituindo-se na porta de entrada dos colonizadores e suas manufaturas e na porta de saída de riquezas e produtos primários para a Metrópole. Foi ao redor dos portos que se constituíram os primeiros e principais núcleos populacionais para organizar o contato e as trocas com a Europa e também com outros núcleos da colônia. No caso do Ceará, ao contrário do que ocorrera com os principais núcleos populacionais constituídos no Nordeste durante os primeiros séculos de colonização (São Luís/MA, Recife/PE e Salvador/BA), os primeiros portos não obedeceram a essa lógica.

Figura 5.1 - Porto dos Barcos, Aracati - CE, 1920



Fonte: Dias et. al., 2017.

O Ceará não participou diretamente como grande produtor dos ciclos econômicos das principais culturas de exploração e exportação nesse período. Logo, sua organização territorial possuía peculiaridades em relação aos estados nordestinos supracitados. Isso refletiu-se na própria distribuição dos primeiros portos¹²³, cujos principais não se desenvolveram na Capital cearense, como foi o caso do Porto dos Barcos em Aracati (Figura 5.1), principal meio de escoamento de bens do Ceará durante os primeiros séculos de ocupação (BATISTA, 2005).

Ao longo do Século XVI, a capitania do Ceará não passou pelo processo de colonização como as capitanias nordestinas da Bahia (base dos portugueses), Pernambuco (base dos holandeses) e Maranhão (base dos franceses), regiões com abundância de riquezas de interesse da Europa. Inicialmente, a ocupação da capitania do Ceará esteve ligada a expulsão dos franceses em 1560, que tentavam ocupar os territórios vizinhos como o Maranhão, representando um espaço de defesa a uma provável expansão do domínio francês no Brasil (BATISTA, 2005).

Mesmo na sua porção litorânea [...] não se observou por mais de dois séculos qualquer expressividade nem no seu povoamento [...] Desta forma, a função assumida nestas terras costeiras foi mais de entreposto da rota marítima que ligavam centros da colônia com maior destaque como a sede do Estado do Grão-Pará e Maranhão às faixas de produção canavieira no Nordeste oriental (LIMA Jr., 2014, p. 14)¹²⁴.

As primeiras tentativas de colonização propriamente ditas do Ceará ocorreram em seu interior, a partir do Século XVII, com a expansão da pecuária oriunda de Pernambuco e Bahia. Esse movimento se deu pelos colonos impedidos de ocuparem as áreas de cana-de-açúcar, os quais, à procura de novos campos para os gados, povoaram o sertão nordestino¹²⁵. Diferente das outras regiões nordestinas onde a economia agroexportadora organizou o território, no Ceará, a demanda externa não foi fator preponderante em sua organização espacial, uma vez

¹²³ Que por sua menor importância econômica e conseqüentemente precária infraestrutura, será tratado neste trabalho como trapiches.

¹²⁴ Como exemplo, em 1613, a baía de Camocim já era utilizada pelos colonizadores como ponto de parada e apoio às suas embarcações (CEARÁPORTOS, 2019), ainda que a primeira vila criada tenha sido Aquiraz, em 1699.

¹²⁵ Enquanto alguns historiadores como Capistrano de Abreu (1996), defendem a tese de ocupação do território cearense no sentido interior-litoral, outros como Antônio Bezerra (1986) defendem a tese da ocupação no sentido litoral-interior, a partir da defesa do território contra os franceses, seguindo o Rio Jaguaribe (LIMA Jr., 2014).

que a pecuária voltava-se para o suprimento daquelas regiões agroexportadoras (RUFINO, 2008).

Foi através do gado e da sua comercialização que o território cearense se organizou econômico, sócio, político e infraestruturalmente, uma vez que para desenvolver o comércio, se constituíram as primeiras vias de comunicação, interligando inicialmente os principais povoados e posteriormente as capitanias de onde se originava o gado. De acordo com Lima Jr.,

A articulação feita embora precária, fixa uma malha de estradas e caminhos vicinais que integrou os núcleos e fazendas e suas hinterlândias nas distintas regiões do estado e este aos seus vizinhos (LIMA Jr., 2014, p. 18).

Essas mesmas vias vieram a possibilitar o surgimento dos primeiros pontos para embarcações. Eram infraestruturas simples (trapiches¹²⁶), porém capazes de atender a demanda por deslocamento de mercadorias da época.

Posteriormente, desenvolveram-se, junto aos trapiches, as salgadeiras para o preparo da carne e que passaram a tratar o couro. As charqueadas ou oficinas, principal atividade econômica da capitania da época, constituiu “o ciclo das oficinas”¹²⁷, as quais se instalaram na embocadura dos rios próximas aos trapiches – Jaguaribe (Porto dos Barcos em Aracati), Acaraú (Porto dos Barcos de Acaraú) e Coreaú (Porto conhecido como Barra do Camucim). Nesse aspecto, na “embocadura desses rios que começaram a se desenvolver as oficinas, dando início as primeiras atividades portuárias no território cearense” (BATISTA, 2005, p. 128).

Assim, se o ciclo do gado fomentou a formação dos primeiro núcleos produtivos (currais, fazendas), de adensamento demográfico e de pontos para embarcações, o ciclo das oficinas (produção de couro e carne-de-sol) fomentou o surgimento das primitivas formas portuárias que catalisariam a formação das cidades de Aracati, Acaraú e Camocim. Essas tinham suas localizações geográficas privilegiadas pelos rios Jaguaribe, Acaraú e Coreaú ou Camucim respectivamente. O Porto das Barcas em Aracati tornou-se o principal trapiche do Ceará, uma vez que

¹²⁶ Fora do itinerário da produção açucareira do Nordeste, o “sistema portuário” remete-se a ancoradouros simples, os quais atendiam a embarcações de tamanho médio em séculos passados, para transbordo de produtos locais e importados via portos mais equipados, como o de São Luiz/MA, Recife/PE e Salvador/BA.

¹²⁷ Que passaram mais tarde ao Rio Grande do Norte e ao Piauí – portos de Açu e Mossoró/RN, e Parnaíba/PI.

tinha a mais importante das vias – a estrada geral do Rio Jaguaribe –, que percorria o trecho do rio por onde entraram os gêneros de primeira necessidade de que se abastecia o interior da capitania durante os primeiros períodos administrativos.

Tradicional na exportação de carne-de-sol, em torno do trapiche encontravam-se os elementos que propiciaram o desenvolvimento das oficinas: (i) ventos constantes para a secagem, e (ii) as facilidades dos embarques saindo o produto das fábricas de beneficiamento direto para as embarcações. Por conta dessa atividade, Aracati tornou-se o centro mais movimentado da capitania do Ceará no Século XVIII¹²⁸, mesmo antes de ser elevada à categoria de vila, pois era através do seu trapiche que se escoava a grande maioria dos produtos através da imensa bacia do Jaguaribe (BATISTA, 2005).

Embora o primeiro ciclo importante para o surgimento de novas vilas no litoral cearense tenha sido o da cana-de-açúcar, foi somente após a ocupação do interior pela pecuária e suas atividades correlacionadas, que a costa cearense experimentaria sua ascensão demográfica. Foi com o surgimento das primeiras atividades portuárias, que se intensificou a relação do litoral com o sertão, tendo em vista a crescente demanda por produtos regionais, tanto pelas capitanias vizinhas, como pela Metrópole.

Os séculos subsequentes foram marcados pelo desenvolvimento de alguns ciclos econômicos¹²⁹ que foram importantes para a evolução político-administrativa do Ceará. Nesse período, também se deu a independência da Capitania perante Pernambuco, obtida através da Carta Régia de 17 de janeiro de 1799 (PAULA et. al., 2015), ao mesmo tempo em que Fortaleza tornou-se a capital. Após a obtenção da autonomia política, o Ceará passou a figurar com destaque, devido à possibilidade de exploração em larga escala da cotonicultura.

¹²⁸ Aracati contava ainda com um trapiche em Fortim, onde os navegantes encontravam maior profundidade para atracar os barcos de maior porte. Esse ponto de embarcação, mantinha uma distância muito menor para levar as mercadorias até os navios que ficavam ancorados ao largo, uma vez que os portos não ofereciam condições para atracarem barcos de longa distância (BATISTA, 2005).

¹²⁹ A partir da segunda metade do Século XVIII, a atividade da charqueada e das oficinas conhece o seu declínio, dados (i) a decadência do ciclo do açúcar nordestino, principal mercado consumidor; (ii) a seca de 1777, que dizimou grande parte do rebanho; (iii) a consequente transferência de proprietários de oficinas para outras regiões do país, que levaram consigo o domínio das técnicas de beneficiar carne para regiões com rebanhos em melhores condições. A concorrência, principalmente do Rio Grande do Sul, para onde migraram os principais produtores de charque, que passa a ocupar o posto de principal centro produtor, acabou comprometendo o produto cearense (LIMA Jr, 2014).

No Século XVIII, a cultura do algodão propiciou tanto a implantação das primeiras indústrias têxteis, quanto a inserção do Ceará nos mercados internacionais. A demanda externa havia crescido a partir da Europa – em nível mundial, com o desenvolvimento da indústria têxtil inglesa (1760-1860) – e, de um ponto de vista do Brasil, em função da Guerra da Independência dos EUA (1775-1783), que comprometeu o abastecimento da matéria-prima para a Inglaterra. Nada obstante, ao longo do Século XIX, os EUA viriam a se tornar o principal mercado consumidor brasileiro, principalmente após a Guerra de Secessão dos EUA (1861-1865) que comprometeu sua própria produção.

Inicialmente, a produção cearense era exportada através do Porto de São Luiz/MA e do Porto de Recife/PE, por se tratarem dos principais produtores da matéria-prima e uma vez que a infraestrutura do trapiche de Aracati/CE era incompatível com a dinâmica produtiva e comercial do novo produto, além do constante assoreamento das margens do rio.

O algodão, simples matéria-prima da rudimentar indústria caseira, foi fortemente valorizado com a Revolução Industrial. Devido ao colapso dos Estados Unidos como fornecedores preferenciais dos teares industriais ingleses, o algodão cearense encontrou uma janela de oportunidades, com o que Fortaleza se transformou rapidamente no principal porto oceânico exportador (nasce com a necessidade da indústria europeia e a oportunidade por ter o único porto oceânico) (PAULA et. al., 2015, p. 204).

No Século XIX, inicia-se o processo de desenvolvimento portuário em Fortaleza e, com isso, também seu gradativo crescimento em detrimento dos demais núcleos urbanos¹³⁰. Graças ao dinamismo propiciado pelo ciclo do algodão e a necessidade de escoamento pelo porto mais próximo dos espaços de produção, a localização de Fortaleza acaba sendo privilegiada. A instalação de infraestrutura portuária e atividades administrativas relacionadas às atividades portuárias propriamente ditas dão nova configuração à cidade, que assume o papel de centro coletor da produção primária de todo o estado¹³¹ (LIMA Jr., 2014).

¹³⁰ Do ponto de vista da ocupação e dinâmica territoriais, há uma mudança da antiga integração ao longo dos leitos dos principais rios nos centros coletores dos rebanhos (Jaguaribe, Acaraú e Coreaú ou Camucim), para terras mais sertanejas onde se encontravam os algodoeiros, e a construção das vias de ligação e escoamento da produção a partir dessas regiões consolidadas com a construção da ferrovia ligando os principais centros produtores da fibra aos trapiches de Fortaleza, na segunda metade do Século XIX (LIMA Jr., 2014).

¹³¹ Durante o ciclo do algodão reside a maior reorientação da ocupação territorial cearense tendo em vista que é nesse período que se determina a forte desigualdade na apropriação espacial. Dada a integração direta da economia cearense ao mercado internacional através do porto de Fortaleza, a

Assim, a primeira estrutura portuária (trapiche) é construída em 1805, no sítio chamado Prainha. Em 1808, a abertura dos portos às nações amigas viabilizou a ligação direta de Fortaleza com a Europa, retirando a intermediação que beneficiava a cidade de Recife e ainda, a instalação de todo aparato institucional possibilitou a capacidade de legislar sobre tarifas alfandegárias, tal como ocorrera com a redução de 50% das tarifas impostas aos embarques de mercadorias pelo seu trapiche¹³².

O caráter desta nova atividade econômica repercute na alteração da relação de forças estabelecidas entre a capital e os principais núcleos urbanos econômicos do Ceará. A independência jurisdicional do Ceará em relação a Pernambuco e à abertura dos portos às nações amigas, no final do século XVIII e início do século XIX respectivamente, ampliam o questionamento da fragilidade da capital em relação às cidades interioranas e, principalmente, às outras capitais nordestinas, notadamente Recife. A partir daí evocam-se as boas condições de navegação intercontinental em Fortaleza e são desenvolvidas diversas estratégias para viabilizar a abertura de Fortaleza à comercialização direta com a Europa, colocando em xeque o sistema de comunicação anterior, fundado nas vias antigas e que beneficiavam intermediação vantajosa para Pernambuco. Aproveitando-se de sua situação de capital, principalmente após proclamação do Império que concentra os investimentos públicos nas capitais, legisla sobre as tarifas alfandegárias e investe na construção de vias férreas (RUFINO, 2008, p. 5).

Em 1844, na mesma área da Prainha, houve a construção do trapiche do Ellery, construído pelo inglês Henry Ellery (CEARAPORTOS, 2019). Os trapiches eram pequenas pontes construídas para embarque e desembarque de pessoas e mercadorias. Embora as instalações portuárias de Fortaleza fossem precárias, em função das condições geomorfológicas que não permitiam grande segurança e da própria utilização do trapiche que não justificava melhorias, quando o algodão se valorizou, constituiu-se na única opção por tratar-se da única infraestrutura com potencial oceânico do Ceará. A partir da metade do Século XIX, o Porto de Fortaleza/CE passou a constar nas rotas comerciais entre o Brasil e a Europa (PAULA et. al., 2015).

Em 1857, na região do Poço da Draga, ocorreu a construção de um terceiro trapiche por Fernando Hitzshky (CEARAPORTOS, 2019). Entre 1861 e 1865 a Guerra de Secessão nos EUA impulsionou o ciclo do algodão, ao valorizar a

partir desse processo dar-se-á grande concentração que caracteriza até hoje a Região Metropolitana de Fortaleza (LIMA Jr., 2014).

¹³² Isso teve efeito na captação da produção algodoeira da região Norte, antes embarcada por Camocim e Acaraú, tornando Fortaleza o centro de comercialização em detrimento de outros trapiches do estado.

matéria-prima especialmente na Inglaterra. No entanto, em 1875, a principal estrutura portuária da cidade ainda era “uma ponte de madeira assentada sobre estacas também de madeira. A insegurança e os acidentes eram cotidianos, pois, na maré alta, as ondas jogavam as embarcações contra a estrutura, danificando-a” (PAULA et. al., 2015, p.204). Em 1883 foi autorizada a construção de um quebra-mar – o quebra-mar *Hawkshaw*¹³³ –, no entanto, o assoreamento da região provocada pela construção¹³⁴ impedia que as grandes embarcações chegassem até a ponte. Isso fazia com que toda atividade de embarque e desembarque fosse realizada por pequenas embarcações – as alvarengas, que faziam o deslocamento entre a ponte e os barcos.

Assim, no final do Século XIX, o Nordeste brasileiro apresentava condições favoráveis à reprodução do capital a partir da construção de infraestruturas. Notadamente, as formas portuárias ganharam destaque devido à importância do algodão no mercado externo (PAULA et. al., 2015). Além do algodão, no Ceará, outros produtos tropicais também ganharam destaque: (i) o café, na Serra de Maranguape, e posteriormente na Serra de Baturité; (ii) a cera de carnaúba, introduzida no mercado internacional para estudos químicos; (iii) a maniçoba, que era fonte de borracha; (iv) a oiticica, da qual se extrai óleo para fins industriais; e (v) a mamona (BATISTA, 2005).

Com a economia cearense assumindo maiores proporções no modelo primário-exportador, no Século XX tornou-se essencial a existência de um porto mais organizado, com maior acessibilidade e segurança. A própria indústria cearense, apesar de apresentar pouca representatividade em termos nacionais, crescia na região Nordeste, principalmente no ramo têxtil. Em 1902, teve início a construção na Praia de Iracema, uma estrutura de ferro e piso de madeira que ficou conhecida como Ponte Metálica, inaugurada em 1906 (CEARAPORTOS, 2019). Por tratar-se de uma ponte sem recursos técnicos e não permitir a atracação, “os navios que chegavam permaneciam ao largo [...], para alcançá-los, usavam-se lanchas e botes, que percorriam distância de quase uma hora” (BATISTA, 2005, p.136). Em

¹³³ Em 1880 houve uma proposta de construção de um novo porto na Enseada do Mucuripe, ligado à Capital por meio de estrada de ferro. No entanto, tal proposta foi desaprovada pela Associação Comercial do Ceará, a qual defendeu a proposta do engenheiro *John Hawkshaw* de que a ampliação do antigo atracadouro mostrar-se-ia melhor, pois os associados aproveitariam toda a estrutura de armazéns e alfândega já construídos (PAULA et. al., 2015).

¹³⁴ Executada pela *Ceará Harbour Corporation Limited* (ESPÍNOLA, 2007).

1908, iniciou-se uma pesquisa para efetuar o levantamento topohidrográfico da Enseada do Mucuripe e estudar o regime dos ventos, marés, correntes e transporte sedimentar, indicando que a região era a mais favorável para a construção de um porto oceânico (PAULA et. al., 2015).

Ainda assim, melhorias foram promovidas nas instalações na Praia de Iracema. Em 1910, o Pavilhão Atlântico, edifício originalmente montado como coreto na praça Marquês de Herval (hoje, José de Alencar), foi transferido para próximo à Ponte Metálica para servir de local de espera para as embarcações que estavam chegando ou partindo. Em 1920, foi aprovada a construção de mais uma ponte portuária paralela às instalações já existentes e operantes. As obras portuárias foram contratadas com a sociedade inglesa Norton Griffiths & Company Limited, e por isso foi chamada de Ponte dos Ingleses. Por falta de recursos, a obra foi suspensa e nunca chegou a ser utilizada como porto. Em 1929, devido ao comprometimento da estrutura da Ponte Metálica, houve sua reconstrução em concreto sendo reinaugurada com o nome de Viaduto Moreira da Rocha (CEARAPORTOS, 2019).

Na década de 1930, foi apresentado o projeto de construção do porto do Ceará, em Mucuripe, sendo sua construção autorizada oficialmente em 1937 e sua localização definida em 1938 por meio de Decreto-Lei assinado por Getúlio Vargas. As obras, iniciadas pela construção do molhe do Titan, levaram dinamismo para a região oriental de Fortaleza, graças à construção de vias de acesso e estradas de ferro para facilitar o deslocamento do material. No entanto, já no início da década de 1940, as obras de finalização do porto estavam atrasadas e durante a Segunda Guerra Mundial, as obras do porto quase foram paralisadas, já que o Mucuripe funcionava como entreposto logístico para as duas bases americanas (Natal/RN e Recife/PE). Após a guerra, os esforços para finalização do porto foram retomados (PAULA et. al., 2015), sendo inaugurado somente em 1951.

5.2.2. Breves considerações sobre o processo de desenvolvimento econômico e territorial do Ceará durante o período nacional-desenvolvimentista e o período da Crise da Dívida (1950-1989)

No âmbito nacional, conforme destacado no Capítulo 4, o período de 1950-1980 é marcado pelos projetos nacional-desenvolvimentistas, onde os portos tornaram-se uma infraestrutura fundamental para exportações planejadas e gerenciadas em nível federal. Se no período anterior as cidades se estruturaram em função do porto que concentravam grandes armazéns e as zonas de comércio, no pós Segunda Guerra Mundial o porto se transformou em um anexo específico dentro de uma organização cada vez mais funcional do espaço nacional (SILVA e COCCO, 1999).

Até a década de 1950, a economia cearense baseou-se em uma implantação industrial incipiente, fundada a partir do beneficiamento de produtos primários, principalmente oriunda da produção do algodão. O capital advinha dos próprios fazendeiros provenientes do circuito da produção desse produto, que se inseriram nos ramos de comércio e manufaturas, como foi o caso da primeira fábrica de tecidos a utilizar maquinário inglês do Norte-Nordeste – a Fábrica de Tecidos Progresso, 1884.

A classe social dominante que se constituiu ao longo da formação econômica cearense viria a se manter no poder durante todo o período nacional-desenvolvimentista. A aliança política que se formou entre os “coronéis”¹³⁵ se fundamentou em uma economia baseada na agroexportação e no latifúndio, por meio da qual submeteram as camadas menos favorecidas que ficavam a mercê do poder dos donos da terra. Assim,

O quadro que prevaleceu até os anos 1950 foi de combinação destas débeis bases de reprodução do atraso interiorano fundado na manutenção da trilogia gado-algodão-agricultura de subsistência e impregnando a imagem de um espaço marcado pela obsolescência econômica, produtiva, social e política. Nas marcas principais está o apoderamento da ação governamental pelos grupos políticos decorrentes das oligarquias ligadas àquela trilogia. Seus mecanismos de domínio são tratados na literatura sobre as estruturas sociais da região e do estado (LIMA Jr., 2014, p. 49).

¹³⁵ O coronelismo fundamenta-se na formação de uma rede de relações entre pessoas que ocupam posições assimétricas em termos políticos e econômicos, baseadas na troca de bens e serviços de natureza distinta. Ex. o patrão ou chefe político fornece moradia, crédito etc., os clientes, em contrapartida fornecem serviços, votos etc. Trata-se de um vocábulo político que simboliza o poder político, de um lado, porque os três grandes chefes políticos que governaram antes de 1987 (Virgílio Távora, Adauto Bezerra e César Cals) eram coronéis do exército nacional e, de outro, porque associa esses políticos aos antigos chefes (coronéis) políticos do interior do Estado que, ligados às grandes propriedades rurais, controlavam os ‘currais eleitorais’ (BATISTA, 2005).

De acordo com os dados da Tabela 5.1, em 1950, a indústria cearense (0,6% da indústria nacional) correspondia a 15,8% da pernambucana (3,8% da indústria nacional, sendo a maior participação entre as economias nordestinas) e 37,5% da baiana (1,6% da indústria nacional e segunda maior participação nordestina). O Ceará encontrava-se atrás até mesmo dos estados da Paraíba e Alagoas (0,8% e 0,7% da indústria nacional, respectivamente). Para piorar esse cenário, a indústria era dominada pelos segmentos tradicionais de têxtil (31% do VTI), produtos alimentares (21,3% do VTI), e química (14% do VTI) (Tabela 5.2), o que somados correspondem a 66,4% do VTI da Indústria, demonstrando seu caráter concentrado e pouco diversificado, além de constituírem-se em pequenos estabelecimentos que empregavam poucas pessoas.

Tabela 5.1 - Participação relativa no PIB, segundo o setor de atividade econômica, Brasil, Nordeste, Ceará, 1950

Nível geográfico	1950			
	Primário	Secundário	Terciário	Total
Brasil	100	100	100	100
Nordeste	20,3	8,9	13,5	14,6
Maranhão	1,2	0,3	0,7	0,8
Piauí	0,7	0,1	0,4	0,4
Ceará	3,4	0,6	1,9	2,1
Rio Grande do Norte	1,5	0,4	0,8	0,9
Paraíba	2,6	0,8	1,1	1,5
Pernambuco	3,9	3,8	3,9	3,9
Alagoas	1,2	0,7	0,7	0,8
Sergipe	0,6	0,4	0,5	0,5
Bahia	5,3	1,6	3,7	3,8

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

A partir da década de 1950, alinhado aos movimentos da economia nacional e das políticas de desenvolvimento regional tratadas no Capítulo 4, ocorreu uma reorientação da dinâmica produtiva da economia cearense – a etapa de diversificação de modernização produtiva sob ação planejada governamental 1950-1980 (LIMA Jr., 2014) – com impactos territoriais. Do ponto de vista dos impactos das políticas adotadas em nível nacional, a economia cearense se insere como um dos maiores contemplados na evolução dos projetos assinalados pelo desenvolvimento promovido pela SUDENE, principalmente, entre 1979-1983,

marcado pelos investimentos em infraestrutura, com a implantação do Terceiro Polo Industrial do Nordeste, conforme será discutido adiante.

Tabela 5.2 - Participação relativa do Valor da Transformação Industrial, segundo o ramo da atividade industrial, Ceará, 1950

Classe e Gênero de indústria	1950
Indústria total	100,0
Indústria Extrativa	3,5
Indústria de Transformação	96,5
Indústria de Transformação	100,0
Minerais não-metálicos	5,6
Metalúrgicos	1,1
Mecânica	1,0
Material elétrico e de comunicações	-
Material de transporte	1,0
Madeira	3,0
Mobiliário	0,6
Papel e papelão	0,1
Borracha	-
Couros e peles e produtos similares	1,8
Química	14,1
Produtos farmacêuticos e medicinais	0,9
Produtos de perfumaria, sabões e velas	4,9
Produtos de matérias plásticas	-
Têxtil	31,0
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	3,6
Produtos alimentares	21,3
Bebidas	3,0
Fumo	1,9
Editorial e Gráfica	4,1
Diversas	1,1

Fonte: IBGE, Censos Econômicos – Censo Industrial (1950)

No âmbito das iniciativas do governo do estado, o marco político que norteou as mudanças infraestruturais econômica do Estado apresenta-se com os quatro últimos “coronéis” (1962 – 1983) Virgílio Távora, Plácido Aderaldo Castelo, César Cals, e Adauto Bezerra e que se revezaram no poder durante os regimes militares (BATISTA, 2005). A preocupação em mudar o perfil econômico do

Ceará¹³⁶, através do processo de industrialização, tornou-se prioridade a partir do governo de Virgílio Távora (1962-1966), marcado pela criação do Plano de Metas Governamentais (PLAMEG), cujo objetivo maior era promover o desenvolvimento e inserir o Ceará no circuito do capitalismo, permitindo o avanço industrial que ocorria em nível nacional.

De acordo com o PLAMEG, o estado seria dotado de (i) nova infraestrutura econômica, por exemplo, pela instalação da energia de Paulo Afonso, de origem hidrelétrica, mais estável e mais potente do que a produzida localmente e essencial para o desenvolvimento industrial; (ii) de políticas de incentivos fiscais para instalação de um programa industrial moderno, que consistia na implantação de um Distrito Industrial, agregado a uma zona portuária, como viabilizador de atração de empresas para o desenvolvimento do estado, retomando um projeto idealizado pelo deputado Mariano Martins, em 1955, no âmbito de outras iniciativas, como a supracitada expansão da rede hidrelétrica de Paulo Afonso até Fortaleza; e (iii) da criação de empresas públicas de planejamento e fomento ao desenvolvimento industrial (Superintendência do Desenvolvimento do Estado do Ceará (SUDEC) e Secretaria de Planejamento).

Os governos estaduais seguintes foram conduzidos por: Plácido Aderaldo Castelo (1967-1971) – Plano de Ação Integrada do Governo (PLAIG) – (i) formação de polos de desenvolvimento com pequenas indústrias; (ii) criação da Companhia de Desenvolvimento Agropecuário (CODAGRO); e César Cals (1971-1974) – Plano de Governo do Estado do Ceará (PLAGEC) visava reduzir a dependência da economia do mercado externo por meio da (i) atração de investimentos de iniciativa privada local externa; (ii) encadeamento produtivo a partir de estímulo aos setores primário; e (iii) infraestrutura, com destaque para o transporte rodoviário.

No âmbito das iniciativas federais, a intervenção do Estado por meio do Sistema 34/18 da SUDENE (1961 e 1963) teve efeito bem diverso do decorrente da posterior aplicação dos recursos provenientes do FINOR. Durante a fase de aplicação do Sistema 34/18, foram incentivados os “investimentos em indústrias de capital intensivo ligadas organicamente ao complexo industrial estatal”; o

¹³⁶ Cabe destacar que o desejo de mudar o perfil econômico do estado se dava de modo a garantir e a reproduzir as velhas estruturas de poder tradicionais, e, portanto, haveria um limite à própria pretendida mudança do perfil econômico do estado.

empresariado beneficiado “vinculou-se a instituições públicas, assumindo uma postura conservadora e tutelada pelo Estado autoritário. Essencialmente, esses grupos permaneceram ligados à estrutura local tradicional e aos conceitos dominantes do coronelismo” (ABU-EL-HAJ, 1997, p.331).

Diferentemente das RMs de Salvador e Recife, que desde o início tiveram expressivos investimentos de empresas incentivadas, na Região Metropolitana de Fortaleza, os resultados mais efetivos da nova política industrial adquiriram contornos retardatários (SANTOS, 1987, p.857).

Os resultados mais efetivos só viriam a ser registrados a partir da segunda metade da década de 1970. Os déficits infraestruturais – energia elétrica; portos, rodovias, comunicação; a parca base local de matérias-primas; o estreito mercado interno; e a “pouca influência das elites no cenário local no cenário nacional são fatores que concorreram para o baixo poder de atração dos projetos industriais provenientes de fora da região” (RUFINO, 2008, p.9).

Em 1974, institui-se o FINOR¹³⁷, com o objetivo, entre outro, de corrigir as distorções provocadas pelo Sistema 34/18, tais como a cobrança de altas taxas de captação e a demora na implantação dos projetos privados. A mudança mais significativa estava na forma pela qual eram aplicados os recursos, eliminando-se a captação direta feita por cada investidor e conferindo à SUDENE a determinação da alocação de recursos em cada projeto, cabendo ao optante apenas a aposta na rentabilidade média do Fundo (GUIMARÃES NETO e GALINDO, 1992). A instituição do FINOR teve seus efeitos mais significativos sobre o Ceará. Indústrias de setores tradicionais de médio porte passaram a receber maior apoio, o que condicionou o surgimento de uma nova elite empresarial (ABU-EL-HAJ, 1997).

Por outro lado, é característico do processo de consolidação da indústria incentivada no Ceará, em relação aos demais estados nordestinos, a manutenção da estrutura industrial preexistente a criação da SUDENE, conservando os setores tradicionais – alimentos, têxtil, vestuário e calçados – à frente de seu desenvolvimento industrial. Essa orientação setorial dos investimentos voltada para a produção de bens tradicionais pode ser compreendida, entre outros fatores, pelo fato de que a origem majoritária do controle das empresas incentivadas tinha seus

¹³⁷ O FINOR visava aplicar recursos através de subscrições de ações em projetos em implantação no Nordeste e garantir um modelo autossustentado de mobilização de poupanças para investimentos privados, fomentando o desenvolvimento econômico regional (SUDENE/BNB, 1986).

capitais de origem local, controlada pelos mesmos grupos familiares após várias gerações (SANTOS, 1997).

De qualquer forma, a expansão da economia cearense nesse período condicionou a encomenda de estudos visando a ampliação do Porto de Camocim/CE para sua transformação em um porto comercial, pelo governo do estado.

Desde a década de 1970 que se vislumbrava a necessidade de existir um porto que servisse de complemento ao porto do Mucuripe. Na segunda metade dessa década, foram realizados estudos para a ampliação do porto de Camocim. No entanto, os estudos apontavam que não existiam condições para essa expansão, sugerindo que esse porto continuasse como porto pesqueiro. Tais conclusões voltavam, novamente, o foco para o Porto do Mucuripe (AZENHA e PEQUENO, 2016, p. 51).

No entanto, o estudo concluiu que, devido à integração rodoviária do Norte do Estado à cidade de Fortaleza, ocorrida a partir da década de 1950, o Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE teve sua zona de influência ampliada e tornou-se competidor do Porto de Camocim/CE. A superioridade do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE quanto aos fatores institucionais e físicos tornou o Porto de Camocim/CE economicamente inviável para o transporte das cargas oriundas ou destinadas a Sobral e Crateús, os dois centros mais importantes da sua zona de influência. Portanto, o Porto de Camocim/CE deveria permanecer um terminal de pesca enquanto o Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE continuou sendo o principal porto do Estado (AQUINO, 2000).

Com este reverso, foi elaborado um projeto de ampliação do porto do Mucuripe, constando no II PLAMEG do Governador Virgílio Távora. No entanto, mais uma vez, esse plano não foi possível uma vez que os recursos não foram liberados pela União (AZENHA e PEQUENO, 2016).

O ano de 1979 marca a volta de Virgílio Távora ao poder do estado do Ceará. A partir de então, o governo do estado envida esforços na tentativa de eliminar as barreiras para os investimentos na indústria, facilitando a penetração dos mecanismos de produção/reprodução capitalista no espaço do Ceará. Esse esforço também evidencia a tentativa de recuperação de prestígio político frente às elites locais. Neste mesmo ano lança-se o II PLAMEG e cria-se o Fundo de

Desenvolvimento Industrial do Ceará (FDI)¹³⁸, principal ferramenta do Programa de Atração de Investimentos Industriais do Estado do Ceará (PROVIN) criado nesse mesmo ano. O primeiro concentra suas propostas no crescimento do parque industrial e na implantação/consolidação de distritos industriais, principalmente na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF). O segundo constituiu-se de diversos mecanismos financeiros criados na tentativa de garantir a materialização do III Polo Industrial do Nordeste, e acabou se tornando um instrumento de atração industrial mais eficiente do que as formas de apoio oferecidas pelas políticas de âmbito nacional, institucionalizadas pela SUDENE e pelo BNDE (RUFINO, 2008)¹³⁹.

Em 1980, o FDI passa a assegurar às empresas industriais consideradas de fundamental interesse para o desenvolvimento econômico do Estado, e/ou a seus acionistas, incentivos de implantação, funcionamento, re-localização, ampliação e modernização ou recuperação, sob a forma de subscrição de ações, participações societárias, empréstimos, prestação de garantias e subsídios de encargos financeiros: (i) os de origem orçamentária, até 10% da receita do ICM. Além disso, passam a constituir-se em operações do FDI: (i) aquisição e alienação de ações; e (ii) concessão de empréstimos, a médio e longo prazos, às empresas industriais com sede, foro e domicílio no Estado do Ceará.

No caso de extinção do Fundo de Desenvolvimento Industrial do Ceará - FDI, o seu patrimônio passaria a ser incorporado à conta de capital do Banco de Desenvolvimento do Ceará S.A. (BANDECE) criado em 1970, com participação acionária do Estado do Ceará¹⁴⁰. Em 1985, o FDI passa a assegurar tarifas de água e esgoto e contemplar operações de (i) aquisição e alienação de debêntures conversíveis ou não em ações e de quotas de empresas industriais com sede, foro e domicílio fiscal no Estado do Ceará; (ii) prestação de garantias e subsídios de encargos financeiros, através de seu Órgão Gestor, às empresas sediadas no Estado do Ceará; e (iii) concessão de subsídios de tarifas de água e esgoto às empresas localizadas nos Distritos Industriais do Estado¹⁴¹.

¹³⁸ Lei nº 10.367, de 07 de dezembro de 1979.

¹³⁹ Embora a instalação do III Polo Industrial do Nordeste possa ser considerado como uma ação parte de um grande conjunto de transformações da política de desenvolvimento regional no âmbito do II PND do governo militar, conforme brevemente apresentado na Introdução deste trabalho.

¹⁴⁰ Lei Nº 10.380, de março de 1980.

¹⁴¹ Lei Nº 11.073, de 15 de julho de 1985.

A Constituição de 1967 permitia ao Governo Federal “isentar empresas da cobrança de ICM, a principal base de arrecadação dos estados. Isso era feito sem reembolsar os estados pela perda de receita”. Com a abertura política, o centralismo que caracterizou o regime militar foi rejeitado como um símbolo do autoritarismo, buscando-se um regime tributário mais descentralizado. Com a volta do pleno funcionamento do Congresso, o Governo Federal teve novamente que barganhar com as elites estaduais para obter apoio e “os esquemas fiscais centralistas começaram a sofrer erosão” (Pablos, 1997) *Apud* (AQUINO, 2000, p.59).

Todo esse esforço resulta no fortalecimento do grupo de industriais locais. Com este polo, passa a ocorrer um interessante fenômeno, parte da burguesia industrial local passa a projetar seus capitais para o âmbito nacional – J. Macêdo, Edson Queiroz, Jereissati e M. Dias Branco (SANTOS, 1997). Nesse mesmo período emerge um grupo de lideranças empresariais do Centro Industrial do Ceará (CIC), fundado em 1919, os quais viriam a ascender politicamente rompendo com a linha sucessória de coronéis dos últimos três governos. Dentre os empresários que faziam parte do grupo, Tasso Jereissati governou entre 1987 e 1990; Ciro Gomes entre 1990 e 1994; e novamente Jereissati entre 1995 e 1998 (BATISTA, 2005). Os governos que se basearam na herança do ideário neoliberal no estado se sucederam até 2007, estando alinhados à políticas do Governo Federal até 2003, conforme quadro abaixo:

Quadro 5.1 - Alinhamento político-ideológico entre governo federal e governo estadual. Brasil e Ceará, 1985-2020

Governo Federal			Governo Estadual			
Presidente	Partido	Período	Governador	Partido	Período	
José Sarney	PMDB	1985-1990	Tasso Jereissati	PMDB	1987-1991	Convergência política-ideológica Direita Neoliberal
Fernando Collor	PRN	1990-1992	Ciro Gomes	PSDB	1991-1995	
Itamar Franco	PMDB	1992-1995	Tasso Jereissati	PSDB	1995-1999	
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	1995-1999	Tasso Jereissati	PSDB	1999-2003	
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	1999-2003	Tasso Jereissati	PSDB	1999-2003	
Luis Inácio Lula da Silva	PT	2003-2007	Lúcio Alcântara	PSDB	2003-2007	Divergência política-ideológica
Luis Inácio Lula da Silva	PT	2007-2011	Cid Gomes	PSB	2007-2011	
Dilma Rousseff	PT	2011-2015	Cid Gomes	PROS	2011-2015	Convergência política-ideológica Esquerda Reformista
Dilma Rousseff	PT	2015-2016	Camilo Santana	PT	2015-2019	
Michel Temer	PMDB	2016-2019				Ruptura Democrática Divergência política-ideológica
Jair Bolsonaro	PSL	desde 2019	Camilo Santana	PT	desde 2019	

Fonte: Elaboração Própria.

Tabela 5.3 - Distribuição setorial do PIB (%), Brasil, Nordeste e UFs, 1950-1980

Níveis geográficos	1950			1960			1970			1980		
	Primário	Secundário	Terciário	Primário	Secundário	Terciário	Primário	Secundário	Terciário	Primário	Secundário	Terciário
Brasil	30,8	20,5	48,7	27,6	21,6	50,8	12,5	30,6	56,8	10,2	41,2	48,5
Nordeste	42,5	12,4	45,1	41,3	11,7	46,9	22,4	18,3	59,3	16,7	32,2	51,2
Maranhão	46,5	8,6	44,9	50	10	40	43,2	8,4	48,4	31,7	21,7	46,6
Piauí	47,1	3,7	49,1	47,1	5,7	47,3	31,6	6,9	61,4	22,9	21,1	56,1
Ceará	49,4	6,3	44,3	40,9	8	51,1	19	16,6	64,4	15,4	29,4	55,3
Rio Grande do Norte	50,3	8,9	40,8	47	10,1	42,9	18,7	16,7	64,6	12,6	35,1	52,3
Paraíba	54,2	10,9	34,9	56,8	9	34,3	26,8	14,8	58,4	17,7	26,5	55,7
Pernambuco	30,9	20,4	48,7	30,2	15,8	54	14,2	21,9	63,9	11	33,3	55,6
Alagoas	44	18,1	37,9	49,7	13,8	36,5	28,5	16,8	54,6	23,6	22,9	53,5
Sergipe	35,9	18,6	45,5	42,7	10,8	46,4	21,3	25,6	53	17,4	28,9	53,7
Bahia	43,4	8,7	47,9	39,8	12,1	48,1	23,2	19,9	57	16,3	37,6	46,2

Fonte: IBGE/PIB estadual, valor adicionado a preços básicos (preços do ano 2000), disponível em Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

Conforme analisado no Capítulo 4, como resultado das políticas estabelecidas no período nacional-desenvolvimentista, observou-se elevadas taxas de crescimento de toda a região Nordeste, alavancadas pelas políticas de industrialização e pelas políticas de desenvolvimento regional estabelecidas em nível nacional que (i) atraíram para os estados da região capitais extra regionais para a atividade industrial; e (ii) promoveram uma integração econômica e territorial caracterizada por uma divisão territorial do trabalho onde a economia nordestina articulou-se ao centro dinâmico da economia nacional através da produção de bens intermediários (e aqui destaca-se o caso da economia baiana). No Ceará, destaque para as taxas de crescimento do setor industrial, maiores que as do Nordeste e do Brasil, ligadas à implantação dos projetos do III Polo Industrial do Nordeste.

Tabela 5.4 - Participação relativa do Valor da Transformação Industrial, segundo o ramo da atividade industrial, Ceará, 1950-1980

Classe e Gênero de indústria	1950	1960	1970	1980	1985
Indústria total	100	100	100	100	100
Indústria Extrativa	3,5	1,9	2,8	0,7	0,7
Indústria de Transformação	96,5	98,1	97,2	99,3	99,3
Indústria de Transformação	100	100	100	100	100
Minerais não-metálicos	5,6	8,4	6	8,8	5,1
Metalúrgicos	1,1	3,4	8,3	8,3	5,2
Mecânica	1	0,4	1,1	2,9	2,2
Material elétrico e de comunicações	-	0,3	1,1	1,8	1,7
Material de transporte	1	0,1	0,7	1,5	3,3
Madeira	3	2,2	1,5	1,1	0,6
Mobiliário	0,6	1,3	2,6	2,6	1,1
Papel e papelão	0,1	0,1	-	0,4	0,3
Borracha	-	0,5	0,2	0,7	0,3
Couros e peles e produtos similares	1,8	1	0,3	0,9	1,5
Química	14,1	17	14,3	5,9	2,7
Produtos farmacêuticos e medicinais	0,9	0,8	0,4	1,1	0,9
Produtos de perfumaria, sabões e velas	4,9	3	0,7	0,6	0,7
Produtos de matérias plásticas	-	-	-	2	1,5
Têxtil	31	35	20,9	21,6	22,8
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	3,6	3,3	5,5	13,4	16,9
Produtos alimentares	21,3	14,6	30,2	22,6	29,3
Bebidas	3	2,3	2,1	1,7	2
Fumo	1,9	2,5	-	-	0,1
Editorial e Gráfica	4,1	2,8	2,4	1,5	1,6
Diversas	1,1	1,1	0,5	0,4	0,3

Fonte: IBGE, Censos Econômicos – Censo Industrial (1950-1985)

5.2.3. O Porto de Pecém/CE – estratégias territoriais competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990)

Segundo Paula et. al. (2015), o Século XX foi marcado pela construção de um imaginário portuário como expoente dinamizador da economia cearense, com a construção do novo Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE, dinamizando até mesmo o processo de ocupação da cidade. Para a autora, até mesmo a conversão do núcleo urbano portuário em uma das capitais turísticas brasileiras fora induzida pelas atividades portuárias.

Nesse sentido, em 1984 a PETROBRÁS iniciou as operações no píer petrolífero no Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE, com a fábrica de asfalto e posteriormente a fábrica de lubrificantes. No entanto, embora houvesse movimentação crescente de cargas no porto, as autoridades governamentais passaram a contestar a capacidade do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE em atender o novo perfil econômico do estado, tendo em vista a crescente demanda industrial, sobretudo as futuras indústrias de base que almejavam implantar, como a siderúrgica, por exemplo (BATISTA, 2005). Registros de 1987 referem que as negociações para a implantação de uma siderúrgica no Ceará não se concretizavam pela ausência de infraestrutura portuária capaz de receber navios com calado de 12m e área disponível para construção e implantação destas indústrias (AZENHA e PEQUENO, 2016).

Na época em que o porto foi idealizado, um dos pontos principais era que sua localização se desse onde não houvesse comprometimento com a cidade e com a população. No período em que se deu sua instalação em 1951, a cidade estava muito longe do porto, mas não foram tomadas medidas preventivas para que não houvesse ocupação em seu entorno. A forte influência do porto em atrair ocupação, pela capacidade de geração de empregos e pela valorização fundiária, por ter o litoral como atrativo, tornou impossível a expansão de pátio e armazéns para atender a expansão industrial almejada. Além disso, a tancagem de gasolina, querosene, gás de cozinha e outros derivados de petróleo, separados da população apenas por um muro passou a corroborar com a possibilidade de transferência dessas estruturas para uma área afastada da população (BATISTA, 2005).

Essas peculiaridades fundamentaram os investimentos que consolidaram o Porto de Pecém/CE como o principal porto do estado do Ceará no Século XXI. Somada a elas estavam as mudanças nos transportes marítimos decorrentes do novo padrão de acumulação, em que a dinâmica dos fluxos inseriu os territórios produtivos no comércio internacional. Também o sistema portuário assumiu papel de articulador dos fluxos nacionais com a circulação mundial de mercadorias,

Para chegar a esse ponto, foram mudanças político-ideológicas que possibilitaram as transformações produtivas do Ceará no pós década de 1980. Conforme discutido anteriormente, em 1978, os jovens empresários do grupo do CIC passam a atuar na política partidária nos movimentos democráticos. Ao final da ditadura militar, o poder político no Ceará encontrava-se dividido entre 4 políticos da Arena que se alternavam no governo do estado: Virgílio Távora, Plácido Aderaldo Castelo, César Cals, e Adauto Bezerra. Como em 1982 os coronéis não chegaram a um consenso sobre quem disputaria o governo, o Presidente Figueiredo interveio, ficando acertado que, juntos, eles apoiariam Gonzaga Mota. Este, depois da eleição, distribuiria os cargos existentes no governo estadual em três partes iguais conforme indicações dos três coronéis. No entanto, embora tenha cumprido inicialmente o acerto, Gonzaga Mota trocou de partido filiando-se ao PMDB e, em 1986, convidou Tasso Jereissati para candidatar-se ao governo do estado. O Plano Cruzado, ao estabilizar a inflação inicialmente, aumentou as chances de vitória de todos os candidatos do PMDB, que conquistaram 23 dos 24 governos estaduais (AQUINO, 2000).

Tasso Jereissati iniciou seu primeiro mandato colocando em prática o ideal defendido no âmbito do CIC, com destaque para a (i) crítica à estatização e ao intervencionismo desenvolvimentista do setor público e defesa intransigente da economia de mercado e da propriedade privada como a essência de uma sociedade aberta e democrática; e ii) crítica da visão corporativa patronal e das posições conservadoras assumidas pela classe empresarial brasileira, ideia onde se encontra uma

dissonância entre ideologia anunciada e prática efetiva do governo. Afinal, ele implica que um grupo no poder não utilizará o Estado em benefício próprio; os empresários não utilizarão o Estado para beneficiar a classe empresarial — ou, o que seria pior, alguns de seus membros — em detrimento do conjunto da sociedade” (AQUINO, 2000, p. 85).

O grupo político com a maior parcela de poder durante o primeiro governo de Tasso Jereissati era homogêneo, composto por empresários ou filhos de pais empresários, pertencentes a uma elite ideologicamente alinhada chegando a acordos sobre questões importantes sem conflitos. Os ex-integrantes do CIC ocuparam cargos no governo: Secretário de Governo; o Secretário de Transporte, Energia e Obras e o Chefe de Gabinete do Governador, por exemplo.

No plano de governo desse grupo, a preocupação com a indústria do Ceará era destaque. No âmbito da defesa ideológica da economia de mercado e da propriedade privada e crítica à estatização e ao intervencionismo público desenvolvimentista, e não como política de desenvolvimento, a defesa da descentralização política e fiscal dos estados tornou-se cerne da discussão da industrialização. Dava-se origem ao que mais tarde, institucionalizado, seria denominado “guerra fiscal”.

A Constituição de 1967 permitia ao Governo Federal isentar empresas da cobrança de ICM, a principal base de arrecadação dos estados, sem reembolsar os estados pela perda de receita uma vez que as políticas obedeciam ao interesse nacional. Já com a abertura política e a volta do funcionamento do Congresso, o Governo Federal teve novamente que barganhar com as elites estaduais para obter apoio e a centralização fiscal se desfez, sendo ratificado pelas modificações introduzidas no regime fiscal brasileiro pela Constituição de 1988. No âmbito estadual, no Ceará a Lei N° 11.524, alterou dispositivos da Lei N.º 10.367, que criou o FDI ¹⁴².

¹⁴² Cabe destacar o fato de que faz parte desse contexto a descentralização do sistema tributário bem como da distribuição de competências sobre os gastos sociais entre as diferentes esferas de governo promovidos pela nova Constituição Federal de 1988. Quanto ao sistema tributário, adiciona-se o fato de que a nova CF88, incorporou ao então ICM os impostos únicos sobre serviços, dando origem ao Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), principal imposto sobre o valor adicionado nacional. A própria estrutura de tributação do ICMS especialmente em relação ao comércio interestadual, constitui-se em fator de estímulo ao acirramento da guerra fiscal, isso porque: (i) a competência sobre o ICMS é dos governos estaduais, o que retira do poder central qualquer tentativa de regulação; (ii) o “Princípio da Origem” na formulação do ICMS garante que a arrecadação de cada Estado seja definida pela produção realizada em seu território, independente do pagamento efetivo do imposto por seus habitantes. A alíquota do ICMS aplicável às transações interestaduais é positiva e inferior à alíquota aplicável em uma operação interna com a mesma mercadoria, de modo que a receita referente àquela transação se reparta entre as unidades de origem e destino. Nestas condições, o resultado de um ato de investimento objeto do incentivo é uma ampliação imediata da arrecadação tributária do governo que o concede, mesmo quando a produção é voltada para outro mercado que não o seu (LIMA e LIMA, 2010).

Os principais defensores da descentralização foram os governadores eleitos em 1986, juntamente com os prefeitos das capitais de estado, associações de prefeitos e os líderes do setor privado. Eles pressionavam por privatização e viam no movimento um meio de enfraquecer o papel intervencionista do governo nacional no setor privado. Dessa forma, a Constituição de 1988 deixou os estados livres para determinar as taxas a serem cobradas pelo ICMS, aumentou a parcela da arrecadação redirecionada aos estados e os deixou livres para gastar esses recursos. Os estados puderam, em certos casos, não cobrar ICMS dando isenção fiscal a empresas, e ao mesmo tempo, o Governo Federal ficou impedido de utilizar os impostos estaduais como política de incentivo.

No que diz respeito à infraestrutura portuária, não era prevista a implantação de um grande porto e sim a construção de uma interligação do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE ao distrito industrial de Pajuçara e a manutenção dos pequenos portos como estratégia de descentralização. Foi a PORTOBRÁS que apresentou em nível federal um projeto de ampliação do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE. A licitação para o início das obras chegou a ser realizada pela Cia Docas do Ceará em 1989 e as propostas das empresas concorrentes chegaram a ser encaminhadas em março de 1990.

Em 1990, Jereissati foi sucedido por Ciro Gomes, que fora líder do Governo na Assembleia Legislativa e se elegera prefeito de Fortaleza em 1988. Ciro Gomes não era empresário, no entanto, o CIC ficou funcionando como uma espécie de conselho informal do governador. Durante seu governo, em 1992, ocorreu uma conferência internacional sobre regiões semiáridas em Fortaleza em preparação à ECO-92, que deu origem ao Projeto Áridas, como uma proposta de desenvolvimento sustentável do semiárido nordestino no longo prazo. Alguns estados nordestinos assumiram a tarefa de elaboração de um “Projeto Áridas estadual”. Assim, em meados de 1994 o projeto já contava com nove grupos temáticos, com proposta de realização de 48 estudos. Do ponto de vista econômico, ao final de 1994, a expansão do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE ainda não havia sido concretizada e ainda não se falava na construção de um novo porto no Ceará (AQUINO, 2000).

Do ponto de vista fiscal, a Lei do FDI recebeu nova redação em 1993. O detalhamento da lei foi feito por decretos e a aplicação da legislação ficou por conta do Conselho Estadual de Desenvolvimento Industrial (CEDIM), órgão colegiado com

poder de deliberação e de definição normativa da política de incentivos. Esse órgão era presidido pelo Governador do Estado e integrado pelos Secretários de Estado da Indústria e Comércio, Planejamento e Coordenação, da Fazenda, e da Agricultura e Reforma Agrária, tendo como Secretário-Executivo o titular da Pasta da Indústria e Comércio¹⁴³. Ou seja, permaneceu com o governador e aqueles sobre os quais exercia autoridade todo o poder efetivo de determinar a política industrial.

Nesse sentido, pode-se dizer que, a respeito da política industrial, a Assembleia forneceu carta branca ao governo do estado. Além disso, segundo Aquino (2000), sua redação tornou-se ao longo do tempo, cada vez mais genérica, abrindo espaço para um amplo espectro de interpretação.

Em 1995, com a eleição de Jereissati, os grupos do Projeto Áridas passaram a elaborar um plano de governo para os quatro anos do governo do estado do Ceará, intitulado Plano de Desenvolvimento Sustentável. Com sua passagem pela presidência do PSDB e se constituindo como importante aliado do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), Jereissati passou a se articular politicamente com o resto do Brasil em busca de investimentos públicos e privados para o estado. Seguindo a linha de políticas neoliberais adotadas em nível mundial e nacional, passa a priorizar projetos destinados à implantação de infraestruturas (BATISTA, 2005).

A preocupação com a inserção competitiva¹⁴⁴ e todo o arcabouço do modelo de gestão da política econômica reproduziu a emergência do paradigma neoliberal com afincos neste estado e suas ações são fundantes no padrão de ajustes e conformações espaciais, transformando a sua rede urbana. Sua investigação coloca portanto as envergaduras territoriais do processo de mudança nos sistemas urbanos condicionadas pela reestruturação produtiva, entendendo como e quando ocorre a transformação. Em certa medida, o neoliberalismo no país – que avança a partir do Governo Collor e que ganha impulso na era FHC – foi precocemente internalizado nos

¹⁴³ Hoje, Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE).

¹⁴⁴ Estratégias de inserção competitiva a partir de 1986 – “construção de novas modalidades de acumulação e respectivas apropriações espaciais que foram funcionalizadas pelo sistema urbano pautadas pelo tripé agronegócio-indústria-turismo, adaptando as condições socioeconômicas e espaciais do Ceará às macro mudanças – econômicas e institucionais - que se verificam no capitalismo desde a década de 1970” (LIMA Jr. 2014, p. 94). Pretensamente, as ações privilegiando o tripé foram: (i) política de gestão dos recursos hídricos; (ii) política da agricultura irrigada cuja produção em polos agrícolas irrigados privilegia produtos com maior valor agregado e alto valor comercial; (iii) nova política industrial, que introduz uma racionalidade industrial e espacial à concessão de incentivos financeiros, além de incluir um vetor - sistema estadual de inovação; empresas de base tecnológica; micro e pequenas empresas e cadeias produtivas construídas - dedicado ao apoio e à indução ao desenvolvimento industrial; e (iv) política e reorganização espacial, cuja preocupação central é a criação de uma rede de cidades médias no interior do Estado (LIMA Jr., 2014).

governos mudancistas e se sustentaram através do discurso e da prática assentado em dois vetores: 1) gestão pública eficiente, enxuta e com participação mínima do Estado; 2) atração de investimentos, o que efetivamente significou adaptação do Ceará à nova rodada de acumulação que emergia com as transformações do capitalismo, mencionada anteriormente (LIMA Jr., 2014, p.94).

De acordo com o discurso oficial, aqueles projetos ajudariam a definir os rumos e perspectivas do Ceará no Século XXI, portanto incorporando uma ideia de planejamento estratégico de longo prazo, voltando-se à: agricultura irrigada, interiorização da indústria com destaque para os incentivos, infraestrutura logística com destaque para a construção de um porto, e empreendimentos estruturadores, com destaque para a siderúrgica, polo metal-mecânico, e uma refinaria, base para um futuro polo petroquímico (BATISTA, 2005).

Em julho de 1995, foi autorizada por lei¹⁴⁵ a utilização de recursos do FDI para financiar o capital de giro das empresas que exportam para fora do país pelo menos 90% de sua produção. Em agosto, houve novas mudanças na política industrial do governo do estado. As regras para a RMF permaneceram as mesmas, mas o interior foi subdividido conforme a distância em relação à capital. Para as indústrias localizadas fora da RMF, até o limite de 300 km, o tempo de financiamento permaneceu em 10 anos, mas aumentou para 13 anos caso se localizassem entre 300 e 500 km e para 15 anos se estivessem localizadas a uma distância superior a 500 km de Fortaleza (AQUINO, 2000). Os mecanismos se tornavam, portanto mais agressivos, quando se leva em consideração que não haveria mais devolução integral dos empréstimos do ICMS concedidos: no momento da quitação, haveriam descontos proporcionais à localização dos investimentos sendo de 40% para os situados na RMF e de 75% para aqueles fora dela (LIMA Jr., 2014).

As mudanças frequentes na regulamentação da lei de incentivos fiscais indicam um comportamento em que as normas parecem mais se seguir a negociações caso a caso de atração de indústrias do que a obedecer a um plano de desenvolvimento do estado, onde se tem clareza do tipo de empreendimento que se pretende atrair. Destaque para o fato de que, segundo tais regras, o ICMS retorna para a empresa na forma de empréstimo, como incentivo à produção (quanto maior a produção, mais elevado será o empréstimo). Em 1996, o governo negociou as

¹⁴⁵ Lei N° 12.478, de 21 de julho de 1995.

taxas a receber pelo PROVIN, vendendo-as por R\$ 103 milhões, aumentando o dinheiro em caixa naquele ano, mas reduzindo a quase nada os pagamentos que seriam recebidos nos anos seguintes (AQUINO, 2000).

Em outubro de 1996¹⁴⁶, foi assegurado, através do Programa de Desenvolvimento do Comércio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará - PDCI, recursos para financiamento às empresas importadoras de petróleo e seus derivados, produtos de perfumaria e cosmética, tênis esportivos, componentes e partes para calçados e veículos automotores, inclusive peças e acessórios. Em setembro de 1997, o governo baixou para 1% o valor do empréstimo feito a ser pago para indústria de alta tecnologia e de uso intensivo de mão de obra e para as indústrias situadas fora da capital (AQUINO, 2000).

Em 1998, a condição de se situar fora de Fortaleza foi suprimida. Nesse mesmo ano, foi assinado o protocolo de intenções entre a Thyssen e o governo do estado, e as operações previstas para o FDI passaram a ser executadas somente com autorização do CEDIN. As operações que podiam ser realizadas com o uso do FDI eram restritas a empresas sediadas no estado, incluindo a aquisição e alienação de ações de empresas industriais com sede no Ceará; a concessão de empréstimos a empresas industriais; a prestação de garantias e subsídios ao principal e a encargos financeiros e a concessão de subsídios de tarifas de água e esgoto aos estabelecimentos industriais.

A lei previa que os incentivos fossem aplicados a empresas dos gêneros industriais que empregassem mão-de-obra intensivamente. O financiamento para indústrias novas poderia variar entre 60% do ICMS durante 6 anos no caso de implantação de indústria na RMF e de até 100% pelo período de 10 anos para indústrias instaladas no interior do estado. Após receber a última parcela do financiamento, a empresa teria uma carência de 36 meses, no final da qual, a dívida deveria ser paga em uma única parcela. A empresa somente teria que pagar 25% do valor emprestado no caso de empresas localizadas no interior e 60%, no caso de indústrias instaladas na RMF (AQUINO, 2000).

A despeito do pretensu caráter desconcentrador das políticas de incentivo do governo Jereissati (1995-1999), enquanto entre 1991 e 1994, 76% dos

¹⁴⁶ Lei N° 12.631, de 01 de outubro de 1996.

empreendimentos atraídos pelo PROVIN funcionavam na RMF, entre 1995-1997, a RMF continuou concentrando 71% dos empreendimentos incentivados (LIMA Jr., 2014).

Essas políticas adotadas em nível estadual, estavam totalmente aderentes às políticas neoliberais que passaram a ser implementadas em nível nacional nesse mesmo período. Estas, por sua vez, emergiram para dar suporte ao novo padrão de acumulação pós década de 1970. Alinhado a esse movimento do capitalismo em nível global, o estado do Ceará passou a buscar a inserção competitiva (ou “estratégia territorial competitiva”) de seu território com o mercado internacional, buscando adequar sua produção e consumo às novas modalidades do sistema capitalista.

Nesse período, o estado do Ceará se firmou como exemplo de destaque da condução de políticas de uso do território, no intuito de inserir sua economia no mercado mundial. Nesse sentido, a competição entre os territórios para a captação de fluxos de bens, capitais e informação que circulam em volumes cada vez maiores no espaço econômico mundial, conduziu à busca por investimentos para ativar os setores produtivos e integrar-se ao mundo globalizado (BATISTA, 2005).

Esse era, portanto, o cenário projetado para o Ceará na década de 1990, em que o território começa a se inserir no caminho do capital internacional. Como discutido no Capítulo 1, os portos, nesse contexto, funcionam como elementos de competição. As inovações tecnológicas destinadas ao setor portuário vêm destacando alguns portos nesse novo circuito competitivo, tornando os portos tradicionais obsoletos, ou pelo menos procuram se modernizar frente a essa nova dinâmica.

Nesse sentido, os portos tendem a se reestruturar, adquirindo infraestruturas diversas para se adequar aos novos padrões. Neste contexto, destacou-se o CIPP, como o grande projeto de mudanças – dinâmica do sistema produtivo, agronegócios e produção industrial, bem como a integração da economia cearense a grandes mercados mundiais. O porto moderno assumiu um papel central no novo cenário produtivo – em especial o setor agrícola – como meio essencial para as exportações (BATISTA, 2005). Ademais, configura-se a emergência de novos territórios produtivos e, portanto, novas configurações territoriais.

5.2.3.1. Guerra fiscal e infraestrutura logística no Ceará: concepção e consolidação do Complexo Industrial e Portuário de Pecém - CIPP

O CIPP surgiu como elemento capaz de fundamentar e atender as demandas empresariais, visando atender os projetos de indústrias de base voltadas para as atividades de siderurgia, refino de petróleo, petroquímica e de geração de energia elétrica (CEARAPORTOS, 2019). Deu-se no contexto da modernização dos espaços da produção que ocorreram a partir das inovações que marcaram o novo padrão de acumulação. Conforme discutido ao longo deste trabalho, nesse contexto, os espaços que não se inserem nessa dinâmica são excluídos do mercado global sendo, portanto, necessário ofertar condições adequadas aos interesses do capital internacional para atraí-los.

No âmbito das políticas nacionais, o desmonte das estruturas de planejamento e desenvolvimento econômico centralizadas deu fundamento retórico para a defesa de políticas localistas de atração de investimentos para territórios específicos de interesse daqueles capitais. De forma a se inserir nessa dinâmica, o estado do Ceará vem, desde a última década do Século XX, implementando políticas de incremento nos investimentos, infraestruturais e produtivos. Nesse cenário, destaca-se a região do CIPP.

Essas modificações começaram a ocorrer a partir do momento em que o governo começou a voltar as atenções para a modernização dos setores produtivos. Para a modernização do setor agrícola, centrou-se na política da agricultura irrigada, baseada na divisão do estado em polos agrícolas irrigados. Para a reestruturação da indústria, foram criados programas de incentivos fiscais. Já para o setor de serviços, centrou-se em políticas de atração do turismo.

Alinhando essas políticas, desenharam-se os “projetos de infraestruturas, com reflexo na dinâmica territorial, visando dotar o estado do Ceará de um núcleo de irradiação do desenvolvimento” (BATISTA, 2005, p. 145). Tem destaque a construção de açudes (ex. Castanhão); a ampliação do aeroporto Pinto Martins; e o Porto do Pecém/CE, para atender os novos padrões dos transportes marítimos mundiais.

Com a instalação de novas indústrias e consequente aumento no volume de produção e nova dinâmica de exportação, seria indispensável contar com uma infraestrutura portuária capaz de atender as exigências dos grandes mercados no que se refere aos novos transportes marítimos, ou seja, navios com grandes calados. Conforme discutido, o Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE não atendia essas exigências, uma vez que seu calado encontrava-se na batimetria de 10m, até 2005 e se encontra localizado em área urbana sem possibilidade de expansão.

Este porto possuía uma batimetria de 10m, tendo iniciado, em 2004, uma operação de aprofundamento. Em 2005 passou para uma batimetria de 11,5 m e em 2008 passou a estar habilitado para receber navios com calado até 13m. Apesar do seu aprofundamento, a nova geração de navios, nomeadamente de portacontêineres refrigerados, possui um calado superior, não podendo assim servir este tipo de navios [...] Por se encontrar na área urbana na cidade (...) para além da limitada batimetria, o porto do Mucuripe não apresenta, no seu entorno, área disponível para expansão, nem para a implantação de mais indústrias, nem para área de armazenamento, como é exigido neste tipo e transporte (AZENHA e PEQUENO, 2016, p 51).

A partir do desejo de implantação dos novos projetos estruturantes que pretendiam inserir a economia cearense no mercado mundial e das limitações que o Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE apresentava para esse almejado desenvolvimento, a defesa da instalação de um novo porto que atendesse aos novos paradigmas do transporte marítimo mundial ganhou força junto às lideranças políticas que representavam os interesses do setor privado. Foi, portanto, nesse contexto que o Porto do Pecém/CE surgiu no cenário cearense.

Para viabilizar a conexão desse novo quadro produtivo com o exterior, o planejamento público direcionou o projeto do Complexo Industrial Portuário do Pecém - CIPP, de real importância para a nova geografia do Ceará. Pode-se dizer que é uma geografia que acata o novo modelo imposto pela globalização (BATISTA, 2005, p.147).

Foi durante o segundo mandato de Tasso Jereissati, entre 1995 e 1998, pautado no ideal defendido no âmbito do CIC, de crítica à estatização e ao intervencionismo desenvolvimentista do setor público e defesa da economia de mercado e da propriedade privada, além de suas “fortes ligações internacionais” (AZENHA e PEQUENO, 2016, p. 52), que a construção de um segundo porto para o estado apresentou-se como prioritário.

A necessidade de construção de um novo porto era sentida pelo Secretário da Indústria e Comércio quando ia negociar com grandes empresas,

particularmente com as do setor metal-mecânico, para que viessem para o Ceará. A negociação freqüentemente esbarrava na falta de infraestrutura do Estado (AQUINO, 2000, p. 112).

Em 1995, foram iniciados pelo Grupamento de Navios Hidroceanográficos da Marinha do Brasil os levantamentos ecobatimétricos da costa do estado do Ceará, na região do acidente geográfico denominado de Ponta do Pecém, no município de São Gonçalo do Amarante, a cerca de 60 km de Fortaleza (CEARAPORTOS, 2019). Esses levantamentos em Paracuru, Fortim, Camocim e Pecém foram realizados na tentativa de encontrar um lugar com grande batimetria, permitindo construir um porto capaz de receber navios de grande calado e com área disponível para implantação de grandes indústrias.

Concluiu-se que o Pecém possuía as características procuradas, tanto no que diz respeito ao calado superior a 15m, quanto à disponibilidade de grande área com pequena densidade populacional e econômica, permitindo a instalação de grandes indústrias (AZENHA e PEQUENO, 2016). A área onde se encontra o Porto do Pecém/CE é um local adequado para receber as instalações de um terminal do tipo *off shore*, o mais adequado aos novos paradigmas do transporte marítimo em nível mundial. Com profundidades de 16 metros próximas à linha de costa, dispensa a manutenção constante de escavação para aprofundamento, como é o caso do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE que apresentava um calado inferior e exige constantes investimentos em dragagens (BATISTA, 2005).

Além da realização da batimetria entre o Pecém e Paracuru, elaborou-se um projeto para (i) construção de um píer petroleiro em Paracuru; (ii) um terminal de minério em Pecém; (iii) 17 distritos industriais na região, tendo como empresa-âncora uma siderurgia; e (iv) atração de uma empresa privada para a instalação de uma refinaria. Enquanto as obras do CIPP deveriam contar com recursos públicos, principalmente federais, a construção do que ficou conhecida como Refinaria do Nordeste, após processo de negociação com o estado, seria construída e gerenciada pelo setor privado. Para a implementação do CIPP, foram importantes as discussões ocorridas no Grupo de Trabalho Interdisciplinar 5 (GTI-5), resultantes de uma proposta de modelo de gestão elaborado por um dos grupos de trabalho do Projeto Áridas (AQUINO, 2000).

Em 1995, foi definido o Complexo Industrial e Portuário Governador Mário Covas, tendo como objetivo a instalação de indústrias de base com atividades nas áreas de siderurgia, refino de petróleo, petroquímica e ainda de geração de energia elétrica (CEARAPORTOS, 2019).

Conforme discutido anteriormente, a ideia da instalação no Ceará de uma siderúrgica ainda na década de 1980 teve como um dos obstáculos a inadequação do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE. Nesse contexto, já havia estudos que indicavam a necessidade de aumentar a capacidade portuária do estado, bem como a constatação de que seria impossível a ampliação do Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE.

Em 1984 a PETROBRÁS iniciou as operações no píer petrolífero no Porto do Mucuripe, com a fábrica de asfalto e posteriormente a fábrica de lubrificantes. Desta forma, foi pensada uma alternativa, com vista à expansão do capital e da industrialização cearense. Registros de 1987 referem que as negociações para a implantação de uma siderúrgica no Ceará não se concretizavam pela ausência de infraestruturas portuárias, com vista a receberem navios com calado de 15m e área disponível para construção e implantação destas indústrias (AZENHA e PEQUENO, 2016, p. 52).

Ainda em 1995, o Ministro dos Transportes se comprometeu em liberar R\$ 14 milhões para o início das obras do novo porto¹⁴⁷. Logo após a aprovação pelo Congresso, o governador Tasso Jereissati criou a Ceará Portos, empresa com capital aberto, sendo 51% em posse do governo do estado, responsável pela gestão do porto, e lançou seu edital de construção (AQUINO, 2000). No mesmo ano, criou-se o já extinto Programa de Incentivo às Atividades Portuárias Industriais do Ceará (PROAPI).

Em 1996, iniciaram-se as obras do Terminal Portuário do Pecém e obras de infraestrutura, com a instalação do canteiro de obras (CEARAPORTOS, 2019). Estavam previstas: (i) na área retroportuária: infraestruturas necessárias à armazenagem (pátio de estocagem) ou estocagem (armazéns de estocagem); à administração (prédios das Secretarias Estadual e Federal, portaria de acesso ao porto, guaritas de controle e cabine de pesagem); (ii) marítimas: dois píeres (píer 1 com dois berços de atracação, destinado a granéis sólidos - minérios e produtos siderúrgicos; píer 2, destinado a granéis líquidos e rebocadores); pontes de acesso

¹⁴⁷ No entanto, os recursos que foram liberados/remanejados pelo Congresso Nacional eram os inicialmente previstos para a ampliação do Porto do Mucuripe/Fortaleza em novembro.

aos píeres; e o quebra-mar (na forma de “L”, com o objetivo de garantir a quebra das ondas permitindo que na zona de atracação e de manobra dos navios existam águas tranquilas); e (iii) demais infraestruturas - modernos equipamentos de carregamento e descarregamento, acessos rodo-ferroviários, instalações das redes hidráulicas de combate a incêndio e de drenagem pluvial, reservatórios para água potável e tubovia (AZENHA e PEQUENO, 2016).

Para a construção do porto foram contratadas empresas da Dinamarca e do Japão. Os engenheiros responsáveis pela obra prometiam para fevereiro de 1999 a conclusão total do empreendimento. No mesmo ano, criou-se o já extinto Programa de Desenvolvimento do Comercio Internacional e das Atividades Portuárias do Ceará (PDCI).

Em 1998, foi concluída a obra da rodovia de Acesso; em 1999¹⁴⁸, as obras da ponte de acesso e do píer 1 do terminal e do sistema elétrico; em 2000, as obras do píer 2; em 2001, o quebra-mar. Com a conclusão das obras marítimas em 2001, iniciaram-se as operações comerciais do TUP, sendo oficialmente inaugurado, com 3 anos de atraso, em 2002. Em 2003, tiveram início as operações de transporte pela ferrovia e no ano seguinte foi o primeiro porto no Brasil a obter a certificação ISPS-CODE (CEARAPORTOS, 2019).

Ainda que a concepção do CIPP tenha ocorrido no âmbito de um governo calcado no ideário neoliberal, foram os investimentos públicos que tiveram papel fundamental. Inicialmente, toda a área destinada à implantação do CIPP foi doada pelo estado à Companhia de Desenvolvimento do Ceará (CODECE). Toda a infraestrutura com vistas à atração de indústrias – porto, retroporto (edificações

¹⁴⁸ Em novembro, os procuradores da república no Ceará entraram com um pedido de suspensão das obras do Porto do Pecém/CE, criando uma polêmica sobre a legalidade do empreendimento. A principal acusação era da nulidade do valor legal do licenciamento da obra. A acusação era de que a Semace (Superintendência Estadual do Meio Ambiente) e o Ibama (Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis) concederam licença antes que estivesse pronto o Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), de que a licença fora concedida sem a realização de audiências públicas e de que não havia EIA/RIMA para os empreendimentos a serem instalados no CIPP. A Justiça negou o pedido de paralisação das obras. Prevaleceu a argumentação do Governo do Estado de que a licença concedida se referia apenas à construção do Porto e não de todo o complexo, devendo cada empreendimento (refinaria, siderúrgica, termelétrica etc.) fazer seu próprio EIA/RIMA. Ademais, argumentou o juiz, danos que porventura tenham sido causados ao meio-ambiente não seria revertidos pela paralisação da obra, que, por outro lado, prejudicaria toda a população cearense; o erro, se há, não é somente do Governo, mas também da procuradoria da República que há quatro anos iniciou procedimento administrativo para avaliar o impacto ambiental da construção do porto e que somente então, tarde demais, veio pedir a paralisação das obras (AQUINO, 2000, p. 116).

situadas em terra firme), ferrovia e rodovias, o Açude Sítios Novos e o canal adutor, linha elétrica de alta tensão, e o gasoduto – foram obras do setor público.

Em relação ao sistema elétrico, foi uma das medidas essenciais, tendo em vista a grande demanda pelo porto e pelo Complexo Industrial. Diante dessa necessidade foi instalado um conjunto de unidades que abastece o CIPP, através da CHESF/COELCE. No que diz respeito ao gasoduto, a utilização do gás natural também se intensificou com a construção do CIPP, que demandava maior quantidade do produto para abastecer as indústrias, sobretudo nos municípios de São Gonçalo do Amarante e Caucaia. Com isso, a plataforma de Paracuru, que era a única responsável para distribuição de gás no Ceará, tornou-se insuficiente e para suprir essa necessidade, foi criado o Gasoduto Nordeste, dos campos de Ubarana – Guamaré/RN – Pecém/CE. Além disso, a instalação do gasoduto era um dos pré-requisitos para viabilizar a implantação da siderúrgica (BATISTA, 2005).

Para o suprimento de água, inicialmente foi construído um sistema adutor, ou seja, um canal que conduz água ao Pecém, partindo do açude Sítios Novos. O sistema é composto de um canal adutor, estação de bombeamento principal com 4 conjuntos de moto-bombas, adutora principal de recalque, reservatório de compensação à adutora complementar de distribuição. Como obra complementar foi construído o açude Cauhipe, contribuindo em conjunto com o açude Sítios Novos, localizados no município de Caucaia, para o suprimento das demandas de água do CIPP. Merece destacar também a interligação com o Sistema Metropolitano de Fortaleza através do “Eixão”, Castanhão/Região Metropolitana de Fortaleza – RMF¹⁴⁹. Através de sistema elétrico, rodo-ferroviário, sistema de abastecimento de água, e gasoduto, o território cearense começou a se reestruturar em função do CIPP (BATISTA, 2005).

A perspectiva de instalação da refinaria levou o governo a consolidar o projeto Caminho das Águas, um sistema concebido mediante a interligação de bacias, com o fim de garantir o fornecimento de águas para os projetos de desenvolvimento do estado. Ele sai do açude Castanhão, passando pelo Perímetro Irrigado do Tabuleiro de Russas, onde se formam projetos de irrigação, destinados à

¹⁴⁹ (i) 1975 - Fortaleza, Caucaia, Maranguape, Pacatuba e Aquiraz; (ii) 1983 - Maracanaú; (iii) 1987 - Eusébio; (iv) 1992 - Itaitinga e [Guaiúba](#); (v) 1999 - Chorozinho, Pacajus, Horizonte e São Gonçalo do Amarante; (vi) 2009 - [Pindoretama](#) e Cascavel; (vii) 2014 - Paracuru, Paraipaba, Trairi e São Luís do Curu.

fruticultura para exportação, chegando ao Porto do Pecém/CE, que completa o círculo do capital produtivo, deixando claro que “esses projetos se destinam aos grandes grupos industriais” (BATISTA, 2005, p.179).

O caminho das águas beneficia tanto desenvolvimento da produção, bem como o local em que vai se processar o caminho da riqueza para o mundo, o porto. Pela dimensão da obra, pressupõe-se que irá atrair empresas de agronegócios, uma vez que os produtos tropicais vêm destacando a economia do Ceará no mercado internacional, através da agricultura irrigada (BATISTA, 2005, p.179).

No que diz respeito às principais iniciativas privadas, consideradas como projetos estruturantes, será discutido a frente o projeto de uma refinaria, uma usina siderúrgica e uma termelétrica.

5.3. Evolução dos investimentos recentes

Do ponto de vista da lógica do novo padrão de acumulação a níveis mundial e nacional¹⁵⁰, não faz sentido diferenciar as políticas adotadas a partir de meados da década de 2000 daquelas adotadas no âmbito do modelo neoliberal da década de 1990, ao se tratar das economias nordestinas. Nada obstante, torna-se imperativo uma melhor contextualização do papel do Estado diante das mudanças observadas nessa região a partir de meados da década de 2000. No caso específico do Ceará, o alinhamento político-ideológico entre governos federal e estadual a partir de 2007, no âmbito de uma política fiscal expansionista, rendeu frutos para o estado.

Nos três primeiros anos do Governo Lula (2003-2011), a política macroeconômica foi conduzida de maneira ortodoxa com o objetivo de mitigar as expectativas negativas criadas pelos adversários ao longo do processo eleitoral, em 2003. No entanto, o maior fluxo de capitais e a intensificação do comércio internacional promovido pela economia chinesa, somado ao componente do câmbio desvalorizado – por conta dos ataques especulativos ao longo do processo eleitoral

¹⁵⁰ Com destaque para seus impactos sobre as políticas de desenvolvimento territoriais, dentre as quais, as políticas de investimentos em infraestrutura logística e as políticas de incentivos fiscais no contexto da guerra fiscal entre os estados.

– elevou a performance das exportações brasileiras e, em consequência, impulsionou uma melhora dos indicadores de crescimento da economia nacional.

Esse contexto permitiu que, a partir de 2005 (BARBOSA e PEREIRA, 2010), se configurasse uma nova etapa de crescimento provocado pela adoção de uma política fiscal expansionista em nível federal, dividida em: (i) política social - formalização do mercado de trabalho, valorização do salário mínimo real e de transferência de rendas, que adquiriram grande peso no total de gastos efetuados pelo governo federal; (ii) políticas de investimentos - produtivos e em infraestrutura, baseadas em decisões políticas de localização.

Mesmo desarticuladas de uma efetiva política nacional de desenvolvimento regional, ambas as frentes de políticas revelaram grande impacto nas regiões mais pobres do país. Do ponto de vista dos investimentos produtivos e em infraestrutura, quando conduzidos pelo setor público, permitem que se escolha regiões, estados ou municípios que não seriam privilegiados seguindo-se uma lógica privada de decisões locacionais (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

Assim, a promoção dessas políticas acionou os componentes consumo e investimento na geração da renda agregada nacional (OLIVEIRA, 2015). Isso permitiu a sustentação do crescimento da economia brasileira, em especial, após a crise internacional de 2008, que desmobilizou o componente exportações. Desse modo, atuou como política anticíclica, tornando o país atrativo aos interesses dos capitais internacionais dado o contexto econômico mundial. Com o aquecimento do mercado interno e com a retomada do investimento estatal em projetos estruturantes, sinalizou-se para uma lucrativa carteira de projetos de interesse do setor privado, ao que se adicionaram políticas de crédito para financiá-los através dos bancos públicos (MONTEIRO NETO et. al., 2014).

5.3.1. Infraestrutura Logística

A expansão dos investimentos previstos no CIPP, na magnitude dos grandes empreendimentos que seriam ali aportados – refino e siderúrgico – criou novas demandas que passaram a exigir uma ação planejadora, com destaque para a infraestrutura logística. O próprio crescimento da economia brasileira centrada na exportação de commodities do Centro-Oeste e do Norte, bem como o próprio

crescimento do mercado interno nordestino, por si só, viabilizariam obras infraestruturais na região. Nesse contexto e também para atender a demandas pré-existentes, que surgiram pela falta de investimentos nesses setores, em função da crise do Estado das décadas anteriores, os governos federais e estaduais voltaram a investir pesadamente na recuperação e ampliação da infraestrutura de transportes na região.

Conforme discutido anteriormente, para dar suporte aos projetos produtivos do estado cearense, projetou-se o Terminal Portuário do Pecém. A princípio, sua finalidade seria atender grandes indústrias, sobretudo, indústrias de base, siderúrgica e refinaria. Mas os grandes investimentos em infraestruturas destinados para os portos modernos - energia, abastecimento de água, também o caracterizou como projeto para atender aos interesses “de grandes armadores que o subordinam dentro sistema de um logístico global” (BATISTA, 2005, p. 119). Oficialmente inaugurado em 2002, a partir de 2007 passa a contar com novo bloco de investimentos.

Iniciadas em 2007, as obras para construção do terminal de Gás Natural Liquefeito (GNL) no Porto de Pecém/CE foram concluídas no prazo recorde de oito meses. Em 2008¹⁵¹, após a Petrobras adaptar a estrutura do píer 2 do Porto de Pecém/CE, que funcionava como terminal de derivados de petróleo para receber o GNL, foi inaugurado o terminal de regaseificação de GNL, ou Terminal de Gás Natural - TGAN, o primeiro terminal de regaseificação de GNL do país utilizado para atender, prioritariamente, as usinas termelétricas - UTEs, além de constituir-se no início da atuação da Petrobras como agente no mercado internacional de GNL. O projeto GNL Petrobras é inédito no mundo, (i) por se tratar dos primeiros terminais de regaseificação a utilizar navios adaptados para realizar tanto o armazenamento do GNL como a regaseificação do produto a bordo; (ii) por ser pioneiro ao adotar o modelo de transferência de GNL de um navio supridor para outro navio regaseificador por meio de braços criogênicos, capazes de suportar temperaturas de cerca de 160°C negativos.

¹⁵¹ No ano de sua inauguração, a capacidade de regaseificação do terminal de 7 milhões de metros cúbicos de gás/dia, equivalia a cerca de metade do consumo de gás natural destinado ao mercado térmico em todo o país, representando também um acréscimo de 11% na oferta de gás natural ao mercado nacional. O gás processado em Pecém fora usado, prioritariamente, para a geração de energia elétrica nas usinas Termo Ceará/CE, Termofortaleza/CE e Jesus Soares Pereira/RN.

Figura 5.2 - Terminal de Gás Natural - TGAN. CIPP, 2020



Fonte: Agência Petrobrás, 2008. Acessado em 12 de maio de 2020.

Para adaptar o terminal de derivados de petróleo para GNL, foram necessárias obras de reforço para garantir a ancoragem de navios de grande porte, como são os supridores de GNL, e a perfeita segurança do terminal: (i) construção de duas plataformas de concreto para elevar a altura do píer em três metros; (ii) reforço na estrutura de atracação e amarração¹⁵²; (iii) montagem de facilidades para a transferência de GNL entre o berço externo e interno do píer¹⁵³. Além das intervenções no píer, (i) no terminal, foram instalados seis braços para transferência de GNL e dois para Gás Natural Comprimido - GNC; (ii) foi construído um gasoduto que liga o terminal à malha de transporte de gás já existente, sendo um trecho aéreo, instalado na ponte de acesso ao píer e o restante, terrestre.

A embarcação afretada pela Petrobras para o terminal, navio *Golar Spirit*, foi convertida no estaleiro Keppel, em Singapura. No trajeto entre Singapura e o Brasil, o navio fez o primeiro carregamento de GNL em Trinidad & Tobago. Para abastecimento, a Petrobras tem contratos de suprimento de GNL com os principais fornecedores do mundo, entre eles a Shell e o BG Group.

¹⁵² Os chamados *dolphins*, sistema de amarração e atracação das embarcações.

¹⁵³ O chamado skid central, sistema de tubulações, válvulas e instrumentação.

Em 2009, foram realizadas sondagens para construção do Terminal de Múltiplas Utilidades - TMUT, cuja primeira etapa¹⁵⁴ – composto por dois berços de atracação, para atender aos navios porta-contêineres – foi entregue em 2010, juntamente com as obras da ampliação do quebra-mar e o prolongamento da ponte existente. Nesse mesmo ano, iniciaram-se as obras de construção da 1ª esteira para transporte de carvão, de um descarregador de minérios¹⁵⁵ e do Bloco de Utilidades de Serviços - BUS 02. Em 2011, o TMUT foi inaugurado com dois novos berços de atracação (CEARAPORTOS, 2019). Com as obras de ampliação, o CIPP passou a contar com um dos berços no TMUT, dois quebra-mares, dois berços de granéis sólidos; e cinco berços de granéis líquidos (ADECE, 2019).

Em 2013, o IBAMA autorizou o começo da segunda etapa das obras de ampliação do TMUT, contemplada por uma nova ponte de acesso ao quebra-mar existente, pavimentação sobre o quebra-mar; ampliação do quebra-mar; alargamento da ponte; a construção de cais com dois berços de atracação de navios cargueiros ou porta-contêineres. As obras seriam realizadas pelo consórcio Marquise/QG/Ivaí, que é formado pelas empresas Construtora Marquise, Queiroz Galvão e Ivaí Engenharia de Obras¹⁵⁶. Elas se voltariam para operação com carga geral e produtos da CSP (dois berços de atracação serão voltados para a exportação de placas da siderúrgica), da Refinaria Premium II da Petrobras e da ferrovia Nova Transnordestina (a qual utilizaria provisoriamente o TMUT até ter o seu próprio terminal) (ADECE, 2019).

Conforme dados obtidos junto à ADECE (2019), fizeram e fazem parte ainda dos investimentos no Porto de Pecém/CE: (i) a ampliação das tomadas frigoríficas – com o objetivo de melhorar o atendimento aos exportadores e consolidar a posição de principal porto do Brasil no escoamento de frutas e pescados; (ii) nova expansão do molhe – visando à proteção das embarcações que utilizarão o TMUT e o TGN; (iii) construção de correia transportadora – fazendo a ligação entre o navio cargueiro e o pátio de estocagem da siderúrgica, criando as condições operacionais adequadas ao transporte de matérias-primas destinadas à CSP, por meio de processos seguros, rápidos e de menor custo; (iv) aquisição de

¹⁵⁴ O custo da obra foi de aproximadamente R\$ 410 milhões (ADECE, 2019).

¹⁵⁵ A correia transportadora e o descarregador de minérios somaram investimentos da ordem de R\$ 175 milhões (ADECE, 2019).

¹⁵⁶ Pelo valor de R\$ 568,7 milhões, com previsão de término em 30 meses (ADECE, 2019).

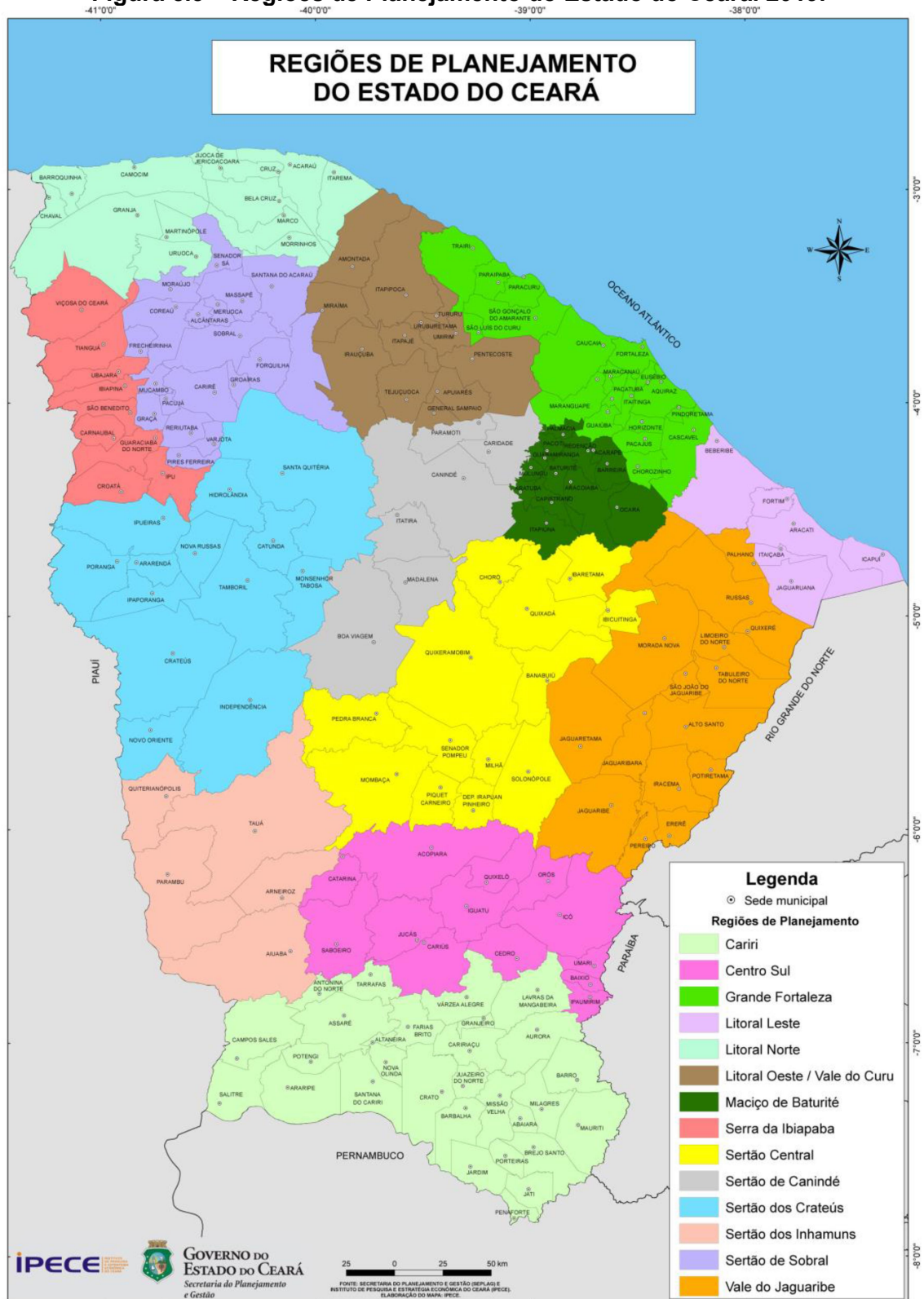
scanner de contêineres - possibilitando agilizar o processo de inspeção, evitando o atraso de embarques e possibilitando maior eficiência e segurança das operações, atendendo aos mais recentes padrões internacionais; (v) construção de Terminal Intermodal de Cargas - destinadas a atividades portuárias complementares, como armazenamento de contêineres vazios e granéis, centros de distribuição, zonas de apoio logístico e outras. No local, serão realizadas operações de integração ao transporte rodoferroviário; (vi) construção de Bloco de Utilidades - visando ao atendimento a todos os usuários, reunindo salas de escritórios, área de alimentação, agência bancária, agência de Correios, cartório, auditório e outros serviços (ADECE, 2019).

Desses investimentos previstos, em 2016 houve a inauguração do descarregador de minério, início de funcionamento da correia transportadora de minério, e inauguração dos novos berços do TMUT, de números 7 e 8. No ano seguinte, ocorreu a assinatura da Lei de Modernização da CEARÁPORTOS, companhia administradora do Terminal Portuário do Pecém que passou a ser denominada Companhia de Desenvolvimento do Complexo Industrial e Portuário do Pecém S.A. - CIPP S.A (CEARÁPORTOS, 2019).

Ou seja, devido ao desajuste temporal entre a construção e início de operação do porto e a construção das empresas âncora, dentre as quais apenas a CSP apresenta-se em funcionamento, o Porto de Pecém/CE projetado para atender a grandes empreendimentos estruturadores e grandes correntes de comércio internacional vem se adaptando ao processo de exportação de cargas diversas, de acordo com a produção do estado e dos estados vizinhos (AZENHA e PEQUENO, 2016). Soma-se a isso o fato de a ferrovia Nova Transnordestina, que iria conectar o cerrado, grande região produtora de grãos exportados, ao porto, também não ter sido concluída.

Com conclusão inicialmente prevista para 2010, o projeto de caráter regional da ferrovia Nova Transnordestina contemplava a construção de trechos entre as cidades de Missão Velha/CE – Salgueiro/PE – Trindade/PE – Eliseu Martins/PI. A ferrovia teria por objetivo principal o escoamento da produção de grãos e minérios do Cerrado, articulando as principais regiões agroindustriais com grandes portos, e consequentemente, a redução significativa da distância ferroviária para diversos fluxos de carga do Nordeste.

Figura 5.3 – Regiões de Planejamento do Estado do Ceará. 2019.



Fonte: IPECE, 2019

Com o objetivo de relacionar os possíveis pontos de ligações multimodais nos estados contemplados pelas obras da Nova Transnordestina e os rebatimentos econômicos e territoriais de suas respectivas áreas de influência, a fim de avaliar o potencial do investimento logístico como determinante de dinamismo econômico e reestruturação produtiva e territorial, este trabalho considera para o Ceará, a regionalização proposta pela Secretaria de Planejamento e Gestão chamada Regiões de Planejamento¹⁵⁷.

A primeira região de planejamento que merece destaque no Ceará é a região do Cariri. Segundo os projetos, ali se instalarão dois terminais multimodais: um em Missão Velha – área de transposição das águas do Rio São Francisco, com potencial de concentração de empreendimentos e escoamento da produção regional (BNE, 2012) – e outro em Lavras de Mangabeira. No entanto, como sua economia apresentou trajetória declinante, em parte, explicado pelo aumento da infraestrutura rodoviária na região que permitiu a entrada de produtos mais competitivos de outras regiões, teme-se reforçar esse padrão com a implantação da ferrovia Nova Transnordestina (JUSTO, 2010).

A segunda região que merece destaque é o Centro Sul do estado, áreas de influência dos açudes com potencial de desenvolvimento da fruticultura irrigada. Ali, projetam-se implantar outros dois terminais multimodais: um em Iguatu – centro regional de comércio e serviços, com movimento intenso de trens cargueiros em sua atual linha férrea, e outro em Acopiara. Em Iguatu, onde já se iniciaram as obras da ferrovia, centenas de pequenos produtores rurais assistiram à divisão de suas terras para implantação de aterros, com a separação das terras produtivas e da criação de gado, das fontes de água, inviabilizando a irrigação de grãos, de forragem, a lida diária com o gado além de separar famílias e comunidades (DIÁRIO DO NORDESTE, 2015a).

A terceira região de planejamento que sofrerá impactos com as obras é o Sertão Central cearense, que contará com 4 terminais multimodais em Piquet Carneiro, Senador Pompeu, Quixeramobim e Quixadá. Região onde os efeitos das secas se fazem sentir de forma mais drástica, limitando o desenvolvimento das

¹⁵⁷ Cariri; Centro Sul; Grande Fortaleza; Litoral Leste; Litoral Norte; Litoral Oeste/ Vale do Cururu; Maciço de Baturité; Serra da Ibiapaba; Sertão Central; Sertão do Canindé; Sertão dos Crateús; Sertão dos Inhamus; Sertão de Sobral; Vale do Jaguaribe.

atividades econômicas, a construção de uma nova linha até o Sertão de Crateús, no município de Santa Quitéria, justificava-se inicialmente pela mina de Itataia, a maior mina de (i) urânio físsil do Brasil - 46% do urânio prospectado, e a sexta maior do mundo, que abasteceria a usina nuclear Angra III além de abrigar jazidas de (ii) minério de ferro, (iii) fosfato - utilizado na produção de fertilizantes, dos quais o Brasil importa 90% do total consumido, cerca de US\$ 500 milhões ao ano, que abasteceria os estados do Ceará, Piauí, Tocantins, Maranhão e Bahia, e para nutrição animal e (iv) pedras ornamentais - mármore branco e granito (DIÁRIO DO NORDESTE, 2015b), onde projetava-se a construção de uma usina¹⁵⁸.

Embora as imensas e diversificadas jazidas de carbonatos de cálcio - calcários, constituam a maior potencialidade mineral do Ceará e o estado tenha assegurado infraestrutura de abastecimento de água, energia elétrica e acesso rodoviário, capacitação e apoio tecnológico, a necessidade de construção da barragem para o descarte de rejeitos, gerou movimentos contrários à construção da usina por ambientalistas e comunidades que seriam impactadas pelas obras. Desde 2014, a esses movimentos somou-se o Núcleo Trabalho, Meio Ambiente e Saúde da Universidade Federal do Ceará - Tramas UFC que entrou com uma representação no Ministério Público Federal apontando várias irregularidades¹⁵⁹, pedindo anulação do EIA-Rima apresentado pelas empresas, e protocolou no IBAMA manifestações da sociedade civil contra o empreendimento. Em 2019, dadas as recentes tragédias nas minas da VALE, o IBAMA decidiu descartar o processo de licenciamento ambiental da usina de urânio no Ceará, em razão da inviabilidade ambiental do estudo apresentado.

Embora já houvesse um projeto executivo da nova linha entre Nova Russas e Quixeramobim, passando pela cidade de Santa Quitéria, os estudos realizados por especialistas apontaram Nova Russas - Quixadá como principal opção para a construção do trecho (BNE, 2012). O município configura um dos centros comerciais mais expressivos, apresentando a maior densidade econômica na região central do estado. Juntamente com o comércio, a avicultura, é o principal

¹⁵⁸ Empreendimento avaliado em US\$ 375 milhões.

¹⁵⁹ Tal como (i) ausência de viabilidade hídrica do projeto; (ii) ausência de dados sobre radiação no manejo do urânio; (iii) subdimensionamento de riscos; (iv) ausência de efetividade das medidas mitigadoras; (v) ausência de comunidades no diagnóstico social e (vi) falta de simulação computacional sobre dispersão de poluentes radioativos.

setor da economia, contando com quatro granjas de grande e médio porte: Granja Feliana Ltda, Granja Abrigo Ltda, Quixadá Alimentos Avícolas Ltda (QUIAVE) e Carneiro Avícola Ltda (CARVIL), abastecendo o estado do Ceará, Piauí e Maranhão.

Também nele se situa a Usina de Biodiesel de Quixadá. Além disso, existe a proposta de construção de um ramal ferroviário ligando Quixadá/CE – Mossoró/RN, dada a existência de grandes reservas de calcário e a importância de integrá-las com outras infraestruturas produtivas e os grandes portos da região. Para o Ceará, a construção desse ramal viabilizaria o fluxo de calcário entre os dois estados, contribuindo para o suprimento de calcário de grandes empreendimentos instalados ou em implantação no Estado como, por exemplo, as indústrias cimenteiras, a refinaria e a siderúrgica no CIPP (BNE, 2012).

Por fim, a quinta região de planejamento impactada diretamente pela obra da ferrovia é RMF, com terminais previstos em Caucaia e São Gonçalo do Amarante. O município de Caucaia, que abrigará infraestrutura completa para atrair atacadistas e tornar-se referência em comercialização de produtos em grandes quantidades na América Latina - Cidade do Atacado (BNE, 2012), e a maior feira de roupas do Nordeste - Cidade da Confeção, já possui bom acesso a rodovias - BR-020 e CE-085, além de estradas secundárias, e ferrovias, o que a torna atrativa do ponto de vista logístico. Já o município de São Gonçalo do Amarante será o terminal multimodal final para escoar a produção transportada pela ferrovia Nova Transnordestina, via Porto do Pecém/CE.

5.3.2. Empreendimentos Estruturadores e o Capital Privado

Além da (i) construção da ferrovia Nova Transnordestina – para a ligação Porto de Pecém/CE – Porto de Suape/PE e o complexo agrícola no sul piauiense e oeste baiano, (ii) das obras do reservatório Castanhão, no vale do Jaguaribe, juntamente com um complexo de transposição formado por adutoras e pelo Canal da Integração – para suprir as demandas de abastecimento de água, de elevado montante para uso nas atividades termoelétricas e de siderurgia; (iii) da finalização do gasoduto Guamaré-Pecém, trazendo GNL do Rio Grande do Norte para

regaseificação - para fornecimento de fontes energéticas, dentre as principais obras necessárias à consolidação do grande projeto do CIPP estavam a instalação da refinaria e da siderúrgica, que de fato promoveriam uma mudança significativa na estrutura produtiva do estado.

Conforme discutido no item 5.2.2, o desejo político de se construir um Distrito Industrial, agregado a uma zona portuária, como viabilizador de atração de empresas para o desenvolvimento do Ceará, constava nos planos do primeiro governo de Virgílio Távora, retomando um projeto idealizado pelo deputado Mariano Martins, em 1955, no âmbito de outras iniciativas, como a expansão da rede hidrelétrica de Paulo Afonso até Fortaleza. “Como político ligado também aos grupos industriais, por certo, seu projeto fora absorvido pelos novos governantes dos anos 90” (BATISTA, 2005, p.148). O projeto era que o distrito se ampliasse, com a implantação de indústrias de base, (i) uma refinaria – para processamento de óleo cru, devendo produzir GLP, querosene, óleo diesel, gasolina, óleos combustíveis, dentre outros produtos, e (ii) uma siderúrgica – para produzir bobinas e chapas de aço para atender inclusive o mercado interno.

Assim, a luta das lideranças políticas pela instalação de uma refinaria petroquímica no estado, já durava, no início do Século XXI, pelo menos quatro décadas. Entre 1963 e 1966, ocorreram os primeiros estudos para viabilizar a instalação da refinaria, apontando o Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE como lugar estratégico. A luta ganhou força no início da década de 1970, em que o então ministro das Minas e Energia, confirmara que a Petrobrás iniciara estudos para a instalação de uma refinaria no Nordeste, em que os locais favoritos eram Fortaleza e Recife, o que desencadeou briga política entre esses dois estados. Finalmente, em 1995, as negociações para a instalação da refinaria se iniciaram. Em 1997, foi assinado o primeiro protocolo de intenção com o Grupo Vicunha, a Vale e a Companhia Siderúrgica Nacional.

Em 1998, ano de eleições, a refinaria virou motivo de campanha política do então candidato a reeleição, Tasso Jereissati, que anunciou que a refinaria seria construída no Ceará em parceria com a empresa alemã Thyssen, o que não se concretizou. Foi somente com as expectativas relacionadas ao anúncio de descobertas de novas reservas petrolíferas brasileiras durante o Governo Lula (2003-2010), nas Bacias de Campos e de Tupi (RJ e SP), que apontaram para a

necessidade de expansão do parque de refino brasileiro que a discussão retomou seu fôlego.

Tendo em vista a existências de projetos antigos e, principalmente, o alinhamento político entre os governos estaduais e o governo federal, notadamente Pernambuco, Maranhão e Ceará, os estados do Nordeste se apresentaram com grandes possibilidades. No âmbito do PAC, projetou-se a construção da Refinaria Abreu e Lima/PE, concluída em 2013; e das Refinarias Premium I/MA, que não passou da fase de terraplanagem e Premium II/CE, que não passou da fase das ações preparatórias (Ministério do Planejamento, 2015), dadas as evoluções da Operação Lava Jato que fizeram estancar os investimentos públicos no âmbito federal e, principalmente, os investimentos da Petrobrás.

Já o caso da construção da Siderúrgica, embora com atraso de décadas, se concretizou em 2016. Empreendimento de caráter privado, contou inicialmente com investimentos previstos dos grupos Danielli (ITA), Dongkuk (COR) e Vale (BRA). De fato, os investimentos que se concretizaram foram dos grupos Dongkuk Steel (COR), Vale S/A (BRA) e Posco (COR)¹⁶⁰. A CSP é a primeira usina siderúrgica integrada da região Nordeste, aproveitando a infraestrutura já instalada no CIPP, o que inclui facilidade de acesso marítimo, malhas ferroviária e rodoviária, disponibilidade de energia elétrica, abastecimento de água e sistema de descarte de efluentes. Após a implantação da CSP, a Vale Pecém, empresa da Vale S/A, foi autorizada a operar o pátio de minério de ferro e pelotas como fornecedora da siderúrgica (ADECE, 2019). Curiosamente, em 2013 foi lançado o Programa de Desenvolvimento Regional sob a coordenação executiva da Secretaria do Desenvolvimento Econômico do Estado do Ceará (SDE) e inicialmente desenvolvido pela CSP.

¹⁶⁰ Vale - com sede no Brasil e presente nos cinco continentes, a Vale é líder mundial na produção de minério de ferro e pelotas e é a segunda maior produtora de níquel. Os negócios se expandem pelos segmentos de logística, energia e siderurgia, considerados estratégicos e integrados à mineração. Dongkuk Steel - atua no setor da siderurgia há 57 anos, produzindo aço em produtos como chapas grossas, vergalhões e perfil estrutural para a indústria naval, construção civil, máquinas e equipamentos. Posco - maior grupo siderúrgico da Coreia do Sul e terceiro maior do mundo (ADECE, 2019).

Figura 5.4 – Companhia Siderúrgica do Pecém, 2019.



Fonte: Complexo do Pecém, 2019. <https://www.complexodopecem.com.br/>

O plano, ao contrário do que o nome sugere, trata-se de um programa desenvolvido com base no diagnóstico/caracterização da região do CIPP, em um trabalho supervisionado pelo governo do estado contando com a participação dos investidores e, na prática, consta de um Termo de Cooperação Técnica através do qual as entidades participantes assinaram um documento visando envidar esforços, com vistas à geração de emprego, renda e melhoria da qualidade de vida na região do CIPP.

Tendo como objetivo aumentar a participação das empresas do Ceará, em especial do CIPP nos grandes projetos industriais da região, elevando a renda das empresas locais, gerando empregos e melhorando a qualidade de vida na região do CIPP e Ceará, o PDR busca: (i) promoção do associativismo e fortalecimento das entidades de classe; (ii) fortalecer a indústria de base (fabricação de estruturas metálicas e caldeiraria, montagem e manutenção industrial, construção civil e engenharia de projetos) do Ceará; (iii) promover o desenvolvimento das empresas locais, através da certificação; (iv) estimular a cultura do empreendedorismo nas empresas associadas as entidades de classe do programa;

(v) aumentar a participação das empresas locais no fornecimento para os empreendimentos âncoras do CIPP (ADECE, 2019).

Merece destaque o fato de a CSP e a Vale Pecém estarem instaladas dentro da Zona de Processamento de Exportação do Pecém, ou Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará - ZPE Ceará. A Receita Federal autorizou o funcionamento da ZPE, bem como outorgou à ZPE Ceará a gestão da zona primária. Instalada no CIPP, é um distrito industrial incentivado, no qual indústrias nele localizadas operam com benefícios tributários cambiais e administrativos.

Pela legislação brasileira¹⁶¹, no mínimo 80% da sua receita devem ser resultados de suas exportações. Seus principais objetivos são: (i) atrair investimentos estrangeiros voltados para as exportações; (ii) colocar as empresas nacionais em igualdade de condições com seus concorrentes localizados em outros países, que dispõem de mecanismos semelhantes; (iii) criar empregos; (iv) aumentar o valor agregado das exportações e fortalecer o balanço de pagamentos; (v) difundir novas tecnologias e práticas mais modernas de gestão; (vi) corrigir desequilíbrios regionais (ADECE, 2019). Foi somente após a constituição da ZPE Ceará que o empreendimento estruturador há tanto almejado se instalou no estado.

A ZPE oferece incentivos (i) nas importações – imposto de importação, adicional de frete, Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM), imposto sobre produtos industrializados – IPI, PIS/Cofins – Importação, e PIS/PASEP; (ii) nas compras no mercado interno – suspensão dos tributos IPI, COFINS e PIS/PASEP; (iii) para equipamentos, insumos e maquinários – isenção de impostos e contribuições federais (Imposto de Importação, IPI vinculado, AFRMM, Finsocial e IOF), PIS/Cofins. No caso das empresas instaladas no Norte e Nordeste, conforme a Lei sancionada, terão 75% de redução do IR, que serão concedidos por meio da SUDENE e SUDAM. Além disso, as empresas gozarão de liberdade cambial (não precisam fechar câmbio) e de procedimentos administrativos mais simplificados; e os tratamentos fiscal, cambial e administrativo serão assegurados pelo prazo de até 20 anos, que poderá ser prorrogado (ADECE, 2019).

¹⁶¹ A Lei 11.508/2007 garante entre outros pontos: suspensão do PIS-PASEP, do COFINS, do PIS-PASEP-Importação e do COFINS-Importação nas exportações. A empresa deve exportar, no mínimo, 80% da sua receita operacional bruta (ADECE, 2019).

Além da CSP e da Vale Pecém, o CIPP recebeu também, como empreendimento estruturador: a Termoeletrica Endesa que utiliza como combustível o gás natural. A energia gerada pela Endesa corresponde a 30% do consumo do Ceará. O empreendimento foi beneficiado pelo governo do estado, com infraestrutura, contando também com parceria da Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos e CAGECE, para o fornecimento de serviços. Trata-se da primeira térmica a gás natural do estado e é a única termelétrica totalmente privada, sem a participação da Petrobrás como acionista. Esse empreendimento é de propriedade da Endesa (POR) e de sua filial Enersis (CHI). A outra térmica é a UTE Porto Pecém I (ex - Termoceará MXP, que agora pertence à empresa Petrobrás) (BATISTA, 2005 e Ministério do Planejamento, 2015).

5.3.3. O papel dos incentivos fiscais

Conforme analisado no item 5.2.3, a despeito das políticas de incentivo no sentido da interiorização dos investimentos industriais realizados a partir da segunda metade da década de 1990, ao final desse período a RMF ainda concentrava 71% dos empreendimentos beneficiados em funcionamento. Permanecendo, portanto um quadro de concentração no entorno da RMF, outros dois momentos de modificações no PROVIN/FDI foram realizados. O primeiro foi em 2002, buscando desconcentrar os investimentos da área metropolitana e concentrando-os em polos do interior onde fossem identificados alguns nichos denominados de aglomerações produtivas ou sistemas industriais localizados. A proposta de formação de polos industriais setoriais foi, portanto, adicionadas ao critério de localização. Destaque para o fato de que, dentre os 6 polos a capital Fortaleza figura em 4, além de outras cidades da RMF, como Aquiraz e Caucaia:

- Têxtil – Pacajus;
- Calçados - Fortaleza, Aquiraz, Sobral, Itapajé, Canindé, Quixeramobim, Iguatu e Juazeiro do Norte;
- Couros e peles - Fortaleza, Sobral, Tauá e Juazeiro do Norte;
- Móveis - Bela Cruz, Caucaia, Morada Nova, Iguatu e Juazeiro do Norte;
- Eletro-eletrônico - Fortaleza e Caucaia;

- Metal-mecânico - Fortaleza, Iguatu e Crato.

Em 2003, os incentivos foram organizados por um sistema de pontuação, contemplando a localização do empreendimento, na seguinte ordenação: volume de investimento (13 pontos), geração de empregos (12 pontos), setores e cadeias produtivas (8 pontos), aquisição de matérias-primas e insumos no Ceará (7 pontos), localização geográfica (6 pontos) e responsabilidade social, cultural e ambiental (4 pontos). Todos os incentivos se fundam nesta pontuação e cada ponto percentual concedido equivale a 1% adicional no financiamento do ICMS sendo 25% o mínimo e 75% o máximo da concessão. Embora passasse por algumas pequenas adaptações em 2007, quando assume um novo governo, mudando algumas pontuações, este é praticamente o modelo de atração PROVIN/FDI em vigor atualmente.

Atualmente, além do FDI, as políticas de incentivos do estado do Ceará evoluíram para a constituição dos seguintes programas:

- Programa de Incentivo ao Desenvolvimento Industrial - PROVIN¹⁶², para implantação, ampliação, diversificação, recuperação e modernização do setor industrial – até 75% do ICMS devido; retorno de 1% a 25%. A base para cálculo percentual é feita após a análise de 5 parâmetros básicos, em que cada um deles tem uma escala de pontuação específica: geração de empregos (P1); custo de transação (operação) (P2); localização geográfica do empreendimento (P3); responsabilidade social, cultural e ambiental (P4); programa de Pesquisa e Desenvolvimento - P&D (P5); adequabilidade a base de produção regional (Pe). O benefício é definido em função da pontuação que a empresa adquirir, na qual cada ponto corresponderá a 1 ponto percentual de benefício, respeitando o limite máximo de 75% do ICMS devido. A pontuação Total (PT) é definida por $PT = P1 + P2 + P3 + P4 + P5 + Pe$;

¹⁶² Decreto nº 32.438/Dezembro de 2017.

- Programa de Incentivos a Centrais de Distribuição de Mercadorias do Ceará - PCDM¹⁶³, para implantação e/ou expansão do setor de comércio atacadista – até 75% do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias. Diferimentos: ativo fixo 100%; matéria-prima até 100%. Serão assegurados às empresas incentivadas pelo PCDM: (i) garantia, pelo prazo de até 120 meses consecutivos dos incentivos do PCDM, com a redução do ICMS gerado nas saídas interestaduais de mercadorias, em até 75%; (ii) diferimento do ICMS incidente na importação de mercadorias sem similar produzido no Ceará e na importação do exterior, bem como na entrada de outros estados, de bens para integrar o ativo imobilizado;
- Programa de Incentivos da Cadeia Produtiva Geradora de Energias Renováveis - PIER¹⁶⁴, para fabricação de equipamentos utilizados para geração de energia renovável – 75% do ICMS recolhido mensalmente e dentro do prazo legal; retorno de 1%. É um benefício destinado para empresas fabricantes de equipamentos utilizado para geração de energia renovável. As empresas incentivadas terão assegurados: (i) garantia dos incentivos concedidos pelo prazo de até 120 meses; (ii) diferimento de 75% do ICMS recolhido mensalmente; (iii) limite do retorno principal e acréscimos de 1%, devidamente corrigido pela Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP;
- Programa de Atração de Empreendimentos Estratégicos - PROADE¹⁶⁵ – até 99% do ICMS relativo às operações de produção própria da empresa; retorno de até 1%. São incentivos destinados à implantação de estabelecimentos industriais considerados estratégicos para o desenvolvimento do Ceará¹⁶⁶. As empresas incentivadas terão

¹⁶³ Decreto nº 32.438/Dezembro de 2017.

¹⁶⁴ Decreto nº 32.438/Dezembro de 2017.

¹⁶⁵ Decreto nº 32.438/Dezembro de 2017.

¹⁶⁶ (i) Extração de minerais metálicos; (ii) fabricação de produtos de minerais não metálicos; (iii) fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; (iv) fabricação de automóveis, caminhonetes, utilitários, caminhões e ônibus; (v) fabricação de produtos químicos; (vi) indústria têxtil; (vii) fabricação de calçados; (viii) fabricação de produtos de refino de petróleo e de produtos petroquímicos; (ix) siderurgia; (x) fabricação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes; (xi) fabricação de aeronaves, suas peças e componentes; (x) moagem de trigo; (xi) fabricação de motores elétricos, suas partes e acessórios; (xii) outras atividades industriais que não tenham similar em produção no território nacional; (xiii) implantação de sociedade empresária em poligonais a serem definidas por ato

assegurados: (i) garantia dos incentivos concedidos pelo prazo de até 10 anos, prorrogáveis por igual período; (ii) incentivos de até 99% do ICMS relativo às operações de produção própria da empresa; (iii) retorno de até 1%. São consideradas estabelecimentos estratégicos as empresas industriais dos ramos de: (i) extração de minerais metálicos; (ii) fabricação de produtos de minerais não-metálicos; (iii) fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; (iv) fabricação de automóveis, caminhonetas, utilitários, caminhões e ônibus; (v) fabricação de produtos químicos; (vi) indústria têxtil; (vii) fabricação de calçados; (viii) fabricação de produtos do refino do petróleo e de produtos petroquímicos; (ix) siderurgia; (x) fabricação de locomotiva, vagões e outros materiais rodantes; (xi) fabricação de aeronaves, suas peças e componentes; (xii) moagem trigo; (xiii) fabricação de motores elétricos, suas partes e acessórios; (xiv) outras atividades que não tenham similar em produção no território nacional;

- Apoio aos Setores Têxtil e de Confecções - ASTC¹⁶⁷, para atração e implantação de novas empresas do setor têxtil com investimento mínimo de R\$ 30 milhões (indústria de fiação, tecelagem e malharia); e de confecções com investimento mínimo de R\$ 15 milhões (indústria de confecção de artigos do vestuário e acessórios). Benefício: diferimento de até 88% do ICMS gerado pela operação de produção própria da sociedade empresária, com retorno de 1%. Prazo global: 10 anos, podendo ser renovado por igual período;
- Importações de Máquinas e Equipamentos e de Matérias Primas e Insumos - INEMPI¹⁶⁸, para máquina e equipamentos para compor ativo fixo de empreendimento e matérias-primas e insumos para utilização em seu processo industrial. Benefício: diferimento de 100% do ICMS nas importações;

próprio do Poder Executivo, localizados, necessariamente, em regiões que possuam unidades prisionais e/ou casas de privação provisória de liberdade, administradas pela Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Ceará - SEJUS, ou qualquer outra que a substitua, garantindo-se um percentual mínimo de 90% das vagas de emprego aos internos dos Complexos Penitenciários do Estado do Ceará.

¹⁶⁷ Decreto nº 32.438, de 08 de dezembro de 2017.

¹⁶⁸ Decreto nº 24.569/1997.

- Outros benefícios: (i) redução de até 75% do Imposto de Renda - IR; (ii) redução de 100% do Adicional de Frete para Renovação da Marinha Mercante – AFRMM; (iii) redução de alíquota até 2% do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN; (iv) possibilidade de redução no Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU e Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI.

5.4. Impactos das estratégias territoriais competitivas no Ceará durante o período neoliberal (a partir da década de 1990)

As estratégias territoriais competitivas no Ceará tiveram grande impacto sobre a atração de investimentos produtivos e sobre a infraestrutura logística, ao alterar as políticas de incentivo e ao retomar os investimentos na infraestrutura cearense, com destaque para o Porto de Pecém/CE. Assim, tais estratégias contribuíram para a articulação do território do CIPP e outros pontos do território do estado com o mercado internacional, principalmente pelo aumento dos fluxos graças ao novo porto com características que atendem aos requisitos dos grandes armadores mundiais. No entanto, do ponto de vista estadual, houve uma reconcentração desses fluxos nesses territórios selecionados, agravando a heterogeneidade territorial do estado.

O investimento em empreendimentos de grande porte, exige uma série de outras obras de suporte constituindo um conjunto de “grandes projetos” de profundos impactos territoriais. Os grandes investimentos realizados em tais projetos, transformam regiões e reproduzem no território interesses da mesma magnitude, por estarem diretamente ligados ao padrão de acumulação capitalista em nível global. A condução das políticas cearenses e seus impactos encaixam-se perfeitamente nesta lógica de atuação. A partir deste grande conjunto de ações – incentivo subsidiado com coordenação setorial e locacional (guerra fiscal) de um lado, construção de infraestrutura e, mais recentemente, estratégia de implantação de indústria de bens intermediários de outro – ocorreram impactos econômicos e territoriais (LIMA Jr., 2014, p.141).

5.4.1. Impactos econômicos – articulação entre a economia cearense e o mercado internacional

A zona de impacto econômico, que compreende a origem e a destinação do frete utilizado pelo porto, depende do nível de atividade econômica e da concorrência entre os diferentes modos de transporte e da sua intermodalidade. (AZENHA e PEQUENO, 2016).

Até 2015, ano do início de operação da CSP, os principais produtos exportados em US\$ FOB pelo Terminal Portuário do Pecém/CE foram, respectivamente (i) Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões e (ii) Calçados, polainas e artefatos semelhantes. As principais UF's, além do próprio Ceará, que utilizaram o porto para escoar sua exportação foram, historicamente, Bahia, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e, principalmente, Rio Grande do Norte (Tabela 5.5 e 5.6).

Destaque merece ser dado às frutas produzidas nos perímetros irrigados do semiárido nordestino, que se constituíram em territórios das redes agroindustriais escolhidos para receber os mais expressivos investimentos produtivos inerentes ao agronegócio globalizado, representando suas áreas mais competitivas. Esses expressivos investimentos conduziram a elevados impactos sobre os espaços agrícolas e urbanos, que passaram por um processo de reorganização, com incremento da urbanização e de processos de (re)estruturação urbana e regional (AZENHA e PEQUENO, 2016).

A hinterlândia da fruticultura irrigada atendida pelo Porto de Pecém/CE localiza-se principalmente em três grandes regiões: (i) comandada a partir de Mossoró/RN (Baixo Jaguaribe/CE, Mossoró/RN e Baixo Açu/RN), onde predomina a produção de melão, banana e abacaxi; (ii) comandada a partir de Petrolina/PE (Juazeiro/BA e Petrolina/PE), onde se destaca a produção de uva; e (iii) comandada a partir de Barreiras/BA (Alto da Parnaíba/PI, Barreiras/BA e Gerais de Balsas/MA) (AZENHA e PEQUENO, 2016).

Tabela 5.5 - Participação no total das exportações pelo Porto de Pecém/CE, segundo as unidades da federação (valores relativos %)

UF	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bahia	3,3	2,8	4,1	5,1	4,7	3,5	6,6	8,1	7,0	3,8	2,6	3,0	5,9	2,6	1,8	2,4
Ceará	66,2	70,3	70,6	72,4	71,7	74,2	73,0	71,5	68,3	67,8	77,5	79,7	68,6	73,5	85,8	90,1
Pará	0,6	0,8	0,8	2,1	0,7	1,6	5,0	2,9	6,8	5,8	5,4	4,0	0,4	0,2	0,4	1,6
Paraíba	6,5	4,4	0,7	0,8	0,7	1,0	0,8	1,4	1,3	0,6	0,4	0,5	0,2	0,1	0,0	0,0
Pernambuco	6,4	4,4	4,6	2,9	6,1	5,6	1,9	4,7	5,8	6,1	3,0	1,9	7,2	11,2	6,0	1,9
Piauí	-	-	2,3	2,6	1,9	2,4	2,2	2,6	2,5	2,9	2,0	2,9	4,3	2,5	1,6	1,1
Rio Grande do Norte	17,1	17,4	16,9	14,2	14,2	11,6	10,4	8,8	8,3	13,1	9,1	8,1	13,3	10,0	4,4	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Anuário ANTAQ, 2020. Elaboração Própria.

<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 15/06/2020.

Tabela 5.6 - Participação relativa dos produtos exportados pelo Porto de Pecém/CE, por UF. 2003-2018

Estado	SH-2 (descrição do produto)	Participação relativa (%) na Unidade da Federação															
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bahia	Algodão	-	-	-	-	-	-	-	-	14,2	-	-	-	-	-	-	-
	Cobre e suas obras	-	-	-	-	-	-	46,2	41,4	24,1	-	-	-	-	-	-	-
	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	-	-	-	31,5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões	99,8	-	94,9	67,1	95,8	87,9	32,8	49,4	57,7	94,8	94	98,1	97,5	98,3	98,4	-
	Pastas de madeira ou de outras matérias fibrosas celulósicas; papel ou cartão para reciclar (desperdícios e aparas).	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	32,7
	Peles, exceto as peles com pelo, e couros	-	-	-	-	-	-	9,3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Plásticos e suas obras	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	54,5
Ceará	Algodão	8,2	10,6	6,6	4,1	-	2,5	2,6	-	2,9	3	-	-	-	-	-	-
	Calçados, polainas e artefatos semelhantes; suas partes	24,2	22,1	23,9	27,8	26,7	30,8	27,9	34,4	12,2	28	17,8	15,4	23,2	12,9	5,8	5,8
	Combustíveis minerais, óleos minerais e produtos da sua destilação; matérias betuminosas; ceras minerais	11,1	-	-	-	-	-	-	-	8,9	-	32,9	48	4,7	7,8	-	-
	Ferro fundido, ferro e aço	-	-	3	-	-	-	2,6	-	-	-	-	-	-	31,3	75,1	79,1

Gorduras e óleos animais ou vegetais; produtos da sua dissociação; gorduras alimentares elaboradas; ceras de origem animal ou vegetal		-	-	31,1	43,7	44,6	50,4	47,8	64,9	62,1	73,7	72,7	66,8	60,7	62,5	48,7	89,6
Leite e laticínios; ovos de aves; mel natural; produtos comestíveis de origem animal, não especificados nem compreendidos noutros Capítulos		-	-	-	12,5	14,3	19,3	28,7	22,9	19,3	5,5	8,9	21,6	28,1	26,6	37,9	-
Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos		-	-	15,5	-	-	-	-	-	-	6,5	-	-	-	-	-	-
Peles, exceto as peles com pelo, e couros		-	-	-	-	-	-	-	-	5,1	-	6	-	-	-	-	-
Sal; enxofre; terras e pedras; gesso, cal e cimento		-	-	-	6,7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Grande do Norte	Açúcares e produtos de confeitaria	10,2	8,5	-	-	-	-	-	-	6,5	12,8	10,4	-	-	-	-	-
	Algodão	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7	-	-	-	-
	Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões	42	41	50	75,4	78,8	85,3	87,4	89,8	40,1	64,1	68,7	78,2	84,9	88,2	89,4	87,4
	Peixes e crustáceos, moluscos e outros invertebrados aquáticos	33,4	38,5	25,6	11,3	6,1	-	-	-	-	7,3	6,6	-	-	-	-	-
	Plásticos e suas obras	-	-	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Anuário ANTAQ, 2020. Elaboração Própria.
<http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/> Acessado em 15/06/2020.

Os Estados exportadores de frutas pelo Porto de Pecém/CE são: Rio Grande do Norte, Pernambuco, Paraíba e Bahia. A fruticultura é o grande destaque na movimentação do porto. Somente do Ceará é escoada 90% da produção. O Estado do Ceará é atualmente um grande exportador de melões, perdendo a primeira posição para o Rio Grande do Norte. Os dois estados são responsáveis por 95% da exportação de todo melão brasileiro. O estado vizinho, Rio Grande do Norte, onde se encontra um dos grandes polos de irrigação no Vale do Rio Açu, em que se destaca a produção de bananas, tendo a frente a empresa Del Monte Fresh Produce Brasil, iniciando suas atividades no Brasil em 1998 nessa região, com a implantação da primeira fazenda de produção de bananas.

No Ceará, o crescimento da produção da fruticultura também aumentou em decorrência da ampliação das áreas de irrigações, que dispõem de tecnologias, permitindo uma maior produtividade. Foram realizados vultosos investimentos na mecanização da agricultura, implementação de sementes germinadas em laboratórios, uso de adubos, implementação de sistema de irrigação, “criando-se um meio técnico-científico-informacional” (BATISTA, 2005, p. 183) na região.

A região do Baixo Jaguaribe é o principal produtor, com a produção de melão e abacaxi, em que se destaca, novamente, a empresa agrícola Del Monte Fresh Produce Brazil¹⁶⁹. Após a implantação em 1998 no Vale do Açu/RN, em 2001 a empresa expande sua produção de melão e melancias no Brasil, na fazenda Água, Quixeré/CE, e no ano seguinte, expande novamente suas atividades no Brasil na produção de Abacaxi Del Monte Gold®, na fazenda Ouro Verde, Limoeiro do Norte/CE, e a Itaueira, duas das principais empresas de agronegócios internacionais¹⁷⁰ (BATISTA, 2005).

¹⁶⁹ Atualmente no Brasil, a empresa atua em Limoeiro do Norte – CE e Vale do Assu – RN, com o cultivo de banana, e em Quixeré – CE, com o cultivo de côco verde.

¹⁷⁰ Processo de concentração e centralização do capital da Del Monte. Fundada em 1886, a Del Monte café estréia como uma mistura de café embalado para o Hotel Del Monte em Monterey, Califórnia. Em 1892, a Marca Del Monte® é introduzida quando a empresa expandiu seus negócios para sua nova linha de pêssegos em lata. Entre 1909 e 1920, a identidade visual é consolidada com o Logo Del Monte e com o estabelecimento de especificações de qualidade rigorosas para sua marca premium, pela Califórnia Corporação de embalagem (Calpak). Em 1929, com os preços caindo e aumento dos estoques, a Calpak concentra sua estratégia publicitária no valor de qualidade confiável frente ao baixo custo das mercadorias da concorrência no mercado. Em 1955 - (i) Del Monte® Pineapple Grapefruit é introduzido, e (ii) Del Monte® Stewed Tomatoes, novo produto inspirado na receita da mãe de um empregado torna-se um clássico instantâneo. Em 1967, Calpak muda seu nome para Del Monte Corporation e consolida seu processo de concentração, adquirindo, no ano seguinte, a West Indies Tropical Fruit Company, Florida, tornando-se em 1973 o primeiro grande

Vale ressaltar que esse tipo de produto não chega à mesa da população local, uma vez que se destinam às exportações. Nesse quesito, o Ceará apresenta ainda um diferencial por conta da infraestrutura do Porto de Pecém/CE constituída para esse fim, permitindo que a carga chegue ao destino em boas condições para consumo, conforme exigências dos grandes mercados consumidores. “Para ultrapassar o cais e se expor ao mundo, a mercadoria há de se qualificar conforme a ordem do mundo que a absorve” (BATISTA, 2005, p. 184). Conforme demonstrado no Capítulo 3, o Terminal disponibiliza tomadas frigoríficas para contêineres, cujas cargas precisam de refrigeração, no caso das frutas e dos pescados.

Essa dinâmica fez com que o porto ocupasse a primeira colocação do país na exportação de frutas frescas e derivados.

É importante esclarecer que essas empresas não se instalaram no Estado por causa do porto, embora elas tenham se expandido para o mundo depois da instalação do terminal. O porto é só um componente de infraestruturas que possibilitou a expansão da empresa em termos de exportação, por viabilizar o contato com um maior número de mercados (BATISTA, 2005, p. 185).

Com a instalação de cada vez mais indústrias no CIPP, o peso relativo da exportação de frutas tem diminuído drasticamente.

processador de alimentos nos EUA a incluir rótulos nutricionais em seus produtos. Em 1979, realizam a fusão com a RJ Reynolds Industries. Em 1989, se divide em duas entidades separadas, a Del Monte Tropical Fruit e Del Monte Foods, e em 1993, o novo proprietário do Del Monte Tropical Fruit muda de nome para Fresh Del Monte Produce NV. Em 1996, a Fresh Del Monte Produce NV é adquirido por Freshglo Limited, Ilha Cayman, introduzindo a Del Monte Gold® extra abacaxi doce e começou a expansão do programa de melão. Diversifica a capacidade de distribuição através da adição de novos centros de distribuição em mercados-chave. Em 1997, a Freshglo Limited muda seu nome para Fresh Del Monte Produce Inc. e começa a ser negociadas na NYSE, consolidando seu processo de centralização do capital. A partir do ano seguinte, adquire várias filiais da sua empresa-mãe IAT Group Inc., que foram principalmente envolvidos na produção, transporte, distribuição e comercialização de frutas de época e outros produtos frescos em uma base mundial e operações realizados no Chile, EUA, Holanda e Uruguai, além de iniciar suas atividades no Brasil, no Vale do Açu/RN, implantando sua primeira fazenda na produção de bananas. Em 2001, expande suas atividades no Brasil em melão e melancias em Quixerê/CE, e no ano seguinte, adquire ativos da divisão refrigerados da Fisher Foods Limited, do Reino Unido, expandindo o crescimento na categoria corte fresco. Nesse mesmo ano, expande suas atividades no Brasil em Abacaxi Del Monte Gold®, em Limoeiro do Norte/CE. Em 2003, adquire a (i) Standard Fruit and Vegetable Co., Inc., um distribuidor de frutas e legumes frescos com base Dallas, a (ii) Envases Industriales da Costa Rica SA (ENVACO), a (iii) Expans Sp. 2.0.0. um distribuidor polonês de frutas e legumes frescos, (iv) a US East Coast, processador e embalador. Em 2004, adquiriu a Del Monte Foods Europe, produtor e distribuidor líder de preparados de frutas, legumes e bebidas na Europa, África, Oriente Médio e os países anteriormente parte da União Soviética. Em 2008, adquiriu o grupo Caribana da Costa Rica, aumentando substancialmente a marca da banana Del Monte® e Del Monte Gold® produção de abacaxi extra doce na América Central. Em 2013, passou a adquirir terras agrícolas, packing houses e equipamentos agrícolas na Flórida e Virgínia.

Os dados referentes às empresas incentivadas da Indústria de Transformação por ramos de atividades do Ceará entre 1995 e 2009, demonstram a reafirmação de atividades em segmentos associados à tradicional dinâmica produtiva (LIMA Jr., 2014). Em quantidade de empresas, aparece em segundo lugar, Couros e fabricação de artefatos de couro, artigo para viagem e calçados. Intensivas em mão de obra, também encabeçam a lista pela quantia de empregos gerados. Por fim, são as que aparecem no topo da pauta de exportação pelo Porto de Pecém/CE até a entrada em funcionamento da CSP.

Embora a dinâmica dos investimentos seja um pouco diferenciada considerando que outros setores como a indústria de bens intermediários mobiliza maiores quantias de recursos (caso da CSP), imprimindo uma dinâmica diferenciada à economia cearense (Tabela 5.7), a participação cearense no VTI dos setores da Indústria de Transformação brasileira mantém quase as mesmas atividades como destaque.

Tabela 5.7 - Participação relativa no Valor da Transformação Industrial (VTI), Nordeste e UFs, 1996-2018 (Brasil=100)

	1996	2000	2005	2010	2015	2018
Nordeste	7,22	8,29	8,62	9,50	10,94	11,12
Maranhão	0,33	0,35	0,34	0,25	0,71	0,78
Piauí	0,12	0,08	0,14	0,21	0,20	0,16
Ceará	1,16	1,34	1,10	1,43	1,58	1,66
Rio Grande do Norte	0,25	0,29	0,25	0,42	0,51	0,48
Paraíba	0,35	0,34	0,36	0,43	0,45	0,40
Pernambuco	1,60	1,17	1,12	1,66	2,12	2,41
Alagoas	0,68	0,55	0,43	0,39	0,47	0,31
Sergipe	0,18	0,26	0,29	0,27	0,31	0,28
Bahia	2,55	3,92	4,60	4,44	4,59	4,65

Fonte: IBGE, Censos Econômicos – Censo Industrial (1950-1985)

No que diz respeito ao Couro, artefatos e calçados, são as de maior participação desde 2000 tendo um percentual de 10,1% naquele ano, e elevando-se para 17,3% e 22,3% em 2005 e 2010 respectivamente. Foi o segmento que mais cresceu em termos de participação entre 1996 e 2010 a uma taxa de 9,7% a.a. Entre 2000 e 2010 (8,2%a.a.), a intensificação no movimento de realocização de empresas do setor, notadamente provenientes das Regiões Sul e Sudeste que

acontece nestes anos – ancorada em instrumentos artificiais como a guerra fiscal – foi decisiva para o setor. Apesar da presença de empreendimentos com capital local, essencialmente pequenas e médias empresas, predominam entre os investimentos que usufruem de incentivos grandes grupos extrarregionais como Dakota, Grendene S.A., Alpargatas e Azaléa.

Existem ainda alguns estados fora do Nordeste, como Rio Grande do Sul e Santa Catarina que estão presentes na hinterland do Porto de Pecém/CE por localizarem neles a sede de algumas indústrias com plantas no Ceará (como indústria de calçado), uma vez que é lá que se localizam os clientes do porto, mesmo que de forma administrativamente, havendo transferência de capitais e mercadorias (AZENHA e PEQUENO, 2016).

5.4.2. Impactos Territoriais – reconcentração dos fluxos na RMF

Até 2014, a participação do PIB entre as regiões de planejamento do estado, se distribuía conforme dados da Tabela 5.8. Entre 2010-2014, verifica-se uma pequena redução da participação do PIB da Grande Fortaleza, entre os anos de 2010 e 2014, passando de 65,45% para 65,07%. Neste intervalo temporal, a região que obteve maior crescimento na participação do PIB foi a do Litoral Leste (9,09%), vindo em seguida às regiões do Sertão dos Inhamuns (8,70%), Cariri (7,81%) e Vale do Jaguaribe (7,17%) (IPECE, 2017).

Quando a análise considera a distribuição do valor adicionado da agropecuária dentro de cada região de planejamento (Tabela 5.8), verifica-se uma maior atividade nas regiões do Vale do Jaguaribe, no Litoral Leste, no Maciço de Baturité e na Serra da Ibiapaba, detendo percentuais próximos a 20% em todos os anos, sendo as regiões que possuem melhores condições de solos e clima para o desenvolvimento da agricultura no estado, otimizada por meio de incremento tecnológico e organização comercial dos produtores. Nestas áreas destacam-se atualmente, por exemplo, a fruticultura irrigada (com maior ênfase no Vale do Jaguaribe), o cultivo de flores e a produção de grãos.

Tabela 5.8 - Participação do Produto Interno Bruto das regiões de Planejamento no Total do Estado - 2010-2014

Regiões de Planejamento	Participação do PIB (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ceará	100	100	100	100	100
Cariri	7,43	7,61	7,51	7,46	8,01
Centro Sul	2,62	2,61	2,58	2,53	2,63
Grande Fortaleza	65,45	64,79	65,82	65,63	65,07
Litoral Leste	1,76	1,88	1,95	1,98	1,92
Litoral Norte	2,27	2,26	2,36	2,28	2,27
Litoral Oeste/Vale do Curu	2,9	3,02	2,77	2,6	2,59
Maciço de Baturité	1,43	1,47	1,35	1,29	1,38
Serra da Ibiapaba	2,24	2,26	2,17	2,29	2,25
Sertão Central	2,44	2,53	2,34	2,34	2,35
Sertão de Canindé	1,09	1,16	0,96	0,99	1,02
Sertão de Sobral	4,57	4,35	4,39	4,45	4,4
Sertão dos Crateús	1,91	2,09	1,83	1,82	1,9
Sertão dos Inhamus	0,69	0,77	0,69	0,69	0,75
Vale do Jaguaribe	3,21	3,19	3,27	3,63	3,44

Fonte: IPECE, 2017.

Tabela 5.9 - Percentual do setor da agropecuária no valor adicionado a preços básicos - Regiões de Planejamento, 2010-2014

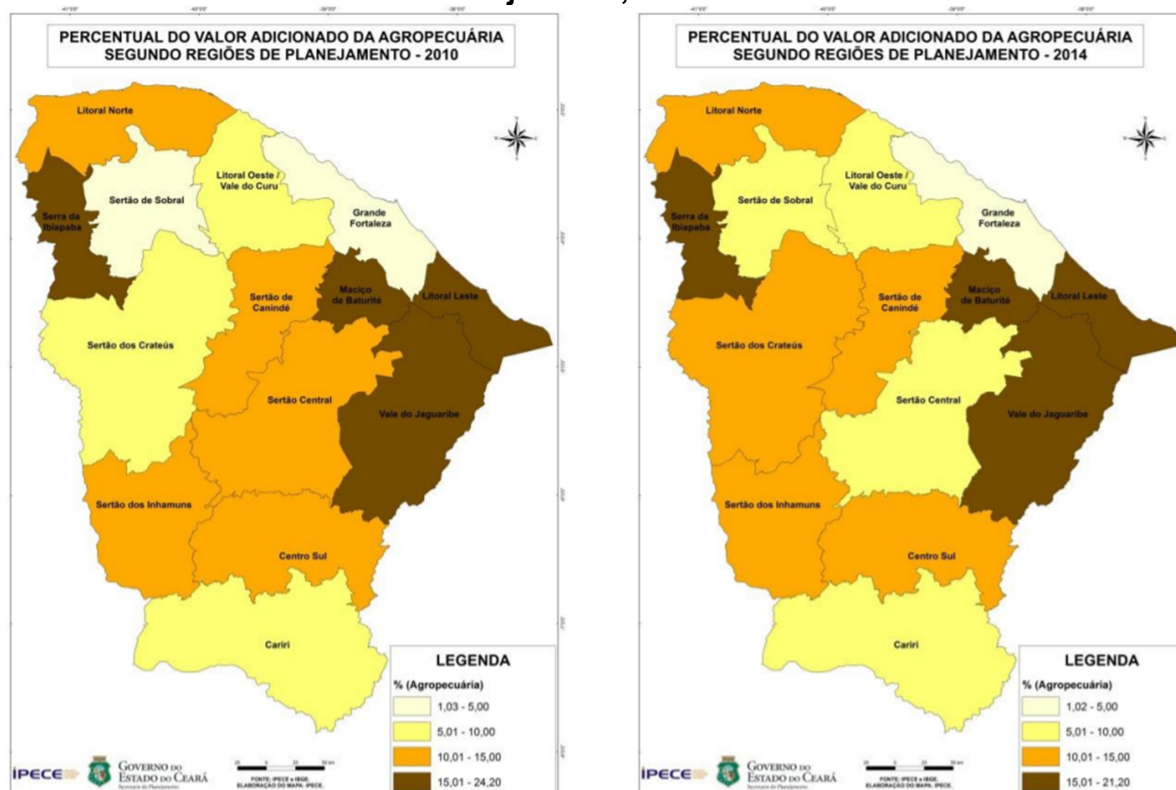
Regiões de Planejamento	Agropecuária (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ceará	5,05	6,51	4,69	5,14	5,2
Cariri	7,23	10,43	6,78	7,09	8,95
Centro Sul	10,96	13,05	10,04	9,47	13,28
Grande Fortaleza	1,03	1,12	0,94	0,97	1,02
Litoral Leste	19,37	22,08	19,44	21,05	20,17
Litoral Norte	10,84	13,86	11,34	12,13	12,43
Litoral Oeste/Vale do Curu	10,94	12,29	10,03	8,77	9,52
Maciço de Baturité	24,2	27,89	18,05	15,71	18,9
Serra da Ibiapaba	21,29	23,28	18,91	22,95	18,35
Sertão Central	11,33	17,33	9,33	10,46	9,93
Sertão de Canindé	14,99	22,26	10,48	12,04	11,53
Sertão de Sobral	4,91	6,46	4,95	4,38	5,18
Sertão dos Crateús	11,3	21,24	10,85	10,7	13,45
Sertão dos Inhamus	11,86	20,94	10,96	10,92	12,02
Vale do Jaguaribe	19,53	21,56	20,96	27,61	21,2

Fonte: IPECE, 2017.

Apresenta-se na Figura 5.5 o comparativo do valor adicionado da Agropecuária para os anos de 2010 e 2014, demonstrando-se especialmente que as regiões do Vale do Jaguaribe, Litoral Leste, Serra da Ibiapaba e Maciço do Baturité

detêm os maiores percentuais, ressaltando-se que esta análise corresponde à distribuição do PIB dentro da região.

Figura 5.5 – Percentual do valor adicionado da agropecuária segundo regiões de Planejamento, 2010-2014



Fonte: IPECE, 2017.

Quando a análise avalia a distribuição da participação da agricultura de cada região em relação ao total do estado (Tabela 5.9), verifica-se que o Vale do Jaguaribe, o Cariri e a Grande Fortaleza sobressaíram em relação às demais áreas, com taxas superiores a 10%, sendo responsáveis por mais de 40% da produção agropecuária do estado em 2014, com predomínio da fruticultura irrigada no Vale do Jaguaribe. Embora a Grande Fortaleza e o Cariri tenham sua economia pautada no setor de serviços, a atividade agropecuária destas regiões ainda é significativa em relação ao total do estado, com destaque para os municípios de Aquiraz, Trairi, Paraipaba e Paracuru na Grande Fortaleza com a produção de castanha de caju, coco-da-baía e de cana-de-açúcar e os municípios do Crato, Missão Velha, Brejo Santo e Mauriti no Cariri com a produção de grãos e cana-de-açúcar.

Tabela 5.10 - Participação do valor adicionado a preços básicos do setor da Agropecuária das regiões de planejamento em relação ao total do Estado, 2010-2014

Regiões de Planejamento	Agropecuária (% em relação ao total do estado)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ceará	100	100	100	100	100
Cariri	11,18	12,85	11,45	10,81	14,43
Centro Sul	5,95	5,49	5,81	4,89	7,08
Grande Fortaleza	12,96	10,84	12,85	12	12,39
Litoral Leste	7,13	6,82	8,7	8,69	7,89
Litoral Norte	5,27	5,19	6,18	5,85	5,85
Litoral Oeste/Vale do Curu	6,55	5,94	6,26	4,62	4,91
Maciço de Baturité	7,58	6,95	5,72	4,32	5,51
Serra da Ibiapaba	10,07	8,64	9,27	10,92	8,39
Sertão Central	5,84	7,24	4,97	5,08	4,77
Sertão de Canindé	3,53	4,37	2,37	2,54	2,47
Sertão de Sobral	4,52	4,39	4,72	3,87	4,5
Sertão dos Crateús	4,62	7,44	4,62	4,12	5,34
Sertão dos Inhamus	1,74	2,71	1,74	1,58	1,85
Vale do Jaguaribe	13,06	11,13	15,34	20,7	14,62

Fonte: IPECE, 2017.

Tabela 5.1 – Percentual do setor da indústria no valor adicionado a preços básicos - Regiões de Planejamento - 2010-2014

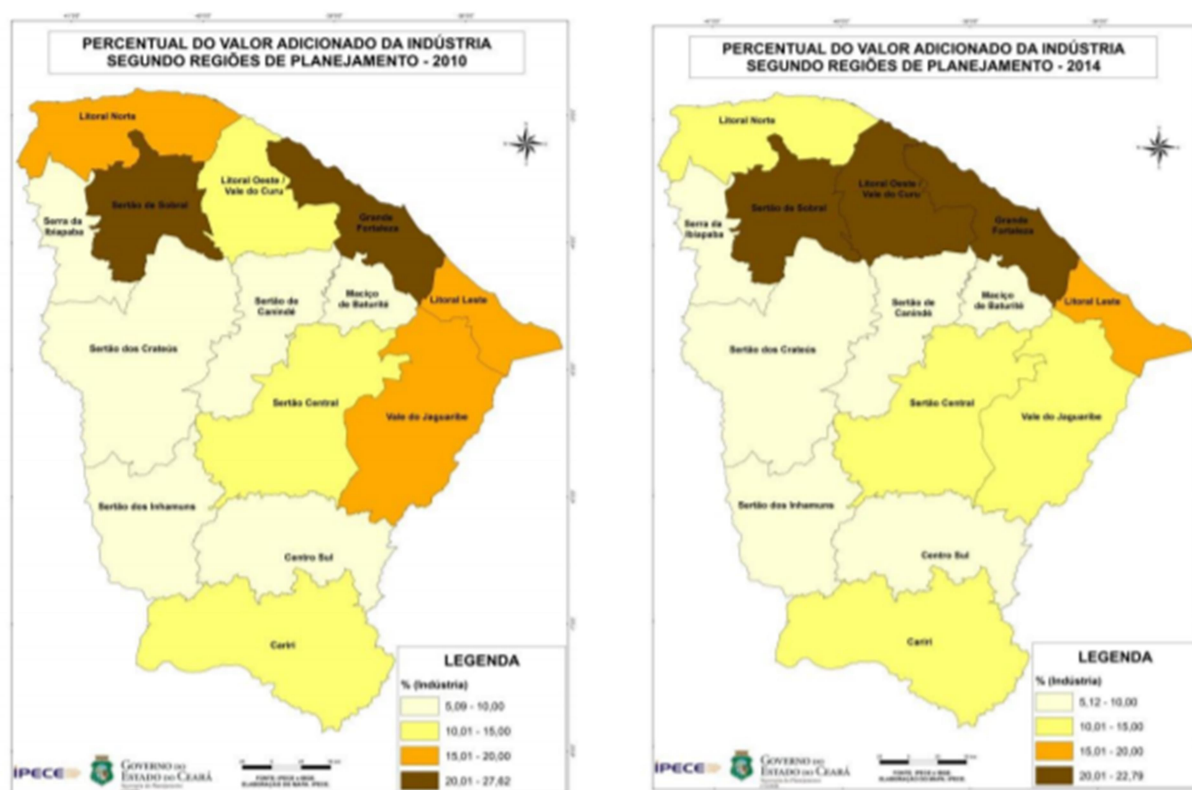
Regiões de Planejamento	Indústria (%)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ceará	21,94	21,27	21,19	20,39	19,16
Cariri	14,17	13,26	12,54	10,88	11,67
Centro Sul	9,59	9,15	9,31	8,06	7,17
Grande Fortaleza	25,95	25,59	24,42	24,31	22,79
Litoral Leste	18,45	22,33	25,08	21,01	18,47
Litoral Norte	16,14	15,43	16,18	14,81	12,36
Litoral Oeste/Vale do Curu	21,05	20,54	27,59	23,25	20,74
Maciço de Baturité	6,61	6,15	9,68	6,71	7,36
Serra da Ibiapaba	6,65	6,44	6,32	6,48	7,14
Sertão Central	14,76	12,23	13,66	12,56	11,53
Sertão de Canindé	5,09	5,26	6,22	4,75	5,12
Sertão de Sobral	27,62	23,72	25,75	24,35	21,98
Sertão dos Crateús	7,85	6,81	8,23	7,35	6,66
Sertão dos Inhamus	5,11	7,51	6,73	4,99	6,42
Vale do Jaguaribe	15,46	15,39	15,91	13,23	14,93

Fonte: IPECE, 2017

No que diz respeito à análise considerando o Valor Adicionado da Indústria dentro de cada região de planejamento (Tabela 5.10) identifica-se uma

maior atividade nas regiões da Grande Fortaleza (22,79%), o Sertão de Sobral (21,98%), o Litoral Oeste/Vale do Curu (20,74%) e o Litoral Leste (18,47%), em oposição às regiões do Maciço de Baturité, Centro Sul, Serra da Ibiapaba, Sertão dos Crateús, Sertão dos Inhamuns e Sertão de Canindé, com menos de 10% do seu PIB relativo ao desempenho do setor secundário em 2014. A Figura 5.6 apresenta o percentual do Valor Adicionado da Indústria segundo as regiões de planejamento para os anos de 2010 e 2014.

Figura 5.6 - Percentual do Valor Adicionado da indústria segundo regiões de Planejamento, 2010-2014



Fonte: IPECE, 2017

A análise avaliando a distribuição da participação da indústria de cada região em relação ao total do estado (distribuição territorial da atividade industrial – Tabela 5.11), identifica uma forte concentração industrial na Grande Fortaleza, a qual responde por cerca de 75% do valor adicionado da indústria cearense. É na Grande Fortaleza que está situado o CIPP que abriga importantes empresas, além dos distritos industriais de Maracanaú, Pacajus e Horizonte. A própria capital cearense tem importância relativa na composição industrial do estado, abarcando

45% do Valor Adicionado deste setor em 2014, tendo localizado em seu território empresas relacionadas aos ramos da construção civil, têxtil, alimento e bebidas, refino de petróleo, entre outros. Em menor escala aparecem as regiões do Sertão de Sobral, Cariri, Litoral Oeste/Vale do Curu e Litoral Leste.

Tabela 5.8 - Participação do Valor Adicionado a preços básicos do setor da indústria das regiões de planejamento em relação ao total do Estado, 2010-2014

Regiões de Planejamento	Indústria (% em relação ao total do estado)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Ceará	100	100	100	100	100
Cariri	5,05	5	4,68	4,18	5,08
Centro Sul	1,2	1,18	1,19	1,05	1,04
Grande Fortaleza	75,1	75,45	73,58	75,83	75,19
Litoral Leste	1,56	2,11	2,48	2,19	1,96
Litoral Norte	1,81	1,77	1,95	1,8	1,58
Litoral Oeste/Vale do Curu	2,9	3,04	3,81	3,09	2,91
Maciço de Baturité	0,48	0,47	0,68	0,47	0,58
Serra da Ibiapaba	0,72	0,73	0,69	0,78	0,89
Sertão Central	1,75	1,56	1,61	1,54	1,5
Sertão de Canindé	0,28	0,32	0,31	0,25	0,3
Sertão de Sobral	5,85	4,93	5,43	5,42	5,19
Sertão dos Crateús	0,74	0,73	0,78	0,71	0,72
Sertão dos Inhamus	0,17	0,3	0,24	0,18	0,27
Vale do Jaguaribe	2,38	2,43	2,58	2,5	2,8

Fonte: IPECE, 2017

Quando se compara com os dados dos programas de incentivos fiscais verifica-se uma correlação do viés espacialmente seletivo e desigual promovido pela reestruturação econômica, no que diz respeito à concentração espacial. Apesar do esforço desconcentrador empreendido inclusive com modificações constantes no sistema de incentivos, mais da metade das empresas implantadas ainda se localizam nos municípios da Grande Fortaleza. Quanto ao número de municípios beneficiados por regiões de planejamento, novamente verifica-se concentração: do total de municípios do estado, 41,3% receberam benefícios e a Grande Fortaleza foi a única que teve todos seus municípios com presença de empreendimento subvencionados. Além disso, em cada região de planejamento apenas alguns municípios se sobressaíram nesta recepção:

- Grande Fortaleza

- Maracanaú: têxteis, borracha e material plástico, vestuário e acessórios, químicos, metalurgia, e outros;
- Caucaia: minerais não-metálicos, e outros;
- Fortaleza: alimentos, bebidas, e outros;
- São Gonçalo do Amarante: máquinas e equipamentos, e outros etc.
- Litoral Leste
 - Aracati: beneficiamento e exportação de camarões e pescados.
- Sertão Central
 - Quixadá¹⁷¹, Quixeramobim: couros, artefatos de couro, artigo para viagem e calçados;
- Sertão de Sobral
 - Sobral: couros, artefatos de couro, artigo para viagem e calçados;
- Centro Sul
 - Iguatu:
- Cariri
 - Juazeiro do Norte e Crato: couros, artefatos de couro, artigos para viagem e calçados¹⁷².

¹⁷¹ Fábrica da Dakota. Fundada em 1976 no Rio Grande do Sul, em 1995 iniciou a desconcentração das suas unidades produtivas para o estado do Ceará, na cidade de Maranguape, em 1998, em Russas e Iguatu e por fim, em Quixadá.

¹⁷² Destaque para a planta da Grendene (2001). Fundada no Rio Grande do Sul, em 1971, com a razão social de "Plásticos Grendene Ltda.", especializada na fabricação de telas para garrações de vinho, em 1978 lançou a sua primeira linha de calçados. Em 1979, lançou a coleção de sandálias plásticas com a marca "Melissa", sendo pioneira na utilização da poliamida (nylon) como matéria-prima para a fabricação de solados e saltos para calçados. Em 1986, lançou as sandálias "Rider", direcionado para o público masculino. Benefícios fiscais, menor custo de mão-de-obra e localização estratégica para acesso ao mercado internacional motivaram a transferência das operações fabris para Fortaleza em 1990. A primeira unidade no Ceará, passou a se denominar Grendene do Nordeste S.A. e três anos depois, inaugurou uma fábrica em Sobral, que passou a se denominar Grendene Sobral S.A. e a seguir, em 2001, passou a denominar-se Grendene Calçados S.A. A empresa possui, ainda, uma fábrica na cidade do Crato, interior cearense. Em 2004, ocorreu a abertura do capital da Grendene, na Bolsa de Valores de São Paulo.

Também se constituiu em plataforma de ação da indústria calçadista subvencionada:

- Sertão dos Crateús – Crateú;
- Vale do Jaguaribe - Limoeiro do Norte e Russas, recebendo uma das maiores fábricas no setor.

Conforme demonstrado, obedecendo, como determinante geral, a própria forma de inserção da economia brasileira na nova DIT, e como determinante específico, a estratégia competitiva internacional adotada pelos sucessivos governos estaduais, por meio da guerra fiscal e investimentos em infraestruturas, a reestruturação produtiva no estado do Ceará deu-se espacialmente de forma seletiva e desigual (concentrada) e articulada ao mercado externo.

Do ponto de vista da dinâmica industrial característica do novo padrão de acumulação capitalista, alguns setores afetados pela adoção das políticas calcadas no ideário neoliberal a partir do início da década de 1990, os obrigam a acompanhar determinações da reestruturação e assim, motivados pela busca de competitividade reduzindo custos de fatores de produção, promovem suas relocações beneficiando-se da intensificada guerra fiscal. São setores de reduzida intensidade tecnológica e seu baixo nível de preços, tendo em vista que são bens de consumo não duráveis, restringem suas condições de contribuição num processo de industrialização mais diversificado e, portanto, mais dinâmico.

Espacialmente, não obstante a retórica política defender a busca pela interiorização, na prática as políticas implementadas assumiram feições distintas reificando o já conhecido quadro de concentração na Grande Fortaleza, com destaque para os municípios de Maracanaú, Fortaleza, Caucaia e São Gonçalo do Amarante que lideraram a maior parte dos segmentos com a presença de empreendimentos beneficiados com destaque para os incentivos conectados às empresas instaladas mobilizadas pelo CIPP, e no interior os municípios de Quixadá e Quixeramobim, Sobral¹⁷³, Juazeiro do Norte e Crato, Crateú, Limoeiro do Norte e

¹⁷³ Beneficiado pela localização geográfica interiorana e, portanto usufruindo dos incentivos que se ampliam nestes espaços, está numa distância menor da RMF o que permite o aproveitamento das externalidades de infraestrutura. A implantação do CIPP, também próxima deste centro, traz maiores benefícios ao município para atividades exportadoras quando se compara com outros polos do interior (LIMA Jr., 2014).

Russas, com as indústrias calçadistas. Assim, neste processo de reestruturação produtiva permanecem a concentração espacial e manutenção do predomínio dos mesmos ramos de atividades econômicas, sendo, por um lado a Grande Fortaleza¹⁷⁴ a região das atividades mais diversificadas, concentradora da atividade industrial em decorrência da seletividade territorial da acumulação que tem no Ceará o apoio dos programas de incentivo, e por outro, as regiões dos Sertões, Jaguaribe, Centro Sul e até mesmo o Sul, com economias estagnadas e de pouca relevância na dinâmica produtiva da indústria cearense.

Tabela 5.9 - Desempenho dos dez maiores PIBs da indústria entre os municípios do Ceará (1985-2017)

1985		2000		2010		2017	
Município	%	Município	%	Município	%	Município	%
Fortaleza	61,5	Fortaleza	40,6	Fortaleza	42,0	Fortaleza	32,8
Maracanaú	7,5	Maracanaú	13,9	Maracanaú	11,2	Maracanaú	11,3
Sobral	3,5	Sobral	5,9	Sobral	4,7	S. G. do Amarante	7,0
Caucaia	2,5	Caucaia	3,2	Caucaia	4,7	Caucaia	5,5
Juazeiro do Norte	1,9	Eusébio	3,1	Eusébio	3,6	Sobral	4,8
Aracati	1,8	Pacajus	2,6	Horizonte	2,7	Eusébio	4,2
Aquiraz	1,6	Horizonte	2,5	Juazeiro do Norte	2,1	Horizonte	2,7
Maranguape	1,4	Juazeiro do Norte	1,9	Aquiraz	1,6	Aquiraz	2,2
Cascavel	1,2	Aquiraz	1,4	Maranguape	1,6	Juazeiro do Norte	1,7
Pacajus	1,1	Cascavel	1,3	Pacatuba	1,3	Itarema	1,5
Subtotal	84,1	Subtotal	76,3	Subtotal	75,4	Subtotal	73,7

Fonte: IBGE/ PIB Municipal, 1985; Produto Interno Bruto dos Municípios, 2000-2017, disponível em IPEADATA (www.ipeadata.gov.br)

5.5. Considerações Parciais

A formação histórica do sistema portuário cearense, do mesmo modo que nos demais estados brasileiros, remete as funções impostas pelo modelo primário exportador vigente no país até os anos 1930/40. Até então, a base da economia do estado era agropastoril com destaque para a cultura do algodão, fundamental para a

¹⁷⁴ Mesmo havendo uma redução da participação dos centros industriais com dez maiores PIB's do setor, dando indicativos de desconcentração e indicando de fato um espraiamento da atividade, a intensidade permanece no entorno de Fortaleza. A redução da participação de Fortaleza é compensada na expansão dos demais municípios da região, onde, segundo discutido, se instalam grande parte dos empreendimentos incentivados (LIMA Jr., 2014).

primeira inserção significativa do Ceará nos mercados internacionais bem como para a implantação das primeiras indústrias têxteis no estado. Os ancoradouros simples, os trapiches, em Aracati, Camocim e Acaraú serviam quase que unicamente ao manuseio desse produto e carne do sol, e foram consolidados com a construção da ferrovia que promoveu a ligação com sertão. Foi através da dinâmica da produção algodoeira que demandou a construção de um novo porto, que viria a ocorrer em Fortaleza/CE, que uma nova dinâmica seria impressa à própria capital cearense. Mais tarde, tornou-se essencial a existência de um porto mais organizado, com maior acessibilidade e segurança. Assim, foi proposto e construído o Porto do Mucuripe/Fortaleza/CE.

Com o novo padrão de acumulação vigente desde a década de 1970 e as transformações nos transportes marítimos e infraestruturas portuárias que o seguiram e fomentaram, os tradicionais setores portuários nacionais tiveram suas características técnicas, operacionais e institucionais e, portanto, sua capacidade de atender as demandas do sistema econômico mundial e nacional em reestruturação, questionadas. Assim, segundo o discurso dominante, para que houvesse modernização do sistema produtivo, deveriam ser promovidas inovações tecnológicas e institucionais sob a pena de marginalizar determinada região em relação ao mercado global. O Ceará, seguindo o ideal da “estratégia territorial competitiva”, promoveu um novo arranjo político estadual e com o governo federal, garantindo um fluxo de novos investimentos, infraestruturais e produtivos, públicos e privados (nesse caso, investimentos incentivados), para o estado, sempre votados a atender a nova dinâmica de crescente internacionalização da economia cearense.

A instalação das novas indústrias incentivadas e o dinamismo da agricultura internacionalizada provocaram um aumento no volume de produção de bens destinados à exportação, fazendo com que a disponibilidade de um porto capaz de atender as exigências dos grandes agentes do transporte marítimo global passasse a ser considerada estratégica, uma vez que o urbano e tradicional Porto de Mucuripe/Fortaleza/CE tornara-se um gargalo infraestrutural dificultando a inserção da economia cearense no mercado mundial.

Assim, os agentes políticos internos, projetaram a construção de um novo porto, em local privilegiado: águas profundas, baixa ocupação demográfica e posição estratégica no sistema portuário brasileiro, relativamente perto dos

mercados e das rotas marítimas internacionais consolidadas do hemisfério norte. Obedecendo às demandas dos grandes capitais internacionais, o Porto do Pecém/CE opera de acordo com as normas estabelecidas pela Organização Marítima Internacional-IMO, com destaque para as rígidas normas de segurança cujo respeito garante o acesso aos mercados internacionais, sobretudo o dos EUA. Dois anos após a inauguração do porto, por solicitação dos EUA, a IMO determinou que os portos do mundo inteiro reforçassem seus planos de segurança, o que custou US\$ 5 milhões ao porto.

O estado do Ceará através de sua estratégia territorial competitiva da qual o Porto de Pecém/CE faz parte, é, portanto, ilustrativo da submissão à força dos grandes agentes e capitais internacionais, inteiramente ligados aos seus interesses externos. Como reflexos internos dessa estratégia voltada para o exterior, temos os impactos territoriais que caminham na contramão do que se buscava com antigas políticas de desenvolvimento regional, como por exemplo, a concentração de fluxos em determinados pontos do território, marcando o atual período econômico do estado com seu caráter concentrador espacialmente e tradicional dos seus setores.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado do Ceará passou por um período de reestruturação econômica e territorial dinamizado, entre outros vetores, pela construção de uma infraestrutura logística voltada para o mercado externo – com destaque para o Porto do Pecém/CE e pela atração de empreendimentos estruturadores – com destaque para a Companhia Siderúrgica do Pecém - CSP, ambos no Complexo Industrial e Portuário do Pecém - CIPP; e por investimentos privados atraídos por incentivos fiscais. A análise dos rebatimentos econômicos e territoriais no Ceará, decorrentes dos investimentos na infraestrutura portuária do Pecém, dado o padrão de acumulação mundial pós década de 1970 e a orientação das políticas econômicas e territoriais, nacionais e locais, pós década de 1990, permite afirmar que os investimentos em infraestrutura portuária no Pecém não ocorreram de forma a aumentar a integração da economia cearense à nacional, mas obedeceram a outras determinações impostas pelo atual padrão de acumulação capitalista, estando ligados à promoção da integração internacional, não somente da economia do estado, mas da própria economia brasileira.

Os portos sempre tiveram papel no desenvolvimento econômico e na ocupação dos territórios. À modernização das estruturas econômicas, sempre corresponderam grandes transformação nas estruturas portuárias. A compreensão da inter-relação entre a nova DIT pós década de 1970 juntamente com a reorganização das economias nacionais por um lado, e o transporte marítimo juntamente com suas infraestruturas portuárias por outro, permitiu estabelecer os determinantes gerais do processo de reestruturação econômica e territorial do estado do Ceará pós década de 1990, principalmente dada a própria forma de inserção internacional da economia brasileira no período, resultante, em grande medida, das políticas macroeconômica e setoriais adotadas em âmbito nacional. Essas políticas, condicionaram a redefinição da natureza e localização do investimento no país, promovendo a re-especialização produtiva em determinadas áreas dinâmicas e até mesmo processos de desindustrialização, tornando-se cada vez menos atraentes ao capital produtivo.

No que tange aos usos e ocupações dos territórios nacionais, mais uma vez, serão os condicionantes internos que irão determinar de que maneira se

concretizará a Divisão Territorial do Trabalho. Os Estados Nacionais que adotaram o ideário neoliberal assumiram um novo papel no que diz respeito à atração dos fluxos internacionais do capital, ao canalizar recursos públicos para a construção de infraestruturas que promovessem a ligação daquelas poucas áreas dinâmicas aos circuitos internacionais do capital. O Estado passou a atuar ativamente na construção das infraestruturas que permitissem escoar as produções locais de bens mais relevantes à demanda do mercado internacional (agroindústria e mineração), e dessa forma integrar essas economias locais diretamente aos interesses do capital internacional em bases mais dependentes e de forma ainda mais passiva. Além disso, os governos locais lançaram mão do artifício da guerra fiscal para a atração de investimentos, refletindo os interesses de sua coalizão interna de poder, sempre visando integrar-se ao mercado internacional.

O resultado desse processo em termos espaciais foi a criação de novas territorialidades, decorrentes das novas articulações dos espaços com o mercado externo. Isso porque as áreas produtoras mais dinâmicas e integradas aos interesses do capital internacional descolaram seus ciclos de crescimento da dinâmica do mercado interno. Além disso, a re-especialização produtiva dessas áreas, principalmente nas atividades do setor primário e indústria extrativa, constituiu-se em uma especialização regressiva o que somado à quebra de importantes cadeias produtivas na indústria de transformação decorrentes da abertura comercial e privatizações impactaram diretamente na integração econômica e territorial inter-regional. Essa tensão é reforçada pela ação do Estado sobre o território, através de políticas de investimento em infraestrutura, tais como ENIDs e IIRSA, que não passam de políticas que visam tão somente aumentar as exportações de bens de baixo valor agregado.

Foi nesse contexto que ocorreu a concepção e consolidação dos investimentos no CIPP, o que, juntamente com outras políticas, determinaram a forma de inserção internacional da economia cearense, não diferente da própria economia brasileira, nas duas primeiras décadas do Século XXI. Do ponto de vista territorial, a construção e atuação do Porto de Pecém/CE, ao articular pontos específicos do território diretamente aos movimentos do capital internacional, reestruturaram o espaço em função daquelas demandas obedecendo às normas/ordens do poder de comando que se localiza fora do território nacional,

reforçando a falta de autonomia desse espaço e a dependência do resto do mundo com a qual interage no processo de acumulação de capital, em última instância a própria relação centro-periferia.

Assim, ao longo dos três primeiros capítulos desta Tese discutiu-se, no âmbito do sistema de transportes marítimo, (i) as inovações tecnológicas e organizacionais (Capítulo 1), (ii) a reestruturação da arquitetura institucional do transporte e dos portos (Capítulo 2), e (iii), como a reorganização espacial do sistema portuário mundial incidiu, em última instância, sobre as infraestruturas portuárias nacionais (Capítulo 3), constituindo-se numa tripla dimensão do novo padrão de acumulação sobre o sistema de transportes e suas interações em nível mundial e seus impactos em nível nacional, a qual esse trabalho considera como determinantes gerais dos casos aqui analisados.

Nos Capítulos 4 e 5, foram analisados dois casos concretos de construção de infraestrutura portuária (Porto de Aratu/BA e Porto de Pecém/CE, respectivamente), em recortes temporais distintos (1950-1980 e 1980-2018, respectivamente) escolhidos de modo a marcar padrões de acumulação e ideais de políticas de desenvolvimento diferentes, tanto em nível nacional quanto estadual, e em recortes espaciais que, embora distintos, possuísem características em comum de fazerem parte de uma mesma região periférica (Nordeste), com formação histórica estrutural semelhante, em estágios de desenvolvimento de suas estruturas produtivas muito parecidas (industrialização) nos períodos em que foram analisadas. As políticas e estratégias adotadas nesses momentos e espaços distintos foram consideradas neste trabalho como determinantes específicos dos processos aqui analisados

Ao final do Capítulo 5, demonstrou-se que no caso concreto da infraestrutura portuária construída no Porto de Pecém/CE, no âmbito do novo padrão de acumulação, sob a égide da adoção de políticas nacionais e estaduais de cunho neoliberal, em momento de reestruturação produtiva do setor industrial estadual, os impactos econômicos e territoriais observados reforçaram o movimento de maior articulação de poucos espaços dinâmicos do território com o mercado externo em detrimento de uma maior articulação com o mercado nacional, promovendo a acentuação das características de concentração e fragmentação de mercados e

territórios tão marcantes da região periférica nordestina, dada sua formação histórica estrutural.

Neste sentido, a análise da constituição do Porto de Aratu/BA realizada no Capítulo 4, reforçou este argumento uma vez que, no âmbito do padrão de acumulação do pós Segunda Guerra Mundial, sob a égide da adoção de políticas nacionais desenvolvimentistas, de industrialização nacional, os impactos econômicos e territoriais observados contribuíram para o movimento de maior articulação da economia baiana com o centro dinâmico da economia nacional e, portanto, para a própria integração do mercado nacional, embora não tenha sido menos problemática a acentuação das características de concentração espacial de investimentos.

Dessa forma, alguns pontos levantados ao longo deste trabalho merecem destaque para a melhor compreensão dos processos e dinâmica que se instalam, pós década de 1970, quando se pretende analisar as questões relacionadas aos investimentos em infraestruturas de transportes, mais propriamente ditos os relacionados aos transportes marítimos, e seus impactos econômicos e territoriais.

Primeiramente, no que diz respeito à dimensão das inovações tecnológicas e organizacionais discutidas no Capítulo 1, a proporção que assume a circulação de bens no novo padrão de acumulação e seus desdobramentos. A reestruturação da produção, a integração produtiva, do consumo, do transporte e da distribuição, e suas interações, impuseram nova dinâmica para todo o sistema e transformaram todo o sistema de circulação. Não se trata apenas da movimentação de um bem de um ponto a outro do território, do produtor ao seu consumidor. Trata-se de um conjunto de atividades relacionadas à movimentação e armazenagem de produtos, a sistemas de comunicação, informação e distribuição articulando todo o processo. É o que de fato possibilitou a integração produtiva por todo o mundo e, portanto, atuou como determinante do reordenamento territorial em todas as escalas, mesmo daqueles espaços em que agora, fora possível inserir-se internacionalmente não de forma produtiva, mas como provedor de serviços deste novo sistema de circulação, como é o caso dos lugares onde se construíram os grandes portos concentradores de cargas sem nem mesmo haver densidade econômica para isso. O estado do Ceará com o Porto de Pecém/CE, embora não se

encaixe nessa categoria de portos, por sua dimensão e pela densidade econômica regional, pode ser entendido em certa medida inserido nessa lógica.

Dessa forma, e voltando a ideia de “proporção” colocada no parágrafo anterior, as mudanças nas estruturas de transporte com a evolução da frota marítima mundial fruto do processo de containerização, bem como a evolução da estrutura de propriedade da frota decorrente da concentração nas mãos das grandes companhias de navegação, fizeram com que as inovações tecnológicas e organizacionais observadas no sistema de circulação e a concentração de capital por elas proporcionadas tornassem poderosos determinantes nas transformações nas infraestruturas portuárias como resposta às demandas emergentes desse processo. Os territórios onde os portos agora se instalam agregam infraestruturas modernas, que atendam as exigências estabelecidas pelos agentes que concentraram o capital. Na construção do Porto de Pecém/CE, por exemplo, verificou-se o grande peso dado à automação das operações portuárias, com a utilização de modernos equipamentos portuários, adequados à carga unitizada, investimentos para área de navegação com maior profundidade de calado e desenvolvimento de novas instalações destinadas a agilizar as operações logísticas, como os terminais multimodais e as câmaras frigoríficas. Tudo isso contando com grande retroárea passível de ser ocupada com atividades de serviços e com a estocagem de contêineres.

Do ponto de vista territorial, com o objetivo de ofertar infraestrutura para a maior quantidade possível de navios, agregando mais valor ao menor custo possível, a sua localização foi fator determinante e cuidadosamente escolhido para a implantação do porto. No contexto do novo padrão de acumulação, a localização do Porto do Mucuripe/Fortaleza/CE, por exemplo, tornou-se inviável, por apresentar condicionantes que não permitiam a sua expansão: (i) acesso; (ii) dificuldade de dragagem; (iii) dificuldade de expansão por adensamento urbano; etc, o que abriu espaço para a região do Pecém se inserir no processo de acumulação, uma vez que existência do porto deixou de estar condicionada ao dinamismo e densidade econômica do território no qual se instala. A própria instalação do porto poderia passar a ser vetor de dinamismo local ou regional, invertendo-se a lógica, se a qualidade desta dinâmica, ao invés de articular o território aos interesses do capital

internacional e, portanto, aos seus processos e suas lógicas, que são em sua maioria não somente divergentes, mas contraditórias aos interesses locais, regionais e, principalmente, nacionais, fizesse o contrário.

No entanto, a reestruturação/concentração do capital tornaram poucos grandes agentes logísticos em nível mundial oriundos de países centrais em protagonistas da reestruturação da arquitetura institucional do transporte e dos portos, aqui tratada do ponto de vista principalmentedas grandes mudanças institucionais e nas bases regulatórias ao impor sua lógica de atuação sobre as estruturas que lhe dão suporte, conforme discutido no Capítulo 2 que tratou da segunda dimensão do novo padrão de acumulação sobre a dinâmica e interações do transporte marítimo a nível mundial. Não à toa, essas mudanças possuíram apelo liberal, fomentada pela crise do modelo nacional desenvolvimentista e opção pela adoção de políticas neoliberais e inserção competitiva de forma acelerada que abafaram as discussões sobre os desafios, oportunidades e alternativas sobre a própria forma de inserção da economia nacional na nova DIT.

Essas mudanças de caráter liberal embora tenham incidido fortemente sobre o trabalho via mudanças nos arcabouços legais que regulam a exploração da mão-de-obra, incidiram sobre o capital via mudanças nos arcabouços legais que permitiram os grandes processos de privatizações das infraestruturas que darão suporte a todo esse sistema, sob a retórica da busca pela dinamização e modernização dos serviços, defendendo que o problema se centrava na ineficiência do Estado como maior obstáculo para a competitividade, retórica defendida com maestria pelos expoentes do CIP, e que viria a possibilitar a construção do Porto de Pecém/CE sob a forma jurídica de um TUP, contando com o estado do Ceará como principal acionista. Merece destaque o fato de que, no âmbito nacional, ao mesmo tempo em que expoentes políticos defendiam tal retórica modernizante, as políticas econômicas adotadas promoviam a especialização regressiva da economia brasileira em linha com a estratégia adotada para inserção internacional do país na nova DIT de reprimarização de sua pauta exportadora.

Desse modo, enquanto durante o período nacional-desenvolvimentista, o Estado desempenhou grande papel sobre o fluxo de investimentos em infraestruturas, através da condução de políticas levadas a cabo por órgãos especializados, os quais eram ainda responsáveis por elaborar planos de

desenvolvimento com impactos territoriais, tendo a PORTOBRÁS como exemplo destes órgãos chamados a desempenhar um papel relevante no desenho da matriz territorial de integração econômica e política nacional. Com a eleição de Collor (1990-1992), inúmeras autarquias, fundações, empresas públicas – entre elas a PORTOBRÁS – e as sociedades de economia mista foram extintas ou dissolvidas, as políticas de transportes deixaram de existir, o Ministério dos Transportes foi extinto, as obras foram paralisadas, as licitações foram suspensas e os projetos foram encerrados. Para coroar este movimento de desmonte, foi aprovada a nova “Lei de Modernização dos Portos” - Lei Nº 8.630/93, que reformulou todo o sistema portuário nacional.

A Lei dos Portos de 1993 estabelecida neste cenário, determinou diferenças fundamentais entre os portos públicos e os TUPs. Os TUPs foram concebidos para atender situações em que o escoamento da produção era parte da cadeia produtiva da empresa. Poderiam ser de uso exclusivo ou de uso misto, em que era permitida a movimentação de cargas de terceiros para aproveitar a capacidade ociosa decorrentes de sazonalidades, de modo que não concorressem com operadores de terminais do porto público que eram submetidos a regras diferentes. Ademais, enquanto os arrendatários dentro da área do porto organizado tinham que pagar um valor para fazer uso de um bem público, os TUPs não tinham essa incidência onerosa. Assim, dentro da área do porto passaram a ser arrendados terminais de uso público à iniciativa privada, assim como TUPs, os quais, por sua vez, passaram a poder se situar fora da área do porto organizado, por meio de autorização do poder concedente. Enquanto os portos públicos permaneceram com a obrigação de atender o princípio da universalidade em relação à prestação de serviços portuários, os TUPs passaram a ter a possibilidade de selecionar usuários e cargas. Aos TUPs de uso exclusivo, não foi estabelecido qualquer condicionalidade e a contratação de mão-de-obra pode ser feita fora do sistema. Essa diferença incidiu em estruturas de custo diferenciadas pelo arcabouço e regulamentação específica do trabalho via OGMO, dotado de particularidades em relação à livre contratação, em que a precarização salarial em relação à remuneração na escalação avulsa passou a ser praxe. Em 2013, a nova legislação eliminou a exigência de movimentação de carga própria, passando a concorrer pelas cargas com os terminais localizados dentro da área do porto organizado. Além disso, não

seria mais necessário o pagamento de outorga, não tendo mais que incluir nas tarifas dos operadores o peso dessa amortização.

No entanto, a despeito das mudanças na arquitetura institucional ocorridas, poucos foram os avanços verificados no investimento privado em infraestrutura portuária. Ainda que se tenha verificado que a reorganização espacial do sistema portuário mundial, com destaque para as demandas que emergiram das inovações tecnológicas, organizacionais e institucionais se materializaram na pressão dos agentes do transporte e da logística sobre a infraestrutura portuária nacional com impactos sobre novos arranjos territoriais, (terceira dimensão do novo padrão de acumulação sobre a dinâmica e interações do transporte marítimo a nível mundial discutida no Capítulo 3), com a construção e modernização de terminais para navios porta-contêineres mesmo em contexto de aumento da concentração da pauta exportadora em grãos (minério e soja) os portos brasileiros chegaram ao fim do Século XX com grandes demandas a suprir até mesmo no que diz respeito ao seu desejado reposicionamento como nós de redes logísticas articuladas à escala internacional, no contexto da integração competitiva, objetivo das políticas adotadas a partir da década de 1990, caso do próprio Porto de Pecém/CE.

Os baixos níveis de investimentos privados verificados não foram surpresa para os que compreendem a natureza, tanto dos investimentos em infraestrutura como da lógica de atuação do setor privado, de que não é de se esperar que este último venha a aportar vultosos recursos que rentabilizem em longos períodos, principalmente em um contexto macroeconômico de juros elevados. Assim, deveriam desnudar para os demais, a necessidade de atuação de um Estado que, para além das questões relacionadas à reestruturação das arquiteturas institucionais, intervenha diretamente para a melhoria das infraestruturas econômicas por todo o território nacional, por meio de investimentos.

Diferentes eram os condicionantes e os impactos dos investimentos em infraestruturas portuárias no período que antecedeu às transformações discutidas neste trabalho (pós década de 1970). Durante o pós Segunda Guerra Mundial, o padrão de acumulação assentou-se sob a hegemonia da grande fábrica com o Estado proporcionando um fluxo de investimentos em infraestruturas. Em escala nacional, órgãos especializados, facultados com capacidade decisória, eram

responsáveis pelas políticas setoriais, elaborando planos de desenvolvimento que orientavam territorialmente, os grandes investimentos em infraestruturas e equipamentos de circulação e integração produtiva. Dessa forma, o Estado acabava impondo sua lógica de desenvolvimento aos poderes locais. Em relação às infraestruturas portuárias, a sua característica mais marcante era seu estrito vínculo com a produção industrial, o qual se configurava pela existência: (i) de um nexo territorial entre a localização dos principais polos de concentração industrial e os portos, desde que estes pertencessem a esferas complementares da cadeia de valor; (ii) de uma relação funcional entre a estrutura industrial e o conjunto de serviços portuários oferecidos. Os portos mantinham um perfil setorizado, direcionado à movimentação de tipos específicos de carga. Neste modelo, a indústria petroquímica constitui-se em seu ideal típico.

Nesse sentido e lembrando que utilizou-se como recurso estabelecer uma comparação com o caso do Porto de Pecém/CE, nenhum outro caso poderia ser melhor ilustrativo do que esse trabalho se propõe a demonstrar do que o Porto de Aratu/BA, porque (i) espacialmente se encontra no Nordeste e, portanto, Ceará e Bahia compartilham de uma formação histórica estrutural semelhante; (ii) temporalmente, o Porto de Aratu/BA foi concebido no âmbito do padrão de acumulação do pós Segunda Guerra Mundial, no contexto das políticas nacionais desenvolvimentistas com forte repercussão sobre políticas de desenvolvimento regional, enquanto o Porto de Pecém/CE fora concebido em momento diametralmente oposto no âmbito do novo padrão de acumulação, no contexto de adoção de políticas nacionais neoliberais sem qualquer contrapartida em políticas de desenvolvimento regional, cuja única expressão passou a ser a estratégia competitiva territorial por meio da guerra fiscal e investimentos em infraestruturas, (iii) economicamente, a Bahia se encontrava no momento da concepção do Porto de Aratu/BA em fase semelhante ao que o Ceará se encontrava no momento de concepção do Porto de Pecém/CE, qual seja, de reestruturação produtiva / industrialização, tendo ambos os estados um porto historicamente consolidado em suas capitais; e por fim (iv) o Porto de Aratu/BA constitui-se exatamente no principal modelo de articulação porto-indústria do pós Segunda Guerra Mundial por se articular com a indústria petroquímica.

Assim, ao longo do Capítulo 4 se discutiu os condicionantes específicos e impactos deste modelo na economia e território baianos. Da perspectiva do nacional desenvolvimentismo, a entrada das regiões periféricas na agenda de políticas do governo federal se deu pela possibilidade de estimular o processo de encadeamento das indústrias já implantadas no centro dinâmico da economia, integrando dessa forma todo o mercado nacional. Acreditava-se que o empobrecimento progressivo de áreas como o Nordeste poderia impedir o florescimento de um grande mercado.

Nesse contexto, a concepção e consolidação do Porto de Aratu/BA, nas mãos da PORTOBRÁS, teve seu investimento estrategicamente planejado para atuar como elo da integração produtiva entre a Bahia, as diferentes regiões do Brasil e deste para com o resto do mundo, com estrito vínculo com a produção industrial do CIA e do COPEC. No entanto, a despeito do grande florescimento da economia baiana em termos de produto em renda, tanto em níveis regionais quanto nacionais, não se pode negar o caráter concentrador de sua modernização. Ainda assim, mesmo que a economia baiana tenha passado por transformações em seus setores de bens de consumo finais após o período nacional desenvolvimentista, pode-se dizer que a Bahia é hoje aquilo que o estado nacional desenvolvimentista construiu, projeto do qual o Porto de Aratu/BA fez parte.

Destacando-se a questão estrutural, tanto a evolução da participação do PIB da Bahia no PIB do Brasil, quanto a evolução do PIB da Bahia no PIB da região Nordeste no período, demonstram essa mudança na economia baiana. Com os investimentos da industrialização pesada e o consequente processo de integração inter-regional com aumento dos fluxos entre o Nordeste e o Sudeste, a Bahia se destacou com sua produção tendo parcela considerável destinada ao centro dinâmico da economia nacional, em percentuais superiores aos demais estados nordestinos. Além disso, essa maior integração deu-se em novas bases estruturais, com o movimento de expansão produtiva de segmentos de bens intermediários (extração mineral, química, metalurgia, siderurgia) e material de transportes, induzidos pela política de inversão na prospecção, extração e refino de petróleo, que supriam a demanda e empresas situadas no Sudeste. Ao mesmo tempo, a indústria de produtos alimentícios, fumageiro e têxtil vivia um sucateamento gradual e bancos e casas comerciais importantes eram fechadas ou incorporadas, dados os impactos negativos da concorrência de produtos oriundos do Sudeste que chegariam à região

com preços mais baixos e qualidade superior. Nesse modelo de especialização com “complementariedade perfeita”, “intencional e planejada”, merece destaque o papel integrativo do Porto de Aratu/BA. A posição das indústrias de base na Bahia, à beira de um porto de águas profundas e a variada indústria de transformação “a jusante” tornou-se muito favorável para a difusão dos seus efeitos por todo o País, considerando as vantagens de custos de matérias-primas, muitos produtos básicos e intermediários produzidos na RMS puderam ser entregues com custo mais barato do que o faria o próprio produtor do Sudeste.

Por outro lado, da perspectiva da estrutura territorial, o desenvolvimento industrial concentrado na RMS acentuou as desigualdades entre as diversas regiões e gerou uma rede de cidades na qual a proeminência de Salvador dificultou a constituição de núcleos urbanos de médio porte capazes de funcionar como polos regionais de desenvolvimento. Com uma economia voltada basicamente para a pequena produção agropecuária, a maioria dos municípios baianos, em grande parte situados na região do semiárido, continuaram e continuam altamente dependentes de repasses e transferências governamentais. Assim, o problema das desigualdades se acentuou. Além disso, as intensas transformações, ao provocarem o crescimento urbano de Salvador e a metropolização nos seus arredores, alteram profundamente a estrutura urbano-regional da região. Embora a industrialização tenha ocupado todo o espaço da tradicional região os principais investimentos foram concentrados no conjunto de 10 municípios, intensificando os problemas que já se apresentavam.

Por fim, no Capítulo 5, assim como realizado para a economia baiana no capítulo antecedente, traçou-se o caminho percorrido pela economia cearense, destacando-se o papel exercido pelas suas infraestruturas portuárias ao longo de sua formação econômica até chegar ao momento histórico da concepção e consolidação do Porto de Pecém/CE. Neste momento histórico, buscou-se analisar, como determinantes específicos, quais os centros de decisão do capital que conduziram as transformações ocorridas, quais forças que atuaram sobre o espaço, seja pela implantação de infraestruturas (construção do porto em direção a um espaço com ampla reserva fundiária e calado profundo, que possibilitasse a instalação de grandes empreendimentos industriais), seja pelo dinamismo da economia.

A alteração no perfil político do Governo do Estado, com novos ideais que levaram à construção do CIPP e à busca por investimentos para construção de grandes projetos estruturadores, e as mudanças nos ideais sobre desenvolvimento que guiaram o processo decisório permite afirmar que o CIPP foi concebido no âmbito das políticas neoliberais, com viés da estratégia territorial competitiva, e fundamentou-se na defesa do investimento em infraestrutura como meio para atração de fluxos de capitais para a região, ao mesmo tempo em que o governo aprofundava a concessão de incentivos fiscais visando a atração de empreendimentos produtivos para o estado. Do lado do capital, para atender a dinâmica da produção voltada para o exterior, o Porto de Pecém/CE acompanha a absorção de inovações tecnológicas no mundo dos transportes marítimos, com o intuito de manter-se competitivo. Uma significativa expressão do desempenho no Porto de Pecém/CE é a presença dos maiores armadores mundiais, tais como Hambug Sud, Columbus Line, Crowley, Libra, Aliança, MSC Shipping, CSAV, Evergreen, Lykline, Y/ccl, CCAV, MYR, Montemar, CMA/CGM, VCR, APL, Maersk Sealand, etc, além de grandes prestadores de serviços portuários. Para que o porto consiga atrair essas empresas, é preciso que disponha de infraestrutura qualificada, uma logística planejada para atender com rapidez e eficiência os mercados.

Do lado do trabalho, organizado conforme as exigências desses mercados e agentes, opera sob a modalidade de um TUP o que possibilita trabalhar com regras mais flexíveis, conforme discutido anteriormente, coadunado com o novo padrão de acumulação, com grande ênfase na redução dos custos do transporte. A própria redução no número de funcionários, permite que o Porto de Pecém/CE não onere suas tarifas de serviços, atraindo mais negócios. É importante ressaltar que os trabalhadores são registrados pela Consolidação das Leis de Trabalho – CLT, não sendo, portanto, funcionários públicos, uma vez que a execução dos serviços portuários, neste tipo de modalidade, é realizada através de prestadores de serviços credenciados, com utilização de mão-de-obra própria e contratos individuais de trabalho. Sob essa modalidade de contratação, o porto fica menos susceptível à abordagem de sindicatos, bem como à paralisação das atividades em virtude de greves.

Dado o desmonte das estruturas e políticas de desenvolvimento regional nos moldes desenvolvimentistas, o estado do Ceará, assim como os demais, na

busca de alternativas para sua economia, promoveu sua inserção externa, via investimentos em infraestrutura logística, empreendimentos estruturadores e concessão de incentivos a investimentos produtivos privados de modo a integrar algumas poucas áreas dinâmicas do território aos circuitos de valorização dos capitais extra-locais reestruturando seu território nos termos de uma lógica na qual o global sujeitou o local.

Essa estratégia territorial competitiva, não resultou do rearranjo dos fluxos desgobernados de riqueza da economia globalizada, mas foi criada por um Estado presente, constituindo-se no (i) rebatimento, para o território, do receituário neoliberal; (ii) a fim de criar um ambiente ainda mais propício à reprodução e valorização do capital; (iii) como consequência (e objetivo), promove a despolitização dos espaços. Portanto, é mais do que uma estratégia de gestão, é uma estratégia política. Os investimentos no CIPP obedecem a essas determinações específicas. Essas estratégias tiveram grande impacto sobre a atração de investimentos produtivos e sobre a infraestrutura logística, ao alterar as políticas de incentivo e ao retomar os investimentos na infraestrutura cearense, com destaque para o Porto de Pecém/CE. Assim, tais estratégias contribuíram para a articulação do território do CIPP e outros pontos do território do estado com o mercado internacional, principalmente pelo aumento dos fluxos graças ao novo porto com características que atendem aos requisitos dos grandes armadores mundiais. No entanto, do ponto de vista estadual, houve uma reconcentração desses fluxos nesses territórios selecionados, agravando a heterogeneidade territorial do estado.

Assim, do ponto de vista da desarticulação entre os investimentos em infraestrutura logística e produtivos, na ausência de um projeto maior de desenvolvimento regional, fez com que durante anos, a grande infraestrutura portuária construída para atender a um projeto de uma refinaria, que nunca saiu do papel, de uma ferrovia que traria carga do agronegócio da fronteira agrícola nacional, que também ainda não passa de um projeto, e de uma siderúrgica, que ficou pronta 15 anos após o porto, tivesse que se adaptar ao transporte das cargas das regiões mais dinâmicas de sua hinterlândia, quais sejam: frutas, calçados, e produtos derivados da atividade pecuária. O caso das frutas e calçados, pequenas parcelas dinâmicas no território, oriundas das políticas de incentivos fiscais do estado; no caso dos produtos derivados da pecuária, aquelas parcelas dinâmicas do

território historicamente constituídos sob as forças retrógradas desta atividade, ambas as situações reforçando, portanto, o caráter concentrador espacialmente e tradicional dos setores da economia cearense.

Até 2015, ano do início de operação da CSP, os principais produtos exportados em US\$ FOB pelo Terminal Portuário do Pecém/CE foram, respectivamente (i) Frutas; cascas de frutos cítricos e de melões e (ii) Calçados, polainas e artefatos semelhantes. As principais UF's, além do próprio Ceará, que utilizaram o porto para escoar sua exportação foram, historicamente, Bahia, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e, principalmente, Rio Grande do Norte. Destaque merece ser dado às frutas produzidas nos perímetros irrigados do semiárido nordestino, que se constituíram em territórios das redes agroindustriais escolhidos para receber os mais expressivos investimentos produtivos inerentes ao agronegócio globalizado, representando suas áreas mais competitivas. Esses expressivos investimentos conduziram a elevados impactos sobre os espaços agrícolas e urbanos, que passaram por um processo de reorganização, com incremento da urbanização e de processos de (re)estruturação urbana e regional.

Da perspectiva da indústria de transformação, os dados referentes às empresas incentivadas por ramos de atividades no estado, demonstram a reafirmação de atividades em segmentos associados à tradicional dinâmica produtiva, intensivas em mão de obra. São também as que aparecem no topo da pauta de exportação pelo Porto de Pecém/CE até a entrada em funcionamento da CSP. A implantação da CSP no CIPP, embora imprima uma dinâmica diferenciada à economia cearense dada a dinâmica dos investimentos diferenciada em relação a outros setores quanto à mobilização de maiores quantias de recursos e isso cause impacto nos indicadores econômicos utilizados para se analisar a estrutura produtiva e pauta exportadora estaduais, parece reforçar o grande papel concentrador da riqueza na Grande Fortaleza, bem como o viés de articulação externa da economia cearense, seguindo a economia brasileira, em bases dependentes e primárias, nesse início do Século XXI, em detrimento de uma maior integração ao mercado nacional. Nem mesmo as diversas políticas de incentivos fiscais visando a interiorização da indústria no estado foram capazes de contra restar esse processo, ao contrário, aprofunda-o. Quando se compara o Valor Adicionado da Indústria dentro de cada região de planejamento e a distribuição da participação da indústria

de cada região em relação ao total do estado aos dados dos programas de incentivos fiscais também verifica-se uma correlação do viés espacialmente seletivo e desigual promovido pela reestruturação econômica, no que diz respeito à concentração espacial, além do reforço ao viés de articulação externa da economia estadual.

Referências

- ABU-EL-HAJ, J. Neodesenvolvimentismo no Ceará: autonomia empresarial e política industrial. *Revista Econômica do Nordeste*. V. 28, n. 3. Fortaleza, 1997.
- ADECE. Agência de Desenvolvimento do Estado do Ceará. Disponível em: <https://www.adece.ce.gov.br/> Acessado em 28/06/2019.
- ALBAN, M. Transporte e logística: os modais e os desafios da multimodalidade na Bahia. *Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães*. Salvador, 2006.
- _____. O novo enigma baiano, a questão urbano-regional e a alternativa de uma nova capital. *Revista Desenhahia*, n. 4. Salvador, 2006.
- ALMEIDA, J.E. e ARAÚJO, J.B. Um modelo exaurido: a experiência da SUDENE, 2004. Disponível em <http://www.ieri.ufu.br/UM%20MODELO%20%20EXAURIDO.pdf>. Acessado em 09/03/2020.
- ALMEIDA, T.A. e SANTANA JR., G. A influência da economia regional nas políticas de desenvolvimento implementadas na Bahia no período 1959-2006. *Revista Desenhahia*, n. 17. Salvador, 2012.
- ALVES, M. A. S. Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2001.
- ANTAQ. Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Anuário ANTAQ, 2019. Disponível em <http://web.antaq.gov.br/ANUARIO/>. Acessado em 17/12/2019.
- AQUINO, J. A. Processo decisório no governo do estado do Ceará (1995-1998): o porto e a refinaria. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2000.
- ARAÚJO JR. J. T. A economia política da reforma comercial: o papel dos portos. Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento. Abril, 2017.
- ARAÚJO, T.B. Nordeste, Nordestes: que Nordeste. In: Araújo, T.B. Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro - Heranças e Urgências. S.L.: Ed. Revan, 2000.
- ARRUDA, C. M., NOBRE JR., E. F.E MAGALHÃES, P. S. B. Método dos indicadores de desempenho proposto pela ANTAQ: uma aplicação ao Terminal Portuário do Pecém. XXVIII Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro, 2008.
- ARVIS, J.F.; SHEPHERD B.; REIS, J.G.; DUVAL, Y. e UTOKTHAM, C. Trade costs and development: a new data set. *World Bank - Economic Premise*, 104. 2013.

- AZENHA, C. e PEQUENO, L. R. B. O Porto de Pecém – CE e as suas relações com o Brasil: definição de uma hinterlândia. *Geo UERJ*, n.29. Rio de Janeiro, 2016.
- AZEREDO, L. C. L. Investimento em infraestrutura no plano plurianual (PPA) 2004-2007 – uma visão geral. Texto para Discussão 1024, IPEA. Brasília, 2004.
- BARAT, J. (ORG). Logística e transporte no processo de globalização: oportunidades para o Brasil. IEEI/UNESP. São Paulo, 2007.
- BARBOSA, N. & PEREIRA, S.J.A. A inflexão do Governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. in: SADER, E & GARCIA, M.A. (orgs) *Brasil entre o Passado e o Futuro*. Boitempo & Ed. Perseu Abramo. São Paulo, 2010.
- BATISTA, F. G. Reestruturação socioespacial do Ceará: o projeto portuário do Pecém. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Estadual do Ceará. Fortaleza, 2005.
- BATISTA, I. L. Redes produtivas e novas territorialidades no sul fluminense. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPGG. Rio de Janeiro, 2006.
- BAUDOUIN, Thierry. A cidade portuária na mundialização. In: COCCO, G.; SILVA, G. (Orgs.). *Cidades e portos: os espaços da globalização*, DP&A. Rio de Janeiro, 1999.
- BECKER, B. K. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? *Anais III Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro, 1993.
- BELOCH, I.; FAGUNDES, L. R. (Coord.) *Sistema FIRJAN - a história dos 170 anos da representação industrial no Rio de Janeiro*. Memória Brasil Projetos Culturais. Rio de Janeiro, 1997.
- BERNHOFEN, D.M, EL-SAHLI, Z. e KNELLER, R. Estimating the effects of the container revolution on world trade. CESifo Working Paper Series 4136. CESifo, Center for Economic Studies and Ifo Institute. Munich, 2013.
- BNE. Caracterização e análise dos sistemas Produtivo e macrologístico na região Nordeste enquanto suporte à localização de empreendimentos: foco no papel da Ferrovia transnordestina. Tomo III – Estado do Ceará. Fortaleza, 2012.
- BRAGA, R. Apresentação à edição brasileira. In: BRUNHOFF, S.; CHESNAIS, F.; DUMÉNIL, G.; LÉVY, D.; HUSSON, M. *A finança capitalista*. Alameda. São Paulo, 2010.
- BRANDÃO, C. Notas sobre a dimensão urbano-regional do desenvolvimento capitalista no Brasil. In: *Desenvolvimento Regional: análises do Nordeste e da Bahia*. Série Estudos e Pesquisas, 73, SEI/BA. Salvador, 2006.
- BRANDÃO, M. A. A regionalização da grande indústria no Brasil: Recife e Salvador na década de 70. In: *Revista de Economia Política*, V.5, n.4, 1985.

BRAUDEL, F. Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII. Teorema. Lisboa, 1979.

CAMPOS, N. S. Abertura de capital como alternativa para o financiamento da infraestrutura portuária brasileira. Dissertação de Mestrado - Universidade de Brasília - Faculdade de Tecnologia. Departamento de Engenharia Civil e Ambiental, 2012.

CAMPOS NETO, C. A. S. Portos Brasileiros: área de influência, ranking, porte e os principais produtos movimentados. Texto para Discussão no. 1164, IPEA. Brasília, 2006.

CAMPOS NETO, C. A. S. et. al. Gargalos e demandas da infraestrutura portuária e os investimentos do PAC: mapeamento IPEA de obras portuárias. Texto para Discussão no. 1423, IPEA. Brasília, 2009.

CAMPOS NETO, C. A. S. e MOURA, F. S. Investimentos na Infraestrutura Econômica: avaliação do desempenho recente. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, no. 18, IPEA. Brasília, 2012.

CANO, W. Raízes da concentração industrial em São Paulo. São Paulo: HUCITEC, 3ª Ed., 1991 [1977].

_____. Algumas implicações espaciais da Terceira Revolução Industrial no Brasil. In: Gonçalves, M. F. O Novo Brasil Urbano: Impasses, Dilemas, Perspectivas. : Mercado Aberto. Porto Alegre, 1995.

_____. Notas sobre o imperialismo hoje. 1996.

_____. Descontração produtiva regional do Brasil 1970-2005, UNESP. São Paulo, 2008.

_____. Ensaio sobre a crise urbana no Brasil. IE/UNICAMP. Campinas, 2011.

_____. A desindustrialização no Brasil. Texto para discussão no. 200. IE\UNICAMP. Campinas, 2012.

CARDOZO, S. A. Guerra Fiscal no Brasil e alterações nas estruturas produtivas estaduais desde os anos 1990. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2010.

CARNEIRO, R. Impasses do desenvolvimento brasileiro: aspectos estruturais in: BALTAR, P.; KREIN, D. & SALAS, C. (Orgs) Economia e Trabalho: Brasil e México Debates Contemporâneos, Economia Social e do Trabalho 7, LTR. São Paulo, 2009.

CARVALHO, A. X. Y. Caracterização do fluxo de cargas e indicadores de concorrência entre os portos brasileiros. Texto para Discussão no. 2091, IPEA. Brasília, 2015.

CAVALCANTE, L. R. M. T. A era da indústria: a economia baiana na segunda metade do Século XX. Federação das Indústrias do Estado da Bahia. Salvador, 2008.

CEARAPORTOS. Complexo Industrial e Portuário de Pecém. Disponível em: <http://www.cearaportos.ce.gov.br/>. Acessado em 28/06/2019.

CGEE. Marco inicial do estudo para subsidiar a abordagem da dimensão territorial do desenvolvimento nacional no Plano Plurianual PPA 2008-2011 e no planejamento governamental de longo prazo. Ministério da Integração. Brasília, 2006.

CODEBA. Companhia das Docas do Estado da Bahia. Disponível em <http://www.codeba.com.br>, 2019. Acessado em 17/12/2019.

COLLIN, M. A evolução do estatuto dos portos na Europa. In: Cocco, G. & Silva, G. (Org). Cidades e portos: os espaços da globalização. DP&A. Rio de Janeiro, 1999.

COMITÊ GESTOR DO PAC. Balanço PAC - Cartilha Estadual/CE. Brasília: Palácio do Planalto, Diversas Datas.

_____. Balanço Completo do PAC. Brasília: Palácio do Planalto, Diversas Datas.

COSTA, D.O.N. A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana (IIRSA) e o projeto de integração econômica das Américas. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2011.

COZIC, B. Os modelos portuários na globalização e suas implicações territoriais. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, 2005. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2005.

CRUZ, R. C. A inserção de Feira de Santana (BA) nos processos de inserção produtiva e de desconcentração econômica nacional. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 1999.

DIÁRIO DO NORDESTE. Construção da Nova Transnordestina causa impacto em Iguatu. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/regional/construcao-da-Nova-Transnordestina-causa-impactos-em-iguatu-1.1327345>. Acessado em: 29 de janeiro de 2017.

_____. Obras em Itatiaia devem começar em julho. Disponível em: <http://diariodonordeste.verdesmares.com.br/cadernos/negocios/obras-em-itatiaia-devem-comecar-em-julho-1.20315>. Acessado em: 29 de janeiro de 2017.

- DUCRUET, C. Spatial structures and trends in port cities: from the local to the global. *Mappemonde*, 77(1), 2005. Disponível em: <http://mappemonde.mgm.fr/num5/articles/art05106.html>
- ELIAS, D. e PEQUENO, R. Reestruturação econômica e nova economia política da urbanização no Ceará. *Mercator*, v. 12. Fortaleza, 2013.
- FALCÃO, V. A. e CORREIA, A. R. Eficiência portuária: análise das principais metodologias para o caso dos portos brasileiros. *Journal of Transport Literature*, Vol. 6, n. 4. Outubro, 2012
- FNP. Federação Nacional dos Portuários: histórias de lutas, reivindicações e conquistas. DIEESE. Brasília, 2015.
- FELIPE JR, N. F. O setor portuário e marítimo brasileiro: avanços e limitações. periodicosonline.uems.br/index.php/GEOF/index 2015 - Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Todos os direitos reservados. *Geofronter*, n. 1, v. 1. Campo Grande, 2015.
- FERNANDES R. M. da S. F. O programa de investimento em logística (PIL) e o fim da frente neodesenvolvimentista (o acontecimento): atravessamentos, relações de produção, condensação (luta de classes) e a logística”, *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, 2019.
- FIEB. Rômulo: desenvolvimento regional e industrialização. Federação das Indústrias do Estado da Bahia – FIEB. Salvador, 2013.
- FONSECA, A. A. M. A emergência do lugar no contexto da globalização. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Ano III, n.5, 2001.
- FONTOURA, P. R. e LAZZAROTTO, A. Principais dificuldades enfrentadas por um operador logístico nas operações de importação marítima de produtos chineses. *Revista da Graduação. Publicação de TCC. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul*. V.8, n.2. Porto Alegre, 2015.
- FREYRE, G. Casa Grande e Senzala. Record 29ª. Edição. Rio de Janeiro, 1992.
- FRISCHTAK, C. R., O investimento em infraestrutura no Brasil: histórico recente e perspectivas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, V.38, n.2, IPEA. Brasília, 2008
- FUGAZZA, M.; HOFFMANN, J. e RAZAFINOMBANA, R. Building a data set for bilateral maritime connectivity. *UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities* No. 61, Geneva. 2013.
- FUGAZZA, M. Maritime connectivity and trade. *UNCTAD Policy Issues in International Trade and Commodities* n. 70, Geneva. 2015.
- FURLAN, J.; GOBBI, G.; CARRARO, I. R.. Análise do setor portuário brasileiro: deficiências, transformações e melhorias. *Espacios*. Caracas, 2015.

FURTADO, C. Formação Econômica do Brasil. 1959.

_____. O mito do desenvolvimento econômico. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1974.

_____. Brasil: a construção interrompida. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 1992.

GOULARTI FILHO, A. Modernização, Reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. Economia e Sociedade, v. 16, n. 3. Campinas, 2007.

GUIMARÃES, E. A. Regulação dos Portos no Brasil: Evolução e Perspectivas. In. PINHEIRO, A. C. e FRISCHTAK, C. R. Gargalos e Soluções na Infraestrutura de Transportes. FGV. Rio de Janeiro, 2014.

GUIMARÃES NETO, L. Introdução à formação econômica do Nordeste. FUNDAJ, Editora Massangana. Recife, 1989.

GUIMARÃES NETO, L. e GALINDO, O. Quem controla o que na indústria incentivada do Nordeste? Anais XX Encontro Nacional de Economia, V. 2. Campos do Jordão, 1992.

HARVEY, D. A condição pós-moderna. Loyola. São Paulo, 1989.

_____. A produção capitalista do espaço. Annablume. São Paulo, 2005.

_____. O enigma do capital. Boitempo. São Paulo, 2011.

HUERTAS, D. M. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como alicerce do estado nacional nas políticas de transporte. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2011.

INTERNATIONAL CHAMBER OF SHIPPING. Shipping industry flag State performance table 2014–2015. Disponível em <http://www.ics-shipping.org/docs/default-source/resources/policy-tools/ics-shipping-industry-flag-stateperformance-table-2014-15.pdf?sfvrsn=10>. 2014. Acessado em 13 de julho de 2015.

IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acessado em 31/12/2019.

IPECE. Panorama Socioeconômico das regiões de planejamento do estado do Ceará. Fortaleza, 2017.

KUPFER, D. Tem PPP no PPI do PAC. Valor Econômico. São Paulo, 7 de fevereiro de 2007.

JUSTO, W.R. Possíveis impactos da ferrovia Transnordestina na economia do Cariri cearense: uma abordagem do modelo centro-periferia. Revista de Desenvolvimento do Ceará, nº1. Fortaleza: IPECE, outubro de 2010.

- LEITÃO, K.O. A dimensão territorial do Programa de Aceleração do Crescimento: um estudo sobre o PAC no estado do Pará e o lugar que ele reserva à Amazônia no desenvolvimento do país. Tese de Doutorado - FAU/USP. São Paulo, 2009.
- LESSA, C. Quinze anos de política econômica. Brasiliense: São Paulo, 1982.
- _____. Infraestrutura e logística no Brasil. In: CARDOSO JR, J.C. (org) Desafios do Desenvolvimento. Livro 1. IPEA. Brasília, 2009.
- LIMA, A. C. C. e LIMA, J. P. R. Programas de desenvolvimento local na região Nordeste do Brasil: uma avaliação preliminar da “guerra fiscal”. In: Economia e Sociedade, V.19. Campinas, 2010.
- LIMA, E.T.; NASSIF, A. e CARVALHO JR, M. Infraestrutura, diversificação das exportações e redução do custo Brasil: limites e possibilidades. In: Revista do BNDES, V.7. Rio de Janeiro, 1997.
- LIMA NETO, O et.al. Transportes no Brasil história e reflexões. Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes - GEIPOT. Brasília, 2001.
- LIMA Jr. F. Ó. Estrutura produtiva e rede urbana no Estado do Ceará durante o período de 1980-2010. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2014.
- LLOYD’S LIST INTELLIGENCE – CONTAINERS. Disponível em <https://www.loydslistintelligence.com/llint/containers/%20index.htm> . Acessado em 1 de maio de 2015.
- LUBAMBO, C., CAMPELO, A.F., ARAÚJO, M.S. e ARAÚJO, M.L. Urbanização Recente na Região Nordeste: Dinâmica e Perfil da Rede Urbana. ObservaNordeste/FUNDAJ. Recife, 2005.
- MACEDO, F.C. Inserção externa e território: impactos do comércio exterior na dinâmica regional e urbana no Brasil (1989-2008). Tese de Livre-Docência em Economia. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2010.
- MARCHETTI, D. S. e PASTORI, A. Dimensionamento do potencial de investimentos para o setor portuário. BNDES setorial, no. 24. BNDES, Rio de Janeiro, 2006.
- MARICATO, E. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. Territórios 18-19. Universidad del Rosário. Bogotá, 2008.
- MALLAS, D. Os portos brasileiros na globalização: uma nova geografia portuária? Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiadeltransporte/17.pdf,%202009> .
- MARX, K. O capital: crítica da economia política. 3v. São Paulo, SP: Abril, 1983.

- MEDEIROS, A.D. Fatores Intervenientes na Competitividade dos Portos Brasileiros: Um Estudo de Caso do Nordeste. Tese de Mestrado em Engenharia da Produção. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2005.
- MELLO, J.M.C. O capitalismo tardio. Editora da Unesp. Campinas, 2009.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Estudo da dimensão territorial do planejamento. Ministério do Planejamento/CGEE. Brasília, 2008.
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. PAC 2. 11º Balanço 2011-2014. Brasília, 2015. Acessado em 25/05/2020. Disponível em: <http://pac.gov.br/sobre-o-pac/publicacoesregionais?estado=ce&ano=2015&keyword=>
- MONIÉ, F. Cidades, portos e políticas públicas. In: LIMA, L. (ORG). Reestruturação socioespacial: do espaço banal ao espaço da racionalidade técnica. Anna Blume. São Paulo, 2006.
- _____. Desenvolvimento territorial nas cidades-porto da América do Sul. Observatório Geográfico América Latina. 2009. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiadeltransporte/07.pdf>
- _____. As cidades portuárias brasileiras. Imperativo de fluidez da circulação de contêineres, redes logísticas e reestruturação da atividade portuária. In: XIV Encuentro de Geógrafos da América Latina, 2013, Lima. Anais do XIV Encuentro de Geógrafos da América Latina, 2013.
- MONIÉ, F. e SILVA, G. (orgs.). A mobilização produtiva dos territórios. Instituições e logística do desenvolvimento local. DP&A, Rio de Janeiro, 2003.
- MONIÉ, F. e VASCONCELOS, F. N. Evolução das relações entre cidades e portos: entre lógicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. Confins, v.15. Paris, 2012.
- MONIÉ, F. e VIDAL, S. M. S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. RAP 40 (6). Rio de Janeiro, 2006.
- MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J.R.O.; SANTOS, V.M. Capacidades governativas estaduais no ambiente federativo nacional: Pernambuco nos anos 2000-2012. IPEA/Dirur. Brasília, 2014.
- MYRDAL, G. Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas. ISEB. Rio de Janeiro, 1960.
- NOVAIS, P. Uma estratégia chamada “Planejamento Estratégico” – Deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano. 7Letras. Rio de Janeiro, 2010.

- OLIVEIRA, C. C. O processo de modernização dos portos brasileiros na década de 90. Dissertação de Mestrado em Economia. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2000.
- OLIVEIRA, F.L. O Limites e transformações da estrutura de capital em Pernambuco no período pós-Sudene. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2015.
- PAULA, J. M. P. Planejamento da Infraestrutura Brasileira: do planejado ao autorizado para os portos marítimos entre 2007 e 2011. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, n. 18. IPEA, Brasília, 2012.
- PAULA, D.P., MORAIS, J.O., FERREIRA, Ó. e DIAS, J. A. A influência da expansão pastoril e dos portos fluviais no processo de litoralização do Ceará. In: Silvia Dias Pereira et al., O Homem e o Litoral: Transformações na paisagem ao longo do tempo, pp.136-149, Rio de Janeiro, 2017.
-
- _____. De um simples porto a uma cidade convertida para o turismo: artificialização do litoral de Fortaleza, CE, Brasil. In: S.D. Pereira, M.A.C. Rodrigues, S. Bergamaschi, J.G. Freitas (eds.), O Homem e as Zonas Costeiras, Tomo IV da Rede BrasPor, Faperj. Rio de Janeiro, 2015.
- PAULANI, L. O mais político dos temas econômicos. In: PAULANI, L. Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico. Boitempo. São Paulo, 2008.
- PEGO, B. e CAMPOS NETO, C.A.S. (Orgs.) Infraestrutura econômica no Brasil. Diagnósticos e perspectivas para 2025. V. 1. IPEA. Brasília, 2010.
- PESSOTI, G. C. (Org.). Memórias da economia baiana. SEI, Salvador, 2020.
- PEYRELONGUE, C. M. e MARTÍNEZ, M. A. M. Tendencias recientes em el transporte marítimo internacional y su impacto em los puertos mexicanos. Publicación Técnica nº 162. Secretaria de comunicaciones y transportes. Instituto mexicano del transporte. 2001
- PORTO, E. e CARVALHO, E. Concentração e descentralização na Região Metropolitana de Salvador. Revista de Desenvolvimento Econômico, Ano III, n. 4. Salvador, 2001.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010. Material divulgado por ocasião do lançamento do PAC. Brasília, 2007.
- RIBEIRO, D. O povo brasileiro. Cia das Letras. São Paulo, 1995.
- RIOS, R. B. Os portos de Salvador e Aratu: organização e dinâmica atual nos contextos urbano e metropolitano. Dissertação de Mestrado em Geografia. Universidade Federal da Bahia - Instituto de Geociência. Salvador, 2009.

ROCHA, A. G. T. e FILHO, J. A. As políticas estaduais da Bahia, Ceará e Pernambuco: existe algo mais que guerra fiscal? Disponível em:

<http://www.jairdoamaralfilho.ecn.br/artigos/as-politicas-industriais-da-bahia-ceara-e-pernambuco-existe-algo-mais-que-guerra-fiscal/,2004>.

RODRIGUES, R.C.A., Modernização portuária e rede logística – o porto de Sepetiba/Itaguaí como vetor de desenvolvimento no território fluminense. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro – PPGG. Rio de Janeiro, 2007.

_____. Modernização dos portos - análise das transformações na estrutura portuária do país e dos impactos na região de Sepetiba - RJ. In: 12º encontro de geógrafos de América Latina, 2009, Montevideo. Anais do 12º encontro de geógrafos de América Latina. Universidad de la Republica, Montevideo, 2009.

_____. O (in)visível na produção dos espaços da modernização portuária no Brasil. In: I Congresso Brasileiro de Geografia Política e Gestão do Território, 2014, Rio de Janeiro. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política e Gestão do Território, 2014. Porto Alegre: Editora Letra1; REBRAGEO. Rio de Janeiro, 2014.

RODRIGUES, J. C. e RODRIGUES, J. C. Política Pública Portuária e Ajuste Fiscal. Revista Espacios. Vol. 36 (Nº 22). 2015.

RUFINO, M. B. C. Desenvolvimento Industrial e Organização Espacial: algumas considerações sobre a Região Metropolitana de Fortaleza. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Universidade Estadual de São Paulo. São Paulo, 2008. Disponível em:

http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/c_deak/AUP840/6t-alun/2008/m4-rufino/m4-rufino-industrializ-orgespaco-fortaleza.pdf Acessado em 19/05/2020.

SANTOS, C. E. R. Política Pública e Incentivo Fiscal: uma análise do modelo baiano para o desenvolvimento regional. Dissertação de Mestrado. Universidade do Estado da Bahia. Santo Antônio de Jesus, 2010.

SANTOS, V. M. Regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza: Diferentes processos recentes de industrialização. Anpur. Recife, 1997.

SEP/PR. Secretaria de Portos da Presidência da República. Plano Mestre do Porto de Aratu-Candeias. Florianópolis, 2015. Disponível em https://infraestrutura.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/planos_mestres/sumario_executivo/se03.pdf. Acessado em 17/12/2019.

SIFFERT FILHO, N. F. et al. O BNDES e a questão energética e logística da região Nordeste: os desafios da integração regional. Um olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Rio de Janeiro, 2014.

SILVA, G. e COCCO, G. Cidades e portos: os espaços da globalização. DP&A. Rio de Janeiro, 1999.

SILVA, V. S. e PAES, R. D. D. A interiorização das atividades portuárias e regiões logísticas no Brasil. O estudo dos impactos do imperativo de fluidez na hinterlândia do Porto do Rio de Janeiro. In: VII Congresso Brasileiro de Geógrafos, 2014. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória, 2014.

SILVA, S. B. M. et. al. A Região Metropolitana de Salvador na Rede Urbana brasileira e sua configuração interna. Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, V. XVIII, n. 479. Universidad de Barcelona. Barcelona, 2014.

_____. Salvador e sua região metropolitana: mudanças recentes, conflitos e perspectivas institucionais. GeoTextos, V. 11, n. 2. 2015.

SINGER, P. Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana. Cia Editora Nacional. São Paulo, 1968.

SLACK, B. Terminalisation of ports: an academic question? Proceedings of the international workshop on New Generation of Port-cities & their role in global supply chains. Hong Kong, 2005.

SOUSA, J. F. Os portos e o desenvolvimento das atividades logísticas. O exemplo do terminal roll-on\roll-off do porto de Setúbal e dos parques de segunda linha. Infogeo 7\8, Lisboa, 1994.

SPÍNOLA, N. D. Política de localização industrial e desenvolvimento regional: A experiência da Bahia. Universidade Salvador. Salvador, 2003.

_____. Entrevista concedida à autora. Salvador. 2017.

TAVARES, M.C. A Retomada da Hegemonia Americana. In: TAVARES, M.C. e FIORI, J.L (Org.) Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização. Vozes. Petrópolis, 1997.

_____. Subdesenvolvimento, Dominação e Luta de Classes In: TAVARES, M. C. (org.). Celso Furtado e o Brasil. Perseu Abramo. São Paulo, 2000.

TEIXEIRA, A. O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra. Dissertação de Mestrado em Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio de Janeiro - Instituto de Economia Industrial. Rio de Janeiro, 1983.

- TEIXEIRA, F. e GUERRA, O. 50 Anos da Industrialização Baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. Bahia Análise & Dados, v.10 n.1. Salvador, 2000.
- THE ECONOMIST. The humble hero. Maio, 2013. Disponível em: <https://www.economist.com/finance-and-economics/2013/05/18/the-humble-hero>
- TOVAR, A. C. A.; FERREIRA, G. C. M. A Infraestrutura portuária brasileira: o modelo atual e perspectivas para seu desenvolvimento sustentado. Revista do BNDES, 3 (25), 2006.
- TREVAS, J.Y P. A importância da Lei 8.630/93 para a modernização dos portos brasileiros: os casos de Pecém, Suape e Salvador. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco - CCSA. Recife, 2005.
- UDERMAN, S. Indústria e desenvolvimento regional: uma análise das estratégias de industrialização na Bahia. Federação das Indústrias do Estado da Bahia – FIEB. Salvador, 2008.
- UNCTAD. Review of Maritime Transport. Diversas Datas. Disponível em: [https://unctad.org/en/Pages/Publications/Review-of-Maritime-Transport-\(Series\).aspx](https://unctad.org/en/Pages/Publications/Review-of-Maritime-Transport-(Series).aspx)
- _____. UNCTADstat. Diversas Datas. Disponível em <https://unctadstat.unctad.org/EN/>
- VELTZ, P. Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialization. Editions de l'Aube. Paris, 2002.
- VELTZ, P. Mundialización, ciudades y territorios. Ariel. Barcelona, 1999.
- VIEIRA, D. J. Um estudo sobre a guerra fiscal no Brasil. Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico. Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia. Campinas, 2012.
- ZORZO, A. F. Os fluxos e as mudanças da rede de transporte da Bahia na segunda metade do SéculoXX: ligações ferroviárias e rodoviárias nacionais norte-sul e leste-oeste. In: V Encontro Estadual de História (ANPUH - BA). Salvador, 2010.

GLOSSÁRIO

Autoridade Portuária ou Administração Portuária – autoridade com jurisdição em um local específico para operar a infraestrutura portuária e outras infraestruturas de transporte, formada pelo corpo legislativo denominado Conselho de Autoridade Portuária (CAP).

Berço de Atracação - divisões de um cais, píer ou atracadouro destinado à atracação dos navios.

Cais ou Cais de Atracação - estrutura portuária contígua à costa; plataforma em parte da margem de um rio ou porto de mar ao qual atracam os navios e onde se faz o embarque ou desembarque de pessoas e/ou mercadorias.

Capatazia – Atividade de movimentação de cargas e mercadorias nas instalações portuárias em geral, incluindo-se suas retroáreas. Compreende o recebimento, a conferência, o transporte interno, a abertura de volumes para a conferência aduaneira, a manipulação, a arrumação, a entrega e ainda o carregamento e descarregamento de embarcações com uso de aparelhamento.

Contêiner - caixa construída em aço, alumínio ou fibra, que foi criado para o transporte unitizado de mercadorias.

Deadweight Tonnage – “peso morto” expresso em toneladas, é a soma de todos os pesos que um navio é capaz de embarcar em segurança incluindo pesos do combustível, água, mantimento, tripulantes, passageiros, bagagens e carga embarcados.

Doca - parte abrigada de um porto, dispondo de cais acostável onde se podem recolher embarcações para fugir do mau tempo ou para carregar e descarregar. Construção situada no porto e destinada a armazenamento de mercadorias desembarcadas e a embarcar.

Dutovias/Tubovias - instalação constituída por tubos ligados entre si para o transporte de determinados produtos.

Estiva - processo de carregamento e descarregamento de uma embarcação.

Foreland – área de atuação e influência no horizonte marítimo do porto.

Gantry cranes – máquina de elevação do tipo guindaste (ponte rolante).

Grabs – Sistema hidráulico utilizado para carga e descarga de granéis.

Hinterlândia ou *Hinterland* – área de atuação e influência no horizonte terrestre do porto.

Just-in-Time – técnica de gerenciamento onde cada processo deve ser suprido com os itens e quantidades certas, no tempo e lugar certo.

Land Lord Port - modelo adotado para gestão do sistema portuário onde o Estado é o provedor da infraestrutura e o setor privado o responsável pelo provimento da superestrutura e pela realização da operação portuária, por meio de arrendamentos (concessão).

Logística – administração e organização dos pormenores de toda e qualquer operação relacionada ao transporte de bens.

Molhe - estrutura de defesa que tem por finalidade principal proteger a costa ou um porto da ação das ondas do mar. Sua característica principal é que possui uma extremidade em terra e a outra dentro d'água.

Navio Gaseiro - tipo de navio de construção especial adequado ao transporte de gás liquefeito de petróleo. Sua principal característica são os tanques de formato arredondado acima do convés.

Navio Graneleiro - Navio de construção especial, adequado para transporte de carga a granel, não possuindo, assim, guindastes ou ius de carga. Possui características estruturais diferentes, conforme destine ao transporte de graneis pesados (minérios, por exemplo) de granéis leves (cereais, por exemplo).

Navio Petroleiro - tipo particular de navio tanque, utilizado para o transporte de hidrocarbonetos, nomeadamente petróleo bruto e derivados.

Navio Porta-Contêiner - concebido especificamente para o transporte de contêineres, os porões são equipados com guias ou celas, para receber e estivar os contêineres "à medida", agilizando as operações de carga e descarga.

Non-Operating Reefer - contêiner destinado para mercadorias que necessitam de refrigeração podendo ser utilizado com o sistema de refrigeração desativado transportando mercadorias secas.

Operador Portuário - pessoa jurídica pré-qualificada para a movimentação e armazenagem de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, realizada no porto organizado.

Operador Logístico ou *Freight Forwarder* - empresas prestadoras de serviços especializadas em logística internacional, responsáveis por coordenar o planejamento, o controle e a movimentação de toda mercadoria (matérias-primas, bens intermediários e bens finais) em âmbito internacional.

País de Registro do navio – a nacionalidade do navio, que reflete a bandeira nacional utilizada pelo navio.

País de Origem do navio – nacionalidade do proprietário do navio, que reflete a nacionalidade independente da localização do navio ou da bandeira nacional utilizada pelo navio.

País de Propriedade Efetiva do navio - nacionalidade da companhia que detém a responsabilidade comercial pelo navio.

Pallets - estrado de madeira, metal ou plástico utilizado para movimentação de cargas. A função dos pallets é viabilizar a otimização do transporte de cargas através do uso de paleteiras e empilhadeiras.

Peak Season – oscilação do mercado internacional com picos de demanda de fretes.

Píer ou Píer de Atracação - estrutura portuária que se projeta sobre o mar, em linha reta ou em outras formas, como "T" ou "L", à qual atracam os navios e onde se faz o embarque ou desembarque de pessoas e/ou mercadorias.

Portêiner ou *Ship to Shore Crane* - guindaste específico utilizado em portos para descarga ou embarque de contêineres em navios porta container.

Porto Concentrador ou *Hub Port* – porto concentrador de cargas e de linhas de navegação, desenvolvido para acompanhar o crescimento do comércio mundial. Permite que os navios porta contêineres sejam carregados e descarregados numa única parada por região. Os custos por unidade transportada são repartidos equanimemente entre os clientes daquele percurso, e são diminuídos na medida em que evitam executarem várias paradas, e viajem parte do percurso com elevada capacidade ociosa.

Porto Seco - estações aduaneiras interiores dedicadas a alfandegagem das cargas fora da área do porto.

Porto *Offshore* – portos localizados “extra” margem, ou seja, aqueles que não estão diretamente ligados à terra.

Porto Organizado – bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária.

Praticagem – arte de conduzir com segurança embarcação em portos e águas restritas, aprendida com a prática.

Reach Stackers - empilhador retrátil é um veículo usado para manipular contêineres intermodais de carga em pequenos terminais ou portos de tamanho médio. Os empilhadores de alcance são capazes de transportar um contêiner a curtas distâncias muito rapidamente e empilhá-los em várias linhas, dependendo do seu acesso.

Retroárea - área onde se encontram os locais de estocagem, circulação rodo-ferroviária, e os prédios de apoio operacional. A retroárea é basicamente constituída pelos armazéns e silos, os pátios de estocagem (para contêineres, granéis sólidos, produtos siderúrgicos, tanques para estocagem de granéis líquidos), as vias de circulação rodoviária, as vias de circulação ferroviária, e os

prédios de apoio (onde se encontram a administração, receita federal, vestiários, refeitório, oficinas, portaria e controle, subestação, etc.).

Ship Loaders - máquina grande usada para carregar continuamente materiais sólidos a granel, como minério de ferro, carvão, fertilizantes, grãos e / ou material em sacos, em navios ou barcaças. Essas máquinas estão localizadas em portos e molhes para facilitar a exportação de materiais a granel. Dutos de sucção automatizados.

Sistema contínuo de carga e descarga – sistema de movimentação constante e ininterrupta de cargas.

Sistema de carga unitizada/unitização - consiste em transformar, de certo modo, volumes, pesos, formatos e tamanhos diferentes de cargas em uma unidade idêntica e uniforme.

Sistema *lift-on/lift-off* - sistema de manuseio de contêineres por içamento.

Sistema *roll-on/roll-off* - sistema de carregamento e descarregamento de navios no qual a carga é rolada para dentro e para fora do navio em veículos sobre rodas, através de rampas.

Terminal de Contêiner - local de um porto ou retroporto, a partir do qual contêineres são carregados em ou descarregados de navio transportadores de contêineres.

Terminal de Uso Privativo - empreendimentos cuja exploração das atividades portuárias ocorrem sob o regime da iniciativa privada. A instalação, não integrante do patrimônio do porto público, construída ou a ser construída por empresa privada ou entidade pública para a movimentação ou movimentação e armazenagem destinadas ou provenientes de transporte aquaviário.

Terminal Multimodal – terminal destinado à transferência rápida entre diferentes modais de transporte.

Terminal Tractors - veículos especiais para movimentar contêineres.

TEU (*twenty foot equivalent unit*) – unidade de medida equivalente a um contêiner de 20 pés.

Transtêiner ou *Rubber Tyres Gantry* - guindaste de pórtico com pneus de borracha é um pórtico móvel usado em operações intermodais para aterrizar ou empilhar contêineres. Os contêineres de entrada são armazenados para coleta futura por caminhões de transporte e os de saída são armazenados para carregamento futuro nos navios.

Trapiche – armazém junto a litoral marítimo, lacustre ou fluvial para depósito de mercadorias em trânsito.