

DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NAS CIDADES-PORTO DA AMÉRICA DO SUL

Prof. Dr. FRÉDÉRIC MONIÉ

Programa de Pós Graduação em Geografia - Universidade Federal do Rio de Janeiro
Grupo de Estudos em Geografia Portuária - GEOPORTOS
E-mail: fmonie@uol.com.br

Introdução

O trabalho apresentado objetiva evidenciar porque e como a redefinição das relações entre portos e cidades abre perspectivas para formas de desenvolvimento pautadas na valorização dos recursos territoriais dos centros urbanos portuários do Brasil e da América do Sul. Os mesmos se encontram hoje inseridos num sistema marítimo portuário mundial funcional, gerencial e institucionalmente integrado por redes de transporte cuja capilaridade espacial acompanha a transformação dos espaços econômicos e do consumo mundiais (Scott, Benko). No bojo destas redes a circulação de bens e informações se intensifica de forma notável colocando o transporte marítimo e as cidades-porto no coração do processo de globalização (Frémont, 2005). No entanto, não podemos limitar essa dinâmica a uma simples mudança de escala do comércio, indo no sentido de uma crescente internacionalização da economia. Esta leitura, dominante na América do Sul, inspira políticas públicas ainda funcionalistas onde o porto é apreendido como espaço de transporte e a cidade como obstáculo a fluidez da circulação das mercadorias (Monié & Silva; 2003; Monié & Vidal, 2006). Queremos aqui ressaltar que outra dinâmica da globalização pode ser incorporada pelas políticas públicas. Ela reside na emergência e consolidação de um “*espaço das interações*” onde a circulação adquire os contornos contemporâneos da “*economia industrial de serviços*” (Veltz, 2002). As novas arquiteturas produtivas apresentam a feição de redes que integram processos de produção e montagem espacialmente fragmentados através de um espaço econômico incorporando cada vez mais regiões do mundo. Assim, os portos participam também, e, sobretudo, de redes produtivas, de distribuição e de consumo onde as possibilidades de agregação de valor são multiplicadas. Concretamente, as cidades-porto sul-americanas podem constituir laboratórios para políticas de desenvolvimento territorial inovadoras, pautadas na mobilização conjunta dos seus recursos genéricos (situação, posição, infra-estruturas portuárias) e recursos específicos (qualidade da bacia de trabalho, economia terciária, ambiente institucional, etc.). O desenvolvimento territorial (Pecqueur, Scott, Dunford), amparado na reaproximação do porto e da cidade opera desta forma, a transição da cidade-porto para a cidade portuária, que reúne as competências funcionais do porto e sociais do território urbano (Monié e Vidal, 2006).

1. Globalização e sistema marítimo-portuário mundial

A precariedade institucional e operacional do sistema portuário sul-americano apareceu claramente no início dos anos 1990 quando, em virtude do esgotamento do modelo nacional desenvolvimentista, os países da região empreenderam uma política de “*inserção competitiva na globalização*”. Em nível mundial, assistimos então a um duplo processo de intensificação das trocas e de reestruturação produtiva que se traduz por uma crescente integração das esferas da produção, do consumo, do transporte e da distribuição em todas as escalas geográficas (Veltz, 2002; Monié & Vidal, 2006). A

“crise” obrigou as firmas a definir novas estratégias de expansão cujas implicações são consideráveis na organização do seu espaço econômico. No caso dos setores intensivos de mão-de-obra e de baixo conteúdo tecnológico vinga a re-localização das plantas industriais rumo a regiões sem tradição industrial moderna. Esta migração foi possibilitada pelos avanços técnicos e organizacionais no setor do transporte marítimo que reduziu drasticamente seus custos (Monié & Vidal, 2006). Em setores mais intensivos em tecnologia, as estratégias desenvolvidas pelas firmas visam oferecer bens baratos, de qualidade e atendendo as exigências diferenciadas dos consumidores, da micro-escala do indivíduo até a escala global (Veltz, 1999). Neste contexto a organização da produção em rede se consolida e se generaliza em setores onde passa a predominar a multilocalização da fabricação e da montagem. As “*redes de valor agregado*” (Veltz, 2002) articulam núcleos centrais – localizados nas metrópoles dos países centrais e emergentes – e periferias múltiplas, onde as unidades são localizadas em função de sua capacidade de abastecer *in time* o sistema em peças, componentes ou semimanufaturados. Enfim, a acessibilidade aos dispositivos logísticos regionais e mundiais constitui outro fator de competitividade para os fornecedores que integram essas redes produtivas (Monié & Silva, 2003). A “reticularização” dos processos produtivos torna a qualidade das interações fundamental, da micro-escala das trocas imateriais entre trabalhadores dos circuitos superiores da economia metropolitana – (Sassen, 1998) até a macro-escala das rotas de transporte.

A reestruturação produtiva criou então um espaço econômico mundial mais integrado e interdependente onde as inter-relações entre as ilhas de competitividade e sua articulação com as regiões provedoras de mão-de-obra barata e recursos naturais provocam uma verdadeira explosão da circulação (Veltz, 1999). Paralelamente, o ingresso do mundo ex-comunista na economia de mercado, a emergência de novas potências comerciais e a força dos processos de integração regional alimentam também o dinamismo extraordinário do comércio internacional e a formação do *espaço global de fluxos* (Castells, 1999).

Tabela 1
Evolução do PIB e das exportações mundiais – Crescimento anual em %

Ano	PIB	Exportações
1995	3,7	9,3
2000	4,7	13,0
2005	4,5	7,6
2006	5,1	9,3
2007	5,0	6,5

Fontes: Siscomex e Secex

Mas a formação desta esfera global de circulação só foi possível graças à combinação de três tendências: 1) a supressão, gradual e ainda incompleta, das barreiras ao livre-comércio 2) a adoção pelos órgãos internacionais, governos e corporações de leis, normas, padrões possibilitando à diversificação das estratégias territoriais dos atores econômicos 3) a difusão das Novas Tecnologias da Comunicação e da Informação – NTCI que viabilizou a integração dos fluxos de informação entre os atores das redes produtivas e logísticas. A contribuição destas inovações tecnológicas e institucionais foi fundamental para a integração da ação de atores cujas lógicas adquirem uma feição mais sistêmica, como o ilustra a evolução recente do sistema marítimo portuário mundial.

A explosão das trocas comerciais confere aos dispositivos logísticos uma posição central, pois a dispersão dos fornecedores, produtores e consumidores exige uma grande capilaridade dos sistemas de transporte enquanto a organização da produção em rede supõe uma conexão perfeita entre os nós e vetores (Storper, 2004; Veltz, 1999). O *just-in-time* sincroniza os ritmos da produção e do consumo, o que significa mais velocidade, pontualidade e serviços menos onerosos. Ou seja, às novas arquiteturas produtivas correspondem novas arquiteturas logísticas que diferem dos sistemas de transporte típicos da era industrial, pois integram numa mesma esfera de circulação, produção multilocalizada/montagem/transporte/distribuição final, tornando a circulação produtiva (Monié, 2003). A circulação envolve doravante a incorporação de novas variáveis, garantindo ao mesmo tempo fluidez e agregação constante de valor aos fluxos. Passamos então da economia dos *transportes* típica da era industrial para a economia da *logística* que tem impactos sobre o transporte marítimo e os sistemas portuários.

No coração dos sistemas logísticos o transporte marítimo é responsável pelo escoamento de cerca de oito bilhões de ton. de bens (UNCTAD, 2008) o que representa aproximadamente 80% das trocas internacionais (em volume) e ilustraria uma “maritimização da economia mundial” (Martner Peyrelongue e Moreno Martinez, 2001). O recurso as NTIC, ao contêiner, aos navios gigantes permite ganhos de escala, agilidade na articulação dos componentes das redes de circulação e diminuição dos custos. Por isso, as redes de transporte marítimo de contêineres formam hoje a “espinha dorsal da mundialização” (Frémont, 2005). No campo institucional, o transporte marítimo não escapou à onda de privatizações e à desregulamentação e à emergência de novos e poderosos atores como os Operadores Multi Modais, que oferecem um serviço porta-a-porta sob contrato único (Barat, 2007) e das Alianças Estratégicas que garantem a capilaridade geral do sistema (Frémont, 2007).

Em síntese, o SMPM desenhado pelos atores globais da logística apresenta uma hierarquização funcional cuja lógica de articulação terra-mar-porto-terra em diversas escalas geográficas proporciona concomitantemente uma grande capilaridade espacial do sistema, atendendo as demandas de um espaço econômico simultaneamente mais concentrado e mais difuso, e economias de escala de escala para os operadores que podem investir na modernização das redes e proporcionar um custo do frete marítimo suficientemente baixo para viabilizar a dispersão das unidades de produção (Martner Peyrelongue e Moreno Martinez, 2001). As inovações institucionais e tecnológicas constituem, por sua parte, uma garantia de fluidez jurídica - contrato único - e operacional. 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. A promulgação de reformas portuárias a partir dos anos 1980 constituiu uma das respostas das autoridades, mesmo se todas as reformas não incorporaram plenamente as inovações em curso nos cenários da produção, do consumo e da circulação.

O sistema portuário sul americano na globalização

Na América do Sul, como na maior parte dos países periféricos, os portos da primeira idade colonial funcionaram, conforme o demonstrou Darcy Ribeiro, como portas de entrada dos colonizadores, dos seus valores, projetos, soldados e escravos e como portas de saída dos produtos extraídos do solo e do subsolo das colônias (Cocco e Silva, 1999). A primeira geração de portos teve um papel fundamental na organização do espaço sul-americano. Em primeiro lugar, a criação de cidades foi um elemento

central do processo de conquista e estruturação do domínio colonial (Prado Júnior, 2000). A proximidade espacial entre as instalações portuárias e o novo tecido urbano explica a atual imbricação do porto e da cidade em Valparaíso, Cartagena de las Índias ou Rio de Janeiro (Hellequin, 2005). Em segundo lugar, trapiches, ancoradouros e portos integravam então o dispositivo de drenagem das riquezas da hinterlândia regional - como era particularmente visível no nordeste brasileiro - ou macro-regional - caso de Callao no Peru - rumo à metrópole.

Na segunda metade do século XIX, paralelamente à modernização de equipamentos portuários existentes - Rio de Janeiro ou Santos - emergiu uma segunda geração de portos - Buenos Aires, Bahia Blanca ou Rosário - que simbolizam a crescente inserção da América do Sul num sistema mundial cada vez mais consolidado. Na época, algumas cidades-porto exercem rapidamente um papel fundamental na organização dos futuros territórios nacionais, como Buenos Aires transformado em porto de exportação dos produtos da *pampa*, em principal centro de acumulação da economia agro-exportadora e ponto de convergência dos sistemas de circulação argentinos (Foulquier, 2001). Na mesma época, a modernização do modelo primário exportador em toda a região se traduziu pela construção de ferrovias e portos nas regiões da fachada atlântica que foi mais diretamente articulada às novas fronteiras de expansão da agricultura de exportação cuja capacidade de alcançar em boas condições o mercado mundial requeria investimentos em corredores ferroviários de drenagem do interior para os portos marítimos. Alguns portos modernos se consolidaram nitidamente na época como Santos que é certamente a melhor ilustração do dinamismo destes novos equipamentos de transporte, relacionado ao apogeu do modelo primário exportador (Araujo Filho, 1969).

No entanto, nas décadas seguintes o ingresso da América do Sul num novo modelo de desenvolvimento, de feição mais industrial e urbana, se traduziu por novas mudanças no sistema portuário sul-americano. Esperava-se então dos portos maior capacidade de carga e de promoção de fluidez da circulação rumo as grandes fábricas fordistas (insumos) ou aos mercados (bens de consumo). Em alguns casos, as políticas nacionais de gestão do território e/ou os investimentos de grandes grupos industriais privados se traduziram pela associação dos portos a grandes complexos industriais - Santos, Lago de Maracaíbo, Chimbote, Esmeralda, etc (Hellequin, 2005). Na época, os impactos dos grandes empreendimentos sobre o meio ambiente e a qualidade de vida da população não eram levados em consideração. A combinação dos dois fatores contribuiu então para afastar os portos das cidades (Monié & Vidal, 2006).

Se ao longo destas décadas o desenvolvimentismo contribuiu para a edificação de um parque industrial diversificado e bastante bem integrado na Argentina e no Brasil, os últimos anos foram caracterizados por uma revalorização da antiga lógica das vantagens comparativas que se traduziu pela expansão do comércio de *commodities* particularmente nítida no Chile, no Uruguai, na Argentina e no Brasil. Nestas condições, não é surpreendente que a característica maior da hierarquia portuária do subcontinente seja a importância e o dinamismo das plataformas portuárias especializadas na movimentação de grânéis líquidos - Venezuela, Brasil - e sólidos - Brasil, Argentina. No Brasil, cujos portos ocupam, por razões evidentes, o topo desta hierarquia, se destacam, por exemplo, os terminais do grupo minerador e logístico Vale, localizados na ponta dos corredores de escoamento do ferro do Centro Leste (Minas Gerais e Espírito Santo) e da Amazônia oriental (Pará et Maranhão). Na Argentina os portos de Bahia Blanca (Patagônia do Norte) e os terminais fluvio-marítimos de Rosário, principal centro exportador de grãos de Bacia do Prata, se beneficiaram desta conjuntura.

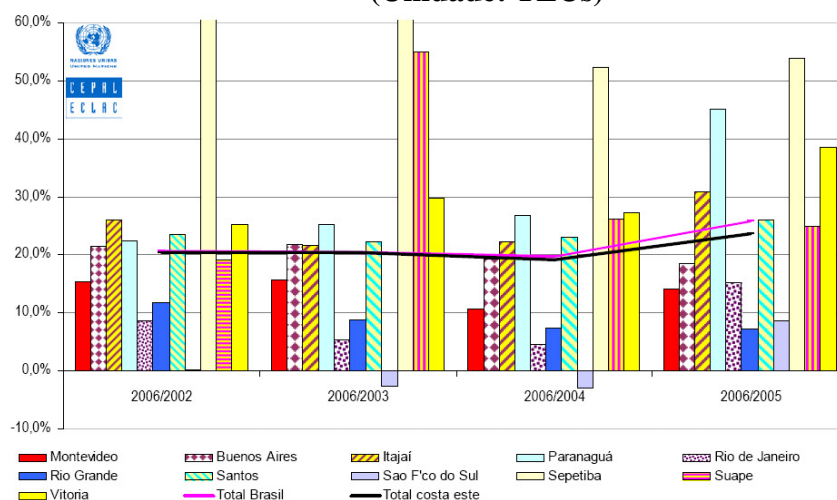
Tabela 2
Movimento de cargas nos maiores portos da América do Sul em 2000 e 2006
(em milhões de toneladas)

			2000	2006
1	Brasil	Tubarão	72,6	10,3
2	Brasil	Santos	43,0	76,2
3	Brasil	Sepetiba	39,8	70,4
4	Brasil	São Sebastião	45,6	47,6
5	Brasil	Itaqui	58,5	45,6
6	Argentina	San Lorenzo/San Martin	23,5	39,4
7	Brasil	Paranaguá	21,1	32,5
8	Brasil	Aratu	18,9	28,1
9	Argentina	Buenos Aires (sem Exolgan)	19,9	27,7
10	Brasil	Rio Grande	13,8	22,5
11	Brasil	Belém	13,9	20,7
12	Colômbia	APCo (Drummond)	8,6	20,2
13	Brasil	São Francisco do Sul	14,4	17,1
14	Brasil	Praia Mole	13,1	17,1
15	Brasil	Rio de Janeiro	13,6	16,5

Fonte: Cepal

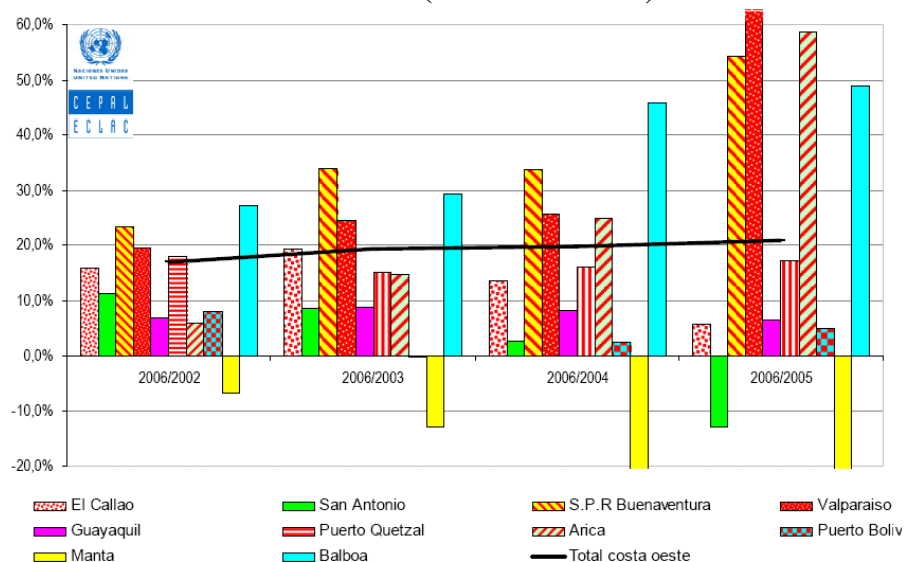
A força e o dinamismo atuais das fronteiras de acumulação e dos equipamentos de transporte voltados para o escoamento de bens de baixo valor agregado não deve, no entanto, mascarar a diversificação do comércio exterior regional particularmente visível num país como o Brasil onde os produtos manufaturados passaram a ocupar uma posição de destaque graças ao desenvolvimento e a diversificação dos seus sistemas produtivos que se traduziu obviamente por um nítido crescimento da movimentação de contêineres. Em nível macro-regional, os portos manipulando os maiores volumes de contêineres se localizam a proximidade das grandes bacias de produção e de consumo. O eixo Rio de Janeiro-São Paulo-Buenos Aires concentra assim cerca de 70% do tráfico do litoral oriental da América do Sul (Magalhães Lacerda, 2004).

Gráfico 1
Dinâmica portuária da Costa Leste da América do Sul. Variações inter-anuais
(Unidade: TEUs)



Da mesma maneira, na fachada pacífica do subcontinente Valparaíso, Santo Antônio e Callao captam a maioria dos contêineres. Logicamente, as regiões periféricas sem tradição industrial antiga, como o Norte e Nordeste do Brasil e as patagônias argentina e chilena são ainda pouco presentes neste mercado. Podemos mencionar que devido à potência de sua economia e ao tamanho de sua população o Brasil é responsável por cerca da metade da movimentação de caixas no litoral atlântico sul-americano. Por seu lado, o Chile e o Peru tentam valorizar sua proximidade relativa em relação aos mercados da Ásia oriental e do Sudeste investindo na modernização do seu sistema portuário e lançando a construção de novos portos. A situação privilegiada destes países tem atraído grandes operadores de terminais. No entanto, os mesmos permanecem penalizados pelo tamanho limitado de seus mercados consumidores e de suas economias domésticas. Um desenvolvimento notável do sistema portuário dependerá em grande parte das articulações logísticas terrestres com a Argentina e o Brasil, via cordilheira dos Andes.

Gráfico 2
Dinâmica portuária da Costa Oeste da América do Sul. Variações inter-anuais
(Unidade: TEUs)



Fuente: R. J. Sánchez, sobre la base del Perfil Marítimo de la CEPAL - Source: R J Sanchez, based on Maritime Profile, ECLAC

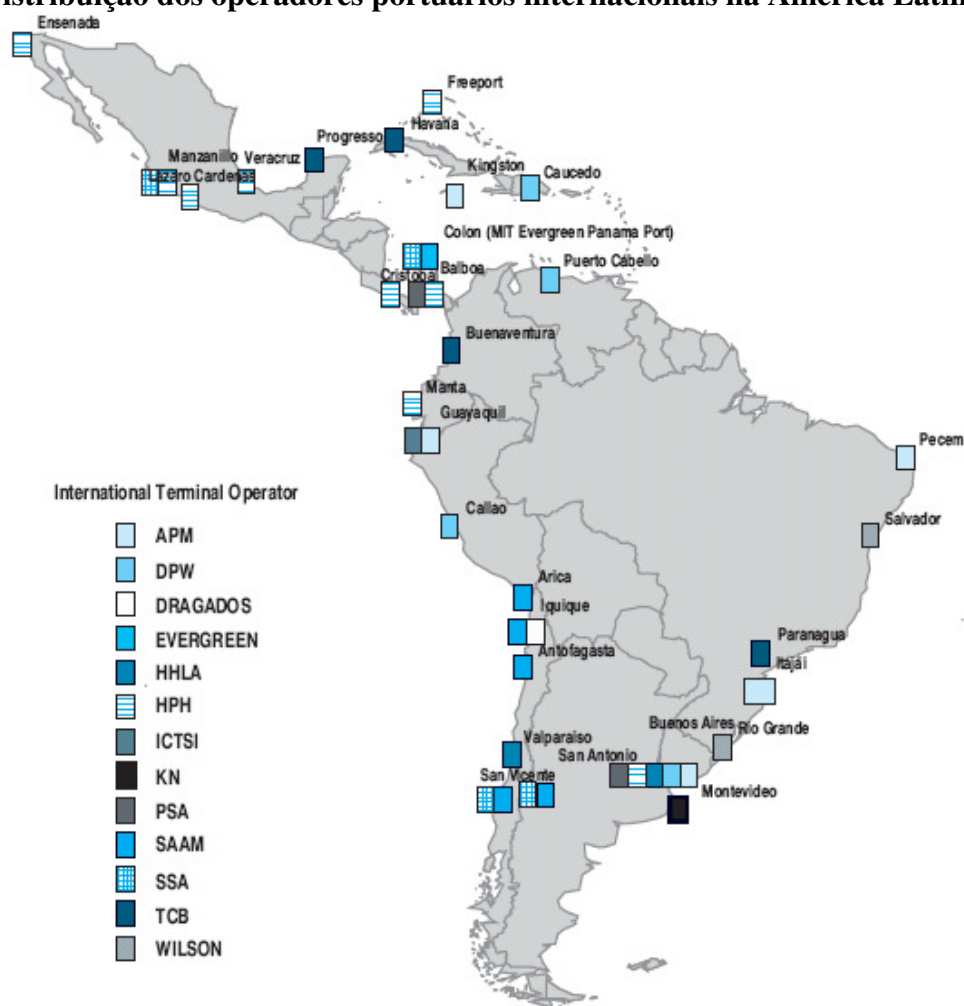
Tabela 3
Movimento de contêineres nos principais portos sul-americanos em 2000 e 2006
(em milhões de TEUs)

	País	Porto	2000	2006
1	Brasil	Santos	0,8	2,8
2	Argentina	Buenos Aires (com Exolgan)	1,1	1,6
3	Peru	Callao	0,4	0,9
4	Venezuela	Puerto Cabello	0,5	0,8
5	Brasil	Itajaí	0,1	0,8
6	Brasil	Rio Grande	0,3	0,7
7	Colômbia	Cartagena	0,2	0,7
8	Chile	San Antônio	0,4	0,6
9	Colômbia	Buenaventura	0,1	0,6
10	Chile	Valparaiso	0,2	0,6
11	Brasil	Paranaguá	0,2	0,6
12	Equador	Guayaquil	0,4	0,6
13	Uruguai	Montevidéu	0,2	0,5
14	Brasil	Rio de Janeiro	0,2	0,3
15	Venezuela	La Guaira	0,2	0,3

Fonte: CEPAL

O dinamismo atual do segmento contêineres no sistema portuário sul-americano começa a atrair operadores internacionais de grande porte (Evergreen, PSA, etc.) e, sobretudo, operadores continentais que desenham arquiteturas de redistribuição das mercadorias rumo aos *hubs ports* regionais localizados nas grandes rotas marítimas mundiais como Colon, Balboa, Kingston ou Freeport localizados a proximidade do Canal de Panamá e no Caribe.

Mapa 1
Distribuição dos operadores portuários internacionais na América Latina



Source: UNCTAD secretariat based upon and updated from Wilmsmeier G and Sánchez R. (2006), Port development in Latin America. The complementarity and divergence of systems. Annual meeting of American Geographers. AAG Chicago.

Note: The borders and names on this map do not imply official support or acceptance from the United Nations. Abbreviations used: APM: APM Terminals; DPW: Dubai Ports World; HHLA: Hamburger Hafen und Logistik AG; HPH: Hutchison Whampoa Inc.; ICTSI: International Container Terminal Services, Inc.; KN: Katoen Natie; PSA: PSA Singapore; SAAM: Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas S.A.; SSA: SSA Marine; TCB: Terminales de contenedores e instalaciones multipropósito Grup TCB.

Fonte: Unctad (2008)

O novo sistema portuário sul-americano é então caracterizado por uma tendência gradual a diversificação dos tráficos, em parte decorrente do processo de reestruturação das indústrias nacionais, mas também por um grande dinamismo das plataformas especializadas na movimentação de bens primários – com destaque para a soja e o ferro - onde os investimentos recentes melhoraram significativamente a articulação de algumas regiões produtivas – áreas de agricultura moderna em torno de Rosário ou Amazônia oriental – aos circuitos comerciais mundiais. Neste contexto, quais foram as orientações e políticas adotadas pelas autoridades dos países sul-americanos para os diferentes sistemas portuários?

As políticas portuárias na América do Sul

Nos meados do século XX, a industrialização de alguns países da América do Sul estimulou os grandes programas infraestruturais visando a integração dos territórios nacionais. A perda de importância relativa do comércio exterior, combinada aos problemas de administração e gestão de portos, contribuiu para a degradação das instalações portuárias cujos serviços, muito precários, passaram a figurar entre os mais caros do mundo. Paralelamente, a cidade, outrora centro de negócios e comércio (Araújo Filho, 1969), foi transformada em obstáculo a fluidez da circulação, acelerando a degradação das áreas portuárias. Mas conforme mencionamos, a partir dos anos 1980, o esgotamento do modelo desenvolvimentista e a crise afetando as economias e sociedades sul-americanas incentivaram as autoridades a revisar suas orientações macro-econômicas no sentido de uma inserção competitiva nos circuitos da globalização (Monié, 2003). Os países da região se engajam numa reestruturação dos seus sistemas produtivos favorecendo a integração das economias nacionais nas redes comerciais e produtivas macro-regionais e globais. Doravante, as firmas transnacionais não se implantam mais necessariamente para produzir, em grandes fábricas verticalmente integradas, bens destinados aos consumidores dos países receptores de seus investimentos, segundo a lógica própria a “era da multinacionalização” (Michalet, 2004). Os grupos industriais articulam doravante diversos sítios em “redes de valor agregado” (Veltz, 2002) funcionando em escala mundial e montam o produto final em função das especificidades de mercados de consumo cada vez mais heterogêneos (Piore & Sabel, 2004). A complexa arquitetura dessas redes conecta inúmeros fornecedores e clientes. No caso da indústria automobilística do Mercosul a redistribuição espacial e funcional no quadrilátero Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Córdoba ilustra as novas lógicas em curso caracterizadas pela emergência de novos sítios de produção e/ou de montagem (Sul do Rio de Janeiro; Paraná; Rio Grande do Sul, etc.) e novas articulações internas e externas para este arquipélago produtivo. Esta evolução supõe novas estratégias logísticas baseadas nas complementaridades intermodais para alcançar uma gestão mais aprimorada dos fluxos de médio e longo alcance. Paralelamente, o vigor das fronteiras da agricultura moderna – Bacia do Prata e Centro-Oeste brasileiro – e da mineração – Norte do Chile, Amazônia oriental também exigem novos eixos de integração aos mercados mundiais das commodities.

A necessidade de investir na competitividade das respectivas bases produtivas colocou a questão portuária no centro das políticas públicas a partir dos anos 1980 no Chile e na década seguinte nos países vizinhos. Em paralelo, a “maritimização da economia mundial” conferiu uma força sem precedente aos grandes armadores que pressionam em favor do re-aparelhamento dos portos sul-americanos, que sofrem então de sua imagem negativa e da precariedade de sua inserção as redes marítimas internacionais (Hellequin, 2005). Por isso, os países da região se engajaram na promulgação de reformas portuárias visando a transformar os modos de administração e gestão dos portos para aumentar sua produtividade na corrida à captura dos fluxos (Monié, 2003). A reforma chilena criou entidades portuárias públicas autônomas administradas como sociedades anônimas que dispõem da possibilidade de atrair capital privado (Hellequin, 2005). Na Argentina, a *Ley de Puertos* de 1992 promoveu uma transformação institucional no sentido da privatização, da descentralização do sistema e da cooperação entre os diversos atores. A criação de consórcios teve, assim, o intuito de estimular a participação das províncias, das municipalidades e do setor privado na gestão dos portos (Foulquier, 2001). Em Buenos Aires, empresas privadas assumiram, com certo êxito operacional, a gestão dos terminais de contêineres de Puerto Novo e

Dock Sul. Como no Chile, a reforma provoca uma concorrência maior entre portos e entre terminais de um mesmo porto. No Uruguai, ainda em 1992, os objetivos da *Ley de Puertos* foram semelhantes aos do país vizinho: descentralização e transferência das operações para a iniciativa privada no intuito de modernizar o equipamento portuário e introduzir novos métodos de gestão. No Brasil, a reforma do sistema portuário organizou-se em torno de grandes etapas: a liquidação da Portobrás – encarregada da administração do sistema nacional – em 1990, a Lei de Modernização dos Portos de 1993 que pus fim a todos os monopólios e a Lei complementar de 1996 abrindo a possibilidade aos municípios e estados de administrar os portos públicos (Monié, 2003). Uma década depois, em 2005, o Peru anunciou a privatização do seu sistema portuário.

As reformas portuárias combinaram então receitas neoliberais “universais”, aumento dos investimentos no setor e introdução de novos métodos de gestão para aumentar a eficiência dos portos. Os custos dos serviços portuários diminuíram ao mesmo tempo em que a modernização dos equipamentos e infra-estruturas permitiu agilizar o manuseio de cargas e acelerar a rotação dos navios. Em consequência disso, e num contexto marcado por um aumento das exportações favorável ao crescimento da atividade portuária assistimos a uma duplicação da movimentação dos contêineres entre as reformas portuárias dos anos 1990 e os meados dos anos 2000.

Ainda na década de 1990, as autoridades públicas apostaram frequentemente na construção de *hubs ports* que funcionariam como vetores tecnologicamente avançados de conexão das fachadas marítimas regionais e nacionais aos grandes eixos do transporte marítimos percorridos pela nova geração de porta contêineres gigantes. No Brasil, os projetos de expansão/reestruturação de Pecém, Suape e Sepetiba se inserem, pelo menos do ponto de vista retórico, nesta lógica privilegiando a fluidez da circulação dos contêineres no seio da rede mundial dos grandes integradores globais (Monié & Vidal, 2006). Apesar de trazer mais benefícios as multinacionais marítimas e terrestres do que aos territórios que acolhem estes equipamentos, os mesmos continuam seduzindo até hoje os dirigentes políticos e os responsáveis pela elaboração das políticas públicas em todos os países da América do Sul (Cocco & Silva, 1999).

Vale enfim ressaltar que os atores econômicos mais dinâmicos, como nos setores da agricultura moderna e de mineração, optam em geral para sistemas privativos verticalmente integrados, enquanto os grupos industriais encontram diretamente suas soluções logísticas entre os integradores globais e os prestadores de serviços logísticos nacionais. Por isso, assistimos, sobretudo no Brasil, no Uruguai e na Argentina, a uma multiplicação dos terminais privados que manipulam soja, minerais, madeira, etc.

No entanto, estas mudanças no sistema portuário sul-americano, geradoras de benefícios operacionais e problemas sociais indiscutíveis, nunca foram acompanhadas, até os últimos anos, por um debate profundo sobre a relação entre o porto e a cidade – em geral limitada às vantagens trazidas pela revitalização das áreas degradadas e as possibilidades abertas pela reestruturação produtiva para transformar as plataformas portuárias em equipamentos a serviço do desenvolvimento do território urbano e/ou regional.

Cidades, portos e desenvolvimento territorial na América do Sul

Observamos, então, que a despeito dos avanços promovidos pela reformas portuárias, as políticas públicas se limitaram na maior parte do tempo a modernizar as instalações e a administração portuárias sem definir estratégias de adaptação dos sistemas portuários ao novo paradigma produtivo (Cocco & Silva, 1999). Por isso, a

discussão sobre a relação cidade/porto pouco evoluiu. Porto e cidade continuam na maior parte dos casos apresentados como antagônicos: a cidade seria um obstáculo a fluidez da circulação; o porto afetaria negativamente a paisagem urbana e a qualidade de vida da população (poluição, trânsito). A opção em favor da extração das instalações portuárias de dentro do tecido urbano predomina até hoje enquanto as políticas setoriais, vítimas de determinismo técnico, continuam voltadas para a solução de problemas exclusivamente operacionais (calado e acessibilidade).

Nos últimos vinte anos, três perfis de portos consolidaram-se na América do Sul. As políticas públicas e estratégias dos grandes grupos econômicos focaram três grandes perfis de investimentos portuários. Em primeiro lugar, os recursos foram aplicados nos portos ditos generalistas, ou polifuncionais, que continuaram expandindo suas atividades graças a proximidade das grandes bacias regionais de consumo e produção – Santos, Buenos Aires ou Callao. A modernização das infra-estruturas, dos equipamentos e dos métodos de gestão destes portos que costumam drenar cargas de sua hinterlândia regional permitiu diminuir os custos e aumentar a produtividade. No entanto, as zonas industriais associadas a estas plataformas não receberam volumes significativos de investimentos. As autoridades anunciaram, em segundo lugar, diversos projetos de *hub ports* voltados para a concentração e a redistribuição dos fluxos em escala regional – Pecém ou Suape – ou continental – Sepetiba. No entanto, a baixa participação da América do Sul ao mercado mundial de contêineres e o afastamento em relação aos grandes eixos de circulação marítima inviabilizaram a emergência deste tipo de porto (Monié & Vidal, 2006). Enfim, outro perfil de porto é representado pela plataforma portuária diretamente inserida nos corredores de escoamento de grandes grupos industriais. Eles são caracterizados pelo predomínio de um pequeno número de atores econômicos que movimentam um leque restrito de produtos, freqüentemente commodities minerais e agrícolas: Tubarão, Itaquí, Itaguaí, Rosário. Esses portos receberam grandes volumes de investimentos, mas são muitas vezes localizados fora do perímetro urbano e mantêm relações frouxas com a cidade.

Ou seja, a despeito de um contexto favorável, a maior parte dos recursos destinada ao setor portuário foi destinada a tipos de portos que pouco contribuem ao desenvolvimento do território urbano e regional contrariamente as dinâmicas registradas em algumas regiões da Ásia e, sobretudo, na Europa do Norte (*northern range*). Existe, com efeito, oportunidades abertas pelo contexto específico à globalização, caracterizado pela expansão da atividade portuária (efeitos sobre finanças locais ou regionais); pela competição entre portos para atrair cargas e investidores (investimentos no aparelho portuário); pela maior participação dos países semi-periféricos ao comércio internacional de commodities; pelos impactos sociais negativos da modernização portuária que exigem a busca de alternativas ao desemprego e, sobretudo, pelo posicionamento dos portos como nós centrais das redes produtivas, logísticas e de consumo globais (possibilidade de desenvolver atividades produtivas nesses nós portuários).

As cidades-porto estão, assim, diante de novas exigências em termos de sustentabilidade ambiental e qualidade de vida, mas também de novas potencialidades e possibilidades que impõem uma reflexão sobre o desenho do melhor perfil portuário para o território urbano. Mas as autoridades tardam experimentar uma nova geração de políticas públicas que permita operar a transição da cidade-porto tradicional para a cidade-portuária, como aconteceu em Rotterdam, Antuérpia, Barcelona ou Valência onde assistimos ao uso conjunto dos recursos técnicos do porto e das competências produtivas da cidade, no âmbito de um projeto de desenvolvimento integrando variáveis econômicas, comerciais e sócio-ambientais. As metas da cidade portuária são clássicas

quando se referem à elevação do nível de competitividade das instalações através do fornecimento de infra-estruturas e equipamentos integrados às cadeias dos operadores logísticos; a melhoria das condições de acesso terrestre e náutico e a busca por um ambiente portuário competitivo do ponto de vista das tarifas, da qualificação da mão-de-obra ou da qualidade do ambiente institucional. No entanto, a cidade portuária vai além dos objetivos tradicionais investindo, primeiro, na gestão ambiental portuária e urbana. A expansão das atividades traz efeitos negativos sobre o meio ambiente, mas a gestão ambiental não representa só um custo adicional, ela pode ser concebida como um trunfo para o porto na medida em que as condições ambientais são hoje um ingrediente da competitividade urbana e portuária. Este desafio é central em sítios de estuários como Santos, no caso de portos encravados no tecido urbano como Rio de Janeiro, Itajaí ou Valparaíso ou nos faixas litorâneas apresentando elevadas densidades de população e de atividades industriais como no eixo Buenos Aires – La Plata ou em torno de Bahia Blanca. A revitalização das áreas degradadas do porto para atrair turistas (navios de cruzeiro) e a população da cidade (equipamentos culturais e de lazer) pode constituir um ingrediente suplementar do desenvolvimento territorial quando o projeto consegue estimular interações produtivas entre o porto e a cidade, ponto que mereceria ser avaliado a partir de exemplos como Belém, Valparaíso e, sobretudo, Puerto Madero na capital argentina. Outro vetor de desenvolvimento reside na cooperação local e regional: entre os atores econômicos e sociais da cidade; entre portos da região, pois os operadores logísticos escolhem hoje fachadas marítimas mais do que os portos isoladamente – tendência que explica a multiplicação das regiões portuárias pelo mundo. Mas o requisito central para definir políticas inovadoras reside certamente numa nova abordagem da problemática da circulação. A “ideologia” da fluidez da circulação aposta na redistribuição imediata dos contêineres para a hinterlândia terrestre ou portos *feeders*. Mas essas caixas têm um conteúdo inserido em redes produtivas: são muitas vezes peças, componentes e subsistemas dirigidos para centros de montagem. Por essa razão, as cidades portuárias investem em distritos logísticos onde se agrega valor ao fluxo antes de redistribuí-lo para outra etapa do processo produtivo ou para o destinatário final (Monié & Vidal, 2006).

A dinâmica desta cidade portuária alimenta-se de um projeto onde se negocia de forma sistêmica e transversal a definição de uma plataforma de interesses comuns entre a cidade e o porto, partindo do princípio que a cidade precisa do porto - recurso logístico a serviço do desenvolvimento econômico que passa cada vez mais por um posicionamento competitivo nas redes produtivas globais e que o porto precisa de recursos disponibilizados pela cidade a fim de aumentar sua competitividade – mão-de-obra qualificada, investimentos em infra-estruturas de acesso, serviços, etc (Monié & Vidal, 2006).

Na atualidade, a idéia de uma re-aproximação do porto e da cidade enfrenta muitas resistências na América do Sul. Nos últimos anos, a relação porto/cidade parece, no entanto, ter entrado timidamente em órgãos decisórios brasileiros em nível federal e municipal. Recentemente a cidade de Santos criou assim uma Secretaria de Assuntos Portuários que se dedica em parte a repensar a relação entre a metrópole paulista e suas instalações portuárias. Por sua vez, a cidade catarinense de Itajaí municipalizou seu porto e empenha-se desde então em desenvolver atividades logísticas relacionadas à economia portuária num contexto de participação bastante ampla da sociedade, dos atores econômicos locais e regionais e das autoridades as discussões sobre o futuro do porto e de sua relação com a cidade.

No entanto, a inserção da variável portuária nas estratégias de desenvolvimento das cidades é globalmente secundária ou inexistente na maioria das cidades da América

do Sul. A força do discurso desenvolvimentista pautado nos supostos impactos estruturadores dos grandes empreendimentos é ainda dominante limitando freqüentemente a reflexão a melhor maneira de aumentar o calado dos canais de acesso e melhorar as condições de acessibilidade terrestre. Neste caso, a competitividade operacional do porto se torna uma finalidade medida quantitativamente através das toneladas e dos TEUs que transitam pelos cais. Mas mesmo esta orientação dominante pode sofrer alguns fracassos, como no caso de projetos ambiciosos demais de “*hubs continentais*” que pecam pela ausência de reflexão sistêmica sobre o posicionamento dos portos nas redes de circulação globais, ainda centradas no hemisfério norte (Martner Peyrelongue e Moreno Martinez, 2001). Da mesma forma, a cooperação entre cidades marítimas e entre estas e os centros urbanos fluvio-marítimos é quase inexistente na América do Sul apesar dos benefícios trazidos pela cooperação em termos de estratégias comerciais comuns ou opções logísticas valorizando uma integração racional das redes produtivas e de transporte terrestre macro-regionais, conforme o atestam os exemplos do pólo renano e da iniciativa Euro- Mediterrâneo. Porém, cidades e atores econômicos continuam, em geral, de ignorar os trunfos da incorporação da variável cooperação nas suas estratégias de desenvolvimento retardando a emergência de verdadeiras fachadas marítimas regionais.

Considerações finais

A globalização abre então possibilidades as cidades-porto da América do Sul em termos de desenvolvimento dos territórios. Os portos articulam as múltiplas escalas geográficas de uma produção difusa e reticular parcialmente livre da tirania outrora exercida pela distância que pesava de maneira determinante sobre os fretes terrestres e marítimos. Neste sentido, os portos constituem obviamente ainda ferramentas técnicas indispensáveis ao bom funcionamento da circulação mundial. Por isso, sua modernização constitui um vetor de competitividade fundamental. As reformas portuárias sul-americanas dos anos 1990 permitiram realizar avanços no plano operacional que beneficiaram a base produtiva das diversas economias nacionais. Da mesma forma, a incorporação, mesmo ainda bastante tímida, da variável ambiental na definição das políticas portuárias representa um progresso indiscutível.

No entanto, as políticas públicas ainda não romperam com o determinismo tecnicista que caracterizou a era industrial entre o final do século XIX e os anos 1980/90. Para os atores portuários e as autoridades políticas, a cidade permanece em geral um obstáculo à fluidez da circulação das mercadorias e impacta negativamente sobre a qualidade de vida da população. É por exemplo por esta razão que no caso brasileiro os maiores volumes de recursos foram aplicados nos sítios extra-metropolitanos de Pecém, Suape e Sepetiba que captaram mais do terço dos investimentos do governo federal no setor portuário entre 1995 e 2002. Por sua parte, as áreas portuárias encravadas no tecido urbano deveriam ser destinadas exclusivamente ao consumo de equipamentos culturais e de lazer. No Rio de Janeiro, o debate sobre o futuro do porto focou quase exclusivamente esta opção nas últimas duas décadas.

Porém, estas orientações se inscrevem a contracorrente dos projetos urbanos asiáticos e europeus valorizando as interações físicas, sociais e institucionais entre instalações portuárias e território urbano (Collin, 2003). Hoje, os processos de “mercantilização” dos fluxos requerem a mobilização de serviços específicos preferencialmente localizados em meio urbano onde se beneficiam dos efeitos de proximidade (Veltz, 2002). Por esta razão um número crescente de cidades investe em

centros logísticos usando o território urbano como provedor de recursos técnicos e sociais e alto nível. Apesar disso, as cidades sul-americanas que enfrentam terríveis dilemas em termos de desigualdades sociais, segregação sócio-espacial, desemprego etc. permanecem fieis a lógicas funcionalistas que geram pouco emprego e renda no território urbano. O maior desafio consiste então em definir projetos territoriais inovadores que articulam portos, que constituem espaços funcionais (atividades musculares) nas redes produtivas, e as cidades que os sediam, que são focos de recursos imateriais (atividades cerebrais) para enfrentar os desafios da logística moderna através da agregação de valor aos fluxos da globalização.

Referencias bibliográficas

- ARAÚJO FILHO, J.R. (1969): *Santos, o porto do café*. Rio de Janeiro: Série Biblioteca geográfica brasileira, Fundação IBGE.
- BARAT, J – org. – (2007): *Logística e transporte no processo de globalização. Oportunidades para o Brasil*. São Paulo: IEEI e UNESP.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A (1994) *As regiões ganhadoras*. Oeiras, Celta Editora.
- BOYER, R. (1990): *A Teoria da Regulação: uma análise crítica*. São Paulo, Nobel.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- CLERC, D (2004): De la spécialisation à l'intégration. *Alternatives économiques*, Hors Série n°59, pp.12-16.
- COCCO, G. & SILVA, G. (1999): *Cidades e Portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- COCCO, G. (2000): *Trabalho e cidadania*. Rio de Janeiro: Cortez Editora.
- COLLIN, M. (2003): *Ville portuaire, acteur du développement durable*. Paris : Maritimes, L'Harmattan.
- COLLIN, M. Mobilizações Produtivas na Cidade Portuária. In *A Mobilização Produtiva dos Territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. MONIÉ, Frederic e SILVA Gerardo (orgs). Rio de Janeiro: DP&A, 2003
- FOULQUIER, É. (2001) : *L'Uruguay et son insertion régionale : le rôle des ports dans la structuration des territoires*. Thèse de Doctorat. Université de Nantes.
- FRÉMONT, A. *Les réseaux maritimes conteneurisés: épine dorsal de la mondialisation*. Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité, Saint-Dié, 2005.
- FREMONT, A . “Global maritime networks: The case of Maersk”. *Journal of Transport Geography*. V.15, pp. 431–442, 2007.
- Hellequin, A-P (2005): Les villes portuaires d'Amérique Latine in Hardy, S & Medina-Nicolas, L : *L'Amérique Latine*, Paris, Editions du Temps.
- LIMA, E.T. & VELASCO, L.O.M de (1999): As novas empresas mundiais de navegação determinam a evolução dos portos. *Revista do BNDES*, n°11, pp.167-186.
- MAGALHÃES LACERDA, S. *Navegação e portos no transporte de contêineres*. Revista do BNDES, vol 11, n°22, 2004, pp.215-243.
- MARTNER PEYRELONGUE, C e MORENO MARTINEZ, M.A (2001): *Tendencias recientes en El transporte marítimo internacional y su impacto em los puertos mexicanos*. Publicacion temática, N° 162, Sanfandila: Secretaria de Comunicaiones y Transportes/Instituto Mexicano del transporte.

- MÉNDEZ, R (1997): *Geografía económica. La lógica espacial del capitalismo global*. Barcelona, Ariel Geografía.
- MICHALET, C-A (2004): *Qu'est ce que la mondialisation ?* Paris, La Découverte.
- MONIÉ, F & SILVA, G (2003) (org.): *A mobilização produtiva dos territórios*. Rio de Janeiro, DP&A.
- MONIÉ Frédéric & VIDAL Soraia Maria do S. C. (2006): Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*. Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, Vol. 40 (6): pp.975-995, Nov./Dez. 2006
- NEGRI A e LAZZARATO, M (2001): *Trabalho imaterial*. Rio de Janeiro: DP&A.
- PIORE, M & SABEL, C (1984): *The second industrial divide: possibilities for prosperity*. Nova Iorque, Basic Books.
- PRADO JÚNIOR, C (2000): *Formação econômica do Brasil*. Col. Os grandes nomes do Pensamento Brasileiro. São Paulo: PubliFolha.
- STORPER, M. *Territories, Flows and Hierarchies in the global economy*. In: BARNES et al Reading Economic Geography Oxford, Blackwell, 2004.
- UNCTAD (2008): *Review of maritime transport*. Genève/New York, UNCTAD
- VELTZ, P (2002): *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*. Paris, Editions de l'Áube.
- VELTZ, P (1996): *Mondialisation, villes et territoires*. Paris: PUF.
- VELTZ, P. (1999): *Mundialización, ciudades y territorios*. Ariel: Barcelona.